



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultetet for Landskap og samfunn

Hvordan forstås grønn grense av planleggerne i kommunen?

How is grønn grense understood by planners in the
municipality

Joakim Røed
By- og regionsplanlegging

Forord

Denne oppgaven marker min avsluttende oppgave på masterstudiet By- og regionplanlegging på Norges miljø- og biovitenskapelig universitet. Oppgaven er utført i perioden januar til mai 2019.

Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg lært mye om prosessene og utfordringer for planlegging i Oslo-regionen og samspillet mellom regionale og kommunale myndigheter.

Jeg ønsker å rette en takk til min veileder Synne Movik for gode tilbakemeldinger og faglig støtte underveis i prosessen.

Takk til mine foreldre og brødre for all støtte.

Til min kone, Yvonne. Takk for støtte og oppløftende ord gjennom hele studietiden. Takk for at jeg har kunnet komme hjem til ferdiglaget middag hver dag.

Ås, 15. mai 2019

Joakim Røed

Sammendrag

Regional plan for Oslo og Akershus ble vedtatt desember 2015. En av retningslinjene i planen er at kommunene skal etablere en langsiktig grønn grense for prioriterte vekstområder.

Grensen skal defineres i kommuneplanens arealdel og skal si noe om ønsket utvikling av stedet. Innenfor grensen skal vekst gå foran vern, mens utenfor skal vern gå foran vekst.

Denne oppgaven handlet om å se på hvordan grønn grense fra den regionale planen har blitt forstått hos planleggerne i kommunen. Dette ble gjort ved å undersøke Sørums og Eidsvolls arbeid med grønn grense. Problemstilling for arbeidet har vært; hvordan forstås grønn grense av planleggerne i kommunen? For å svare på problemstillingen har det også blitt utformet underproblemstillinger.

For å kaste lys over problemstillingen har det blitt gjennomført fem dybdeintervjuer, to med planleggere fra kommunen, et med person ansatt i Akershus fylkeskommune, et med person som var med på å utarbeide Regional plan for Oslo og Akershus, og et med person ansatt i Norges Bondelag.

Dokumentstudien og intervjuene ga informasjon om at begrepet grønn grense hadde vært vanskelig for kommunen å forstå og bruke slik den regionale planen la til grunn.

Resultatene fra dokumentstudien og intervjuene forteller at samordning over flere nivåer er utfordrende og begreper som defineres på et nivå ikke alltid lett kan overføres til et annet.

Dette har medført at utgangspunktet til kommunene har vært feil ut fra regional myndigheters hensikt bak grensen. Dermed har kommune måtte gjøre endringer på sine grenser i løpet av arbeidet.

Abstract

Regional plan for Oslo and Akershus was adopted in December 2015. One of the guidelines in the plan is that the municipalities are to establish a long-term green border for their prioritized growth areas. The plan says that the boundary must be defined in the municipal area plan. The green border is to define something about their desired development of the prioritized growth areas. The guidelines say that within the boundary, growth is prioritized, while outside, protection should be prioritized ahead of growth.

This thesis wants to investigate how green boundaries from the regional plan have been understood by the planners in the municipality. This was done by examining Sørums and Eidsvoll's work with green border. The research question for the work has been; What does the green boundary of planners mean in the municipality? In order to respond to the problem, there have also been developed subproblems.

For this purpose, five depth interviews have been conducted, two with planners from the municipality, one with a staff member in Akershus Fylkeskommune, one with people involved in make the Regional plan for Oslo and Akershus, and one person employed at Norges Bondelag.

The document study and the interviews gave information that the concept of green border was difficult for the municipality to understand and use the regional plan.

The results of the document study and the interviews say that co-ordination across several levels is challenging and concepts that are defined at a level cannot always easily be transferred to another. This has meant that the starting point for the municipalities has been wrong based on the regional authorities' intention behind the border. Thus, the municipality must make changes on its borders during the work with the plan.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
Kapittel 1 – Innledning	6
Mål og problemstilling	7
Avgrensninger og overførbarhet.....	7
Oppgavens oppbygning	8
Begreper.....	8
Kapittel 2 Teori	9
Flernivåstyring.....	9
Det lokale nivået, kommunen	11
Kommunens autonomi.....	12
Det regionale nivået.....	14
Staten	15
Utfordringer for flernivåstyring.....	15
Kapittel 3 Metode	17
Valg av metode.....	17
Casestudie.....	17
Dokumentanalyse	18
Intervju.....	18
Utfordringer med intervju.....	20
Etiske perspektiver	20
Reliabilitet og validitet	22
Kapittel 4 Bakgrunn	25
Regional plan.....	25
Rammer for forvaltning av jordvernet.....	26
Jordlova.....	26
Plan- og bygningsloven.....	27
Innsigelse	28
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	28
Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging	29
Nasjonal jordvernstrategi	30
Jordvernets status.....	30
Grønn grense.....	34
Begrepet grønn grense i utlandet	34

Regional plan for Jæren 2013-2040.....	35
Østfold mot 2050	36
Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	37
Veileder til grønn grense i ATP	41
Kapittel 5 Funn.....	43
Caseområder	43
Eidsvoll kommune	45
Kommuneplan 2016-2030	45
Grunnlagsdokument – langsiktig grønn grense Råholt.....	45
Sørum kommune.....	47
Kommuneplanen for Sørum.....	48
Vedlegg grønn grense	49
Forskjellig forståelse av hva grønn grense er	53
Avgrense grønn grense	56
Skal grønn grense være juridisk bindende?	58
Grønn grense som planverktøy	59
Kapittel 6 – Drøfting	60
Forskjellig forståelse av grønn grense	60
Avgrense grønn grense	67
Skal grønn grense være juridisk bindende?	69
Grønn grense som planverktøy	70
Kapittel 7 – Avsluttende refleksjoner	73
Kritikk av eget arbeid	74
Veien videre.....	75
Figurliste	76
Kilder	77
Intervjuer	83
Vedlegg 1	84

Kapittel 1 – Innledning

I 2015 ble Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (heretter forkortet ATP) vedtatt av Oslo bystyre og Akershus fylkesting. Planen legger regionale føringer for den fremtidige utviklingen av Oslo og Akershus og skal være en strategisk plattform hvor man samordner arealer og transport i regionen. Prognosene viser at Oslo og Akershus kommer til å øke innbyggertallet betraktelig frem mot 2030, noe som vil stille store krav til hvordan kommunene og regionale myndigheter planlegger, og hvordan man legger til rette for å håndtere denne veksten (Plansamarbeidet, u.å-a).

En av arealstrategiene i den regionale planen er etableringen av grønn grense i kommunes planlegging. Denne grønne grensen skal si noe om hvor vern og vekst skal skje innenfor kommunens grenser. Implementeringen av en slik grense er ikke noe nytt innenfor planlegging. Men det er første gang den brukes i en regional plan for Oslo og Akershus, og gjør dermed at planleggere i regionen nå får et nytt planverktøy å forholde seg til. Den grønne grensen har stort potensial for å si noe om kommunenes fremtidige utvikling og påvirkning på dyrka mark.

I dag finner vi mye av den beste dyrka marka i Norge i nærheten av der flesteparten av nordmenn allerede bor, og på steder som opplever den største befolkningsveksten på landsbasis. Dette gjør at dyrka mark er under et stort press fra utbygging og vekst. Det vi ser er at selv om arealene med dyrka mark har økt de siste 25 årene, har de beste arealene blitt redusert, da de som oftest ligger nærmest bebyggelsen (Landbruks- og matdepartementet, 2018a). Dyrka jord er en begrenset ressurs, og i Norge er kun 3% av landarealet i dag dyrka jord, hvor kun 1/3 av dette er egnet til å dyrke matkorn på. Mye av disse matjordarealene ligger sentralt på Østlandet, rundt byene og tettstedene i Akershus. Frem mot 2050 må matproduksjonen dobles for å dekke verdens matbehov (Grønli, 2011). Kommunene rundt Oslo har dermed en utfordring med å ta vare på dyrka mark samtidig som de legger til rette for vekst.

Det å ta vare på områder som kan utnyttes til matproduksjon er noe som angår oss alle. Regulering av områder for matproduksjon formes på flere nivåer. Det involverer lokale myndigheter, regionale myndigheter, nasjonale og internasjonale reguleringsorganer og det er både offentlige og private aktører som har ulike interesser og oppgaver når det gjelder dette (Rykkja, 2008). Staten har satt seg et mål om å begrense omdisponeringa av dyrka mark til andre formål til kun 4000 dekar i året (Landbruksdirektoratet, 2019). Plan- og bygningsloven

sier at det er kommunene som har ansvaret for arealplanleggingen. Dermed må kommunene ta hensyn til både lokale, regionale og statlige mål i sine planprosesser. Dette gjør at kommunene trenger god kompetanse når det gjelder bruken av planverktøyene og utviklingen av tettstedene. Dermed er det svært viktig at de som skal bruke planverktøyene forstår hvordan og hvorfor de skal bruke de. Dette krever også en sterk samhandling og samordning mellom nivåene slik at nasjonale mål og forventinger kan nås i kommunens planlegging.

Mål og problemstilling

Hovedmålet med denne oppgaven er å diskutere hvordan kommunene forstår og bruker arealstrategien «grønn grense» i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Oppgaven vil også undersøke om dette er et planverktøy som kommunene føler de kan ta i bruk og om bruken er i tråd med det regionale planen legger opp til.

Følgende problemstilling er definert for å svare på oppgaven:

Hvordan forstås grønn grense av planleggerne i kommunen?

For å presisere hovedproblemstillingen er det også definert følgende underproblemstillinger:

I hvilken grad føler planleggerne at det er et hensiktsmessig planverktøy?

Er bruken i tråd med Regional plan for Oslo og Akershus?

Avgrensninger og overførbarhet

I utgangspunktet er formålet med oppgaven å studere hvordan kommunene tar i bruk arealstrategien A3 og A4 sammen med retningslinjer R8 og R9 «grønn grense» i sin kommuneplanlegging. Oppgaven vil ta for seg deler av regionale planen, selv om hele planen må sees under ett, da strategiene bygger på hverandre og påvirker sluttresultatet.

Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt opp i 7 kapitler, som følger:

Kapittel 1 – Innledning av tema, formål, problemstilling, oppgavens oppbygning og definisjon av begreper

Kapittel 2 – Beskriver teorien om flernivåstyring

Kapittel 3 – Beskriver valg av forskningsmetode, casestudie, dokumentanalyse, intervju, reliabilitet og validitet

Kapittel 4 – Gir en bakgrunn for oppgaven, regional planlegging, rammer for forvaltning av jordvernet, jordvernets status i dag og tidligere bruk av grønn grense i utlandet, Østfold mot 2050 og Regional plan for Jæren. Oversikt over regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og veileder til grønn grense

Kapittel 5 – Dokumentstudie og intervjuene

Kapittel 6 – Drøfting av funnene

Kapittel 7 – Konklusjon og avsluttende kommentarer

Begreper

Begreper som fulldyrka jord, matjord og dyrka mark vil bli brukt om hverandre i denne oppgaven, men blir forstått som det samme.

Fulldyrka jord: Jordbruksareal som er dyrka til vanlig pløyedybde, og kan benyttes til åkervekster eller til eng, og som kan fornyes ved pløying. *Overflatedyrka jord:* Jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig (Det Kongelige Landbruks- og Matdepartement, 2013).

Kapittel 2 Teori

Oppgaven skal forsøke å gi en oversikt over begrepet grønn grense og dens påvirkning på kommunenes planlegging. Grønn grense er definert på det regionale nivået og skal iverksettes og forankres i den kommunale planleggingen. Det har blitt hevdet at offentlige beslutninger i økende grad gjøres i skjæringspunktet mellom ulike nivåer (Hanssen et al., 2018). Dette gjør at avgjørelser og beslutninger øker i kompleksitet og kravet om samarbeidet økes for å skape vedvarende løsninger som alle parter kan enes om. De forskjellige nivåene påvirker hverandre gjensidig og former hvordan arealplanleggingen blir gjennomført. Dermed kreves det gode løsninger for samarbeid for at beslutningene skal få best mulig forutsetning for å lykkes. I Norge har vi tre styringsnivåer, det statlige, regionale og det lokale eller kommunale. I denne oppgaven er målet primært å se på det kommunale og regionale nivået, men det statlige nivået påvirker og legger føringer for avgjørelser som gjøres på de lavere nivåene. Dermed vil det også bli gitt en oversikt over hvordan det statlige nivået styres.

Flernivåstyring

Arealplanleggingen har fulgt den generelle samfunnsutviklingen, og måten man gjennomfører forvaltning på. Frem til 1965 var det et statlig særorgan organisert lokalt som stod for byplanleggingen og departementet som stadfestet planene. Etter 1965 var det kommunene selv som utarbeidet planene, men det var fortsatt departementet som skulle stadfeste planene, som gjorde at det var en streng statlig føring. Fra 1985 ble kommunestyret gitt myndighet til å vedta sine egne kommunale planer. Denne endringen henger sammen med den generelle utviklingen, hvor offentlig sektor skulle styres mot mer samarbeid og samstyring.

Hansen (2014) definerer flernivåstyring som hvordan vedtak og tiltak blir gjennomført gjennom aktører på ulike styringsnivåer, fra overnasjonale myndigheter til lokale organer. Helgøy og Aars (2008) skriver at flernivåstyring forstås som et system av forhandlinger mellom beslutningstakere på forskjellige territorielle nivåer. Disse forhandlingene fremkommer av omfattende prosesser av institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling. Flernivå innehar dermed en vertikal gjensidig avhengighet, hvor avgjørelser på høyere nivå påvirker nedover og avgjørelser på lavere nivå påvirker oppover.

De demokratiske valgte myndigheter er lagt til flere geografiske nivåer. I Norge er systemet oppdelt i tre nivåer. Nivåene er staten, fylket og kommunen. Det er staten som setter føringer for fylkeskommune og kommunene (Reitan et al., 2012).

Helgøy og Aars (2008) skriver at man kan dele opp aktørene på de forskjellige nivåene i to grupper. De kan oppfattes enten geografisk eller funksjonelt. Geografisk betyr at styringssystemet er delt inn i enheter med et bestemt geografisk nedslagsfelt. Det funksjonelle styringssystemet innebærer at nivået er gitt en avgrenset jurisdiksjon over enkelte oppgaver. I Norge finner vi begge disse gruppene representert. Det lokale selvstyret er et eksempel på det geografiske prinsippet, hvor kommunen har råderett over et definert geografisk avgrenset område. Statsforvaltningen har som utgangspunkt definert sine aktører etter det funksjonelle prinsippet gjennom sektororganiseringen, hvor en virksomhet er gitt visse oppgaver. Eksempler på dette er Jernbaneverket og Statens vegvesen, som er gitt i oppgave å følge opp visse oppgaver som går på tvers av geografiske inndelinger.

Flernivåstyringen innebærer at det er bygd opp av flere styringsnivåer som er autonome. Det betyr at de hver for seg er omfattet av et bestemt regelverk og er gitt en kompetanse over et sett med oppgaver. De forskjellige enkeltnivåene er dog ikke suverene, i den forstand at beslutningene på et nivå vil være avhengig av beslutningsutfallet på et høyere, eventuelt lavere nivå (Helgøy & Aars, 2008).

Innenfor planlegging er det plan- og bygningsloven som legger grunnlaget for hvordan nivåene utformer sin planlegging. Plan- og bygningsloven legger opp til at planlegging skal fremme helhet gjennom samordning og samarbeid (Higdem, 2012).

DIFIs definerer samordning på følgende måte; «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.» (DIFI, 2014, s. 14).

Samordning kan foregå både på det horisontale og vertikale nivået. Med vertikal samordning ønsker man å få til en koordinering på tvers av forvaltningsnivåene. Tradisjonell hierarkisk styring er den vanligste måten å gjennomføre slik koordinering på. Med den nye Plan- og bygningsloven i 2008 var det et ønske om å forsterke denne koordineringen. Man ønsket at lokal forvaltning i større grad skal følge opp nasjonale og regionale mål og forventinger (Higdem, 2012). Bakgrunnen for dette var å samordne er at planleggingen skal håndtere komplekse utfordringer som bærekraftig utvikling, ressursvern, miljøvern og klimaendringer (Hanssen et al., 2018).

Koordinering kan også foregå på det horisontale planet. Horisontal koordinering forstås som tverrsektoriell koordinering mellom enheter på samme nivå. Dette kan være enheter innenfor en kommune som samordner sine virkemidler for å oppnå et mål eller sikre at problemer løses. For å sikre horisontal samordning stiller PBL §3-1 også krav om varsling og offentlig ettersyn. Dette sikrer at alle har mulighet til å komme med innspill til planforslaget og er en mekanisme som sikrer samarbeid og samordning (Hanssen et al., 2018).

Samordning kan foregå før en plan er vedtatt gjennom planprosessen og utarbeidelsen av planen. Det kan også foregå i gjennomføringen av planen, altså etter at planen er vedtatt. (Hanssen et al., 2018)

Gjennom prosess og eierskap forsøker man å skape samordning i planprosessen. Man ønsker at alle parter skal delta i prosessen for å få med sine hensyn og interesser som de har ansvaret for å ivareta. På den måten får alle delta i avveining mellom hensyn og prioriteringer som gjør at alle kan akseptere det endelige resultatet av planen (Hanssen et al., 2018).

I gjennomføringen av planen har det en samordnende effekt dersom de deltakende partene legger det til grunn når de utfører sin saksbehandling. Formelle forpliktelser, som insentiver og sanksjoner knyttet til planen og statusen planen har, er viktige faktorer for å sikre at plangjennomføringen fører til samordning mellom nivåene. Eierskap er også en viktig faktor som avgjør i hvilken grad de føler seg forpliktet til å legge planen til grunn i sin virksomhet og beslutningstaking (Hanssen et al., 2018).

Det lokale nivået, kommunen

Kommunen har ansvaret for arealplanleggingen innenfor kommunens grenser. Det er plan- og bygningsloven som gir bestemmelser over hvilken type planer kommunen skal utarbeide. I sin planlegging må kommunen følge statlige og regionale mål og retningslinjer. Kommunen kan egengodkjenne sine egne planer hvis det ikke foreligger innsigelse fra statlige myndigheter, fylkeskommune eller nabokommunen (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2014a).

Begrunnelsen for å legge ansvaret på kommunen er at det er der den lokale kunnskapen finnes og man mener at de som er nærmest situasjonen er de som står sterkest til å fatte den beste avgjørelsen. Nærhetsprinsippet er et prinsipp om at offentlige beslutninger skal tas så nærme der de skjer og de det angår som mulig. Flernivåstyring kombinert med nærhetsprinsippet blir sett på som en effektiv måte å koble ulike nivåer sammen på. I Norge er dette et prinsipp som

står sterkt (Rykkja, 2008). Subsidiaritetsprinsippet omhandler det samme, og Settem (2016) skriver at det har sitt opphav i katolsk sosiallære. Prinsippet har fått status som et grunnleggende prinsipp i EU-retten. Prinsippet sier at «avgjørelser skal fattes så nært som mulig dem som berøres av avgjørelsene, men samtidig på et høyt nok nivå til at formålet med den aktuelle avgjørelsen kan oppnås.» (Settem, 2016, s. 120).

En annen fordel ved å legge avgjørelsen så langt ned som mulig er at man kan oppnå politisk diskusjon som vil være mer variert enn den vil være på statlig nivå. Det lokale nivået åpner opp for mer diskusjon og forskjellige politiske meninger enn det statlige som er mer bundet av føringer (Planlovutvalget, 2005).

Tennøy (2012) skriver at strategiske og viktige problemstillinger skal avklares på overordnet nivå. Deretter skal planer på lavere nivå innrette seg etter planer på høyere nivå. Planer på lavere nivå kan også en påvirkning på planer på høyere nivå. Denne påvirkningen er med på sikre vertikal samordning mellom nivåene.

For kommunens planlegging er det kommuneplanen som er bindende for arealbruken. Den legger rammene for den fysiske utvikling av kommunen. Ansvarer er begrenset av retningslinjer gitt ovenfra. Blant annet statlige retningslinjer som *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* og *Statlige planretningslinjer*. På det regionale nivået er ATP et godt eksempel på en regional plan som får betydning for kommunenes planlegging.

Kommunens autonomi

Kommunens selvstyre eller autonomi er basert på kommunens frihet. Smith (2003) skriver at det kan forstås som kommunenes mulighet til å velge noe annet enn det som en annen kommune velger.

«Frihetsverdien understreker at de lokale institusjonene må ha en viss selvstendighet i forhold til det store politiske systemet – staten – for at selvstyret skal være reelt. Kommunen kan ses på som en motvekt mot statsmakten eller at den blir satt rammer for statsmakten» (Planlovutvalget, 2005, s. 20).

Det lokale selvstyret er en av hjørnesteinene i det nasjonale demokratiet. Norge har sluttet seg til Europarådets lokaldemokrati charter. Det klassiske synet på verdiene det lokale selvstyret har er delt opp i tre deler; demokrati, autonomi og effektivitet (Planlovutvalget, 2005).

Demokrati verdien er knyttet til aktivisering av borgerne gjennom deltakelse i lokalpolitikken og blir oppfattet som en måte å styrke demokratiet. Det at det er en nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte gjør at det er en lavere terskel for å ta kontakt med lokalpolitikkerne og oppleves da som en demokrati verdi. Lokalt demokrati gir også rom for variasjon, innenfor kommunens politikk kan et bredere spekter av verdier komme frem enn det som kommer frem i et nasjonalt demokrati (Planlovutvalget, 2005).

Den andre verdien er frihets verdien, som betyr at de lokale demokratiet har en viss frihet fra staten til å fatte sine vedtak. Kommunene kan sees på som en motvekt til statsmakten. Et prinsipp som benyttes her er subsidiaritetsprinsippet som betyr at beslutninger skal fattes på et lavest mulig nivå (Planlovutvalget, 2005).

Den siste verdien er effektivitets verdien som betyr at kommunene er kostnadseffektive og tilpasningseffektive. Verdien bygger på at kommunen er bedre egnet enn høyere nivå til å tilpasse seg kravene fra innbyggerne og det er de som kjenner de lokale forholdene best. Dermed er de oftere kjappere å tilpasse seg nye lokale utfordringer (Planlovutvalget, 2005).

Frem til 2016 hadde vi ikke en Grunnlov som sa noe om kommunalt selvstyre, men 31. mars 2016 ble Grunnloven §49 andre ledd endret, slik at den nå lyder «Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.» (Grunnloven, 1814). Den nye endringen blir dermed en prinsippklæring om kommunalt selvstyre (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2016).

I Norge kan kommunale enkeltvedtak påklages. Dermed blir det slik at kommunene i praksis blir det nederste leddet i et nasjonalt forvaltningshierarki, da klagen flyttes opp til neste nivå for avgjørelse. Meningen bak selvstyre blir borte dersom statsforvaltningen kan bestemme hvordan rom for skjønn, altså valget mellom to lovlige alternativer skal utøves. Den grunnleggende testen for kommunenes autonomi og staten avgjøres av spørsmålet om hvem som har det siste ordet i en tvist om hvordan kommunene i praksis bruker sin kompetanse (Smith, 2012).

Det regionale nivået

Det regionale nivået er et svært omdiskutert nivå mellom stat og kommunene. På dette nivået finner vi statlige styringssystem som fylkesmannen og politisk-administrativt styringssystem som fylkeskommunene (Amdan & Veggeland, 1998). Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har som rolle å utforme og gjennomføre den regionale politikken i regionen. Dette nivået er komplekst og satt sammen av mange aktører med overlappende og noen ganger uklare oppgavefordelinger (Higdem, 2012). Ønsket med å fornye den regionale planleggingens rolle har sammenheng med ønsket om å ta tak i komplekse og gjensidige samfunnsutfordringer (Hanssen et al., 2018).

Den tidligere fylkesplanleggingen møtte sterk kritikk fra blant annet Planlovutvalget (2001) for sin manglende evne til gjennomføring av fylkesplanene. Fylkesplanene evnet å samordne planleggingen, men feilet i gjennomføringen som gjorde at planene opplevdes som en skrivebordsplan. Grunnen til at planene ofte feilet i gjennomføringen hadde med at loven fra 1985 ikke ga noe intervensjonistiske virkemidler på regionalt nivå. De hadde heller ingen myndighet til å binde sine egne områder til planen, dermed kunne sektormyndighetene velge selv om de ville gjennomføre tiltakene i planen, noe som gjorde at sektorene valgte kun å følge de føringene som var fordelaktig for dem (Higdem, 2012).

Ny plan- og bygningsloven i 2008 hadde som mål å endre på dette. I ny lov er det ikke lenger krav om en samlet fylkesplan, men det skal utarbeides en regional planstrategi hvor fylkene selv bestemmer hvilke områder og i hvilket omfang regional planlegging skal gjennomføres. Regional planstrategi er ikke en plan i seg selv, men en prosess som sier hvilke planer det er nødvendig å utarbeide på det regionale nivået de neste fire årene. Dette gir en økt fleksibilitet, hvor fylkene selv kan bestemme hvilke områder og omfanget regionale planer skal omfatte. (Higdem, 2012). Regional planstrategi er lovfestet i pbl §7-1 og er det eneste obligatoriske dokumentet regional planmyndighet må utarbeide. Planstrategien skal godkjennes av regjeringen, noe som sikrer at de regionale statsetatene deltar og bidrar i planarbeidet (Falleth & Saglie, 2012).

Regional planlegging som et mellomnivå, gjør at man ønsker å tilpasse nasjonale mål til en regional og lokal kontekst som kanalisere signaler fra lokalt nivå oppover (Hanssen et al., 2018).

Utarbeidelsen av regionale planer kan skilles mellom to former for planer. En regional plan kan omfatte et territorium, som for eksempel innenfor et geografisk område som kan omfatte

flere kommuner og også gå over fylkesgrenser hvis det er hensiktsmessig. Planen kan også være for en sektor eller et tema som kollektivtrafikk, landbruk eller kulturminner (Higdem, 2012).

Staten

Denne oppgaven vil ikke fokusere på statens rolle i flernivåstyringen, dermed gis det kun en kort oversikt over statens påvirkning på planleggingen. Det gjøres med bakgrunn i at staten er en viktig faktor når det gjelder hvilke mål og føringer som legges til grunn og dermed er avgjørende for hvilke rammer som grønn grense kan planlegges innenfor.

Staten kan opptre i ulike roller i planleggingen. De kan opptre som forvalter av lov- og regelverket og som planleggende aktør. Statens rolle har i første rekke vært å fastlegge rammene for de utøvende planaktørene på lavere nivå. Stortinget vedtar lovene som kommunale og regionale myndigheter må legge til grunn for sin planlegging. Som planleggende aktør opptrer staten som en overordna territoriell planaktør ved å delegere ressurser og aktivitet i landet som en helhet. Dette sier noe om hvilken retning staten ønsker at landet som helhet skal ta. Staten må også ta ansvar for å tenke i større linjer enn en kommune eller et fylke kan. Eksempler på slik overordnet tenking kan være spørsmålet om hvordan man kan fordele innvandringen på hele landet slik at befolkningsveksten fordeles jevnt på hele landet (Aarsæther & Buanes, 2018).

Staten kan også opptre som lovgivende og rammegivende organ for planleggingens om kommunene og fylkene skal gjennomføre. Staten vil da ha avgjørende makt ved spørsmål som ikke lar seg løse lokalt eller vedtak som er i strid med nasjonale regelverk og mål.

Utfordringer for flernivåstyring

En utfordring for flernivåstyring er at problemer de ønsker å løse ikke alltid er definert av fysiske barrierer. For eksempel er forurensning et miljøproblem som ikke defineres av kommunegrenser eller landegrenser. Utfordringen er og at tiltak som skal gjøres lokalt som å minske forurensning er noe som man ser resultatet av nasjonalt.

Baldersheim og Ståhlberg referert i Helgøy og Aars (2008, s. 14-15) påpeker at flernivåstyring må omfatte noe mer enn at aktører på ulikt nivå samhandler. De mener at det impliserer at det må koordineres mellom aktører og institusjoner som har ulikt nedslagsfelt for

sine beslutninger. Der deres interesser og mål er likt vil det ikke oppstå problemer, men når de kun er delvis overlappende eller til og med direkte motstridende vil det kunne oppstå spenning mellom aktørene. Det vil da være behov for gjensidig tilpassing og koordinering. Det er i slike situasjoner utfordringene med flernivåstyring kommer tydeligst frem. For å styre på denne måten er det dermed viktig med samordning. En slik samhandling fører også til at prosesser tar lengre tid og er mer ressurskrevende fordi flere aktører skal involveres (Helgøy & Aars, 2008).

Flernivåstyring omhandler forholdet og spenningen mellom lokaldemokrati og selvstyre på den ene siden og nasjonale mål på den andre siden. Norge er en enhetsstat, som legger premisset for det lokale selvstyret innenfor rammene definert nasjonalt (Reitan et al., 2012). Plansystemet er bygd opp hierarkisk, hvor nasjonale og regionale retningslinjer og mål setter rammen for kommunens arealutvikling. Kommunens planlegging er et spenningsfelt mellom lokale, private, regionale og statlige hensyn. Forhandlinger gir begrensninger til handlingsrommet innenfor denne rammen. Et spenningsmoment er kommunenes ønske om størst mulig handlingsrom og statlige myndigheters ønske om at kommunene skal følge nasjonale retningslinjer og mål i sin planlegging (Falleth & Saglie, 2018).

En annen utfordring er at flernivåstyring påvirker styringen og representativiteten til aktører på i alle fall tre måter. Den første er at den gir en økt grad av integrasjon mellom styringsnivåene. Dette vil føre til at hvert enkelt nivå øker sin avhengighet til de andre nivåene og at det er vanskeligere å betrakte hver aktør som autonomt. Noe som medfører at enkelte enheters styringskapasitet isolert blir redusert, men den samordnede beslutningsatferden øker den totale styringskapasiteten. Den andre måten flernivåstyringen påvirker på er at det øker beslutningssystemets kompleksitet. Dette kan medføre at politiske beslutninger blir vanskeligere å lokalisere og medføre en avmaktsfølelse blant innbyggerne fordi det er vanskelig for dem å se hvor og hvem som har tatt beslutningene. Det tredje er at flernivåstyring vanskeliggjør ansvars plassering, siden det er vanskeligere å avgjøre hvem som har det konkrete ansvaret i samhandlingen (Helgøy & Aars, 2008)

Kapittel 3 Metode

I dette kapitlet presenteres metodene som er valgt for å understøtte og belyse problemstillingene. Formålet med kapitlet er først og fremst gjøre rede for hvordan dataen er samlet inn og hvorfor disse er valgt. Jeg vil gi noen etiske refleksjoner omkring metodene som er valgt og innhenting av data. Til slutt er det gjort en vurdering av validiteten og relabiliteten til dataen.

Valg av metode

I forskning skiller man i hovedsak mellom to metoder, den kvalitative og den kvantitative. I denne oppgaven har kvalitativ metode blitt brukt, med en komparativ casestudie hvor det er brukt dokumentstudie og intervjuer for innhenting av data som skal være med på å besvare problemstillingen.

Datainnsamlingen i oppgaven vil ha en kvalitativ tilnærming og oppgaven vil være induktiv. Johannessen et al. (2011) definerer induktiv tilnærming som en tilnærming hvor man ikke har et teoretisk utgangspunkt. Utgangspunktet blir at man samler inn data for å finne generelle mønstre som kan omgjøres til teorier eller generelle begreper. Induksjon er en prosess hvor man observerer tilfeller for å kunne si noe generelt om den gitte gruppen med tilfeller (Kvale & Brinkmann, 2015).

Problemstillingen avgjør og setter grenser for hvilken metode som blir brukt i et prosjekt. Oppgavens mål har i hovedsak vært å undersøke to utvalgte caseområder, hvordan de opplever bruken av grønn grense, hvilke utfordringer og muligheter dette gir dem i sin arealplanlegging og hvordan den forståelsen har påvirket valgene som er tatt. Valget med å bruke kvalitative metode ble også tatt fordi det er godt egnet til å undersøke temaer det er lite forskning på og noe som er relativt ukjent (Johannessen et al., 2011).

Casestudie

I casestudie ønsker man å undersøke et tilfelle, og kjennetegnes ved at forskeren vil få så mye informasjon som mulig fra noen få informasjonskilder. Forskeren ønsker å avgrense oppmerksomheten til den spesielle casen og gi en mest mulig inngående beskrivelse av casen

(Johannessen et al., 2011). Yin (2009) skriver at man bruker casestudie fordi man ønsker å gå i dybden på noe for å undersøke et fenomen som man vil forstå mer av.

For å velge relevante caseområder som kunne svare på problemstilling om grønn grense var det nødvendig å definere noen kriterier som skulle gi et utgangspunkt for hvilke kommuner som ble valgt som case. Det å sette opp slike kriterier gjorde det lettere å finne kommuner som kunne sammenlignes og brukes som caser. Det gjorde det også mulig å velge bort kommuner som ikke var relevante for problemstillingen fordi forutsetningene ble for ulike eller de ikke hadde jobbet med grønn grense. Kriteriene og begrunnelse for utvelgelse av caseområde er listet opp i kapittel 5 under «caseområder».

Dokumentanalyse

Formålet med å gjennomføre en dokumentanalyse var for å se om forslag til kommuneplanene og tilhørende dokumenter om grønn grense var i samsvar med de svarene som intervjuene gav. Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus med grunnlagsdokumenter ble også brukt for å gi et grunnlag for diskusjonen. Det å se på dokumentene tilknyttet prosessen vil gi en større forståelse og bakgrunn for å tolke og analysere intervjuene. Dokumentene vil også gi mye informasjon og bakgrunnsinformasjon som ikke blir nevnt i intervjuene.

Intervju

For å få svar på problemstillingen var det mest hensiktsmessig å finne personer som har jobbet eller jobber tett opp mot grønn grense og deretter gjennomføre dybdeintervjuer av disse. Det har vært relevant å intervju personer fra både det lokale og regionale nivået for å få en oversikt og forståelse knyttet til problemstillingen. Det å gjennomføre intervjuer vil få frem erfaringene informantene har gjort seg mye tydeligere enn en spørreundersøkelse ville gjort.

Når det gjelder utvelgelse av informanter til kvalitative undersøkelser vil det være ikke hensiktsmessig og som regel lite aktuelt at de rekrutteres tilfeldig. Hensikten med en kvalitativ undersøkelse er å få mest mulig kunnskap om fenomenet man ønsker å undersøke. Rekrutteringen i kvalitative undersøkelser har et klart mål. Patton (1990) beskriver dette som *purposeful sampling* eller strategisk utvelgelse. For strategisk utvelgelse må forskeren tenke gjennom hvilken målgruppe som er nødvendige i deltagelsen for å få samlet inn nødvendig

data. Når det er gjort vil man deretter velge ut personer fra målgruppen som skal delta. Utvelgelsen omhandler dermed *hensiktsmessighet* og ikke *representativitet* (Johannessen et al., 2011). Dermed er det i denne oppgaven valgt ut informanter strategisk etter hvilken kunnskap og personlig erfaring de har om grønn grense.

Dalen (2004) skriver at formålet med et intervju er å gi fyldig og beskrivende informasjon om hvordan personer opplever en situasjon. I forskningsintervju vil man ofte prøve å få belyst temaet og problemstillingene som er valgt for det aktuelle prosjektet. Intervju kan skilles mellom *åpne* og *strukturerte* intervjuer. I et åpent intervju er målet å få informanten til å svare mest mulig åpent om problemstillingen uten noen forhåndsdefinerte spørsmål. En slik tilnærming kan gjøre intervjuet vanskelig da man er avhengig av hvor åpen informanten er. Det er derfor mer vanlig å anvende *semistrukturerte* eller *halvstrukturerte* intervjuer. Bruken av slike intervjuer rettes samtalen mot bestemte temaer som man ønsker svar på (Dalen, 2004).

Johannessen et al. (2011) skriver at det å gi informantene større frihet til å uttrykke seg er en grunn til å velge kvalitative intervjuer. Dette vil kunne være med på å gi oppgaven en større dybde og gi oppgaven mer informasjon enn hvis det hadde vært låst i et rigid spørreskjema eller lukket intervju.

Det vil være en fordel å utarbeide intervjuguider når man skal gjennomføre intervjuer, og spesielt når man skal anvende semistrukturert intervju. Intervjuguiden skal inneholde sentrale temaer og spørsmål som skal gi svar på det studien ønsker å belyse. Ved utarbeiding av intervjuguide kan det være fordelaktig å benytte traktprinsippet. Med dette menes det at man begynner med mer generelle spørsmål som ligger i randsonen av det du ønsker å undersøke. Innledende spørsmål bør være av en slik art at de gjør informanten avslappet og mer åpen. Etter hvert vil det være nødvendig at spørsmålene er av en mer konkret karakter. Svarene som informanten gir deg vil være grunnlaget for datainnsamlingen, og bør være så rike og fyldige som mulig. Når man utarbeider spørsmål til intervjuguiden er det viktig at spørsmålene ikke er ledende, er klare og tydelige og ikke krever kompetanse som informanten kanskje ikke har. Spørsmålene bør også være utformet slik at tillater at informanten kan komme med egne, kanskje utradisjonelle oppfatninger. Slike spørsmål er med på å gi intervjuet en ramme av åpenhet og trygghet for informanten. På den måten senker informanten skuldrene og vil fortelle mer uhindret om sine erfaringer (Dalen, 2004).

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide med punktvis spørsmål under temaer jeg ønsker å ta opp. Utgangspunktet for et slik intervju kan da bli at man velger å følge guiden

slavisk eller la intervjuet flyte friere mellom informant og intervjuer. For denne oppgaven ble det nyttig for meg å la intervjuene følge den siste formen. Fordel ved dette er at informanten føler seg mer fri og kan følge sin egen tankegang uten å bli avbrutt og måtte svare på spørsmål om andre temaer. Siden samtalen var mer fri ble det snakket om og rundt flere av spørsmålene fra intervjuguiden. Dermed var det viktig at informanten fikk lov til å tilføye ting til slutt, hvis det var temaer de følte de ikke hadde fått snakke om nok eller som de mente ikke var blitt tatt opp.

Det ble benyttet båndopptaker under samtidige intervjuer. Dette sikrer at informantene blir gjengitt korrekt.

I forbindelse med bearbeiding av intervjuene valgte jeg å samordne sitater og utsagn fra hver informant og satte de inn i en tabell under temaet de svarte på. På den måten fikk jeg et dokument som samlet alle viktige sitatene under temaet de tilhører.

Utfordringer med intervju

En av utfordringene er tidsrammen for oppgaven. Oppgavens tidsramme gjør at man ikke alltid kan finne den rette personen innenfor den gitte tidsrammen. De personene man muligens anser som de mest sentrale når man startet opp med oppgaven er ikke nødvendigvis det når man fordyper seg i materialet som finnes. Jeg føler at jeg i denne oppgaven har klart å komme i kontakt med de mest sentrale aktørene med mest kunnskap for hver aktør som ble valgt ut. Det er allikevel viktig å være klar over at det kunne vært personer som hadde vært mer aktuelle som kunne svar mer utdypende på problemstillingen.

Jeg ser også at oppgaven ville blitt styrket hvis man hadde hatt mulighet til å gjennomføre intervju med informantene to ganger. Det ville gitt mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål til ting som ikke ble gått i nok detalj i første gangen. Det ville også gitt informantene mulighet til å svare på påstander som man kommer med i drøftingen.

Etiske perspektiver

Meldeskjema til personvernombudet for forskning, Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) ble innsendt i forbindelse med arbeid med denne oppgaven. Dette dokumentet ligger vedlagt oppgaven.

Etiske utfordringer for en slik oppgave og metoden som er valgt er relasjonen mellom intervjuer og den intervjuede. Evnen til intervjueren å skape et rom der intervjupersonen er fri og kan snakke trygt er viktig. Dette krever at det er en fin balanse mellom intervjuerens ønske om det å innhente relevant informasjon og ha respekt for intervjuobjektets integritet (Kvale & Brinkmann, 2015). I oppgaven har det vært viktig at man ikke har latt egne oppfatninger omkring jordvern styre spørsmålene og hvordan man oppfatter det som intervjuobjektene sier, men prøve å gi intervjuobjektet fritt spillerom til å komme med sine meninger og gjengi det som sies så objektivt som mulig.

Forskerens integritet er avgjørende for kvaliteten på den vitenskapelige kunnskapen og hvilke etiske beslutninger som tas. Denne integriteten betyr at offentliggjøring av funn er gjort så korrekt som mulig og mest mulig representativ for området som det forskes på. Resultatene bør valideres så nøyaktig som mulig. Når det gjelder prosedyrene som danner grunnlaget for konklusjonene er det viktig å etterstrebe gjennomsiktighet. En annen faktor som må tas hensyn til er forskningens uavhengighet. Et prosjekt kan påvirkes både ovenfra og nedenfra, av for eksempel sponsorer eller støttespillere og informantene. Er forskeren tilknyttet til en av de kan det medføre at forskeren ignorerer visse resultater eller vektlegger resultater tungere enn de bør (Kvale & Brinkmann, 2015).

Enighet med deltakerne om hva som kan gjøres med dataen blir referert til som konfidensialitet. Dette er ofte at private data som kan identifisere deltakeren. Derfor bør man gjøre informantene innforstått med at informantene kan bli gjenkjent gjennom undersøkelsen. Man bør legge til grunn det etiske prinsippet om velgjørenhet, som betyr at man bør etterstrebe det å redusere risikoen for skade for en deltaker er lavest mulig (Kvale & Brinkmann, 2015).

Det å jobbe for at man holder seg objektiv til temaet og ikke lar standpunkt eller en skjult agenda ta overhånd for undersøkelsen er imperativt. Det er spesielt i intervjusammenheng dette er viktig å ta stilling til, hvordan spørsmålsformuleringen og i hvilket miljø de blir stilt i er viktig.

I denne oppgaven har jeg valgt å anonymisere intervjuobjektene, fordi det er de personlige meningene som er viktige, men deres fagrolle eller den organisasjonen de representerer. Det at informantene vet at de blir anonymisert har også en fordel ved at de da kanskje føler seg friere til å komme med meninger som de ellers ikke ville kommet med hvis de ble gjenkjent med navn.

Intervjuobjektene innehar stillinger som er av en slik karakter at det er normalt at de får sine beslutninger og avgjørelser belyst og kritisert offentlig, gjennom at deres arbeid ofte publiseres offentlig. Dermed medfører ikke intervjuene noen ulempe for dem i sitt arbeid. Alle de intervjuet ble tilsendt informasjon i forkant om hensikten med intervjuet og at de vil bli referert i oppgaven med deres yrkestittel. Godkjenning til dette ble innhentet gjennom informasjonsskrivet i forkant av intervjuene.

Intervjuobjektene har skrevet under samtykkeerklæring utarbeidet av Norsk senter for forskningsdata. Der er det gjort klart at de kan trekke tilbake samtykke til deltakelse når som helst.

Intervjuobjektene ble kontaktet over telefon eller på epost. Tidsbegrensningen på masteroppgaven har gitt utfordringer når det kommer til valget av informanter. Det å finne riktig person hos hver aktør har vært utfordrende, da men ikke alltid vet hvem man skal kontakte. I arbeidet med denne oppgaven har de jeg har tatt kontakt med vært positivt innstilt og gitt meg kontaktinfo til riktig person å ta kontakt med i deres organisasjon. De fleste stedene er det aktøren selv som har valgt ut hvilken informant de mener er den beste til å svare på intervjuet. Jeg mener at jeg har vært i kontakt med den mest sentrale personen fra hver aktør. En faktor som det er viktig å ta hensyn til er at hver aktør kun er representert med én person, noe som kan gi en usikkerhet når det gjelder i hvilken grad personen kan representere aktøren.

Det ideelle ville vært hvis man kunne intervjuer hver enkelt informant i flere omganger. Dette ville sikret at man kunne stilt oppfølgings spørsmål og latt intervjuobjektene gi en dypere besvarelse på temaer og spørsmål som oppstår i løpet av arbeidet med oppgaven. Det var ikke mulig å gjennomføre på grunn av oppgavens omfang og tidsbegrensning.

Reliabilitet og validitet

Det er vanlig at man setter to krav til en undersøkelse, undersøkelsens reliabilitet og validitet. Reliabilitet kan defineres som hvor pålitelig den innsamlede dataen fremstår. Validitet i samfunnsvitenskap omhandler om å se om en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke (Kvale & Brinkmann, 2015).

Reliabilitet knytter seg til hvilken data som er brukt i undersøkelsen. Hvilken data, hvordan de samles inn og hvordan de bearbejdes er faktorer som avgjør reliabiliteten.

Forskningsresultatenes konsistens og troverdighet utgjør forskningens reliabilitet. Spørsmålet blir om resultatet kan reproduseres på andre tidspunkter av andre forskere. (Kvale & Brinkmann, 2015). Kvalitative forskning er også ofte verdiladet og kontekstavhengig og det vil være umulig for andre forskere å duplisere en slik forskning. Forskeren bruker også seg selv som instrument, noe som gjør at det er vanskelig å reprodusere resultatene. Det er kun forskeren som har den bakgrunnen og bruker dette til sin tolkning. Man kan styrke reliabiliteten ved å gi en inngående beskrivelse av konteksten og gi en åpen og detaljert framstilling av fremgangsmåten (Johannessen et al., 2011).

Det er vanskelig å vise til en målbar nøyaktighet når det gjelder intervjuene som er gjennomført. Intervjuguiden kan brukes som en veiledning til intervjuet, men et intervju er også en fri samtale og er dermed vanskelig å gjenskape. Et intervju er også formet av informanten og intervjueren og er en enkeltstående hendelse i tiden som man ikke kan gjenskape. Det å ha benyttet lydbåndopptaker sikrer at man lettere kan gå intervjuet i sømmene.

I oppgaven har jeg også forsøkt å styrke reliabiliteten når jeg har behandlet intervjuene i etterkant av gjennomføringen av intervjuet. Det å holde dataen fra hver enkelt informant adskilt er viktig. Korrekt gjengivelse når jeg transkriberer er også viktig, på den måten sikrer man at informantene ikke blir feiltolket eller feilsitert.

Validiteten skal undersøke styrken og gyldigheten til et utsagn. Valideringen hører ikke til kun en spesiell undersøkelsesfase, men gjennomsyrrer hele forskningsprosessen. Validiteten beskriver i hvilken grad resultatene fra undersøkelsen faktisk besvarer det man prøver å undersøke eller problemstillingen. Validitet kan deles opp i to kategorier, intern og ekstern validitet. Den interne validiteten omhandler om oppgaven undersøker det vi ønsker at den skal undersøke. Ekstern validitet dreier seg om resultatene kan generaliseres og gjøres gjeldende for en større gruppe (Johannessen et al., 2011).

Kvale og Brinkmann (2015) skriver at hvis resultatene av intervjuene kan vurderes som pålitelige og gyldige, gjenstår det å undersøke om resultatene kun har interesse for dette prosjektet eller om de kan overføres til andre kontekster og situasjoner. Videre forklarer Johannessen et al. (2011) at overførbarheten gjelder til hvilken grad begreper, forklaringer og tolkninger er av interesse eller nytte for andre områder.

En utfordring for validitet i en slik oppgave er utvalget av informanter. Jeg mener at informantene som er valgt ut er med på å gi oppgaven en nyansert analyse ved at de gir en

variasjon og at informantene er relevante for det oppgaven ønsker å undersøke. Alle personene har hatt noe med grønn grense i sitt arbeid, enten på regionalt eller kommunalt nivå. Man må allikevel være bevist på at personene gir en subjektiv forståelse av grønn grense og bruken av den. Det kan være en utfordring at man lar subjektive meninger representere en objektiv sannhet eller virkelighet. Allikevel så uttaler personene seg i form av sin stilling og del av en organisasjonen de er ansatt i. (Silverman, 2014).

I denne oppgaven er dokumentene som er valgt brukt vurdert til å være valide. Det er brukt kilder fra Akershus fylkeskommunen, kommunen og fagbøker brukt på studiet på NMBU. Det er viktig å ha et kritisk blikk på kildene selv om man anser de som valide, på den måten sikrer man at oppgaven har god validitet.

Kapittel 4 Bakgrunn

I dette kapittelet ønsker jeg å klargjøre hvilke rammer som foreligger for regional planlegging, hvilke lover og målsetninger som på virker jordvernet. Jeg kommer også til å gi en oversikt over jordvernet stilling de siste 40-50 årene og hvordan begrepet grønn grense har blitt brukt i utlandet og tidligere i Norge. Jeg vil også gi en oversikt over Regional plan for Oslo og Akershus og veilederen for grønn grense

Regional plan

Plan og bygningsloven (PBL) §3-4 sier at regional planlegging har som formål å «*stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region*» (PBL, 2008). Det er regional planmyndighet som har ansvaret for ledelsen og arbeidet med regionale planer. Regionale planer er ment å ha en viktig samordnet funksjon og skal samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver (Hanssen et al., 2018).

Man kan forstå det slik at det regionale nivået er et mellomnivå mellom det lokale og nasjonale som har som mål å tilpasse nasjonale mål i en lokal og regional kontekst. Det regionale nivået har også en funksjon som en videreformidler av signaler fra det lokale til det nasjonale nivået (Hanssen et al., 2018).

Higdem (2012) skriver at regional planlegging er planlegging som omfatter deler av landet over kommunegrenser. Hensikten med regional planlegging er for å se på utviklingen av regionen. Fylkeskommunen har ansvaret som regional planmyndighet. Fylkesplanlegging etter plan- og bygningsloven 1985 møtte på flere store utfordringer og måtte tåle stor kritikk fra blant annet av planlovutvalget i NOU 2001:7 (Planlovutvalget, 2001). Fylkesplanene møtte kritikk fordi selv om de evnet å samordne planleggingen lyktes de ikke med gjennomføringen.. Fylkesplanene fikk i stor grad samordnet planleggingen, men når det gjald gjennomføringen stoppet det eller fikk liten effekt. Det at de ikke hadde noen mulighet til å binde andre enn sine egne sektorer (videregående opplæring, samferdsel, sykehus, kultur og kulturminner). Dermed kunne store sektorer som blant annet vei, jernbane og miljø mer eller mindre velge om de ville følge føringene og tiltakene som la i planene. Det andre var at det ble oppfattet som en «stiv plattform» som fylkeskommunene var pålagt å utarbeide hvert 4. år. Planen var nødt til å være helhetlig og dekke alle sektorer og ble dermed ikke i stand til å skille viktige og mindre viktige oppgaver for regionen. For å kompensere for gapet mellom

ambisjoner og realitet forsøkte fylkeskommunen å legge til rette for samarbeid, samordning og samhandling. De tok blant annet i bruk regionalt partnerskap som forpliktet ulike aktører til gjennomføring av planene. Eksempel på dette er areal- og transportplaner innenfor regionale arbeidsmarkedsområder (Higdem, 2012)

Ny plan- og bygningslov av 2008 skulle styrke regional planlegging og endringen var ment for å oppfylle fire intensjoner; effektivitet, fleksibilitet, samordning og forpliktelse (Hanssen et al., 2018).

PBL §3-4 sier at den regionale planleggingen skal ha en samordnende og koordinerende rolle i samfunnsutviklingen. Dermed har den regionale planleggingen en rolle som man ikke finner i den statlige og lokale planleggingen. Den regionale planleggingen skal bidra til å løse oppgaver som krever samarbeid og samordning over grenser, både kommunale og statlige. Den regionale planleggingen har som mål å koble sammen den lokale og regionale behovene sammen med statlig nasjonal politikk (Higdem & Hagen, 2018).

En regional plan kan omfatte et territorium, som for eksempel et fylke, men kan også krysse fylkesgrensene, for å være en plan som omfatter bo- og arbeidsmarkedet i en region. En regional plan følger mye av den samme prosessen som en kommuneplan. Det skal utarbeides et planprogram. Et planprogram er en plan for gjennomføring av planarbeidet.

Planprogrammet skal legges ut til offentlig ettersyn samtidig som varsling av oppstart av planarbeid. Etter at planen har vært på høring skal det utarbeides en planbeskrivelse. Har planen påvirkning på miljø og samfunn skal den inneholde en konsekvensvurdering (Higdem & Hagen, 2018).

Rammer for forvaltning av jordvernet

I Norsk forvaltning er det flere lover, nasjonale føringer og dokumenter som legger et grunnlag for de jordvernet og hvordan det forvaltes i dag.

Jordlova

Jordlova legger grunnlaget for reglene om omdisponering av dyrka jord. Dette gjelder for arealer som er avsatt til LNFR eller regulert til landbruk. Kommunen har blitt gitt myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering. Omdisponering av dyrka mark kan kun skje ved at

kommuner vedtar reguleringsplaner som sier det dyrka arealet skal brukes til noe annet enn landbruk (Landbruksdirektoratet, 2015).

I Jordloven er det §9 er den viktigste paragrafen for omdisponering av dyrka mark og der står det at: «Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.» (Jordlova, 1995).

Videre står det at «Departementet kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til godkjende planar etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan førast attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram alternative løysingar.» (Jordlova, 1995).

Samtykke til omdisponering følger av vilkårene satt i formålsparagrafen i §1 i jordloven. Formålsparagrafen legger til grunn at jordbruksarealene blir brukt på en best mulig måte, både for samfunnet og for de som har sitt yrke i landbruket. Bruk til fordel for samfunnet innebærer at man tar hensyn til fremtidige generasjoner

§9 legger strenge føringer for omdisponering ved at det kun kan gis tillatelse til omdisponering ved særlige tilfeller eller en samlet vurdering. Allikevel er kommunene gitt et utøve et skjønn og dette gjør at kommunene har et ekstra ansvar og tillitt når det kommer til vurdering om omdisponering av dyrka mark.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven fra 1985 opplevde tidlig endringer og revisjoner for å møte nye planleggingsoppgaver. I 1997 ble det bestemt at loven trengte en revisjon, nesten ti år senere ble ny plan- og bygningslov vedtatt i 2008. Bærekraftig utvikling er blitt lovens overordnede mål med presisering av særlige hensyn og oppgaver planleggingen skal ivareta. Planleggingen skal beskytte miljøet og fremme befolkningens helse og sikkerhet samtidig som den legger til rette for økonomisk, sosial og kulturell utvikling. Lovgivningen har fortsatt som formål å fremme vern og vekst, men har gått fra en tankegang om «vekst med vern» til «vern med vekst.» (Kleven, 2011).

Plan og bygningsloven er loven som legges til grunn for all arealforvaltning. Loven legger krav til hvilke planer som kommunen skal utarbeide i sitt arbeid.

Innsigelse

Berørte statlige og regionale organer samt berørte kommuner og Sametinget har myndighet til å fremme innsigelse. Innsigelse betyr at myndighet til å treffe et rettslig bindende vedtak overføres fra kommunen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som er det øverste planmyndigheten (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, u.å).

§5-4 i plan og bygningsloven er paragrafen som åpner opp for å fremme innsigelse. Det står det at det kan fremmes innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» (PBL, 2008)

Ordningen skal sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes planlegging. Dermed sikres det at det ikke vedtas planer som er i strid med dette. Det er et mål at antallet innsigelser begrenses og eventuelt konflikter løses på et så tidlig som mulig stadium av planen. Innsigelser må fremmes så tidlig som mulig i planprosessen og senest innenfor fristen for høring av planen. Retten til å fremme innsigelse faller også bort hvis kravet til medvirkning ikke er oppfylt jf §5-5 i PBL (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2009).

Ved en innsigelse skal den til mekling hos fylkesmannen. Oppnår man ikke enighet der, oversendes saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, u.å).

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR SBAT) Hensikten med retningslinjen er at det oppnås samordning i bolig-, areal-, og transportplanleggingen. Dette skal være med på å gi mer effektive planprosesser og sikrer samspill mellom kommuner, stat og regionale myndigheter. Retningslinjen skal legges til grunn ved all planlegging etter plan- og bygningsloven. Målet med retningslinjene er å fremme en samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse og sikre sikker og effektiv

trafikkavvikling. Føringsene legger til grunn at utbyggingsmønsteret skal være kompakt og redusere trafikkbehovet. (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2014b)

Retningslinjene sier at rammene for utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør fastsettes i regionale planer. Det skal legges til rette for høy utnyttelse i by- og tettsteder og rundt kollektivknutepunkter. Det skal fortettes og transformeres før nye utbyggingsområder tas i bruk. Retningslinjene peker på at arealbruken styres mot fortetting, kollektivtilbudet bedres og at bil ikke skal være den eneste løsningen. Å gjøre tiltak mot bilbruk skal tas i bruk.

Retningslinjen sier også at det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2014b).

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Plan- og bygningsloven §6-1 sier at «For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.» (PBL, 2008).

Når kommunene og fylkene jobber med planer skal de nasjonale forventningene legges til grunn. Det samme gjelder statlige aktørers involvering i planleggingen. De nasjonale forventningene gir mål, oppgaver og interesser som skal legges til grunn og er retningsgivende for planleggingen i fylket og kommunen. Forventningene er på den måten med på å skape en bedre sammenheng mellom de forskjellige nivåene og gjør at planleggingen blir mer forutsigbar (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2015).

Forventningene er knyttet til tre hovedtemaer:

1. Gode og effektive planprosesser
2. Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling
3. Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2015)

I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging trekker regjeringen frem den viktige rollen landbruket har for matproduksjon, bosetting og kulturlandskap i Norge. Regjeringen viser til ivaretaking av god matjord som en viktig oppgave i planleggingen, samtidig som dette må balanseres opp mot storsamfunnets øvrige behov (Landbruksdirektoratet, 2019).

Nasjonal jordvernstrategi

Nasjonal jordvernstrategi ble lagt frem for regjeringa i 2015 og behandlet i Stortinget desember 2015. I vedtaket fastsettes det at det skal jobbes mot et mål om at årlig omdisponering skal maksimalt være på 4000 dekar og at det skal jobbes mot at målet nås gradvis innen 2020.

Dokumentet har 9 punkter som regjeringen skal jobbe mot.

1. Det årlige målet for omdisponering skal være på 4000 dekar
2. Legge frem i revidert nasjonalbudsjett for 2016 positive virkemidler for kommunene som vil gjøre det enklere å unngå utbygging av dyrka mark
3. Etablere i løpet av 2016 et skolerings- og tiltaksprogram for lokalpolitikere i norske kommuner, knyttet til ivaretagelse av dyrka og dyrkbar mark
4. Utrede om fylkeskommunen bør få større rolle i planarbeidet relatert til jordvern
5. Vurdere utvida meldeplikt for kommunene til Fylkesmannen ved omdisponering av dyrka mark, og komme tilbake til Stortinget med egnet forslag i løpet av 2016
6. Vurdere forsterking av vernebestemmelsene i jordloven
7. Utrede endringer i lovgivningen som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om kjøp av dyrka og dyrkbar jord for utbygging
8. Fremme forslag i regelverket slik at jordloven gjelder for omdisponert dyrka mark inntil den dyrka marka faktisk er bygd ned
9. Komme med forslag i løpet av 2016 for å øke nydyrkingen (Hatløy, 2016)

I oktober 2018 ble en oppdatert jordvernstrategi lagt frem for regjeringen i Prop. 1 S (2018-2019), som er en videreføring av eksisterende strategi, men det er lagt til to nye tiltak. Det første går på at regjeringen skal se på søknad- eller meldeplikt i jordlova for å regulere jordbrukets egen nedbygging. De andre tiltaket gjelder at regjeringen skal se på et krav om å tinglyse opsjonsavtaler som gjelder dyrka og dyrkbar mark (Landbruks- og matdepartementet, 2018b).

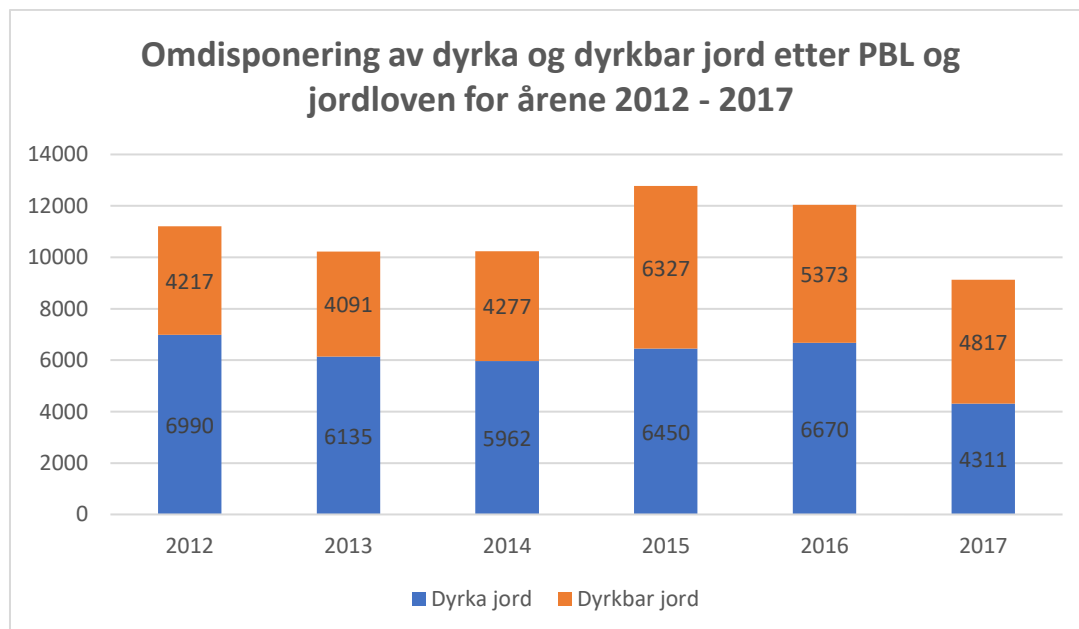
Jordvernets status

Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark er mest intensiv nær byer og tettsteder og det er også disse arealene som er de mest produktive landbruksarealene, fordi byene og tettstedene

gjerning vokste frem på slike områder (Bråtå & Arnesen, 2003). Kombinert med et ønske om mest mulig samlet vekst og utbygging rundt de eksisterende byene og tettstedene skaper dette utfordringer med å ivareta dyrka mark som ressurs. Etter andre verdenskrig og frem til 2015 har omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord vært på 1,2 millioner dekar i Norge. I perioden 1994-2003 ble det rapportert om en årlig omdisponering på over 11 400 dekar dyrka mark. I 2004 ble det satt som mål at omdisponeringen skulle halveres innen 2010 til 6000 dekar. (Prop. 127S, 2014-2015) I ettertid har dette målet ytterligere strammet inn og målet sier nå at målet er at kun 4000 dekar skal omdisponeres og dette skal nås innen 2020 (Landbruksdirektoratet, 2019)-

Beslutninger om omdisponering av dyrka og dyrkbar mark tas i hovedsak gjennom planprosesser etter reglene i plan- og bygningsloven og omdisponeringer etter jordloven. Det er kommunene som har hovedansvaret for vedtak etter disse lovene og dermed sitter med det største ansvaret for vernet av dyrka og dyrkbar mark.

Kommunen har ansvaret som planmyndighet for utarbeidelse av kommuneplaner som skal vise utbyggingsmønster og forholdet mellom vern og utbygging i kommunen. Denne vurderingen bygger i stor grad på politisk skjønn. Fra nasjonalt hold har det de siste årene vært forventet at kommunene ivaretar viktige jordbruksarealer (Landbruks- og matdepartementet, 2018a).



FIGUR 1 OMDISPONERING AV DYRKA OG DYRKBAR JORD ETTER PBL OG JORDLOVEN FOR ÅRENE 2012-2017. HENTET FRA: [HTTPS://WWW.SSB.NO/KOFOLA](https://www.ssb.no/kofola)

Figuren ovenfor viser omdisponeringa av dyrka og dyrkbar jord mellom årene 2012 og 2017. Figuren viser at det har vært en nedgang i omdisponeringa de siste årene, og at målet om maksimalt 4000 dekar dyrka mark nesten ble nådd i 2017. Allikevel er omdisponeringa på dyrka og dyrkbar mark på over 8000 dekar til sammen, noe som er negativt for jordvernet.

KOSTRA (kommune – Stat – Rapportering) er det som danner grunnlaget for Statistisk sentralbyrå sine tall. Det er viktig å ha i minnet at disse tallene fører med seg noen usikkerhet. Fylkesmannen i Telemark gjennomførte i 2016 en undersøkelse av KOSTRA-tallene som viste en underrapportering av tallene og at det må stilles større krav til at rapporteringen gjøres så nøyaktig som mulig (Landbruks- og matdepartementet, 2016).

Stigen (2002) skriver at omdisponering av dyrka og dyrkbar mark er et barometer for jordvernets styrke i arealforvaltningen.

Jordvernet har alltid vært viktig. vernet av jord er nevnt allerede i Magnus Lagabøtes landlov av 1274. Fra 1970-tallet og frem til i dag har jordvernet har en vekslende betydning og gjennomslagskraft i arealplanleggingen (Stigen, 2002).

1970-tallet kan karakteriseres som «jordvernets tiår». En økende motstand mot de to foregående tiårs vekstpolitikk ble førte til en forventning om mer bevaring av norsk jordbruk. Under EF-avstemningen i 1972 vokste slagord omkring selvberging og satsing på distriktene frem. Denne oppblomstringen førte til det såkalte opptrappingsvedtaket i 1975 som skulle heve lønnen til bøndene opp mot industrilønn. Sammen med dette ble det også vedtatt innstramninger i jordloven §54 som strammet inn hva dyrket mark kunne bli omdisponert til. I 1975 ble også dyrkbar mark del av jordloven §54. Flere Stortingsmeldinger i løpet av disse årene la vekt på at jordbruksarealene måtte økes. Jordvernets sterke stilling dette tiåret må dermed sees i sammenheng med debatten om landbruksnæringens stilling og den voksende naturvernbevisstheten (Stigen, 2002)-

På 1980-tallet oppstod debatten om at jordvernet hadde fått for mye makt. Byene og tettstedene vokste og opplevde sterkt utbyggingspress og at det var en mangel på arealer til utbygging. Med en stagnasjon i flere sektorer i næringslivet mente man at det måtte åpnes opp for mer utbygging og at den restriktive jordvernpolitikken måtte revurderes for å styrke næringslivet (Stigen, 2002).

Røsnes (1984, s.12) argumenterte på følgende måte for at jordvernensynet var på ferd må å bli sin egen verste fiende.

Byer og tettstedene eser ut, mens dyrka mark blir liggende som små øyer innimellom. Den spredte og fragmenterte utbyggingen krever større arealer enn den kompakte byen. I neste omgang vil bedre standard og sikrere trafikkforhold bli et stadig press på den jorda som ble vernet.

På 1980-tallet ser man at det ble en viss lemping av jordvern hensynet i sentrumsnære landbruksområder. Dette for å motvirke utbygging for langt fra bysentrene (Stigen, 2002).

Stigen (2002) skriver at mellom 1985 og 1995 ble satellittutbyggingen problematisk som følge av det sterke jordvernet. Utgangspunktet var kostnadene ved utbygging så langt fra sentrumsområdene. Senere endret det seg til de miljømessige kostnadene, som økt forurensings og høyere energiforbruk ved en slik type utbyggingsmønster. I tillegg var verneinteresser knyttet til natur og landskap også en voksende interesse. På denne tiden ble også bærekraftig utvikling satt på den politiske dagsorden, og dette skapte konflikter mellom miljøpolitikk og matvareberedskap. Dette var fordi det nye idealet var at utbyggingsmønsteret skal være basert på en konsentrert by- og tettstedsutvikling. Konsentrert utbygging var svaret på utfordringen om å redusere miljøproblemene. Regjeringen uttalte i flere stortingsmeldinger, blant annet St. meld. nr. 31 (1992-93) at det å redusere utslipp fra transport vil kreve løsninger som innebærer omdisponeringen av dyrka mark. Det ble fremholdt at det må kunne foretas en mindre streng praktisering av jordvernet i områder som ligger innenfor gangavstand til stasjoner og knutepunkter og utbygging av forholdsvis små arealer av dyrka mark som ligger inneklemt mellom bebyggelsen. I slike områder bør utbygging tillegges større vekt i forhold til vern mente Regjeringen (St. meld. nr. 31, 2001-2001). Som en oppfølging ble Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging utarbeidet og vedtatt ved kongelig resolusjon i 1993. Også her blir det påpekt at hensynet til effektiv transport må avveies i forhold til vern av naturområder, noe som kan medføre mindre streng praktisering av jordvern hensynet (Stigen, 2002).

Etter 1995 tyder det på at pendelen gikk i motsatt retning og jordvern hensynet så en revitalisering i norsk politikk. I St. mld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* markeres det ved at jordvernet er et av flere politiske hensyn som skal tillegges *større* vekt (St. meld. nr. 29, 1996-1997). Fortsatt var det en uenighet om praktiseringen av jordvernet i by og tettstedsnære strøk. Flere stortingsmeldinger i årene frem mot 2000 fremhevet også et ønske om et styrket jordvern. Hvorvidt de nye signalene ble nedfelt i den lokale praksisen er vanskelig å fastslå. I 1998 endret Miljøvern departementet tre områder som var lagt til utbygging i kommuneplanen for Stavanger 1998-2009 tilbake LNF-områder i.

Dette skapte stort debatt både lokalt og hos Stortinget. Debatten omhandlet tolkningen av jordvernet og at departementet gikk inn og overprøvde et lokalt vedtak.

Miljøverndepartementet begrunnet det med at Stortinget hadde gitt tilslutning til at jordvern skulle gis en større vektning i den regionale planleggingen. Til slutt endte det med at Miljøverndepartementet godkjente at et av de tre områdene ble vedtatt til utbygging (Stigen, 2002).

Grønn grense

Grønn grense er ikke et begrep vi finner for første gang i ATP. Allerede tidlig på 1900-tallet ble begrepet brukt, først i utlandet og senere også i Norge. Den tidligere bruken av begrepet har hatt en annen betydning og bruk enn det den har i ATP. I denne delen vil jeg først ta for meg begrepet grønn grense i utlandet før jeg tar for meg hvordan det har blitt brukt i regionale planer andre steder i Norge.

Begrepet grønn grense i utlandet

Ebenezer Howard introduserte i 1902 ideen om hagebyene med et grønt belte som omkranset byene og gav reaksjonsmuligheter for å bedre livskvaliteten for innbyggerne. Denne tankegangen spredde seg til flere steder i Europa, Asia, og Amerika som senere har vært implementert i planleggingen. Motivasjonen og formålet var å begrense urban spredning, bevare landbruksarealer, sikre jordbrukets økonomi og gi motivasjon til fortetting (Amal, 2008).

I Ontario, Canada gjorde man akkurat dette. Amal (2008) skriver at man etablerte et grønt belte i provinsen. *Green belt plan* (Green belt act, 2005) vedtatt i 2005, hvor bakgrunnen var for å begrense den urbane veksten slik at man kunne bevare landbruksjord, lokal miljøer og kulturminner. Provinsen Ontario har mer enn 30% av den beste dyrka marka i landet og står for 25% av landets totale landbruksinntekter. Grønt belte er det største i verden av sitt slag med sine 2 millioner dekar (Amal, 2008; Greenbelt Foundation, u.å.). Green belt plan var en lov som kan sammenlignes med vår Markalov. Loven er overordnet og gjorde at kommuner innenfor det grønne beltet var nødt til å endre sine planer, slik at de var i samsvar med *Green Belt* planen. Dette gjør at den kommunale autonomien svekkes, men ble sett på som

nødvendig for å implementere planen på et lavere nivå. Loven gir også føringer på i hvilke områder eller tettsteder fremtidig urban vekst skal skje (Amal, 2008).

Samme året ble den ideelle organisasjonen *Friends of the Greenbelt Foundation* stiftet, som har som mål å koordinere og finansiere aktiviteter som styrker livsgrunnlaget innenfor det grønne beltet (Greenbelt Foundation, u.å). Befolkningens oppfatning har vært viktig for bevaringen av det grønne belte i konkurranse med økte boligpriser som har gjort at enkelte politikere har ønsket å åpne opp for utbygging i område avsatt til grøntbelte. Doug Ford gikk ut i media og uttalte nettopp at dette ville skje hvis de vant valget, men ble nødt til å gå tilbake på dette dagen etterpå etter å ha hørt befolkningens tilbakemelding (Benzie & Rushowy, 2018; Jeffords, 2018).

Amal (2008) skriver at tidligere studier viser til at det er fire faktorer som bidrar til hvor suksessfullt implementeringen av grønt belte blir og som var viktige faktorer ved etablering av grønt belte i Canada. Den første faktoren er en sterk politisk vilje til å implementere det grønne belte i utgangspunktet. Befolkningens støtte til å etablere det grønne beltet er den andre faktoren. De grønne beltene må definere områder hvor fremtidig utvikling vil bli begrenset eller tillat. Den siste faktoren er at det må etableres lovgivning som gjør at grønt belte håndheves på lokalt nivå med rettslige rammer for plangjennomføringen.

Regional plan for Jæren 2013-2040

For å få en forståelse av hvordan grønn grense har blitt forstått i Norge vil jeg ta for meg to regionale planer som har brukt begrepet. Den første planen tar for seg Jæren og den regionale utviklingen der.

Regional plan for Jæren 2013-2040 ble vedtatt i 2013 og skal gi en overordnet strategi for utvikling av planområdet. Planen erstatter Fylkesdelplanen for byutvikling på Jæren som har vært gjeldene fra 2000 til 2003. Planen skal gi kommunene og aktørene et viktig styringsverktøy for interessekonflikter. Planen omfatter kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand og Time. Jæren har lenge hatt interessekonflikter mellom utbygging og vern. Når fylkesdelplanen ble bestemt revidert i 2007 ble det bestemt at den langsiktige grensen for landbruk og vise områder for utbygging ikke skulle revideres. Dermed er den langsiktige grensen en videreføring fra fylkesdelplanen. For revideringen av planen ble det besluttet at det skulle fokuseres på fire områder

- Godt leve og oppvekstmiljø og effektiv arealbruk
- Vern av ikke fornybare arealressurser
- Samordne areal- og transportplanlegging
- Styrking av byens og tettsteders sentra (Rogeland fylkeskommune, 2013, s. 3)

Fokuset på dette har dermed ført til en plan som sier at befolkningen på Jæren skal bo tettere med god livskvalitet. Det er gitt sterke retningslinjer for fortetting og utvikling av tettstedene.

På side 22 står det at grønn strek «representerer linjen hvor by- og tettstedutviklingen i planperioden vil møte landbruksarealene (kjerneområde landbruk). Nedbygging av jordbruksarealer på landbrukssiden aksepteres ikke.» (Rogeland fylkeskommune, 2013, s. 22).

I denne planen så er den linjene for langsiktig grønn grense allerede definert i den regionale planen som blir en utbyggingsgrense. Dermed er det på regionalt nivå definert hvor grensen for utbygging og vern skal gå. Planen legger opp til at kommunene skal legge sin planlegging etter linjene som er lagt i den regionale planen. Den regionale planen legger også opp til at kommunenes innspill og behov kan føre til at grensen justeres.

Østfold mot 2050

Fylkesplanen ble først vedtatt av Østfold fylkesting i 2009. I 2018 ble planen revidert av fylkestinget. Dette var den første fylkesplanen i Norge som inneholdt en samlet arealstrategi for hele fylket. Planen definerer ulike mål og strategier som skal legge grunnlaget for hvordan fylket skal utvikle seg i fremtiden. Planen er delt inn i tre bærekraftperspektiver, klima og miljø, verdiskapning og kompetanse og levekår og folkehelse.

I *Del 2 – arealstrategi* gis grunnlaget for den langsiktige grensen. Den langsiktige grensen er et av hovedgrepene i fylkesplanen og skal sette grensen mellom by- og tettsoner og omlandet. Sammen med de regionale arealpottene skal dette definere utbygging og vekst i Østfold. Den langsiktige grensen er definert med et perspektiv på år 2050. Hensikten er dermed at man ivaretar de store, sammenhengende og høyproduktive landbruksarealene, kulturlandskapet, kulturminneområder og skogbelter.

Grensen tar utgangspunkt i godkjente kommuneplaner som er blitt rullert etter den forrige fylkesplanen. Planen sier at grensen skal defineres i to etapper. Først ved grensen som settes i fylkesplanens arealstrategi. Dette betyr at det inntegnes en langsiktig grense mellom byer/tettsteder og omland som angir tettstedsutviklingen. Etter dette skal det ved rullering av

kommuneplanene avgrense sine arealer innenfor denne grensen. Det betyr at man skal finne grøntarealer og friområder også innenfor grensen. De ytre grensene kan kun endres vis det ikke går ut over dyrket mark og tilsvarende typer arealer tas ut av planen et annet sted i regionen.

Den langsiktige grensen er definert mer romslig enn det vekstprognoser og fortetningspotensial tilsier. Fylkesplanen sier at ikke alle arealene innenfor dermed kan sees på som utbyggingsområder.

Østfold mot 2050 følger dermed den regionale planen for Jæren med at den langsiktige grensen defineres på regionalt nivå med utgangspunkt i kommuneplanenes grenser. En av de store forskjellene er det at denne planen legger til grunn at skal man endre på grensen så må man ta ut like mye som man tar inn et annet sted. Den sier også at grensen ikke skal gå utover dyrka mark. Regional plan for Jæren sier kun at grensen er tenkt for bebyggelse frem til 2040 og ikke har gjort så mange vurderinger av hva som skjer med grensen deretter.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

I denne oppgaven er det forståelsen og bruken av grønn grense i ATP som er det viktigste og som jeg kommer til å fokusere på. Nedenfor gis det en oversikt over hvordan begrepet er bruk i lys av denne regionale planen.

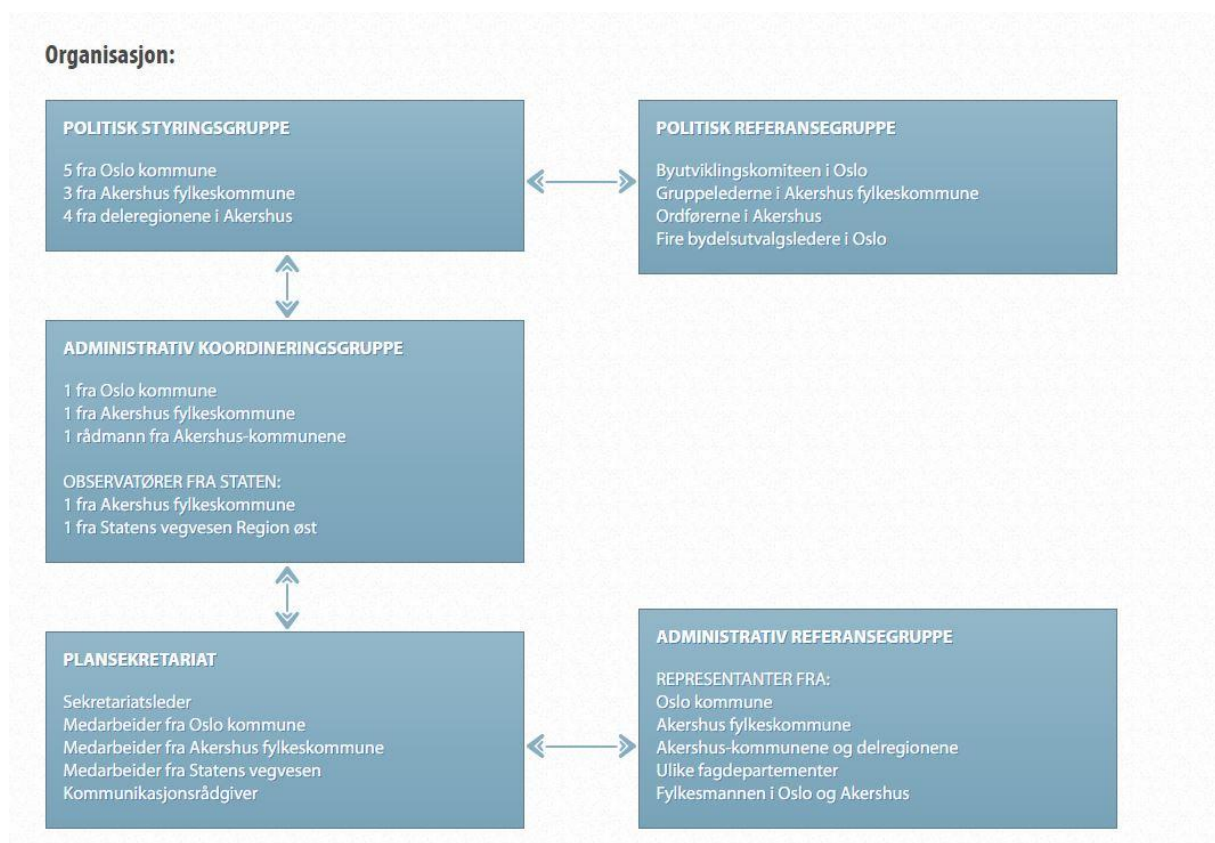
Tennøy (2012) skriver at samordnet areal- og transportplaner brukes som en viktig strategi for å nå de politiske målsetningene om å redusere transportbehov, arealbruken og biltrafikken for fylkes- og kommuneplaner. Ved å redusere dette vil man oppnå andre mål som redusert klimagassutslipp, hindre nedbygging av dyrka mark, redusere kostnader for samfunnet og bedre folkehelse.

Bakgrunnen for planen var at Stortinget i 2008 påla Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å utarbeide en felles regional plan for areal og transport. Vedtaket viser at det var behov for en retningsforandring ikke bare for regionen sin del, men for å oppnå nasjonale mål om klima, transport, dyrka mark og naturmangfold (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018).

Arbeidet med planen fulgte de lovpålagte prosedyrene for en regional plan som vi finner i pbl §3-4. Mars 2012 vedtok Oslo bystyre og Akershus fylkesting 2012 planstrategien og planprogrammet for ATP. Bakgrunnen er at prognosene viser at folketallet vil vokse mye de

neste 20 årene og de utfordringer og muligheter de gi regionen. Prognosen sier at Oslo og Akershus vil øke med 260 000 personer frem til 2030 (Plansamarbeidet, u.å-a).

Plansamarbeidets oppgave har vært å lage et forslag til ATP. Det er Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som formelt har forvaltet plansamarbeidet i fellesskap. Frem til høring ble plansamarbeidet drevet som et prosjekt, hvor kommunene i Akershus var deltakere i de administrative og politiske styringsgruppene. Etter vedtak av høringsforslaget var det planeierne Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som tok over prosessen. Det er Akershus fylkesting og Oslo bystyre har vedtatt planen (Plansamarbeidet, u.å-b).



FIGUR 2 ORGANISERINGEN AV PLANSAMARBEIDET. HENTET FRA [HTTP://PLANSAMARBEIDET.NO/OM-PLANSAMARBEIDET/](http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/)

Etter at planprogrammet var på høring ble det utarbeidet et forslag til regional plan som var på høring, før Akershus fylkeskommune og Oslo kommune vedtok planen i desember 2015.

Målet som er lagt til grunnlag for planarbeidet er:

- Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur

- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernede regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 9).

Planen er delt inn i 4 kapitler. Første kapittel tar for seg innledning og bakgrunn for planen. Det andre kapittel tar for seg planforslaget. Dette kapittelet er videre delt inn i tre hovedkapitler; overordnede strategier, arealstrategier og transportstrategier. Neste kapittel tar for seg perspektivene for Osloregionen. Det siste kapittel tar for seg oppfølging av planen. For denne oppgaven er det kapittel 2 som er det viktigste da det her det gis føringer om grønn grense.

Kapittel 2 Oslo og Akershus mot 2030

Kapittelet gir fem overordnede strategier for utvikling av regionen. Det er også definert seks arealstrategier og fem transportstrategier. Disse strategiene er igjen delt opp i nitten retningslinjer (R1-R19) som skal gi en retningsssnor for arealplanleggingen i de enkelte kommunene og utviklingen av transportsystemet. Retningslinjene skal bidra til at de felles målsetningene oppnås og kan være grunnlaget for innsigelse fra regionale myndigheter. «Retningslinjene er generelle og rettet mot regional måloppnåelse» (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 44)

Alle arealstrategiene og retningslinjene er relevante for utvikling av regionen og utvikling av tettstedene, men for oppgaven er det arealstrategi A3 og A4 med retningslinje R8 og R9 som er mest relevante og det gis en oversikt over de nedenfor.

A3 - Innenfor prioriterte vekstområder bør vekst gå foran vern

Strategien sier at «Vekst bør gå foran vern av jordvernsområder og regional grønnstruktur i de prioriterte vekstområdene» (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 29)

Retningslinje R8 er koblet opp mot arealstrategi A3. Den sier at det skal etableres en grønn grense. Det betyr at det skal defineres en langsiktig avgrensning av prioriterte vekstområder med utgangspunkt i dagens byggegrense og skal defineres på grunnlag av ønsket langsiktig utvikling av stedet. Gangavstand mellom viktige funksjoner er et viktig kriterium for fastsetting av grensen. Retningslinjer sier videre at innenfor avgrensningen skal

utbyggingshensyn vektlegges sterkere enn vern av jordbruksområder og grønnstruktur med forutsetning at:

- Potensialet for fortetting og transformasjon i vekstområder er utnyttet
- Nye arealer som ønskes tatt i bruk til byggeområder har høy arealutnyttelse
- En utvidelse av byggesonen er nødvendig ut fra mål for bolig- og arbeidsplassveksten i prioriterte vekstområder.

Videre sier arealstrategien at grønn grense skal tas i bruk i områder der sterk vekst fører til behov for å bevare de grønne verdiene. Det skal også stimulere til å bygge innefra og ut. Grensen skal definere hvor byen eller tettstedet slutter og vernet begynner.

A4 – Utenfor prioriterte vekstområder bør vern gå foran vekst

Strategien går ut på at hensynet til bevaring av viktige arealverdier utenfor de prioriterte tettstedene styrkes. Det betyr at jordbruksarealer, kulturminner, kulturmiljø, friluftsliv og biologisk mangfold får et økt vern. ATP sier at dette skjer gjennom mindre press siden veksten konsentreres. Eksisterende lovverk som jordloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven håndteres sterkt. Det anbefales også at uregulerte byggeområder i kommuneplanen vurderes tatt ut ved kommuneplanrullering.

Strategiene sier at alle jordbruksarealer i regionen har nasjonal verdi for matproduksjon og må dermed søkes bevart. Videre sier den at det er viktig å unngå bygging innenfor store sammenhengende områder med dyrka mark. Strategien peker på at dette vil sette jordbruksarealene under press gjennom behov for infrastruktur for eksempel.

R9 tilhører arealstrategi A4 og sier at: hensyn til viktige arealverdier, herunder jordbruksareal, kulturminner og kulturmiljø, og regional grønnstruktur for biologisk mangfold og friluftsliv, som ligger utenfor de prioriterte vekstområdene skal prioriteres foran utbygging. Hensynet skal kun avvikes dersom infrastrukturutbygging har avgjørende betydning for utvikling av regionalt kollektiv- eller godstransportsystem. Gjeldende lovverk som omhandler vern av viktige arealverdier håndheves strengt utenfor prioriterte vekstområder (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 30).

Veileder til grønn grense i ATP

Veilederen «Grønn grense» skal bidra til at kommunen i Akershus kan jobbe systematisk for å definere en langsiktig grønn grense. Veilederen ble ferdigstilt sommeren 2018. Den skal hjelpe til slik at kommunene kan dokumentere arbeidet som er gjort.

Akershus fylkeskommune skriver at hensikten med veilederen er å følge opp Regional plan og for å vise hvordan kommunene kan legge opp til en konsentrert arealutvikling. Veilederen skal følge opp retningslinje R8 – langsiktig grønn grense og kan dermed vise hvordan styre fremtidig vekst til de prioriterte vekstområdene (Akershus Fylkeskommune, 2018).

Person i Akershus fylkeskommune kunne fortelle at det var flere kommuner, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som utgjorde referansegruppen til veilederen (Intervju 26.03.2019).

Veilederen sier at «... grønn grense skal gi assosiasjoner til en grønnere og mer bærekraftig utvikling av utbyggingsmønsteret.» (Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 6). Videre legger opp til en bærekraftig utvikling, som skal gå i retningen mot at flere skal gå og sykle i hverdagen og et godt tilbud for kollektivtransporten.

Videre står det at;

«ved å trekke opp en grønn grense defineres et geografisk sentralområde i tettstedsbebyggelsen. dermed etableres det en skillelinje mellom det sentrale området innenfor grønn grense hvor fortetting er ønskelig og utenfor hvor videre utbygging skal begrenses. I de fleste tilfeller vil grensen gå inne i det eksisterende tettstedet og blir dermed ikke en skillelinje mot de ubebygde områder utenfor, som landbruksområder eller friområder.» (Akershus Fylkeskommune, 2018, s. 6).

Veilederen gir fem trinn som kommunen bør gå igjennom når de arbeider med å definere grønn grense

1. Finne analyseområdet

Veilederen sier at analyseområdet er en sirkel med radius på 1 km som er sammenheng med teoretisk gangavstand. Midtpunktet skal være det stedet som har det beste kollektivtilbudet. Har kommunen flere prioriterte tettsteder skal det gjøres for hvert vekstområde. I det første steget skal også tidsperspektivet for analysen fastsettes. Veilederen anbefaler at det brukes 3 valgperioder, som er samme tid som kommuneplanen.

2. Regne ut hvor mye som nå er utbygd

Neste steget er å finne ut hvor mye som er utbygd innenfor analyseområdet. ATP sier at områdeutnyttelse er definert som totalt bruksareal i % av områdearealet.

3. Anslå hvor mye utbyggingsareal som trengs

Dette steget innebærer at man må sette en realistisk vurdering av framtidig utbyggingsbehov i kommunen som helhet. Det er nå en ambisjon om å endre kursen ved at 80-90% av ny utbygging i kommunen lokaliseres innenfor grønn grense. Det å se på statistikk for boligbygging de siste 5 til 10 årene vil gi en god pekepinn på befolkningsvekst. Det må også gjøres en vurdering av utbygging av næring og teknisk og sosial infrastruktur.

4. Vurdere potensialet for videre utbygging

Her skal man vurdere hvor mye utbygging som kan lokaliseres innenfor grønn grense.

5. Tegne opp grønn grense på kart

Til slutt tegnes den grønn grense opp innenfor analyseområdet slik at den omslutter knutepunktet. Veilederen sier at grønn grense bør tegnes inn i kommuneplankartet som «påskrift» uten juridisk betydning og uten å knytte bestemmelser til den. Dermed blir grønn grense en informasjon om at kommunen vil legge til rette for mye av utbyggingen vil skje innenfor grensen og det vil være høy arealutnyttelse.

Opptegningen blir da en opptegning etter dagens situasjon med realistisk utbyggingsbehovet kommunen vil planlegge for. Veilederen anbefaler at grønn grense drøftes i kommunal planstrategi og endringen betyr at både arealdelen må endres og samfunnsdelen bør drøftes om den skal endres. Videre bør planbeskrivelsen gi en beskrivelse av hensikten med den grønne grensen og hvilke utredninger som skal gjøres. Høring og offentlig ettersyn vil gjøre at grensen vil gi mulighet til å påvirke hvordan den grønne grensen blir definert. Det bør foreligge dokumentasjon hvordan administrasjonen har jobbet med grønn grense når kommuneplanen skal behandle politisk.

Kapittel 5 Funn

I dette kapittelet vil jeg presentere resultatene fra dokumentstudiene og informasjonen som informantene har gitt. Først vil de bli gitt en presentasjon av Sørums og Eidsvolls arbeid med revidering av kommuneplanen og arbeidet med grønn grense som har blitt gjort hittil. Deretter vil det bli gitt en gjengivelse av intervjuene

Caseområder

Første trinn i utvelgelsen var å se på steder som har blitt valgt ut som vekstområder i ATP. Per dags dato er det 30 steder som er pekt ut som regional by eller prioritert tettsted/by.

For oppgaven har Eidsvoll og Sørums kommune blitt valgt ut som kommuner som skal undersøkes. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av at de er i prosessen med å utarbeide en grønn grense i sin rullering av kommuneplan. Dette er også kommuner som har større arealer dyrka mark i nærheten av stasjonsnære områder og som over flere år har vært under press for utbygging.

For å hjelpe til med å velge hvilke tettsteder som skulle velges ut var det nødvendig å sette opp noen kriterier som skal kunne bidra til utvelgelsen av casested. Det ble satt fem kriterier som skulle gi et utgangspunkt for utvelgelsen av casested. Følgende kriterier ble definert:

- Klassifisering som prioritert by/tettsted eller regional by
- Har definert grønn grense/jobber med grønn grense
- Befolkningen i kommunen
- Avstanden til Oslo
- Stedet må ha togstasjon

Begrunnelsen for å velge disse fem kriteriene var for å gi stedene et sammenlignbart utgangspunkt og et nokså likt utgangspunkt når det gjelder forutsetninger og forventninger.

Hvilke steder som er «regional by» og «prioritet by/tettsted» er definert i ATPen. Det var viktig å ha dette som et kriterium fordi det i ATPen legges opp til en ulik forventning når det gjelder hvor stor del av veksten som skal skje innenfor området ut ifra hvilken klassifisering stedet får. Dette vil si at det vil være forskjellige forventninger til grønn grense og det vil være vanskelig å sammenligne svarene og hvilken måte de skal tenke om grønn grense. Oppgaven vil forsøke å se på likheter og sammenligninger mellom stedene og ikke ulikheter. Dermed ble

det et viktig kriterium at stedene har lik definisjon i ATP. Det å undersøke regionale byer ble valgt bort fordi det vil være sannsynlig at ATP legger opp til en mindre streng føring av grønn grense på slike steder.

Kriteriet om at de jobber med eller har definert grønn grense er essensielt, siden kommunen da har gjort vurderinger omkring beliggenheten til grønn grense som kan svare på problemstillingen. Det vil også være viktig fordi det gir et sammenligningsgrunnlag for hvordan kommunene forstår grønn grense. Hadde man valgt ut steder som ikke har gjort noe arbeid med dette ville man i mye mindre grad fått svar fra intervjuobjektene fordi de ikke har satt seg inn i grønn grense i samme grad. De har heller ikke muligheten til å sette det i sin lokale kontekst.

Befolkningen i tettstedet ble valgt fordi det gir et utgangspunkt for å sammenligne steder som er tilnærmet like i størrelse. Kriterium ble valgt fordi dette betyr at de har noe likt utgangspunkt når det gjelder sentrumsutvikling og hvordan fremtidig vekst vil påvirke tettstedene.

Avstanden til Oslo ble valgt som kriterium fordi dette vil si noe om utbyggingspresset stedet står ovenfor. Det vil være fordelaktig at caseområdene som velges ut har tilnærmet lik avstand til Oslo.

Det siste kriteriet var at stedet skulle ha en togstasjon. Dette ble satt som et kriterium fordi ATPen legger opp til utvikling rundt togstasjonene. Dette gjør at kommunenes forventede utvikling og plassering av utviklingen blir likt.

Ut fra de fem kriteriene som ble satt så ble følgende to caseområder valgt; Eidsvoll og Sørums kommuner. Begge kommunene er valgt ut som prioritert tettsted og jobber med grønn grense i sitt kommuneplanarbeid med togstasjon ved tettstedene. De har begge også to prioriterte tettsteder innenfor kommunegrensen, noe som gjør at de må gjøre to vurderinger når det gjelder utvikling og grønn grense. Befolkningen i kommunen er på 18 000 og 24 000 i henholdsvis Sørums og Eidsvoll. Kommunene ligger også i en sånn avstand fra Oslo at de ikke regnes som del av stor-Oslo, noe som gjør at de har en del like forutsetninger når det gjelder planlegging, utbyggingspress og type tettsted.

Eidsvoll kommune

Eidsvoll kommune ligger ca. 70 km nord for Oslo. Eidsvoll har ifølge Statistisk sentralbyrå (2018) 24 647 innbyggere per 1. januar 2018. Kommunen dekker et areal på 456 km² og strekker seg fra Ullensaker i sør til Stange i nord. Kommunen er en av de nordligste i Akershus fylke. Kommunen har to prioriterte tettsteder i ATP, i Eidsvoll sentrum og Råholt/Eidsvoll Verk.

Kommuneplan 2016-2030

Eidsvoll kommune vedtok planstrategi og planprogram i kommunestyremøte den 14.06.2016. Eidsvoll kommune jobber for øyeblikket med et forslag til ny kommuneplan, men er ikke lagt ut på høring per dags dato og det er dermed kommuneplanen for 2015-2026 som er gjeldende for kommunen.

I Planprogrammet så står det at «I denne rulleringen blir det viktig å utarbeide bestemmelser og retningslinjer som sikrer at befolkningsutviklingen skjer innenfor de prioriterte vekstområdene Sundet og Råholt» (Eidsvoll kommune, 2016, s.28).

Videre står det at «Befolkningsvekst og utvikling i tettstedene må ta hensyn til bevaring av jordbruksområder og grønnstruktur. Det blir derfor viktig å fastsette en strategisk, langsiktig grønn grense i forhold til jordvernet. Utbyggingsarealer i tettstedene må være godt utnyttet før nye arealer settes av til utbyggingsformål.» (Eidsvoll kommune, 2016, s. 23).

Grunnlagsdokument – langsiktig grønn grense Råholt

Planlegger fra Eidsvoll forteller i sitt intervju at arbeidet med grønn grense i grunnlagsdokumentet slik at det skal gi et kunnskapsgrunnlag for rullering av kommuneplanen og kommunedelplanen for Råholt. Kommunen bestemte seg etter hvert for å gå bort fra det å planlegge grønn grense i kommunedelplanen for Råholt og heller løfte defineringen til kommuneplanen. (intervju 28.03.2019)

Grunnlagsdokumentet ble utarbeidet i 2017 og skal redegjøre for vektfordelingen i de prioriterte vekstområdene og fastsetting av grønn grense for tettstedene Råholt/Eidsvoll Verk og Eidsvoll sentrum/Sundet. Dokumentet er ment som et kunnskapsdokument til kommuneplan og kommunedelplan for Råholt. Grunnlagsdokumentet legger ATP sine

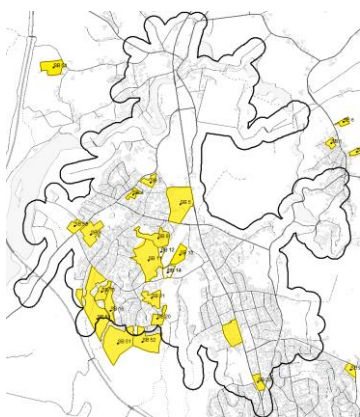
føringer om prioriterte vekstområder, 80/20 fordelingen og retningslinje om grønn grense til grunn for sine vurderinger. (Eidsvoll kommune, 2017)

Grunnlagsdokumentet legger til grunn 10 minutters sykkelavstand fra sentrumspunktet som er togstasjonen. Dette er utgangspunktet for den videre drøftingen av tettstedsavgrensningen. Ut fra denne grensen er dimensjonsgrunnlaget for vekst beregnet. Dokumentet legger opp til at 80% skal skje innenfor denne grensen.

Eidsvoll kommune skriver at de har hatt en stor vekst, og at veksten har vært på opp mot 2,5% i året de seneste årene. Befolkningsprognoser fra Akershus fylkeskommune viser et estimat på at befolkningen vil være 31 600 i 2030, noe som tilsvarer en vekst på 550-600 personer per år i perioden. Med et gjennomsnittlig 2,28 personer per bolig legger Eidsvoll til grunn at det er behov for 260 boliger per år frem mot 2030. 192 boliger innenfor vekstområdene og 48 boliger utenfor. Det totale behovet for kommuneplanperioden (2016-2030) er dermed 3640 boliger. Med 80/20 fordelingen betyr det at det skal bygges 2900 innenfor vekstområdet og 700 utenfor gjennom hele perioden.

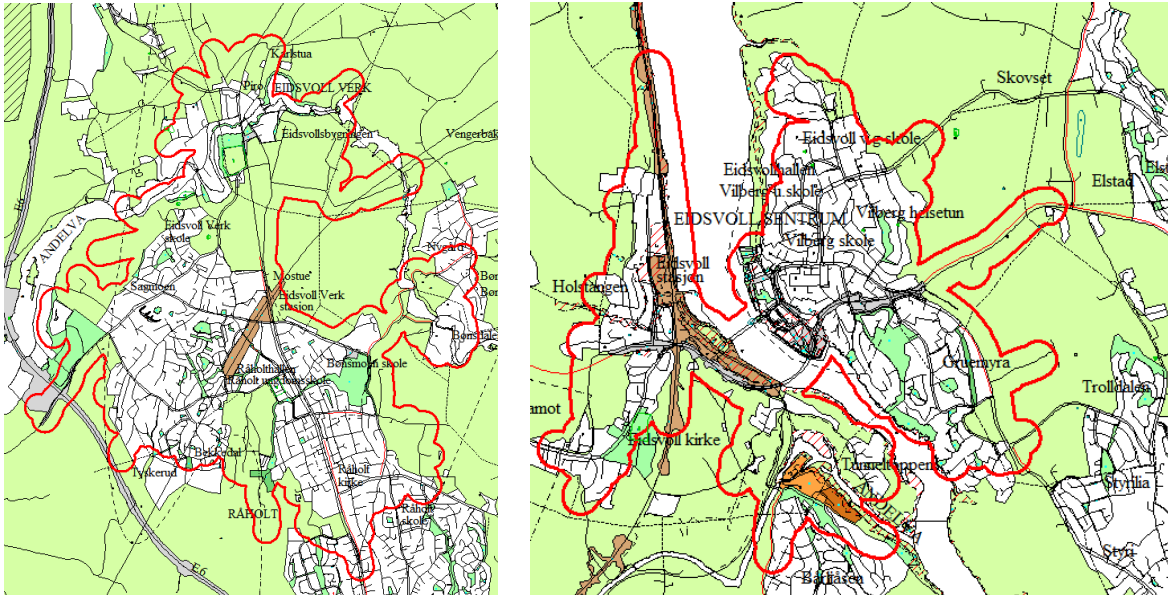
I planprogrammet for revisjon av kommuneplan ble det bestemt at det var tilstrekkelig med avsatte utbyggingsområder for perioden og det vil ikke bli lagt inn flere. Analysen sier også at det er nok arealer til sentrumsformål og boliger innenfor begge byggesonene for Råholt og Eidsvoll sentrum. For Eidsvoll sentrum er det behov for en ny skole. Dokumentet sier at kommunen bør prioritere utbygging av områder som ligger i kortets avstand til sentrum og togstasjonen.

I Råholt er det vurdert boligpotensiale på 2608 boliger, som utgjør 35% av det totale potensialet.



FIGUR 3 BOLIGPOTENSIAL INNENFOR RÅHOLT/EIDSVOLL VERK (EIDSVOLL KOMMUNE, 2017).

For Eidsvoll bor ca 74% av befolkningen i kommunen i de to prioriterte tettstedene, som er noe lavere enn i andre kommuner i Akershus.



FIGUR 4 AVGRENSNING AV TETTSTEDENE RÅHOLT/EIDSVOLL VERK OG EIDSVOLL SENTRUM (EIDSVOLL KOMMUNE, 2017).

Sørums kommun

Sørums kommun ligger i Nedre Romerike, Akershus fylke. Kommunen utgjør et areal på ca. 207 kvadratkilometer. Sørums har per 1. januar 2019 en befolkning på 18 263 (Statistisk sentralbyrå, 2018). I Sørums kommun er tettstedene Sørumsand og Frogner valgt ut som prioriterte tettsteder i ATP. Sørumsand er prioritert med noe større vekst enn Frogner.

Stortinget vedtok i 2017 at Sørums skulle slås sammen med Fet og Skedsmo for å bli Lillestrøm kommune, som kommer til å bli en av de største kommunene i Norge med 87 500 innbyggere (Lillestrøm kommune, 2018).



FIGUR 5 FROGNER OG SØRUMSAND I ATP (OSLO KOMMUNE & AKERSHUS FYLKESKOMMUNE, 2018)

Kommuneplanen for Sørum

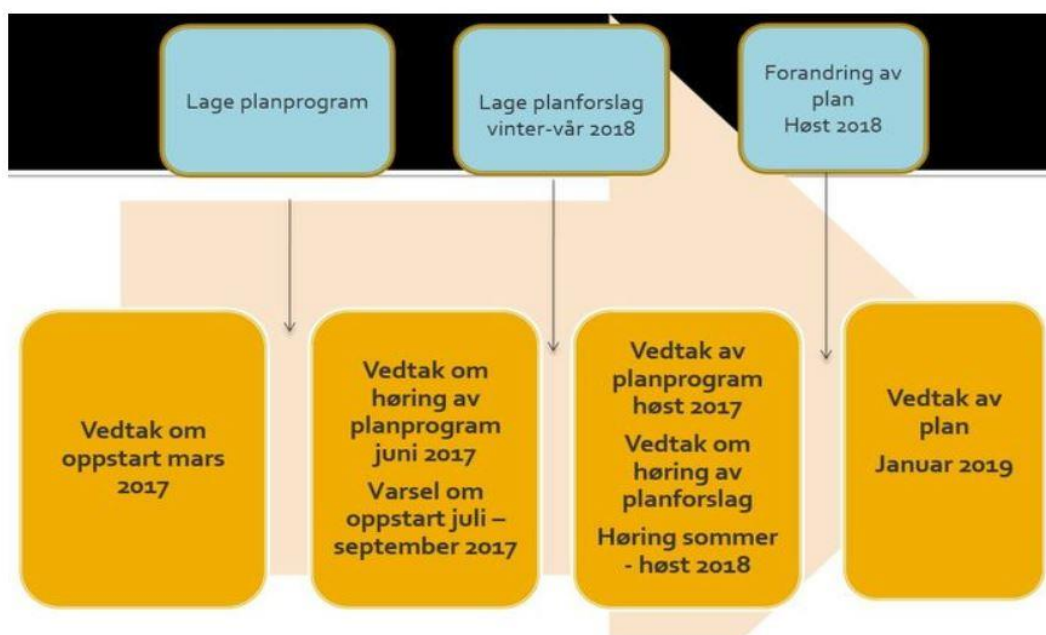
Kommuneplanen for Sørum ble vedtatt i 24. juni 2015 og gjelder for perioden 2015-2027 (Sørum Kommune, 2018a). I 2017 vedtok kommunestyret i Sørum å starte arbeidet med å endre arealdelen.

Det ble bestemt at visjonen og satsingsområder fra kommuneplanen skal videreføres, det er kun arealdelen som skulle endres. Sammen med dette arbeidet skulle det utarbeides kommunedelplan for Frognerområdet i sammenheng med lokaliseringen av ny togstasjon (Sørum Kommune, 2018b).

I Juni 2017 vedtok kommunestyret å legge planprogrammet for kommuneplanen og kommunedelplanen for Frogner ut på høring. Planprogrammet lå ute på høring frem til 29.09.2017. Revidert planprogram ble vedtatt av kommunestyret i januar 2018. Det kom inn 16 generelle høringsuttalelser og 47 innspill til konkrete nye byggeområder. Av disse 47 innspillene vedtok kommunestyret at 15 av disse skal utredes videre (Sørum Kommune, 2018d).

Etter at planprogrammet var vedtatt begynte arbeidet med selve kommuneplanen. Kommuneplanens arealdel lå ute på offentlig ettersyn i juni og august 2018. I den perioden kom det inn 61 høringsuttalelser fra blant annet regionale myndigheter, nabokommuner, privatpersoner, bedrifter og foreninger og lag (Sørum Kommune, 2018c).

I april 2019 skal 2.gangsbehandling av kommuneplanene opp til Miljø- og samfunnsutviklingsutvalget og så videre til kommunestyret for sluttbehandling.



FIGUR 6 PLANPROSESS FOR RULLERING AV KOMMUNEPLAN OG FOR KOMMUNEDELPLAN FOR FROGNER (SØRUM KOMMUNE, 2018D)

Vedlegg grønn grense

Det er her tatt utgangspunkt i det som står i den reviderte utgaven som ble forelagt politikerne for 2. gangsbehandling av kommuneplanen våren 2019. Tidligere hadde dokumentet vært på høring sommer/høsten 2018. Det sentrale dokumentet for defineringen av grønn grense i Sørumsand og Frogner er vedlegg 2.5.1 til kommuneplanen for Sørum 2019-2031, «Grønn grense og vekstpotensial, behov for bolig og næring i sentrum av Sørumsand og Frogner». Notatet har som mål å følge opp retningslinje R2, R3 og R8 i ATP.

Sørum har tatt utgangspunkt i *boligbyggeprogrammet 2018-2028* og *befolkningsprognose 2017-2045* for sitt grunnlag for grønn grense.

Sørum har også mål om at 80% av arbeidsplassene skal komme innenfor grønn grense. Sørum skriver at handel, kontorer og service er arbeidsplasser som kan plasseres innenfor Sørumsand sentrum. I Frogner er det lite potensial for slike arbeidsplasser per dags dato, men større muligheter når ny stasjon blir lokalisert.

I forslaget til Sørum kommune viser utredningene at det ligger et potensial for 1460 boenheter i Sørumsand og 789 i Frogner, påplussert nye områder som er lagt inn i planforslaget. Dermed utgjør potensialet for utbyggingen innenfor grønn grense 2249 boliger frem til 2028. Disse

tallene er dermed redusert fra da dokumentet lå på høring sommeren/høsten 2018. Da var det potensial for 2476 boliger innenfor grønn grense.

I forslaget står det også at det er potensial for langt flere boliger innenfor grønn grense på sikt (s.3) Videre står det at med mål om 2% befolkningsvekst vil det være behov for 170 nye boliger årlig i gjennomsnitt i kommunen. Kravet om 80/20 fordelingen gjør at Sørumsand skriver at de må legge til rette for 135 boliger innenfor grønn grense, mens 35 kan plasseres utenfor. Dermed er det et behov for 1620 boliger i 12-årsperioden innenfor grønn grense.

I boligbyggeprogrammet (oppdatert i kommunestyrets sak 185/17 22.11.2017) ble vedtaket om 2% vekst per år vedtatt. I programmet ligger det inne et potensial for 3400 nye boliger i hele kommunen, hvor 500 av disse er antatt å komme etter 2028.

I kommuneplanen er det vektlagt en satsning på Sørumsand, og Sørumsand kommune skriver at det er et stort potensial for fortetting i og nært sentrum for både boliger og arbeidsplasser. I forslaget til kommuneplan er derfor flere områder utenfor grønn grense foreslått tatt ut og tilbakeført til LNFR.

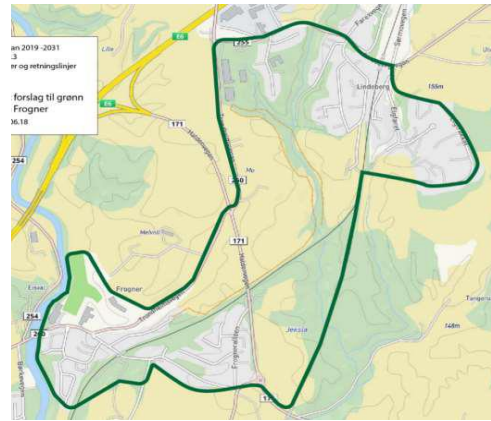
For Frogner ligger det store reserver for bolig på Hval og Melvoldjordet, noe i sentrum og ved Kirkebakken. Siden det er usikkert om den fremtidige lokaliseringen av ny felles Frogner/Lindberg stasjon er planleggingen av Frogner vanskeligere. Dette vil bli utarbeidet nøyere i en egen kommunedelplan.

Utenfor grønn grense er det i revidert utgave foreslått kun 2 nye boligtomter, hvor begge er fortettingsprosjekter. Sørumsand kommune skriver at for stor utbygging andre steder vil svekke satsingen på Sørumsand og Frogner.

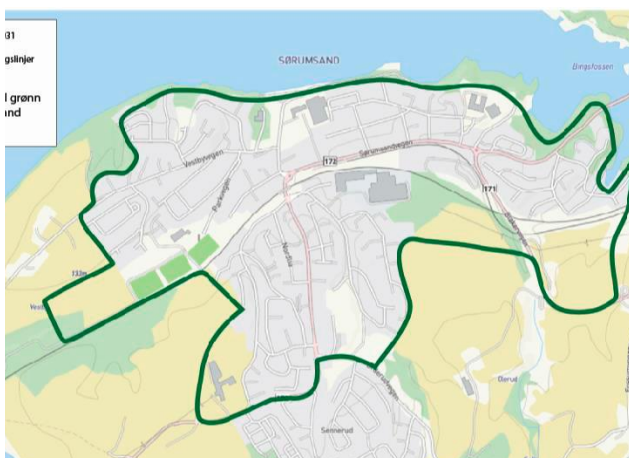
Som nevnt så har grønn grense for Sørumsand og Frogner har endret seg og blitt snevret inn etter at kommuneplanen var på høring. Figurene under viser hvordan grønn grense har endret seg fra det lå på høring til det nå ble lagt frem for politikerne for sluttbehandling.



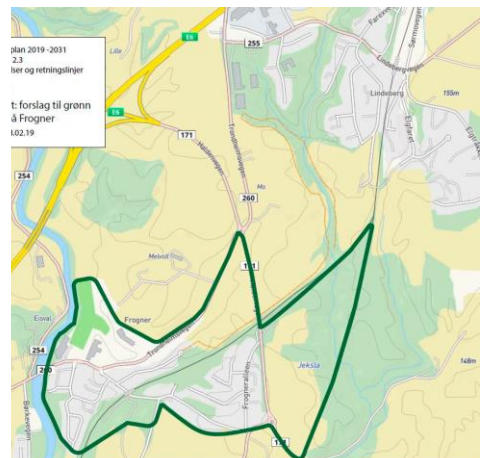
FIGUR 7 GRØNN GRENSE UNDER HØRING, SØRUM (SØRUM KOMMUNE, 2019A)



FIGUR 8 GRØNN GRENSE UNDER HØRING, FROGNER (SØRUM KOMMUNE, 2019A)



FIGUR 9 FORESLÅTT REVIDERT GRØNN GRENSE, SØRUMSAND (SØRUM KOMMUNE, 2019A)



FIGUR 10 FORESLÅTT REVIDERT GRØNN GRENSE, FROGNER (SØRUM KOMMUNE, 2019A)

Sørum kommune skriver at de tar utgangspunkt i det som er en naturlig avgrensning av utbygde og regulerte områder nærmest sentrum for sitt grunnlag for definering av grønn grense.

Etter at dokumentet var på høring viser ny prognose at det er en nedadgående trend når det gjelder befolkningsveksten i kommunen. Dermed er ikke sannsynlig at veksten blir så høy som tidligere antatt. Kommunen begrunner dette med at den del av arbeidsinnvandringen er på vei ned.

I saksfremlegget er grønn grense gitt mye oppmerksomhet og de endringene som ligger foreslått. Grønn grense er vedlagt som et eget vedlegg til saksfremlegget og er en revidert utgave av utredning om grønn grense og vekstbehov vedlagt (Sørum kommune, 2019a). I saksfremlegget til 2. gangsbehandling av kommuneplanen står det at «På bakgrunn av høringsuttalelsene bør grønn grense snevres inn.» (Sørum kommune, 2019b, s. 3). Dette har

også administrasjonen i Sørumsand kommune gjort i sitt forslag som skal til behandling. Ifølge saksfremlegget har det blitt store endringer i både Sørumsand og Frogner på den grønne grensen. Ved Frogner har Lindeberg tettsted blitt tatt helt ut sammen med større arealer med dyrka mark. I Sørumsand er endringen at den grønne grensen mer følger dagens byggegrense med noe utvidelse ut over i LNFR-områder (Sørumsand kommune, 2019b).

Etter behandling i Miljø- og samfunnsutviklingsutvalget så ble det vedtatt at rådmannens innstilling vedtas minus 3 områder (Fynsland, Rebakken, utvidelsen ved idrettsparken). Dette tyder på at politikerne og administrasjonen har tatt inn over seg innspillene fra regionale myndigheter og forslaget fremstår som en utgave som er trukket betydelig innover enn det som ble lagt ut på høring (Sørumsand Kommune, 2019c).

Høringsuttalelser fra berørte regionale myndigheter

Fylkesmannen skriver i brev til kommunen den 29.08.2018 at den foreslåtte grønne grensen er for vid og ikke i tråd med føringene for utarbeidelse av grønn grense i ATP. Fylkesmannen skriver at «vekst ikke kan gå foran vern innenfor den grønne grensen, dersom den trekkes for vidt» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s.1). Fylkesmannen mener at Sørumsand har lagt for mye boligarealer enn det er behov for. Videre skriver fylkesmannen at det må tas utgangspunkt i dimensjoneringsgrunnlaget, gangavstand på 1km og gangavstand til viktige funksjoner. Grønn grense skal ta hensyn til jordvern (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018).

Selv om fylkesmannen ikke kan fremme innsigelse på grønn grense kan man fremme innsigelse på forhold som ikke er i tråd med ATP. Dermed fremmet fylkesmannen innsigelse til fem områder i kommuneplanen. Fire av de fem innsigelsene har bakgrunn i at de er i konflikt med nasjonale og regionale føringer for jordvern.

Statens vegvesen sier det samme som fylkesmannen og sier at den grønne grensen er for vid og er ikke et egnet verktøy for styring av tettstedsutviklingen (Statens vegvesen, 2018).

Forskjellig forståelse av hva grønn grense er

Oppgaven har ønsket å belyse hvordan aktørene forstår grønn grense og hvordan misforståelsene har påvirket arbeidet. Oppgaven har også ønsket å få en forståelse av hva som har vært hensikten med grensen og om informantene ser for seg at grensen er et godt planverktøy.

Flere av informantene sier i intervjuene at det har vært misforståelser når det kommer til hvordan man skal forstå grønn grense. Både på det regionale og lokale nivå viser intervjuene til at det har oppstått misforståelser og at det har vært problematisk for det lokale nivået å sette seg inn grønn grense fra det regionale nivået.

En av utfordringene har vært kommunikasjonen mellom de to nivåene. Informant i Akershus fylkeskommune forklarer at begrepet ikke nødvendigvis har vært godt nok kommunisert og sier at;

Vi har gjennomført bla. plankonferansen Plantreff der vi gikk igjennom og diskutert veilederen for grønn grense i delregioner, altså for Folloregionen, Vest og Nedre og Øvre Romerike. Vi har trodd dialogen klarte å sikre begrepets og metodens innhold. Det har vi ikke klart godt nok. (intervju 26.03.2019).

Videre forteller vedkommende at valget av navnet har vært noe som har gjort at det har blitt misforstått hvordan det skal brukes. Forståelsen av den er ulik bare på bakgrunn av navnet grønn grense. Det er jo et begrep som kommer fra regional plan og det knyttes egentlig en ambisjon om å konsentrere befolkningsveksten og utviklinga til de prioriterte tettstedene i en kommune.

Informant i plansekretariatet sitter med samme oppfatning og forteller at under utarbeidelsen av planen så var navnet oppe til diskusjon og om de burde brukt et annet begrep som for eksempel «utbyggingsgrense» hadde muligens gjort at kommunene hadde forstått det bedre. Informant i Akershus fylkeskommune forteller at kommuner som har jobbet med grensen har gitt den andre navn, blant annet i Bærum kommune kalles grensen en langsiktig vekstgrense». Informant i Akershus fylkeskommune forteller at navnet gjør at det ikke som oppfattes som et verktøy som kan brukes til å kanalisere veksten mot sentrale områder, men at kommunene oppfatter det som en grense som tilsvarer byggegrensa eller en grense mot det grønne. Informanten forklarer at «Det er på en måte forståelig at man har den tolkninga, men det er problematisk med tanke på at det er tenkt å være et mellomstrategisk nivå. En slags måte å

bidra til at kommunen tenker prinsipielt om hvordan befolkningsveksten skal forvaltes». (Intervju 26.03.2019)

Begge casekommunene begynte arbeidet med grønn grense før veilederen til grønn grense kom i 2018. Planlegger i Sørums kommuner forklarer at de startet arbeidet med rullering av kommuneplan for 2 år siden og som del av planprogrammet skal det fastsettes utredningstemaer som kommuneplanen skal undersøke. Grønn grense var en av de temaene som ble satt opp der på bakgrunn av ATP. Informanten sier i intervjuet at:

Vi hadde blant annet et veiledningsmøte hos fylkeskommunen sammen med en del andre kommuner, tidlig på våren 2018. Og da ble hensikten med grønn grensen litt klarere for oss. I utgangspunktet hadde vi tenkt grønn grense som en vernegrense, som en langsiktig utbyggingsgrense. Det vi forstod etter at vi hadde vært i dialog med fylkeskommunen, var at den skulle være avgrensningen mellom det prioriterte tettstedet med 80% av veksten, og resten av kommunen som skal ha 20% av veksten. (intervju 22.03.2019).

I Eidsvoll begynte man arbeidet med grønn grense i et grunnlagsdokument som skulle skape kunnskapsgrunnlaget for rullering av kommuneplan og kommunedelplan for Råholt. Planlegger i Eidsvoll lurer på om de som arbeidet med grønn grense da ikke helt forstod hva det handlet om. Informanten tror at de har tenkt på det som en avgrensning av det man kaller tettstedet og sier at når man leser areal og transportplanen så er det jo ikke det som er hensikten. Veilederen var med på å avklare og spisse dette mye og han forstår det som at hensikten er at det skal være en styringsgrense for fortetting og vekst i bebygd areal. Jeg tror at de som har lagd den grønne grensen ikke har skjönt hva det handlet om. Jeg tror de har tenkt på det som et nærmest en avgrensning av det man kan kalle tettsted.

Klart når man leser areal- og transport planen så er det ikke det som er hensikten. Hensikten er en styringsgrense for fortetting og vekst i bebygd areal og det er klart det har man spisset mye i veilederen som kom. (intervju 28.03.2019).

Informant fra Akershus fylkeskommune forklarer at de ser på det som et verktøy å bruke for å konsentrere veksten. Hensikten med veilederen var å lage et verktøy for kommunen. Dette er en metode som kan bidra til å få til en ambisjon til å få til en kompakt og ålreite steder. Måten vi kan bli bedre på er å skape arenaer der vi tar opp at vi må tydeliggjøre det her og tilby en bedre en veiledning i forkant av kommuneplanrullering. For det er anbefalt at den skal knyttes til kommuneplanrulleringa (intervju 26.03.2019).

Det vi ser på i rullering av kommuneplanen når de eventuelt setter en grønn grense er om det såkalte dimensjoneringsgrunnlaget, og ser hvordan kommunen jobber med å se befolkningsveksten i kommunen i sammenheng med tilgjengelige areal i de prioriterte regionale byene eller tettstedene, eller om de bare har gjort andre beregninger. Vi ønsker å vite om kommunene faktisk har sett på befolkningsutvikling og arealforvaltning, gjort noen konkrete vurderinger. (intervju 26.03.2019).

Informant i Akershus fylkeskommune forklarer at dimensjoneringsgrunnlaget henger tett sammen med grønn grense. Dimensjoneringsgrunnlaget handler om en enkelt øvelse hvor du ser på befolkningsframskrivingen for å finne ut hvor mye det betyr innenfor et sentralt område.

Informant fra Akershus fylkeskommune forteller at de opplevde at det var vanskelig for flere av kommunene å bruke det aktivt. Derfor ønsker fylkeskommunene å være med aktive og tilby sine tjenester å komme kommunene i møte for at kommunene skal forstå begrepene bedre. De ønsker også så sette dette mer på agendaen hvor de muligens lager en oversikt over de forskjellige tolkningene og tar det opp til diskusjon slik at kommunene bruker verktøyet likt.

Planlegger i Eidsvoll forklarer at hos dem var den første forståelsen basert på at man avgrenset eller satt en grense for tettstedet slik det var, og så kunne man utvide områdene litt etter som man så behovet.

Det ble gjennomført intervju med en informant i Norges Bondelag for å gå en interesseorganisasjons syn på grønn grense. Person i Norges Bondelag sier at de mener at grensen bør gå langs dagens byggegrense, men at de ser at den brukes annerledes og forskjellig i kommunenes planlegging. En av faktorene som gjorde at grensen ble misforstått var mangelen på veiledning og tydeliggjøring fra regionalt nivå. Sommeren 2018 kom veilederen til grønn grense ut. Flere av informantene forklarer at den oppklarte flere misforståelser og gjorde ting mer klart for kommunene.

Informant i Akershus fylkeskommune forklarer at de opplever at kommunene har hatt forskjellig forståelse og sier at de må jobbe mer med forståelsen og at de burde bygd opp prosessen på en annen måte. Utarbeidelsen av veilederen startet ved at de lyste ut oppdraget til en konsulent. Det var en referansegruppe som inneholdt flere kommuner, fylkesmannen, SSV, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. For dem var det viktig å spissformulere arbeidet slik at det ble forstått tydelig nok De legger til grunn at de regionale byene og

prioriterte tettstedene som er de viktigste stedene for vekst i kommunene og prinsippet om gangavstand skal legges til grunn. På den måten ønsker de å få frem en arealutvikling hvor det er naturlig å gå.

Informant i Akershus fylkeskommune sier at det ønsker å skape en felles forståelse, gjennom veilederen så vil de lage en avgrensning i konteksten av ATP. Planlegger i Eidsvoll er helt klar på at hadde veilederen kommet før kommunedelplanen så hadde den sett helt annerledes ut, og at det har vært et kunnskapsgap og at det har manglet forståelse av hva grønn grense er. Ifølge person i plansekretariatet mener at det er mange måter å lage en grønn grense på, men i arbeidet med planen var det viktigste å få frem at man får konsentrert veksten og dermed kan tilby gode kollektivtilbud.

Avgrense grønn grense

I arbeidet med regional plan var Norges Bondelag også involvert i arbeidet og de så til arbeidet i regional plan i Stavanger og hvilke erfaringer man fikk der. Informant i Norges Bondelag forklarer at det var viktig at grønn grense ikke må bli en passer man setter i sentrum og så lager en 1 eller 2 km sirkel. De mener at grønn grense må følge dagens byggegrense og være veldig streng. Det bør settes krav til rekkefølgebestemmelser med full utnyttelse før man ser etter nye områder. De mener også at man må bruke eksisterende områder før man eventuelt kan gå ut på nye områder som ikke tar dyrka mark. De så også for seg at når de allerede eksisterende bebygde områdene var utbygd så skulle man etablere nye byer, som for eksempel Minnesund. Informanten legger vekt på at den beste matjorda ligger rundt tettstedene, så det burde vært en mye mer prioritert målsetning på alle nivåer om vern.

Informant i plansekretariatet forklarer at i arbeidet med ATP så mente man at en viktig forutsetning er at man måtte utnytte fortettingspotensialet i det allerede bebygde området før man går ut på dyrka mark.

En annen viktig faktor når det gjelder avgrensning gjelder tidsperspektivet man legger til grunn. Informant i Akershus fylkeskommune mener at hvis man hadde tenkt langsiktig ville det mistet noe av sin hensikt som strategisk verktøy. «Med en lengre tidshorisont er det en mye større grad av usikkerhet knyttet til hvor mye befolkningsvekst det faktisk kommer. Derfor mener vi at et 12 års perspektiv er tryggere.» (intervju 26.03.2019).

Et slik tidsperspektiv oppfatter også informant i plansekretariatet som fornuftig og sier at «Et naturlig utgangspunkt for tidsperspektivet er å benytte samme tidsperspektiv som kommunen benytter i kommuneplanarbeidet, som regel tre valgperioder – 12 år. (intervju 12.03.2019).

På spørsmål om dette svarer planlegger i Sørums kommun at man har full anledning til å legge et 20-års perspektiv til grunn, men innrømmer at «Det er klart at det er vanskeligere å drive en konsentrert utviklingspolitikk, hvis man tenker svært langsiktig og setter en vid grønn grense.» (intervju 22.03.2019).

Planlegger i Eidsvoll tror at politikere er mer åpne for det enn planleggerne. Vedkommende forklarer at politikere har en mentalitet som sier at man må ha plass i tilfelle Olav Thon eller en annen stor utbygger kommer og vil bygge noe. I Eidsvoll har man nettopp vedtatt reguleringsplan for ny skole som ligger 100% på dyrka mark. Man ser også at når dyrka mark blir bevart så har det ofte vært grunneiere som har satt seg på bakbeina. Et strategisk virkemiddel planleggere kan ta i bruk er å ta vekk muligheten for å regulere. En sentrumsplan som bare tar for seg sentrum og ikke hele omlandet vil være med på å definere sentrum bedre og ta bedre vare på dyrka mark. Grønn grense kan også hjelpe til med dette ved at man nå får et vekststangprinsipp, som gir kommunene et forklaringsproblem hvis de ønsker å øke antall boenheter et sted siden de da må tas fra et annet område. Det å ta vekk muligheten for å regulere er en viktig forutsetning for å ta vare på dyrka mark.

Det er planlegger i Eidsvolls inntrykk at når man setter grensen så sier grensen at her starter jordvernet og at det blir en ytre grense alle kan enes om. Utenfor kan man godt verne, men innenfor er diskusjonen åpen.

Når det gjelder hvilken status jordvernet har mener planlegger i Sørums kommun at jordvernet står sterkt i kommunen og at nasjonale strategier har hatt en effekt. Informant i plansekretariatet forklarer at jordvernet i vedkommendes kommune står sterkt uavhengig av om det legges en grønn grense eller ikke. Jordene har en verdi utover det at de er dyrka mark. De gir lys og rekreasjonsmuligheter. Det er politikerne som avgjør til slutt hvilket vern den dyrka marka får.

Informant i Norges Bondelag mener at en utfordring er at avgjørelsen tas av lokalpolitikere. De er under et enormt press når de skal avveie jordvern mot andre samfunnsinteresser. Norges Bondelag er helt tydelige på at dersom det skal bygges på dyrka mark må det søkes til Fylkesmannen. Dette vil gi en helhetstenking og større sikring av nasjonale interesser.

Vedkommende forteller at i Malvik i Trøndelag ble det vedtatt at den nye travbanen skulle ligge på dyrka mark innenfor et område som var utpekt som prioritert landbruksområde 50 år frem i tid. Politikerne snudde i dette tilfellet på bakgrunn av det store fokus det fikk og befolkningens støtte for å ta vare på dyrka mark.

Skal grønn grense være juridisk bindende?

Så å si alle informantene sa seg enige om at det er vanskelig å gjøre grønn grense juridisk bindende.

Informant fra plansekretariatet forklarer at dette ble diskutert under arbeidet med ATP. De var veldig bevisste på at det bare skulle være retningslinjer og ikke bestemmelser. De er førende, men informanten tror at kommunene ville vært mer negativt innstilt hvis det var bestemmelser og det ville gjort at planen fikk mindre gjennomslagskraft.

Informant i Akershus fylkeskommune forklarer at for dem er ikke dette spørsmålet det viktigste, men at det heller er en metode som kommunene kan bruke. Vedkommende forklarer videre at «den vil jo ha en implikasjon selv om den ikke er juridisk bindende.» (Intervju 26.03.2019).

Vi har forstått det dit at grønn grense ikke kan være juridisk bindende. Men gjennom å ha grensen som et temakart, vil den vise en ambisjon og gi en retning for aktører i området. (Intervju 26.03.2019)

Planlegger i Sørumsdal mener at det handler vel så mye om holdninger, og mener at selv om den ikke er juridisk bindende så blir kommunen bundet av det. Det vil bli lagt til grunn når man behandler reguleringsplaner, dermed kan kommunen få innsigelse hvis de ikke følger grensen. Informanten oppfatter det som et styringsverktøy for utvikling av tettstedene.

Planlegger i Eidsvoll mener at det kan være vanskelig å gjøre det juridisk bindende da det vil gjelde for alle kommuner i Norge og det ikke vil være relevant for de fleste kommunene i utkant-Norge.

I Norges Bondelag mener man at all dyrka og dyrkbar mark burde ha et sterkere juridisk vern i jordloven som gjør at muligheten til å omdisponere dyrka mark kun kan gjøres ved store infrastrukturprosjekter. Informanten er også av den oppfatningen at grønn grense er med på å svekke jordvernet til sentrumsnære dyrka arealer. Oslo og Akershus snakker nå om en vekst

innenfor og vern utenfor. Det betyr at det er mye lettere for utbyggere å sikre seg arealer og bygge der.

Grønn grense som planverktøy

Informant i Norges Bondelag forteller at grønn grense fortsatt er på et tidlig stadium og har enda ikke fått satt seg. Den trenger noen tydelige forutsetninger for hvordan den skal settes og følges opp for at det skal kunne være et hensiktsmessig virkemiddel. Den vil visualisere godt hvor mulighetsrommet ligger (intervju 04.04.2019).

Planlegger i Sørums kommuner mener at det er et samspill av flere ting som kan gjøre grønn grense til et godt planverktøy. Vedkommende forklarer at det er flere som er redde for at det kan virke negativt for jordvernet fordi det åpner opp for bygging på dyrka mark nært sentrum, men vedkommende mener personlig at det er et godt verktøy for jordvern. Grønn grense gjør at kommunen selv må se på det og diskutere og se på flere alternativer, og kanskje man endrer måten man tenker på.

Planlegger i Eidsvoll mener at grønn grense kan være med på å gi en kompetanseheving i kommuner som Eidsvoll. Det gir planleggere noe de kan slå i bordet med fordi de har gjort beregninger på prognosen som sier at man forventer en viss vekst. Da kan planleggere argumentere med hvilke områder som må med og ikke med. Dette gir noen tall og forutsetninger som man ikke hadde før. Dette gjør at det også blir synlig hvor veksten skal være. I kommuneplanen vil grønn grense være en enkel linje som viser tydelig hvor veksten skal være. Vedkommende mener at en utfordring for grønn grense er at den brukes politisk og kan fort bli utvannet gjennom meglings og forhandlinger.

Informant i Norges Bondelag forteller at de ønsker en større grad av dokumentasjon på alt av vurderinger og alternativer, og en tydeligere ensartet praktisering av krav som stilles fra fylket til kommunene.

Kapittel 6 – Drøfting

Nedenfor er formålet å se teorien i sammenheng med funnene fra intervjuene og dokumentene.

Forskjellig forståelse av grønn grense

En av tingene som ble klart tidlig i arbeidet med oppgaven var hvordan kommunene jobbet med grønn grense og deres forståelse var forskjellig fra hvordan regionalt nivå ønsket at det skulle brukes. I intervjuene var dette også noe som fort ble tatt opp når man begynte å snakke generelt om den grønne grensen og gjorde det klart at dette var en utfordring. Det som er helt klart er at nye begreper og verktøy innenfor forvaltning ikke alltid blir brukt slikt som initiativtakeren har sett for seg.

Navnet grønn grense

Ut fra intervjuene virker det som at en av de viktigste faktorene for misforståelsen var på grunn av selve navnet *grønn grense*. Planleggere i de to casekommunene forklarer i sine intervjuer at begrepet ga dem en assosiasjon til noe annet enn det som det regionale nivå mente det skulle være. Ifølge person i plansekretariatet brukte de litt tid på begrepet, men det var ikke noe overordnet tanke omkring det. Informanten ser i ettertid at et annet navn hadde vært enklere for folk å forstå. Flere av informantene nevner at begreper som «utbygginggrense» og «byggegrense» hadde vært mer fornuftige begreper og hadde nok gjort det mer klart for kommunene hvordan de skulle forstås. Det er også mitt inntrykk og mening at et annet begrep enn grønn grense ville vært fornuftig når man ser på hvordan regional myndighet ønsker at grensen skal brukes. Personlig ser jeg også for meg at «langsiktig utviklingsgrense» slik som Bærum kaller det ville vært et fornuftig begrep som hadde gjort det mer forståelig for hvordan det skal forstås.

Forståelsen har vært forskjellig fra de som har definert grønn grense i den regionale planen til kommunene som skal ta den i bruk i sin planlegging. Dette viser at begreper blir forstått på ulike måter avhengig av sammenhengen de plasseres i, om det er i en regional eller kommunal kontekst. Intervjuene viser at det regionale nivået legger dette som et mellomstrategisk nivå og et ønske om en tenkt fremtidig tettstedsutvikling, mens det lokale nivået prøver å bruke grensen som en mer fysisk avgrensning for sin egen utvikling. Det kan virke som at det lokale

nivået først og fremst tenker at grensen blir skillelinjen mellom det grønne og utbygging. Dette henger ofte sammen med hvilke hensyn og interesser de forskjellige nivåene har når de utfører sin forvaltning. For det regionale nivået er målet å føre de nasjonale føringene og målene ned på et fylke- og kommunenivå. Dermed bærer deres forståelse av slike begreper preg av dette og det blir ofte litt mer overordnet og retningsgivende. Det lokale nivå har nok ofte et lokalt syn på bruken og muligens mangler de rammene for å se det store bildet og løfte blikket utenfor sine kommunegrenser. Det at rammene skal settes innenfor deres kommune gjør at de må ta hensyn til de lokale forholdene som nok blir det primære hensynet.

De kunne også vært interessant å sett på grønn grense og brukt andre teorier for å se hvordan begrepet blir oversatt. Med «policy translation» ønsker man å se forstå prosessen bak endringen av begreper over nivåene og hva som driver de. På denne måten kunne man sett nærmere på bakgrunnen for hvorfor det oppstår og ikke hva som har skjedd når misforståelsen har skjedd.

En annen utfordring for kommunene var at det ikke var noe mer å gå ut fra enn det som stod i den regionale planen. Veilederen kom ikke på plass før 2018, så flere kommuner hadde allerede lagt ut grønn grense på høring, hvor de kun hadde tatt utgangspunkt i det som stod i ATP. Konsekvensen av dette er at kommunene har fått høringsuttalelser fra regionale myndigheter hvor de oppfordres til å endre sine grønne grenser på bakgrunn av at grensene var for vide. Analysen av den grønne grensen i Sørums kommun og endringene som er blitt gjort der viser at veilederen sammen med høringsuttalelsene til regionale myndigheter har klargjort for kommunen hvordan de skal tenke om den grønne grensen. Dette bekrefter også planlegger i Sørums kommun i sitt intervju, og sier at ting ble mer klart etter et møte med fylkeskommunen og veilederen kom.

I Eidsvoll arbeider man fortsatt med planforslaget til kommuneplanen og man har dermed ikke lagt det ut på høring. Det er naturlig å anta at det blir endringer også på den grønne grensen her ut fra uttalelsen til planlegger i Eidsvoll. Informanten forklarer at forståelsen av grønn grense nok ikke var riktig når de utarbeidet grensen første gang, og som også var en av grunnene for at defineringen av grønn grense ble flyttet fra kommunedelplanen og opp til kommuneplanen.

Hvordan kunne fylkeskommunen sikret en bedre forståelse?

Det kommer frem av intervjuene med Akershus fylkeskommune at begrepet ikke var godt forankret blant kommunene og at de innser at de burde lagt opp prosessen annerledes. Selv om de hadde flere møter med kommunene, hvor begrepet ble presentert opplevde man fortsatt misforståelser. Informanten fra Akershus fylkeskommune sier at mer involvering underveis hadde vært en fordel og hadde muligens sikret at begrepet hadde blitt forstått i tråd med hvordan fylkeskommunen ønsket at det skulle bli brukt. De ser også at de burde oppsøkt kommunene mer og tilbudt dem mer veiledning, noe de også prøver å få til mer nå som kommunene jobber med grønn grense.

Informantene både fra kommunene og Akershus fylkeskommune viser til at veilederen har vært med på å avklare flere forhold og gjøre begrepet mer forståelig. Det er ikke sikkert at misforståelsene hadde vært like store hvis veilederen hadde vært klar når planen ble vedtatt eller relativt kort etter. Om grunnen for at det tok så langt tid var fordi regionale myndigheter ikke var helt sikre på hvilken retning de ønsket å gå med den grønne grensen er noe det kan stilles spørsmål ved.

Det er tydelig at det var et behov for at veilederen hadde vært utarbeidet på et tidligere stadium. Veilederen kom mens flere kommuner hadde definert sin grense, noe som gjør at de har måtte gjøre større endringer på grensen etter at den har vært på høring. Det at veilederen kom hele tre år etter planen ble vedtatt, og mens mange av kommunene er midt i behandling av kommuneplanen, er en svakhet og har bidratt til feil forståelse. Det betyr at man nå har en situasjon hvor grønn grense i flere kommuner kan bli vedtatt uten at den er basert på de hensynene som var viktige, sett fra regionale myndigheters ståsted. Selv om man kan korrigere mye etter at grensen har vært på høring og fått tilbakemeldinger fra regionale myndigheter, så står man ovenfor en mulighet for at grensen ikke endres nok. En utfordring med dette er at det er politikerne som skal vedta den grønne grensen til slutt, så det er viktig at forståelsen er så tydelig at det ikke er kun planleggerne i administrasjonen som forstår det på det lokale nivået.

Det synes åpenbart at mangelen på god dialog tidlig i planleggingsfasen og at det tok så lang tid å utarbeide en veileder, var med på å gjøre at det oppstod misforståelser og feil bruk. Det er naturlig at når nye begreper introduseres så trengs det tid for at de blir konkrete og forståelige. Grønn grense bærer nok preg av at det er første gang det introduseres i denne konteksten og trenger tid for å «sette seg». Jeg mener at man kunne unngått noe forvirring og

misforståelser ved at veilederen hadde vært tidligere på plass, og at prosessen hadde lagt opp til mer informasjon ut til kommunene slik informanten i Akershus fylkeskommune sier.

Forskjell på dyrka mark

ATP sier at dyrka mark som ligger utenfor de prioriterte tettstedene skal prioriteres foran utbygging, og lovverket skal praktiseres strengt. Man kan stille seg spørsmålet om dette gjør at de får en økt beskyttelse av dette. Når ATP går inn for at man skal konsentrere veksten vil ikke utbygging utenfor tettstedene være like aktuelt. Dermed vil praktiseringene her ikke ha store betydningen da dette ikke er områder som utbyggere ser på som attraktive. Det er sentrumsnær dyrka jord som er under størst press og mest attraktiv for utbygging.

Jeg er enig med person i Norges Bondelag når det gjelder vurdering om grønn grense svekker jordvernet til dyrka mark som ligger sentralt. Hele premisset for grønn grense er at den skal avklare hvor vekst skal gå foran vern. Og siden vi har en trend der utviklingen skal konsentreres til de prioriterte tettstedene, vil det bety at det kommer til å bli tatt dyrka mark i sentrum. Regional plan legger også opp til at 80% av veksten i kommunen skal skje i forbindelse med det prioriterte tettstedet. Dette betyr da at det vil være et enda større press på områdene i nærhet til sentrum. Fordelen ved å bygge på denne måten for jordvernet vil være at man kan spare arealer fordi man ikke nødvendigvis trenger å bygge ut parkering, veier og andre infrastrukturiltak i like stor grad fordi det allerede finnes. Det er også et mindre behov for slike arealer når man bor tettere på jobb, skole og dagligvarebutikker. Planlegger i Eidsvoll poengterer i sitt intervju at det ikke er sikkert at det å legge opp til utbygging basert på finmasket grensestruktur vil være negativt for jordvernet. Dette må da basere seg på at man bygger der det ikke dyrka mark for at det skal ha en god effekt for dyrka mark.

Utfordringer for samordning på tvers av nivåer

En av utfordringene ved flernivåstyring er at det skal samordne lokale interesser og nasjonale føringer og målsetninger. Det er ikke nødvendigvis slik at disse er i samsvar, og at samordning er den beste måten å løse utfordringene på.

Et viktig moment innenfor flernivåstyring er at de forskjellige nivåene samhandler og påvirker hverandre. Med vedtaket av den regionale planen har regionale myndigheter nå fått et verktøy som påvirker hvordan nivået under gjennomfører sin arealplanlegging. Den

regionale planen har nå bundet kommunen ved at regionale myndigheter kan fremme innsigelse hvis kommunene ikke følger føringene og utviklingen for regionen som er lagt til grunn i den regionale planen. På den måten skaper man en horisontal samhandling som går ovenfra og ned.

Horisontal samhandling kan også bety at man påvirker oppover. Tennøy (2012) sier at flernivåstyring betyr at planer på lavere nivå kan påvirke de på høyere nivå. For regionale myndigheter betyr det at de bindes ved vedtak som gjøres av kommunen, så lenge de er i samsvar med den regionale planen. Dermed vil kommunen på det lavere nivået gjennom sin fastsetting av grønn grense legge forutsetninger for hvordan det regionale nivået legger opp sin utvikling av regionen. Med bakgrunn i at planen er i tråd med den regionale planen vil det forplikte regionale myndigheter til å gjøre grep som er i tråd med dette og ikke på akkord med kommunens avgjørelser. Dermed vil regionale myndigheter måtte følge opp den kommunale planleggingen ved at de også må tilpasse sin planlegging til det som blir gjort på det lokale planet. At man samordner planlegging på denne måten gjør at man i større grad kan unngå konflikter fordi planene på nivåene forplikter hverandre og skal være i samsvar.

I følge Rykkja (2008) sier nærhetsprinsippet og subsidiaritetsprinsippet at man skal legge avgjørelser så nært de som blir berørt som mulig. I Regional plan for Jæren så er langsiktige grense definert på det regionale nivået, og det er opp til kommunene å følge opp og respektere de føringene som er lagt der. Også i den regionale planen for Østfold blir grensen definert på det regionale nivået, og legger til grunn at kommunene skal følge opp regional planlegging i sin planlegging. I ATP har man definert grønn grense som en retningslinje i den regionale planen, og valgt å flytte avgjørelsen for hvor grønn grense skal gå ned på det kommunale nivå og kommuneplanen. Dermed har ATP gjort en annen vurdering enn de to andre regionale planene når det gjelder de lavest mulige nivået man kan legge avgjørelsen om grønn grense.

Prinsippet sier også at man skal legge avgjørelsen til de som har mest kunnskap om forutsetninger og konsekvensene av avgjørelsen. Det er allerede etablert i lovgivningen at kommunene har ansvaret for sin arealplanlegging og kan godkjenne egne planer så lenge det ikke foreligger innsigelser fra myndigheter på høyere nivå. Med dette som utgangspunkt er det naturlig at ATP legger opp til at grønn grense skal defineres på det lokale nivået, da de har best kunnskap om forholdene i sin kommune. Dermed vil plasseringen av grønn grense på det lokale nivået være riktig. Men man må spørre seg om kommunen er i stand i å ta hensyn til jordvernet, som er en nasjonal interesse når de skal definere en grense for lokale forhold og utvikling.

Det å vurdere vern av dyrka mark opp mot andre samfunnsinteresser er vanskelig når man ser lokale interesser opp mot nasjonale føringer og mål. Det regionale nivået er nok i større stand til å se helhetlig og langsiktig utvikling. En kommune som skal definere grensen innenfor sin geografiske avgrensning vil nok ha problemer med å se regionen under ett når de legger grensen. En løsning hadde vært å løfte avgjørelsen om omdisponering av dyrka mark opp til fylkesmannen. På den måten ville man stått bedre rustet til å nå regjeringens mål om å redusere årlig omdisponering. Informant i Norges Bondelag mener at dette hadde vært fornuftig da lokal politikerne er under et stort press til å se «kortsiktig» gevinst og er vanskelig for dem å veie opp lokale hensyn, som vekst og utvikling mot nasjonale føringer og mål. Jeg ser en at en av fordelene ved dette hadde vært, som nevnt over, at man ville fått en avgjørelse mer basert på nasjonale føringer, og som muligens i større grad ville vært mer langsiktig, siden de kan se et større område under ett og gjøre prioriteringer deretter. Burde ATP fulgt samme praksis som de regionale planene for Jæren og Østfold? Hvor mye av den langsiktige grensen er definert på det regionale nivået? Fordelen med dette er at man ville få en mer helhetlig tankegang bak grensen og viktige hensyn som vern av dyrka mark. Dette ville også være mer i tråd med et mer aktivt jordvern, jfr. det informanten fra Norges Bondelag nevner ovenfor, og ville være en måte å bedre håndtere presset mot lokale politikerne for å bygge ut dyrka mark.

Ulempene med å legge det på det regionale nivå vil fort føre til at den kunne ha blitt for generell og lite spesifikk for kommunene å jobbe med. Inntrykket fra de regionale planene for Jæren og Østfold er at de blir for vide og mer langsiktige enn det de trenger på grunn av at de defineres på det regionale nivået, hvor det ofte mangler den lokale kunnskapen. De lokale politikerne ville nok også antagelig følt seg tilsidesatt, og at deres mulighet for utvikling og vekst ble tatt vekk fra dem.

I Planlovutvalget (2005) så trekkes det frem at det lokale selvstyret kan være med på å fremme en mer variert politisk diskusjon og avgjørelser enn det det statlige nivået har mulighet for. Denne variasjonen er viktig for å sikre det kommunale selvstyret. Kommunene må kunne vedta grønne grenser som ikke er like, men allikevel ha sitt utgangspunkt i føringene fra regionale myndigheter.

Om det er positivt eller negativt for det lokale selvstyret at de må følge føringene fra ATP i sin arealplanlegging kan sees fra to sider. Hvis den regionale planen er et hinder for kommunene og de ikke ønsker at utviklingen skal være på den måten er det negativt. Men hvis ATP brukes som en metode for staten til å styre utviklingen av kommunene mot en

fremtidig utvikling og tettstedsutvikling som man ønsker så er det positivt. Det er viktig å huske på at det kommunene gjør har påvirkning utenfor kommunegrensen. Det er viktig at det er en sammenhengende planlegging og utvikling. Noen må se det store bildet og ikke kun de lokale forholdene.

Selv om det er utfordringer med å legge forvaltningen av dyrka mark til kommunene, hvor politikere må veie «kortsiktig» gevinst opp mot mer langsiktig vern. Så mener jeg at det er riktig at beslutningen legges til det lokale nivået. Det er helt klart at kommunene er de som kjenner forholdene i kommunen best og har best utgangspunkt for å legge grensen basert på lokale forhold. Det gir også muligheter for en organisk og naturlig utvikling av tettstedene hvor lokale forhold og ønsker lettere kommer frem. Utfordringen er som nevnt at man på det lokale nivået ofte tar mer hensyn til sine lokale utfordringer enn de nasjonale. Derfor er regionale myndigheter nødt til å involvere seg sterkere i kommunenes arbeid med grønn grense, og ha en tettere dialog med dem.

En annen utfordring er en tankegang som jeg mener fort kan oppstå i kommunen. Hvorfor skal vår kommune måtte begrense vekst og utvikling for å ta vare på dyrka mark, når ikke nabokommunen gjør det? Noe som fører til en grønn grense som kanskje ikke er realistisk og godt nok definert. Ved flere tilfeller har lokalpolitikere gått ut og kritisert ATP for at den reduserer det kommunale selvstyret i media. Blant annet Christian Bendz, lokalpolitiker i Nannestad gikk ut og sa at «I Nannestad har vi fire tettsteder, men opplever at areal- og transportplan for Oslo og Akershus begrenser vårt lokale handlingsrom...» og «Da kan vi ikke ha hindringer som begrenser vår utvikling, men skal være en ja-kommune på lik linje med Ullensaker» (Haraldsen, 2019)

Norsk planlegging har gått i retning av mer samarbeid eller samordning mellom de forskjellige styringsnivåene og etatene . Dermed vil det være naturlig å trekke en konklusjon som sier at styringsproblemene som har oppstått med grønn grense har bakgrunn i manglende eller for svak samordning.

Det virker som at det regionale nivået har tatt innover seg utfordringene kommunene har med grønn grense, slik informanten i Akershus fylkeskommune beskriver. De forsøker å rette opp dette ved å få til mer samordning gjennom å invitere til møter og gå i dialog med kommunene for å sikre begrepet og bruken.

Det at de to nivåene hadde fått til et bedre samarbeid på et tidligere tidspunkt ville betydd at grensen mest sannsynlig ikke ble definert slik den ble.

Arbeidet med forståelsen av begrepet grønn grense har vist at nivåene har forskjellige hensyn å ta vare på, noe som gjør styring og samarbeid på flere nivåer utfordrende. Dette påvirker også hvordan begrepet grønn grense oppfattes på de forskjellige nivåene. En utfordring for flernivåstyringen er at den øverste myndigheten ofte styrer gjennom mål og føringer og ikke utvikler verktøy de lavere nivåene kan benytte seg av. I dette tilfellet så har faktisk regional myndighet utviklet verktøy som nivåene under kan bruke. Problemet er at regional myndighet utarbeider verktøyet med det regionale perspektivet for øye, og for å oppnå sine mål. Dermed blir det vanskelig for kommunene å bruke verktøyet slik det er tenkt. Kommunale avgjørelser er ofte styrt av politiske oppfatninger og har ofte en tankegang hvor man kun ser sin egen kommune, og ikke tar innover seg de regionale hensynene. Informanten i Akershus fylkeskommune sier også dette; «Men vi vet at når teori eller planpraksis løftes opp til politikerne så er det andre hensyn man ønsker å ivareta.» (pers. meld 26.03.2019)

Min vurdering er at fordelene med å trekke det ned på det lokale nivået vil være at politikerne og administrasjonen føler et sterkere eierskap til grensen. På bakgrunn av at det er deres avgjørelse, og ikke noe de følte de fikk tredd ned over hodet ovenfra. Informant fra plansekretariatet fremhever dette som en god grunn for å ikke legge for sterke føringer i den regionale planen. Dette kan være en faktor som gjør at føringene i grønn grense i større grad opprettholdes.

Inntrykket som jeg sitter igjen med er at grønn grense ikke i første omgang er tenkt som noe som skal gi dyrka mark sterkt vern, men heller at det er et verktøy for å avgrense tettstedet. Så kan man argumentere for en heldig konsekvens av kompakt byutvikling og mindre spredt utbygging er at mer jord vernes. Selv om man mener at man skal bygge der det allerede er bygd betyr også grønn grense at det åpner opp for at man er mindre restriktive ovenfor sentral dyrka mark. ATP sier at innenfor grønn grense skal vekst gå foran vern.

Avgrense grønn grense

Grønn grense skal defineres rundt de prioriterte tettstedene. Det betyr dermed at det er sentrumsnær dyrka mark og ikke dyrka mark lengre unna tettstedene som blir påvirket av hvor grensen legges. Hvilken betydning dette vil ha for disse arealene er ikke tydelig enda, og vi må se hvordan grønn grense utvikler seg i løpet av perioden hvor de neste kommuneplanene rulleres før man får noen pekepinn på dette.

Ovenfor drøftet jeg hvordan forskjellig forståelse har gjort at det har oppstått en misforståelse om hvordan og hva man skal bruke grønn grense til. Hvor vid eller smal den grønne grensen blir er avgjørende for hvilken status dyrka mark nært sentrum får. For jordvernet vil det «beste» være at grensen blir så smal som mulig. Nedenfor vil jeg diskutere noen faktorer som er med på å si noe om dette.

Ut fra intervjuene er tidshorizonten for grønn grense en viktig faktor for hvordan den avgrenses. Informantene fra det regionale nivået var klare på at det å legge en kommuneplanperiode til grunn var viktig for å lykkes med dette. Et lengre tidsperspektiv ville gjort at grønn grense som et strategisk verktøy ville miste sin hensikt. Oppfatningen til planlegger i Sørums kommuner er at det ikke nødvendigvis stemmer og opplyser at de har tenkt 20 år frem i tid når de har jobbet med grønn grense.

En viktig faktor som det er vanskelig å måle er holdninger og hvilke verdier man legger i det å ta vare på dyrka mark. Det kommer tydelig frem i intervjuet med planlegger i Eidsvoll som forteller at lokale politikere ofte har en mentalitet som sier at de må holde av plass, i tilfellet en stor utbyggingsaktør som Olav Thon eller lignende kommer og ønsker å bygge i kommunen. De er også mer tilbøyelige til å ta hensyn til lokale forhold, slik de har gjort i Eidsvoll hvor ny skole er plassert på dyrka mark. I Sørums kommuner utvidet politikernes administrasjonens forslag til grønn grense før den ble lagt ut på høring, som kan være et tegn på at de er redde for å ikke holde av nok plass. Sørums kommuner har lagt til grunn et potensial for 2249 boliger innenfor grønn grense. Vekstprognosene deres sier at det kommer til å bli behov for 1620 boliger i planperioden. Dermed har kommunen lagt en grønn grense som har potensial for ca. 600 flere boliger enn det er behov for. Noe av det ekstra bolig-tallet kan begrunnes i at det ikke er sikkert at alle prosjekter som ligger innenfor grensen blir realisert, dermed er man avhengig av å ha noen flere boliger liggende inne enn det prognosene sier at det er behov for. Dokumentet om grønn grense sier også at det er potensial for langt flere enn de 2249 boligene innenfor grønn grense.

Eksemplene fra Sørums kommuner og Eidsvoll er nok ikke unik for kommunenes vurdering av fastsettinga av den grønne grensen, noe som er med på å gjøre at man sitter med en grense som er for vid i forhold til hva den egentlig kunne eller burde vært. Dette påvirker avgrensningen i en negativ forstand, og er noe som regionale myndigheter må følge opp tett i sin oppfølging.

Skal grønn grense være juridisk bindende?

Hvilke oppfatninger er det av fordeler og ulemper ved å gjøre grønn grense juridisk bindende på det kommunale og regionale nivået?

For det regionale nivået så er inntrykket at dette ikke er noe de ser på som viktig. De vil heller ikke bruke sin myndighetsrolle for få kommunene til å definere en grønn grense. Dette bekreftes av informanten i plansekretariatet ved at vedkommende mener at planen ikke hadde kommet så langt hvis det skulle vært juridisk bindende. Det hadde gjort at kommunene hadde satt seg på bakbeina.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018) skriver i sitt høringsbrev til kommuneplanen for Sørumsand kommune at «det ikke kan fremmes innsigelse til grønne grenser ettersom de ikke er juridisk bindende, men vi fraråder sterkt at kommunen vedtar grønne grenser for Frogner og Sørumsand som vist i temakartet» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s. 3). Også i høringsbrev til kommuneplaner i andre kommuner kommer Fylkesmannen med lignende uttalelser. Spørsmålet blir hvilke muligheter regionale myndigheter har for å påvirke kommune i sin utfordring av grønn grense hvis de ikke kan komme med innsigelse.

Noe som kommer til å bli gjenstand for debatt og spørsmål er hva som skjer hvis det er uenighet mellom regionale myndigheter og kommunene i spørsmål om grønn grense. Spørsmålet blir da om den vil falle eller om regionale myndigheter har andre verktøy for å få dette igjennom. Dette er et interessant spørsmål, da grønn grense kun er ment som en retningslinje og det vil være vanskelig for regionale myndigheter å utøve noen myndighet ovenfor kommunene for at grønn grense innrettes slik regionale myndigheter ønsker. Dermed er det viktig at regionale myndigheter er tydelige på bakgrunnen og hensikten man ønsker at grønn grense skal oppnå, slik at kommunene opplever det som et fornuftig plangrep. Hvordan regionale myndigheter kan styre grensen slik de ønsker gjenstår å få noe klart svar på. Det er tydelig at mer samordning og samarbeid er essensielt hvis de skal få denne innflytelsen

En annen utfordring med å gjøre dette juridisk bindende og del av PBL er at det da kunne bety at en konsekvens er at alle kommuner i landet måtte innarbeide dette i sine kommuneplaner. Dette vil kanskje ikke være hensiktsmessig fordi utfordringen med tettstedsutviklingen er mer fremtredende i tettstedene rundt Oslo, og ikke føles relevant for mesteparten av kommunene i Norge. Urbanisering og fortetting som vil gi større tilgang til kollektivtilbud og mindre behov for transport vil ikke være relevant for mindre kommuner i utkant-Norge som ikke har befolkningsgrunnlaget for det i utgangspunktet. Jeg tror derfor at det kan være en utfordring å

gjøre det juridisk bindende da dette er noe som ikke vil oppleves som relevant for mesteparten av kommunene i Norge.

Jeg forstår det som at hvis man gjør grønn grense juridisk bindende må den innføres i alle kommuner i Norge, noe som ikke nødvendigvis er hensiktsmessig. Men som planlegger i Sørums kommuner forteller i intervju så er PBL i stadig utvikling og man høster erfaringer av dette, så kan det hende at lovgivningen utvikler seg denne veien. Person i plansekretariatet forklarte også at det er ikke sikkert at den regionale planen ville fått samme gjennomslagskraft og aksept hos lokal politikere hvis den var juridisk bindende. Dette er noe jeg er enig i sett i sammenheng med diskusjonen ovenfor om lokalpolitikeres eierskap til grep og planer som kommer ovenfra.

Grønn grense som planverktøy

Når enn først har avklart hvordan planleggerne i kommunen skal bruke grønn grense, kan man stille spørsmålet ved om dette er et verktøy som planleggerne har bruk for. Hvorvidt grønn grense kan bli et velfungerende planverktøy er ikke noe man kan si med sikkerhet, fordi det vil være behov for noen rullinger og flere prøvinger av grensen over de neste årene for å se hva den kan gi. Allikevel er det allerede nå mulig å gjøre seg opp noen meninger om den og hvilke kvaliteter og muligheter den kan gi som verktøy for planleggere ut fra det informantene har sagt om deres første møte med den.

Hvilke forutsetninger må være der for at det skal fungere?

Som nevnt om etableringen av grønt belte i Canada, så mente Amal (2008) at det er fire forutsetninger som er viktige for at grønn grense skal bli en suksess. De fire punktene er at det må være en politisk vilje, befolkningen må støtte tiltaket, grensen må definere begrensninger og lovgivningen må være på plass.

Er det politisk vilje?

Den politiske viljen for grønn grense er nok fortsatt noe uklar. På statlig nivå er det en klar oppfatning om fortetting i tettstedene og mindre satellittutbygging. En konsekvens er dermed at det ønskes at kommunen skal innarbeide den grønne grensen. Hvordan dette blir oppfattet av lokalpolitikere er nok noe mer uklart. Intervjuene gir inntrykk av at politikere ikke helt

vet hva de vedtar og hvilken konsekvens dette gir enda. Men informantene uttrykker at politikerne synes vern er viktig og er noe de ønsker å legge til rette for, noe som gir et inntrykk av at det også er en politisk vilje for dette på det lokale nivået. Hva som blir det faktiske utfallet når vern settes opp mot utbygging når avgjørelsen skal tas blir spennende å se, men man ser at ofte så vinner utbygging.

Befolkningenes støtte

Denne oppgaven har ikke undersøkt hvilken støtte grønn grense har blant befolkningen. Men når inntrykket er at selv ikke planleggere og politikerne har forstått hva grønn grense er, og hva betydningen vil bli i praksis, så kan det godt hende at befolkningen ikke har noe forhold til grønn grense, og at det ikke er noe de er opptatt av. Det vi vet er at folk verdsetter dyrka mark og lokal matproduksjon høyt. Dermed er det naturlig å tenke at grønn grense har en verdi hos befolkningen, hvis de blir klar over den og betydningen den kan ha for dyrka mark. Jeg ser for meg at grønn grense ville fått stor støtte i befolkningen, hvis det fikk samme oppmerksomhet som grønt belte i Canada opplevde.

Definerer grensen begrensninger?

Det tredje punktet omhandler at grensen må definere områder hvor fremtidig utvikling er tillatt og hvor det er begrenset. Grønn grense gir et svært tydelig skille mellom 'innenfor' og 'utenfor' når det gjelder utvikling. ATP sier at kommunene skal legge til rette for utvikling innenfor grensen. Dette vil være et tydelig signal til utbyggere om hvilke områder de bør konsentrere seg om å utvikle og fortette. Grønn grense gir også en klar forventning om at vekst bare i liten grad skal skje på utsiden av den grønne grensen.

Lovgivning

Per dags dato har grønn grense ingen juridisk bindende kraft. Dette gjør at regionale myndigheter må bruke andre metoder for å få gjennomført grønn grense. Regionale myndigheter kan bruke sin innsigelsesmyndighet på områder som ikke er i tråd med nasjonale føringer. Blant annet gjorde Fylkesmannen dette når kommuneplanen for Sørumsdal lå på høring. I dokumentet sier Fylkesmannen at han ikke kan fremme innsigelse på grønn grense, men fremmer innsigelse til flere områder i kommuneplanen på bakgrunn av nasjonale føringer og

mål. På den måten kan regionale myndigheter styre hvor utviklingen skjer, men kan ikke endre den grønne grensen.

Hvis man ser på Amals (2008) kriterier, så oppfyller arbeidet med grønn grense i norsk planlegging bare delvis «suksesskriteriene» skissert ovenfor. Det er naturlig at det mangler noen forutsetninger, og mer kommer nok til å bli avklart i årene som kommer. En av de største utfordringene er at det ikke foreløpig er noen lovgivning som trykker grensen. Som diskutert ovenfor så vil det bety at kommunene fort vil kunne se bort fra grensen og kan i utgangspunktet gjøre drastiske endringer i den siden de ikke er bundet av den.

Det vi vet er at grønn grense nå gir kommunene en konkret måte å jobbe med tettsteder og utvikling. Grønn grense vil være et verktøy som gjør at planleggerne lettere kan etablere hvor mye utbygging de trenger i kommunen og hvor denne veksten kan komme.

En fordel som grønn grense gir planleggerne er at de kan gi mindre kommuner uten de store faglige miljøene en økt kompetanse. Når administrasjonen utarbeider grønn grense vil de nå kunne vise til konkrete tall og prognoser som sier noe om at bestemte områder må med eller utelates. Dermed vil de få en større forutsetning for at politikerne følger anbefalingene deres, da det har bakgrunn i faktiske tall og prognoser.

Dette kan også føre til at det endrer måten man tenker på. Både i administrasjonen og hos politikerne. Som informanten i Akershus fylkeskommune fortalte så er vi i et skifte fra feltutbygging til konsentrert byutvikling, dermed må det gis konkrete verktøy for å fastsette dette og gjøre det tydelig hvilken retning man vil at tettstedene skal utvikle seg.

Det er tydelig at slik det regionale nivået ønsker at grønn grense skal brukes vil det være med på å bygge opp rundt grunntankene til ATP. Dermed vil det være et godt verktøy for kommunene i sin planlegging for å følge opp nasjonale forventninger og på den måten skape samordning mellom lokale, regionale og nasjonale hensyn.

Kapittel 7 – Avsluttende refleksjoner

Det å skrive en masteroppgave er å jobbe med en oppgave som er i stadig forandring. Slik har det også vært med denne oppgaven, utgangspunktet for oppgaven høsten 2018 har ikke blitt slik som jeg forutså. Når jeg startet opp arbeidet med masteroppgaven min var utgangspunkt å skrive om jordvern i arealplanlegging. Under arbeidet med oppgaven var det andre interessante vinklinger som vekket min interesse. Noe som har gjort at resultatet ble noe annet enn først antatt. Arbeidet med oppgaven har vært svært spennende, og jeg har lært mye om regional planlegging og påvirkningen dette har på kommunens egen planlegging. Problemet som oppstår når forskjellige nivåer skal samordne ble noe jeg ønsket å ta tak i og undersøke nærmere. Misforståelser i bruken og oppfattelsen var en av tingene som tidlig stakk seg frem og ble hoveddelen av oppgaven.

Oppgavens hovedproblemstilling ble definert som følgende:

Hvordan forstås grønn grense av planleggerne i kommunen?

Det ble også definert to underproblemstillinger som skulle hjelpe til å svare på hovedproblemstillingen:

I hvilken grad føler planleggerne at det er et hensiktsmessig planverktøy?

Er bruken i tråd med Regional plan for Oslo og Akershus?

?

Oppgaven viser at planleggerne i kommunen har hatt en annen oppfatning av grønn grense enn det regionale myndigheter så for seg, da de etablerte begrepet i den regionale planen. Dette har resultert at det regionale nivået har vært nødt til å avklare begrepet tydeligere gjennom møter, samlinger og veilederen til grønn grense. Tidsperspektivet og holdninger er faktorer som trekkes frem som viktige faktorer for å avgrense den grønne grensen.

Under arbeidet ble det også klart at regionale myndigheter ikke hadde mulighet til å komme med innsigelse til grønn grense. Dermed forsøker oppgaven å se på hvilke konsekvenser det ville hatt hvis grensen ble juridisk bindende. Ut fra informantenes forståelse er det ikke viktig at grensen blir juridisk bindende, og det ikke er sikkert at den regionale planen som helhet ville hatt samme gjennomslagskraft hvis det ble lagt så sterke bindende føringer på kommunene. Dette henger sammen med nærhetsprinsippet og lokal politikeres oppfatning av det kommunale selvstyret.

Jordvern er et stadig tilbakevendende tema innenfor arealforvaltning. Arealer er en begrenset ressurs, noe som medfører at man alltid tar et valg mellom forskjellige typer bruk. Dette medfører konflikter og vanskelige valg. Oppgaven har vist at vekst og vern er en vanskelig kombinasjon og den ene går på bekostning av den andre. Informantene mener at grønn grense har potensial til å bli et godt verktøy for arealplanlegging og kan øke vernet dyrka mark sentralt har. Men de er klare på at slike verktøy må følges opp med handling og føringer som er i samsvar. Jeg mener at grønn grense er et verktøy som kan ha god påvirkning på jordvernet, men det må handling og føringer på nasjonalt nivå og engasjement fra innbyggerne sin side for at hensynet skal vinne over ønsker om utbygging.

Oppgaven viser at samordning mellom forskjellige styringsnivåer kan være vanskelig, da de forskjellige nivåene har ulikt utgangspunkt når det gjelder forståelser og hvilken nytte eller effekt de ser at et strategisk verktøy har for dem. Det å samordne mellom nivåer er noe som i voksende grad kreves for å møte større utfordringer som klimaendringer og omstilling av hvordan vi tenker om byutvikling. Utfordringen med samordning er ikke eksklusivt for arealplanleggingen, men skjer innenfor all forvaltning i Norge.

Kritikk av eget arbeid

Oppgaven har lært meg mye og har gitt meg en større faglig forståelse av norsk arealplanlegging og regional planlegging. I løpet av arbeidet har det vært utfordringer som jeg i ettertid ser at kunne vært løst annerledes.

Det er alltid vanskelig å vite om de man intervjuer er rett person til rett sted med en begrenset tid for gjennomføring av oppgaven. Jeg ser i ettertid at det kunne vært fornuftig og valgt en eller to casekommuner til. På den måten ville man fått et bredere materiale og ville kunne gi et mer nyansert bilde av forståelsen og oppfatningen av grønn grense.

I løpet av arbeidet med denne oppgaven har jeg også lært mye om grønn grense, og informantene mine har gitt meg mye kunnskap om grønn grense og regional planlegging. Dette bærer intervjuene preg av, hvor de siste intervjuene som ble gjennomført fikk jeg stilt spørsmål som var mer i kjernen av problemstillingen enn i de første intervjuene.

En annen utfordring er tidsbegrensningen. Oppgaven skulle gjennomføres i løpet av et semester. Man trenger mye tid for å utvikle en oppgave og sette seg inn i relevant litteratur og

teori. Dermed blir det alltid et tidspress som gjør at man må gjøre prioriteringer og ekskludere visse ting som man ellers ville kunne inkludert i oppgaven.

Veien videre

I løpet av arbeidet med oppgaven og under intervjuene har det kommet opp flere vinklinger som kunne vært interessant å se nærmere på.

Det hadde vært spennende å se på hvordan grønn grense har endret seg og påvirket kommuneplanleggingen etter at kommuneplanen har blitt rullert noen ganger. Det er først om fem til ti år vi vil se hvilken effekt grønn grense vil ha på den kommunale planleggingen. Det å se på hvilken utvikling den grønne grensen har hatt og i hvilken grad den har fungert etter hensikten er noe som først vil være mulig etter at grensen har blitt vurdert og rullert i noen kommuneplanrullinger. Det vil også være spennende å se om grønn grense får en avgjørende rolle innenfor den kommunale planleggingen og blir et viktig verktøy som blir styrende for kommunens arealutvikling.

Denne oppgaven hadde til hensikt å se på den faglige bakgrunnen og hvilken påvirkning grønn grense kan få på arealplanleggingen. Det ville også vært spennende å rette fokus mot det politiske når det kommer til slike avgjørelser da det til slutt er politikerne som avgjør hvor den grønne grensen skal trekkes. Det å ha intervjuet politikere for å se hvordan de oppfatter den grønne grensen og se om det er et kunnskapsgap der, og hvordan det påvirker politikerens avgjørelser og forståelse av verktøyet hadde vært interessant.

Det kunne også vært spennende og gjort en sammenlignende studie av lignende verktøy i andre land, som for eksempel Danmark og Sverige for å se hvordan det løses der.

Figurliste

Figur 1 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord etter PBL og jordloven for årene 2012-2017. hentet fra: https://www.ssb.no/kofola	31
Figur 2 Organiseringen av plansamarbeidet. Hentet fra http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/	38
Figur 3 Boligpotensial innenfor Råholt/Eidsvoll Verk (Eidsvoll kommune, 2017).	46
Figur 4 Avgrensning av tettstedene Råholt/Eidsvoll Verk og Eidsvoll sentrum (Eidsvoll kommune, 2017).....	47
Figur 5 Frogner og Sørumsand i ATP (Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune, 2018) 47	
Figur 6 Planprosess for rullering av kommuneplan og for kommunedelplan for Frogner (Sørumsand, 2018d).....	49
Figur 7 Grønn grense under høring, Sørumsand (Sørumsand kommune, 2019a)	51
Figur 8 Grønn grense under høring, Frogner (Sørumsand kommune, 2019a)	51
Figur 9 Foreslått revidert grønn grense, Sørumsand (Sørumsand kommune, 2019a)	51
Figur 10 Foreslått revidert grønn grense, Frogner (Sørumsand kommune, 2019a)	51

Kilder

- Aarsæther, N. & Buanes, A. (2018). Den komplekse statsmakta - rollemangfold og styringsutfordringer i planfeltet. I: Aarsæther, N. F., Eva, Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - system, praksis, teori*, s. 109-128. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Akershus Fylkeskommune. (2018). *Veileder grønn grense*. Tilgjengelig fra: https://www.akershus.no/ansvarsomrader/planlegging/?article_id=206276 (lest 11.04.2019).
- Amal, A. K. (2008). Grenbelts to Contain Urban Urban Growth in Ontario, Canada Promises and Prospects. *Planning Practice & Research*, 23 (4): 533-548.
- Amdan, J. & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Benzie, R. & Rushowy, K. (2018). Doug Ford assured developers he plans to open up Greenbelt to housing development. *thestar.com* (30. april 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/04/30/doug-ford-assured-developers-he-plans-to-open-up-greenbelt-to-housing-development.html> (lest 21.03.2019).
- Bråtå, H. O. & Arnesen, O. E. (2003). *Jordbruk, arealplanlegging og landbruksplaner*, 2003:6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming* Oslo: Universitetsforlaget.
- Det Kongelige Landbruks- og Matdepartement. (2013). *Omdisponering og deling - Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§9 og 12*. Rundskriv M-1/2003. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3467107503334e26b980468ded9a96af/rundskriv-m-1-2013-omdisponering-og-deling---revidert-03-09-15.pdf> (lest 03.04.2019).
- DIFI. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*, Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Eidsvoll kommune. (2016). *Planstrategi 2016-2019 og Planprogram for kommuneplan 2016-2030*. <https://www.eidsvoll.kommune.no/siteassets/20-pdf-dokumenter/plan/overordnede-planer/kommunal-planstrategi-og-planprogram-vedtatt.pdf> (lest 24.04.2019).
- Eidsvoll kommune. (2017). *Grunnlagsdokument - Langsiktig grønn grense Råholt*. <https://www.eidsvoll.kommune.no/siteassets/20-pdf-dokumenter/plan/overordnede-planer/kommunedelplan-for-raholt/kunnskapsgrunnlag---langsiktig-gronn-grense-raholt.pdf> (lest 15.04.2019).
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 85-101. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn - system, praksis, teori* s. 69-85. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2018). *Sørums kommune - offentlig ettersyn av kommuneplan 2019-2031 - arealdelen - Fylkesmannen uttalelse med innsigelser*. <https://www.sorum.kommune.no/getfile.php/4359923.1502.uznbuzz7blmlkt/Kommuneplan+2019-2031+-+1.+Fylkesmannen%2C+29.08.2018.pdf> (lest 05.04.2019).
- Green belt act. (2005). *Green belt act (2005)*. <http://www.mah.gov.on.ca/Page189.aspx> (lest 30.04.2019).
- Greenbelt Foundation. (u.å). *Foundation*. Tilgjengelig fra: <https://www.greenbelt.ca/foundation> (lest 20.03.2019).
- Grunnloven. (1814). *Kongerikets Noregs grunnlov*.
- Grønli, K. S. (2011). *Hvordan mate ni milliarder*. Tilgjengelig fra: <https://forskning.no/naturressursforvaltning-landbruk-mat/hvordan-mate-ni-milliarder/740670> (lest 14.04.2019).
- Hansen, T. (2014). *Flernivåstyring. I*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/flerniv%C3%A5styring> (lest 05.03.2019).
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Higdem, U. (2018). *Regional plan. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (red.) Plan- og bygingsloven - fungerer loven etter intensjonene, s. 119-135*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haraldsen, M. (2019, 19.03.2019). Tok problemet med regional arealplaner helt til topps. *Eidsvoll Ullensaker blad*, s. 3.
- Hatløy, D. S. (2016). *Nasjonal jordvernstrategi vedtatt av Stortinget*. Tilgjengelig fra: <https://www.naturviterne.no/blogg/nasjonal-jordvernstrategi-vedtatt-av-stortinget-article13391-484.html> (lest 12.04.2019).
- Helgøy, I. & Aars, J. (2008). *Introduksjon. I: Helgøy, I. & Aars, J. (red.) Flernivåstyring og demokrati, s. 5-24*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Higdem, U. (2012). *Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) Utfordringer for norsk planlegging, s. 102-120*. Kristiansand: Cappel Damms Høyskoleforlaget.
- Higdem, U. & Hagen, A. (2018). *Regional planlegging - mellom stat og kommune. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) Plan og samfunn - system, praksis, teori, s. 87-108*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jeffords, S. (2018). Ford reverses course on Greenbelt development, says he'll maintain protected area. *guelphmercury.com* (1. mai 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.guelphmercury.com/news-story/8582112-ford-reverses-course-on-greenbelt-development-says-he-ll-maintain-protected-area/> (lest 21.03.2019).
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Jordlova. (1995). *Lov om jord*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23> (lest 03.04.2019).

Kleven, T. (2011). *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging*. Trondheim: Tapir Forlag.

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (2009). § 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-5-4-myndighet-til-a-fremme-innsigelse-t/id556754/ (lest 12.04.2019).

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kommunal planlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-byggningsloven/plan/kommunal-planlegging/kommuneplanlegging/id418034/> (lest 10.04.2019).

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (2014b). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (lest 10.04.2019).

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf (lest 24.04.2019).

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (2016). *En historisk dag for lokaldemokratiet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/> (lest 10.04.2019).

Kommunal- & moderniseringsdepartementet. (u.å). *Innsigelsessaker*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-byggningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/id2008038/> (lest 12.04.2019).

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Landbruks- og matdepartementet. (2016). *Fylkesnytt fra Telemark 2/2016*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fylkesnytt-fra-telemark-22016/id2501386/#analysemodul>.

Landbruks- og matdepartementet. (2018a). *Jordvern*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/> (lest 16.01.2019).

Landbruks- og matdepartementet. (2018b). *Oppmodar til felles innsats for matjorda*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppmodar-til-felles-innsats-for-matjorda/id2618097/> (lest 12.04.2019).

Landbruksdirektoratet. (2015). *Omdisponering og deling*. Tilgjengelig fra: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/omdisponering-og-deling#omdisponering-av-dyrka-og-dyrkbar-jord> (lest 03.04.2019).

- Landbruksdirektoratet. (2019). *Nasjonale mål og føringer*. Tilgjengelig fra: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/areal-og-jordvern/jordvern/nasjonale-mal-og-foringer#jordvernmaalet> (lest 12.04.2019).
- Lillestrøm kommune. (2018). *Nå bygger vi Lillestrøm kommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.lillestrom.kommune.no/article/na-bygger-vi-lillestrom-kommune> (lest 04.04.2019).
- Oslo kommune & Akershus Fylkeskommune. (2018: 20.02). *Regional plan for areal og transport*. <https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury park: Sage.
- PBL. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Planlovutvalget. (2001). *NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Planlovutvalget. (2005). *NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet <https://www.regjeringen.no/contentassets/88b67977ce804008a14b565bd32e95fe/no/pdfs/nou200520050006000dddpdfs.pdf> (lest 10.04.2019).
- Plansamarbeidet. (u.å-a). *Hva er plansamarbeidet* Tilgjengelig fra: <http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/> (lest 12.04.2019).
- Plansamarbeidet. (u.å-b). *Prosjekteiere*. Tilgjengelig fra: <http://plansamarbeidet.no/om-plansamarbeidet/ansvar/> (lest 22.02.2019).
- Prop. 127S. (2014-2015). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudjettet 2015 m.m.* Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012). *Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra*. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet* s. 9-30. Oslo: Abstrakt forlag.
- Rogeland fylkeskommune. (2013). *Regional plan for Jæren 2013-2040* <http://www.rogfk.no/content/download/8877/105434/version/1/file/Regionalplan+for+J%C3%A6ren+2013-2040.pdf> (lest 16.04.2019).
- Rykkja, L. H. (2008). *Flernivåstyring og regulering av mattrygghet*. I: Helgøy, I. A., Jacob (red.) *Flernivåstyring og demokrati*, s. 73-96. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røsnes, A. (1984). *Jordvernensyn som jordvernets fiende. Arealbrukskonflikter, arealforbruk og byutvikling. Plan og arbeid (1): 12-22.*
- Settem, O. J. (2016). *Subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmarginen i EMK-retten. Jussens venner*, 51 (03/2016): 119-141. doi: 10.18261/issn.1504-3126-2016-03-01.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting Qualitative Data*, b. 5. London: SAGE.

- Smith, E. (2003). Grunnlovsfesteting av kommunalt selvstyre. *Lov og Rett*, 42 (01/2003): 3-20.
- Smith, E. (2012). En naturlov? Om kommunenes plass på bunnen av forvaltningshierarkiet. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 31-66. Oslo: Abstrakt forlag.
- St. meld. nr. 29. (1996-1997). *Regional planlegging og arealpolitikk*. miljødepartementet, K.-o.
- St. meld. nr. 31. (2001-2001). *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2000-2001-/id194354/sec1> (lest 30.04.2019).
- Statens vegvesen. (2018). *Innsigelse til kommuneplan for Sørums kommun 2019-2031*. <https://www.sorum.kommune.no/getfile.php/4360060.1502.pizjpinkiuqkk/3.+Vegvesenet%2C+25.09.2018.pdf> (lest 22.04.2019).
- Statistisk sentralbyrå. (2018). *Befolkning*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde> (lest 19.02.2019).
- Stigen, I. M. (2002). Kryssende hensyn i jordvernet. I: Rommetvedt, H. (red.) *Matmakt Politikk, forhandlinger, marked*, s. 89-112. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørums Kommune. (2018a). *Kommuneplanen 2015-2027*. Tilgjengelig fra: <https://www.sorum.kommune.no/kommuneplan-2015-2027.364686.no.html> (lest 15.03.2019).
- Sørums Kommune. (2018b). *Kommuneplanen 2019-2031 - Under arbeid*. Tilgjengelig fra: <https://www.sorum.kommune.no/planprosess-for-rullering-av-kommuneplan-og-for-kommunedelplan-for-frogner.6013449-423532.html> (lest 15.03.2019).
- Sørums Kommune. (2018c). *Kommuneplanen 2019 – 2031. Mottatte høringsuttalelser og forventet sluttbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://www.sorum.kommune.no/kommuneplanen-2019-2031-mottatte-hoeringsuttalelser-og-forventet-sluttbehandling.6179778-423532.html> (lest 19.03.2019).
- Sørums Kommune. (2018d). *Planprosess for rullering av kommuneplan og for kommunedelplan for Frogner*. Tilgjengelig fra: <https://www.sorum.kommune.no/planprosess-for-rullering-av-kommuneplan-og-for-kommunedelplan-for-frogner.6013449-423532.html> (lest 19.03.2019).
- Sørums kommune. (2019a). *Grønn grense og vekstpotensial, behov for bolig og næring i sentrum av Sørumsand og Frogner - Revidert etter høring*. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/SORUM/File/Details/966520.PDF?fileName=.5.1%20Utredning%20-%20gr%C3%B8nn%20grense%20og%20vekstpotensial%20-etter%20h%C3%B8ring&fileSize=2572557> (lest 09.04.2019).
- Sørums kommune. (2019b). *Saksfremlegg - 2. gangsbehandling av kommuneplan 2019-2031 arealdelen*. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/SORUM/File/Details/956467.PDF?fileName=2.gangsbehandling%20av%20kommuneplan%202019%20-%202031-%20arealdelen&fileSize=1485493> (lest 09.04.2019).

Sørums Kommunestyre. (2019c). *Saksprotokoll 2. gangsbehandling av kommuneplan 2019-2030*. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/SORUM/File/Details/978239.PDF?fileName=978239_5_1.PDF&fileSize=392309 (lest 05.05.2019).

Tennøy, A. (2012). Areal og transportplanlegging - institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning. *Kart og Plan*, 72: 266-277.

Yin, R. K. (2009). *Case study research*. California: Sage.

Intervjuer

Nummer	Aktør	Når, hvor
Nr. 1	Person i plansekretariatet	12. mars 2019 kl 13:00 Ås rådhus, Ås
Nr. 2	Planlegger Sørums kommun	22. mars 2019 kl 10:00 Sørums rådhus, Sørums
Nr. 3	Ansatt i Akershus fylkeskommune	26. mars 2019 kl 08:00 NMBU, Ås
Nr. 4	Planlegger Eidsvoll kommun	28. mars 2019 kl 13:00 Eidsvoll rådhus, Eidsvoll
Nr. 5	Ansatt i Norges Bondelag	4. april 2019 kl 10:00 Bøndenes Hus, Oslo

Vedlegg 1

15.3.2019

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjektittel

Grønn grense - et verktøy for jordvern i arealplanlegging

Referansenummer

832410

Registrert

30.01.2019 av Joakim Røed - joakim.roed@nmbu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for by- og regionplanlegging

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Synne Movik, synne.movik@nmbu.no, tlf: 4767231221

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Joakim Røed, joakimroed@gmail.com, tlf: 95180032

Prosjektperiode

15.01.2019 - 15.05.2019

Status

15.03.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

15.03.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 15.03.2019. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2019.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway