

Norges miljø- og biovitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsfag
Institutt for landskapsplanlegging

Masteroppgave 2014
30/60 stp

Strandsonerplanlegging i lys av kommunikativ planleggingsteori - kommunesenterutvikling i strandsonen på Holmen i Asker kommune

Coast Line Planning through Communicative Planning Theory - Municipality Center Development in the Asker Coast Line

Benedicte Antoinette Kirkerud Ender

Forord

Denne masteroppgaven markerer ferdigstillelsen av det 5-årige masterstudiet i by- og regionplanlegging ved instituttet for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Det har vært en utfordrende, men svært lærerik prosess som har inneholdt en omfattende datainnsamling med dokumentstudie, dybdeintervjuer og mindre samtaler med relevante fagpersoner, samt analyser og diskusjoner. Oppgaven er gjennomført våsemesteret 2014 og utgjør 30 studiepoeng.

Jeg vil i denne sammenheng takke informantene fra Asker kommune, representant fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og den sentrale grunneier innenfor det belyste studieområdet, for mye nyttig informasjon til oppgaven, og ikke minst for deres imøtekommenhet og velvillighet til å bidra. Likeledes vil jeg takke Miljøverndepartementet, nå Klima- og miljødepartementet, for stipend til oppgaven.

Videre vil jeg takke min veileder, Knut Bjørn Stokke, for god veiledning, mine medstudenter for skravlestunder og hyggelige lunsjpauser ofte med innslag av kake, og ikke minst vil jeg rette en stor takk til mine foreldre for oppløftende ord og pleie i stressende stunder.

Ås, 14. mai, 2014

Benedicte Antoinette Kirkerud Ender

Sammendrag

Denne masteroppgaven søker å besvare hvordan Asker kommune i kommunedelplanen for Holmen – Slepanden, vedtatt 29. januar 2013, har klart å forene de tilsynelatende motstridende interessene og hensynene knyttet til en kommunesenterutvikling i 100-metersbeltet langs sjøen på Holmen. I tillegg søker oppgaven å danne et bilde av utfordringer knyttet til å etablere et nytt kommunesenter i strandsonen, som i caset på Holmen tydeliggjøres gjennom den store misnøyen til den vedtatte planen hos lokalbefolkningen og den sentrale private aktøren. Studiet ser også hvordan idealene for kommunikativ planleggingsteori synliggjøres i planprosessen og hvordan disse kan være med på å forene de ulike interessene.

Problemstillingen bygger på den økende debatten rundt bærekraftig forvaltning av strandsonen i indre Oslofjord. Presset på strandarealene i indre Oslofjord betegnes som kritisk, og siden 1950-tallet har strandsonen hatt et særskilt vern mot utbygging og privatisering, for å hindre nedgangen i uberørt natur, biologisk mangfold og friluft- og rekreasjonsområder ved sjøen tilgjengelig for allmennheten. Den sterkt økende befolkningsveksten og den økende interessen for strandsonen har gjort et omfattende og strengt lovverk nødvendig. Det har resultert i et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet over hele landet, samt gjennom statlige planretningslinjer uttrykker Stortinget at det i indre Oslofjord er nødvendig med en ekstra streng forvaltning av strandsonen i forhold til resten av landet.

Forskningsarbeidet utgjør et kvalitativt studie basert på semistrukturerte dybdeintervjuer og et litteratur- og dokumentstudie. I intervjuundersøkelsen ble fire sentrale informanter intervjuet, som hver representerer de mest sentrale aktørene i planprosessen gjeldende en utvikling på Holmen; Fylkesmannen i Oslo og Akershus, saksbehandlere i Asker kommune og den private grunneieren og utvikleren innenfor studieområdet. Litteratur- og dokumentstudie bygger på en studie av kommunikativ planleggingsteori og dokumenter tilhørende kommunedelplanen og dens prosess.

Undersøkelsene viser at caset på Holmen er et godt eksempel på at kommunikativ planleggingsteori er utfordrende å gjennomføre i praksis. Til tross for at de offentlige instansene etter loven står i posisjon til å utarbeide, samt vedta en kommunedelplan på

bakgrunn av sin kunnskap og kompetanse, hadde kommunen vært tjent med å i større grad innlemme de private aktørene i prosessen. Dette for å bygge tillitt og troverdighet til private aktører som sitter med resursene til å gjennomføre utviklingen kommunen ønsker, i den senere reguleringsprosessen. Likeledes knytter det seg store utfordringer til kommunens planleggerrolle, da de i samme kommunedelplan skal ta hensyn til private aktørers økonomiske- og utviklings interesser på den ene side, og på den annen side Fylkesmannens krav om å sikre statlige og regionale interesser knyttet til landskap, biologisk mangfold og friluftsliv.

Abstract

This master thesis attempts to answer how Asker municipality in the community plan for Holmen – Slepden area, approved 29.01.2013, has managed to join the conflicting interest and consideration tied to the community developing a 100 meter zone along the ocean at Holmen. In addition, the case seeks to create a picture of the challenges tied to establishing a new community center in the coast zone as in the case at Holmen clarified through the large discontent to the approved plan with the local inhabitants and the local private entrepreneurs. The Study also looks into how ideals for communicative planning theory become visible in the planning process and how these can contribute to join the different interests.

The issue builds on the increasing debate around sustainable management of the coast area in the inner Oslo fjord. The pressure on the coast areas in the inner Oslo fjord is described as critical. Since the 1950's, the coast zone has had the special protection against development and privatization to stop the decline in the fragile nature, biological diversity and recreational areas by the ocean allowing access to the public. The strong increasing population growth and the rising demand on the coast zone has made for a comprehensive and strict legislation necessary. This has resulted in a general ban on building in a 100 meter zone all over the country. Together with governmental planning guidelines, the Parliament expresses that at the inner Oslo fjord is necessary with a strict management of the beach zone in relation to the rest of the country.

The research constitutes a qualitatively study based on semi structural indebt interviews and a literature- and document study. During the survey period, four central informants were interviewed, each representing the most central actors in the planning process of the current development at Holmen; The County representative for Oslo and Akershus, officers in Asker Municipality, the private landowner and developer within the study area. The literature and the documented result is built on a study on a communicative planning theory and documents associated with the community plan and its process.

The survey shows that the case at Holmen is a good example that the communicative planning is challenged in practice. Despite of the governmental departments based on the law stand in a position to prepare, adopt a communal plan on the bases off its knowledge and competence. The Municipal would have been better served in a larger degree by including the private

actors in the process. This is to build confidence and credibility to private actors who possess the resources to realize the development the Municipality will have in the later regulating process. Likewise this connects to the big challenges to the Municipal planning role, as in the same, the planners have to consider the private actors economical and developmental interests on one side, and on the other side, the County representatives demands to secure state and regional interests connected to landscape, biological diversity and outdoor recreation.

Innholdsfortegnelse

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| FIGURER OG VEDLEGG | 8 |
| FIGURER | 8 |
| VEDLEGG | 8 |
| KAPITTEL 1 – INNLEDNING | 9 |
| 1.1 BAKGRUNN | 9 |
| 1.2 STUDIEOMRÅDE | 12 |
| 1.3 PROBLEMSTILLINGER | 14 |
| 1.4 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD | 15 |
| 1.5 OPPGAVENS STRUKTUR | 15 |
| KAPITTEL 2 – METODE | 16 |
| 2.1 VALG AV METODE | 17 |
| 2.2 UTVELGELSE AV INFORMANTER | 18 |
| 2.3 SEMISTRUKTURERTE DYBDEINTERVJUER | 18 |
| 2.4 VALIDITET OG RELIABILITET | 19 |
| 2.5 ETIKK I FORSKNING | 20 |
| 2.6 FEILKILDER | 21 |
| KAPITTEL 3 – ET JURIDISK BLIKK PÅ STRANDSONEN | 21 |
| 3.1 HVILKE MÅL OG HENSYN LIGGER BAK BYGGEFORBUDET I 100-METERSBELTET? | 21 |
| 3.2 KOMMUNESENTERUTVIKLING I STRANDSONEN | 26 |
| KAPITTEL 4 – KOMMUNIKATIV PLANLEGGING – SØKEN ETTER DEN IDEELLE PLANPROSESS | 27 |
| 4.1 HVA ER KOMMUNIKATIV PLANLEGGING? | 27 |
| 4.2 SVAKHETER VED KOMMUNIKATIV HANDLINGSTEORI – MAKT- OG MARKEDSFAKTORER EN UTFORDRING FOR PLANLEGGINGEN | 29 |
| 4.2.1 UTFORDRINGER MED BRED MEDVIRKNING | 29 |
| 4.2.2 EN ENDRING I PLANLEGGERROLLEN | 30 |
| 4.2.3 KOMMUNESENTERUTVIKLING – IKKE ET ENTYDIG MÅL | 31 |
| KAPITTEL 5 – KOMMUNEDELPLANEN FOR HOLMEN – SLEPENDEN – NYTT KOMMUNESENTER PÅ HOLMEN | 32 |
| 5.1 DAGENS HOLMENOMRÅDE | 33 |
| 5.1.1 UTVIKLINGSPOTENSIAL | 35 |
| 5.2 KOMMUNEDELPLANEN FOR HOLMEN – SLEPENDEN | 36 |
| 5.3 FUNN I DOKUMENTER OG INTERVJUUNDERSØKELSEN | 39 |
| 5.4 OPPSUMMERING | 55 |
| KAPITTEL 6 – DISKUSJON | 56 |
| KAPITTEL 7 – AVSLUTNING | 64 |
| 7.1 KONKLUSJON | 64 |
| REFERANSER | 66 |
| BØKER/DOKUMENTER/NETTSIDER | 66 |
| INTERVJUER | 69 |

| | |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| FIGURER | 69 |
| VEDLEGG | 70 |
| VEDLEGG 1 – KORTFATTET INTERVJUGUIDE | 70 |
| VEDLEGG 2 – PLANKART - FØRSTE PLANFORSLAG | 72 |
| VEDLEGG 3 – PLANKART - VEDTATT PLAN | 73 |
| VEDLEGG 4 – PLANKART – OVERSIKT OVER DELOMRÅDENE | 74 |

Figurer og vedlegg

Figurer

Figur 1: Oversiktsbilde av studieområdet (Holmenområdet)

Figur 2: Oversiktsbilde av studieområdet (Holmenområdet)

Figur 3: Bilde av Holmenskjæret

Figur 4: Bilde av Holmenskjæret

Figur 5: Bilde av Holmen Slipps eiendom

Figur 6: Bilde av Neselva

Figur 7: Plankart – første planforslag (Beskåret)

Figur 8: Plankart – vedtatt plan (Beskåret)

Figur 9: Plankart – vedtatt plan – arealfordeling

Vedlegg

Vedlegg 1: Kortfattet intervjuguide

Vedlegg 2: Plankart – første planforslag (Holmenområdet vises nede til høyre)

Vedlegg 3: Plankart – vedtatt plan (Holmenområdet vises nede til høyre)

Vedlegg 4: Plankart – oversikt over delområdene (Holmen tettsted nr. 5)

Kapittel 1 – Innledning

1.1 Bakgrunn

Det knytter seg lange tradisjoner til bruken av kysten i Norge; natur-, kultur- og friluftslivinteresser så vel som økonomiske interesser. Kontinuerlig bruk og nye utnyttelsesformer har gjennom generasjoner vært grunnlag for synkende biologisk mangfold, og nedgang i uberørt natur og rekreasjons- og friluftslivsområder tilgjengelige for allmennheten. På bakgrunn av den økende bruken og interessen har det blitt trangt om plassen i strandsonen tilhørende byer og tettbygde strøk. Presset innebefatter primært utbyggingsinteresser og privatisering av arealer, spesielt på strandarealene i indre Oslofjord hvor presset er spesielt høyt.

I indre Oslofjorden øker befolkningen kraftig og statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB, 2010) viser at over halvparten av befolkningsveksten i landet har skjedd innen 10 mil fra hovedstaden det siste tiåret. Dette øker både attraktiviteten og statusen på arealene i strandsonen, men øker også behovet for rekreasjons- og friluftslivsområder ved sjøen tilgjengelig for allmennheten.

Nettopp på bakgrunn av strandsonens økende attraktivitet, som tydeliggjøres ved hyppig nedbygging og privatisering, har strandsonen vært et hyppig tema oppe til debatt. Helt siden 1950-årene har strandsonen hatt et særlig vern mot nedbygging. Først gjennom egen lovgivning, deretter gjennom plan- og bygningsloven av 14. Juni 1985 nr. 71, §17-2 (heretter plan- og bygningsloven av 1985), og nå gjennom Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. Juni 2008 nr. 71, §1-8, andre ledd (heretter plan- og bygningsloven av 2008/ PBL) (Kgl. Res., 2011).

Gjeldene lov, plan- og bygningsloven av 2008, søker gode og enkle plan- og byggesakprosesser i arbeidet med å minske presset på og nedbyggingen av strandsonen. I tillegg har den som mål å kvitte seg med det som omtales som en "bit-for-bit" planlegging gjennom enkeltsaksbehandling, hvor en lett kan miste det overordnede bildet på situasjonen. Den har som mål å fremme den planbaserte planleggingen gjennom utarbeidelse av arealplaner, kommunale og private. Dette for å sikre en helhetlig og oversiktlig forvaltning av strandarealene. Likeledes sikres gode og langsiktige løsninger gjennom plan- og

byggningslovens krav til blant annet konsekvensutredninger og andre utredninger, samt bred medvirkning og demokratiske planprosesser.

Kommunen, som den sentrale forvaltningsmyndighet av arealer, har fått mye kritikk i senere år, for å ha praktisert en såkalt bit-for-bit planlegging. I en rapport fra Riksrevisjonen lagt frem i 2007 (Riksrevisjonen, 2007), kom det frem at antall gitte dispensasjoner fra byggeforbudet hadde økt. Dette til tross for Miljøverndepartementets forsøk på innstramminger gjennom utarbeidelse av *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden* vedtatt i 1993 (Kgl. Res., 1993) (heretter rikspolitiske retningslinjer av 1993). Formålet med retningslinjene var å tydeliggjøre den da gjeldene plan- og byggningsloven av 1985, og dette spesielt med fokus på den til dels kritiske situasjonen i indre Oslofjord.

I plan- og byggningsloven av 2008 ble det på bakgrunn av dette gjort flere innstramminger i forhold til strandsonevernet. Kommunens mulighet til å gi dispensasjon fra byggeforbudet ble blant annet strammet inn, og nå gjelder byggeforbudet i 100-metersbeltet også i tettbygd strøk. Et nytt unntak, §1-8 tredje ledd, gir derimot kommunen anledning til å fastsette en annen byggegrense som avviker fra byggeforbudet gjennom utarbeidelse av arealplaner.

Bruken av strandsonen har forandret seg med årene og har gått fra å være arbeidsplass og transportåre til også å bli ”populære” steder å bo og feriere. Dette har ikke bare ført til en nedbygging av strandsonen, men også en privatisering som kolliderer med allmennhetens muligheter til rekreasjon og friluftsliv på og ved sjøen. Det ytres også blant enkelte naturvitere i boken *Norsk natur – Farvel?* (2010) at holdningen til den norske befolkningen har endret seg vesentlig med tanke på bruken og utnyttelsen av strandsonen. Det pekes på at dagens utnyttelse av strandsonen baseres på privatisering, kvalitet, størrelse og avkastning, og at en voksende økonomi har gitt muligheter for flere og større tiltak i strandsonen. Det ytres likeledes bekymring til forvaltningsmyndighetenes kunnskap og kontroll over den negative utviklingen, og at en i mye større grad må aktivt gå inn og sikre naturverdier og biologiske mangfold (ibid).

Regjeringen har gjennom lovforarbeider, stortingsmeldinger og vedtatte nasjonale forventninger gitt spesielt uttrykk for viktigheten av allmennhetens mulighet til rekreasjon og friluftsliv på og langs sjøen, samt sikring av natur- og kulturlandskap og biologisk mangfold.

Dette med tanke på blant annet folkehelsen og bo- og oppvekstvilkår i stadig voksende byer og tettsteder, hvor presset på strandarealene er stor.

Beregninger fra Statistisk Sentralbyrå gjort i 2012, viser at hele 52 prosent av strandarealene i Oslofjorden er bygningspåvirket (SSB, 2013). Gjennom *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* av 2011 (heretter statlige planretningslinjer av 2011/SPR), tydeliggjorde Regjeringen igjen det store presset som hviler på strandsonen i Oslofjordregionen. Den viderefører retningslinjene fra 1993 med noen endringer og supplement, og setter Oslofjordregionen inn i en større sammenheng. Man fremmer målet om en differensiert strandsoneforvaltning og deler Norge inn i tre soner, hvor Oslofjordregionen utgjør sone 1. Den understreker Oslofjordregionen som et spesialområde hvor en må føre en strengere strandsonepolitikk enn i resten av landet (sone 2 og 3). Fokuset ligger på viktigheten av å bevare arealer tilgjengelig for allmennheten og maritim natur i Oslofjorden, og søker en bevisstgjøring hos kommunene i form av å se virkningen av tiltak ikke bare innenfor egen kommune, men også i forhold til regionale og nasjonale interesser.

Likeledes fremmer planretningslinjene en differensiert forvaltning innad i hver kommune og søker en samordnet areal- og transportstrategi hvor en fortetter i bynære og tettbygde strøk nær kollektivknutepunkter. Dette for å redusere bilbruk, samt bevare og sikre viktige områder i henhold til de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet i §1-8 i PBL, som blant annet biologisk mangfold og friluftsliv- og rekreasjonsområder i og langs sjøen tilgjengelig for alle (Kgl. Res., 2011).

Det settes med andre ord strengere krav til kommunen i planleggingen av strandsonen i forsøk på å nå en mer bærekraftig planforvaltning. Samtidig har den økende interessen for strandsonen samt den økende befolkningen i flere kommuner gjort det ekstra utfordrende å utarbeide arealplaner som legger til rette for en samfunnsutvikling til det beste for alle. Dette da man skal finne en balanse mellom til dels motstridende og uforenelige hensyn og interesser. En annen utfordring ligger i at den private planleggeren utgjør en større del av planleggingen enn før, samt sitter med resursene til å kunne sparke i gang en utvikling. Likeledes settes det større krav til bred medvirkning og samarbeid mellom offentlige og private aktører, som byr på utfordringer for kommunen som utgjør den sentrale arealforvalter.

Asker er en raskt voksende kommune i indre Oslofjord, mye på grunn av nærheten til hovedstaden. Kommunen har lange tradisjoner tilknyttet sjøen med sin 59 kilometer lange kystlinje, og har over lengre tid arbeidet aktivt med å gjøre strandsonen offentlig tilgjengelig gjennom etablering av kyststi. Gjennom kjøp av strandarealer og ferdselsavtaler har de sikret allmennheten tilgang til så mye som 46% (Asker kommune, 2012a).

I gjeldene kommuneplan for Asker, *Kommuneplan for Asker 2007-2020* (2007), presenteres en liste over tettsteder i kommunen det ønskes å satse på, i forhold til videre utvikling i kommunen. Dette på bakgrunn av den langsiktige areal -og transportstrategien utarbeidet i 2006, med mål om å tilrettelegge for vekst og urban utvikling nær kollektivknutepunkter. Området Holmen, som ligger nord-øst i Asker, er et av satsningsområdene hvor kommunen ønsker å legge til rette for et tydeligere definert kommunesenter, noe som i dag mangler i denne delen av Asker. En videreføring av dette arbeidet samt tilrettelegging for allmenne interesser i strandsonen, var to hovedmotiver som lå til grunn da rammer for fremtidig utvikling skulle legges for Holmen, gjennom kommunedelplanen for Holmen – Slependen vedtatt januar 2013.

Asker kommune har i kommunedelplan for Holmen - Slependen forsøkt å balansere de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, og ønsket om utvikling av et nytt kommunesenter i strandsonen på Holmen. Planprosessen som tok hele fem år, bestod av flere diskusjoner mellom de ulike berørte partene, og er et tydelig eksempel på interessekonflikter som kan oppstå når en søker en urban utvikling i strandsonen, i en kommune med en høyt voksende samt resurssterk befolkning. Til tross for lang planprosess og mange diskusjoner knytter det seg stor misnøye til den vedtatte planen, fra lokalbefolkningen og den sentrale grunneier.

1.2 Studieområde

Studieområdet i denne oppgaven er på bakgrunn av de forhold beskrevet ovenfor, strandarealene på Holmen i Asker kommune, med utgangspunkt i kommunedelplanen for Holmen – Slependen. Planområdet i kommunedelplanen utgjør i sin helhet stedene Holmen, Billingstad og Slependen, men i planen er planområdet delt inn i 7 delområder, hvor delområde 5 utgjør Holmen, kalt *Tettstedet Holmen* (se vedlegg 4). Hovedfokuset i denne oppgaven vil ligge på strandarealene innenfor delområde 5. Nærmere forklart vil det utgjøre

de arealene nærmest fjorden, som skilles fra resten av delområdet, med fylkesveiene Slemmestadveien og Fekjanveien. Likeledes avgrenses studieområdet av Neselva i nord og Holmenskjøret friområdet i sør (se figur 2). Disse strandarealene vil utover i oppgaven omtales som Holmenområdet.



Figur 1. Bildet viser studieområdet i oppgaven, Holmenområdet, som avskjæres fra resten av Holmen av fylkesvei Fekjanveien fra høyre som møter fylkesvei Slemmestadveien i rundkjøringen til venstre. Studieområdet avgrenses også av Neselva som renner ut til høyre i bildet, og Holmenskjøret friområde til venstre.

De største utfordringene knyttet til den foreslåtte utviklingen i kommunedelplanen gjeldende Holmen gjaldt eiendommen til Holmen Slipp AS, da kommunen ønsker stor transformasjon fra båtslipp og mindre båtindustri, til boliger, ny handelsvirksomhet og en åpen strandsone tilgjengelig for allmennheten. De største diskusjonene knytter seg til dette området og utgjør til dels motstridende interesser hos kommunen, grunneier av Holmen Slipp, naboer og andre berørte innenfor delområdet, samt Fylkesmannen i Oslo og Akershus. På bakgrunn av dette vil hovedfokuset i oppgaven rettes mot eiendommen til Holmen Slipp AS.

1.3 Problemstillinger

Det utspiller seg to forhold i forbindelse med caset på Holmen. Det ene dreier seg om en kommunesenterutvikling i en kommune som Asker blir sett på som motstridende i forhold til de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet samt SPR. Det andre er hvilke diskusjoner en slik utvikling i strandsonen fører med seg og hvordan Asker kommune i kommunedelplanen for Holmen- Slependen har klart å forene samt tatt hensyn til disse tilsynelatende motstridende interessene.

Med utgangspunkt i det ovennevnte ønsker jeg i denne oppgaven å belyse de utfordringer som gjør seg gjeldende når en ønsker å tilrettelegge for en kommunesenterutvikling i strandsonen i en kommune som Asker, hvor presset på strandarealene er stort. Likeledes vil jeg se på hvordan Asker kommune, som den sentrale forvaltningsmyndighet, forsøkte å forene de tilsynelatende motstridende interessene, samt i hvilken grad de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet og statlige planretningslinjer av 2011, oppfattes som motstridende i forhold til ønsket om en kommunesenterutvikling ved sjøen.

Hovedproblemstillingen er derfor:

I hvilken grad har Asker kommune maktet å forene de tilsynelatende motstridende interessene og hensyn knyttet til en kommunesenterutvikling i 100-metersbeltet langs sjøen på Holmen, i utarbeidelsen av kommunedelplanen for Holmen – Slependen?

I mine underproblemstillinger vil jeg gå dypere inn i planprosessen og aktørenes interesser, for å oppnå en bredere forståelse av utfordringene ved en kommunesenterutvikling i strandsonen. I denne sammenheng ønsker jeg også å se på hvilken betydning de statlige planretningslinjene av 2011 har hatt i planarbeidet, da de er ment å tydeliggjøre plan- og bygningsloven av 2008 i forhold til forvaltning av strandsonen, og på den måten kan fremme en felles forståelse hos aktørene. Jeg vil også rette oppgaven mot kommunikativ planlegging, for å se i hvilken grad dens idealer kommer til syne i planprosessen gjeldende Holmenområdet. Likeledes om idealene som ligger til grunn for den kommunikative planleggingen er med på å forene de tilsynelatende motstridende interessene.

Med aktørene i denne oppgaven menes kommunen, grunneieren av området til Holmen Slipp, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og lokalbefolkningen. Lokalbefolkningen vil i oppgaven omtales som én aktør.

Underproblemstillingene er følgende:

- a) *Hvilke mål og visjoner lå til grunn for kommunesenterutviklingen på Holmen, og var disse entydig forstått av alle aktørene?*
- b) *I hvilken grad oppleves kommunesenterutvikling i strandsonen og de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen som motstridende?*
- c) *Hva har statlige planretningslinjer for planlegging i strandsonen langs sjøen av 2011 betydd i forhold til å forene de tilsynelatende motstridende interessene?*
- d) *Hvordan har man klart å forene de ulike hensyn og interesser gjennom de idealer som ligger til grunn for kommunikativ planlegging?*

1.4 Avgrensninger og forbehold

Da denne oppgaven omhandler strandsonerplanlegging er det naturlig å holde seg til plan- og bygningsloven samt tilhørende statlige planretningslinjer av 2011. Andre relevante lover vil nevnes, men ikke videre utdypes. Byggeforbudet i 100-metersbeltet er likeledes et fokusområdet denne oppgaven vil berøre, men kun langs sjøen og ikke langs vassdrag. Studieområdet i denne oppgaven innehar et vassdrag og det utgjør en underliggende faktor for diskusjonen, men da det gjelder elvemunningen, hvor elvas tilknytning til sjøen utgjør problemstillingen, vil dette fokuset nedtones.

Veiproblematikken i området utgjør en stor faktor for utviklingen på Holmen, men da dette ligger utenfor temaet for denne oppgaven vil jeg ikke gå i dybden på dette. På bakgrunn av caset størrelse og omfang, samt de tidsbegrensningene et slikt forskningsarbeid gir, vil det politiske aspektet ikke behandles videre enn det som fremkommer i intervjuundersøkelsen.

1.5 Oppgavens struktur

Videre i oppgaven, kapittel 2, tar jeg for meg min metodiske tilnærming til oppgaven. Her vil det gjøres rede for metoden jeg har brukt for å besvare mine problemstillinger, med utgangspunkt i litteratur- og dokumentstudium for oppgavens teoretiske del, samt casestudie og dybdeintervjuer for oppgavens empiriske del.

I kapittel 3, vil jeg belyse det juridiske aspektet ved tema for oppgaven i søken etter en bredere forståelse av mine problemstillinger. Jeg vil her avdekke det juridiske rammeverket, samt se på hva som ligger i byggeforbudet i 100-metersbeltet og SPR. Dette vil ligge som et bakteppe for oppgavens teori- og empiridel.

I det etterfølgende vil jeg i kapittel 4 presentere oppgavens teori, kommunikativ planlegging, samt se på hvordan man gjennom den ideelle dialog kan oppnå en større felles forståelse og enighet aktørene i mellom.

I kapittel 5 vil jeg gi en ytterligere beskrivelse av studieområdet slik det fremstår i dag, samt beskrive planprosessen og bakgrunnen for initiativet til planarbeidet. I dette kapittelet vil jeg også presentere mine empiriske funn, med utgangspunkt i mine fire underproblemstillinger. Underproblemstillingene vil i dette kapittelet utgjøre en naturlig struktur på intervjuundersøkelsen, som videre i de neste kapitlene vil bli diskutert opp mot teorien og bli besvart.

Deretter vil jeg i kapittel 6 knytte det juridiske bakteppet og teorien opp mot empirien i en diskusjon rundt mine problemstillinger, for så å samle trådene og konkludere i det avsluttende kapittel 7. Likeledes vil mine meninger belyse deler av diskusjonen samt konklusjonen.

Kapittel 2 – Metode

Da jeg har vokt opp i Asker og har hatt stor tilknytning til sjøen gjennom min oppvekst, har interessen for strandsonoplanlegging vokst i takt med årene på by- og regionplanleggingsstudiet på Ås. Det var derfor naturlig å se til hjemkommunen etter tema for denne oppgaven. Under forberedelsedelen og researchprosessen for oppgaven ble jeg oppmerksom på kommunedelplanen for Holmen – Slepnden, samt de store diskusjonene rundt den utviklingen kommunen ønsker på Holmen. Det var på bakgrunn av dette naturlig å velge Holmenområdet som case, da denne kommunedelplanen i stor grad gjenspeiler kjernen i debatten rundt innstrammingene i plan- og bygningsloven av 2008 og SPR av 2011, som fremhever den til dels kritiske situasjonen i indre Oslofjord.

2.1 Valg av metode

Det har på bakgrunn av de begrensede resursene en masteroppgave har, vært hensiktsmessig å velge et casestudie som strategi for denne kvalitative forskningen. Dette da fordelene med et case-design er at man kan få tilgang til mye informasjon om et avgrenset case (Askheim og Grenness, 2008). Caset på Holmen gjenspeiler i stor grad hvordan tanken om en arealplanlegging basert på bred medvirkning og planprosessen som en meningsutvekslingsprosess hvor aktørene diskuterer seg frem til konsensus, utfordres i praksis. Det var derfor naturlig å knytte caset opp mot kommunikativ planleggingsteori, samt likeledes hensiktsmessig å velge Holmenområdet som case. På bakgrunn av dette var det også naturlig å benytte enkeltcasestudie fremfor flercasestudie.

Oppgaven søker å besvare én hovedproblemstilling og fire underproblemstillinger. Jeg har valgt å benytte meg av underproblemstillinger for å lettere kunne besvare min hovedproblemstilling, samt på en enklere måte strukturere og avgrense oppgaven.

For å besvare mine problemstillinger på en god og tilfredsstillende måte har jeg valgt å benytte meg av metodene dybdeintervju og litteratur- og dokumentstudie, da disse er best egnet for å innhente den type informasjon jeg trenger for å besvare oppgaven. Jeg har valgt å benytte meg av dybdeintervju, da oppgaven er av en kvalitativ karakter og da det er de ulike aktørene i prosessen gjeldende Holmenområdet, som besitter informasjonen jeg er ute etter. En kvantitativ metode ville samtidig vært lite hensiktsmessig, da dette ikke ville gitt meg en like god tilnærming til relevant informasjon som dybdeintervju (Johannessen m. fl. 2011).

Informasjonsinnhenting i oppgaven har foregått i tre prosesser. Den ene prosessen har bestått i å tilegne seg bakgrunnsinformasjon om temaet for oppgaven, strandsoneplanlegging, gjennom et litteraturstudiet. Dette danner grunnlaget for det juridiske aspektet ved oppgaven og teorien om kommunikativ planlegging. Den andre prosessen har bestått i å studere relevante dokumenter tilhørende kommunedelplanen og dens prosess, og har utgjort grunnlaget for utforming av intervjuguiden benyttet i intervjuundersøkelsen. Den tredje prosessen utgjorde intervjuundersøkelsen, hvor sentrale aktører ble intervjuet.

2.2 Utvelgelse av informanter

Til intervjuundersøkelsen valgte jeg ut fire informanter som besitter den respektive kunnskapen om utarbeidelsen av og prosessen rundt kommunedelplanen for Holmen – Slepden gjeldende Holmenområdet, samt de respektive aktørene som belyser de ulike sidene av diskusjonen. Da jeg i denne oppgaven ønsket å se på de tilsynelatende motstridende interessene rundt en kommunesenterutvikling i strandsonen på Holmen, var det naturlig å kontakte kommunens saksbehandler som stod sentralt i utarbeidelsen av nye løsninger for Holmen. Likeledes da det dreide seg om en kommunal plan hvor kommunen var pådrivere for å tilrettelegge for et nytt kommunesenter. I dette tilfellet var det to saksbehandlere som jobbet med planen, fordi den første saksbehandleren sluttet underveis i prosessen. Det var derfor naturlig å intervjuer begge to, da de representerte hver sin halvdel av planprosessen.

Det var også svært relevant å intervjuer en representant fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, da Fylkesmannen fremmet innsigelse til planen som førte til at kommunen foretok seg vesentlige endringer. Representanten jeg intervjuet har blant annet Asker kommune som ansvarsområdet, samt stod sentralt i prosessen gjeldende forhandlingene rundt innsigelsen.

Eieren av Holmen Slipp stod også sentralt i prosessen, da deres eiendom utgjør området hvor kommunen ønsker å etablere et nytt kommunesenter samt bygge boliger. Da eieren også var svært misfornøyd med den vedtatte planen var det helt sentralt å få undersøkt disse synspunktene på utviklingen av Holmenområdet.

2.3 Semistrukturerte dybdeintervjuer

Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011) beskriver casestudier som eksplorative. Med dette menes at forskeren ofte ikke helt vet hva han kommer til å finne, samt at nye temaer og problemstillinger av betydning, som ikke er tematisert i prosjektbeskrivelsen, vil kunne dukke opp underveis. Jeg valgte derfor i denne oppgaven å legge opp til semistrukturerte dybdeintervjuer for å oppnå en friere samtale med informantene, samt hindre en statisk intervjusituasjon. På den måten fikk jeg tak i informasjon som jeg ikke hadde fått tak i, om jeg hadde vært bundet av et ferdig oppsatt spørreskjema. Samtidig var jeg interessert i å avdekke informantenes synspunkter og begrunnelser for de valg som ble tatt i planprosessen, samt få anledning til å stille eventuelle oppklarende spørsmål underveis. Gjennom et dokumentstudie av plandokumenter, vil en ikke kunne oppnå all nødvendig kunnskap om

planprosessen og dens diskusjoner. Derfor var semistrukturerte dybdeintervjuer best egnet for dette studiet.

Samtidig hadde jeg på forhånd utarbeidet en intervjuguide for å sikre at jeg fikk svar på mine spørsmål, fikk belyst alle relevante punkter tilhørende problemspillingen jeg hadde sett meg ut på forhånd, hindre avsporinger utenfor problemstillingen, samt danne et sammenlikningsgrunnlag mellom de ulike informantene, som representerer ulike sider av planprosessen.

Dybdeintervju er en krevende metode å benytte for informasjonsinnhenting, da det settes store krav til årvåkenhet hos intervjuer. Derfor har jeg ikke foretatt flere intervjuer per dag, samt spurte informantene om lov til å ta opp intervjuet på lydbånd. Intervjuene med de to informantene fra kommunen og Fylkesmannen ga tillatelse til dette, og jeg fikk på den måten kvalitetsikret datamaterialet og hindret nødvendige oppklarings spørsmål i etterkant (Johannessen m. fl. 2011). Informanten fra Holmen Slipp ønsket ikke at intervjuet skulle tas opp på lydbånd. På bakgrunn av dette ble intervjuet avholdt tidlig på dagen, slik at jeg fikk anledning til å sette meg ned samme dag å skrive et referat fra intervjuet, med intervjuet fortsatt sterkt i minnet.

2.4 Validitet og reliabilitet

Denne oppgaven baserer seg på dokumenter samt annen litteratur utarbeidet av fagpersoner med god kunnskap på området. Dokumenter tilhørende kommunedelplanen og dens prosess er også utarbeidet og vedtatt i tråd med lovverket, og av fagpersoner med kvalifisert myndighet. På bakgrunn av dette kan validiteten og reliabiliteten på oppgavens teoretiske del anses å være høy.

Likeledes kan validiteten og reliabiliteten av oppgavens empiriske del anses som høy, da den bygger på intervjuer med sentrale informanter, som direkte tok del i planprosessen. Da det er de ulike aktørenes interesser, samt meninger om prosessen som det søkes svar på i oppgaven, kan derfor informasjonen fra intervjuundersøkelsen anses å være av høy troverdighet. For i større grad oppnå en høy troverdighet og pålitelighet fikk informantene tilsendt problemstillingene for oppgaven på forhånd per e-post. Det at tre av fire intervjuer ble tatt opp på lydbånd er med på å kvalitetssikre datamaterialet, hindrer eventuelle misforståelser og at

informantenes utsagn settes i feil kontekst. I oppgaven har jeg likeledes vært bevisst på å tydelig skille mellom informantenes utsagn og mine egne refleksjoner og meninger.

Informantene fra kommunen og informanten fra Fylkesmannen representerer i denne oppgaven de offentlige aktørene; Asker kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I realiteten består disse offentlige aktørene av mange flere personer som også var direkte involverte i planprosessen, men da dybdeintervju som metode er svært tidkrevende samt da en masteroppgave setter en tidsramme på fire måneder, har jeg vært nødt til å begrense antall informanter. Dette kan ha en innvirkning på oppgavens reliabilitet, i tillegg til at informantene vil kunne være preget av subjektive meninger og personlige erfaring, som skiller seg fra aktørenes (Asker kommune, Fylkesmannen Oslo og Akershus) samlede objektive mening. I oppgaven har jeg derfor valgt å anonymisere informantene, da det er deres posisjon i prosessen jeg er ute etter å se på, fremfor informantene som privatpersoner.

På bakgrunn av ovennevnte kan ikke resultatene fra dette studiet uten videre utgjøre slutninger for andre casestudier. Men hovedmålet for oppgaven har ikke vært generalisering, men heller et ønske om å sette teori opp mot praksis i et avgrenset case. Til tross for at hovedintensjonen i kvalitative studier generelt ikke er en generalisering av funnene, kan teorien i studiet støtte opp under generalisering av andre case (Johannessen m. fl, 2011).

2.5 Etikk i forskning

Det er forskerens ansvar å se til at grunnleggende etiske forskningsprinsipper overholdes i forskningsarbeidet. På bakgrunn av dette har informantene fått bestemme tid og sted for intervjuet, de har fått tilsendt tema for intervjuet på forhånd, og det har samtidig vært viktig å holde en profesjonell og vennlig holdning til informantene, for å fremskaffe høy kvalitet og pålitelighet på datamaterialet. Likeledes er bruken av andrehåndsdataba referert til på rett måte og det skilles tydelig mellom mine meninger og informantenes utsagn.

Likeledes har informantene selv fått bestemme om intervjuet skal tas opp på bånd og hvordan de ønsker å bli referert til i oppgaven. Alle informantene, utenom informanten fra Holmen Slipp, ønsket å bli referert med navn i oppgaven. Dette da de mente at temaet for oppgaven var av så offentlig karakter at de ikke så noen problemer med dette. Da det er deres jobbposisjon i planprosessen som utgjør fokuset for oppgaven, valgte jeg likevel å referere

anonymt, utenom bruk av deres kjønn. Informanten av Holmen Slipp er referert i oppgaven på måten informanten selv ønsket.

Prosjektet ble meldt inn til Personvernemnda før prosjektstart, da man er pliktig til å gjøre dette i forskningsarbeider hvor det samles inn data fra identifiserbare personer. Dette sikrer vern av informantene, samt at datamaterialet etter sensurering blir tatt hånd om på rett måte, noe som informantene ble informert om under intervjuene.

2.6 Feilkilder

Det var viktig for meg å få en helhetlig oversikt over temaet for oppgaven, samt forsikre med om at alle aspekter med problemstillingen ble belyst. Derfor la jeg opp til et casestudiet og semistrukturerte dybdeintervjuer hvor informantene fikk ta initiativ, som resulterte i et stort datamaterialet og et omfattende analysearbeid. Da en masteroppgave setter begrensninger på tid og ressurser måtte jeg akseptere at jeg underveis ville ta noen ugunstige metodevalg, samt at jeg ikke ville få anledning til å gjenta undersøkelsen, for å øke resultatets validitet og reliabilitet. Begrensede ressursårsaker som vil ha innvirkning på resultatet kan likeledes omhandle forskerens begrensede erfaring ved slike forskningsarbeid, da han enda er i en tidlig fase av sin karrierer (O'Donoghue, 2007).

Kapittel 3 – Et juridisk blikk på strandsonen

I dette kapittelet vil jeg ta for meg det juridiske rammeverket for planleggingen og gjøre rede for de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet etter plan- og bygningsloven av 2008. Dette i søken etter å forstå utviklingen og meningen bak byggeforbudet, samt å få en forståelse av hvordan loven også åpner for urban utvikling i strandsonen i kommuner med høyt press på strandarealene. Jeg vil likeledes se på kommunesenterutviklingsbegrepet i lys av plan- og bygningsloven i søken etter en bredere og mer nyansert forståelse av mine problemstillinger.

3.1 Hvilke mål og hensyn ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet?

I plan- og bygningslovens formålparagraf, §1-1, (2008) tydeliggjøres lovens mål og intensjoner for norsk planlegging. Det legges her spesielt vekt på tre momenter; bærekraftig utvikling, demokratiske prinsipper og at plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov. I begrepet bærekraftig utvikling ligger det at en i planleggingen må se de langsiktige

konsekvensene av tiltak med tanke på det beste for enkeltindividet, samfunnet og fremtidige generasjoner, og deres muligheter. Loven setter blant annet krav til dyptgående forundersøkelser og informasjonsinnhenting som konsekvensutredning og ROS- analyse, for å avdekke konsekvenser av tiltak. Spesielt er man opptatt av å avdekke konsekvensene for naturen, miljøet og kvaliteter som allmennheten i dag nyter godt av, som underbygges i statlige planretningslinjer for strandsonen (2011).

Det andre viktige momentet er de demokratiske prinsippene loven setter krav til. Dette med tanke på åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i planleggingen. Utarbeidelsen av både private og offentlige planer må legges ut på høring og til offentlig ettersyn, hvilket er med på å sikre en bred plattform for kunnskapsutveksling i planprosessen som i større grad vil sikre gode og bærekraftige løsninger i planleggingen. I denne sammenheng skal det nevnes at loven setter ulike krav til medvirkning i offentlige planer (kommuneplaner og kommunedelplaner) og reguleringsplaner (områderegulering og detaljregulering). Kommuneplaner og kommunedelplaner er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som medfører at endelig vedtak ikke kan påklages, jf. §11-15, og det fremkommer av odelstingsproposisjon nr. 23 (2008) at områderegulering i motsetning til kommunedelplan ses på som et positivt tiltak i plan- og bygningsloven av 2008, da den styrker grunneier og rettighetshavers rettsikkerhet ved at de blant annet har rett på individuell varsel og klagerett.

Det settes større krav til kommunen å utarbeide offentlige planer som ivaretar interessene til aktørene uten innsigelsesrett, og som etter loven ikke er pålagt å komme med innspill til planen. Samtidig settes det større krav til årvåkenhet og initiativ hos private aktører å benytte sin medvirkningsmulighet for å gjøre kommunen oppmerksom på sine interesser. Det skal i tillegg nevnes at kommuneplaner og kommunedelplaner bare skal legge overordnede føringer for fremtidig arealbruk og at det er i det etterfølgende reguleringsarbeid de detaljerte føringene legges.

Et tredje viktig moment i norsk planlegging er at plan- og bygningsloven er sektorovergripende. Med dette menes at den setter krav til initiativ fra og samarbeid mellom statlige, regionale og kommunale instanser, samt en bred medvirkningsprosess mellom offentlige og private aktører. Det er et mål om kunnskapsspredning og godt samarbeid for å oppnå de beste resultater. I dette ligger viktigheten av plan- og bygningslovens samspill med andre lover som gjør seg gjeldene i planleggingen. Det mest fremtredende eksempelet er Lov

om friluftslivet av 28. Juni 1957 nr. 16 §2. Ettersom utbyggingspresset og privatiseringen av strandsonen øker, spesielt i bynære strøk som i indre Oslofjord, blir friluftsløven sammen med plan- og bygningsloven særlig viktig, da de sikrer allmennhetens rett til ferdsel langs sjøen. Dette underbygges i forventningsbrevet fra Fylkesmannen for Oslo og Akershus (2013), som understreker det store presset på arealer i denne regionen, og at det derfor er av nasjonal interesse å sikre biologisk mangfold, marin natur og allmennhetens tilgang til rekreasjonsområder langs sjøen. Disse faktorene lå også til grunn for Fylkesmannens innspill til kommunedelplanen for Holmen – Slepden for utvikling på Holmen.

Plan- og bygningsloven kan med dette sees på som den viktigste miljøloven. Den har et godt samspill med andre sentrale miljølover som naturmangfoldloven, forurensningsloven og forvaltningsloven, og den bygger på miljøprinsipper som blant annet føre-var-prinsippet, et spesielt viktig prinsipp som bygger på ideen om at tvilen skal komme naturen til gode, når vi ikke vet konsekvensene av et tiltak. Dette i stor grad på bakgrunn av et internasjonalt ønske om et større fokus på bærekraftig utvikling for arealer i lokal planlegging, som underbygges blant annet i direktiver fra EU og rapporter fra FN (Bugge, 2009).

§ 3-1 i plan- og bygningsloven (2008) gjør rede for de oppgaver og hensyn som skal tas i planleggingen innenfor de rammer gitt i formålsparagrafen § 1-1. Her listes opp at planleggingen blant annet skal sikre kvaliteter ved og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer og samtidig legge til rette for verdiskapning og næringsutvikling. Det skal også legges til rette for god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levevilkår samtidig som den skal fremme klimahensyn og befolkningens helse. Disse er alle viktige hensyn som omfavner både den fysiske, sosiale, økonomiske, kulturelle og miljømessige samfunnsutviklingen og som planleggingen skal samordne i en og samme arealplan. Dette byr på utfordringer, da det i pressområder ikke er plass til å ta hensyn til alle interesser, samtidig som noen av interessene er å anse som helt eller delvis motstridende.

Plan- og bygningslovens §1-8 omhandler det konkrete byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Her som i lovens formålsparagraf og § 3-1 om oppgaver og hensyn i planleggingen, fremheves viktigheten av å ta hensyn til natur- og kulturmiljø, landskap, friluftsliv og andre allmenne interesser i strandsonen. Den legger fokus på å sikre dagens situasjon samt å tilrettelegge for allmennhetens tilgang til sjøen, ved å hindre ytterligere tiltak som øker privatiseringen og nedbyggingen av strandsonen. §1-8 hjemler et totalt byggeforbud innen

100 meter fra strandlinjen og i plan- og bygningsloven av 2008 ble byggeforbudet også gjort gjeldende i tettbygde strøk. Man kan tolke dette som en total byggestopp, og at noen form for urban utvikling i strandsonen i pressområder er utenkelig. Men §1-8 tredje ledd åpner for videre urban utvikling gjennom å gi kommunen mulighet til å fastsette annen byggegrense enn 100 meter gjennom arealplan. På den måten setter ikke loven kroken på døren for ønsket utvikling i strandsonen, men sikrer helhetlige og gode løsninger for utvikling gjennom utarbeidelse av arealplaner fremfor en såkalt "bit-for-bit" planlegging gjennom enkeltsaksbehandling. Asker kommune har en høyt bebygget strandsone, og byggegrensen i kommunedelplanen (2007) ligger derfor på rundt 25 meter istedenfor 100 meter, om det ikke fremkommer noe annet av reguleringsplanen.

I plan- og bygningsloven av 2008 ble likeledes kommunens mulighet for å dispensere fra byggeforbudet strammet inn, samtidig som det ble innført nye tiltak for å sikre de hensyn som fremgår av §1-8 om natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. For å i større grad sikre disse hensyn, som ligger bak byggeforbudet i 100-meterbeltet, ble begrepet "særlige grunner" som begrunnelse for å dispensere fra byggeforbudet etter § 19-2 fjernet (Stokke m. fl. 2008). Andre tiltak er innføring av den nye plantypen, områderegulering, innføring av begrepet hensynssoner, endring i forskriften om konsekvensutredning og en femårs frist for igangsetting av bygge- og anleggstiltak fremmet gjennom reguleringsplaner. Disse er alle tiltak innlemmet i plan- og bygningsloven som begrenser urban utvikling i strandsonen. Dette i likhet med de statlige planretningslinjene av 2011 som legger strengere føringer for Oslofjordregionen hvor presset på arealer er størst.

Innføringen av virkemiddelet "hensynssoner" sikrer aktivt områder hvor særlige hensyn må tas. Eksempler på slike hensyn er vern av viktige gyteområder for fisk i elvemunninger eller strandområder med stor betydning for friluftslivet. Hensynssoner tydeliggjør slike områder direkte i plankartet og er et tiltak som på flere måter styrker kommunale planer som styringsverktøy. Dette i tråd med ønsket om å redusere omfanget av "bit-for-bit" utbygging, samt sikre natur- og miljøhensyn (Stokke m. fl. 2008).

Gjennom strengere krav til utredninger og alternativvurderinger har en de senere år sett en økning i kunnskap om marin natur og biologisk mangfold knyttet til sjø og elv, kommer det frem i samarbeidsrapporten mellom NIBR (norsk institutt for by- og regionforskning), NIVA (norsk institutt for vannforskning) og HI (havforskningsinstituttet) (2009). Tvedestrand

kommune trekkes frem som et foregangseksempel hvor god kartlegging og verdiklassifisering av naturtyper er foretatt og har blitt integrert i planleggingen (ibid). Dette underbygger plan- og bygningslovens store og økende fokus på naturverdier i planleggingen, spesielt i pressområder hvor disse interessene trues.

I forbindelse med vedtaket av plan- og bygningsloven av 2008 ble også forskriften om konsekvensutredning endret. Det fremgår av Den Kongelig Resolusjon (2009) at forslagsstiller selv må sørge for å foreta nødvendige utredninger og at han ikke kan kreve at andre, som for eksempel kommunen, bidrar med annen informasjon enn det som allerede foreligger. Dette kan gjøre planarbeidet dyrt for forslagsstiller og kan være en avgjørende faktor for om tiltaket gjennomføres. I tillegg uttrykker Miljøverndepartementet (2012), som før stortingsvalget i 2013 hadde ansvaret for plandelen i plan- og bygningsloven, på sin nettside at det i plan- og bygningsloven av 2008 i flere tilfeller enn før settes krav til reguleringsplan, og at det lønner seg for private forslagsstillere å utarbeide reguleringsplaner i tråd med kommunale planer, da saksbehandlingen blir enklere og raskere. Dette sammen med de overnevnte tiltakene gir kommunen større kontroll over private tiltak, samtidig som de i større grad sikrer en planbasert planlegging.

Endringene gjort i lovverket viser tydelig et fokus på det å hindre nedbygging og privatisering av strandsonen og at verdier som vanskelig kan verdsettes i penger får en vesentlig og fremtredende rolle i planleggingen. Til tross for at endringene i lovverket tilsynelatende favoriserer hensynet til natur, friluftsliv og biologisk mangfold, kan en spørre seg om disse bare gjenoppretter balansegangen mellom det en kan se på som to motstridende sider av planleggingen; de hensyn som ligger i byggeforbudet og utbyggingshensyn. Dette på bakgrunn av at utbyggingen og privatiseringen av strandsonen i flere år har utviklet seg mer fritt og tilfeldig, og at kunnskapen om konsekvenser av tiltak ikke alltid har utgjort en del av avgjørelsen om igangsettelse av tiltak.

På den andre siden synliggjøres det at kommunen har fått større kontroll, over det man kan omtale som den private planleggingen, gjennom endringer i lovverket, noe som gjør kommunens meklingsrolle i planprosessen enda viktigere. Likeledes at kommunen, som den sentrale arealforvalter, skal utarbeide kommunale arealplaner som legger føringer for planleggingen på reguleringsnivå, hvor de i veldig liten grad er initiativtakere.

3.2 Kommunesenterutvikling i strandsonen

Plan- og bygningsloven tar ikke eksplisitt høyde for kommunesenterutvikling i strandsonen, da den fokuserer på enkelttiltak som tenkes utført i 100-metersbeltet. Med tiltak menes eksempelvis all form for fysisk endring og endring i arealbruken, jf. §1-6. Mudring, utvidelse av bryggeanlegg, oppføring av nybygg og mindre fasadeendringer på allerede eksisterende bygninger, er alle tiltak etter loven og er likeledes komponenter i stedsutviklingsbegrepet. Plan- og bygningsloven definerer ikke med dette direkte kommunesenterutviklingsbegrepet, men setter krav til dens fremtidige innhold, utvikling og utseende. Dette gjennom å sette krav til den generelle planleggingen, men også den konkrete planleggingen i 100-metersbeltet. Loven setter spesielle krav til blant annet tilrettelegging for allmenne interesser, universell utforming, helse- og sikkerhetstiltak, naturlandskap og biologisk mangfold i strandsonen, og gjennom planretningslinjene av 2011 fremmes strategien om differensiert strandsoneforvaltning.

Med differensiert strandsoneforvaltning menes en inndeling av Norge, men likeledes en inndeling innad i hver kommune etter hvor en bør gi tillatelse til å bygge og ikke. Det oppfordres til at hver kommune ser på de totale konsekvenser av tiltak, samt etter en konkret og helhetlig vurdering avgjør hvor det kan bygges ut og hvor det ikke bør bygges ut. Dette for å hindre konflikter med de hensyn som ligger bak byggeforbudet og som fremheves i SPR. Dette faller i samsvar med de nasjonale mål om en samordnet areal- og transportplanleggingen, som sier at fortetting og videre utvikling skal skje i allerede bebygde områder og i kollektivknutepunkt. Men et spørsmål som her gjør seg gjeldende er i hvilken grad de hensyn som ligger i byggeforbudet skal få i kommuner hvor presset på arealer er stort, men hvor forholdene ligger til rette for en urban fortetting i tråd med samordnet areal- og transportstrategi. Dette tydeliggjør de motstridende interessene som gjør seg gjeldende når det skal bygges ut i strandsonen, og som verken plan- og bygningsloven eller SPR gir konkrete svar på.

Presset på arealer i hovedstaden er høyere enn før og sett i et langtidsperspektiv vil Oslo og Drammen kunne vokse sammen. Med dette hviler det et ansvar og en vilje på omkringliggende kommuner til å ta noe av veksten. Asker kommune er en av disse og har de senere årene opplevd en befolkningsvekst og en sentralisering av denne. Den vedtatte kommunedelplanen for Holmen – Slepden legger til rette for en slik kommunesenterutvikling gjennom areal satt av til sentrumsformål nær sjøen.

En slik kommunesenterutvikling styres i stor grad av markedsfaktorer og økonomiske interesser, noe det i plan- og bygningsloven ikke tas høyde for. Dette kan være med på å utvide gapet mellom de private og offentlige aktørene i planleggingen, og i en kommune som Asker, med høy utviklingsfrekvens og en god markedsfrekvens på eiendom, vil kommunen i vesentlig større grad kunne sette strengere krav til private utbyggingsaktører, enn i kommuner med svakere markedspriser på eiendom.

Kapittel 4 – Kommunikativ planlegging – søken etter den ideelle planprosess

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for kommunikativ handlingsteori som ligger til grunn for kommunikative og samarbeidende planleggingen, som igjen utgjør viktige prinsipper i norsk planlegging. Jeg vil belyse det verdigrunnlaget og de forutsetninger som ligger til grunn for kommunikativ planlegging, hvor målet er å oppnå konsensus gjennom den ideelle dialog, samt den kritikken som knytter seg til denne handlingsteorien. Jeg søker å oppnå en bredere forståelse av samfunnsplanleggingen og hvordan en på best måte kan omsette kunnskap til handling med mål om en arealforvaltning til det beste for alle. Dette i søken etter å belyse mine problemstillinger og danne et grunnlag for den senere diskusjonen rundt planprosessen gjeldende Holmenområdet, som inneholdt mange aktører med til dels svært motstridende interesser. I denne sammenheng vil jeg likeledes synliggjøre de ulike oppfatningene av kommunesenterutviklingsbegrepet.

4.1 Hva er kommunikativ planlegging?

Den kommunikative planleggingen bygger på teorien om kommunikativ handling utarbeidet av den tyske filosofen og sosiologen Jürgen Habermas. Teorien forsøker å forstå og forklare hvordan verdier, normer og solidaritet oppstår og at selv om disse kan være svært ulike fra samfunn til samfunn og menneske til menneske, vil en kunne oppnå en felles forståelse og enighet om disse. Hans teori bygger på forutsetningene om at konsensus er mulig å oppnå og at aktørene ønsker å oppnå felles forståelse og enighet (Amdam, 2012).

I kommunikativ planlegging ser man derfor på planprosessen som en arena for meningsutveksling hvor aktørene gjennom å overbevise hverandre med sine gode argumenter, sammen skal nå målet om konsensus. Professor i planlegging, Roar Amdam (2012) uttrykker

at man i kommunikatív planlegging vektlegger det læringsutbyttet en planprosess med bred medvirkning gir, og hvor målet er at det beste argumentet ”vinner”.

For å oppnå en slik felles forståelse og bred samhandling aktørene i mellom settes det strenge krav til dialogen og aktørene. Først og fremst forutsettes det at aktørene aksepterer konflikten/problemet og at de ønsker å oppnå en felles løsning. Likeledes settes det krav til at aktørene er frie, likeverdige og omtrent på samme kunnskapsnivå. Aktørene må tørre å innrømme feil, og de må være villige til å endre sin mening om de blir møtt med et bedre motargument. For å oppnå konsensus må aktørene være ærlige, oppriktige og korrekte med hverandre, og man er avhengig av at alle aktørene innehar all nødvendig informasjon, og at de er åpne for kritikk og diskusjon rundt en hver antagelse. I denne meningsutvekslingsprosessen er det argumentene og kunnskapen som skal ha alt fokus og ikke aktørene identitet og posisjon. I Habermas’ teori om kommunikatív handling er det den herredømmefrie diskusjonen, som definerer den ideelle samtalen/dialogen, og man vil ikke kunne oppnå konsensus om aktørene ikke oppfyller disse kravene, skriver Amdam (2012). I en slik dialogform er innbyggerne/befolkningen aktive deltakere og bidragsytere fremfor passive mottakere av planleggingen (ibid).

Kommunikativ planlegging utgjør sammen med instrumentell planlegging de to hovedformene for rasjonalitet. Amdam (ibid) forklarer de som to logikker som står seg mot kritikk, og som to motsatser innenfor planleggingsteori. Forskjellen mellom de to kommer tydeligst frem i henhold til maktbegrepet. I planlegging defineres makt ut i fra de fire maktfaktorene; makten til å sette problemer på dagsorden, makten til å styre planprosessen, makten til å fatte vedtak og makten til å gjennomføre vedtak. Likeledes kan makt også forstås som hvordan kunnskap og handling knyttes sammen som en målrettet aktivitet, skriver Amdam.

Instrumentell planlegging legger fokuset på strukturen planleggingen organiseres etter og at planleggeren gjennom sin maktposisjon er den som gjør kunnskap om til handling. Dette på bakgrunn av at planleggeren sitter i posisjon til å styre de fire maktfaktorene og derfor kan definere hva som er relevant kunnskap og ikke. Kommunikativ planlegging legger i motsetning til dette fokus på prosessen og er godt egnet i situasjoner hvor vi mangler kunnskap om årsakssammenhenger og hvor planen avhenger av enighet og samarbeid mellom mange aktører. I denne sammenheng blir planlegging og handling én og samme prosess ved at

aktørene i fellesskap knytter sammen kunnskap og handling, gjennom makt- og kapasitetsbygging, skriver Amdam (2012).

Dette underbygger det ulike synet de to rasjonalitetene har på planleggerrollen. I instrumentell planlegging blir planleggeren sett på som ekspert, og hans kunnskap og handlinger gjøres legitime gjennom hans plass i hierarkiet og gjennom lover og regelverk. I kommunikativ planlegging er derimot planleggerens rolle å tilrettelegge for planprosessen, hvor handlingen og kunnskapens legitimitet oppnås gjennom meningsutvekslingsprosessen og hvor aktørene sammen kommer frem til en løsning (ibid).

4.2 Svakheter ved kommunikativ handlingsteori – Makt- og markedsfaktorer en utfordring for planleggingen

I Norge legges det i stor grad opp til en planlegging basert på samarbeid mellom aktørene i planprosessen, eksplisitt i plan- og bygningsloven og generelt gjennom de fundamentale prinsippene om demokratiet som det norske samfunnet bygger på. Amdam (2012) presenterer den samarbeidende planleggingen i sin tekst, og fremhever med dette kritikken rettet mot den kommunikative planleggingen. Habermas' teori om kommunikativ handling og rasjonalitet er likeledes fundamentet til den samarbeidende planleggingen, men Habermas' arbeid har fra flere hold blitt kritisert for å være for ideologisk, og for å være en teori som ikke er anvendbar i praksis, skriver Amdam. Han benytter derfor begrepet samarbeidende planlegging om den planleggingen vi ser i praksis.

4.2.1 Utfordringer med bred medvirkning

Kritikken av den kommunikative planleggingen retter seg først og fremst mot den planprosessen den legger opp til med bred medvirkning, og de strenge kravene den setter til dialogen for å oppnå konsensus. Bred medvirkning i planleggingen kan føre til at planleggingen blir unødvendig omfattende, tidkrevende, uforutsigbar og lite beslutningsdyktig, og er en velkjent ulempe ved demokratiet.

I følge kritikerne er de krav, som settes til dialogen og aktørene for å kunne oppnå konsensus, uoppnåelige. Det ytres at den kommunikative handlingsteorien på bakgrunn av disse kravene er for ideologisk fordi den utelukker viktige faktorer som ulike verdisyn, maktforhold og sosiale forskjeller.

Professor Tore Sager er en av kritikerne til handlingsteorien som kommunikativ planlegging bygger på. I sin artikkel *Planners Role: Torn between Dialogical Ideals and Neoliberal Realities* (2009) fremhever han hvor vanskelig det kan være å nå konsensus på bakgrunn av folks ulike verdigrunnlag. Han uttrykker at våre verdier er de som definerer hva som er rett og galt, og at disse er motstandsdyktige mot endringer. Disse grunnleggende verdiene må tilfredsstilles i en planprosess, og han understreker at enkelte ganger er aktørenes verdier motstridende og kan gjøre konsensus vanskelig å oppnå. I andre tilfeller kan man også oppleve ens egen verdier som uforenelige eller til dels motstridende, med de verdiene som ligger til grunn for de kollektive avgjørelser som blir tatt på vegne av organisasjonen man jobber i (ibid). Amdam (2012) uttrykker at man også må innse at det i noen tilfeller faktisk kan være flere enn bare én riktig og beste løsning når det kommer til planlegging.

I henhold til kommunikativ planleggingsteori er det den herredømmefrie diskursen som definerer den ideelle forhandlingsform hvor man kan oppnå konsensus. Plan- og bygningsloven setter direkte krav til medvirkning fra alle berørte parter i planarbeidet, men skiller derimot mellom grad av medvirkning og retten til å fatte beslutninger. I henhold til utarbeidelsen av en kommunedelplan er det kommunestyret som fatter vedtaket, Fylkesmannen har innsigelsesrett, og vedtaket er ikke et enkeltvedtak som vil si at vedtaket ikke kan påklages. Privatpersoner, grunneiere, foreninger og organisasjoner har derimot bare en medvirkningsrett i å gjøre kommunen bevisst på sine interesser. Alle aktørene i en planprosess har med andre ord etter loven fått utdelt ulike ansvarsområder, ulike virkemidler og ulike posisjoner i forhold til de fire maktfaktorene Amdam (2012) beskriver; makten til å sette problemer på dagsorden, makten til å styre planprosessen, makten til å fatte vedtak og makten til å gjennomføre vedtak. Likeledes omsetter de kunnskap til handling på ulike nivåer. I kommunens tilfelle kan man se på handlingen som å utarbeide samt vedta arealplaner, men hos den private utvikleren kan en også se på handlingen som å fysisk realisere planen på bakgrunn av det kommunen har vedtatt.

4.2.2 En endring i planleggerrollen

Medvirkning er til tross for kritikken en viktig del av den norske planleggingen. Dette tydeliggjøres gjennom det økende fokuset på medvirkning, men også gjennom endringen av kommunens planleggerrolle. Fiskaa (2005) skriver at det i plan- og bygningsloven av 1985 var en klar intensjon å styrke medvirkningen som et middel for å redusere konflikter og styrke samarbeidet mellom private og offentlige aktører i planleggingen. I tillegg har antallet private

reguleringsplanforslag økt og det legges i større grad opp til privat initiativ med tanke på utarbeiding av planforslag. Nå legges det opp til samarbeid mellom private og offentlige aktører i planleggingen. Slik har den norske planleggingsmodellen beveget seg fra instrumentell til kommunikativ, men noen vil kanskje si at dette tydeliggjøres mer i teorien enn i praksis.

Kommunen innehar i dag en rolle som kontrollør og rådgiver som sikrer at statlige, regionale og allmenne interesser, samt at lovens krav til planleggingen ivaretas. Sagt med andre ord, kommunens kontrollørjobb går ut på å sikre de verdier kommunikativ planlegging bygger på i det man kan omtale som den private planleggingen. Gjennom utarbeidelse av kommunale planer legger kommunen til rette for ønsket utvikling, men omsetter på mange måter ikke direkte kunnskap til handling. Den fysiske gjennomføringen er det private aktører som står for, og på bakgrunn av dette kan en se på planleggeren i offentlig sektor som ekspert som kontrollerer den private planleggingen. Dette i samsvar med det synet instrumentell planlegging har på planleggerrollen.

Tore Sager (2009) underbygger dette med sin studie av norske planleggeres verdier, basert på internasjonal forskning med utgangspunkt i flere land enn Norge. Det fremkommer at norske planleggere er sterke tilhengere av de holdninger og verdier som ligger til grunn for den kommunikative planleggingen, men at de også i stor grad vektlegger teknisk kvalitet, samt objektive, presise og dyptgående undersøkelser mest, noe som tyder på at de ser på sin rolle i planleggingen som en ekspertrolle.

Likeledes poengterer Sager i sin artikkel dilemmaet offentlige planleggere står i, når de både skal ivareta allmennhetens interesser og samtidig tenke effektivitet, profitt og økonomisk bærekraft, som en årsak til den stor innflytelsen av *New Public Management*. Nye prinsipper for samfunnsstyringen som bygger på produktivitet, kundetilfredshet og effektivitet.

4.2.3 Kommunesenterutvikling – ikke et entydig mål

Endringen i planleggerrollen tydeliggjør og aktualiserer utfordringene med kommunikativ planlegging. Dette i forhold til å oppnå en felles forståelse av målet for planleggingen og veien dit. Et eksempel er målet om å etablere et nytt kommunesenter på Holmen, hvor det tydelig kommer frem at aktørene har ulike oppfatninger av hva som ligger i en slik type

utvikling. På bakgrunn av deres ulike tilknytning til området samt ulike interesser og verdier tydeliggjøres aktørenes ulike mål og ønsker om utviklingen.

Asker kommune har også til tross for sin raske vekst og nærhet til Oslo valgt å beskrive målet med veksten i kommunen som tettstedsutvikling i sin kommuneplan (2007), til tross for at utviklingen i enkelte sentre i kommunen også kan sammenliknes med byutvikling. Byutvikling ville også for noen bedre beskrevet utvikling vi forventer oss i kommunen de kommende årene. Begrepene byutvikling, tettstedsutvikling og urban utvikling benyttes ofte om hverandre og kan alle beskrive en kommunesenterutvikling.

Jon Helge Lesjø (2012) presenterer begrepet bygdebyen som representerer den moderne urbane utviklingens inntog i områdene utenfor større byer. I begrepet ligger det at stedet har fått et sterkere bymessig preg som har endret livsformer, næringsstruktur og forbruksmønster og likeledes framveksten av velferdskommunen. Han beskriver en indre sentralisering i kommunene der tettsteder danner vekstpunkter i henhold til befolkningsveksten. Dette uavhengig om kommunen har valgt å erklære bystatus eller valgt å markedsføre seg som en bygdekommune med landsbykvaliteter i form av eneboliger med store hager og småbruk til barnefamilier.

Kapittel 5 – Kommunedelplanen for Holmen – Slependen – nytt kommunesenter på Holmen

I dette kapittelet vil jeg gi en beskrivelse av dagens Holmenområde, samt presentere kommunedelplanen for Holmen – Slependen og planprosessen som foregikk angående strandarealene på Holmen. I tillegg vil jeg her legge frem mine funn i intervjuundersøkelsen for å danne et grunnlag for videre diskusjon av mine problemstillinger. Fire sentrale informanter er intervjuet og belyser de ulike hensyn og interessene som knytter seg til studieområdet i oppgaven. Et studie av relevante plandokumenter bidrar med utfyllende informasjon for å danne et mer nyansert bilde av studieområdet, planprosessen og ytterligere synspunkter utenom de fire som er intervjuet. Aktørene det tas utgangspunkt i er Fylkesmannen for Oslo og Akershus, Asker kommune, Holmen Slipp, og lokalbefolkningen. Lokalbefolkningen blir omtalt som én aktør og består av grunneiere, privatpersoner, foreninger og organisasjoner tilhørende Holmen.

5.1 Dagens Holmenområde

Strandområdet på Holmen, som ligger inne i det som kalles Holmenbukta, er fordelt på bare to eiere, Asker kommune og eieren av Holmen Slipp AS. Strandarealene avskjæres fra resten av Holmen med Fylkesveiene Slemmestadveien og Fekjanveien, to høyt trafikkerte veier som utgjør en stor barriere med tanke på tilgangen til sjøen. Kommunen eier Holmenskjæret friområde og arealene hvor Holmenskjæret Båtforening holder til med sine brygger og vinteropplag for mindre fritidsbåter. Området ved siden av, nærmest Neselva, eies av eieren av Holmen Slipp AS, som driver båtslipp med tilhørende båtplasser, vinteropplag, båtverksteder samt annen maritim virksomhet for små og middels store fritidsbåter. På tomte ligger også Holmen Gård, hvor eieren av Holmen Slipp AS selv bor.



Figur 2. Bildet viser Holmen friområde til venstre, Holmenskjæret Båtforening og tilhørende båtplasser (de to bryggene lengst til høyre), og Holmen Slipps eiendom som strekker seg fra Holmenskjæret Båtforening og bort til Neselva. Holmen gård ligger midt i bildet inne på Holmen Slipps område.

Friområdet Holmenskjæret er et stort og flott område godt tilrettelagt for allmennhetens natur- og friluftslivinteresser. Her finnes volleyballbane, ballbinge, sandstrand, badeflåte med stupebrett, kiosk, lekeapparater, piknikbord og toaletter. En offentlig kai og bølgebryter som skjerner båt plassene til båtforeningen er også etablert på området. Holmenskjæret fremstår som et populært og mye brukt samlingssted som oppfordrer til lek og andre fritidsaktiviteter, både på land og i vann. Friområdet var i 2013 sertifisert for Blått flagg, en miljøsertifiseringsordning for marinaer og strender med høy kvalitet som vurderes av både en norsk og internasjonal jury. Blått flagg setter blant annet strenge krav til sikkerhet, tilrettelegging for alle og kvalitet (Asker kommune, 2014).



Figur. 3 Holmenskjæret



Figur. 4 Holmenskjæret

Holmenskjæret Båtforening og Holmen Slipp's område fremstår i dag som et industri/næringsområde med båthavn. Området består av store asfaltflater tilrettelagt for vinteropplag av båter, bil- og truck-kjøring i forbindelse med driften av de maritime virksomhetene. Diverse skur, lagerbygg, verkstedbygg og kontorer dominerer området, som kan fremstå som litt gammelt og slitt. En spuntvegg skjerner båthavnen fra Neselva som renner ut i fjorden på Holmen og skiller Holmenområdet fra Landøya. Elva er i dag lite synlig og bærer preg av forsøpling gjennom flere år.

Den maritime virksomheten på Holmen, som i dag er størst representert gjennom anleggene til Holmen Slipp, har utviklet seg siden 1920-årene. Den representerer handelsvirksomheten som har pågått på Holmen siden 1867 og havnevirksomheten som stammer helt tilbake til middelalderen hvor bøndene fra henholdsvis, Holmsbudir (nå Holmen gård), Jøssi (nå Ravensborg gård), og Nes gård drev saltsyding (utvinning av salt fra sjøvann), utskipping av tømmer, kalk, og senere is og sand, samt innskiping av jernmalm til Dikemark jernverk (Asker kommune, 2012b).



Figur. 5 Bildet viser Holmen Slipp eiendom slik den ser ut i dag. Nede til venstre ligger spuntveggen som skjærer båthavnen fra Neselva.



Figur. 6 Bildet viser Neselva der den renner ut i fjorden. Båtopplaget på Holmen Slipp vises til høyre.

Holmen Gård ligger i dag mellom Holmenskjæret Båtforening og Holmen Slipp, og utgjør et flott kulturlandskap med hage, hovedhus, stabbur og låve. Gårdens gamle bygg ble revet, men dagens bygg stammer fra slutten av 1800-tallet og tunet på gården fremstår som et typisk gårdsmiljø fra 1800-tallet. Det fremgår av planbeskrivelsen til kommunedelplanen (2012b) at gården på bakgrunn av sin lange historie, er å anse som et svært viktig identitet- og næringshistorisk verdi for Holmen tettsted og Asker kommune (ibid).

5.1.1 Utviklingspotensial

Holmenområdet har i dag et stort utviklingspotensial med tanke på etablering av et nytt kommunesenter ved sjøen, med et godt kollektivtilbud. Det er store muligheter for transformasjon og fortetting med tanke på etablering av nye boliger og handelsvirksomhet i et maritimt miljø. Likeledes er det kort vei til idrettsanlegg, Holmensenteret kjøpesenter, matbutikker, diverse verksteder og servicetjenester, og ulike offentlige tjenester som tannlege, skoler og barnehager. Jobbmulighetene anses også som gode da området som strekker seg fra Holmen og til Slepanden, (planområdet for kommunedelplanen for Holmen – Slepanden) er et av Askers viktigste i henhold til verdiskapning. En tredjedel av kommunens arbeidsplasser og to tredeler av kommunens største foretak i forhold til ansatte, ligger plassert her. Arealene i området ligger under høyt press i forhold til bygging av nye kontor-, næring- og handelsvirksomhet og ikke minst nye boliger (Asker kommune, 2012b).

Mulighetene ligger også til rette for å forsterke havnevirksomheten og til å utvikle Askers første gjestehavn på Holmen. Dette på bakgrunn av at Askers hovedsenter, Asker sentrum,

ikke ligger ved sjøen, og at kommunen i dag ikke har en gjestehavn, utenom den lille havnen i Vollen.

Per i dag finnes det ikke noe tydelig definert kommunesenter i den nord-østre delen av Asker, til tross for det store mangfoldet av ulik handel- og næringsvirksomhet. De neste 20 årene er området fra Holmen og til Slepanden forventet å vokse kraftig og underbygger formålet med utarbeidelsen av kommunedelplanen for Holmen - Slepanden. I dag bor så mye som en tredel av kommunens innbyggere i denne delen av Asker og det fremgår av kommunedelplanens saksfremlegg (2012c) en forventet befolkningsvekst på ca. 4000 de neste 20 årene og en vekst på omtrent 4000 nye arbeidsplasser. Derfor var et av hovedmålene med kommunedelplanen å rydde opp i dagens vekst og styre utviklingen av bolig, næring og handel etter kommunens strategi for samordnet areal- og transportstrategi. Likeledes poengteres det at et sentralt mål gjeldende Holmen er å oppnå gode løsninger som tilrettelegger for publikumsrettet virksomhet, samt styrker allmennhetens rekreasjon- og friluftslivinteresser i et urbant og maritimt miljø.

Det er med andre ord mye som taler for fortetting og urban utvikling på Holmenområdet, men det er også flere faktorer som til dels taler mot en slik utvikling. Dette med tanke på områdets egenverdi slik det fremstår i dag, Neselvas rikelige dyreliv, utsikt og viktige siktlinjer ut mot sjøen, bevaring av kulturhistoriske miljøer som Holmen gård, og allmennhetens interesser som til dels kolliderer med dagens industri- og havnevirksomhet og fremtidig etablering av boligblokker og handelsvirksomhet. I tillegg er veikapasiteten på lokalveinette og E18 inn mot Oslo nesten sprengt, noe som legger hindringer for en utvikling som vil generere mer trafikk.

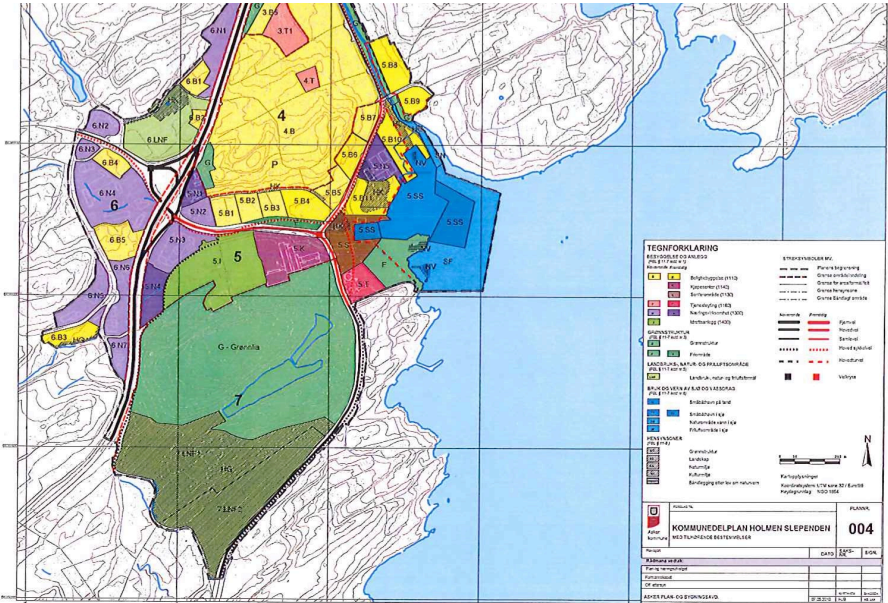
5.2 Kommunedelplanen for Holmen – Slepanden

Høsten 2007 startet planarbeidet med kommunedelplanen for Holmen – Slepanden, og det skulle gå hele fem år før planen endelig ble vedtatt den 29. januar 2013. Da det første planforslaget lå ute på høring og til offentlig ettersyn fra 15. juni til 15. oktober 2010 kom det inn over 90 merknader og 12 innsigelser, og formannskapet vedtok derfor i april 2011 at kommunedelplanen skulle legges ut til nytt offentlig ettersyn. Dette på bakgrunn av omfanget av nødvendige endringer, som ble gjort på bakgrunn av merknadene og innsigelsene.

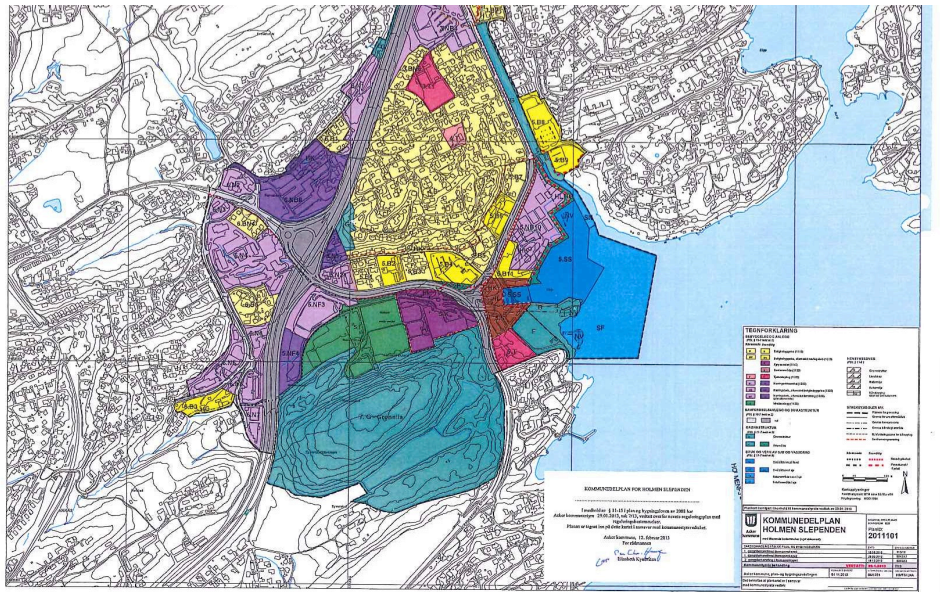
Formannskapet la ut revidert planforslag til offentlig ettersyn i perioden mars-mai 2012 (Asker kommune, 2012c).

For strandarealene på Holmen kom det inn én innsigelse fra Fylkesmannen til det første planforslaget. Denne ble forhandlet bort og det forelå derfor ingen innsigelser til det endrede planforslaget, men derimot en rekke merknader, flertallet fra privatpersoner og grunneiere. Disse viste stor misnøye til det reviderte og senere vedtatte planforslaget, og de løsninger som ble forhandlet frem med Fylkesmannen gjeldende strandarealene på Holmen.

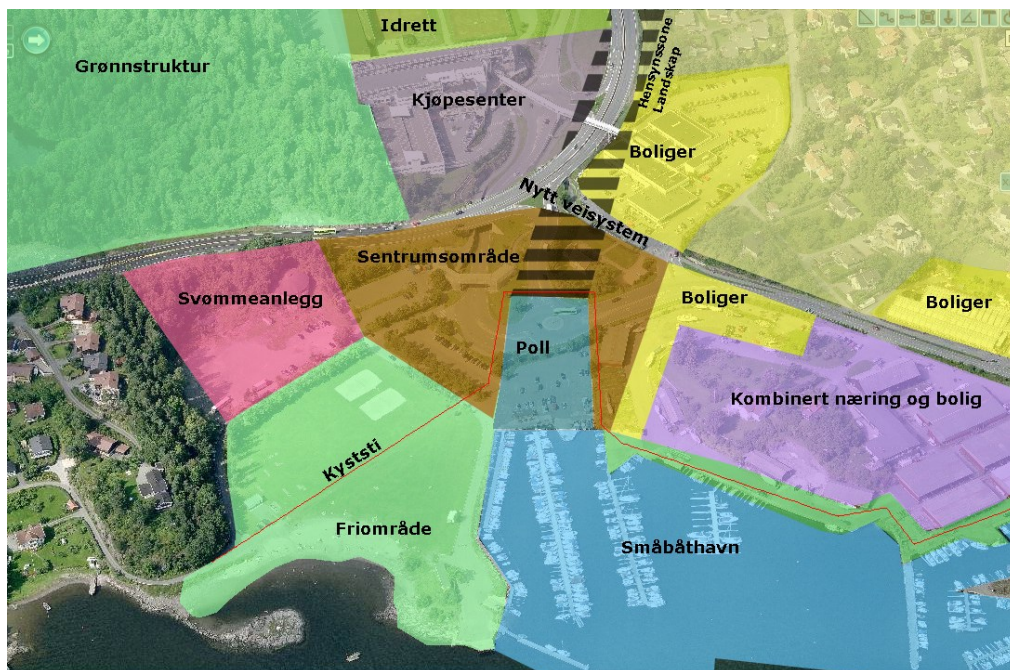
Figur 7 (se vedlegg for større kart) viser det første planforslaget kommunen la ut på høring og til offentlig ettersyn. Fylkesmannen fremmet én innsigelse (2010) til dette forslaget som inneholdt fire forhold; forslag om utvidelse av båthavnen, utfylling i sjøen og boligbygging ved Neselva og allmennhetens tilgang til sjøen. Innsigelsen angikk Holmen Slipps eiendom og ble i det reviderte planforslaget tatt til følge. Figur 8 (se vedlegg for større kart) viser det endrede planforslaget som senere ble vedtatt. Figur 9 viser det vedtatte planforslagets arealfordeling tatt fra planbeskrivelsen (2012b).



Figur 7



Figur 8



Figur 9

Det foreligger flere planarbeid i regi av Statens Vegvesen om nye og bedre løsninger for de to fylkesveiene, Slemmestadveien og Fekjanveien, og deres kobling til E18. Dette som et av flere ledd i det større arbeidet med nye løsninger for E18 fra Asker sentrum og inn til Oslo. Disse planarbeidene er store, tidkrevende og dyre, noe som betyr at det er lenge igjen til gjennomføringsstadiet, kommer det frem av saksfremlegget til kommunedelplanen (2012c). Nye løsninger for veisystemet ligger derfor som forutsetninger for mye av de utviklingsmulighetene kommunedelplanen for Holmen – Slepanden gir. Det fremgår derfor av bestemmelsene (2013) til den vedtatte planen at det på Holmen ikke kan etableres noe som generer mer trafikk og en økning av antall parkeringsplasser, før en ombygging av Slemmestadveien og Fekjanveien er gjennomført og sikret. Likeledes må grøntbeltet, torget og pollen i og ved sjøen være regulert før en utvikling kan begynne. Jf. § 4.2.4 i bestemmelsene (ibid). Etablering av nye boliger, ny handel og utvidelse av båthavnen på Holmenområdet er underlagt rekkefølgekravet. Likeledes beslaglegger det foreslåtte kommunesenteret med torg og poll store deler av dagens veiareal, og man er derfor avhengig av å finne en løsning på veisituasjonen før en kan sette i gang utviklingen. Disse forhold får innvirkning på kommuneplanens realiseringskraft, men da dette aspektet ligger utenfor temaet for denne oppgaven vil jeg ikke behandle dette videre.

5.3 Funn i dokumenter og intervjuundersøkelsen

Hvilke mål og visjoner lå til grunn for kommunesenterutviklingen på Holmen, og var disse entydig forstått av alle aktørene?

Det fremgår av planprogrammet (2008) at fremtidsvisjonen for Holmen er; *Fjordbyen Holmen er en attraktiv møteplass*. Kommunen ønsker å fremme Holmen som en attraktiv møteplass med et rikt utvalg av butikker, kulturtilbud, flotte rekreasjonsmuligheter og et godt og variert boligtilbud nede ved sjøen og småbåthavnen. Det tydeliggjøres også i planprogrammet at hensikten med planen er å tilrettelegge for et nytt og mer definert kommunesenter i denne delen av Asker, i tråd med kommunens samordnet areal- og transportplan om fortetting i kollektivknutepunkt. Det fremkommer av gjeldende kommuneplan (2007) at Holmen er et av satsningsområdene i forhold til fortetting med bolig

og handel, og som vil kunne utgjøre et flott kommunesenter nede ved sjøen i umiddelbar nærhet til allerede eksisterende offentlige og private tjenester og tilbud.

Visjonen er imidlertid noe endret i blant annet de vedtatte planbestemmelsene (2013) hvor ordet *fjordby* er fjernet. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) som var kommunens saksbehandler frem til høring og offentlig ettersyn av det første planforslaget, forteller at det var han som fikk inn begrepet *fjordby* i planen, og mente at dette var et riktig begrep å bruke, da man så for seg en transformasjon fra båtslipp til urbant kommunesenter med torg, poll, butikker, boligblokker og Fekjanveien som en bygate. Han understreker at det var enighet om dette i tiden han deltok i planarbeidet. Likeledes fremgår det av planbeskrivelsen (2012b) at Holmens fremste aktivum er beliggenheten til fjorden, og at det derfor bør tilrettelegges for en fjordbyutvikling med et fjordtorg, kafeer, restauranter, gallerier, småbutikker og bibliotek. Men det poengteres også i planbeskrivelsen at det må skapes nye attraktive, grønne og trafikksikre gang- og sykkelforbindelser mellom viktige målpunkter som sjøområdene mellom Holmenskjæret og Neselva.

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) som overtok saksbehandlingsansvaret etter informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) uttrykker derimot at man prøvde å få fjordbybegrepet ut av planen. Dette fordi kommunen ikke ser for seg en byutvikling på Holmen og understreker at det politisk har vært enighet om at man absolutt ikke snakker byetablering i Asker. Hun uttrykker at ordet *by* tilnærmet blir sett på som et skjellsord av lokalpolitikere og at man ønsker at kommunen fortsatt skal være en bygd. Til tross for at Asker er den ellefte største kommunen i landet og har den sjette største togstasjonen, er vi likevel en bygd, uttrykker informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2). Hun tillegger i denne sammenheng at man administrativt ikke ser noen stor problematikk rundt dette, men at man er innforstått med at overordnede myndigheter ønsker at Asker kommune tar en del av den stor veksten innenfor regionen, og at man derfor er nødt til å foreta seg noen upopulære valg som å bygge høyere og tettere.

Begge informantene fra kommunen er enige om etablering av et kommunesenter med tett boligbebyggelse og ny detaljhandel, samt en forsterking av det maritime miljøet og utbedring av Neselva. Likeledes er de enige om å gjøre Holmen Slipps område bedre tilgjengelig for allmennheten og å gjøre de to fylkesveiene, Slemmestadveien og Fekjanveien, til mindre barrierer. De er imidlertid uenige i hvor godt det vedtatte resultatet ble.

Informant (Eier av Holmen Slipp) uttrykker i sin merknad (Asker kommune, 2012d) til det reviderte planforslaget at ”dersom Asker kommune ønsker boligutvikling på Holmen Slipp sitt område, må planene bli mer enn et ”luftslott” uten økonomisk bærekraft”, og skriver videre at dersom Asker kommune ønsker seg en gjestehavn på Holmen må arealet for båthavnen utvides. Det understrekes at det endrede planforslaget i vesentlig grad snevrer inn utviklingsmulighetene i forhold til det første planforslaget. Likeledes poengteres det at området i dag er åpent for allmennheten og at mange av beboerne i området går tur der. Dette har ikke vi noe i mot sier Informant (Eier av Holmen Slipp), og tillegger at de ikke har gjort noe for å forsøke å hindre at folk går på området.

Begge informantene fra kommunen er enige med informant (Eier av Holmen Slipp) at det første planforslaget tillater en vesentlig større urban utvikling og en større utnyttelse i forhold til det reviderte og vedtatte planen. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) forteller at kommunen gikk høyere ut i det første planforslaget på bakgrunn av det eier av Holmen Slipp ønsket, for å oppnå en utvikling med økonomisk bærekraft. Han understreker at kommunen ønsket seg en slik type utvikling, men at de ble nødt til å modifisere seg etter som andre offentlige instanser kom på banen.

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) mener på sin side at det første planforslaget ga en for stor utnyttelse, enn det kommunen egentlig kunne akseptere, og sier seg veldig fornøyd med planen man endte opp med. Hun poengterer at målet var å bedre tilrettelegge for allmennhetens interesser på Holmen Slipp's område, som i dag er lite innbydende, lite tilgjengelig og tilrettelagt for allmennheten. Hun uttrykker at de har funnet en god balansegang mellom dette, sikring av biologisk mangfold og muligheter for bygging av boliger og etablering av ny næring. Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) mener, til tross for dette, at Holmen har potensialet for å kunne bli kommunens store gjestehavn, da dette mangler i dag. Hun sier videre at man har tenkt i den retning ved å foreslå torg og poll, og at hurtigbåt til Oslo også var oppe til diskusjon, men at endringene som ble gjort på bakgrunn av Fylkesmannens innsigelser var en styrke for planen. Hun tillegger i denne sammenheng at Fylkesmannen i sin innsigelse kom med mye nyttig informasjon om Holmenområdet som ikke hun visste fra før, og at hun derfor ser på endringene som en styrke ved planen.

Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) uttrykker at Fylkesmannens oppgave er å se på om viktige regionale og nasjonale interesser i henhold til friluftsliv, landskap og naturmangfold, er godt nok ivaretatt i kommunale planer, og at de ikke legger seg bort i forhold utover dette. Han sier at Fylkesmannen etter en grundig vurdering mente at det første planforslaget ikke i stor nok grad ivaretok de nasjonale mål om å bedre tilrettelegge for allmennhetens interesser i strandsonen, og hensynet til det biologiske mangfoldet i området. På bakgrunn av dette fremmet de innsigelse til planen.

Likeledes understreker informanten (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) at Fylkesmannens la dagens situasjon til grunn for sin vurdering, og at hovedfokuset derfor lå på hvordan denne kommunedelplanen kunne forbedre dagens situasjon, som han mener ikke kunne vært verre. På bakgrunn av dette mente Fylkesmannen at det ikke var grunnlag for å begrense kommunens handlingsfrihet, og at Fylkesmannen så det som viktig å gi kommunen rom til å handle og være kreative. Det tillegges at det i dag er en ubalanse mellom antall arbeidsplasser og antall bosatte på Holmen, og at Fylkesmannen ser forslaget om etablering av et kommunesenter med tett boligbebyggelse som veldig positivt, og i tråd med nasjonale mål om å begrense reisebehov og bilbruk. Han tillegger også at en helhetlig plan med utgangspunkt i Holmenskjæret og Neselva er å foretrekke.

Det fremkommer for øvrig av merknader fra grunneiere, privatpersoner, foreninger og organisasjoner et ønske om en kommunesenterutvikling med småhusbebyggelse med sørlandsbypreg, om en utvikling absolutt må skje på Holmenområdet. De ønsker ikke høyhus, da de kna miste utsikten, og mener at å forsterke allmennhetens interesser uten å bygge høyt burde være hovedmålet for utvikling.

Det kommer tydelig frem i intervjuundersøkelsen at de ulike aktørene er ganske uenige i hvilke type utvikling man ser for seg på Holmen, samt at dette bunner i deres ulike tilknytning til området, ulike egeninteresser samt ulike posisjon i planprosessen. På bakgrunn av dette blir ikke målene og visjonene for planen forstått likt av alle aktørene. Dette vises tydelig de to saksbehandlere i mellom, som ikke er enige om grad av utnyttelse samt om det er snakk om en byutvikling eller en tettstedsutvikling. Fylkesmannen støtter på en side en høy utnyttelse av området, men bare så lenge dette ikke går på bekostning av viktige regionale og nasjonale interesser. Fylkesmannens innsigelse kommer også tydelig i konflikt med Holmen Slipps

utviklingsønsker, som bunner i avkastning og grad av utnyttelse. Lokalbefolkning på sin side ønsker småhusbebyggelse med sørlandspreget, som i et økonomisk perspektiv er utenkelig.

I hvilken grad oppleves kommunesenterutvikling i strandsonen og de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen som motstridende?

Fylkesmannens innsigelse (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2010) til planforslaget inneholdt som tidligere nevnt fire forhold; forslag om utvidelse av båthavnen, utfylling i sjøen, boligbygging ved Neselva og allmennhetens tilgjengelighet til sjøen. På bakgrunn av disse uttrykte Fylkesmannen i innsigelsen at det første planforslaget i liten grad tok hensyn til det nasjonale mål om en tydeligere og mer langsiktig strandsonopolitikk, gjennom strengere praksis i områder med høyt press på arealene i 100-metersbeltet. Det ble tydeliggjort i innsigelsen at det må "være meget tungtveiende samfunnshensyn som skal til for å tillate utbygging til andre formål enn "natur- og friluftsområde" i strandsonen (Fylkesmannens i Oslo og Akershus, 2010, s. 5).

I henhold til utvidelse av båthavnen og innkjøringen til denne, uttrykte Fylkesmannen i innsigelsen (ibid) at den ville kunne komme i konflikt med bade- og strandaktivitetene på Holmenskjæret, og at en utvidelse ville virke negativt på fiskens vandringsvei til og fra Neselva. En utfylling i sjøen ved Neselva mente Fylkesmannen også kunne skade elvas biologiske mangfold og at det er av regional interesse å gi elva et særskilt vern for å styrke et omfattende og populært fritidsfiske i indre Oslofjord. Dette da undersøkelser viser at Neselva er et av åtte prioriterte vassdrag for laks og ørret i regionen. Det ble tydeliggjort at Fylkesmannen ikke ønsker en ytterligere utfylling enn det som allerede er gjort, men heller en tilrettelegging for å åpne elvemunningen enda mer (ibid).

Fylkesmannen mente likeledes at planen i større grad kunne tilrettelegge og sikre allmennhetens tilgang til sjøen på Holmen Slipps område. Dette ved å anlegge en grønn sone til offentlig formål i tillegg til kystsien som var tegnet inn. Denne mente Fylkesmannen skulle tilsvare strandsonegrensen satt i kommuneplanen, som ligger på rundt 25 meter. Å anlegge en kyststi med en bestemmelse om 15 meters byggegrense fra sjøen var ikke tilstrekkelig, og formålet for arealet tilgrensende sjøen måtte endres fra boligformål og kombinert bolig og industri til offentlig formål, fremkommer det av innsigelsen. Fylkesmannen uttalte også at denne offentlige sonen langs sjøen forutsettes overtatt av det offentlige (ibid).

Informant (Eier av Holmen Slipp) mener den vedtatte planen begrenser fremtidig utvikling til bolig og handel, slik kommunen ønsker, men også hindrer dagens drift. Det påpekes at den vedtatte planen har utvidet hensynssonen rundt Holmen gård til også å gjelde stabburet og låven, og at friområdet ved Neselva er utvidet. I tillegg legger grøntkorridoren langs sjøen beslag på mye av eiendommen som kunne vært utviklet, og det ligger også i planen at en ønsker seg en utvidelse av Fekjanveien med tosidig sykkelvei og tosidig gangvei. Informant (Eier av Holmen Slipp) sier at på bakgrunn av dette snevres eiendommen inn så mye at utviklingspotensialet forsvinner, og det blir ikke lenger lønnsomt å utvikle tomten i henhold til kommunens ønsker, sett i forhold til det informant (Eier av Holmen Slipp) tjener på båtslippvirksomheten i dag.

Informanten (Eier av Holmen Slipp) tillegger at grøntkorridoren, friområdet med kyststi langs med sjøen, også kommer i konflikt med dagens virksomhet, da de er avhengig av direkte tilgang til sjøen. Det tas blant annet båter opp og ned med truck i forbindelse med vinteroppplag og reparasjon av båter, og dette kan ikke foregå på et friområde som oppfordrer til allmenn ferdsel, uttrykkes det. På bakgrunn av dette mener informanten (Eier av Holmen Slipp) at de ikke kan belage seg på å få lov til å drive båtslipp på Holmen i all evighet. Det er eiendommen for fin til, og gjennom den vedtatte planen tydeliggjør kommunen dette, sier informanten (Eier av Holmen Slipp).

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) sier seg enig med informant (Eier av Holmen Slipp) og uttrykker at hensynet til biologisk mangfold blir vektlagt for mye i situasjoner hvor man ønsker en urban utvikling. Han poengterer at man skal ta hensyn til biologisk mangfold, men at dette blir for styrende for valg av løsninger, og fører fokuset vekk fra det å finne de beste og smarteste løsningene. Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) uttrykker at man mister den gode dialogen til fordel for en skyggelapptenkning og understreker at det er svært tungt å jobbe med så mange begrensninger. ”Noen steder må man få lov til å gjøre noe spennende langs sjøen” uttrykker informant (Informant, Asker kommune, saksbehandler nr. 1). Han poengterer med dette at gjennomføringskraften i det første planforslaget var større enn i det som ble vedtatt, og at det var nettopp derfor man ville tillate en utvidelse av båthavnen, utfylling i sjøen og boligformål helt ut til sjøen. Kommunen mente på dette tidspunktet at en utfylling bak spuntveggen ikke ville skade elva, og at boligformålet helt ut til sjøen ville gi utvikler de muligheter som trengtes for å sette i gang ønsket utvikling av området. Kyststien som var lagt inn mener informanten (Asker kommune,

saksbehandler nr. 1) var tilstrekkelig, og ville tilrettelegge for bedre ferdselsmuligheter på området uten å hindre den ønskede utviklingen.

Dette er informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) uenig i, og mener at den vedtatte planen i stor grad gir gode utviklingsmuligheter gjennom det kombinerte formålet eiendommen har fått. Hun mener det nå er opp til eier om de vil benytte seg av muligheten, og at dette både legger til rette for fremtidig utvikling og en videreføring av dagens drift. Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) uttrykker også at hun ikke syntes endringene som ble gjort var så kontroversielle og påpeker at flere av de viktige kvalitetene ved området lå inne i det første planforslaget, og at disse bare ble forsterket i det siste, blant annet på bakgrunn av innsigelsene.

Utredninger gjort i forbindelse med planen viser for øvrig Neselvas viktighet. Undersøkelser gjort av Biofokus på oppdrag fra Asker kommune viser elvas betydning, da den utgjør en del av den sammenhengende grønnstrukturen i området og er svært verdifull for ulike naturtypelokaliteter. Den karakteriseres som viktig for biologisk mangfold, på grunn av dens intakte kantsone og da den fungerer som vandringsvei for blant annet laks og ørret. Det kommer frem av undersøkelsene at kantsonen ved elvemunningen, ved Holmen Slipps område, er dårlig utviklet og det oppfordres til å sette i gang tiltak for å bedre dette, skrives det i planens planbeskrivelse (2012b).

I begge planforslagene er dette tatt høyde for med hensynssoner, men i det reviderte planforslaget som senere ble vedtatt ble det gjort ytterligere tiltak. Boligformålet ble byttet ut med et 15 meter bredt grøntbeltet med kyststi. Det kommer derimot ikke frem i undersøkelsen hvilken innvirkning en kyststi tilrettelagt for offentligheten har for veksten i elvas kantsone. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) forteller at tanken bak å legge boligformålet helt inntil elva var å bruke privatisering som et tiltak for å hindre forstyrrelser av elva. Derfor var også kyststien lagt litt lenger unna elva, forklarer han.

Reaksjonene til naboene samt foreninger og organisasjoner med interesser i Holmen Slipps området, tydeliggjør også at ønsket om en kommunesenterutvikling ses på som motstridende i henhold til de hensyn som ligger i byggeforbudet i 100-metersbeltet. I deres merknader til kommunedelplanen (2012e) kommer det frem at det er en sterk motstand mot noen som helst form for endring av Holmen Slipps område. Dette på bakgrunn av områdets beliggenhet ved sjøen, og at en urban utvikling her vil privatisere strandsonen enda mer, ødelegge viktige siktlinjer til sjøen og ødelegge de allmenne interessene området i dag tilbyr. Det kommer frem

i flere merknader bekymring rundt etablering av torg og poll som vil føre til færre båt plasser, mindre plass til båttopplag og som igjen vil kunne føre til at man må ta arealer fra Holmenskjæret. Likeledes understreker flere hvilke konsekvenser en utfylling i sjøen vil kunne få for det biologiske mangfoldet (ibid). Holmenskjæret Båtforening stiller i sin merknad til kommunedelplanen (Asker kommune, 2012e, s. 5) spørsmålsteget ved ”om løsningene i området er av allmennhetens interesse? Eller om det er utslag av private aktørers egeninteresse”, samtidig som de poengterer det gode miljøet båtforeningen skaper på Holmen gjennom sitt maritime tilbud.

I intervjuundersøkelsen kommer det tydelig frem at spesielt Holmen Slipp og lokalbefolkningen ser på de hensyn som ligger bak byggeforbudet og ønsket om en større urban utnyttelse, blir sett på som to motstridende interesser. Dette tydeliggjøres også i informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) uttalelse, og som viser at kommunen innad ikke er helt enige om i hvor stor grad biologisk mangfold samt allmennhetens interesser skal styre utviklingen. Fylkesmannen på sin side uttrykker på sin side bare interesse for den en siden av saken, samt ser derfor ikke den store konflikten mellom de to.

Hva har statlige planretningslinjer for planlegging i strandsonen langs sjøen av 2011 betydd i forhold til å forene de tilsynelatende motstridende interessene?

Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) sier at de statlige planretningslinjene gjeldende strandsonen (SPR) er Fylkesmannens arbeidsinstruks. De tydeliggjør at 100-metersbeltet langs sjøen er av nasjonal interesse, som betyr at terskelen for at Fylkesmannen skal bry seg er lavere på dette området enn andre. Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) uttrykker at man derfor må se på hele strandsonen i Oslofjorden under ett, og at Asker kommune forvalter sine flotte strandarealer også for mennesker utenfor kommunegrensen.

Når det gjelder forslaget om en kommunesenterutvikling på Holmen forteller informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) at byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke er relevant. Dette også til tross for at byggeforbudet nå også gjelder i tettbygde strøk. Han forklarer at man gjennom å utarbeide arealplaner kan man legge til rette for en utvikling som i utgangspunktet strider med byggeforbudet. De statlige planretningslinjene angående strandsonen (SPR), sier han i dette tilfellet bare ble en videreføring av allerede eksisterende praksis, og derfor ikke fikk noe stort utspill i denne sammenheng. Dette er informant (Asker

kommune, saksbehandler nr. 2) enig i og understreker at man ikke har lagt så stor vekt på begrensningene i byggeforbudet fordi Holmenområdet er og har vært utviklet så mye og så lenge. Byggeforbudet må praktiseres ulikt i forhold til området det er snakk om, og at det derfor er naturlig å tillate en urban utvikling på Holmenområdet. Det understrekes at det er bred enighet om en kommunesenterutvikling på Holmen hos offentlige instanser.

Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) poengterer at man til i planen har hensyntatt områdets beliggenhet ved sjøen, det biologiske mangfoldet i sjøen og Neselva, Holmen gårds historiske verdi med hensynssoner, kyststi og friområde langs sjøen som binder sammen grøntbeltet Neselva utgjør og Holmenskjøret. På den måten har SPR og det at kommunen besitter mye kunnskap vært med på å bedre kvalitetene på den foreslåtte utviklingen samt sikret de hensyn som ligger bak byggeforbudet, sier hun.

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) sier på sin side at forholdene på Holmenområdet ligger til rette for en større utvikling, og at det blir absurd å skulle tolke byggeforbudet dithen at man ikke kan tilrettelegge for urban utvikling i nærheten av noe så flott som sjøen, dette til og med i Asker, hvor presset på arealer i strandsonen er stort. Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) understreker at det på Holmenområdet er flere regionale og nasjonale interesser som det må tas spesielt hensyn til, men sier seg enig med informantene fra kommunen om at man må forholde seg til SPR på en annen måte i henhold til gamle inngrep kontra fremtidige og planlagte.

I forbindelse med Fylkesmannens innsigelse angående utvidelse av båthavnen oppfordret Fylkesmannen kommunen til å foreta en helhetlig vurdering av behovet for nye båtplasser i kommunen samt foreta en utredning på hvor eventuelt nye båtplasser kunne etableres. Dette for å skåne natur- og friluftslivinteresser mest mulig. I forbindelse med rulleringsarbeidet med *Kommuneplanen for Asker 2014-2026* som har pågått parallelt med utarbeidelsen av denne kommunedelplanen, fulgte kommunen opp dette og ga grunneiere i Leangbukta, som ligger lenger ut i Asker, klarsignal til å etablere flere båtplasser. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) sier at kommunen har hatt et pragmatisk forhold til utvidelse av båthavnen på Holmen, men at man etter en konkret vurdering endte opp med Leangbukta. Dette på bakgrunn av Holmenskjøret betydning og fiskeforekomsten i Neselva, som ble poengtert i Fylkesmannens innsigelse.

Informant (Eier av Holmen Slipp) forstår ikke hvorfor Holmen Slipp ikke får utvide sin båthavn da informant (Eier av Holmen Slipp) mener at forholdene ikke ligger noe bedre til

rette i Leangbukta, og tillegger at å gi båthavnen i Leangbukta lov til å utvide sin virksomhet vil være å skape en større konkurranse for Holmen Slipp.

Det kommer også frem i intervjuundersøkelsen at informanten (Eier av Holmen Slipp) ikke har noen kjennskap til disse statlige planretningslinjene, men har noe kjennskap til byggeforbudet i 100-metersbeltet. Informanten (Eier av Holmen Slipp) forteller at de leide inn en konsulent for å hjelpe seg med det juridiske. De innkomne merknadene fra naboer, foreninger og organisasjoner viser stor negativitet rundt en urban utvikling på Holmenområdet, utenom å styrke natur- og friluftslivinteresser. Om dette gjenspeiler kjennskap til SPR finnes det ikke grunnlag for å svare på, men da dette er å anse som et dokument til bruk av det offentlige er sannsynligheten for kjennskap tilsvarende informanten (Eier av Holmen Slipp).

I intervjuundersøkelsen kommer det tydelig frem at SPR ikke har hatt den største innvirkningen i forbindelse med planene på Holmen, på grunn av dagens situasjon. I tillegg, da SPR er å anse som et offentlig dokument, forener ikke SPR direkte de motstridende interessene. På den andre siden er den med på å tydeliggjøre nasjonale mål for strandsonen for offentlige instanser, og kan på den måten danne en felles forståelse av utfordringene man står ovenfor i strandsonen i indre Oslofjord. Likeledes gir den kommunen en pekepinn på Fylkesmannens interesser i planleggingen, til tross for at det i dette fremkommer at kommunen og Fylkesmannen kan være uenige om hvor styrende hensynene til biologisk mangfold og allmennhetens interesser skal være. Til tross for at alle aktørene gir uttrykk for at byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke direkte gjør seg gjeldene, da man har vedtatt en grense på 15 meter, ligger hensynet til biologisk mangfold og allmennhetens interesser sentralt i de store diskusjon, samt tydeliggjør de motstridende interessene.

Hvordan har man klart å forene de ulike hensyn og interesser gjennom de idealer som ligger til grunn for kommunikativ planlegging?

De mange merknadene fra naboer, foreninger og organisasjoner gjeldende utviklingen av Holmenområdet kan tyde på en årvåkenhet hos lokalbefolkningen, men likeledes at kommunen har vært flinke til å opplyse om planarbeidet. Det fremkommer i kommunens sammendrag av innkomne merknader fra offentlige og statlige instanser (2012f), grunneiere og privatpersoner (2012d), og foreninger og organisasjoner (2012e) at informasjon om planarbeidet ble gjort tilgjengelig på kommunens nettsider, informasjon ble lagt i postkassene til beboere innenfor planområdet og eiere av næringstomter fikk informasjon tilsendt på e-

post. Det ble til sammen sendt ut informasjon til rundt 2000 adresser, og en rekke møter med blant annet Holmenskjæret Båtforening, Holmen Slipp og med beboere og andre berørte. Likeledes kommer det frem av planprogrammet (2008) at hvert delområdet har blitt behandlet for seg for å fremme et godt samarbeid med berørte parter.

Til tross for dette uttrykker naboer, foreninger og organisasjoner i sine merknader til planforslaget som senere ble vedtatt, stor misnøye til planen og kommunen. Det fremkommer uttalelser som ”Kommunens ”reguleringsfolk” har ikke evnet å ta hensyn til innspillene fra oss beboere. De har kjørt seg fast.” og ”Det skal ikke lages planer som innbyggerne ikke er fornøyde med” i sammenheng med bred enighet om påstanden om at næringslivet i stor grad har vært premissgivere og pådrivere for forslagene gjeldende Holmenområdet (Asker kommune, 2012d, s. 7 og 10). Det ble likeledes sendt inn en underskriftskampanje på ca. 600 underskrifter mot all utvikling på Holmenområdet, fremkommer det av en merknad fra naboer.

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) forteller at pådriverne bak underskriftskampanjen uttrykte sin motstand til all type utvikling på Holmenområdet og at de mente at utvikler hadde fått alt for mye å si. De mente videre at planforslaget ga uttrykk for at kommunen ikke hadde vært strenge nok. Hun forteller at det gikk så langt at pådriverne bak kampanjen sendte inn et skrekk-scenario til lokalavisen i kommunens navn. Tegningene de sendte inn viste en stygg og massiv utbygging helt ned til vannkanten på Holmenområdet, noe som overhodet ikke svarte til kommunens intensjoner. Det oppstod med dette en uheldig situasjon hvor vi i kommunen ble nødt til å gå ut å dementere, forteller informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2). Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) tillegger at kommunen fant ut ved en nærmere sjekk at flere av underskriftene tilhørte personer som ikke var berørte i saken. I tillegg bodde heller ikke pådriverne til kampanjen bak Holmen Slipp området, men ved siden av, som vil si at deres sjøutsikt i liten grad ville bli berørt.

Det store engasjementet og motstanden mot utvikling på Holmenområdet mener de to informantene fra kommunen bygger på frykt for forandring og hva det nye vil bli. De er begge enige om at Holmenområdet i dag ser forferdelig ut og at det må forbedres, men uttrykker at den store motstanden fikk dem til å innse at området har viktige kvaliteter slik det fremstår i dag. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) sier at mange har en tilknytning til Holmenområdet, og at kommunen har slitt med å få forklart at de med denne

kommunedelplanen ikke ønsker å ta bort de gode kvalitetene, men heller forbedre disse. Hun mener at noe av problemet ligger i at naboene egentlig forstår, men at de ikke vil forstå.

Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) poengterer at det er vanskelig å vite hvor skoen trykker for lokalbefolkningen, men at hun tror mye av årsaken til problemet ligger i at lokalbefolkningen er dårlig til å lese kart, forstå skala og målestokk, samt å forstå formålet med en kommunedelplan og hva den skal inneholde. Flere av innspillene fra befolkningen gikk på detaljer som tilhører det senere reguleringsarbeidet, og flere misforstod plankartet og trodd at kommunen har tillatt store utfyllinger i sjøen siden plankartet viser rette linjer og ikke den nøyaktig landskapsformen. Likeledes var det flere som tok opp forhold som ble gjennomført for flere år siden, som de mente kommunen måtte ta tak i. Eksempler er utfyllinger i sjøen og etablering av spuntveggen på Holmen Slipps område som informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) poengterer skjedde på 1950-tallet, og som kommunen ikke så på som hensiktsmessig og ta stilling til i dette planarbeidet. Flere forstår ikke at kommunedelplanen kun tilrettelegger for en transformasjonsprosess og at det kommer en reguleringsprosessen senere, hvor de også vil få mulighet til å medvirke angående selve utformingen, sier hun.

Den store kritikken mener informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) bygger på tre forhold; flere mennesker til området, fysisk endring av området og mer trafikk. Han uttrykker at fire-fem etasjers boligblokker er skummelt for mange, da man ikke vet hvem som kommer til å flytte inn, hvordan bygningene vil se ut og forandre landskapet, og at det vil generer mer trafikk på veiene. Dette er en generell problemstilling i kommunen, forteller han. I denne sammenheng forteller informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) at på bakgrunn av det gode arbeidsmiljøet innad i kommune og det at kommunen har god økonomi, har de muligheten til å føre en streng politikk som sikrer god kvalitet på utviklingen i kommunen. I tillegg er kommunen vant med å håndtere viljesterke utbyggere, forteller hun.

Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) forteller at Fylkesmannen ble tilsendt flere henvendelser fra lokalbefolkningen som mente at Fylkesmannen måtte stoppe det de så på som miljøkriminalitet på Holmenområdet. Han forteller at mange ble sjokkert over at Fylkesmannen støttet den foreslåtte kommunesenterutviklingen med blokkbebyggelse nede ved sjøen. Informanten (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) sier at Fylkesmannen ikke kan se at landskapet helt inne i bukten, som har en bebyggd ås bak med få hus, tilsier at det ikke kan

bygges blokker der. Han tillegger at en urban utvikling her ikke strider med regionale og nasjonale interesser, og understreker at miljøhensyn i urbane områder, slik som på Holmen, nettopp kan være det å bygge tett med kvalitet på bakgrunn av samordnet areal- og transportplan. Likeledes understreker informanten (Fylkesmann, Oslo og Akershus) at de ikke legger seg opp i hvor høyt kommunen gir tillatelse til å bygge og at noen vil miste utsikt.

Når det gjelder kommunikasjonen mellom kommunen og offentlige instanser kommer det tydelig frem at denne var god. Dette spesielt mellom Fylkesmannen og kommunen hvor det ble holdt flere forhandlingsmøter gjeldende deres innsigelse. I sin merknad til det reviderte planforslaget berømmer Akershus Fylkeskommune Asker kommune ”for å ha gjennomført en grundig planprosess med et godt opplegg for medvirkning” (Asker kommune, 2012f, s. 2). Det fremkommer av merknadene gjeldende det reviderte planforslaget, stor positivitet rundt kommunens endringer, og Fylkesmannen skriver i sin tilbakemelding at ”med disse endringene av planforslaget kan Fylkesmannen trekke innsigelsen på dette punktet” (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2011, s. 2).

Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) forteller at kommunen og Fylkesmannen var ganske enige angående de fire forholdene i innsigelsen, dette utenom noen små detaljer. Han understreker at det var størst diskusjon rundt veiproblematikken i område og forhold rundt samordnet areal og transport. Informantene fra kommunen uttrykker det samme og informant (Asker kommune, saksbehandler nr.2) forteller at man uproblematisk diskuterte seg frem til enighet angående Holmenområdet. Men han tillegger at i løpet av en så lang planprosess er det naturlig at aktørene i stor grad nærmer seg hverandre, og at dette er årsaken til at man har endt opp med et planforslag det tilsynelatende er slik god oppslutning om blant offentlige instanser.

Etter informantens (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) mening gjorde kommunen også en god innsats for å involvere naboer, eiere og andre berørte i perioden han var delaktig. Det ble holdt folkemøter og workshoper hvor alle var velkomne. Han forteller at det var en god oppslutning fra både private, kommunen og andre offentlige instanser. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) sier at kommunikasjonen mellom de private berørte parter også var god i den andre delen av planarbeidet. Kommunen gjorde det de kunne for å få ut informasjon om planarbeidet til berørte og sa ja til møter om noen ønsket dette, poengterer hun.

I intervjuet med informant (Eier av Holmen Slipp) fremkommer det derimot at kommunikasjonen mellom Holmen Slipp og kommunen var god i begynnelsen av planarbeidet, men at denne forsvant mer og mer ettersom tiden gikk. Informant (Eier av Holmen Slipp) uttrykker at de etter hvert fikk inntrykk av at kommunen sa en ting og gjorde noe helt annet, og at Holmen Slipp opplevde at de hadde liten eller ingen påvirkning til det reviderte planforslaget som senere ble vedtatt. Holmen Slipp ansatte konsulent og arkitekt for å oppnå en god dialog med kommunen og for å utarbeide et reguleringsforslag for hvordan eiendommen deres kunne utvikles. Dette på bakgrunn av de ønsker kommunen la frem på de første møtene vi hadde med dem, forteller informanten (Eier av Holmen Slipp). Da følte vi at vi snakket samme språk, og vi var i grunnen fornøyde med slik det første planforslaget ble, men ble svært overrasket over de endringer som ble gjort i det som senere ble vedtatt, forteller informant (Eier av Holmen Slipp). Det kommer frem at Holmen Slipp ikke fikk noe innsyn i forhandlingene mellom kommunen og Fylkesmannen og at de i denne perioden fikk svært lite informasjon. Da det reviderte planforslaget ble lagt frem og senere vedtatt ga vi opp, uttrykker informanten (Eier av Holmen Slipp).

Informanten (Eier av Holmen Slipp) sier at prosessen sett fra deres side har vært veldig dyr og bortkastet, samt informant (Eier av Holmen Slipp) sier de føler seg litt lurt av kommunen. Vi utarbeidet et forslag for utvikling sammen med eieren av Holmensenteret på bakgrunn av det vi trodde kommunen ønsket, forteller informant (Eier av Holmen Slipp), og poengterer at forslaget utgjorde den utnyttelsesgraden som må til for at Holmen Slipp skal være villige til å redusere eller gi opp dagens drift for boligbygging. Det understrekes at bare prosessen med å utarbeide et planforslag på papiret er en kostbar prosess og at det er en risikosport å utarbeide slike planforslag da man ikke vet om kommunen vil godkjenne planen. Slik situasjonen står nå bruker vi heller tid og krefter på dagens drift. Utviklingsmuligheten har vi lagt på is og vi belager oss på at slippet ikke får ligge på Holmen i all evighet. Informanten (Eiere av Holmen Slipp) understreker at de er svært misfornøyde med planen ikke bare på grunn av at kommunen endret mening, men at den signaliserer en usikker framtid for dagens båtslipp, som informant (Eier av Holmen Slipp) forteller har vært drevet av familien siden 1898.

Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) uttrykker at nettopp på bakgrunn av Holmen Slipp's meninger om at planen gir de unødvendig store begrensninger, var det kanskje både fra administrativt og politisk hold greit å legge ut det første planforslaget på høring og til

offentlig ettersyn. På den måten var det ikke kommunen som begrenset utviklingsmulighetene til Holmen Slipp, men Fylkesmannen gjennom sin innsigelse. Hun tillegger at det i flere tilfeller er slik at man internt i kommunen ønsker å få til noe, men at det ikke alltid er politisk klima for det. Av politiske årsaker er det ikke veldig populært å legge alt for store begrensninger på utvikler, da man ønsker å gi dem lov til å utvikle sine eiendommer på mest mulig måte sett fra utbyggers side. Informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) uttrykker at det første planforslaget ga tillatelse til en utnyttelse som var noe større enn det kommunen egentlig kunne tillate, og hun understreker at kommunen så på innsigelsen til Fylkesmannen som en styrke ved planen.

Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) gir for øvrig inntrykk av at Fylkesmannen kunne akseptert en løsning som befant seg i mellom de to planforslagene, men understreker at de er fornøyde med måten kommunen tok til seg deres innspill og endret planforslaget der etter. Likeledes understreker han at det finnes mange alternative løsninger mellom de to forslagene.

Han gir også uttrykk for at en utfylling innenfor spuntveggen kunne blitt akseptert om kommunen hadde videreført dette i det reviderte planforslaget, av den grunn at det som skjer på baksiden av spuntveggen ikke vil få konsekvenser for livet i elva. Dette til tross for at innsigelsen tilsendt kommunen ga inntrykk av at Fylkesmannen var i mot all utfylling. Likeledes uttrykker informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) at han ser på spuntveggen som positiv da den skjermer elva for noe av dagens båthavn, og at den foreslåtte pollen ikke vil berøre noen regionale eller nasjonale interesser. I denne sammenheng skal det også nevnes at informant (Eier av Holmen Slipp) forteller at de brukte seks år på å få mudretillatelse av Fylkesmannen inne i dagens båthavn, som informant (Eier av Holmen Slipp) forteller er de avhengige av da det hopper seg opp med sedimenter. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) sier for øvrig seg enig med Fylkesmannen.

En utvidelse av båthavnen forteller informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) at Fylkesmannen ikke hadde akseptert. Her understrekes det at økosystemets tåleevne i indre Oslofjord må settes foran eiers ønsker, og argumentet om at det i kommunen er kø for å få båt plass. Man vil aldri kunne oppnå full behovsdekning for båtplasser og i tilfellet på Holmenområdet må Neselva tas vare på, da den er av så stor regional betydning. Han tillegger at hensyn til eiers ønsker og om hvilke konsekvenser deres innsigelse får for foreslåtte

prosjekter er utenfor Fylkesmannens ansvarsområde, og er en oppgave kommunen må ta seg av.

For å imøtekomme Fylkesmannens innsigelse ble det lagt inn et grøntbelte langs sjøen på 15 meter. Dette på bakgrunn av forhandlinger med Fylkesmannen, forteller informantene fra kommunen. Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) uttrykker derimot at Fylkesmannen ikke satte et absolutt krav om 15 meter, men at det var kommunen som valgte å løse det slik. Dette til tross for at det fremgår av innsigelsen (2010) at Fylkesmannen ønsket 20 meter. Han understreker at det viktigste for Fylkesmannen er at det i tilstrekkelig grad tilrettelegges for allmennheten og at man tydelig skiller mellom private og offentlige uterom, og at Fylkesmannen ikke bryr seg så mye om hvordan det fysiske tilrettelegges. Informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) tillegger at det er kommunen som setter strekene i plankartet og viser i denne sammenheng til eksempler fra Holmsbu i Hurum kommune og Lysaker brygge i Bærum kommune hvor det er tilrettelagt for offentligheten med to meter brede brygger som fungerer bra.

Begrunnelsen for hvorfor man landet på 15 meter mener informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) er fordi det er det smaleste man kan sette uten at området oppleves som privat. Han forteller at årsaken til at Fylkesmannen ønsket et grøntbeltet i tillegg til kyststien er at de ønsker full offentlig kontroll over strandsonen. Fylkesmannen er mer opptatt av det formelle, i motsetning til kommunen som må tenke hvordan dette kan gjennomføres på best mulig måte i praksis, da området er privateid. Det understrekes at det offentlige har begrenset med midler og at det derfor er naturlig at eieren tar seg av opprettholdelse og vedlikehold, uten at kommunen trenger å eie. I denne sammenheng understreker informanten (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) at man i større grad tenkte gjennomføring i det første planforslaget, og at man i senere reguleringsarbeid ville sørget for at å fremme allmennhetens interesser til tross for uteblivelsen av grøntbeltet.

Det kommer tydelig frem i intervjuundersøkelsen at planprosessen gjeldende Holmen i liten grad representerer kommunikativ planlegging. Dette da både kommunen med sitt første planforslag tilsynelatende gikk ut med en høyere utnyttelsesgrad enn det de egentlig kunne akseptere, og likeledes Fylkesmannen som i sin innsigelse gir uttrykk for en mye strengere holdning til utbygging på Holmen i forhold til det informant (Fylkesmannen i Oslo og Akershus) gir uttrykk for. Likeledes tydeliggjøres det at lokalbefolkningen og Holmen Slipp

fikk lite innsyn planarbeidet som har svekket tillitten til kommunen, samt gjort forstørret gapet mellom de ulike interessene.

5.4 Oppsummering

Til tross for at det reviderte og senere vedtatte planforslaget tilsynelatende begrenser mye av Holmen Slipps utviklingsmuligheter syntes innspillene fra naboer, foreninger og organisasjoner å være skeptiske til kommunens planlegging. Det er likeledes mye som tyder på at kommunen hadde en tanke om fjordbyutvikling, men at denne ble noe redusert i løpet av planprosessen, på bakgrunn av innsigelsen til Fylkesmannen, samt etter at man skiftet saksbehandler. Kommunen mener de har tilrettelagt for en kommunesenterutvikling, men eier av Holmen Slipp mener på sin side at det vedtatte planforslaget kveler utvikling av dagens virksomhet, samt at den økonomiske bærekraften ved utvikling av fremtidig prosjekter er for svak rent økonomisk. Likeledes at kommunen ikke har opptrådt konsekvente, ærlige og oppriktige. Kommunen mener på sin side at de har tatt høyde for de hensyn som ligger i byggeforbudet og tilrettelagt godt for allmennhetens interesser, noe naboene og foreninger er helt uenige i. Dette kan tyde på en konflikt mellom kommunen og eier av Holmen Slipp, men også mellom kommunen og naboene til Holmenområdet og berørte foreninger.

Vekslingen mellom tettstedsutvikling, kommunesenterutvikling og fjordbyutvikling i plandokumentene og informantene i mellom, samt endringene gjort i det reviderte planforslaget, kan tyde på uenigheter om målene for utviklingen, ikke bare mellom kommunen og Fylkesmannen, men også innad i kommunen. I tillegg kan det se ut til at kommunen har tatt mer hensyn til Fylkesmannens innsigelse fremfor å gi eier av Holmen Slipp gode nok vilkår som igjen kan danne grunnlag for en økonomiske bærekraftig utvikling, samt en raskere transformasjon av området. Dette til tross for at informant (Fylkesmannen, Oslo og Akershus) gir uttrykk for at Fylkesmannen kunne strukket seg lenger for å imøtekomme en større urban utvikling. Likeledes kan det se ut til at naboer, foreninger og organisasjoner har misforstått kommunens mål med planen, men at de samtidig viser liten villighet til å forstå kommunens ønsker.

Kapittel 6 – Diskusjon

I hvilken grad har Asker kommune maktet å forene de tilsynelatende motstridende interessene og hensynene knyttet til en kommunesenterutvikling i 100-metersbeltet langs sjøen på Holmen, i utarbeidelsen av kommunedelplanen for Holmen – Slependen vedtatt 29. Januar 2013?

Det er forhold som avdekkes i undersøkelsen som tilsier at Asker kommune kunne ha gjort mer for å forene de tilsynelatende motstridende interessene og hensynene tilknyttet Holmenområdet i kommunedelplanen for Holmen - Slependen. Dette spesielt i forhold til Holmen Slipp og lokalbefolkningen, som ettertrykkelig viser en stor misnøye til løsningen man har endt opp med. Sett fra Holmen Slippes ståsted har kommunen brent de fleste broer med tanke på å få realisert sitt ønske om å transformere båtslippen og dens virksomhet til et kommunesenter, grunnet manglende økonomisk bærekraft i den vedtatte kommunedelplan. Det kan virke som om kommunen har sett bort fra at dagens godt nedskrevne anlegg genererer betydelig inntekter som eieren må få godtgjort i en transformasjon av sin eiendom.

Det tydeliggjøres at et underliggende mål hos kommunen, helt siden planoppstart, har vært at båtslippens virksomhet på land skal bort, og erstattes med boligblokker, handelsvirksomhet samt det som hører til et koselig kommunesenter. Dette fremgikk tydeligere i det første planforslaget som beskrev utviklingen som en fjordbyutvikling, da en båtslipp på mange måter kolliderer med et slikt ønske. Først og fremst fordi kommunen ser for seg et nytt boligområde med ulik type næring og handel på bakkeplan, som utgjør en offentlig møteplass nede ved sjøen. Dette er så å si uforenlig med dagens virksomhet som er avhengig av direkte tilgang til sjøen for å få opp og ned båter for vinteropplag, men også for båter som må repareres i løpet av båtsesongen. Til en slik virksomhet settes det strenge sikkerhetskrav (HMS), og er på den måten lite egnet i et område som oppfordrer til ferdsel og opphold for allmennheten i form av en kyststi. Ved å ta bort fjordby-visjonen og erstatte den med en visjon om tettstedsutvikling, som i følge informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) skyltes politiske årsaker, mener jeg kommunen ikke er ærlige på hvilken type utvikling de egentlig ønsker, med tanke på dagens virksomhet. Ved bruk av begrepet tettstedsutvikling signaliserer kommunen på mange måter en mindre urban utvikling som ikke vil kollidere med båtslippvirksomheten. Men likevel kommer det tydelig frem i det vedtatte plankartet at

kommunen fortsatt ønsker å transformere slippet til boliger, ved å begrense mulighetene for effektivisering av dagens virksomhet med et grøntbelte langs sjøen. I tillegg til at flere av plandokumentene tilhørende den vedtatte planen fortsatt inneholder visjonen fjordby, opptrer kommunen lite konsekvent for hvilke mål de har for Holmen Slipp's område.

Da det ble meldt om oppstart av planarbeidet kontaktet Holmen Slipp arkitekt og konsulent for å hjelpe seg med å utarbeide et planforslag som ville sikre deres utviklingsmuligheter. Holmen Slipp var villige til å transformere sin eiendom etter kommunens ønsker, og det kommer frem av intervjuet at tonen mellom Holmen Slipp og kommunen var god i begynnelsen. Med bakgrunn i dette er det veldig uheldig av kommunen å fortsette prosessen på "bakrommet", samt vedta en plan som i liten grad hensyntar Holmen Slipp's ønsker, da de er avhengige av å ha Holmen Slipp med på laget for å få realisert målet om etablering av et kommunesenter. Likeledes er det bemerkelsesverdig at informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) sier at kommunen i flere tilfeller bevisst utarbeider planforslag med en høy utnyttelse, for at Fylkesmannen kan ta bort rettigheten istedenfor kommunen selv. En slik strategi mener jeg virker mot sin hensikt om kommunen ønsker å få realisert sin visjon i dette tilfellet. Kommunen tjener på å opptre ærlig og oppriktig ovenfor sin befolkning, spesielt med tanke på senere reguleringsprosesser hvor private aktører utgjør en større del av planprosessen, samt har større innvirkning på gjennomføringsstadiet.

Når det gjelder lokalbefolkningen og deres store misnøye til den vedtatte planen er dette litt uforståelig, sett i sammenheng med at den vedtatte planen i mye større grad sikrer allmennhetens interesser i forhold til det første planforslaget. Det burde vært større tilfredshet rundt de endringene kommunen gjorde. Årsaken til at det motsatte skjedde kan se ut til å bunne i to forhold, manglende informasjon og liten tiltro til kommunen.

Det kommer frem av merknadene tilsendt kommunen at kommunikasjonen mellom kommunen og lokalbefolkning, likeledes Holmen Slipp, var dårlig i perioden kommunen arbeidet med å endre planforslaget. Det ser ut til at kommunen ikke har fått forklart godt nok hvilke mål de har med planen og hvorfor de foretok de endringene de gjorde. Som en konsekvens av den dårlige kommunikasjonen, kan det se ut til at lokalbefolkningen og Holmen Slipp, mistet tillitt til kommunen. Dette da det uttrykkes at kommunen pynter på sannheten og ikke vektlegger innspill fra lokalbefolkningen. Flere av merknadene til den nå vedtatte planen gir også uttrykk for at kommunen egentlig ønsker en større utnyttelse enn det

de gir uttrykk for. Dette kan bunne i tidligere erfaringer, men også at kommunen i dette tilfellet tilsynelatende fremmer sine egne ønsker og i liten grad tar høyde for lokalbefolkningens synspunkter. Et eksempel på dette er at kommunen tilrettelegger for utgraving av poll til tross for at foreninger, grunneiere, Holmen Slipp samt andre berørte, mener dette ikke er gjennomførbart, da den lille elven som renner ut her vil fylle pollen med sedimenter.

I planen tilrettelegger også kommunen for en kommunesenterutvikling som vil si at dagens vinteropplag og annen maritim drift på land må flyttes, samt at landskapet og utsikt til sjøen forsvinner for enkelte. Sett fra lokalbefolkningen side kan en tolke dette som at kommunen trumfer igjennom sine ønsker, samt at utviklers interesser favoriseres. Likeledes når kommunen ikke gir Holmen Slipp lov til å utvide båthavnen, men ikke konkret kan dokumentere for hvilken innvirkning båthavnen faktisk har på livet i elva. Dette spesielt da det fremgår av tilhørende plandokumenter og intervjuundersøkelsen at det har vært drevet ulik type virksomhet i området siden middelalderen, og det faktum at det fortsatt er fisk i elva i dag. Dette er resultater av dårlig kommunikasjon som har ført til misforståelser, og som viser nødvendigheten av at kommunen gir en begrunnelse for sine valg.

I tillegg kommer det frem i intervjuundersøkelsen at Holmen Slipp føler seg veldig tilsidesatt. Dette spesielt fordi kommunikasjonen mellom dem og kommunen var god i begynnelsen, men at de til slutt ble nødt til å mase for å få informasjon. Informant (Eier av Holmen Slipp) forteller at de ikke forstår kommunens endringer, samt at de har brukt unødvendig mye tid og penger på å utarbeide et reguleringsforslag i tråd med det kommunen først sa de ønsket, men som måtte forkastes siden kommunen endret mening. Det tillegges at Holmen Slipp nå har lagt all utvikling på is, og avventer ny informasjon fra kommunen. Dette er med på å øke mistilliten til kommunen og deres planlegging, til tross for at deres intensjon bak planen i utgangspunktet er gode.

Det er likeledes interessant å se at Fylkesmannen tilsynelatende ikke opptrer helt ærlig. I sin innsigelse tilsendt kommunen uttrykker Fylkesmannen et klart nei til all utfylling samt nei til alle andre arealformål langs sjøen utenom friområde tilrettelagt for allmennheten. I tillegg gir de uttrykk for at dette friområdet burde være på rundt 25 meter slik det legges opp til i kommuneplanen, samt at dette området bør overtas av det offentlige med tanke på opparbeiding og vedlikehold. Dette gjenspeiler ikke det informant (Fylkesmannen i Oslo og

Akershus) gir uttrykk for i sitt intervju, hvor han sier at Fylkesmannen antagelig kunne sagt ja til mindre utfylling innenfor spuntveggen, og at Fylkesmannen ikke legger seg så mye bort i hvordan kommunen fysisk velger å tilrettelegge for allmennheten, så lenge det fremkommer et tydelig skille mellom offentlig og privat uterom. Han uttrykker også positivitet til andre prosjekter, hvor allmennhetens ferdsel lang sjøen kun er sikret med en to meter bred brygge. Fylkesmannen har likeledes ingen bemerkninger til kommunens forslag om utgraving av poll, men informant (Eier av Holmen Slipp) forteller at de brukte seks år på å få tillatelse til å mudre inne i deres båthavn, som ligger på omtrent samme sted den vedtatte planen foreslår utgraving av poll.

Det kan se ut til at Fylkesmannen har en strategi om å gå høyt ut for å skaffe seg et forhandlingsrom. Med sin innsigelsesmyndighet har Fylkesmannen mulighet til å ta fra kommunestyret retten til å vedta planen, samt sende saken over til departementet for endelig avgjørelse. Dette hadde gjort planprosessen lenger og mer krevende, og kan som informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) uttrykker være årsaken til at de offentlige instansene nærmet seg hverandre, samt gir uttrykk for å være enige.

Asker kommune og Fylkesmannen er involvert i alle arealplansaker innenfor kommunen og har derfor god kjennskap til hverandres roller i planleggingen samt måter å jobbe på. De er like oppdaterte på lovverk og retningslinjer, og da Fylkesmannens oppgave kun er å påse at statlige og regionale interesser i henhold til landskap, biologisk mangfold og friluftsliv er hensyntatt på en adekvat måte, er kommunens meklerrolle i planleggingen desto viktigere. Dette for å sørge for at andre interesser som utviklingsinteresser og økonomiske interesser også blir hensyntatt, da disse i stor grad fremmes gjennom initiativ fra private aktører, med mindre innflytelse på det endelige kommunedelplanvedtaket. I dette tilfellet er det Holmen Slipp og eierne av Holmensenteret som har ressurser til å gjennomføre kommunens ønsker på Holmen, og de burde derfor, etter min mening, i større grad fått ta del i den avsluttende delen av planprosessen, for derved å sikre grunnlaget for ønsket utvikling. Dette også på grunn av informants (Fylkesmannen i Oslo og Akershus) uttalelse om at Fylkesmannen kunne godtatt en løsning mellom det først planforslaget og den vedtatte planen.

I tilfellet på Holmen har kommunen tatt en ekspertrolle, noe som gjør at de blir sett på som uærlige, og lite åpne og forutsigbare. På mange måter kommer det frem at lokalbefolkningen og Holmen Slipp ønsker større innflytelse og mer innsyn i planprosessen. Dette tydeliggjør

informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) som uttrykker at lokalbefolkningen ikke forstår formålet med en kommunedelplan og hva den skal inneholde. I en kommunedelplan er medvirkningsmuligheten til private aktører mindre, da den skal legge overordnede føringer for den senere reguleringsprosessen. Kommunen samt andre offentlige instanser sitter med den respektive kunnskap til å utføre et slikt arbeid, og det er derfor naturlig at private aktører ikke er like delaktige i denne type planprosess. Men da denne kommunedelplanen legger føringer som har stor innvirkning på senere reguleringsprosess er engasjementet fra lokalbefolkningen og Holmen Slipp på mange måter berettiget. Dette viser at det settes større krav til kommunen å legge til rette for bred medvirkning underveis også i en kommunedelplanprosess, for at deres kunnskap og handlinger skal bli ansett som legitime.

Det kommer tydelig frem i intervjuundersøkelsen at det er et stort gap mellom kunnskapsnivået hos de private aktørene og de offentlige når det kommer til planfaget. På bakgrunn av dette ville det vært urealistisk å skulle kreve at kommunen må sørge for at alle private aktører forstår prosessen og målene på samme måte og fullt ut. Dette på bakgrunn av kommunedelplanens lange og omfattende planprosess.

Ser en bort i fra det overordnede målet om å etablere et kommunesenter, har også de ulike aktørene veldig ulike meninger om hvordan Holmenområdet bør utvikles fremover. Aktørene har ulike oppfatninger av slik området ser ut og fungerer i dag, samt ulike ideer om hva som kan forbedres basert på deres egeninteresser. Dette underbygger Tore Sagers kritikk av den kommunikative planleggingen om at konsensus er vanskelig å oppnå da alle mennesker har ulike verdier og synspunkter som kan oppfattes som motstridende. Dette byr også på utfordringer, og sett i sammenheng med at kunnskapsnivået om planfaget ikke er like stort hos lokalbefolkningen som hos offentlige instanser, er det omtrent umulig å oppnå felles enighet rundt målene for en utvikling på Holmen. Det er med andre ord omtrent umulig for kommunen å blidgjøre alle.

Aktørenes ulike posisjon i planprosessen ser også ut til å fyre opp under diskusjonen, samt gjør det vanskelig å oppnå en felles forståelse blant aktørene i dette tilfellet. Dette har også innvirkning på i hvilken grad aktørene oppfatter planprosessen som konfliktfylt, og den store misnøyen blant de private berørte. Den tilsynelatende brede enigheten offentlige instanser i mellom, konstaterer at Fylkesmannen og Asker kommune i liten grad oppfattet planprosessen

som konfliktfylt. Dette tydeliggjør at SPR i liten grad bidrar til å forene de ulike interessene de offentlige og private aktørene i mellom.

En kan samtidig se på den vedtatte planen som et akseptabelt kompromiss mellom de tilsynelatende motstridende interessene; ønsket om en kommunesenterutvikling og de hensyn som ligger bak byggeforbudet. Planen legger godt til rette for allmennhetens interesser og biologisk mangfold. Samtidig som den gir Holmen Slipp mulighet til å utvikle, men de må antagelig gi opp dagens virksomhet på land og satse alt på boligbygging og bryggedrift. I tillegg så skal en kommunedelplan legge overordnede føringer for utviklingen, og som informantene fra kommunen og informanten fra Fylkesmannen påpeker, kommer det en reguleringsprosess senere hvor detaljene skal avklares. I denne prosessen er likeledes naboer og utviklers innflytelse på vedtaket utvidet da det dreier seg om enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

På bakgrunn av dette er informants (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) tilfredshet til den vedtatte planen forståelig, da hun var med på å forhandle seg frem til planforslaget som ble vedtatt. Likeledes er informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) sin kritikk til det endelige vedtaket forståelig, da han var med på å utarbeide det første forslaget, men derimot ikke deltok i forhandlingsprosessen samt ferdigstillingen av planarbeidet. Årsaken til den tilsynelatende uenigheten mellom de to saksbehandlerne kan være deres personlige interesser og verdier, som avviker fra det de kommuneansatte kollektivt blir enige om. Det at informant (Fylkesmannen i Oslo og Akershus) uttrykker til dels det motsatte av det som fremgår av Fylkesmannens skriftlige innsigelse, kan likeledes være et eksempel på dette, og som underbygger Tore Sagers kritikk til den kommunikative planleggingen. Det er mye som tyder på at den vedtatte kommunedelplanen er et resultat av et kompromiss mellom kommunens ansatte så vel som et kompromiss mellom kommunen og Fylkesmannen.

Det fremkommer av intervjuundersøkelsen at diskusjonene gjeldende Holmenområdet ikke ble sett på som problematiske i forhold til de mange andre prosessene tilhørende kommunedelplanen. Kommunedelplanen for Holmen – Slepden omfatter et stort område, samt det kommer frem at de største diskusjonene på Holmen dreide seg om veiproblematikken, parkeringsnormer og ny utvikling som vil kunne generere mer trafikk på et allerede sprengt veinett. I en slik krevende situasjon må kommunen prioritere, og på den måten kan en forstå at kommunen prioriterte å raskt finne en løsning med Fylkesmannen

gjeldende Holmenområdet for å så konsentrere seg om andre større diskusjoner. Da loven ikke setter krav til en ytterligere medvirkning i henhold til en kommunedelplan, kan en på den måten ikke påstå at kommunen har gjort noen feil. Det kommer også frem av dokumenter tilhørende planen og i intervjuundersøkelsen, at kommunen gjorde en stor innsats med å informere berørte om planarbeidet, og avholdt vellykkede ”workshopper” og møter, for å legge til rette for en åpen planprosess med bred medvirkning. I denne sammenheng blir også kravet om å være åpen for å diskutere enhver antagelse og kritikk i henhold til kommunikativ planleggingsteori for krevende samt uoppnåelig. Det tydeliggjør ulempene ved bred medvirkning, men også de utfordringene kommunen står ovenfor i en slik planprosess.

I tilfellet på Holmen kommer det tydelig frem at kommunens ønske om en kommunesenterutvikling ikke direkte kommer i konflikt med de hensyn som ligger bak byggeforbudet i 100-metersbeltet. Det er i størst grad Holmen Slipps ønske om å utvide dagens drift som kolliderer med biologisk mangfold og allmennhetens interesser. Kommunens vurdering om å tillate etablering av flere båt plasser i Leangbukta fremfor på Holmen virker riktig med tanke på Neselvas betydning. Likeledes avgjørelsen om å nekte utfylling i sjøen og boligformål helt ned til sjøen, med tanke på å sikre biologisk mangfold og allmennhetens interesser i fremtiden. Men på den andre siden kan avgjørelsen være litt uforståelig da det er slik stor oppslutning om en større urban utnyttelse på Holmen, som anses å være i tråd med nasjonal samordnet areal – og transportstrategi. I en fjordby vil alle gatene og bryggene antas å være åpne for allmenn ferdsel, hvilket ivaretar Fylkesmannens krav.

Både saksbehandlerne fra kommunen og informanten fra Fylkesmannen uttrykker at SPR og byggeforbudet må anvendes ulikt fra sted til sted og ut ifra forholdene på stedet, og sier at forholdene på Holmen i stor grad ligger til rette for en større urban utvikling. I en konkret vurdering av hvor i kommunen man skal konsentrere handelsarealer og senterstruktur endte man opp med Holmen, og på bakgrunn av dette skulle man tro at man kunne tillate en utnyttelse lik det første planforslaget, da Holmen Slipps området er så utviklet som det er. Samtidig som man da velger å utnytte Holmen fullt ut og heller sikre landskap, friluftslivinteresser og biologisk mangfold i andre deler av kommunen.

I forhold til det nasjonale mål om å fortette i kollektivknutepunkt går det frem at en senker kravene til blant annet støyforhold og parkering. Likeledes finnes det flere eksempler fra boligbygging i byer, hvor kravene til uteoppholdsareal senkes om boligområdet ligger nær en

park eller en annet form for rekreasjonsområde. Dette tydeliggjør den ulike tolkningen de fire informantene har av SPR, til tross for at de alle er enige om en større urban utvikling, samt ivareta allmennhetens interesser og biologisk mangfold. Informant (Fylkesmannen i Oslo og Akershus) og informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 2) på den ene siden tolker SPR dithen at man må sikre de naturkvalitetene som er igjen og fremme de som i dag anses å mangle, når en tilrettelegger for fremtidig utnyttelse. Informant (Asker kommune, saksbehandler nr. 1) og informant (Eier av Holmen Slipp) tenker på sin side at forholdene ligger til rette for en større utnyttelse både i sjøen og på land, da området uansett er så utviklet, og på bakgrunn av at man har valgt å satse på en kommunesenterutvikling på Holmen. Det tydeliggjøres også at til tross for at informantene er enig om en større urban utnyttelse i form av et kommunesenter, er de ikke enige om en kommunesenterutvikling bør innebære tiltak i sjøen.

Spørsmålet som gjør seg gjeldende er derfor i hvilken grad biologisk mangfold og allmennhetens interesser skal styre den urbane utviklingen i et område hvor kommunen etter vurdering har kommet frem til at området er best egnet til fortetting, samt å ta deler av kommunens vekst. De er likeledes enige om at strandarealene på Holmen er det rette stedet for en kommunesenterutvikling på grunn av den flotte billeggenheten, og at Holmsenteret skal kunne utvikles videre i nordre del av kommunen. Det viser at strategien er å sikre allmennhetens tilgang til og opphold ved sjøen gjennom urban utvikling, men det er som tidligere nevnt flere måter å skille offentlige og private uterom på. På bakgrunn av dette kan en si at SPR i liten grad bidrar til å forene de ulike og til dels motstridende interessene.

Kapittel 7 – Avslutning

7.1 Konklusjon

Sett i lys av det nasjonale målet om en mer bærekraftig forvaltning av strandsonen har Asker kommune klart å sikre de hensyn og interesser som ligger til grunn for byggeforbudet i 100-metersbeltet og SPR. Kommunen har sett strandarealene på Holmen i en større sammenheng, samt sikret allmennhetens tilgang til sjøen med et 15 meter bredt grøntbelte, sikret Neselva og stoppet videre utvikling av båtslippen i sjøen. De har også på mange måter klart å legge til rette for en kommunesenterutvikling, men har i mine øyne tenkt for lite på hvordan planen ligger til rette for gjennomføring. Det er mye som tyder på at Fylkesmannens innsigelse fikk stor innvirkning på planen, samt at det meste av fokuset ble lagt på å få bort innsigelsen. Dette på bekostning av kommunikasjonen og samarbeidet med Holmen Slipp, som eier store deler av strandarealene. Da både kommunen og Fylkesmannen uttrykker seg svært positive til etablering av et nytt kommunesenter på Holmen, og da informant (Fylkesmannen i Oslo og Akershus) uttrykker at Fylkesmannen kunne akseptert et planforslag nærmere det første planforslaget som kommunen utarbeidet, mener jeg alle aktørene hadde vært tjent med å la Holmen Slipp utgjøre en større del av planprosessen og avgjørelsen. Dette til tross for at en kommunedelplan etter loven ikke gir private aktører den samme medvirkningsmuligheten som på reguleringsnivå, men da utfallet av planen i dette tilfellet har stor betydning for om Holmen Slipp igangsetter en utvikling etter kommunens ønske. I mine øyne trenger ikke en bærekraftig forvaltning av strandsonen bare forstås som sikring av de hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet og SPR, men også det å sikre flere og gode boområder i kollektivknutepunkt for å imøtekomme befolkningsveksten. Dette også i strandsonen.

Man er tjent med en realistisk og troverdig planlegging og dette skapes gjennom en meningsutvekslingsprosess, hvor aktørene føler seg hørt og forstått. På bakgrunn av de sterke demokratiske prinsippene som ligger til grunn for norsk planlegging, blir den offentlige planleggerrollen i mindre grad godkjent som en ekspertrolle, noe som gjør den offentlige planleggingen utfordrende. Likeledes settes det større krav til den offentlige planleggeren å opptre ærlig og konsekvent, for å skape tillitt hos lokalbefolkningen. Caset på Holmen er et godt eksempel på at kommunikativ planlegging utfordres i praksis, men tanken om planprosessen som en meningsutvekslingsprosess for å oppnå en felles forståelse, kunne i dette tilfellet dempet diskusjonene og motsetningene mellom aktørene. Viktigst av alt ville også tillitten mellom aktørene økt, til tross for at man nødvendigvis ikke hadde oppnådd

konsensus. Da det er flere veier til mål, kan en forståelse av den andres meninger og handlinger, være nok til at man lar diskusjonen ligge.

Det blir spennende å følge prosessen videre samt se om planen innehar tilstrekkelig økonomisk bærekraft til å bli gjennomført.

Referanser

Bøker/dokumenter/nettsider

- Amdam, R (2012) 'Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging', Aarsether, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. 1. utg. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Asker kommune (2007) *kommuneplan for Asker 2007-2020*. Tilgjengelig fra: https://www.aker.kommune.no/PageFiles/6186/Kommuneplan_tekstdokument.pdf (Hentet 04.03.14)
- Asker kommune (2008) *Planprogram for kommunedelplan Holmen Slepden*. Tilgjengelig fra: <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet (10.01.14)
- Asker kommune (2012a) *Planprogram for kommuneplan 2013-2025 del 2*. Tilgjengelig fra: [https://www.aker.kommune.no/PageFiles/6207/Vedlegg_2_Planprogram_for_kommuneplanen_2013_2025_del_2_vedlegg2\[1\].pdf](https://www.aker.kommune.no/PageFiles/6207/Vedlegg_2_Planprogram_for_kommuneplanen_2013_2025_del_2_vedlegg2[1].pdf) (Hentet 04.03.14)
- Asker kommune (2012b) *Kommunedelplan for Holmen Slepden - Planbeskrivelse*. Tilgjengelig fra: <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet 10.01.14)
- Asker kommune (2012c) *Saksfremlegg*. Tilgjengelig fra: <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet (10.01.14)
- Asker kommune (2012d) *Forslag til kommunedelplan for Holmen Slepden – sammendrag av innkomne merknader fra privatpersoner og grunneiere*. Tilgjengelig fra: <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet 10.03.14)
- Asker kommune (2012e) *Forslag til kommunedelplan for Holmen Slepden – sammendrag av innkomne merknader fra foreninger og organisasjoner*. Tilgjengelig fra: <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet 10.03.14)
- Asker kommune (2012f) *Forslag til kommunedelplan for Holmen Slepden – sammendrag av innkomne merknader fra offentlige og statlige instanser*. Tilgjengelig fra:

- <http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommunestyret&year=2013> (Hentet 10.03.14)
- Asker kommune (2013) *Planbestemmelser til kommunedelplan for Holmen – Slepden området*. Tilgjengelig fra:
<https://www.aker.kommune.no/PageFiles/9937/2011101.pdf> (Hentet (11.01.14)
- Asker kommune (2014) *Holmenskjøret*. Tilgjengelig fra:
<https://www.aker.kommune.no/Friluftsliv/Badeplasser/Holmenskjøret/> (Hentet 010.03.14)
- Askheim, O.G. og Grenness, T. (2008). *Kvalitativ metode for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Berntsen, B. og Hågvar, S. (2010) *Norsk natur – Farvel? En illustrert historie*. 2. Utg. Oslo: Unipub
- Bugge, H.C, (2011) *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. Utgave, Universitetsforlaget
- Fiskaa, H (2005) Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning. I *European Planning Studies Vol 13 No 1, Januar 2005*. Carfax Publishing.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2010) *Asker kommune – Fylkesmannens uttalelse til offentlig ettersyn av kommunedelplan for Holmen - Slepden*. Intervju med informant fra Fylkesmannen (25.03.14)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2011) *Asker kommune, kommunedelplan for Holmen-Slepden – tilbakemelding på referat og revidert planforslag*. Intervju med informant fra Fylkesmannen (25.03.14)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2013) *Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging 2013 kommunens ansvar og viktige overordnede hensyn*. Tilgjengelig fra:
<http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOA/Plan%20og%20bygg/Fylkesmannens%20forventningsbrev%202013.pdf> (Hentet 07.03.14)
- Johannessen, A. Christoffersen, L. Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk administrative fag*, Oslo, Abstrakt forlag.
- Kgl. Res. (1993) *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden*. Rundskriv T-4/93, Oslo
- Kgl. Res. (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* Særtrykk 2012, Cappelen Damm
- Kgl. Res. (2009) *Veiledningsnotat – endringer i forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009*. Tilgjengelig fra:

- http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Veiledninger%20og%20brosjyrer/KU_forskriften_endringer_141009.pdf (Hentet 05.03.14)
- Kgl. Res. (2011) *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/lover_regler/retningslinjer/2011/differensiert-forvaltning-strandsonen.html?id=636763 (Hentet 04.03.14)
- Lesjø, J.H (2012) 'Planlegging og handling – i den ”mellomstore kommunen”', Aarsether, N. Falleth, E. Nyseth, T. Kristiansen, R (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. 1. utg. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- MD (2008) *Odelstingsproposisjon nr. 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (arealdelen)* Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-.html?regj_oss=1&id=500508 (Hentet 01.04.14)
- MD (2012) *Det lønner seg å følge kommunale planer*. Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/vedlegg/det-vil-lonne-seg-a-folge-kommunale-plan.html?id=500758 (Hentet 06.03.14)
- O'Donoghue, T. (2007). *Planning Your Qualitative Research Project*. 1 utg. Oxon: Routledge.
- Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Tilgjengelig fra:
<http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/areal.aspx> (Hentet 04.03.14)
- Sager, T (2009) 'Planners Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities', *European Planning Studies* 17(1), s. 65-81.
- Statistisk Sentralbyrå (2010) *Befolkningsvekst rundt Oslo*. Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsvekst-rundt-oslo>
(Hentet 04.03.14)
- Statistisk Sentralbyrå (2013) *Byggeaktivitet i strandsonen, 2011-2012*. Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/strandsonen> (Hentet 03.03.14)
- Statistisk Sentralbyrå (2014) *Folkemengden, 1. Januar 2014*. Tilgjengelig:
<http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164156> (Hentet 06.03.14)
- Stokke, K.B. M Skår, A. Omland, A. Vindenes, R. Skogheim (2008) Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? *UTMARK Tidsskrift for utmarksforskning*, 2

Stokke, K.B, E. Havnen, E. Dahl, e. Rinde (2009) ”Bit for Bit” utbygging i kystsonen – konsekvenser for natur og næring *Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI*

Intervjuer

Intervju, Eier av Holmen Slipp AS (2014) Avholdt den 27.03.14 kl. 09:30 (Asker, 2014)

Intervju, Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) Avholdt den 25.03.14. kl. 09:00
(Oslo, 2014)

Intervju, Saksbehandler nr. 1, Asker kommune (2014) Avholdt den 17.03.14 kl. 09:00
(Asker, 2014)

Intervju, Saksbehandler nr. 2 Asker kommune (2014) Avholdt den 12.03.14 kl. 09:00
(Asker, 2014)

Figurer

Figur 1:

<http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommune styret&year=2013> (Hentet 10.05.14)

Figur 2:

<http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommune styret&year=2013> (Hentet 10.05.14)

Figur 3: <https://www.aker.kommune.no/Global/Scaled/540x2000x2/Global-Friluftsliv-Badeplasser-Holmenskjaeret1.jpg> (Hentet: 10.05.2014)

Figur 4: <https://www.aker.kommune.no/Global/Scaled/540x2000x2/Global-Friluftsliv-Badeplasser-Holmenskjaeret1.jpg> (Hentet: 10.05.2014)

Figur 5: <http://www.holmenlipp.no> (Hentet 10.01.14)

Figur 6: Eget bilde

Figur 7: Asker kommune

Figur 8: Asker kommune

Figur 9:

<http://77.88.70.38/motedag?day=29&merknad=&month=01&time=18.00&utvalg=Kommune styret&year=2013> (Hentet 10.05.14)

Vedlegg

Vedlegg 1 – Kortfattet intervjuguide

FASE 1

- 1) **Uformell prat**
- 2) **Informasjon om oppgaven**
 - a) Forklare prosessen med masteroppgaven og oppgavens tema
 - b) Informere om anonymitet, lagring av datamaterialet samt at oppgaven er meldt inn til NSD
 - c) Spørre om intervjuet kan tas opp på bånd
 - d) Spørre om informanten har noen spørsmål
 - e) Starte opptak av intervjuet

FASE 2

- 1) **Korte oppklarende spørsmål om informanten**
 - a) Informantens jobbtittel samt posisjon
 - b) Informantens erfaringer på området
 - c) Informantens rolle i kommunedelplanprosessen
 - d) Avklare hvordan informanten vil bli gjengitt i oppgaven
- 2) **Grunnleggende og oppklarende spørsmål**
 - a) Hvilke hovedmål har Asker kommune med tanke på bruk, vern og utvikling i strandsonen?
 - b) Hvilke hovedutfordringer står Asker kommune overfor i henhold til strandsonen?
 - c) Hva var bakgrunnen for utarbeidelse av kommunedelplanen?
 - d) Har SPR bidratt til å tydeliggjøre nasjonale forventninger til kommunens planlegging i strandsonen?

FASE 3

- 1) **Hovedspørsmål rettet mot problemstillingene**
 - a) Var det store diskusjoner rundt fjordbyvisjonen?
 - b) Var det større diskusjoner gjeldende Holmen enn andre områder i planen?
 - c) Hva var bakgrunnen for at det ble utarbeidet et nytt planforslag, og hvorfor ble dette så ulikt fra det første?

- d) Hva var bakgrunnen for ønsket om en kommunesenterutvikling i strandsonen på Holmen?
- e) Hva var bakgrunnen for Fylkesmannens innsigelse?
- f) Var det store uenigheter mellom de ulike aktørene når det gjaldt planens mål?
- g) Hvilke utfordring har man møtt på i forhold til at man ønsker en kommunesenterutvikling i strandsonen?
- h) I hvilken grad har byggeforbudet i 100-meterbeltet og SPR hatt i for planleggingen av Holmen?
- i) Har SPR vært med på å skape felles forståelse hos de ulike aktørene?
- j) Hvilke interesser er viktig å ta hensyn til på Holmen?
- k) Hvordan la man til rette for medvirkning?
- l) I hvilken grad ble de ulike interessene og meningene tatt til følge?
- m) Var det stor uenighet rundt Fylkesmannens innsigelse og hvordan ble man enige?
- n) Hva var årsaken til at man endte opp med et 15 meter bredt grøntbelte langs sjøen?
- o) Hva gjorde man for å skape en felles forståelse av planens mål?

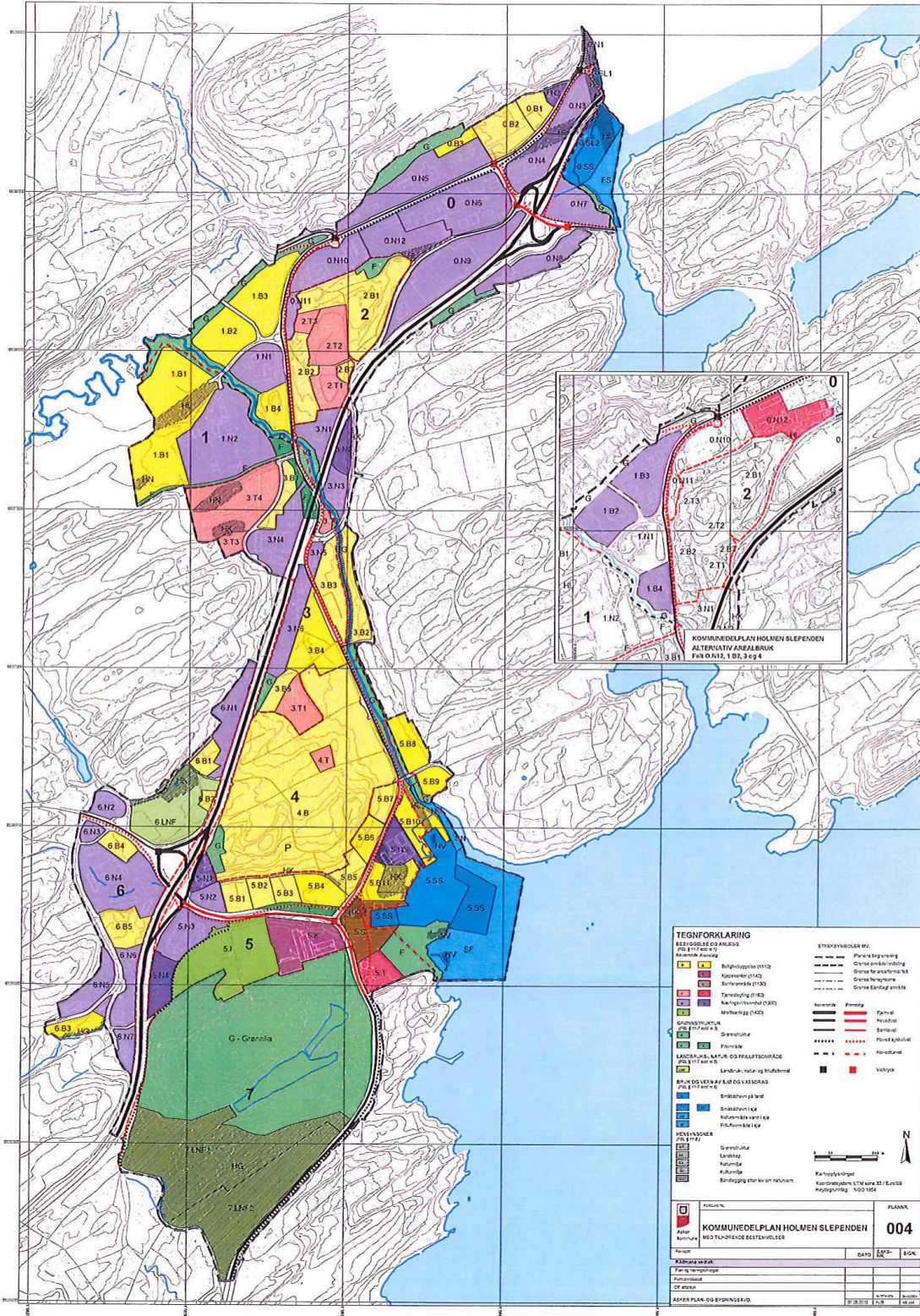
FASE 4

1) Avslutning

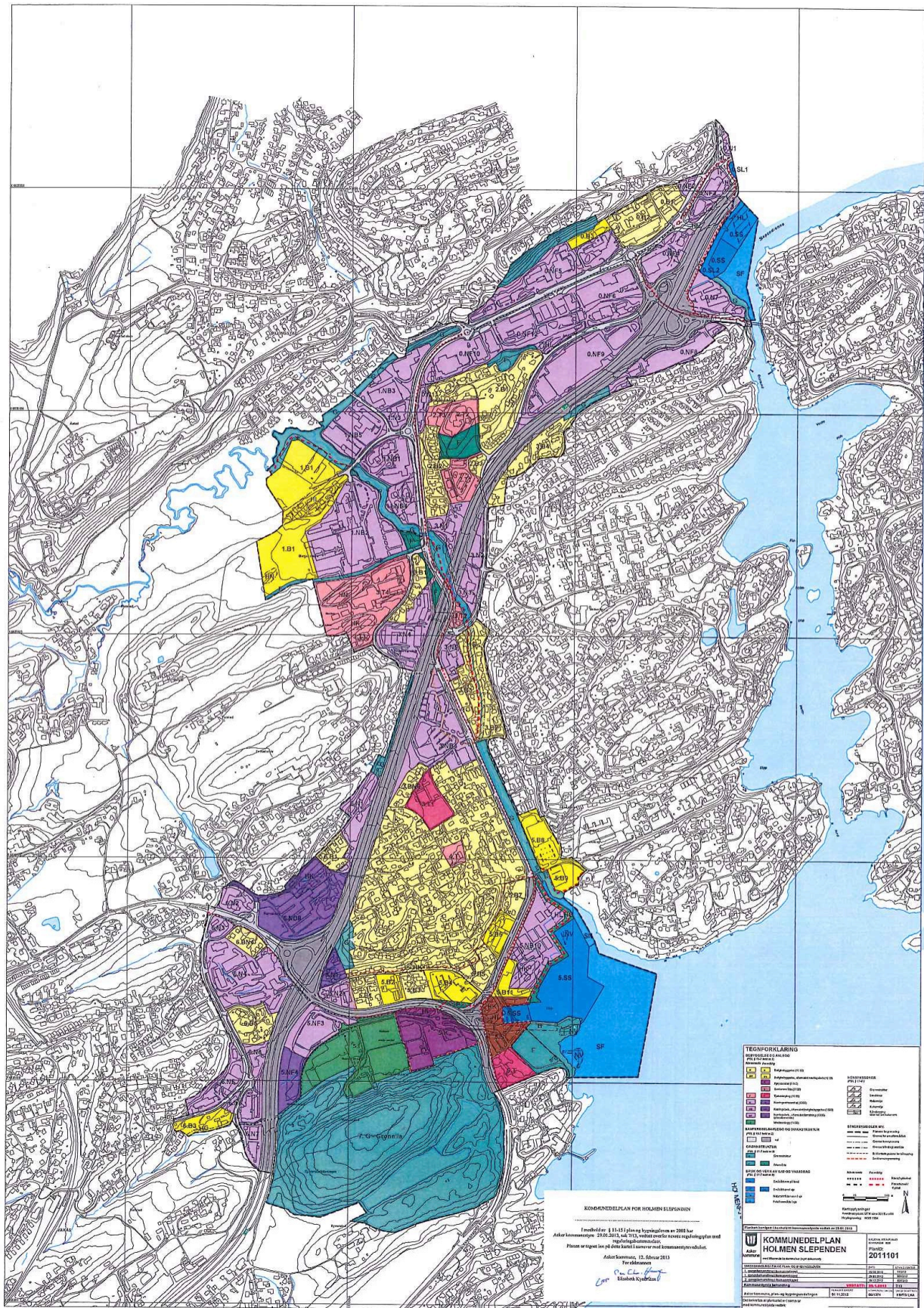
- a) Oppsummering av funn
- b) Noe informanten vil legge til?
- c) Takke for meg og avtale videre kontakt

Vedlegg 2 – Plankart - første planforslag

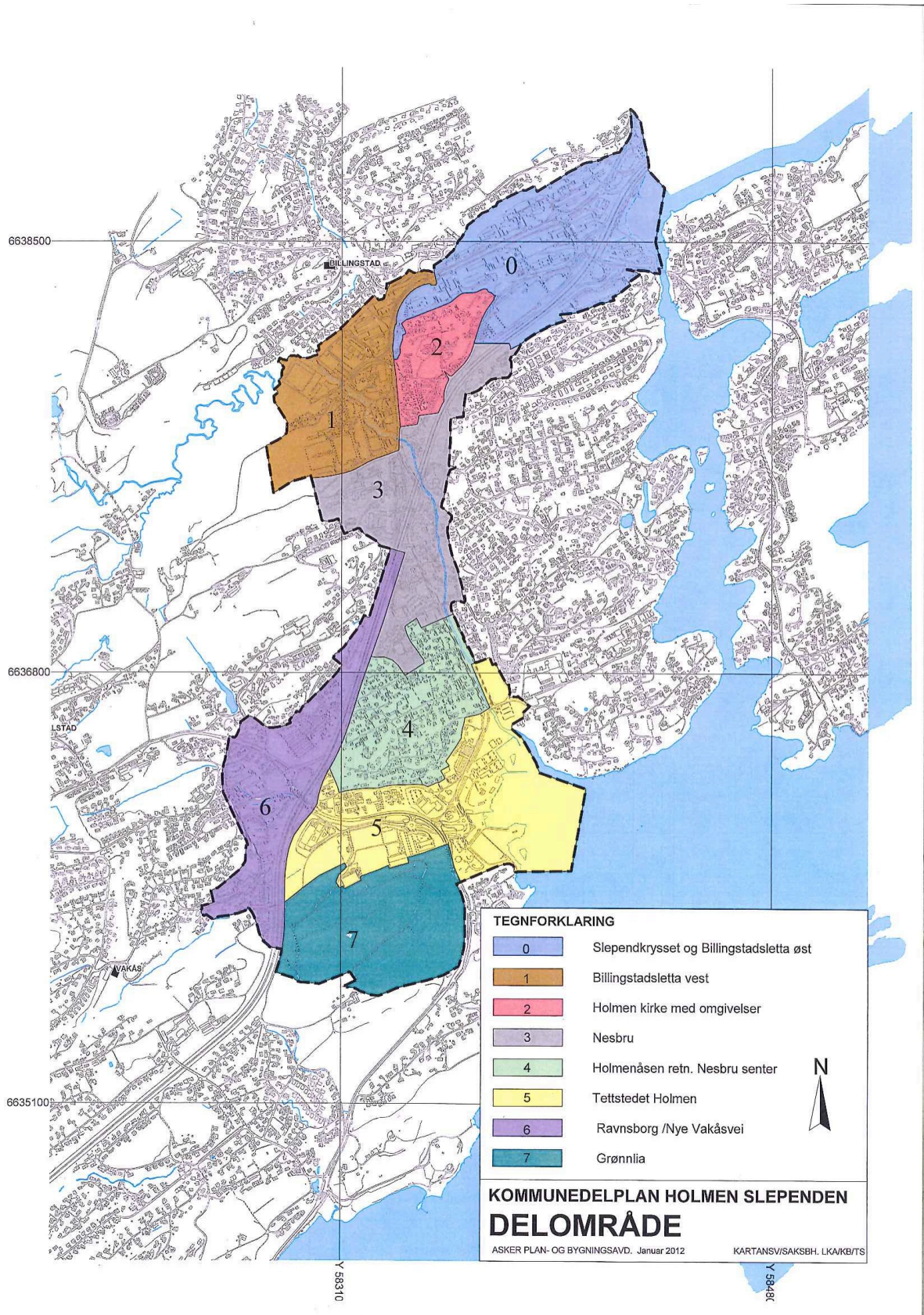
1. FORSLAG

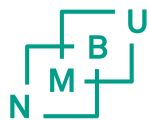


Vedlegg 3 – Plankart - vedtatt plan



Vedlegg 4 – Plankart – oversikt over delområdene





Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no