



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Byggegrenser langs vassdrag – en studie av praksis i kommuneplanens arealdel

Building boundaries along watercourses
- a study of practice in the municipal plan

Håkon Heløe

Master by- og regionplanlegging

BIBLIOTEKSIDE

Tittel: Byggegrenser langs vassdrag – en studie av praksis i kommuneplanens arealdel

Title: Building boundaries along watercourses - a study of practice in the municipal plan

Forfatter: Håkon Heløe

Veileder: Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved institutt for by- og regionplanlegging

Sideantall: 68

Nøkkelord: kommunal planlegging, strandsone, plan og bygningsloven, vassdragsforvaltning, byggegrenser, kommuneplanens arealdel

Key words: municipal planning, buffer zone against the waterways, The Planning and Building Act, watercourse management, building boundaries,

Forord

Denne masteroppgaven avslutter et femårig masterstudium i by- og regionplanlegging ved Fakultet for landskap og samfunn på NMBU (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet) på Ås.

Å skrive masteroppgaven har vært spennende, utfordrende og ikke minst lærerikt. Det er mange som fortjener en takk for støtte og bidrag inn i denne masteroppgaven. Jeg vil takke først min veileder Knut Bjørn Stokke for god veiledning, tips og råd under hele prosessen. Det har vært en veldig god hjelp og støtte. Videre vil jeg takke alle informanter i forvaltningen som har stilt opp og bidratt med viktig kunnskap inn i oppgaven. Min familie fortjener også en stor takk for moralsk støtte, korrektur og andre gode råd. Avslutningsvis vil jeg takke medstudenter, studentmiljøet på Ås, studentsamfunnet, UKA og Jordskifterlaget og for mange gode minner og en fin studietid på Ås.

Håkon Heløe

Ås, Mai 2021

Sammendrag

Strandsonen er det et området i Norge som opplever størst utbyggingspress, spesielt stort press er det rundt de store byene våre. Dette har ført til en rekke interessemotsetninger i saker som berører strandsonen. Plan og Bygningsloven og tidligere lovverk tydeliggjør hvilke hensyn som skal legges til grunn i arealplanlegging av strandsonen.

Plan og bygningsloven § 1-8 omhandler både strandsone langs sjøen og langs vassdrag, men loven innfører kun en generell byggegrense i 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunene er etter plan og bygningsloven selv ansvarlig for å vurdere å innføre en tilsvarende byggegrenser i kommuneplanen langs vann og vassdrag. Oppgaven tar for seg hvordan kommunene foretar denne vurderingen, og hvordan en byggegrense evt fastsettes. For å studere dette har kommunene i gamle Akershus fylke blitt brukt som studieområde.

Resultatet av studien viser at av totalt 22 undersøkte kommuner i Akershus har 20 av kommunene fastsatt en byggegrense langs vassdrag etter pbl § 1-8. To kommuner har valgt å ikke fastsette en byggegrense i kommuneplanen, og har valgt å heller hensynta vassdragene på annen måte. Kommunene som fastsetter byggegrenser, fastsetter denne ulikt. Det er fire hovedforklaringer på det: 1, Naturen og vassdragene er ulike. 2, Nasjonale/regionale veiledninger/føringer for strandsonen langs vassdrag mangler. 3, Ulik politisk prioritering av vassdragene og kantsonene i kommunene. 4, Ulik kompetanse/ressurser i kommunene.

Abstract

The coastal zone is an area in Norway that experiences the greatest development pressure, there is especially great pressure around our big cities. This has led to several conflicts of interest in matters affecting the coastal zone. The Planning and Building Act and other legislation clarify which considerations are to be taken into account in spatial planning of the beach zone.

The Planning and Building Act § 1-8 deals with both the coastal zone along the sea and along watercourses, but the law only introduces a general building boundary in the 100-meter belt along the sea. According to the plan and the building Act, the municipalities are themselves responsible for considering introducing a corresponding building boundary in the municipal plan along water and watercourses. This thesis deals with how the municipalities make this assessment, and how a building boundary may be determined. To study this, the municipalities in old Akershus county have been used as a study area.

The results of the study show that of a total of 22 surveyed municipalities in Akershus, 20 of the municipalities have set a building boundary along watercourses according to the plan and the building Act. Two municipalities have chosen not to set a building boundary in the municipal plan. The municipalities that set building boundaries along watercourses set this differently. There are four main explanations for this: 1, Nature and watercourses are different. 2, national / regional guidelines for the zone along watercourses are missing. 3, Different political priorities of the watercourses and border zones in the municipalities. 4, different competence / resources in the municipalities.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1.0: Innledning	9
1.1 Innledning	9
1.2 Problemstilling	9
1.3 Avgrensning	10
1.4 Region- og kommunereformer 2020	10
1.4 Oppgavens videre oppbygging	11
Kapittel 2.0: Det norske plansystemet og strandsonens særstilling	12
2.1 Planlegging etter plan - og bygningsloven av 2008	12
2.1.1 Bakgrunn	12
2.1.2 Statens rolle i planleggingen	13
2.1.3 Regional planlegging	14
2.1.4 Kommunal planlegging	14
2.2 Strandsonens særstilling i Norge	15
2.3 Det rettslige vernet av strandsonen langs vassdrag	16
2.4 Regionale føringer for strandsonen langs vassdrag i Akershus	19
Kapittel 3.0: Metodisk tilnærming	20
3.1 Valg av metode	20
3.2 Utvalg - Ett fylke og to kommuner	20
3.3 Semistrukturerte intervjuer	20
3.4 Dokumentanalyse	22
3.5 Reliabilitet og validitet	23
3.6 Etske betraktninger	24
Kapittel 4.0: Teoretisk tilnærming	25
4.1 Hva er planlegging?	25
4.2 Flernivådemokratiet	26
4.2.1 Bakgrunn for flernivådemokratiet	26
4.2.2 Styringskanaler i flernivådemokratiet	27
4.2.3 Konflikter i flernivådemokratiet	29
4.3 Normativ planteori	30
4.3.1 Planhistorie	30
4.3.2 Instrumentell planlegging	31
4.3.3 Inkrementell planlegging	33
Kapittel 5.0: Studieområde – Akershus	34
5.1 Om Akershus og strandsonen	34
5.2 Presentasjon av kommunene i utvalget	35
5.2.1 Nesodden kommune	35
5.2.2 Nes kommune	36

Kapittel 6.0: Empiri	36
6.1 Funn fra dokumentanalysen	36
6.1.1 Introduksjon til dokumentanalysen	36
6.1.2 Bygge/tiltaksgrense i kommuneplanen	37
6.1.3 Hvilke vassdrag omfatter bestemmelsene	38
6.1.4 Bestemmelser om bevaring av kantsonen	38
6.1.5 Tilrettelegging	38
6.1.6 Lukking av bekker	39
6.1.7 Bruk av hensynssoner	39
6.1.8 Arealformål	40
6.1.9 Statlige og regionale føringer	41
6.2 Funn fra intervju	44
6.2.1 Kort om Nes og Nesoddens planbestemmelser	44
6.2.2 Bakgrunn for bestemmelsene	44
6.2.3 Vassdrag blir nedprioritert i oppfølgingen av planene	45
6.2.4 Meterverdi eller skjønn	47
6.2.5 Vurderingsplikten og dispensasjoner	47
6.2.6 Forholdet til landbruket	48
6.2.7 Bygging langs vassdrag gjennom reguleringsplan	49
Kapittel 7.0: Diskusjon	51
7.1: Kommunale virkemidler for ivaretagelse av strandsonen ved vassdrag	51
7.2: Vurderingsplikten	55
7.3: Bakgrunn for fastsettelse av bestemmelsene	57
7.4: Statlige føringer	60
7.5 Hovedproblemstilling	62
Kapittel 8.0: Konklusjon	63
Kapittel 9.0 Litteraturliste	65

Kapittel 1.0: Innledning

1.1 Innledning

Strandsonen (både langs sjø og vassdrag) er ifølge regjeringen (Regjeringen, 2020) det området i Norge som opplever størst utbyggingspress; spesielt stort press er det rundt de store byene våre. Dette har ført til en rekke interessemotsetninger i saker som berører strandsonen. Det kreves ekstra god arealforvaltning i disse områdene for å best mulig kunne ivareta en del av utfordringene som foreligger i strandsonen og som er bakgrunnen for at det er strenge reguleringer i dette området. Hensynet til verneinteressene knyttet til vassdrag er fremhevet i plan og bygningslovens (heretter kalt pbl) §1-8.

Pbl § 1-8 første og femte ledd legger strenge føringer for vassdragene. Disse lovbestemmelsene er mest sentrale for oppgaven, jeg vil derfor referere dem innledningsvis:

1-8.Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

(Første ledd) I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

(Femte ledd) For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsjøinteresser, eller for vassdragets kapasitet, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.

1.2 Problemstilling

Det er ikke noe generelt forbud mot å bygge i strandsonen langs vassdrag slik det er langs sjø, men kommunene vil etter bestemmelsen i pbl § 1-8 femte ledd ha en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel. Oppgaven vil se nærmere på hvordan denne plikten er fulgt opp i kommuneplanarbeidet i tidligere Akershus fylke.

Overordnet problemstilling jeg søker å belyse i oppgaven er:

- *Er intensjonene og verneformålet i plan og bygningsloven §1-8 ivaretatt langs vassdrag i kommuneplanen og forvaltningen i tidligere Akershus fylke?*

For å belyse problemstillingen har jeg valgt følgende underproblemstillinger:

- *Hvilke virkemidler bruker kommunene for å ivareta intensjonene bak plan- og bygningslovens bestemmelser knyttet til strandsonen i kommuneplanens arealdel?*
- *Hvordan er plikten til å vurdere å innføre en byggegrense ivaretatt langs vassdragene i kommuneplanen?*
- *Hva er bakgrunnen for kommunenes valg av metode for fastsettelse av byggegrenser langs vassdrag?*
- *Hvordan brukes nasjonale føringer og veiledning gitt av sentrale og regionale myndigheter i planleggingen av strandsonen langs vann og vassdrag?*

1.3 Avgrensning

Planlegging er omfattende og sektorovergripende, og det er mange lover og hensyn som spiller inn i planleggingen. Den viktigste loven i planleggingen er plan- og bygningsloven, og oppgaven vil derfor primært se på hvordan bestemmelsene i denne blir fulgt opp. Plan- og bygningsloven er todelt, i en plandel og en byggesaksdel. Plandelen av loven vil være mest sentral i denne oppgaven. Byggesaksdelen av loven vil derfor ikke bli nøyere studert.

Plan- og bygningsloven § 1-8, 5. ledd pålegger kommunene å vurdere å fastsette en byggegrense langs vassdrag i kommuneplanen. Loven innfører en generell byggegrense mot sjøen, men dette er på siden av oppgaven og jeg vil ikke redegjøre for dette i detalj. Det finnes paralleller og erfaringer fra arbeidet med byggegrenser langs sjøen som likevel vil være relevant for problemstillingene og jeg vil henviser til dette.

1.4 Region- og kommunereformer 2020

Oppgaven er skrevet våren 2021, ett år etter det har vært gjennomført en stor kommunereform- og en regionreform i Norge. Begge trådte i kraft 01.01.2020 ved at flere kommuner og flere fylker ble slått sammen. Akershus fylke ble slått sammen med Østfold og Buskerud fylker og danner i dag nye Viken fylke. Akershus består i dag bare som et valgdistrikt ved stortingsvalg. Flere kommuner i gamle Akershus ble også slått sammen; dette gjaldt: Oppegård og Ski kommuner (og en veldig liten del av Ås kommune) har blitt til nye Nordre Follo kommune. Skedsmo, Fet og Sørums kommuner har slått seg sammen til Lillestrøm kommune, Asker, Hurum og Røyken kommuner har slått seg sammen til nye Asker kommune og Aurskog-Høland og Rømskog kommuner har slått seg sammen til

Aurskog-Høland kommune (*Navn på nye kommuner*, 2020). Ingen av de sammenslåtte kommunene har rukket å vedta nye kommuneplaner eller andre sentrale styringsdokumenter etter sammenslåingen, og styrer på kommuneplaner vedtatt før sammenslåingen. Jeg vil derfor forholde meg i denne oppgaven til kommunene før sammenslåingen i 2020. Etersom Rømskog, Hurum og Røyken kommuner ikke var en del av Akershus før Regionreformen, vil ikke de bli inkludert i studien.

Jeg har valgt å å avgrense oppgaven til Akershus av to årsaker:

- Det er store forskjeller mellom kystkommunene som grenser til Oslofjorden med lang kyst men med få vassdrag som Nesodden, til innlandskommuner med både større vassdrag som Glomma og Vorma, og til andre med mindre vassdrag
- Området rundt Oslo opplever i dag et enormt press på arealene, og viktigheten av god arealplanlegging blir derfor ekstra viktig.

1.4 Oppgavens videre oppbygging

- I kapittel 2 presenteres det juridiske rammeverket samt strandsonens særstilling og bakgrunn for strandsonens vern
- I kapittel 3 presenteres den metodiske tilnærmingen i oppgaven.
- I kapittel 4 presenteres den viktigste teorien oppgaven baserer seg på
- I kapittel 5 presenteres studieområdet og kommunene i Akershus
- I kapittel 6 presenteres empirien, i to deler; først dokumentanalysen og deretter funn fra intervjuene
- Kapittel 7 er et diskusjonskapittel hvor empirien drøftes opp mot teorigrunlaget presentert i kapittel 3 og 5.
- Kapittel 8 konkluderer og oppsummerer funnene i oppgaven.

Kapittel 2.0: Det norske plansystemet og strandsonens særstilling

Dette kapitlet omfatter en kort presentasjon av det norske plansystemet, og en redegjørelse for strandsonens og vassdragenes særstilling i Norge både historisk og kulturelt og det rettslige vernet de har.

2.1 Planlegging etter plan - og bygningsloven av 2008

2.1.1 Bakgrunn

Hvordan planlegging skal gjennomføres i Norge følger av plan-og bygningsloven fra 2008 (heretter kalt pbl) som igjen erstattet plan- og bygningsloven fra 1985. Pbl er sektorovergripende, og det er flere andre lover som også spiller inn i det norske planleggingsystemet. Eksempler på slike lover som spiller en viktig rolle er vegtrafikkloven og naturmangfoldloven. Planmyndigheten er i Norge fordelt på tre ulike nivåer; storting/regjering, fylkeskommunene og kommunene. Hovedansvaret ligger hos den enkelte kommune (Miljøverndepartementet, 2014). Kommunene skal legge til rette for den konkrete planlegging (kommuneplan og reguleringsplan) etter loven og har vedtaksmyndighet i den enkelte sak med mindre det foreligger innsigelse fra en eller flere statlige myndigheter, fylkeskommune eller nabokommune. Statens vegvesen, Riksantikvaren, Kystverket og Statsforvalteren er eksempler på statlige myndigheter med innsigelsesrett på sine fagområder. Statsforvalteren har i tillegg ansvaret for å koordinere de ulike innsigelsesmyndighetene. Kommunene skal i sin planlegging følge opp retningslinjer, bestemmelser og hensyn som statlige og fylkeskommunale myndigheter kommer med i planleggingen (Pedersen et al., 2010).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for nasjonale mål og retningslinjer for arealplanleggingen i Norge. Dersom det er motstrid mellom kommunale arealplaner og nasjonale mål, lover og retningslinjer ligger avgjørelsesmyndigheten i siste instans hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (frem til 2014 lå denne myndigheten hos Miljøverndepartementet). Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan i enkelte saker utarbeide statlige reguleringsplaner. Dette gjøres stort sett i større samferdselsprosjekter eller andre prosjekter av nasjonal betydning.

2.1.2 Statens rolle i planleggingen

Staten har øverste ansvar for å ivareta nasjonale mål, internasjonale forpliktelser og andre interesser i planleggingen. Etter pbl § 3 -2 har staten derfor en plikt til å også medvirke i regional og kommunal planlegging. Staten har flere verktøy og muligheter for å gjøre dette.

Det viktigste verktøyet staten har er som lovgiver gjennom fastsettelse av lover, forskrifter og andre bestemmelser som legger føringer for kommunal planlegging. Staten kan også pålegge kommunene å gjennomføre bestemte tiltak gjennom forskrifter. Som lovgiver og sentral myndighet kan også staten tolke regelverk og sende ut informasjon om viktige hensyn og på den måten også indirekte legge føringer for kommunene. En av de viktigste måtene staten gjør dette på er gjennom "nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging". Dette er føringer regjeringen skriver hvert fjerde år, og er lovpålagt jf. pbl § 3-5. Mer om dette under kapittel 6.1.9.

Et annet viktig verktøy staten har er fastsettelse av statlige planbestemmelser og statlige planretningslinjer. I dag har vi ingen statlige planbestemmelser men fem statlige planretningslinjer. Statlige planbestemmelser er juridisk bindende ti år fra vedtak, mens de statlige planretningslinjene ikke er juridisk bindende. Planretningslinjene er likevel viktige fordi de legger tydelige føringer og må hensyntas. Statlige planretningslinjer forkortes ofte SPR, og er gjerne enten geografisk eller tematisk avgrenset. En spesielt viktig SPR i denne oppgaven er "*Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*".

Et siste virkemiddel staten har er å fastsette statlige arealplaner (både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner). Dette er hjemlet i pbl § 6-4. Virkemidlet benyttes der statlige utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak tilsier at det er hensiktsmessig eller nødvendig. Dette er ikke et veldig aktuelt virkemiddel for denne studien, og jeg vil ikke ta for meg dette i mer detalj. Virkemidlet brukes primært i store infrastrukturprosjekter (Miljøverndepartementet, 2009a).

Statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) er statens representant i fylkene og har et særskilt ansvar for å følge opp nasjonale mål, samt følge opp vedtak og retningslinjer fattet av Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren skal fungere som et viktig bindeledd mellom staten og kommunene, men også som et bindeledd på tvers av kommunene. I arealplanleggingen har Statsforvalteren to viktige roller: Den ene som sektormyndighet innenfor landbruk, miljøvern

og beredskap. Den andre viktige rollen er som myndighet for å ivareta og kontrollere at kommunenes planer er i tråd med nasjonale regler og føringer. Derfor har også Statsforvalteren rett til å fremme innsigelse, høringssvar og påklage kommunale planer og vedtak. Statsforvalteren har også en samordningsrolle på tvers av innsigelsesmyndigheter.

2.1.3 Regional planlegging

Regional planlegging er planlegging og planer som omfatter større deler av landet på tvers av kommunegrensene (enten innen et fylke, eller over fylkesgrenser). Hensikten med å drive med regional planlegging er oftest å stimulere utviklingen i regionen, både for miljø, samfunn og økonomisk. Det regionale nivået er mer komplekst og sammensatt med mange aktører, hvor oppgavefordelingen kan være overlappende og uklare. I andre situasjoner kan oppgavefordelingen være tydelig. Regionale planer kan være både geografisk og tematisk avgrensede. Regional planlegging skal stimulere til regional utvikling med sikte på kollektiv oppgaveløsning med flere aktører. Det å samkjøre ulike aktører, og gjennomføre en plan, gir regional planlegging flere utfordringer, men kan gi mange positive effekter (Falleth et al., 2015). Et eksempel på en viktig regional plan for studieområdet er: *''Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus''*, andre er de regionale vannforvaltningsplanene. Det finnes ingen regional plan for strandsone i Akershus. Se også kapittel 2.4 for regionale føringer for Akershus.

2.1.4 Kommunal planlegging

Kommunene har i Norge hovedansvaret for arealplanleggingen og arealforvaltningen. Den viktigste kommunale planen for arealplanlegging er kommuneplanen, den inneholder en samfunnsdel og en arealdel. For denne oppgaven vil arealdelen være mest sentral. Etter pbl § 11-5 har kommunene plikt til å utarbeide kommuneplanens arealdel, som skal inkludere hele kommunens areal, inkludert sjø og vassdrag. Andre ledd i bestemmelsen beskriver hva den skal inneholde: *''Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.''* Videre stiller lovteksten krav om hvordan og hva planen skal inneholde. Den skal inneholde en planbeskrivelse, planbestemmelser samt et plankart. Planbestemmelsene sammen med plankartet er juridisk bindende og er å anse som en forskrift (Miljøverndepartementet, 2008, s.65).

Kommunen har også en plikt til å utarbeide reguleringsplaner etter pbl. Dette plikter kommunen å utarbeide for områder der det skal igangsettes større bygge- og anleggstiltak, samt dersom andre tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunnet. I andre tilfeller bestemmer kommuneplanens arealdel hvilke områder som det er nødvendig å utarbeide en reguleringsplan for. Reguleringsplanen vedtas av kommunestyret og legges ut til offentlig ettersyn, og blant annet regionale myndigheter kan komme med innsigelser til en reguleringsplan (Holth & Winge, 2017). Ved motstrid mellom planer gjelder i utgangspunktet Lex posterior prinsippet, dvs at nyere planer er den gyldige (Bernt et al., 2014).

2.2 Strandsonens særstilling i Norge

Norge har en lang kystlinje på hele 102 937 kilometer (Thuesen et al., 2021) og utallige vassdrag i ulik størrelse fra Norges største Glommavassdraget på over 620 km til den minste bekken (Thorsnæs, 2021). Dette gjør at Norge har en svært variert strandsone. Dermed er det ulike hensyn som må tas ulike steder.

Strandsonen og nærhet til sjø og vann har til alle tider vært viktig for nordmenn. De tidligste spor av mennesker i Norge er ofte langs kysten og på øyer langs den daværende kystlinjen. Fortsatt i dag er strandsonen viktig, havet og vassdragene våre har vært en matressurs, transportåre, har gitt grunnlag for stort biologisk mangfold og gitt mulighet for industri langs vassdragene (Nordland Fylkeskommune, 2018). For eksempel ligger alle Norges 27 største byer samt en rekke mindre byer og tettsteder ved kysten eller ved et større vassdrag (Thorsnæs, 2021).

Dette har ført til en sterk kystkultur i Norge. Mange har et nært forhold til strandsonen og ønsker å bo eller ha hytte i strandsonen, eller drive næring der. Strandsonen har gitt muligheter for handel og eksport og har skapt bakgrunnen for at Norge i dag er en av verdens største sjøfartsnasjoner (Osnes, 2020). Vassdragene våre har også vært svært viktige i fremveksten av en del andre næringer enn langs kysten. Utover på 1600-tallet vokste tømmereksporten til utlandet fra Norge, noe som gav grunnlag for omfattende fløting av tømmer på vassdragene i landet. Fløtingen har pågått helt opp til vår tid. Den siste kommersielle fløtingen i Norge foregikk i 2006 på Skiensvassdraget. Spor etter fløtingen finner vi igjen langs nesten alle vassdragene, spesielt på Østlandet. Vassdragene ble også brukt som energikilde, blant annet til å drive møller og sagbruk (Faugli, 2012). Utover på

siste halvdel av 1800-tallet begynte man å benytte vassdragene til å produsere for elektrisk kraft og det har med tiden blitt bygget over 1300 vannkraftverk i Norge . I dag står vannkraftverk for over 99% av Norges kraftproduksjon (*Vannkraft / Statkraft*, u.å.)

Vassdragene har i tillegg verdi som turistattraksjon, for eksempel høye fossefall som trekker mange turister. Dette var sentrale argumenter under feks Mardøla- og Alta-aksjonene for snart 50 år siden. Turister i Norge allerede på 1800-tallet var også opptatt av vassdragene våre. I tillegg er vassdragene hjem for mange arter og naturmiljø som kun finnes her. Bevaring og hensynet til miljøet har i nyere tid fått økt fokus.

Strandsonen er i følge regjeringen (Regjeringen, 2020) det området i Norge som opplever størst utbyggingspress; spesielt stort press er det rundt de store byene våre. Dette har ført til en rekke interessenmotsetninger i saker som berører strandsonen, enten det er vei- og infrastrukturprosjekter, boligbygging eller andre inngrep som innebærer transformasjon av et område. På den ene siden står ofte de private interessene, for eksempel boligutviklere og næringsdrivende som ønsker å utnytte sin private strandeiendom til sitt private bruk. På den andre siden står allmennhetens interesser som ønsker fri ferdsel, rekreasjonsmuligheter, bevaring av naturmangfold, eller bevaring av landskapets karakter. Dette er verdier som ofte blir referert til som allmenne verdier. Dermed kreves det ekstra god arealforvaltning i disse områdene for å best mulig kunne ivareta en del av interessenmotsetningene og utfordringene som foreligger i strandsonen og som er bakgrunnen for strenge reguleringer i dette området.

2.3 Det rettslige vernet av strandsonen langs vassdrag

Vassdragene våre har vært lovregulert gjennom århundrer. De første landskapslovene omtalte private og allmenne rettigheter i vassdragene. Gulatingsloven fastslo f.eks. at det ikke var tillatt å lede bort vann fra vassdrag eller hindre lakseoppgangen i elvene. Magnus Lagabøtes landslov viderefører gulatingslovens bestemmelser, senere blir de mer detaljerte i Christian Vs Norske lov fra 1687 med 14 lovbestemmelser om vassdragene, nå er også forhold knyttet til gruvedrift og fløting omtalt (Faugli, 2012). Etter hvert som fløting ble viktigere og flere og flere demninger ble bygget i Norge i forbindelse med dette, økte konfliktnivået og tvister knyttet til vassdragene ble avgjort av domstolene. Kanalvesenet, idag Norges vassdrags og energidirektorat (NVE) ble etter hvert opprettet for å ha kontroll på vassdragene, men også for å være med på å begrense flomskadene forårsaket av elvene (Faugli, 2012).

Kanalvesenet/NVE fikk en viktig rolle i vassdragsforvaltningen og har også idag innsigelsesmyndighet i saker som angår vassdrag.

Strandsonen langs sjøen har hatt et generelt byggeforbud siden 1965. Stortinget vedtok allerede 4. Juni 1954 midlertidig lov om byggeforbud ved strandstrekninger av stor verdi. Loven åpnet for å gi et midlertidig forbud mot bygging i avgrensede områder - en sone på inntil 300 meter fra sjøen - for å «bevare allmennhetens adgang til ferdsel og bading». Forbudet kunne innføres langs både sjøen, innsjø og vassdrag fremgår det av § 1 i lovteksten (Justis- og politidepartementet, 1954). Grunneiere i strandsonen kunne søke om unntak for deres eiendom og det ble gitt mange unntak i de første årene (Pedersen et al., 2010, s. 372). I 1965 ble den midlertidige loven avløst av Strandloven av 25.juni 1965, nr 5. Denne loven innførte et alminnelig byggeforbud i et 100-meters bredt belte fra sjøen, men ikke langs innsjøer og vassdrag slik som tidligere. Dette alminnelige byggeforbudet gjaldt ikke tettbygde strøk, eller der det var i motstrid med andre kommunale planer (Pedersen et al., 2010). I forarbeidene til denne loven fremkommer det et ønske fra en rekke interesseorganisasjoner som Naturvernforbundet, Oslo og Omland friluftsråd med flere om at også at større vassdrag og innsjøer skulle være omfattet av båndleggingen. Departementet skriver i sine forarbeider til loven i 1965: *“Departementet er klar over at det allerede i dag er et behov for en slik båndlegging ved enkelte større vatn, særlig på Østlandet, og at behovet vil øke. En vil imidlertid i denne omgang ikke foreslå bestemmelser for andre områder enn strandstrekninger på kysten der som nevnt behovet for sikring er akutt”* (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1965).

Den midlertidige loven fra 1965 ble erstattet av en ny Lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 10. desember 1971 nr. 103. Til forskjell fra de to foregående lovene var sistnevnte en permanent lov. Loven videreførte byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen fra Strandloven fra 1965. Nytt ved denne loven var blant annet formålsbestemmelsen (første paragraf), den tydeliggjøre formålet med loven: *“..bevare naturverdiene og mulighetene for allmenn ferdsel og sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skjer ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne”* (Strand- og fjellplanleggingsloven (Opph.), 1971). Formålsparagrafen tydeliggjorde for første gang denne balansen mellom ulike hensyn i strandsonen.

Plan og bygningsloven av 27.juni. 2008 nr. 71 erstattet loven fra 1985 og er den loven som gjelder nå. Byggeforsbudet i strandsonen langs sjøen ble videreført og innstrammet ved at det i dag også gjelder regulerte og tettbygde strøk. Det er i loven to muligheter for unntak fra byggeforsbudet. Det første er gjennom plan, det kan fravikes ved å vedta andre bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan hvor det innføres annen byggegrense mot sjøen. Det andre unntaket er at loven åpner for dispensasjon (Pedersen et al., 2010). Det var med andre ord ikke byggeforsbud i strandsonen langs vassdragene, men kommunene hadde mulighet til å innføre slikt forbud dersom de ønsket i et 100-metersbelte langs vassdragene sine.

Plan og bygningsloven av 27.juni. 2008 nr. 71, erstattet loven fra 1985 og er den loven som gjelder nå. Byggeforsbudet i strandsonen langs sjøen ble videreført og innstrammet ved at det i dag også gjelder regulerte og tettbygde strøk. Det er i loven to muligheter for unntak fra byggeforsbudet. Det første er gjennom plan, det kan fravikes ved å vedta andre bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan. Det andre unntaket er at loven åpner for dispensasjon (Pedersen et al., 2010). Det ble ikke innført et tilsvarende byggeforsbud langs vassdrag, men med ny lov fikk kommunene en plikt til å vurdere å innføre dette. I forarbeidene og i ot. prp. til loven står det: *''Kommunene skal vurdere hvilke vassdrag som skal ha byggeforsbud.''* (Miljøverndepartementet, 2008). Ot.prp (kort for odelstingsproposisjon, en betegnelse på forslag fra regjeringen til Odelstinget fram til 2009 vedrørende lovsaker, inneholder ofte bakgrunn/saksforberedelser og forarbeider) sier for øvrig lite om hvordan denne plikten skal håndteres. Flere interesseorganisasjoner som Oslo og Omland friluftsråd m.fl. har kommet med innspill til loven der de fremhever at byggeforsbudet langs sjøen også bør gjelde langs vassdragene. Dette er ikke drøftet i noen særlig grad i forarbeidene.

Det har vært ulike måter å begrense tiltak og forsøk på å regulere bruken av strandsonen i løpet av de siste 60 år fra lovgivers side, men de har en del fellestrekk. Første fellestrekk er at lovgiver alltid først og fremst har hatt strandsonen langs sjøen i tankene og størst fokus på denne, mens strandsonen langs vassdragene har kommet i skyggen. Lovtekstene er skrevet med utgangspunkt i forholdene langs sjøen og forsøkt overført til vassdragene. Det andre fellestrekket er at lovgiver alltid har forsøkt å ivareta allmenne interesser. Hva som regnes som allmenne interesser har utviklet seg med tiden fra å bare dekke ferdsel/opphold til å også dekke naturmangfold, miljø/kulturelle hensyn og landskapsmessige forhold. Et tredje fellestrekk er at vernet generelt sett er styrket med tiden, dette skyldes et økende press på

strandsonen. Et siste fellestrekk er at byggeforbudet aldri har vært absolutt, det har hele tiden vært rom for unntak og dispensasjoner.

2.4 Regionale føringer for strandsonen langs vassdrag i Akershus

Akershus fylke (eller Viken) har i dag ikke en regional plan for strandsonen langs vassdragene i fylket. Slike planer har f.eks. det tidligere Vestfold fylke for sin strandsone med sin plan: '*Regional plan for kystsonen i Vestfold*' fra 2014. Målsetningen og hensikten med en slik plan er å sikre likebehandling av strandsoneproblematikk mellom kommunene. Planen legger føringer om at strandsonen skal hensyntas og ivaretas i kommunale planer som f.eks. kommuneplanen. Tilsvarende planer finnes ikke i noen fylker for hensyn langs strandsonen langs vassdragene.

Vannregionene i Norge har egne forvaltningsplaner som gir noen føringer for vann og vassdrag og hensynene som bør tas. Disse planene skal utarbeides som regionale planer etter pbl og vannforskriften. Vannregionene er utformet etter nedbørfelt og tar ikke hensyn til øvrige administrative inndelinger i tråd med prinsippet for en nedbørfelt orientert forvaltning. Fylkeskommunene der vassdragene munner ut, er ansvarlig for administrasjon av vannregionene. Størstedelen av gamle Akershus fylke tilhørte vannregion Glomma. 8,7 kvadratkilometer av arealet i Akershus tilhører vannregion Vest-Viken, og mindre grenseområder mot Sverige tilhører vannregion Västerhavet som er et samarbeid med svenske myndigheter (Østfold fylkeskommune, 2016). Planene har et fokus på vannkvalitet, økologi, kraftutbygging og naturområder. Disse planene omtaler i svært liten grad byggegrenser og kantsoner og vil derfor ikke bli grundig studert i denne oppgaven.

Kapittel 3.0: Metodisk tilnærming

3.1 Valg av metode

Oppgaven benytter seg av kvalitativ metode for å best mulig undersøke problemstillingene. For å besvare oppgavens problemstilling har jeg vurdert at en kvalitativ tilnærming vil være best egnet. Hensikten med å benytte kvalitative metoder er å oppnå dybdekunnskap og helhetlig forståelse av spesifikke kontekster og vurderinger som gjøres i kommunene. For å få til dette, anses kvalitativ metode som best egnet til å utvikle begreper, kategorier og typologier (Johansen et al., 2011).

Studien inneholder en empirisk undersøkelse av hvordan strandsone-forvaltningen utøves i to utvalgte kommuner, Nes og Nesodden. Det empiriske materialet består av fire kvalitative semistrukturerte individuelle intervjuer gjennomført våren 2021 samt en overordnet analyse av samtlige kommuneplaner/kommuneplanprosesser i Akershus.

3.2 Utvalg - Ett fylke og to kommuner

Oppgaven tar som nevnt for seg overordnet planlegging og forvaltning av strandsonen i gamle Akershus fylke. Alle kommuneplaner i fylket er gjennomgått. Videre har jeg tatt et dypere dykk i to utvalgte kommuner: Nes og Nesodden. Utvalget av kommuner ble gjort på bakgrunn av at disse kommunene antas å gi et godt bilde av forvaltningen i ulike deler av Akershus. Kommunene er også valgt fordi de representerer bredde i kjennetegn som næringsliv, geografi og sentralitet; en typisk innlandskommune med store vassdrag, mye landbruk og store arealer mens den andre kommunen er en kommune med lang kyst. Se kapittel 6 for mer utfyllende informasjon.

3.3 Semistrukturerte intervjuer

En av de vanligste metodene for å samle data til kvalitative undersøkelser, er ved hjelp av intervjuer. Jeg har valgt å benytte meg av intervju fordi metoden er fleksibel, effektiv og har potensiale for å være dyptgående.

Vi deler vanligvis inn intervjuer i tre kategorier; strukturerte, ustrukturerte og semistrukturerte intervjuer. Strukturerte intervjuer er vanlig benyttet primært innenfor

kvantitativ forskning (Bell et al., 2019), s. 434). Her er alle spørsmål utformet på forhånd, nedtegnet i et spørreskjema eller lignende og intervjueren fraviker ikke disse. Det er ikke mulighet for oppfølgingsspørsmål. I kvalitativ forskning benyttes primært ustrukturerte og semistrukturerte intervjuer. Disse formene kalles også kvalitative intervjuer (Bell et al., 2019), s. 434). Det kvalitative intervjuet kjennetegnes ved:

- Fokus på intervjuobjektets tanker/meninger/kunnskap.
- Mulighet for fleksible spørsmål, oppfølgingsspørsmål etc.
- Normalt sett lengre og mer utfyllende svar.
- Informanten kan komme med verdifull informasjon i "smalltalk" og anekdoter ved siden av spørsmålene (Bell et al., 2019, s. 434).

Som nevnt over er det to typer kvalitative intervjumetoder, ustrukturert og semistrukturert intervju. Det ustrukturerte intervjuet minner mest om en vanlig samtale mellom to personer, det er ikke tydelige spørsmål som er forberedt på forhånd, men kanskje temaer man har tenkt å komme innom som intervjueren ønsker å få belyst. Intervjueren har kanskje nedskrevet noen temaer som hun ønsker å få belyst. Intervjueren har altså ingen intervjuguide å støtte seg på, men ønsker å få en helt fri samtale som kan belyse tematikken (Bell et al., 2019, s. 436). I et semistrukturert intervju har intervjueren forberedt en oversikt over temaer og spørsmål på forhånd som hun ønsker å få svar på, ofte kalt intervjuguide. Rekkefølgen på temaene/spørsmålene er fleksibel og endres ofte underveis i intervjuet, og med muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål som ikke står i intervjuguiden. Intervjuobjektet har stor frihet til hvordan vedkommende kan svare på spørsmålene. (Bell et al., 2019, s. 436).

I denne masteroppgaven er det gjennomført fire semistrukturerte intervjuer. Antallet informanter anses som tilstrekkelig for å kunne si noe om prioriteringene, føringene og arbeidet som ledet fram til kommuneplanene og arbeidet som gjøres knyttet til dette i kommunene. Informantutvalget er valgt på bakgrunn av deres posisjon i kommuneplanprosessen og rolle i forvaltningen. Alle intervjuene har blitt tatt opp, og transkribert. Alle informanter har samtykket til dette på forhånd.

Stilling	Organisasjon	Rolle
Virksomhetsleder	Nesodden kommune	Sentral i arbeidet med ny kommuneplan
Avdelingsleder	Nesodden kommune	Leder kommuneplanarbeidet
Virksomhetsleder	Nes kommune	Leder kommuneplanarbeidet
Fagansvarlig, seniorrådgiver	Statsforvalteren i Oslo og Viken	Innsigelsesmyndighet Regional veileder for kommunene i plansaker

Tabell 1: Informantenes stilling, organisasjon og rolle i kommuneplanarbeidet/forvaltningen

I intervjuene har det blitt benyttet en fleksibel intervjuguide, med spesifikke spørsmål og temaer som har blitt stilt til samtlige informanter, samt brukt en fleksibel intervjuguide til hver enkelt informant med spesifikke spørsmål og temaer. Endel spørsmål ble stilt til samtlige, mens det ble også stilt spesifikke spørsmål til enkelte på bakgrunn av deres rolle og erfaring.

3.4 Dokumentanalyse

Det har i studien også vært gjennomført en omfattende dokumentanalyse av kommuneplanenes arealdel, med tilhørende kart, bestemmelser, og beskrivelse/retningslinjer i gamle Akershus fylke samt av sentrale dokumenter som ble laget i forbindelse med den aktuelle planprosessen. Som dokument regnes her skriftlige kilder som er skrevet av andre enn undertegnede. Dokumentanalyse er relevant for denne oppgaven ettersom det er dokumenter som er det endelige resultatet i forbindelse med kommuneplanarbeidet, altså kommuneplanen. Planprosessene har generert en omfattende mengde dokumenter. Utifra disse dokumentene kan vi blant annet lese noe om ulike aktørers holdninger, tanker, innspill, bekymringer og argumenter. Målet med dokumentanalysen har vært å belyse hvilke hensyn som har vært viktige for de forskjellige kommunene og aktørene og hvilket kunnskapsgrunnlag de har basert sine endelige konklusjoner på. Det har også vært en målsetting å gi forståelse for hvordan kommuneplanens bestemmelser blir fulgt opp i forvaltningsarbeidet.

Dokumentanalysen har blitt gjennomført før intervjuene ble gjennomført, slik at intervjuguiden ble justert og laget på bakgrunn av kunnskapen dokumentanalysen gav.

3.5 Reliabilitet og validitet

I forskning kreves det gjerne at funnene bør ha høy *reliabilitet*. Med dette menes at forskningen må være troverdig og nøyaktig. Dette er viktig for at forskningen skal ha en verdi. For å sikre god reliabilitet er oppgavens metodiske framgangsmåte grundig beskrevet. Intervjuene har blitt tatt opp med lydopptaker og transkribert. Dette sikrer bedre reliabilitet enn ved intervju-resymé. Oppgaven har bevisst brukt større grad av direkte sitater, enn parafrasering da direkte sitat gir en større grad av gjennomsiktighet. Dette gir dermed også en større grad av reliabilitet.

I tillegg til reliabilitet, må forskning også ha stor grad av *validitet*. Et annet ord for validitet er gyldighet eller relevans. Dette vil si i hvor stor grad man ut fra resultatene i en studie kan trekke gyldige og riktige konklusjoner om den problemstillingen man har undersøkt og slutninger om det man har satt seg som formål å undersøke (Johansen et al., 2011, s 74) .

I denne oppgaven handler det om i hvilken grad plandokumentene og informantene kan si noe om problemstillingen. Det har derfor vært avgjørende for studien at informantene hadde sentrale roller i arbeidet med kommuneplanen og vassdragsforvaltningen og at de hadde mulighet til å belyse dette arbeidet. Det ville for eksempel gitt lav validitet på resultater dersom informantene ikke hadde inngående kunnskap og erfaring fra arbeidet med kommuneplan og strandsone/vassdragsforvaltningen. At spørsmålene som ble stilt til informantene er relevante for problemstillingen/under-problemstillingene er viktig for å sikre en høy grad av validitet.

I valg av problemstilling, intervjuobjekter, forskningsspørsmål og andre utvalg av temaer etc er man som forsker alltid til en viss grad påvirket av sin egen subjektivitet (Bell et al., 2019, s 374). Det er alltid med andre ord en fare for at man er partisk i valgene man tar under hele prosessen fra start til slutt. Eksempler på hvor dette kan skje er at man ubevisst stiller ledende spørsmål, eller vektlegger noe en informant sier høyere enn det som er naturlig. Ved å være bevisst på egen partiskhet økes forskningenes validitet. Eksempelvis er det viktig å være sin egen språkbruk i intervjusituasjonen bevisst da oppfølgingsspørsmål ofte må komme spontant.

For å sikre at oppgaven har både høy grad av reliabilitet og validitet, har jeg benyttet meg av triangulering som metode, ved å se på flere datakilder. For å forsøke å unngå skjevhet eller et lite tilsiktet svar har informantene blitt stilt mange av de samme spørsmålene, selv om de er stilt noe ulikt.

3.6 Etske betraktninger

De empiriske dataene har blitt innhentet ved hjelp av semistrukturerte intervjuer og studie av relevante dokumenter. Aktørene som er intervjuet, er offentlig ansatte hovedsakelig i en lederposisjon eller andre sentrale roller. Offentlighetsloven legger til rette for at offentlig ansatte må regne med å kunne bli sett i kortene, og at det skal være transparens i forvaltningen. Dette er viktig for å sikre tilliten til forvaltningen i Norge. Jeg anser derfor at det er få etske utfordringer knyttet til utvalget av informanter. Det er heller ingen åpenbare etske utfordringer knyttet til studie og gjennomgang av offentlige dokumenter og planer.

Alle intervjuer er tatt opp på lydopptaker og har blitt transkribert. Det har ikke blitt lagret personopplysninger, og alle informanter er anonymisert. Det er små miljøer i mange kommuner og det vil derfor alltid være en risiko for at det er mulig å forstå hvem den enkelte er. Det ble vurdert om anonymisering var nødvendig, konklusjonen var at dette er god forskningspraksis. Regler knyttet til innsamling av forskningsdata tilsier også at informantene måtte anonymiseres.

Norsk senter for forskningsdata (NSD) ga følgende uttalelse til prosjektet:

“Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er: Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 27.01.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.”

Kapittel 4.0: Teoretisk tilnærming

4.1 Hva er planlegging?

I dette kapitlet vil jeg presentere et teoretisk rammeverk for oppgaven. Det finnes ikke en omforent definisjon av hva planlegging er. Planlegging kan gjennomføres på mange ulike måter, men det er ofte flere kjennetegn som er felles for de ulike metodene. Felles kjennetegn for de ulike metodene er at planleggingen er målrettet, fremtidsrettet, og inneholder kunnskapsbaserte handlinger. Planleggingen er alltid rettet mot en konkret oppgave, og realisering av et mål (Aarsæter, 2015).

Strandsonen er en regional og nasjonal verdi. For å få til en god forvaltning av strandsonen kreves det en god helhetlig forvaltning på tvers av kommuner, fylker, sektormyndigheter og andre planaktører. Statsforvalteren, kommunene, NVE, fylkeskommunen og Miljødirektoratet er eksempler på noen av de ulike nivåene planleggingen foregår på. I Norge deler vi ofte forvaltningen i tre nivåer, staten, fylkeskommunene og kommunene. Staten er det nasjonale nivået med sin forvaltning med blant annet departementer og direktorater. Fylkeskommunene er det regionale forvaltningsnivået og har tjenesteproduserende og forvaltende rolle overfor kommunene. Kommunene er det siste nivået og er det lokale og nederste nivået. Alle forvaltningsnivåene er folkestyrte gjennom et representativt demokrati. Å forstå dette samspillet og konfliktlinjene mellom de ulike nivåene i flernivådemokratiet og planleggingen er viktig for å forstå arealplanleggingen langs vassdrag. Med dette som bakteppe vil jeg i dette kapitlet først trekke frem det teoretiske grunnlaget for flernivådemokratiet. Avslutningsvis vil jeg se på inkrementell versus instrumentell planlegging som metode i planleggingen. Dette kapitlet er et viktig utgangspunkt for videre drøfting og en viktig del av del av det teoretiske rammeverket for oppgaven.

4.2 Flernivådemokratiet

4.2.1 Bakgrunn for flernivådemokratiet

Det nasjonale vernet av strandsonen og hensynene som skal ivaretas i strandsonen er bestemt av Stortinget og fulgt opp av regjeringen gjennom blant annet plan og bygningsloven. Å følge opp disse hensynene er overlatt til lokale og regionale myndigheter, og kommunene er i hovedsak ansvarlig for forvaltningen av og planleggingen i strandsonen. Dette er en desentralisering av myndighet og makt. Det er en overføring av offentlige oppgaver, ansvar og beslutningsmyndighet til lavere nivåer i det offentlige styringssystemet. Dette er en trend vi har sett både i Norge og i resten av Europa siden andre verdenskrig (Enderlein et al., 2012). Denne trenden finner vi også i Granavolden-plattformen som regjeringen Solberg 2 baserte sitt samarbeid på fra 2019. I plattformen skrives det blant annet: *''Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres og mer makt og myndighet må desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte.''* (Granavolden-plattformen, 2019). Dette viser at godt lokaldemokrati, lokalt engasjement og desentralisert makt også er en politisk viktig nasjonal verdi.

Flere teoretikere har beskrevet dette ønsket og trenden med desentralisering som en del av en større trend og en del av et skifte fra "government" til "governance". Dette er at man ser på statens rolle som endret. Staten skal i større grad være tilretteleggende for et samarbeid med andre aktører og lokaldemokrati for en god styring av samfunnsutviklingen. Dette krever en større involvering av samfunnet lokalt og fra andre aktører.

Begreper som flernivåstyring, flernivådemokrati, multi-level governance og forvaltnings fragmentering har blitt tatt i bruk for å beskrive denne utviklingen i samfunnet. Begrepene brukes i følge Reitan & Saglie, 2012 om hverandre og har den samme betydningen. De beskriver et system der forvaltningsoppgaver, makt og beslutningsmyndighet er lagt til ulike demokratisk valgte forvaltningsnivåer med ulike geografiske inndelinger. I Norge vil dette si det lokale nivået med kommunene, det regionale nivået med fylkene, det nasjonale nivået med staten og det overnasjonale nivået med blant annet FN og EU/EØS. Det er gjort mye forskning både i Norge og internasjonalt på flernivåstyringen, men dette fokuserer

hovedsakelig på samspillet mellom nasjonalstaten og det overnasjonale nivået (Helgøy & Aars, 2012).

Planleggingen og spesielt naturforvaltningen og regionale hensyn opererer i dag i en veldig fragmentert stat, og trenden viser at denne fragmenteringen er økende (Saglie, 2006).

Planleggingen krever involvering fra mange ulike offentlige organer på ulike nivå, men også diverse markedsaktører, organisasjoner og enkeltindivider i lokalsamfunnet (Saglie, 2006).

Dette krever god koordinering og planlegging på tvers av aktører.

Strandsonerforvaltningen står ofte overfor et problem ved at kommunegrenser og andre administrative grenser ikke følger vassdragene på en god måte og at vassdragene og strandsonen deles mellom flere administrative inndelinger. Dette øker kravet til planlegging og koordinering mellom ulike aktører. Saglie peker på at dette problemet er en av hovedutfordringene for all naturforvaltning (Saglie, 2006). Statsforvalteren skal ha en koordinerende rolle og sørge for at det ikke foregår ukoordinert planlegging på tvers av sektorer og kommuner.

Et eksempel på flernivåstyring i praksis er EUs vanndirektiv, et forsøk på følge et flernivåstyringsprinsipp fra et kontinentalt perspektiv basert på nedbørsfeltene. EU har i vanndirektivet bestemt overordnede mål og hensyn. Norge følger så opp med ‘‘Forskrift om rammer for vannforvaltningen’’ ofte kalt vannforskriften. Forskriften pålegger igjen sektormyndigheter og andre aktører å følge opp dette. EU, Norge (ved utarbeidelse av forskrift) og underordnede organer har innenfor sitt handlingsrom mulighet til å styre og tilpasse planen til lokale forhold. Dette er flernivåstyring i praksis. Et av de viktigste målene til forskriften er at å få til samordning på tvers av sektormyndigheter, administrative inndelinger og forvaltningsnivåer (Vannforvaltning, 2021).

4.2.2 Styringskanaler i flernivådemokratiet

For å forstå en planprosess, er det viktig å forstå de ulike aktørenes rolle i prosessen. For å forstå deres rolle, trenger vi også å forstå når, hvor og hvordan de ulike aktørene kan møtes, komme med innspill etc og hvordan styringen fungerer på tvers av forvaltningsnivåene. Reitan & Saglie, 2012 bruker ‘‘styringskanaler’’ som en fellesbetegnelse på alle; både uformelle og formelle arenaer og møteplasser mellom ulike aktører i flernivådemokratiet. De

deler styringskanalene inn i noen hovedgrupper, i parti-organisatoriske-, politisk-institusjonelle-, og tverrgående og uformelle styringskanaler.

De politisk-institusjonelle styringskanalene er lovverket og det juridiske rammeverket som styrer hva og hvordan en planprosess skal gjennomføres og hvilke muligheter de ulike aktørene har i prosessen. Dette kan være de konstitusjonelle rammer, klageadgang, føringer i lovverk og deltakelses-rettigheter i prosesser (Reitan & Saglie, 2012). I denne oppgaven er dette den viktigste styrings-kanalen, og jeg ser på hvordan kommunene og andre aktører utnytter de mulighetene de har.

De uformelle og tverrgående styringskanalene skiller seg fra de andre ved at de ikke følger formelle systemer. Et eksempel på en form for uformell styringskanal kan være lobbying fra en interesseorganisasjon eller at en statlig aktør bruker uformelle kanaler og møteplasser.

De parti-organisatoriske styringskanalene er kanalene som gjør at folkevalgte politikere kan påvirke en prosess internt i et parti etter partiets vedtatte saksgang eller gjennom uformelle samtaler mellom folkevalgte på ulike nivåer (Reitan, Saglie et al. 2012). Dette kan skje gjennom de formelle vedtektsfestede beslutningsprosessene i partiene eller gjennom mer uformell kontakt mellom partifeller på ulike nivåer. De parti-organisatoriske styringskanalene har en viktig funksjon for ”top down” og ”bottom up” styring og påvirkning av politiske prosesser. Det forventes også at lokalpartiene følger opp partiets nasjonale politikk, og at nasjonale politikere lytter til lokale utfordringer (Reitan & Saglie, 2012).

4.2.3 Konflikter i flernivådemokratiet

For å forstå en aktørs rolle og i hvor stor grad en plan er vellykket og effektiv, er det viktig å forstå hvor konfliktene i flernivådemokratiet ligger. Et punkt der vi ofte ser konflikter i flernivåstyringen er der det er ulike eller bare delvis overlappende mål og interesser mellom aktører. Det kan være ulike sektors ulike ønsker, eller motstrid mellom lokale og nasjonale hensyn. Dette kan føre til spenninger i gjennomføringen av en plan (Baldersheim & Ståhlberg, 2010). Strandsonen er et godt eksempel på en slik konfliktarena hvor nasjonale mål er at den skal ivaretas og bevares, mens dette kan være i direkte motstrid mot mange lokale utviklingsmål. Jeg vil komme mer tilbake til dette i drøftingskapittelet.

Vi skiller ofte konfliktene i flernivåstyring i to hovedkonflikter. Reguleringspolitikk og fordelingspolitikk. Reguleringspolitikk skaper som oftest større konflikter enn fordelingspolitikken. Reguleringspolitikk er lover og forskrifter. Dette fører ofte til innskrenkninger i muligheter for enkeltpersoner og lokalsamfunn og ofte til en økt mobilisering og motstand lokalt. Arealplanleggingen er et godt eksempel på reguleringspolitikk. Noe som gjør at konfliktlinjene øker her er også at man ofte ser uenighet om målene i arealplanleggingen mellom lokale og nasjonale interesser. Eksempelvis kan det statlige nivået ønske å verne et område, mens man lokalt vil legge til rette for vekst i det samme området. I andre sektorer som f.eks. helse og utdanning er det ofte en større enighet om målet, men uenigheten ligger gjerne i veien for å nå dette. Dette demper konfliktnivået (Reitan & Saglie, 2012).

En annen tydelig konfliktlinje i flernivådemokratiet er de partipolitiske skillelinjene knyttet til temaer som sentralisering, miljøvernpolitikk, naturvern og grunneiernes rettigheter og muligheter arealpolitikken. Konfliktlinjene går på tvers av styringsnivåene og aktørene, ofte på grunn av motstridende mål, hensyn og oppfatninger om lokal utvikling kontra nasjonale målsetninger (Reitan & Saglie, 2012).

En fare ved uklar fordelingspolitikk/manglende regulering eller konflikter i styringen av et område er at *‘Allmenningens tragedie’* oppstår. Allmenningens tragedie er et begrep som er hentet fra økonomisk teori, hvor du får et problem hvis alle personer utnytter en ressurs for egen vinning uten noen ressursfordeling i fellesskapet. Hvert individ har et insentiv til å konsumere en ressurs, men på bekostning av andre individer - uten noen regulering eller i måter å utelukke noen fra å konsumere. Garrett Hardin lanserte begrepet i 1968 ved å spørre

hva konsekvensen hvis samtlige gjetere på et område, som handlet i egeninteresse, lot flokken beite på fellesskapets felles beiteland. Hvis alle gjetere handler i deres tilsynelatende beste egeninteresse, resulterer det i skadelig overforbruk (alt gresset blir spist, til skade for alle gjetere) (Thorsen, 2018).

4.3 Normativ planteori

4.3.1 Planhistorie

For å forstå ulike retninger og idealer er det viktig for diskusjonsdelen i oppgaven å gi et kort innblikk i planhistorien og en kort presentasjon av ulike planteoretiske idealer. Deretter vil jeg komme mer inn på detaljene i to ulike sentrale teorier. Normativ planteori sier noe om hvordan planleggingen bør gjennomføres og hvilke målsettinger man bør ha for planleggingen. Det er ikke en enkelt teori men en samling av ulike syn på planlegging og hensyn/verdier som bør vektlegges i planleggingen. Verken i plan og bygningsloven eller forarbeidene til loven er det tydelig definert hva planlegging er (Kleven, 2007). Vi må derfor se til andre kilder. I en anerkjent gjennomgang av de ulike idealene i planteorien skrevet av Hudson i 1979 beskriver han de ulike idealene med forkortelsen SITAR. Det er en forkortelse av de fem mest fulgte idealene for planlegging; synoptisk, inkrementell, transaktiv, advokat og reaktiv planlegging (Hudson, 1979).

De første planleggingsteoriene fra 1800- og starten av 1900-tallet så på planleggingen som en teknisk oppgave hovedsakelig løst av ingeniører. Det ble brukt logikk, matematikk og sunn fornuft som utgangspunkt for å løse ethvert problem. Dette kalles ofte for synoptisk eller rasjonell planlegging (Mo, 2001). Den første kritikken av denne modellen for planlegging kom fra dem som mente en inkrementell planlegging var bedre. Forkjempere for dette var blant annet amerikaneren Charles E. Lindblom. Han trakk frem denne modellen i 1959, og hevdet at det er mer hensiktsmessig å gjøre små tiltak i planleggingen og utformingen av byene fortløpende og på den måte ta tak i de utfordringene man sto overfor og få til en løsning kjapt. Tiltakene skulle iverksettes uten en helhetlig plan eller overordnet målsetning (Lindblom, 1959).

Fra 1970-tallet og utover begynte det å vokse frem flere andre planleggingsteorier og de nye teoretikerne kritiserte de to tidligere teoriene for helt nye aspekter. Dette må sees i

sammenheng med de store strukturelle, politiske og økonomiske endringene som var i den vestlige verden på 1960 og 70-tallet. Planleggingen ble kritisert, den klarte ikke lenger å løse samfunnsproblemene. Noe måtte gjøres med planleggingen, og hensikten med planleggingen måtte redefineres (Hudson, 1979).

Advokatplanlegging ble et svar på denne utfordringen og kritikken som ble reist mot tidligere idealer. Dette idealet mente at profesjonelle planleggere søker å representere interessene til ulike grupper i samfunnet på samme måte som en advokat gjør i rettssaker. Forkjempere for teorien mente at dette var nødvendig for å representere lavinntekts- og minoritetsgruppene som ikke alltid fikk sin stemme hørt på lik linje med de rike og mektige (Davidoff, 2016).

Den radikale planleggingen kom også som et alternativ til den instrumentelle og synoptiske planleggingen. Grabow og Heskin var to sentrale radikale planteoretikere. Deres kritikk gikk ut på at planleggingen som hadde vært var elitistisk, sentraliserende og endringsresistent. De foreslo heller et radikalt annerledes system, basert på fellesskap, lokal og egen medbestemmelse og desentralisering (Grabow & Heskin, 1973).

Den siste fremtredende planteorien er transaktiv planlegging. Denne teorien vektlegger at planlegging ikke bare skal foregå som noe som gjøres for borgerne, men også med borgerne. Planleggingen skal være et samspill mellom borgerne og planleggerne.

I dag eksisterer alle disse planidealene og er i varierende grad i bruk. I Norge har de i ulik grad styrt planleggingen og påvirket planlovverket og planpraksis (Kleven, 2007). I Norge er det det synoptiske planidealet som har påvirket aller mest for hvordan vårt planleggingssystem (med strenge hierarkiske plan- og beslutningsprosesser) er bygget opp

4.3.2 Instrumentell planlegging

Denne modellen baserer seg på kritikk av tidligere planteorier. Instrumentell planlegging er en metode der man forsøker å basere beslutninger på fakta og kunnskap som et grunnlag. Planleggere skal gjennomføre kunnskapsinnsamling, analyser, kartlegginger av årsak, sammenhenger og konsekvenser i en planprosess for på den måten å være sikker på hva som gir best måloppnåelse. Kunnskapen som ligger til grunn skal være objektiv og uavhengig. Et

begrep for å beskrive denne prosessen har vært instrumentell rasjonalitet (Amdam et al., 1998).

Målene til instrumentell planlegging handler om å gjøre mål, forutsetninger, alternativer, konsekvenser og løsninger synlige og etterprøvbare for ettertiden. Hvordan dette kunne gjøres beskrev Edward C. Banfield i 1959. I den kjente boken '*Ends and Means in Planning*' foreslo han en planleggingsmodell i tre steg for å sikre en inkrementell planlegging i tråd med verdiene nevnt over.

1. I det første steget skal en analyse avklare forutsetningene og mulighetene
2. Det andre steget skal avklare målsetningen
3. Siste steget evaluerer konsekvensene av de ulike alternativene

Banfield ønsket mest mulig informasjon i planprosesser, og at informasjonen skulle være tilgjengelig før det ble fattet en beslutning (Kvarv, 2019). Hvordan man best når målet må avgjøres av resultatet av en beslutning, ved å grundig analysere og vurdere på forhånd får man også minimert mest mulig usikkerhet før vedtak fattes. Målsetningen skal vedtas politisk, mens rammene, analyser og evalueringer og vedtakene mente Banfield at skulle fattes av planleggere. Dette gir relativt stor makt til planleggere sammenlignet med andre planleggingsteorier. Begreper som blir brukt for å beskrive denne typen planlegging er ofte ovenfra- og ned planlegging eller ekspertbasert planlegging (Amdam et al., 1998).

Denne modellen har blitt kritisert på to hovedpunkter. Det første punktet er at modellen baserer seg på at man har all kunnskap. Den åpner ikke for at det kan tilkomme ny kunnskap underveis i en prosess, store usikkerheter eller at forutsetningene kan være basert på uriktig informasjon. Det er også knyttet store kostnader til det å samle inn så mye kunnskap for alle beslutninger. Det andre hovedpunktet der inkrementell planlegging har møtt motstand og kritikk er at idealmodellen til Banfield ikke tar hensyn til at verdier og politikk er subjektivt og varierer fra person til person. Det er vanskelig å være så objektiv som det modellen legger opp til. Dette gir også en lav forutsigbarhet for ulike aktører i en planprosess (Aven et al., 2004).

4.3.3 Inkrementell planlegging

En av hoved kritikere til Banfields modell og den instrumentelle planleggingen var amerikaneren Charles Lindblom. Han kritiserte den instrumentelle planleggingen og lanserte sin egen planleggingsteori; inkrementell planleggingsteori.

En inkrementell planleggingsprosess kjennetegnes som nevnt tidligere gjennom små skrittvis endringer. Lindblom mente til forskjell fra instrumentell planlegging at problemene vi står overfor ofte er så komplekse at problemet, målene og løsningen må diskuteres. Resultatet av diskusjoner og politiske beslutninger blir ofte at det kun blir marginale endringer. Denne kritikken baserer Lindblom blant annet på funn fra empiriske studier av politiske planprosesser og beslutninger. Studiene viste at politiske vedtak sjelden eller aldri var radikale endringer men som ofte en liten justering av dagens praksis (Lindblom, 1959). Politikere tar kontinuerlig valg og avveinger for delbeslutninger og avveinger i ulike saker. Dette visker ut skillet mellom mål og virkemiddel, derfor søker den inkrementelle planleggingen å se mål og virkemiddel som et. Mål og virkemiddel må velges samtidig (Kvarv, 2019). Dette kan for planleggere fremstå frustrerende og vanskelig å nå et langsiktig mål ved inkrementell planlegging, men det vil politisk være lettere å forsvare.

Inkrementell planlegging, som gjerne anses som direkte motsatt av instrumentell planlegging, regnes som nedenfra- og opp planlegging. Forkjempere for denne teorien mener at stegvis og med små endringer kan resultater oppnås raskt. Følgere av teorien er også mer tilbøyelige til å inngå kompromiss både når det gjelder valg av mål og valg av hvordan man skal nå dette. Det kan ofte anses som bedre å komme til en kompromissløsning enn å stange hodet i veggen på jakt etter den perfekte løsningen. Dette er stor kontrast til Banfield sin metode, og for mange praktiske formål anses denne som mer realistisk å gjennomføre i praksis. Dette er ikke teorien for de store visjonene (Kvarv, 2019).

Kapittel 5.0: Studieområde – Akershus

Hensikten med dette kapittelet er å få en oversikt over studieområdet og problemstillingene i området og få en enkel oversikt over case-området som helhet og ekstra detaljert over de utvalgte kommunene Nes og Nesodden.

5.1 Om Akershus og strandsonen

Det tidligere fylket Akershus ble i forbindelse med regionreformen slått sammen med nabofylkene Buskerud og Østfold til Viken fylke. Idag består Akershus kun som et valgdistrikt ved stortingsvalg og som en kulturell og historisk region.

Akershus ligger rundt indre Oslofjord og omsluttet Oslo med et unntak, nord i Nordmarka der Oslo grenset med Buskerud og Oppland fylker. På den måten delte Oslo Akershus fylke i to ikke sammenhengende deler med Asker og Bærum på vestsiden av Oslo og Romerike/Follo på østsiden av byen. Fylket strakk seg fra Son (Vestby kommune) i sør til Skreikampen ved Mjøsa (Eidsvoll kommune) i nord, og fra åsene mellom Lier og Asker i vest til Sverige i øst. Akershus består tradisjonelt av tre regioner: Asker og Bærum i vest, Follo i sør og Romerike i øst/nord. Det tidligere Akershus fylke var et av de minste fylkene i landet i areal (4918 kvadratkilometer), men var før regionreformen nest størst i innbyggertall, kun slått av Oslo. Flesteparten bor i tilknytning til og i bybåndet til Oslo (Askheim, 2018). Oppgaven ser bevisst på to kommuner i ulike regioner i Akershus for å få en bedre forståelse av ulike utfordringer kommunene står overfor i arealplanleggingen.

Klimaet i Akershus er et typisk innlandsklima, men man har Mjøsa og Oslofjorden som legger en demper - minsker vinterkulden og holder på varmen lenge for nærliggende områder. Lavlandet i Akershus har fruktbart jordsmonn der det vokser edelløvskog, dette området er blant Norges beste jordbruksområder. De høyere liggende områdene har dårligere jordsmonn og hovedsakelig barskog. Disse områdene har lange tradisjoner for skogsdrift og tømmerproduksjon (Askheim & Thorsnæs, 2021).

Vassdragene i Akershus har vært viktige i lang tid. Dette har vært ferdselsårer og muliggjorde fløting av de store tømmerressursene i fylket. Senere gav de også grunnlag for industri som sagbruk, møller og andre verk. I dag blir vassdragene utnyttet som kraftressurser, og

produksjonen av vannkraft i fylket foregår hovedsakelig i Glommavassdraget, der det i 2003 ble produsert 900 gigawatt-timer. Dette utgjorde 0,8 % av Norges totale kraftproduksjon . All annen gjenværende utbyggbar vannkraft er vernet, blant annet Hurdalsvassdraget. Glomma er Akershus og Norges desidert største vassdrag. Glomma renner midt gjennom fylket gjennom Nes kommune videre ned til innsjøen Øyeren og videre inn i Østfold. Glomma og Øyeren har også mange andre sideelver av ulik størrelse og drenerer på den måten store deler av Akershus' areal. Den største sideelva er Vorma (Vestheim, 1998).

Sørøst for Glomma (I blant annet Nes og Aurskog Høland kommuner) ligger den nordlige delen av Haldenvassdraget. Andre viktige vassdrag er Mangenvassdraget helt øst i Akershus. Dette vassdraget drenerer inn i Sverige og blir en del av Göta älv som munner ut ved Göteborg. I Asker/Bærum og Follo, finnes det ingen virkelig store vassdrag, men mange mindre bekker og elver som ender i Oslofjorden. Noen viktige vassdrag i denne delen av fylket er Sandvikselva, Lysakerelva og Gjersjøelva.

5.2 Presentasjon av kommunene i utvalget

5.2.1 Nesodden kommune

Nesodden kommune er en kommune beliggende på en halvøy i Indre Oslofjord med Bunnefjorden på østsiden og hovedløpet av fjorden til vest. Kommunen er en del av Follo-regionen i Akershus og har bare landegrenser til Frogn kommune i sør.

Nesodden er liten i areal med 60,8 km², etter kommune- og regionreformen er det bare 14 norske kommuner som er mindre i areal. Ca 75 % av arealet på Nesodden består av skog og utmark og de fleste av kommunens 19 567 innbyggerne bor i et tettsted (ca 86 %).

Kommunen er en av de største hyttekommunene i Akershus med lang historie og tradisjon med hytter, spesielt langs sjøen. Det er en rik natur på Nesodden med mange viktige naturkvaliteter og økosystemer, vi finner f.eks. Norges nordligste eikeskog her. Nesodden har ingen elver eller større vassdrag. Kommunens lengste bekk er på ca syv km og starter ved Svestad gård og munner ut ved Fagerstrand. Det finnes flere mindre vann og tjern i kommunen, de fleste av disse ble oppdemmet til enten vannforsyning eller isproduksjon (Thorsnæs & Askheim, 2021b).

5.2.2 Nes kommune

Nes kommune ligger nordøst i gamle Akershus på Romerike. Kommunen grenser til Innlandet fylke i nord (Nord-Odal kommune) og øst (Sør-Odal kommune). Kommunen grenser for øvrig til Eidsvoll, Ullensaker, Lillestrøm og Aurskog-Høland kommuner. Kommunen er blant de største i areal i gamle Akershus med 609 km² og med en befolkning på 21 885 personer. Kommunen består primært av jordbruks- og skogarealer. Kommunen er blant de viktigste jordbrukskommunene i Norge, og har tredje størst jordbruksareal etter Ringsaker og Steinkjer. Nes kommune har aller størst kornareal og -produksjon av alle norske kommuner. Gjennom kommunen renner to store vassdrag, Glomma og Vorma. Disse har vært viktige for handel, næringsliv og kultur i kommunen. Det finnes også flere store vann og mindre vassdrag i kommunen (Thorsnæs & Askheim, 2021a).

Kapittel 6.0: Empiri

I dette kapittelet presenteres resultatene fra dokumentanalysen og for resultatene fra de kvalitative intervjuene med informantene. Kapittelet danner et viktig grunnlag for drøftingskapittelet.

6.1 Funn fra dokumentanalysen

6.1.1 Introduksjon til dokumentanalysen

Dokumentanalysen baserer seg på samtlige kommuneplaner i gamle Akershus fylke, primært bestemmelsene og kommuneplankartene. Det er disse elementene i kommuneplanens arealdel som er juridisk bindende. Kommuneplanarbeidet er et stort arbeid som gjennomføres på tvers av mange sektorer og fagfelt. Hvordan kommunene utarbeider kommuneplaner styrer kommunene i stor grad selv, de har kun formelle rammer å forholde seg til.

Kommuneplanene i Akershus varierer med tanke på når de ble vedtatt, fra 2014 til 2020.

Regelverket har også variert noe i denne tidsperioden, noe som kan ha gitt utslag på bestemmelsene i de ulike kommuneplanene.

6.1.2 Bygge/tiltaksgrense i kommuneplanen

Av de 22 kommunene som var i Akershus før regionreformen er det 20 kommuner som har fastsatt en grense på inntil 100 meter i kommuneplanens arealdel der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt langs vassdrag. De kommunene som har fastsatt en slik grense har gjort dette på ulike måter, enten gjennom ulike planbestemmelser eller ved påtegning i arealplankartet. To kommuner har valgt å ikke fastsette en byggegrense langs vassdrag. Disse er Lørenskog og Hurdal. Lørenskog har valgt å ikke gjøre det i kommuneplanen, men har flere kommunedelplaner med en slik bygge/tiltaksgrense som kommunen mener i forarbeidene ivaretar hensynene. Hurdal har heller ikke fastsatt en slik grense, og de ser det som tilstrekkelig at det største vassdraget i kommunen (Hurdalsvassdraget) er vernet av Stortinget gjennom rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

Det er stor variasjon når det gjelder hvordan en slik bygge/tiltaksgrense er fastsatt i de ulike kommunene. Enkelte kommuner som f.eks. Gjerdrum kommune har i sine bestemmelser et generelt forbud mot tiltak 25 meter på hver side av alle kommunens vassdrag. Andre kommuner som Ski og Bærum har en langt mer differensiert praksis, hvor det er ulik grense alt fra 5-100 meter fra vassdrag/bekk/elv avhengig av størrelsen, omgivelsene og vassdragets karakter. Ingen av kommunene har en differensiert strandsone hvor man på plankartet konkret har tegnet inn byggegrense tilsvarende det Sandefjord kommune i Vestfold fylke har innført sammen med flere andre Vestfolds-kommuner i tråd med regional kystsoneplan og tilhørende veileder for inntegning av byggegrenser langs sjøen (Vestfold Fylkeskommune, 2014). Hvordan meterverdien er fastslått gjennom bestemmelsene til kommuneplanens arealdel fremkommer ikke tydelig. Det har heller ikke lyktes å finne vurderinger hva som er bakgrunn for disse i forarbeider til noen av planene.

Flere kommuner er tydelige på - enten i kommuneplanens arealdels bestemmelser eller i tilhørende retningslinjer - at kommunen har mulighet til å gi dispensasjon. Enebakk kommune er en av dem og i retningslinjene til bestemmelsene i kommuneplanen om vassdrag finner vi følgende: *''Retningslinje til bestemmelse 2.17 Bygegrense til vassdrag....Der det allerede er inngrep innenfor byggeforbudssonen kan kommunen ha en mindre restriktiv holdning til å gi dispensasjon.''* (Enebakk kommune, 2018). Det er flere andre kommuner

som også varsler en mindre restriktiv holdning til å gi dispensasjon fra bestemmelsene i enkelte tilfeller.

6.1.3 Hvilke vassdrag omfatter bestemmelsene

Den vanligste praksisen i bestemmelsene i kommuneplanen er å fastsette en fast byggegrense som gjelder samtlige vassdrag i kommunen, men likevel ofte slik at de største vassdragene har en noe videre byggegrense. Av kommunene som har fastsatt byggegrense er det kun Ullensaker og Frogn kommuner som ikke har en byggegrense for alle sine vassdrag, men kun langs noen opplistede. Byggegrensen er vanligvis ikke tegnet opp i kommuneplankartene, unntakene er Gjerdrum, Sørum og Frogn kommuner som har tegnet inn byggegrensen langs de største vassdragene. Vestby og Enebakk kommuner er de eneste som har tegnet byggegrensen inn i kartet ved samtlige vann og vassdrag den gjelder for.

6.1.4 Bestemmelser om bevaring av kantsonen

Litt over halvparten av kommunene i Akershus har bestemmelser om hvordan kantsonen langs vassdrag skal forvaltes og bevares, og eventuelt utvikles. Eidsvoll kommune er en av disse kommunene; *''§9....Kantvegetasjon langs sjø og vassdrag skal bevares for å gi levested for planter og dyr.''* (Eidsvoll Kommune, 2020). Det varierer hvordan kantvegetasjonen langs vassdrag er fastsatt i de ulike kommunene. De fleste har en bestemmelse lignende Eidsvoll sin hvor det må benyttes skjønn i hver enkelt sak når det gjelder hvor langt fra vassdraget som skal ansees som kantvegetasjon, mens enkelte andre kommuner som eksempelvis Vestby har en fastsatt kantsoner på 8 meter langs alle kommunens vassdrag uavhengig av naturgitte variasjoner.

6.1.5 Tilrettelegging

De fleste kommunene har i sine bestemmelser en veldig streng bestemmelse som ikke åpner opp for unntak fra regelen for tilrettelegging for friluftsliv/turveier, allmennhetens ferdsel eller tekniske installasjoner langs vassdrag. Nes kommune er et godt eksempel på en bestemmelse som ikke åpner for noen form for unntak; *''§ 1.10 Byggeforbud langs vassdrag i området inntil 100 meter fra strandlinjen langs hovedvassdragene er det ikke tillatt med bygge- og anleggstiltak etter PBL § 20-1 første ledd bokstavene a, b, d, j, k og l. For andre vann og vassdrag gjelder tilsvarende byggeforbud inntil 50 meter fra strandlinjen.''* (Nes

Kommune, 2019)'. Bærum sammen med fem andre kommuner har valgt en annen løsning, og gir unntak for noen ting fra byggegrensen langs vassdrag. I Bærum kommunes bestemmelser heter det: *“...Turstier, byggverk og tekniske installasjoner som har sammenheng med vassdraget kan tillates.”* (Bærum kommune, 2018). Informanten fra statsforvalteren mente at de aller fleste kommunene gir dispensasjoner til tilsvarende formål som det Bærum har listet opp. For kommunene som ikke er tydelige på hva det kan gis dispensasjoner for, kan dette gi en lav grad av forutsigbarhet overfor søkere og andre aktører.

6.1.6 Lukking av bekker

De fleste av kommunene har i kommuneplanens bestemmelser en retningslinje eller bestemmelse som forbyr lukking av bekker og vassdrag. Et eksempel på en slik bestemmelse har Frogn kommune vedtatt; *“§ 13 Naturmiljø. 2. Det er forbudt å lukke og fylle ut i vassdrag. Sone for kantvegetasjonen skal ivaretas, jfr Vannressurslovens § 11.”* (Frogn Kommune, 2013). De øvrige kommunene i Akershus har som hovedregel nesten likelydende bestemmelser. Det er åtte (Nes, Aurskog-Høland, Hurdal, Eidsvoll, Lørenskog, Asker, Vestby og Ås) kommuner som ikke har bestemmelser knyttet til lukking av bekker. I kommunene som ikke har vedtatt at det ikke er tillatt med lukking av bekker, betyr ikke dette nødvendigvis at det er tillatt. Dette vil da være konsesjonspliktige tiltak og det kreves en søknad etter Vannressurslovens §11 (*Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven - Lovdata, 2000)*). Det å forsterke dette vernet i kommuneplanen gjør det vanskeligere å få dispensasjon og viktigheten blir fremhevet

6.1.7 Bruk av hensynssoner

Et annet virkemiddel samtlige kommuner i Akershus benytter seg av i planleggingen er hensynssoner. Hensynssone som virkemiddel ble innført i plan - og bygningslovsloven fra 2008. Loven krever at viktige hensyn i planleggingen skal vises på kommuneplannivå, med tilhørende bestemmelser (Miljøverndepartementet, 2009b). Dette har alle kommunene fulgt opp og ivaretatt i sine kommuneplaner. Det er flere ulike hensynssoner som er brukt, men som sammen er med på å ivareta intensjonene knyttet til strandsonen. Eksempler på hensynssoner som er benyttet i kommuneplanene i Akershus er hensynssone om landskap, flom, nedslagsfelt for drikkevann, naturmiljø, vassdragssoner, flomveier og mange flere.

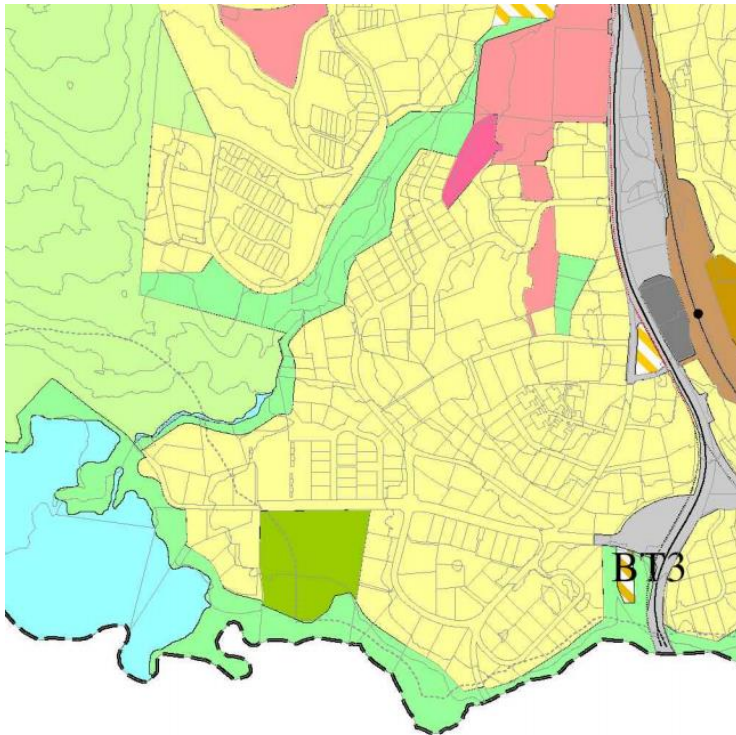
Listen over ulike hensynssoner som er brukt er lang. Dokumentanalysen viser at hensynssoner er brukt flittig av kommunene i planarbeidet.

6.1.8 Arealformål

En gjennomgang av kommuneplanenes arealplankart viser også at et annet grep for å bevare vassdragene og deres kantsoner er i valg av arealformål i kartet. De fleste kommuner velger bevisst å ha LNF (Landbruks-, natur- og friluftformål¹) istedenfor formål som i større grad tillater utbygging som eksempelvis bolig eller sentrumsformål mellom bebyggelsen og vassdragene. Et eksempel på dette ser vi i Bilde 1 under, hvor det mellom boligformålet og vassdraget er et område avsatt til LNF. Dette er ikke et vern, fordi de aller fleste kommuner tillater noe bebyggelse og tiltak i LNF, men det er et tydelig signal om hvilke verdier og interesser som veier tyngst innenfor LNF formålet. Et eksempel på tiltak som er godkjente i LNF områder hentet fra bestemmelsene til kommuneplanen til Ullensaker kommune:

“Generelt byggeforbud Innenfor LNF områder: I landbruks- natur- og friluftsområdene er det ikke tillatt å oppføre nye bygninger eller andre konstruksjoner og anlegg som ikke er tilknyttet stedbunden næring.... ..Søknad om mindre byggetiltak som for eksempel tilbygg, fasadeendringer, garasjer, uthus, boder o.l. på bebygde bolig- og fritidseiendommer tillates, forutsatt at det ikke etableres ny boenhet.” (Ullensaker kommune, 2021). Det er med andre ord lov til å gjøre relativt mange tiltak, både landbrukstiltak og andre byggetiltak i LNF langs vassdrag dersom det ikke også er en byggegrense.

¹LNFR - Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift. Kommunene i Akershus og andre områder uten reindrift har fått mulighet til å ut reindrift fra arealformålet



Bilde 1: Utklipp for kommuneplankartet til Oppegård kommune som viser Oppegård syd. Langs kommunegrensen i sør på kartet og gjennom den grønne korridoren som går fra nordøst til sørvest renner to relativt store bekker, i sørvest ser vi Gjersjøen. Det er bevisst satt av et område til LNF mellom bebyggelsen og bekkene/vannet, for å bevare vassdragene og kantvegetasjonen.

6.1.9 Statlige og regionale føringer

Det meste av arealplanleggingen er overlatt til kommunene som nevnt tidligere, men rammene for arbeidet er vedtatt og bestemt av statlige og regionale myndigheter. Hvilke rammer kommunene har å forholde seg til er enormt viktig for hvordan de kan løse sin arealplanlegging. Departementer, statlige direktorater, statsforvaltere og fylkeskommuner kan gi føringer for arealplanleggingen i kommunene. Derfor vil jeg i denne oppgaven gi et kort overblikk over de viktigste statlige og regionale føringene for planlegging langs vassdrag:

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023

Etter plan og bygningsloven § 6 -1 skal regjeringen hvert fjerde år legge frem nasjonale forventninger til arealplanleggingen. Nasjonale forventninger skal legges til grunn for kommunenes og fylkeskommunens planarbeid samt være førende for statlige myndigheters

arbeid/innspill i arealplanleggingen (Regjeringen, 2019). Den siste som ble lagt fram av regjeringen Solberg kom i 2019 og hadde flere punkter knyttet til vassdragsforvaltningen.

Forventningene slår fast at vassdragene er viktige for norsk natur, livskvalitet og norsk næringsvirksomhet. Den legger ambisiøse målsettinger om at vassdragene skal ivaretas, sikres god miljøstandard, sikres mot forurensning og at de er en viktig del av norsk infrastruktur (spesielt knyttet til drikkevannsforsyning). Regjeringen slår fast at målsettingene skal nås gjennom god arealforvaltning i kommunene

I de nasjonale forventningene ligger også flere krav til kommunene, deriblant følgende krav: *“Fylkeskommunene og kommunene vurderer arealbruken i strandsonen langs sjøen og i og langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv, og tar særlige hensyn til naturmangfold, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.”* (Regjeringen, 2019).

Statlige planretningslinjer (SPR) for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Formålet med retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Retningslinjene er utarbeidet som en oppfølging og tydeliggjøring av hvordan § 1-8 i plan- og bygningsloven skal forstås og brukes. Målsetningen er å ivareta hensynene som loven legger opp til og ivareta allmenne interesser langs sjøen og på den måten unngå uheldig utbygging i strandsonen langs sjøen. Retningslinjene slår fast at det blant annet skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering i Norge, der vernet skal være strengest i sentrale områder rundt storbyer (blant annet hele Indre Oslofjord) der presset på arealene er størst. Retningslinjene avklarer kun hvordan lovverket skal tolkes og brukes langs sjøen, de nevner ikke strandsonen langs hverken vann eller vassdrag med ett ord. De er tatt med i denne oppgaven fordi mange kommuner ser paralleller mellom strandsonen langs sjøen og langs vassdragene og trekker disse retningslinjene inn i sin planlegging av vassdragene. Det finnes ikke noen tilsvarende retningslinjer for forvaltningen av vassdrag.

Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag:

De siste 100 årene, særlig i etterkrigstiden, har kraftutbygging i økende grad stått for store inngrep i vassdragene i Norge. Som følge av dette og store konflikter mellom verne/friluftinteresser og kraft-interesser ble det allerede i 1960 gjort forsøk på ivareta

begge interessene. Resultatet ble at vi i dag har fire verneplaner for vassdrag vedtatt av Stortinget, pluss en samlet plan for prioritering av kraftutbygging. Verneplanene har som hovedmål å verne vassdragene mot kraftutbygging, men i verneplanarbeidet har det blitt presisert at vassdrag som er vernet mot kraftutbygging også må behandles med varsomhet når det gjelder andre typer inngrep. Eksempler verneplanarbeidet trekker frem som inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag er veibygging, hogst, masseuttak, vannuttak, terrengplanering, planting, flomvern, kanalisering, bygg/anlegg og diverse forurensning. Retningslinjene slår tydelig fast: *‘Arealer i vassdragsbeltet langs vannstrengen som ikke båndlegges, bør legges ut til landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel’* (Miljøverndepartementet, 1994). I Akershus er følgende vassdrag vernet: Hurdalsvassdragene, Haldenvassdraget, Leira og Osломarkvassdragene (Viken - NVE, 2021).

Det gjøres oppmerksom på at disse retningslinjene er fra 1994 og skrevet etter gammel plan og bygningslov. Retningslinjene er likevel fortsatt gjeldende i dag.

Dispensasjonsveileder

Dispensasjonsveileder er en veiledning til plan- og bygningslovens kapittel 19 med hovedvekt på dispensasjon fra arealplaner. Dispensasjonsveileder utarbeides av Statsforvalteren, og er et verktøy for å fastslå hvem som skal oversendes dispensasjonssaker fra kommunene. Veilederen skal klargjøre hvilke vurderinger kommunen må gjøre før det kan gis dispensasjon og hvilken dokumentasjon som kreves. Statsforvalteren i Oslo og Viken ble slått sammen i forbindelse med regionreformen, og har ikke utarbeidet en egen dispensasjonsveileder enda, men arbeidet er igang. Det har vært tre ulike i de gamle fylkene. Statsforvalteren har som mål å harmonisere disse tre. Dispensasjonsveiledere varierer også mellom øvrige statsforvalter-embeter. Et eksempel på at dispensasjons-veilederne varierer fra fylke til fylke er at i dispensasjonsveilederen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus het det: *‘Dispensasjon for alle tiltak innenfor 100-metersbeltet langs vassdrag skal sendes til Fylkesmannen og fylkeskommunen* (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2020)’ mens Fylkesmannen i Vestfold og Telemark vurderer det annerledes; *‘Å håndheve kommuneplanens forbud mot tiltak langs vassdrag er kommunens ansvar.’* (Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020). Hvilken praksis Statsforvalteren i Oslo og Viken lander på er fortsatt usikkert.

6.2 Funn fra intervju

6.2.1 Kort om Nes og Nesoddens planbestemmelser

For å kunne best forstå diskusjonen og funnene fra intervjuene vil jeg kort legge frem gjeldende bestemmelser i de to kommunene som oppgaven har hatt et ekstra fokus på, Nesodden og Nes. Det finnes flere andre bestemmelser som omhandler vassdrag f.eks. knyttet til flom eller kantvegetasjon, disse vil jeg r hen vise til løpende i teksten. Bestemmelsene i de to kommunenes planer om byggegrense langs vassdrag er følgende

Nes kommune sin bestemmelse:

§ 1.10 Byggeforbud langs vassdrag. I området inntil 100 meter fra strandlinjen langs hovedvassdragene er det ikke tillatt med bygge- og anleggstiltak etter PBL § 20-1 første ledd bokstavene a, b, d, j, k og l. For andre vann og vassdrag gjelder tilsvarende byggeforbud inntil 50 meter fra strandlinjen (Nes kommune, 2019).

Nesodden kommune sin bestemmelse:

*§ 20 Bestemmelser om byggeforbud langs vassdrag (pbl. § 11-9 nr. 5)
Det er ikke tillatt å oppføre bygninger, andre byggverk, varige eller midlertidige konstruksjoner nærmere enn 15 meter fra elver, bekker og flombekker, eller bekkelukkinger som kan gjenåpnes som er mindre enn 20 km². Ved vassdrag med nedbørsfelt over 20 km² er byggeforbudet minimum 30 meter. For myr, tjern og dammer er grensen 30 m. For arealer der hensynssone H530 Sikringssone mot flom gjelder, skal sikringssonen følges dersom denne viser større lengder/arealer enn nevnt over (Nesodden kommune, 2019).*

6.2.2 Bakgrunn for bestemmelsene

Både Nes og Nesodden kommuner er blant de kommunene i Akershus som har et relativt strengt regime knyttet til strandsoneforvaltningen langs vassdrag. På spørsmål om hvorfor de har valgt en slik løsning trakk informantene fra Nes fram:

“Nes kommune har et veldig lavt utbyggingspress og utbygging generelt langs vassdragene våre, så det å sette et strengt regelverk gir ikke de store utfordringene hos oss. Arealene langs vassdragene er uansett også nesten ubeboelige med flom, sumpmark, viktige myr- og landbruksinteresser og kvikkleire slik at det å bygge her ville også vært veldig vanskelig”.

Informanten fra Nes fortalte også at de så det som uproblematisk å innføre en slik bygge/tiltaksgrense, samt å håndheve den. Vernet mot naturskader og bevaring av viktige natur- og landbruksinteresser var de viktigste argumentene for å innføre en slik grense. Bakgrunnen for Nesodden sine bestemmelser er nesten motsatt, idet de innførte en byggegrense fordi presset på arealene er stort. Nesodden har opplevd en stor utbygging av strandsonen langs sjøen og vassdrag over lang tid og det er få tilgjengelige arealer igjen for allmennheten i 100-metersbeltet, både langs sjø og vassdrag. Informanten fortalte:

“Vi ser en utbygging langs vann og vassdrag i Norge i dag, og om 50 år tror jeg det er få områder langs vann og vassdrag som ikke er bygget ned ved storbyene våre. Vi må være tydelige på at allmennhetens interesser veier tyngst - akkurat som langs sjøen”

Bakgrunnen for hvorfor man velger å innføre en byggegrense ser altså ut til å variere, og det må også antas at dette er naturlig. Det er ulike naturgitte forutsetninger, kulturelle, historiske, miljømessige og andre forhold som spiller inn. Men felles for begge kommunene er at man ønsker å sikre innbyggernes interesser også i fremtiden, uansett om det er bevaring av natur og historie, beskyttelse mot flom og skred eller om det er tilgangen til et felles gode som ligger til grunn.

6.2.3 Vassdrag blir nedprioritert i oppfølgingen av planene

Alle informantene mente at strandsonen langs vassdragene bør tas vare på, sikres i planer og nedfelles i målsetninger. De trakk frem at dette var av stor verdi både for allmennheten, landskapet og naturmangfoldet.

Informantene ble spurt om hvordan de hadde jobbet med bestemmelsene og hva som gjorde at de falt ned på de valgte bestemmelsene knyttet til vann og vassdrag. En av informantene fra Nesodden kunne fortelle at:

“Kommuneplanarbeid er et omfattende arbeid, vi fikk dårlig tid og skulle gjerne ha vurdert bestemmelsene knyttet til vassdrag mer nøye. Men vi la inn tilsvarende bestemmelser vi så nabokommuner og andre hadde og tilpasset dem noe til lokale forhold. Det var viktig for oss å ha så strenge regler at vi ikke åpnet for noe utilsiktet,

men heller åpnet for å bygge nærmere enn hva byggegrensen tilsier gjennom dispensasjon. Vi har prioritert strandsonen langs kysten i denne omgangen''.

I dette utsagnet er det mange relevante aspekter informanten kommer inn på og jeg vil nevne noen av dem.

Tidsaspektet er det ene. Begge kommuner nevnte denne utfordringen. I tillegg uttalte informantene fra begge kommunene at de har gjennomført et omfattende arbeid med ny kommuneplan, også knyttet til vassdragene. Ingen av dem har bare ''rullert den gamle'' med mindre justeringer. Det har vært utarbeidet helt nye bestemmelser og retningslinjer. Informantene trekker frem at dette er et stort, komplekst og tidkrevende arbeid. Informantene opplyser at de gjerne skulle ha vurdert bestemmelsene sine mer nøye, men at dette ble nedprioritert til fordel for andre tema.

Et annet sentralt utsagn var at man på grunn av tidspress velger en løsning med strenge regler og til gjengjeld benytter dispensasjonsmuligheten som styringsverktøy. Dispensasjon er ment som et fritak for i et enkelt tilfelle å ikke følge en lov/forskrift («dispensasjon», 2020). Å benytte dette som styringsverktøy anså begge kommunene og Statsforvalteren som god praksis. Informanten hos Statsforvalteren fastslo at ''Det er umulig å planlegge seg bort i fra dispensasjoner, det er en viktig del av plansystemet vårt''. Kommunene var åpne for at dette kunne uthule dispensasjons-regelverket dersom dispensasjoner ble vanlig.

Kommunene er åpne for at det kan gis dispensasjoner og bruker dette som et styringsverktøy. Funnene fra dokumentanalysen (se kapittel 6.1.2) viser at flere kommuner allerede i sine retningslinjer og bestemmelser varsler en mindre restriktiv holdning med hensyn til å dispensere fra bestemmelsene om byggegrense. De samme funnene kunne informantene bekrefte. Det at kommunene bruker dispensasjon som styringsverktøy og aktivt varsler en lite restriktiv holdning til dispensasjoner kan skape presedens for dispensasjon i mange saker, og bestemmelsene mister dermed mye av sin hensikt.

6.2.4 Meterverdi eller skjønn

“Vi valgte å fastsette en fast meterverdi som byggegrense, istedenfor skjønnsmessige vurderinger som den ‘naturlige kantsonen’, ‘nærliggende områder’ og ‘inntil vassdraget’ slik vi så enkelte andre kommuner hadde brukt. Dette er krevende for oss å vurdere og kan gi lav grad av forutsigbarhet, noe vi ikke ønsket.”

Dette opplyste en av informantene på Nesodden. En tilsvarende begrunnelse hadde også Nes kommune. Statsforvalterens representant mente dette er en god praksis, men savnet at kommunen kartfester denne meterverdien i kommuneplankartet sitt. Han mente at dette ville øke lesbarheten av regelverket og bestemmelsene. Kommunene sa at de ikke hadde vurdert dette i nåværende plan, men skulle se på det ved neste rullering.

Ingen av kommunene hadde differensiert strandsonen sin ved å tegne inn byggegrense og tilpasse denne til de kontekstuelle forholdene, verken langs vassdrag eller langs sjøen slik det åpnes for i *“Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen”* og slik blant annet alle kommunene i Vestfold har gjennomført langs hele kystlinjen . Informantene fortalte at Nesodden vurderte å starte opp et slikt arbeid langs sjøen. På sikt vurderte de å tegne inn byggegrense også langs vassdragene.

6.2.5 Vurderingsplikten og dispensasjoner

Informanten fra Statsforvalteren fortalte at deres etat er usikker på deres egen rolle i forvaltningen av strandsonen langs vassdragene, og utdyper:

“Vi er i en prosess nå hvor vi skal lage ny dispensasjonsveileder (Statsforvalterens veileder til kommunene over hvilke saker som skal sendes til Statsforvalteren, herunder veiledning til hvordan kommunene bør håndtere dispensasjoner langs vassdrag) hvor vi skal se hvor Statsforvalteren i Oslo og Viken står, for det har vært ulik praksis i de tre gamle fylkene. Praksis i resten av landet varierer veldig; Statsforvalteren i Vestfold anser byggegrensen langs vassdrag som et rent kommunalt anliggende mens Statsforvalteren i Vestland mener at her kan de sende innsigelse og uttalelser til saker som angår strandsonen langs vassdrag....”

Noe av bakgrunnen for at Statsforvalterens representant er usikker på deres egen rolle i denne saken er mangel på veiledere fra departementet og fra lovgiver. Det foreligger heller ikke

tydelige forarbeider om temaet. Flere av informantene fra kommunene trakk frem dette som en utfordring. Uten tydelig veiledning med hensyn til hvordan vurderingsplikten skal utøves, eller hva som er god praksis i forvaltning av strandsonen, vil kommunenes praksis variere veldig. Det er også vanskelig å vurdere kommunenes oppfølging av den lovfestede plikten til å innføre byggegrenser langs vassdrag, uten en tydelig veiledning med hensyn til på hva denne plikten bør innebære i praksis. Informantene i kommunene var usikre på hva som faktisk kreves av kommunen for å gjennomføre plikten.

Et sentralt argument for planlegging er forutsigbarhet og rettferdighet overfor innbyggere og næringsliv for på den måten å unngå tallrike dispensasjoner. En god planbasert forvaltning kan gi mer helhetlige og sammenhengende planer og prosjekter. Fagspesialisten fra Statsforvalteren beskrev det slik:

''Hvis vi har en sak knyttet til strandsoneforvaltningen der vi har fått en anke på vårt vedtak og den går til en settestatsforvalter, aner jeg ikke hva resultatet blir om jeg sender den til f.eks. Statsforvalteren i Vestland eller Innlandet. Men jeg er ganske sikker på at resultatet ikke blir det samme.''

Dette gir lav forutsigbarhet til forvaltningen. Informanten mente at det innenfor samme statsforvalterembete er ganske lik praksis med hensyn til hvilke dispensasjoner det åpnes for. Men praksis varierer veldig mellom de ulike embetene i landet. Dette kan oppleves urettferdig og gir en lav tiltro til systemet. Statsforvalteren opplever at det er presedens for å innvilge dispensasjon for tiltak langs vassdrag, og at de har få muligheter til å nekte dispensasjon - med mindre det kommer ny politikk/føringer som tilsidesetter presedensen.

6.2.6 Forholdet til landbruket

De fleste arealene som grenser til vann og vassdrag i Akershus er landbruks- og skogbruksarealer. Alle informantene påpekte at det er en utfordring knyttet til at forvaltningen av disse områdene ofte ligger i en annen sektor/etat i kommunen eller i et interkommunalt samarbeid (slik f.eks. landbrukskontoret i Follo er for Follo-kommunene). Informanten fra Nes kommune beskrev samarbeidet slik:

“Vi forsøker å ha et godt samarbeid med landbrukskontoret, og forsøker ofte å involvere landbrukskontoret i saker som angår dem, men de er nok ikke så gode på å involvere oss. Det blir sånn når man sitter i ulike bygg og ulike avdelinger”

Denne utfordringen oppleves lik også hos de andre forvaltningsaktørene og samsvarer rimelig godt med funnene i dokumentanalysen. Informantene trakk frem at flere sektormyndigheter (som f.eks. landbruksmyndighetene) ikke alltid samhandler med planmyndighetene i sin saksbehandling. Dette kan være utfordrende og kan føre til at man ikke klarer å se helhetlig på en sak/område og lett fester blikket kun på egen sektor når beslutninger fattes.

Informantene fra begge kommunene som ble intervjuet var klar på at landbrukstiltak (nydyrking, trefelling/vedproduksjon, grøfting og annet landbruksrelatert) ikke var omfattet av byggegrensen og at dette var opp til landbruksforvaltningen å fatte vedtak og utarbeide retningslinjer for. Informantene hadde erfaring med at dette kunne svekke vassdragenes vern. Det er viktig å påpeke at kantvegetasjonen også har et vern gjennom lov om vassdrag og grunnvann ofte kalt vannressurslovens §11. Etter loven skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte langs vassdrag med årssikker nedbør. Lovteksten har flere unntak og gir ikke et veldig sterkt vern (*Vannressursloven*, 2000). Vilde Mürer har studert hvordan erfaringene med vernet er langs Verdalsvassdraget. I sin studie påpeker hun at lovgiver gjennom paragrafen legger opp til en ansvarsfordeling mellom grunneiere, kommuner, Fylkesmannen (i dag Statsforvalteren) og NVE. Dette lykkes ikke helt i praksis og det rår usikkerhet om hvordan ansvarsfordelingen skal foregå og tolkes. Funnene hennes tyder på at de ulike aktørene ofte blir for passive, og at kommunene må benytte mulighetene etter pbl til å fastsette et tydeligere vern i kommuneplanens arealdel dersom man skal lykkes med å bevare kantvegetasjonen (Mürer, 2019).

6.2.7 Bygging langs vassdrag gjennom reguleringsplan

Informantene fra begge kommuner mente at dagens praksis og regelverk fungerer godt og at det så langt ikke har vært gitt noen dispensasjoner som de husker fra bestemmelsene knyttet til vassdragene og at bestemmelsene blir overholdt.

Likevel viste begge kommuner til at det har vært gjennomført større prosjekter langs vassdragene i begge kommuner til tross for bestemmelsene. Informantene fortalte at i begge kommuner settes bestemmelsene til side dersom kommunen vedtar andre “snillere”

bestemmelser i en reguleringsplan. De fleste større tiltak krever reguleringsplan. Dermed kan det likevel åpnes for bygging på denne måten. Dette er i tråd med Lex posterior prinsippet som er redegjort for i kapittel 2.1.4:

“Man kan tilsidesette bestemmelsene i kommuneplanen i en reguleringsplan, men vi mener hensikten da bør bli ivaretatt og ligger som en føring inn i reguleringsarbeidet. Noen ganger er det naturlig og ønskelig å sette bestemmelsene til side for å sikre et best mulig resultat for alle.”

Fra Nes ble det vist til et eksempel hvor byggegrensen langs vassdrag i kommuneplanen var tilsidesatt i reguleringsplanen Vormsund øst Brulia. Informantene fra Nesodden kunne ikke huske planer der de hadde fraveket byggegrensen langs vassdrag. Det kan finnes gode grunner for å sette bestemmelsene til side, og informantene trakk fram noen av dem: vei- og brobygging, åpne opp et tidligere privat område for allmennheten, skaffe båtplasser, bygge brygger og kaianlegg og for å utnytte arealene bedre og/eller få til en mer helhetlig plan. Dette var noen av momentene og begrunnelsene som kommunene hadde gitt for å tilsidesette bestemmelsene i dispensasjoner, og de var åpne for at det samme kunne gjøres i en reguleringsplan. I reguleringen for Vormsund øst Brulia var bakgrunnen for å gå bort fra byggegrensene i kommuneplanen at endringen kunne åpne opp et område som tidligere var stengt for allmennheten. Et så generelt byggeforbud som begge kommuner har vil ikke alltid passe eller være hensiktsmessig men bestemmelsene og hensiktene bak dem søkes ivaretatt gjennom reguleringsarbeidet. Alle informantene var tydelige på at det beste var å avklare dette i kommuneplanarbeidet for derved å sikre en helhetlig samfunnsutvikling.

Kapittel 7.0: Diskusjon

I dette kapittelet drøftes de funnene som er beskrevet i empirien. Først vil jeg ta for meg de fire underproblemstillingene nevnt i første kapittel. Avslutningsvis vil jeg se på disse i sammenheng og drøfte hovedproblemstillingen.

7.1: Kommunale virkemidler for ivaretagelse av strandsonen ved vassdrag

Underproblemstilling 1: Hvilke virkemidler bruker kommunene for å ivareta intensjonene bak plan- og bygningslovens bestemmelser knyttet til strandsonen i kommuneplanens arealdel

I kapittel 2.4 vises det til hensynene som kommunene skal ivareta i planlegging av strandsonen langs vassdrag. Det skal tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Empirien viser hvordan kommunene hensyntar disse på fire måter : gjennom byggegrenser, hensynssoner, arealformål og gjennom reguleringsplaner/saksbehandlingen.

Byggegrenser langs vassdrag

De aller fleste (20 av 22) av kommunene i Akershus bruker byggegrenser langs vassdrag som et veldig viktig virkemiddel for å ivareta hensynene nevnt i plan og bygningsloven og i kapittel 3.4 i denne oppgaven. Som vist i empirien er det derimot store variasjoner i hvordan en slik byggegrense er utformet, hva den omfatter, hvor langt fra elvebredden/vannkanten på vassdragene den går og hvilke tiltak den begrenser. Hovedsakelig fastsettes byggegrenser som en fast meterverdi fra kanten på vassdraget, nedfelt som egen planbestemmelse. De fleste kommunene har en lik meterverdi langs alle kommunens vassdrag, mens enkelte kommuner differensier noe ut fra størrelse og omgivelsene til vassdraget.

Ingen av kommunene har en differensiert byggegrense slik f.eks Sandefjord kommune i Vestfold har (i tråd med regional plan for Vestfold, planlagt for hele Vestfolds kystlinje) (Vestfold Fylkeskommune, 2014). Dette er et spennende virkemiddel og kan bidra til at byggegrensen blir etterlevd, at færre dispensasjoner blir nødvendig og formålet bak byggegrensen ivaretatt. For kommunene vil dette imidlertid også være et spørsmål om planressurser og økonomi. Vassdrag renner ofte gjennom flere kommuner, i noen tilfeller danner de grense mellom to kommuner. Et eksempel på dette er Lysakerelva som utgjør del av grensen mellom Bærum og Oslo kommuner. Saglie peker på at denne situasjonen kan være en utfordring for naturforvaltningen. Administrative inndelinger står ofte i veien for

helhetlig arealplanlegging av naturen og vassdragene (Saglie, 2006). Forvaltningen og regelverket kan være forskjellig på hver side av elvebredden eller oppstrøms/nedstrøms, noe som skaper utfordringer. Saglie, 2006 viser i sine undersøkelser at utbygging og andre tiltak som kan skade natur og økosystemer, ofte skjer der regelverket er minst restriktivt istedenfor der hensynene til natur/økosystemer eller andre allmenne interesser blir ivaretatt.

Ved plansaker som berører flere kommuner og aktører, har Statsforvalteren en viktig rolle som samordner av de ulike forvaltningsaktørene, av sektorhensyn og kommunale interesser. Her står Statsforvalteren i en vanskelig posisjon:

“Vi er i en prosess nå hvor vi skal lage ny dispensasjonsveileder (Statsforvalterens veileder til kommunene over hvilke saker som skal sendes til Statsforvalteren) hvor vi skal se hvor Statsforvalteren i Viken står, for det har vært ulik praksis i de tre gamle fylkene. Praksis i resten av landet varierer veldig; Statsforvalteren i Vestfold anser byggegrensen langs vassdrag som et rent kommunalt anliggende mens Statsforvalteren i Vestland mener at her kan de sende innsigelse og uttalelser til saker som angår strandsonen langs vassdrag....”

Utsagnet ovenfor kom fra informanten fra Statsforvalteren om deres myndighet og mandat i vassdragssaker. Statsforvalteren har en vanskelig oppgave med å ivareta dette når departementet og regjeringen ikke har vært tydelige på om strandsonen langs vassdrag er Statsforvalterens anliggende. Her oppstår spenninger og konflikter i flernivådemokratiet, knyttet til usikkerheter rundt en aktørs rolle i planprosesser. Dette kan gi grunnlag for konflikt og en dårlig gjennomføring av en plan (Baldersheim & Ståhlberg, 2010). Uavhengig av om statsforvalterembetet selv mener at det har mandat til å gripe inn i vassdragssaker vil det være utfordrende å hevde en koordinerende rolle ved interessemotsetninger mellom kommuner.

Hovedutfordringen som både kommunene og Statsforvalteren peker på er at det ikke finnes en statlig, nasjonal veiledning om hvordan en byggegrense skal fastsettes. Dette er opp til kommunene å selv vurdere. Det er en målsetting at kommunene skal ha stor grad av selvbestemmelse. En viktig del av flernivådemokratiet er å fordele makt og myndighet mellom de tre politiske styringsnivåene (Enderlein et al., 2012). Det kan likevel stilles

spørsmål ved om forståelsen av hvordan lovverket skal tolkes bør overlates helt til kommunene uten en vurdering av hva som er god praksis.

Statsforvalteren har en viktig oppgave i å sikre nasjonale mål knyttet til blant annet miljøvern, vannforvaltning og andre viktige nasjonale interesser. Når Statsforvalterens mandat er uklart og det foreligger ulike tolkninger mellom statsforvalterembetene i landet om hva som er mandatet, er sjansen stor for urimelig forskjellsbehandling av saker mellom ulike fylker. Dette kan virke spesielt uhensiktsmessig da vassdragene ikke alltid følger administrative inndelinger - som fylkesgrenser. Når ulike forvaltningsaktører er usikre på sin rolle i planleggingen, vil det svekke gjennomføringen, kvaliteten og oppfølgingen av en plan (Baldersheim & Ståhlberg).

Hensynssoner

Dette var et virkemiddel som kommunene fikk i forbindelse med ny plan og bygningslov i 2008. Hensynssonene tegnes inn over planformålet som skraverte felt og med bestemmelser som angir hvilke hensyn som veier tungt i de aktuelle områdene. Hensynssoner brukes flittig for å ivareta hensyn langs vassdrag, men også innenfor andre områder i kommunene. Pbl §1-8 stadfester at interesser til blant annet kulturmiljø også skal ivaretas langs vassdrag. Opprettelse av hensynssoner i kommuneplankartet for kulturmiljø langs vassdrag (f.eks. en gammel mølle, sagbruk, industrihistorie etc) kan være en god måte å vise at i dette området veier bevaringshensyn tyngre enn hensynene som den generelle byggegrensen søker å ivareta. Synliggjøring av mål vil være av stor verdi for gjennomføring av en plan (Amdam et al., 1998).

Arealformål

Storparten av vassdragene i Norge renner gjennom områder avsatt til LNF formål i kommuneplankartene. De fleste vassdraggrenser til landbruksoråder, natur- og friluftsområder. Der vassdragene renner gjennom bebygde strøk, benyttes ofte LNF- formål som en barriere mellom vassdragene og bebyggelsen. Dette innebærer ikke at barrieren er å betrakte som vernesone, snarere at naturverdiene her er viktige og skal ivaretas. Et eksempel på tiltak som er godkjent i LNF- områder hentet fra bestemmelsene i kommuneplanen til Ullensaker kommune: *''Generelt byggeforbud Innenfor LNF områder: i landbruks- natur- og friluftsområdene er det ikke tillatt å oppføre nye bygninger eller andre konstruksjoner og anlegg som ikke er tilknyttet stedbunden næring.... ..Søknad om mindre byggetiltak som for*

eksempel tilbygg, fasadeendringer, garasjer, uthus, boder o.l. på bebygde bolig- og fritidseiendommer tillates, forutsatt at det ikke etableres ny boenhet.'' (Ullensaker kommune, 2021). Dette kan med andre ord ikke sammenlignes med tradisjonelt vern, men sikrer at naturverdier blir hensyntatt i videre planlegging.

Reguleringsplan og saksbehandling

Kommunene står fritt til å stille krav i kommuneplanen til at det skal gjennomføres en reguleringsplan for tiltak langs vassdrag. På denne måten kan man sikre at hensynene blir ivaretatt gjennom detaljplaner. Det kan foretas vern av vassdragene utenom byggegrensene gjennom reguleringsplanarbeid, saksbehandling, annet lovverk som markaloven og naturmangfoldloven. Dette ligger utenfor det denne oppgaven ser på, men vil i den videre diskusjonsdelen være viktig å være klar over.

Kommunene har mange virkemidler og stor frihet i hvordan de benytter seg av disse virkemidlene i sin planlegging. Både informantene og dokumentanalysen viser at kommunene i Akershus i stor grad forsøker å imøtekomme hensynene nevnt i pbl §1-8.

Praksis, vurderinger og bestemmelser varierer sterkt mellom kommunene og det er ingen lik praksis mellom tilgrensende kommuner eller innenfor samme region. Virkemidlene er der, men hvordan de skal brukes, fremgår ikke pga manglende veileder. Dette skaper en uoversiktlig vassdragsforvaltning med sprikende regelverk.

Oppsummering

Kommunene har flere virkemidler for å ivareta intensjonene bak plan og bygningslovens bestemmelser knyttet til strandsonen. De viktigste virkemidlene er byggegrenser, hensynssoner, arealformål og krav til reguleringsplaner og saksbehandling. Byggegrenser og hensynssoner er likeledes viktige. Funnene fra studien viser at det er stor variasjon mellom kommunene mht bruken av virkemidlene og bevissthet/kunnskap om dem. Flere kommuner bruker virkemidlene som verktøy for å stoppe alt av tiltak og heller åpne for tiltak gjennom dispensasjoner. Dette innebærer at planleggingen til tider blir uforutsigbar for tiltakshavere og innbyggere.

7.2: Vurderingsplikten

Underproblemstilling 3: Hvordan er ‘plikten til å vurdere å innføre en byggegrense langs vassdrag...’ ivaretatt langs vassdragene i kommuneplanen?

Kommunen har som nevnt i bakgrunnskapittelet en uomtvistelig plikt til å vurdere å innføre en byggegrense langs kommunens vassdrag etter plan og bygningsloven § 1-8 femte ledd. 20 av tidligere Akershus sine 22 kommuner har vedtatt en slik byggegrense. Hvordan og hvorvidt de to siste (Lørenskog og Hurdal) kommunene har vurdert dette, er usikkert. Det har ikke lyktes å komme i kontakt med noen sentrale arealplanleggere i de nevnte kommunene, og det er ikke funnet noen vurdering av spørsmålet i saksfremlegg eller tidligere utkast av kommuneplanen. Kommunene kan likevel ha oppfylt kravet i loven om å vurdere å innføre en slik byggegrense, men kan etter vurderinger ha konkludert med at det ikke er hensiktsmessig da det ikke lenger er en plikt å innføre det, bare at det må vurderes. Hvorvidt kommunene har vurdert dette er vanskelig for allmennheten å ettergå uten stor tilgang til interne saksdokumenter. Statsforvalteren har opplyst at det ikke er en del av deres rutiner og mandat å følge opp denne vurderingsplikten. Statsforvalteren anser dette som et kommunalt anliggende, såfremt det ikke kommer endringer i lovverket eller nasjonale retningslinjer. De 20 øvrige kommunene i Akershus har vurdert og fastsatt en slik byggegrense, og jeg vil i den videre drøftingen ta for meg hvordan arbeidet er gjennomført.

Kommunene har i Akershus i hovedsak en generell byggegrense på et fast antall meter fra bredden ved normal vannføring i vassdraget. Grensen er enten angitt med en fast meterverdi ved alle kommunens vassdrag, eller en fast meterverdi langs hvert enkelt vassdrag (men varierer mellom vassdragene i kommunen ut ifra størrelse og karakter på vassdragene). Informantene i Nesodden og Nes kommuner opplyste at bredden på byggegrensen og hvor den gjelder, ikke var grundig vurdert, men uttrykte ønske om å sette en streng byggegrense - for senere heller gi dispensasjon der det var hensiktsmessig ut fra andre hensyn. Kommunene var generelt positive til å styre gjennom dispensasjon.

Av de 20 kommunene som har fastsatt en byggegrense langs vassdrag i Akershus, har 19 en byggegrense som dekker alle kommunens vassdrag. Det er bare Frogn kommune som har byggegrenser kun for opplistede vassdrag, men også hos Frogn gjelder byggegrense de aller fleste vassdragene. Plan og bygningsloven § 1-8 femte ledd lyder:

For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser, eller for vassdragets kapasitet, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.

Første setning er tydelig på at vurderingsplikten kun skal gjelde fastsettelse av byggegrenser der det har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser, eller for vassdragets kapasitet. Det kan derfor stilles spørsmål ved praksisen kommunene i dag har med å fastsette byggegrense langs alle kommunens vassdrag. Ved at alle vassdrag har en byggegrense, kan det være en reell fare at byggegrensen ikke blir etterlevd og/eller at det gis mange dispensasjoner. På den måten kan den i realiteten miste sin funksjon som byggegrense hvis det blir presedens for at det gis dispensasjon fra den.

Statsforvalteren ser på byggegrensen som kun et kommunalt anliggende og overprøver heller ikke normalt sett der byggegrensen er strengere enn det som er nødvendig for å ivareta hensynene i loven.

Vassdrag blir viktigere i planleggingen.

En annen viktig konsekvens av kommunenes vurderingsplikt vedrørende byggegrense langs vassdragene er at kommunen selv blir mer oppmerksom på verdiene og kvalitetene som ligger i vassdragene. Eksempler på kvaliteter er naturverdier, flomsikring, friluftsliv og andre allmenne interesser. Ved at forholdet vurderes, eventuelt ved at det innføres en byggegrense langs vassdragene, har kommunene (saksbehandlere, planleggere, politikere etc) både blitt klar over kvalitetene som ligger i vassdraget og kan hensynta dem tidlig. Kommunene kan slik bli mer oppmerksom på kvalitetene gjennom byggesaksbehandling. Selv om intensjonene ikke blir fulgt fullt ut, kan vurderingen bidra til å sikre at intensjonen bak loven i større grad blir hensyntatt i saksbehandlingen.

En fare ved å ikke se helhetlig på det som en inkrementalistisk planteoretisk tilnærming tilsier vil være er at at man får *''Allmenningens tragedie''* med en stadig bit for bit nedbygging . Hvor hvert enkelt tiltak ikke får den store negative innvirkningen på vassdraget (men kan ha andre positive konsekvenser for f.eks. næringslivet) men med mange små tiltak blir kvalitetene ved vassdraget likevel ødelagt (Thorsen, 2018). Ved at man synliggjør kvalitetene

ved vassdragene i et større perspektiv i en overordnet plan som kommuneplanen, kan man kanskje i større grad ivareta hensynene bak.

7.3: Bakgrunn for fastsettelse av bestemmelsene

Underproblemstilling: Hva er bakgrunnen for kommunenes valg av metode for fastsettelse av byggegrenser langs vassdrag?

Det er i hovedsak tre ulike grunner til hvorfor fastsettelsen av byggegrenser langs vassdrag varierer mellom kommunene: ulik situasjonsforståelse, begrenset kapasitet/kompetanse og ønske om å kunne styre etter skjønn. Jeg vil drøfte disse hver for seg:

Mangel på nasjonale/regionale føringer/veiledere er selvfølgelig også noe av bakgrunnen, men dette vil bli diskutert under punkt 7.4

Ulik situasjonsforståelse

Hvordan arealplanlegging gjennomføres i strandsonen langs vassdragene vil variere mellom kommunene avhengig av deres situasjonsforståelse. Situasjonsforståelsen kan være avhengig av politisk fokus, lokal betydning av vassdragene og hvor stort press kommunen opplever i sin strandsonen. Dette stemmer med funnene i empirien, hvor Nesodden innførte byggegrenser fordi presset på strandsonen var stort, det måtte taes grep. Nes valgte å innføre en byggegrense langs vassdragene av stikk motsatt grunn: Byggegrense var uproblematisk siden de ikke opplevde et press på vassdragene.

Kapasitet, kompetanse og økonomi

Kommunene i Akershus varierer veldig i størrelse fra Bærum med over 126 000 innbyggere til Hurdal med 2 800. Små kommuner sliter med å sikre et godt fagmiljø og bred faglig kompetanse. Samtidig sliter de store kommunene med store saker og sterk vekst som også sliter på kapasiteten. Flere kommuner beskriver dårlig kommuneøkonomi med begrensede ressurser. Dette kan påvirke tiden og grundigheten som kommunale planleggere kan bruke på de ulike saksområder.

Kommuneplanens arealdel medfører omfattende arbeid og krever store ressurser. Mye skal utredes og kartlegges i en kommuneplanprosess. Informanter i begge kommuner opplyste at det derfor er vanskelig å prioritere en grundig kartlegging av strandsonene langs vassdrag, et arbeid som kunne gått på bekostning av andre oppgaver. Spesielt dersom ikke oppfattes som viktig eller truet, vil det være naturlig at dette blir nedprioritert - til tross for at kommunen har en vurderingsplikt etter plan og bygningsloven.

Som nevnt under Byggegrenser i kapittel 7.1 kunne man sett for seg at man utarbeidet en differensiert byggegrense slik f.eks. Sandefjord kommune i Vestfold har langs sjøen (Vestfold Fylkeskommune, 2014). Dette er et spennende virkemiddel og kan bidra til at byggegrensen blir viet større oppmerksomhet, blir fulgt opp og at det blir det blir gitt færre dispensasjoner. For mange kommuner er det imidlertid et dilemma hvorvidt kommuneplanarbeidet skal prioriteres. I så fall, på bekostning av hva? Hva skal nedprioriteres? Den daglige saksbehandlingen er en konstant balansegang mellom gjøremål som alle er krevende for kommunene.

Skjønn

En siste viktig bakgrunn for at kommunene i Akershus vedtar byggegrenser er at de betrakter anvendelse av skjønn som et viktig styringsverktøy i planleggingen. Kommunene legger opp til utstrakt bruk av dispensasjon og skjønnsmessige vurderinger i planarbeidet vedrørende vassdragsforvaltningen. Informantene fra kommunene opplyste at dispensasjon var å betrakte som styringsverktøy. Det ble nevnt at det var enklere å sikre intensjonen bak pbl § 1-8 ved å heller åpne for bygging/tiltak i et restriktivt regelverk enn å åpne for mer enn man hadde til hensikt til i et mindre restriktivt regelverk. Eksempler på områder egnet for skjønn er bevaring av kantvegetasjon, hvor mange kommuners bestemmelser lyder *''den naturlige kantvegetasjonen skal bevares''*. Hvor den naturlige kantvegetasjonen slutter og annen vegetasjon overtar må det gjøres en skjønnsmessig vurdering av (ofte av en biolog eller annen fagperson med relevant bakgrunn).

Sett fra et instrumentelt planleggingsperspektiv har ikke skjønn og dispensasjoner en naturlig rolle. Edward C. Banfield i 1959, i *''Ends and Means in Planning''* mente at man best når målet ved hjelp av grundige analyser og vurderinger på forhånd - før vedtak fattes. Dermed bør også en vedtatt plan følges, uten unntak (Kvarv, 2019). Et stort problem med dette er at når man har fattet et vedtak og bestemt en plan, kreves det at alle delene i planen blir fulgt. Det gir, sett fra et instrumentelt perspektiv, ikke et godt resultat dersom bare deler av en plan

blir gjennomført fordi viktige deler som knytter alt sammen, kan være utelatt. Det norske planleggingssystemet tar i utgangspunkt hovedsakelig utgangspunkt i denne planteorien.

Når kommunene i Akershus istedenfor velger å benytte dispensasjon som et viktig styringsverktøy, er vi nærmere en inkrementell planlegging. I stedet for å følge en langsiktig overordnet målsetting og plan, velger man å ta avgjørelser i hver enkelt sak og der avgjøre hva som gir best resultat for kommunen. Dette er i tråd med inkrementalismen Lindblom sitt syn (Kvarv, 2019). Kommunene viser at det er flere fordeler med denne styringsformen. Det viktigste er at man sikrer seg mot noe som ikke var intensjonen: Nemlig å ha et for “mildt” regelverk.

Det er farer forbundet med å styre gjennom dispensasjon. Dispensasjon skal være en «sikkerhetsventil» som er tatt med i plan- og bygningsloven for å sikre fleksibilitet for tilfeller der man raskt trenger å justere en plan. Lovverket legger opp til at det i utgangspunktet skal være vanskelig å få dispensasjon fra en vedtatt plan, og at det skal være solid faglig begrunnet dersom det skal gis dispensasjoner. Når kommunene i denne studien derfor velger å ikke bruke dispensasjoner til dette, men heller som et styringsverktøy og lager egne bestemmelser som det planlegges for å dispensere fra, kan dette være med på å uthule dispensasjons-regelverket. Slik praksis med hyppige dispensasjoner kan svekke legitimiteten til regelverket og svekker arealplaner som overordnet styringsverktøy. Resultatet kan bli dårlig forutsigbarhet for grunneiere, parter og tiltakshavere.

Et viktig del av vårt instrumentelle planleggingssystem er muligheten for medvirkning, åpenhet og innspillmuligheter. I en planprosess er dette ivaretatt, nettopp fordi disse er viktige elementer i våre lokaldemokratiske samfunn og sikrer at flere sider ved en sak blir belyst. Planprosesser og planer er et resultat av at disse viktige demokratiske og faglige hensynene er ivaretatt. Det er de ikke i en dispensasjonssak.

Å sikre at allmennheten kan bidra med innspill, delta i planleggingen, utøve lokaldemokrati og sikre allmenne interesser bør veie tungt. Når store dispensasjonssaker er på tale, bør det i stedet for dispensasjon heller stilles krav om reguleringsplan eller justering i kommuneplanen.

Bakgrunn for fastsettelse

En viktig forskjell når vi snakker om byggegrenser mot vassdrag kontra byggegrenser mot sjøen er at motivene er svært forskjellige, sett fra et kommunalt perspektiv. Innføring av byggegrense langs et vassdrag innebærer et sterkere vern av vassdraget og av viktige verdier langs vassdraget. Innfører kommunene en byggegrense mot sjøen er det for å endre den statlige generelle byggegrensen i 100-metersbeltet. Kommunene gjør dette som oftest for å flytte byggegrensen nærmere sjøen og dermed tillate mer utbygging langs sjøen. Innføring av byggegrense langs sjøen er dermed som regel det motsatte av en vernebestemmelse, slik byggegrense mot vassdrag er.

7.4: Statlige føringer

Underproblemstilling 4: Hvordan brukes nasjonale føringer og veiledning gitt av sentrale og regionale myndigheter i planleggingen av strandsonen langs vann og vassdrag?

Empirien i denne studien viser at det er lite veiledning og føringer fra nasjonalt hold på hvordan kommunene skal oppfylle plan og bygningslovens bestemmelser knyttet til vurderinger om fastsettelse av byggegrense. Flere veiledninger som primært er skrevet for andre problemstillinger som f.eks. kraftutbygging, kommer innom temaet vassdragsvern og byggegrenser. Men i disse tilfellene blir byggegrenser nevnt i en bisetning eller sporadisk beskrevet. Det finnes ikke en eneste veiledning hverken fra regionale eller nasjonale myndigheter som beskriver hvordan kommunene skal gå frem ved vurdering av spørsmål om å innføre en byggegrense langs vassdrag, hva som er god praksis eller om hvordan kommunene bør følge opp en slik byggegrense. Det finnes heller ingen nasjonale myndigheter som trekker frem eksempler på hva som er anbefalt praksis eller foregangskommuner på feltet. Kommunene er overlatt til seg selv når det gjelder å vurdere hvordan man skal oppfylle bestemmelsene i plan og bygningslovens § 1-8 knyttet til byggegrense langs vassdrag. Kommunene har selvfølgelig selv mulighet til å søke inspirasjon og ideer ved å snakke med kollegaer i andre kommuner eller ved å lese deres planer. Kompetanseutveksling på planfeltet skjer i dag på tvers av kommunene. Strandsonen langs sjøen er til gjengjeld utførlig beskrevet og vektlagt. På dette feltet finnes gode veiledninger, rundskriv, regionale planer m.fl. knyttet til håndtering av strandsonen langs sjøen. Dette står i kontrast til mangelen på nasjonale veiledere for strandsonen langs vassdrag

Både denne og andre studier viser at kommunene har langt mer fokus på strandsonen sin langs sjøen enn hva de har for strandsonen langs vassdragene. Det bekreftet begge informantene fra Nesodden samt informanten fra Statsforvalteren. Dette kommer også til syne i kommunale planer. Et viktig premiss som skiller disse to fra hverandre er at nasjonale myndigheter er tydelige på hvordan strandsonen skal forvaltes langs sjøen mens langs vassdragene er det ingen tydelige retningslinjer. Baldersheim & Ståhlberg, 2010 sine studier viser at for at flernivådemokratiet skal fungere godt må alle aktørenes rolle være avklart, hvis ikke fører det til spenninger og konflikter mellom aktørene. Uklare roller i flernivådemokratiet kan også føre til at ingen aktører føler ansvar for å nå målsetningen som er satt. Vedtatte målsetninger satt fra nasjonalt hold om at strandsonen skal ivaretas, er ikke forankret i flernivådemokratiet, hverken blant regionale myndigheter eller blant sektormyndigheter. Deres rolle er uklar og lokale myndigheter må prøve selv å identifisere rollen. Dette kan gi lav troverdighet til sektor og regionale myndigheter. Baldersheim & Ståhlberg (2010) viser at det gir dårligere måloppnåelse dersom aktørene selv ikke føler et ansvar for å bidra.

Det er interessant at departementet allerede i 1965 så behovet for en innskjerping og båndlegging av strandsonen langs store vann, spesielt på Østlandet var situasjonen allerede den gang prekær og behovet økende (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1965). Det fremstår derfor som merkelig at det ikke tidligere har blitt innført båndlegging av vassdragene svarende til den som gjelder langs sjøen.

Underproblemstillingen i denne oppgaven hadde som mål å se på hvordan retningslinjer/nasjonale føringer blir fulgt opp av kommunene i deres arealplanarbeid. Utfordringen begge kommunene og Statsforvalteren i studien trakk frem var at det ikke finnes gode retningslinjer. Det foreligger imidlertid retningslinjer og føringer på andre felter man kan overføre og lære av. Men slik overføring krever lang erfaring med planlegging for å forstå og praktisere. Ønsker en å nå målsetningene og ivareta hensynene som er fremhevet i plan og bygningsloven, må det utarbeides tydeligere veiledning med henblikk på hvordan ulike aktører (kommunene, fylker, statsforvalteren m.fl.) skal gå frem ved innføring av byggegrense og hvordan denne skal hensyntas. To av i alt 22 kommuner i Akershus har som nevnt ikke fastsatt byggegrense langs vassdrag i kommuneplanen. De 20 kommunene som har fastsatt byggegrense, har vedtatt svært ulike byggegrenser og med ulike bestemmelser. Uten en nasjonal (evt. regional) veileder eller nasjonale føringer er det usikkert om og når alle

kommunene i fylket vil makte å følge opp hensynene i loven. Det er grunn til å tro at enkelte kommuner ivaretar vernehensyn på en eksemplarisk måte, mens andre ikke makter dette eller mangler kompetanse. Utforming av en veiledning ville vært et stort løft for å sikre at hensynene i pbl §1-8 blir ivaretatt. En nasjonal veileder vil kunne sikre større likhet og forutsigbarhet på tvers av administrative inndelinger.

7.5 Hovedproblemstilling

Er intensjonene og verneformålet i plan og bygningsloven §1-8 ivaretatt langs vassdrag i kommuneplanen og forvaltningen i tidligere Akershus fylke?

Intensjonene i plan og bygningsloven §1-8 om vernetiltak langs vassdrag er ivaretatt svært forskjellig i kommuneplanen og planforvaltningen og varierer fra kommune til kommune. Kommunene og forvaltningen for øvrig ser på bestemmelsene i plan og bygningsloven §1-8 som noe som i hovedsak angår forvaltningen av strandsonen langs sjøen. Strandsonen langs sjøen har langt mer fokus enn vassdragene internt i kommunen, i forvaltningen for øvrig, i nasjonale hensyn og retningslinjer, samt i media. Strandsoneforvaltningen langs vassdrag kommer i skyggen. Kommunene er i hovedsak opptatt av å ivareta vassdragene sine av ulike og overlappende hensyn som flomsikring, friluftsinnteresser, vannforsyning eller bevaring av natur og naturmangfold. Hvordan kommunene arbeider med dette varierer fra kommune til kommune.

Kommunene benytter et bredt spekter av virkemidler for å ivareta intensjonene i pbl§ 1-8, alt fra hensynssoner i kommuneplanen til utøvelse av skjønn i saksbehandlingen. De undersøkte kommunene ivaretar intensjonene på en god måte i kommuneplanen, men med noen unntak. En mulig årsak til at strandsonen langs vassdrag havner i skyggen av strandsonen langs sjøen er at det mangler tydelige retningslinjer for hvordan kommunen skal ivareta og oppfylle intensjonene i plan og bygningsloven §1-8. Det finnes ikke tydelige retningslinjer for hva som er god praksis eller hvordan dette bør løses hos kommunene. Det er en tydelig anbefaling fra denne studien at det bør vurderes videre å utarbeide nasjonale føringer for strandsonerplanlegging også langs vassdrag. Dette kan være med på å sikre likebehandling, forutsigbarhet og større grad av ivaretagelse av intensjonene i plan og bygningsloven §1-8 - også langs vassdrag. Studien antas å ha høy grad av validitet og reliabilitet, men er av et begrenset omfang og det vil være grunnlag for flere studier.

Kapittel 8.0: Konklusjon

Funnene i denne studien viser at kommunene i Akershus vurderer byggegrense i kommuneplanens arealdel langs vassdrag ulikt, og fastsetter byggegrenser ulikt. Av totalt 22 undersøkte kommuner i Akershus har 20 av kommunene fastsatt en byggegrense langs vassdrag etter pbl § 1-8. To kommuner har valgt å ikke fastsette en byggegrense i kommuneplanen, og har valgt å heller hensynta vassdragene på annen måte. Hvorvidt disse kommunene har vurdert å innføre en byggegrense langs vassdrag i kommuneplanen, har det ikke lyktes å få svar på. Kommunene som har innført en byggegrense, har i hovedsak gjort dette ved å innføre en generell byggegrense langs alle vassdragene i kommunen. Hvor inngripende og stor byggegrensen langs vassdrag er, varierer mellom kommunene. Enkelte kommuner har valgt å differensiere noe på hvor langt fra vassdragsbredden byggegrensen er fastsatt ut fra størrelsen og omgivelsene til vassdragene.

I de tilfeller kommunen velger å ikke fastsette en byggegrense langs vassdrag i kommuneplanen, betyr ikke det at kommunen neglisjerer hensynene som kommunen skal ivareta etter pbl §1-8. Kommunene har mange andre virkemidler og systemer som kan fange opp dette. Det kan gjøres i underordnede planer til kommuneplanen som feks i en kommunedelplan, reguleringsplaner, eller gjennom hensynsoner i kommuneplanen.

En åpenbar årsak til at kommunene planlegger ulikt er store forskjeller i forutsetningene knyttet til naturen og vassdragene. Det er betydelig variasjon i naturkvaliteter, økologi, flomfare, jordbruksarealer, kulturverdier og andre verdier langs vassdragene i fylket. Vel så viktig er ulik situasjonsforståelse og ulike prioriteringer med hensyn til betydningen av vann og vassdrag. En enda viktigere grunn til at praksisen varierer er at det ikke finnes nasjonale veiledere/føringer eller anvisninger på hvordan man bør planlegge strandsonen langs vassdrag eller hvordan bestemmelsen i pbl § 1-8 skal følges opp av kommunene og øvrige plan-aktører, som Statsforvalteren. Dette gir stor frihet til kommunene med hensyn til hvordan de bør vektlegge sitt arbeid, bruk av ressurser og hvilke hensyn de velger å ta.

Avslutningsvis konkluderer jeg med at kommunene i gamle Akershus fylke i stor grad gjennom kommuneplanene lever opp til målsettingene som er lagt til grunn i plan og bygningslovens § 1-8 om byggegrense langs vann og vassdrag. Hvordan arbeidet legges opp,

varierer mellom kommunene. Det er fire hovedforklaringer på det: 1, Naturen og vassdragene er ulike. 2, Nasjonale/regionale veiledninger/føringer for strandsonen langs vassdrag mangler, 3, Ulik politisk prioritering av vassdragene og kantsonene i kommunene. 4, Ulik kompetanse/ressurser i kommunene.

Kapittel 9.0 Litteraturliste

- Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T., & Jenssen, J. I. (1998). *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring* (T. Kleven, Red.; 2. utg.). Kommuneforlaget.
- Askheim, S. (2018). Akershus. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/Akershus>
- Askheim, S., & Thorsnæs, G. (2021). Akershus – tidligere fylke. I *Store norske leksikon*. http://snl.no/Akershus_-_tidligere_fylke
- Aven, T., Boyeseb, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H., & Ståhlberg, K. (2010). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28, 74–90. <https://doi.org/10.1080/714004149>
- Bell, E., Bryman, A., & Harley, B. (2019). *Business research methods* (5. utg.). Oxford university press.
- Bernt, J. F., Jacobsen, J. R. T., & Mæhle, S. S. (2014). *Rett, samfunn og demokrati*. Gyldendal akademisk.
- Bærum kommune. (2018). *Bestemmelser og retningslinjer Kommuneplanens arealdel 2017-2035*. Bærum kommune. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-barum-kommune/organisasjon/styrende-dokumenter/kommuneplan/arealdel/reviderte-bestemmelser-og-retningslinjer-etter-kommunestyre-vedtaket.pdf>
- Davidoff, P. (2016). *Advocacy and Pluralism in Planning* (s. 427–442). <https://doi.org/10.1002/9781119084679.ch21>
- Dispensasjon. (2020). I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/dispensasjon>
- Eidsvoll Kommune. (2020). *Kommuneplan 2020-2031 Bestemmelser og Retningslinjer*. Eidsvoll Kommune. <https://www.eidsvoll.kommune.no/siteassets/20-pdf-dokumenter/politikk/tilleggsdokumenter/bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>
- Enderlein, H., Wälti, S., & Zürn, M. (2012). *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar. <https://books.google.no/books?id=Pv46LwEACAAJ>
- Enebakk kommune. (2018). *Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2015-2027*. Enebakk kommune.
- Falleth, E., Aarsæter, N., & Nyseth, T. (2015). *Utfordringer i norsk planlegging* (R. Kristiansen, Red.; 1. utg.). Cappelen damm høyskoleforlaget.

- Faugli, P. E. (2012). *Vannog energiforvaltning – glimt fra NVEs historie* (2012:26).
- Frogn Kommune. (2013). *Kommuneplan for Frogn 2013–2025 Planbestemmelser og retningslinjer*. Frogn Kommune.
<https://www.frogn.kommune.no/globalassets/enheter/samfunnsutvikling/tjenester/kommuneplanen/2013-2025/bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2020). *Dispensasjonsveileder Veileder til plan- og bygningslovens kapittel 19 med hovedvekt på dispensasjon fra arealplan*.
Fylkesmannen i Oslo og Akershus. https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-2014_rev_2020.pdf
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. (2020). *Dispensasjonsveileder Veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19*.
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-vestfold-og-telemark/plan-og-bygg/dokumenter/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf>
- Grabow, S., & Heskin, A. (1973). Foundations for a Radical Concept of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(2), 106–114.
<https://doi.org/10.1080/01944367308977664>
- Granavolden-plattformen. (2019). Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Helgøy, I., & Aars, J. (2012). *Flernivåstyring og demokrati* (1. utg., Bd. 1). Fagbokforlaget.
- Holth, F., & Winge, N. K. (2017). *Plan- og bygningsrett*. Universitetsforlaget.
- Hudson, B. M. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 387–398.
- Johansen, A., Chistoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Abstrakt forlag.
- justis- og politidepartementet. (1954). *Ot. prp. nr 5. 1954. Om midlertidig lov om byggeforbud m. v. for strandstrekninger*. Stortinget.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1954&paid=3&wid=a&psid=DI VL194&pgid=a_0093
- Kleven, T. (2007). *Planlegging og politikk—Teori og praksis*. NIBR.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1965). *Kommunal- og arbeidsdepartementet. Ot. Prp. Nr. 40. (1964—65) midlertidig lov om forbud mot bygging m. V. I strandområder ved sjøen*. Stortinget. <https://stortinget.no/no/Saker-og->

- publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=b&psid=DIVL846&pgid=b_0759
- Kvarv, S. (2019). *Offentlig planlegging i velferdsstaten: Eksemlene Oslo og Stockholm*. Novus forlag.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19, 79–88.
- Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*. (2000). Stortinget.
- Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven—Lovdata)*. (2000).
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82/KAPITTEL_2#%C2%A78
- Miljøverndepartementet. (1994). *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1078-vernede-vassdrag/id425432/>
- Miljøverndepartementet. (2008). *Ot.prp. Nr. 32, (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Stortinget.
<https://lovdata.no/pro/static/PROP/otprp-200708-032.pdf>
- Miljøverndepartementet. (2009a, april 24). § 6-4. *Statlig arealplan* [Redaksjonellartikkel].
Regjeringen.no; regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovko mmentar-til-plandelen-i-/kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-4-statlig-arealplan/id556758/
- Miljøverndepartementet. (2009b, april 27). § 11-8. *Hensynssoner* [Redaksjonellartikkel].
Regjeringen.no; regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovko mmentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-8-hensynssoner/id556790/
- Miljøverndepartementet. (2014, november 3). *Kommunal planlegging* [Redaksjonellartikkel].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/kommuneplanlegging/id418034/>
- Mo, L. (2001). Refleksjoner om teori, kunnskap og praksis i planlegging. I A. Hagen & N. Aarsæter (Red.), *Planlegging.no innføring i samfunnsplanlegging*. Kommuneforlaget.
- Mürer, V. (2019). *Forvaltningsansvar for bevaring og restaurering av kantvegetasjon langs vassdrag – med fokus på sjøørretbekker i Verdal kommune*. NMBU.
- Navn på nye kommuner*. (2020, januar 3). [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og->

- regioner/kommunereform/nye-kommuner/id2470015/
- Nes Kommune. (2019). *Bestemmelser og retningslinjer – kommuneplanens arealdel 2019-2030*. Nes kommune. <https://www.nes.kommune.no/siteassets/20-pdf-dokumenter/plan/planvedlikehold-kommuneplanen/vedtatt-plan/planbestemmelser-vedtatt-3.9.19-med-korrigeringer-iht-vedtak.pdf>
- Nordland Fylkeskommune. (2018). *Funksjonell strandsoner og byggegrense i 100-metersbeltet*. Nordland Fylkeskommune.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., & Os, A. (2010). *Plan og bygningsrett, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon* (1. utg., Bd. 2). Universitetsforlaget.
- Regjeringen (Red.). (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Regjeringen.
- Regjeringen. (2020, desember 7). *Tilgang til strandsonen* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/>
- Reitan, M., & Saglie, J. (2012). *Det norske flernivådemokratiet* (E. Smith, Red.; 1. utg., Bd. 1). Abstrakt forlag.
- Saglie, I.-L. (2006). *Fragmented institutions: The problem facing natural resource management* (s. 1–14).
- Strand- og fjellplanleggingsloven (Opph)*. (1971). Stortinget. <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1971-12-10-103>
- Thorsnæs, G. (2021). De største byene i Norge. I *Store norske leksikon*. http://snl.no/de_st%C3%B8rste_byene_i_Norge
- Thorsnæs, G., & Askheim, S. (2021a). Nes – Viken. I *Store norske leksikon*. http://snl.no/Nes_-_Viken
- Thorsnæs, G., & Askheim, S. (2021b). Nesodden. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/Nesodden>
- Thorsen, D. E. (2018). Allmenningens tragedie. I *Store norske leksikon*. http://snl.no/allmenningens_tragedie
- Thuesen, N. P., Thorsnæs, G., & Røvik, S. (2021). Norge. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/Norge>
- Ullensaker kommune. (2021). *Kommuneplan for Ullensaker, Planbestemmelser 2021-2030*. Ullensaker kommune. <https://www.ullensaker.kommune.no/siteassets/10-tekstbibliotek/planer/plan-og-naring/kommuneplan/kommuneplan-2021-2030-vedtak-mars-2021/kommuneplanbestemmelser-justert-etter-vedtak-23.3.21-med-markerte->

endringer2.pdf

Vannforvaltning. (2021). Fiskeridirektoratet.

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/vannforvaltning>

Vannkraft | Statkraft. (u.å.). Hentet 27. januar 2021, fra <https://www.statkraft.com/var-virksomhet/vannkraft/>

Vestfold Fylkeskommune. (2014). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Vestfold Fylkeskommune.

<https://www.vtfk.no/globalassets/vtfk/dokumenter/samfunnsutvikling-internasjonalisering-og-klima/samfunn-og-plan/regionale-planer/kystsoneplanen/regional-plan-for-kystsonen.pdf>

Vestheim, Ø. (1998). *Fløting gjennom århundrer fløtingas historie i Glomma- og Mjøsvassdraget*. Særpublikasjon.

Viken—NVE. (2021). <https://www.nve.no/vann-vassdrag-og-miljo/verneplan-for-vassdrag/viken/>

Østfold fylkeskommune. (2016). *Regional plan for vannforvaltning i de norske delene av vannregion Västerhavet*. Østfold fylkeskommune.

<https://www.vannportalen.no/plansyklus/planperioden-2016---2021/regionale-vannforvaltningsplaner-2016---2021/>

Aarsæter, N. (2015). Planlegging som handlingstype. I R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (5. utg., Bd. 1). Cappelen damm høyskoleforlaget.



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway