

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne oppgåva markerar slutten på masterstudie i By- og regionplanlegging, ved institutt for landskapsplanlegging på Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Det er mange eg vil takke for hjelp på vegen, då eg ikkje hadde kome i mål utan dei. Fyrst og fremst vil eg rette ein stor takk til mine engasjerte og kunnskapsrike rettleiarar, hovudrettleiar Knut Bjørn Stokke og biretleiar Nikolai K. Winge, for god hjelp og tett oppfølging i arbeidet. Frå rettleiarane har eg fenge konstruktive og oppmuntrande tilbakemeldingar i alle av oppgåvas fasar. Eg vil også takke Miljøverndepartementet for stipend til masteroppgåva, og for at eg fekk delta på nasjonalt seminar om planlegging på Helgaker gard i Gran kommune i vinter.

Eg vil vidare takke informantar i administrasjonen og den politiske leiinga i Tvedestrand kommune, informant i fylkesmannens miljøvernnavdeling og informant i fylkeskommunen, for å ha satt av tid til intervju, og gitt meg mykje god og utfyllande kunnskap om pilotprosjektet.

Til slutt vil eg takke sambuaren min og dei flotte jentene på masterkontoret for støtte, gode stunder og sosiale input, som eg ikkje kunne vore forutan i dette semesteret. Familie og venner fortener også ein stor takk for oppmuntring og ulik bistand til oppgåva.

Ås, 14. mai, 2013

Silje Nesland

Samandrag

Det har lenge vore eit høgt utbyggingspress i strandsona, særleg langs Skagerakskysten og i nærleiken av byar og tettstader. Bakgrunnen for presset er den stadige kampen om plassen langs kysten. På grunn av lite heilskapleg og langsiktig planlegging i strandsona, har det ført til at utbyggingar har skjedd gjennom enkeltvise dispensasjonar, og resultert i ein såkalla bit-for-bit utbygging. I ein slik utbygging er det ikkje dei enkelte tiltaka som er problemet, men summen av alle tiltaka som blir sett på som den store utfordringa. I den nye plan- og bygningslova er byggjeforbodet i 100-meterbeltet langs sjø stramma inn, og det er gitt eit nytt vilkår i § 1-8 tredje ledd der ein kan nyansere byggjeforbodet ved å fastsette eigne byggegrenser i plan. Ved bruk av byggegrenser kan kommunane detaljregulere den framtidige bruken eller bevaringa av areala i ein overordna plan.

Denne masteroppgåva handlar om korleis Tvedestrand kommune har brukt byggegrenser i ein kommunedelplan for å nyansere byggjeforbodet i strandsona, og legg opp til ein planlegging av strandsona som tar omsyn til lokale forhold. Ved å sjå på bruken av byggegrenser som verkemiddel, søker oppgåva å beskrive korleis planlegging av strandsona endrast gjennom fastsetting av byggegrenser, i forhold til slik strandsonevernet regulerast gjennom det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Det blir også undersøkt kva for kunnskaps- og omsynsgrunnlag kommunen har fastsett byggegrensene på.

Tvedestrand kommune er valt som studieområde, der oppgåva tar utgangspunkt i kommunens pilotprosjekt som omhandlar kommunedelplan for «kystsonenes byggeområde». Semistrukturerte intervju har blitt utført med tilsette i Tvedestrand kommune, fylkesmannens miljøvernavdelinga i Aust-Agder og Aust-Agder fylkeskommune. Det er også utført eit dokumentstudie av kommunens plandokumenter og eit studie av sentrale rettsreglar i plan- og bygningslova.

Resultata viser at Tvedestrand kommune har satt i gong med ein differensiert planlegging av strandsona, som eit forsøk på å oppretthalde eit levande kystsamfunn, der dei kan tillate ei vidareutvikling i eksisterande busetnadsområde, samtidig som omsynet til naturmangfald og allmenne interesser blir ivaretatt. Byggegrensene deler strandsona inn i to delar, der det i området framom byggegrensene og nærmast sjøen, er lagt opp til eit strengt vern med ein streng dispensasjonsåtgang. Bak byggegrensene har kommunen fastsett konkrete planføresegner for kva for tiltak som kan oppførast på bakgrunn av ei byggjeløyve, og som dermed ikkje behøver dispensasjon. På nokon område har kommunen fastsett byggegrenser heilt nede i sjøkanten eller ut i sjøen. Dette kan dermed skape utfordring for allmennheitas tilgjengelegheit på sikt. Det er særskilt omsynet til naturmangfald som har vore avgjerande kriterier for fastsetting av

byggegrensene, men også eksisterande tilgjengelegheit har vore prioritert. Kommunen var tidligare i ein kontinuerlig konflikt med fylkesmannens miljøvernavdeling, då dei var usamde om kvar einaste dispensasjonssak innanfor 100-metersbeltet. Etter utskiftingar av tilsette i fylkesmannens miljøvernavdeling, har det vore eit nært samarbeid mellom partane, som har resultert i ein open dialog og gjensidig tillit, som i stor grad samsvarer med ein kommunikativ planprosess. Samspelet har vore betydingfullt for plangjennomføringa, og planens art som eit pilotprosjekt har spela ein stor rolle for at kommunen har fenge tett oppfølging og nyttig bistand i arbeidet. Ved fastsetting av differensierte byggegrensar har kommunen i større grad enn gjennom det generelle byggjeforbodet, lagt opp til ein heilskapleg og planbasert styring av strandsona, der kommunen i større grad kan bestemme planlegginga av si eiga strandsona. Byggegrensar som verkemiddel dempar i større grad bit-for-bit utbygginga frå enkeltvise dispensasjonar, og beskyttar naturmangfaldet på området.

Summary

There has been high development pressure in the coastal zone for a considerable time, in particular along the Skagerak coast and in the vicinity of towns and urban areas. This pressure has been caused by the constant struggle for space along the coast. The lack of coherent, long-term planning in the coastal zone has led to developments that have come about through individual exemptions, and resulted in a piecemeal development. In this kind of development, the individual initiatives are not the problem, but the total number of activities is regarded as presenting the greatest challenge. In the new Planning and Building Act, the ban on construction in the 100 meter zone along the sea has been tightened, and there is a new condition in Section 1-8, third paragraph, where the general ban on construction may be refined by stating boundaries in local building regulations. By using construction boundaries, municipalities are able to regulate the future use or conservation of land areas in detail in a master plan.

This thesis sets out how the Tvedestrand municipality has used construction boundaries in a municipal plan in order to refine the building ban in the coastal zone, and sets the scene for planning of the coastal zone with due consideration for local conditions. By looking at the use of construction boundaries as a policy instrument, this thesis seeks to describe how planning of the shoreline is being changed by determining the construction boundaries in relation to the way shoreline protection is regulated through the general building ban in the 100 meter zone. This thesis also examines how the local authority determines the construction boundaries, based on the knowledge and considerations it takes into account.

Tvedestrand municipality was chosen as the study area, and the thesis is based on the municipal pilot project that deals with municipal plan for “construction area in the coastal zone”. Semi-structured interviews were conducted with employees of Tvedestrand Council, the County Department of Environmental Affairs in Aust-Agder and Aust-Agder county. A study of municipal planning documents and of the legal rules in the Planning and Building Act was also carried out.

The results show that Tvedestrand municipality has implemented differentiated planning in the coastal zone in an attempt to maintain a vibrant coastal community which allows for further development of existing areas of settlement, while safeguarding biodiversity and the public interest. The construction boundaries separate the shoreline into two parts, so that in the area in front of the construction boundaries and closest to the sea, there will be strict protection and strict rules for exemptions. Behind the building boundaries the municipality has established specific plan provisions for the various constructions that may be erected based on a building

permit, and thus not requiring an exemption. In some areas the municipality has set construction boundaries right at the seafront or in the sea. This may thus create challenges for public access in the long term. In particular, considerations regarding biodiversity have been crucial in determining construction boundaries, but existing accessibility has also been given priority.

In the past the municipality has been in continuous conflict with the County Department of Environmental Affairs, disagreeing on every exemption case in the 100 meter shore zone. After staff changes in the County Department of Environmental Affairs, the parties have enjoyed close cooperation, leading to an open dialogue and mutual trust, largely corresponding to a communicative planning process. This cooperation has been significant in the implementation of the plan. This type of plan has, as a pilot project, played a major role in the municipality receiving close monitoring and useful assistance in their work. When determining differentiated construction boundaries the municipality has, to a greater extent than through the general building ban, created a comprehensive, plan-based management system, where municipalities to a greater extent are able to determine the planning of their own shore zone. Construction boundaries as a policy instrument can to a great extent reduce piecemeal development due to individual exemptions and can protect the natural diversity of the area.

Innholdsliste

FORORD	3
SAMANDRAG	5
SUMMARY	7
FIGURER	11
VEDLEGG	11
1 INNLEIING	13
1.1 BAKGRUNN	13
1.2 STUDIEOMRÅDE	16
1.3 PROBLEMSTILLINGAR	17
1.4 FORKLARING AV ULIKE OMGREP	19
1.5 AVGRENSING AV OPPGÅVA	20
1.6 OPPGÅVAS OPPBYGGING	20
2 KOMMUNIKATIV PLANLEGGING OG FORHANDLINGAR	21
2.1 KOMMUNIKATIV PLANLEGGING, EIN VEG TIL KONSENSUS OG SAMHANDLING	21
2.2 FORHANDLINGAR	24
3 LOVVERK OG MÅL FOR STRANDSONEFORVALTNING	27
3.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVAS KRAV OM KOMMUNEPLANLEGGING OG SAMORDNING	27
3.2 HISTORISK BLIKK PÅ RETTSREGLAR OM BYGGJEFORBODET I STRANDSONA	33
3.3 LOV OM PLANLEGGING OG BYGGESAKSBEHANDLING AV 27. JUNI 2008 NR. 77	36
3.4 RETNINGSLINJER OG NASJONALE MÅL	43
4 METODISK TILNÆRMING TIL EMPIRIDELEN	47
4.1 VAL AV METODE	47
4.2 SEMISTRUKTURERTE INTERVJU	48
4.3 DOKUMENTANALYSE	50
4.4 FEILKJELDER	51
4.5 VALIDITET OG RELIABILITET	52
4.6 ETISKE DILEMMA	52

5	KUNNSKAPSBASERT PLANLEGGING I STRANDSONA OG DIFFERENSIERTE BYGGEGRENSER	55
5.1	OMRÅDEBESKRIVING	56
5.2	STRID MELLOM KOMMUNEN OG FYLKESMANNEN	58
5.3	KUNNSKAPSBASERT PLANLEGGING PÅ BAKGRUNN AV KARTLEGGINGSMATERIALE	59
5.4	KOMMUNEDELPLANEN FOR KYSTSONENS BYGGEOMRÅDER 2011-2023	61
5.5	DIFFERENSIERTE BYGGEGRENSER SOM VERKEMIDDEL	77
5.6	VERDIEN AV FYLKESMANNENS BIDRAG OG SAM SPELET MED KOMMUNEN	86
5.7	LÆRDOM FRÅ PILOTPROSJEKTET, OG NYE KYSTSONEPROSJEKT UNDER UTVIKLING	90
6	DISKUSJON	95
6.1	MOTIV FOR OPPSTART AV PLAN	95
6.2	KRITERIER FOR FASTSETTING AV DIFFERENSIERTE BYGGEGRENSER	97
6.3	SAMPEL MED FYLKESMANNENS MILJØVERNAVDELING	102
6.4	DIFFERENSIERTE BYGGEGRENSER SOM VERKEMIDDEL	106
7	AVSLUTNING	113
7.1	KONKLUSJON	113
8	REFERANSAR	115

Figurer

Figur 1: Kart over Aust-Agder fylke (Aust-Agder fylkeskommune 2012).

Figur 2: Kart over Tvedestrand kommune (Aust-Agder fylkeskommune 2012).

Figur 3: Kommunedelplan for delområde 10, Sagesund (Tvedestrand kommune 2012 e).

Figur 4: Figuren er ein eigenlaga illustrasjon som er ein nesten lik kopi av ein teikning administrasjonen i kommunen laga for å vise byggegrensa i strandsona.

Figur 5: Kommunedelplan for delområde 1, Kvastad (Tvedestrand kommune 2012 e).

Vedlegg

Vedlegg A: Kart over delområde 10, Sagesund

Vedlegg B: Kart over delområde 1, Kvastad

Vedlegg C: Kortfatta intervjuguide

Vedlegg D: Utdrag av e-post sendt til informantar i kommuneadministrasjonen

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Denne oppgåva handlar om Tvedestrand kommune sin kommunedelplan for «kystsonenes byggeområder». I kommunedelplanen har kommunen fastsett byggegrenser i den allereie bygde delen av strandsona og dermed nyansert det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Kommunen har dermed gjennomført ein differensiert planlegging av strandsona, der dei har tatt omsyn til lokale forhold på området. Det er differensiert planlegging av strandsona ved bruk av byggegrenser som er fokuset i oppgåva. Vidare korleis kommunen har gått fram for å fastsette desse og kva slags endringar byggegrensene medfører for strandsoneforvaltninga.

I dag gir Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71, i § 1-8 andre ledd eit generelt forbod mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø (heretter plan- og bygningslova eller pbl.). Strandvernet er ein innstramming frå byggjeforbodet i plan- og bygningslov av 14. Juni 1985 nr. 71, § 17-2 (heretter plan- og bygningslova av 1985 eller pbl. av 1985). Moglegheita for å gi dispensasjon skal også vere strengare i den nye lova. Gjennom den gamle lova kunne ein fråvike byggjeforbodet i 100-metersbeltet gjennom ei lang liste av unntak, blant anna dersom arealet hadde utbyggingsformål eller var eit tettbygd strøk, jf. pbl. av 1985 § 17-2 andre ledd. I ny lov gjeld forbodet i 100-metersbeltet fortsatt, men tidligare unntak er fjerna. Forbodet har blitt stramma inn, og fokuset har blitt retta mot at bygging skal i større grad skje på grunnlag av plan. I den nye lova er det derimot innlemma eit nytt unntak som seier at byggjeforbodet kan unntakast gjennom planlegging. Kommunen kan ved å fastsette byggegrenser med tilhøyrande reglar, nyansere byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Dette kjem fram av pbl. § 1-8 tredje ledd, som påpeiker at byggjeforbodet i 100-metersbeltet gjeld så langt det ikkje er fastsett annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. I pbl. § 11-9 nr. 5 gis det heimel til å fastsette planføresegner om nye byggegrenser. Dette gjer at kommunane kan for områder der dei ser det føremålstenleg å vurdere ei anna byggegrense enn 100-metersbeltet, fastsetje denne i overordna plan, eller som ein del av ein reguleringsplan. Lova har gitt kommunane eit nytt verkemiddel, der kommunane kan planlegge utnyttinga av strandsona basert på ein langsiktig plan. Tvedestrand kommune har bruka moglegheita plan- og bygningslova gir til å nyansere det generelle byggjeforbodet gjennom planlegging og differensierte byggegrenser.

Tvedestrand kommune i Aust-Agder fylke er den fyrste kommunen i landet til å utarbeide ein kommunedelplan der dei har fastsett slike særskilte, variable eller som kommunen kallar det, «differensierte byggegrenser» (representantar i kommuneadministrasjonen). I pilotprosjektet har

kommunen gjennom planen tydeleg regulert kvar det ikkje kan byggjast, og kvar det kan byggjast innanfor rammene som gis i planføresegnene. I ifølgje kommunen har det gjennom planen blitt ein endå strengare dispensasjonsåtgang for enkelte område, enn slik åtgangen er i ny lov. Som eg skal belyse nedanfor har det vore ein årelang kamp om strandsoneareala, der utbyggingsinteressene har vore sterke, noko som har medført at det i dag er færre ledige areal med direkte nærleik til kysten. Dermed er det endå viktigare å ivareta dei areala som er att, og føre ein heilskapleg planlegging i strandsona. Utbyggingspresset i strandsona er eit felt innanfor arealplanlegging som lenge har vore omdiskutert, då ein både ynskjer å halde strandsona open for allmennheita og verne om enkelte verdiar, men samtidig ikkje la utbygginga langs kysten stagnere.

For å forstå kystsonas verdi, men samtidig kvifor det er eit aukande press i strandsona er det nyttig å sjå korleis bruken av dei kystnære areala har utvikla seg, og at det har i dag førd til ein kamp om plassen i strandsona. Kystlinja har lange tradisjonar som innfartsåre for transport og fiskenæring. For mange kystbyar har også kystlinja vore sjølve grunnlaget for busetnaden av folk. Kystens mangfaldige innhald har derimot opna for at areala er svært attraktive for ulike interesser med ulike behov. Ifølgje Hersoug og Johnsen (2012) er det nettopp alle aktivitetane som gjeng føre seg i sjøareala, som gir kysten sin status og identitet. Det er derimot slik at ikkje alle aktiviteter og alle interesser får plass på same område samtidig. Det er også nokon areal som er meire verdifulle enn andre, og til saman resulterer dette i at det oppstår konkurranse og kamp om plassen (ibid.). Den tidlige bruken av kysten som arbeidsplass og transportåre, har blitt endra til ein bruk som involverer bustader, feriestader, utbyggingar, friluftsliv og rekreasjon. Moderniseringa og utviklinga av strandsona har medført at areala blir sett på som svært attraktive, og dermed har det ført til sterke brukarinteresser for å byggje og bu langs kysten. Fordi fleire ulike interesser ynskjer sin del av plassen, og det føregjeng ei auking av bustads- og hytteutbygging, har strandsona vore under eit sterkt press i lang tid med mykje nedbygging og privatisering.

Ein av interessene i strandsona som går igjen som eit svært viktig omsyn i lovforarbeida, stortingsmeldingar og nylig vedtatt dokument om nasjonale forventningar er allmennheitas tilgjengelegheit og mogelegheita for friluftsliv og rekreasjon. Allemannsretten er eit grunnleggjande prinsipp i Noreg, og er slått fast i Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16, § 2. Kyst- og strandområda i Noreg er attraktive areal for friluftsliv og rekreasjon. Utbyggingspresset i strandsona fører til ei utfordring for andre interesser som finn sted på same areal, slik som friluftsliv og mogelegheita for rekreasjon. Byggeaktiviteten er stor i områdar som allereie er pressutsett, og dette gjeld særleg for strandsona i nærleiken av byar- og tettstader. På slike områdar påpeiker SSB (2006) at utbyggingspresset er ein av strandsona sin største trussel, då utbyggingsinteressene har fått store konsekvensar for allmennheitas utfolding, samt

naturmiljøets levevilkår. Moglegheita for rekreasjon og friluftsliv i kystnære områder avgrensast og forringes gjennom nedbygging av areal. På same måte setjast naturmiljøet under press (ibid.)

Allmennheitas tilgjengelegheit ned til og langs sjøen reduserast på grunn av ei stadig oppføring av nye tiltak i strandsona, noko som medfører mindre rom for friluftslivaktiviteter som til dømes båtliv, fiske, bading og turgåing. Areala langs kysten er ein viktig arena for at allmennheita kan utføre denne form for aktivitetar, men dette føreset at areala er tilgjengelige og attraktive. I Stortingsmelding nr. 26 (2006–2007) kjem det fram at strandsona i Oslofjorden og på Sørlandet blir stadig bygd ned, mykje på grunn av hytteutbygging langs kysten. I 2011 var det innanfor 100-metersbeltet registrert 480 000 bygningar i Noreg, og i løpet av dei siste ti åra har det totale tilgjengelige rekreasjonsarealet i Sør-Noreg blitt redusert med 3,7 prosent (Miljøstatus.no 2013).

Det har vore eit sterkt ynskje frå regjeringa gjennom stortingsmeldingar og i nasjonale forventningar om å stanse utbygginga i strandsona, fordi det fører til ein forringelse av allmennheitas moglegheiter for rekreasjon nær sjøen. Byggjeforbodet i 100-metersbeltet har vore nedfelt i lovverket sidan 1965, og har i utgangspunktet hatt til hensikt å regulere strandsona strengt. Men på tross av dette, har det blitt utført ein omfattande dispensasjonspraksis i strandsona i kystkommunane, der både små og store tiltak har blitt oppført innanfor 100-metersbeltet. Dette er det ein kallar for ein «bit-for-bit» utbygging. Ein slik utbygging inneber at utbyggingstiltaka behandlast sak for sak, utan at det blir gjennomført ein kartlegging eller vurdering av tiltakas samla konsekvensar. Resultatet kan vere ein uheldig spreining av negative konsekvensar, og gradvis forringelse av andre interesser med andre arealbehov (Winge 2013). Byggjeforbodet og dispensasjonsåtgangen blei dermed stramma inn nok ein gong i den nye plan- og bygningslova av 2008, som eit forsøk på å stanse den aukande bygginga i strandsona. Det har også blitt fokus på at det skal planleggjast heilskapleg og langsiktig. Hersoug og Johnsen (2012) beskriver at stadig nye interesser og aktivitetar etablerer seg i kystsona, og på bakgrunn av det aukande presset dette medfører blir det i større grad nødvendig å planlegge og regulere bruken av kystområda.

I ein rapport frå i Riksrevisjonen (2012) påpeiker Miljøverndepartementet at det har vore ein vore ei auking i talet av dispensasjonar for nye bygningar i 100-metersbeltet langs sjø. Dette til tross for innstramminga av dispensasjonsåtgangen i plan- og bygningslova av 2008, tydeleggjering av nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen innanfor lovas rammer, gjennom statlige planretningslinjer for ein differensiert strandsoneforvaltning og tydelege signaler om ein streng praksis i strandsona til fylkesmenn, fylkeskommunar og kommunar. Miljøverndepartementet informerer om at det sidan 2008 har vore ein auking av talet av innvilga dispensasjonar i 100-metersbeltet i strandsona. Men at det var ein liten nedgang i 2011. Departementet trekker også fram at i presskommunane langs Sørlandskysten og opp til Trøndelag er heile 29 prosent av

strandsonerearealet bygningspåverka. Dette er då noko mindre enn i Oslofjorden kor 52 prosent av strandsonerearealet er bygningspåverka, men prosentandelen i presskommunane er fortsatt over dobbelt så høg som i kommunar som ikkje er presskommunar, her er det bare 12 prosent av strandsona som er bygningspåverka (ibid.).

Den ovannemnde utviklinga i strandsona utgjer eit bakteppe for mine studiar. Der oppgåva søker korleis ein kan løyse denne problematikken gjennom planlegging. I oppgåva undersøkjast Tvedestrand kommune sin kommunedelplan, der kommunen har gjennomført ein differensiert planlegging av strandsona ved bruk av byggegrenser. Det skal undersøkjast om fastsetting av byggegrenser i ein overordna plan kan føre til ein forbetring av ulike problemstillinga som skapar utfordringar for ein god og langsiktig forvaltning av strandsona. Som det er vist til ovanfor i delkapitlet er dispensasjonssaker eit hovudproblem. Gjennom studie av Tvedestrand kommune sin kommunedelplan kan ein reise spørsmålet om fastsetting av byggegrenser i plan gjennom plan- og bygningslova, kan føre til ein betre og meire heilskapleg strandsoneforvaltning. Ein forvaltning der verdiane i strandsona blir tatt vare på, samtidig som ein ikkje set kroken på døra for utbyggingsmogelegheitene.

1.2 Studieområde

Det er Tvedestrand kommune som utgjer studieområde i denne oppgåva, og oppgåva skrivast innanfor ramma av kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder». Innhaldet i planen og kommunens arbeid med fastsetting av byggegrenser vil gi eit bilete av korleis kommunen har tatt i bruk lovas mogelegheiter for ein annleis strandsoneforvaltning.

Tvedestrand kommune sin kommunedelplan for «kystsonens byggeområder» blei vedteke 5. mai 2012 (Tvedestrand kommune 2012 aa). I planen har dei fastsette eigne byggegrenser med varierende avstand frå sjøen enn det generelle 100-metersbeltet. Byggegrensene har dermed fått namnet «differensierte byggegrenser». Dei differensierte byggegrensene har blitt nytta som verkemiddel for at kommunen skulle skape ein langsiktig og regulert strandsoneforvaltning for sine bustads- og hytteområder langs kysten. Kommunen har nytta lokalkunnskap til å fastsette byggegrensene som tar omsyn til det nyanserte biletet i strandsona. Ifølgje informantar frå administrasjonen i kommunen, ville ikkje gjennomføringa av planen vore mogeleg utan støtte og hjelp frå fylkesmannens miljøvernavdeling. Det trekkjast fram at dei har hatt eit godt og lærerikt samarbeid. Pilotprosjektet har også gitt kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling prestisje. Det har derimot ikkje alltid vore eit smertefritt forhold mellom dei to forvaltningsmyndigheitene. Det var lenge ein høg konflikt mellom Tvedestrand saman med dei andre kystkommunane i Aust-Agder mot fylkesmannens miljøvernavdeling. Administrasjonen viser til at dei opplevde at dei i denne perioden blei fråteke handlingsrommet for forvaltning av si

eiga strandsoner. Den nye planen er derimot fremma på bakgrunn av eit langt og nært samarbeid mellom partane, og dermed kan planprosessen bli sett på som eit skifte til ein ny fase der dialog og tillit har blitt sentrale stikkord.

Det er fleire årsaker til at Tvedestrand kommune utgjør eit egna casestudie i denne oppgåva. For det fyrste er Tvedestrand den fyrste kommunen i landet til å fastsette differensierte byggegrenser i strandsona i ein kommunedelplan. Regionale og statleg myndigheiter har stilt seg svært positive til resultatet av planen, og andre kystkommunar etterspør kommunens prosess og gjennomføring av pilotprosjektet som har fått namnet "Tvedestrandsmodellen". For det andre har kommunen vore svært oppteken av å ta omsyn til lokale forhold i strandsona og har gjennom fleire år kartlegge alt av biologisk mangfald over og under vatn i kystsona. Ved bruk av dette har dei lagt opp til ein lokal planlegging og forvaltning av strandsona, som skil seg frå det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Det er på bakgrunn av eit stadig utbyggingspress gjennom ein bit-for-bit utbygging interessant å undersøkje korleis kommunen har tatt stilling til ulike problemstillingar om bevaring av strandsona, og korleis planen tar stilling til utbyggingspresset og dispensasjonspraksisen.

Hensikta med eit slik casestudie er å undersøkje korleis kommunen som lokal forvaltningsmyndigheit har tatt i bruk sentrale føremålsparagrafer i plan- og bygningslova, og utført ein lokal differensiering av strandsona, som samsvarer med dei nasjonale retningslinjer og mål, samt lovas formål og intensjon. Vidare korleis kommunen arbeidde med fastsetting av byggegrensene, kva for omsyn i strandsona som har vore viktig og kva for kartlegging dei har som grunnlag. Gjennom slike funn kan ein forsøke å trekke fram enkelte generelle betraktningar knytt til fordelar og ulemper med bruk av differensierte byggegrenser som eit verkemiddel for planlegging i strandsona.

1.3 Problemstillingar

Masteroppgåva gjeng ut på å analysere Tvedestrand kommune sin kommunedelplan og bruken av differensierte byggegrenser som eit verkemiddel for planlegging i strandsona. Planen har blitt eit kjent pilotprosjekt for andre kystkommunar og fylker, og det er vist interesse frå fleire nabokommunar som ynskjer å ta i bruk den same modellen og framgangsmåten. I oppgåva skal eg belyse eit hovudspørsmål og tre underspørsmål, der hovudspørsmålet i større grad er retta mot å undersøkje heile konteksten av overgangen frå planlegging med bakgrunn i eit generelt byggjeforbod i 100-metersbeltet, til ein lokal og differensiert planlegging i strandsona med bruk av byggegrenser. Underproblemstillingane er retta direkte mot enkeltfaktorar i planarbeidet til kommunen. Delar av underproblemstillingane vil kunne utdjupe hovudproblemstillinga.

For å kunne svare på hovudproblemstillinga, er ein studie av krav og verknader som kjem fram av sentrale rettsreglar og andre styringsmidlar i strandsoneforvaltninga relevant. Eg vil derfor ta for meg plan- og bygningslova sine føresegner om blant anna byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Dette blir gjort greie for i kapittel 3. I oppgåva har eg undersøkt innhaldet av og bakgrunnen for, kommunedelplanen og differensierte byggegrenser. Eg har sett på kva slags føringar og verknader planen og byggegrensene set for strandsona, og kva som endrast i forhold til gjeldande regulering av strandsona, gjennom det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet etter plan- og bygningslova. Det har vore sentralt å sjå korleis kommunedelplanen som legg opp til ein differensiert planlegging av strandsona tar omsyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser etter pbl. § 1-8 fyrste ledd. Oppgåvas hovudproblemstillinga er:

På kva slags måte endrast planlegginga av strandsona gjennom fastsetting av differensierte byggegrenser, kontra det alminnelege byggjeforbodet i 100-metersbeltet?

Den fyrste underproblemstillinga undersøker kva som er bakgrunnen for at Tvedestrand kommune ynskte å differensiere strandsona gjennom å fastsette byggegrenser. Eg vil belyse kva som har vore kommunens motiv for å setje i gong med planarbeidet, og kva dei såg for seg av fordelar og forbetringar dei kunne få ut av prosjektet. Eg har også undersøkt kva som har vore viktige moment for kommunen i planarbeidet, kva dei har vore spesielt opptekne av at planen skal medføre som dei tidligare ikkje har hatt gjennom generell planlegging i strandsona. Den fyrste underproblemstillinga undersøker:

- 1) Kva har vore kommunens motiv for å setje i gong med differensiert planlegging i strandsona?

I den andre underproblemstillinga har eg spesielt undersøkt kva for grunnlag kommunen har fastsett byggegrensene på. Byggegrensene fører til både eit strengare vern og ein opning for bygging i strandsona, dermed er det sentralt å undersøke kva kommunen har sett på som viktige omsyn for å avgjere kvar byggegrensene skal gå. Her har eg undersøkt korleis omsyn som naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser etter pbl. § 1-8 fyrste ledd har vore kriterier og omsynsgrunnlag. Eg har også sett på kva for kunnskapsgrunnlag som ligg til grunn for avgjerdene. Då eigedomsretten i strandsona er sterk, har eg i tillegg undersøkt korleis fastsetting av byggegrensene kan medføre godar for nokon grunneigarar, men ulemper for andre. Den andre underproblemstillinga undersøker:

- 2) Kva slags kriterier har vore avgjerande for kvar dei differensierte byggegrensene har blitt fastsett i kommunedelplanen?

Den tredje underproblemstillinga bygger på kommunens nære samarbeid med fylkesmannens miljøvernavdeling i planprosessen, der eg har sett nærmare på samspelet mellom dei to forvaltningsmyndigheitene. Dei har begge kvar sine interesser dei ynskjer å ivareta, og i tillegg har kommunen ein konfliktfylt fortid med det dei kallar for «det gamle regimet» hos fylkesmannens miljøvernavdeling. Eg har dermed undersøkt samarbeidet mellom kommunen og «det nye regimet», og korleis dette har spela ein rolle for kva som har vore fokus og innhald i kommunedelplanen. For å kaste lys over samspelet vil eg i neste delkapittel gjere greie for kommunikativ planleggingsteori og forhandlingsteori, som begge vil vere viktig bakgrunnsmateriale for å enklare forstå og forklare samspelet mellom dei to partane. Vidare i kapittel 3 vil eg også belyse kva lova seier om behovet for samordning mellom ulike forvaltningsmyndigheiter. Oppgåvas siste underproblemstilling undersøker:

- 3) Korleis har samspelet med fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder hatt innverknad på gjennomføringa av planarbeidet?

1.4 Forklaring av ulike omgrep

Det opererast i denne oppgåva med to ulike omgrep som vil tas i bruk om kvarandre. Oppgåva omhandlar fyrst og fremst planlegging i strandsona som skjer innanfor rammene av plan- og bygningslova. Oppgåva er retta mot planstyring, og eg vil derfor i størst grad nytte termen «planlegging» i strandsona. Det er derimot også tilfelle der «forvaltning» av strandsona vil tas i bruk. Termen «forvaltning» er eit vidare omgrep, og gjelder for all offentleg verksemd, og anna lovgiving er i utgangspunktet også relevant i denne samanheng. Bruken av «forvaltning» er nytta i namnet til statlige planretningslinjer - *for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø*. Namnet «strandsoneforvaltning» er også gjennomgåande tatt i bruk innanfor planlegging. I oppgåva vil eg derfor til tider bruke desse omgrepa om kvarandre, og bruken av dei vil i denne oppgåva omhandle vedtak etter plan- og bygningslova

I oppgåva vil omgrep som "strandsona", "sjøområde" og "kystsona" nyttast mykje, derfor vil eg avklare i kva for betydning desse tileignast i denne oppgåva. Strandsona kan forklarast som "*dei land og sjø-/vatnområde som står i innbyrdes direkte samspel økologisk og/eller når det gjeld bruk*" (St.meld. nr. 39 (2000-2001) kap. 7.2). Sjøområdar kan ifølgje Miljøverndepartementet (Rundskriv nr. T-4/93 1993 kap. 4.1) forstås som "*all sjø utenom strandsonen ut til grunnlinjen*". Kystsonen kan definerast på forskjellige måtar, men ein definisjon som passer inn i denne oppgåva er frå eit forslag til "Fylkesdelplan for kystsonen i Troms" utarbeida gjennom eit prosjekt av Troms fylkeskommune. Dei skriv at kystsona er "*sonen fra og med landområder direkte påvirket av sjø eller sjørelatert virksomhet og ut til grunnlinjen*" (Troms fylkeskommune 1999 s. 7). Dette viser at kystsonen omfattar begge definisjonane av strandsona og sjøområdar. Det er ein slik tanke som

også ligg i kommunedelplanen for kystsona til Tvedestrand kommune, at både sjø og land skal sjåast i samanheng.

1.5 Avgrensing av oppgåva

Då denne oppgåva omhandlar planlegging i strandsona er det viktig å merke seg at eg ikkje vil ta for meg andre lovar enn plan- og bygningslova. Eg vil nemne friluftsløva og naturmangfaldlova i underkapittel 3.3, men eg vil ikkje gjere greie for desse vidare i oppgåva. Det er plan- og bygningslova som primært regulerer planlegging, og derfor er den mest sentral å nytte i denne oppgåva. Igjennom heile oppgåva nemner eg allmennheitas tilgjengelegheit som ein av dei viktigaste interessene å ivareta i strandsona, dette kjem fram av både lova, lovforarbeida og nasjonale og regionale føringar. Sentralt innanfor lokal strandsoneforvaltning er også problematikken om korleis oppføring av mindre tiltak i strandsona i form av flaggstenger, brygger, naust og liknande førar til ein privatiserande effekt. Slike tiltak gir allmennheita ein indikasjon på at området er privat, og gjer tilgjengelegheita vanskeleg. Det vil bli vist til i oppgåva at utbyggingar kan førar til privatisering av strandsona, som igjen er negativt for allmennheita. Men likevel dette er eit viktig tema i forbindelse med strandsoneforvaltning, vil ikkje gå i djupna på temaet i denne samanheng, eller ta stilling til kva for konsekvensar privatisering medfører for tilgjengelegheita.

1.6 Oppgåvas oppbygging

Vidare i oppgåva vil fyrst teori om kommunikativ planlegging og forhandling presenterast i kapittel 2. Vidare i kapittel 3 vil eg gjere greie for sentrale rettsreglar, nasjonale føringar og statlige planretningslinjer, for å kunne gi ein betre forståing av kva som er bakgrunnen for byggjeforbodet, og hensikta med differensiert planlegging i strandsona, samt fastsetting av særskilte byggegrenser. I same kapittelet vil eg i korte trekk vise til kva lova seier om behovet for langsiktig og heilskapleg planlegging, og kva som er hensikta med å planlegge. Eg vil også vise til kvifor det er nødvendig med samordning mellom fleire forvaltningsnivå om planlegging i strandsona. I kapittel 4 gjer eg greie for metoden eg har nytta for å kunne svare på oppgåvas ulike problemstillingar, og i kapittel 5 presenterast Tvedestrand kommune som oppgåvas studieområde. Litt generelt om bakgrunnen for planoppstart presenterast fyrst, før oppgåva tar for seg planprosessen fram mot vedtak og innhaldet av byggegrensene. I slutten av kapittelet presenterast kva kommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen har av synspunkt og lærdom av kommunedelplanen. Vidare fylgjer oppgåvas analyse i kapittel 6 der eg knyt teorien saman med dei empiriske funn, og analyserer dette opp mot oppgåvas ulike problemstillingar, og til slutt kjem avslutning med konklusjon i kapittel 7

2 Kommunikativ planlegging og forhandlingar

I dette kapittelet skal eg i korte trekk presentere to teoriar som handlar om to ulike måtar å gå fram, for å finne ei løysing eller ta ein slutning i ein sak. Med ein slik teoretisk utgreiing dannast grunnlaget for dei empiriske undersøkingane. Kommunikativ planlegging gjeng ut på korleis ein gjennom open dialog, der alle sine synspunkt blir presentert, kan fører til at ein oppnår konsensus ved at det beste argumentet vinner fram. Forhandlingsteori trer inn der partane er avhengig av kvarandre og må argumentere seg fram for å oppnå konsensus og eit felles mål. Teori om kommunikativ planlegging og forhandlingar er sentralt i denne oppgåva som eit grunnlag, for å forstå idealet som har blitt nytta i samarbeidet mellom Tvedestrand kommune og fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder. Teoriane vil bli nytta i den seinare analysedelen i kapittel 6, for å svare på den tredje underproblemstillinga: *"Korleis har samspelet med Fylkesmannen i Aust-Agder hatt innverknad på gjennomføringa av planarbeidet?"*.

Det er sentralt å trekke inn det kommunikative idealet for å kaste lys over samspelet, og belyse faktorar i samarbeidet mellom Tvedestrand kommune og fylkesmannens miljøvernavdeling. Samarbeidet mellom partane har ført til at dei har oppnådd ein felles målsetting om strandsoneforvaltning i kommunen. Partane har arbeidd med fleire vanskelige forvaltningsspørsmål om kommunens strandsona via ein planprosess. Tvedestrand kommune har tidligare vore i konflikt med fylkesmannens miljøvernavdeling om forvaltningsspørsmål knytt til strandsona. Det vil dermed vere nyttig å anvende teori for å belyse korleis forholdet og samspelet mellom partane har endra seg gjennom dialog, og ein planprosess med ynskje om eit felles mål. Teori om forhandlingar er sentralt for å styrke forståinga av korleis kommunen, saman med fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen, løyste motsegnene som dei statlege og regionale partane sendte til planutkastet av kommunedelplanen.

2.1 Kommunikativ planlegging, ein veg til konsensus og samhandling

I Noreg er mykje av samordningsambisjonane som er kopla til arealbruk og naturressursforvaltning institusjonalisert gjennom plan- og bygningslova. Gjennom lova skal planlegginga ideelt sett vere ein felles arena, der dei relevante aktørane skal møtast for å oppnå ein sameint og balansert plan (Stokke & Indset 2012). I plan- og utviklingsarbeid er samarbeid med andre aktørar ofte heilt nødvendig for å få gjennomført ynskja handlingar. Ideen om kommunikasjon og planlegging, ligg også til grunn for utforminga av plansystemet etter plan- og bygningslova. Lova skal vere eit godt reiskap for å utforme og verkeliggjere, kommunar og fylker sine mål og strategiar (Amdam 2012). Dette vil eg vise i avsnitt 3.1.3, der eg tar for meg lovas anbefaling om ein samordna planlegging mellom forvaltningsorgana. Samordning som verkemiddel er sterkt forankra i lova, noko som kjem fram av formålsparagrafen § 1-1.

Kommunikativ planleggingsteori har henta inspirasjon frå Jürgen Habermas sin teori og grunnleggjande arbeid om kommunikativ rasjonalitet som er frå 1984 (Amdam 2012). Habermas seier at den «herredømfrie» eller «tvangsfrie» diskursen er den ideelle samtaleforma for å fremje kommunikativ handling. Dette gjeng i korte trekk ut på at når aktørane trer inn i ein reell argumentasjon, skal dei vise likeverd ovanfor dei andre partane, vere interessert i å kome fram til ein felles forståing, og dei må kunne innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtt med betre argument (ibid.). Den herredømfrie dialog handlar om at ein ikkje skal undertrykkje nokon av dei andre aktørane som deltek i prosessen (Stokke & Indset 2012). Ein generell utfordring i planlegging er at mange interesser ikkje kan tale sin eigen sak. I forhold til planlegging i strandsona er det mange sterke interesser til stades, og dermed også sterke talspersonar. Problemet er at tiltak i strandsona ofte rører ved omsynet til den framtidige generasjon. Når det er kamp mellom meire konkrete interesser i form av utbygging eller vern, kan slike interesser ofte bli gløymt. Det er derfor spesielt viktig at interessene blir synleggjort, og tatt omsyn til i den enkelte plan- og byggesak (Stokke & Winge 2013).

I blant anna planlegging og politikk er aktørane ofte involverte i diskusjonar der partane har motstridane argumenter, fordi dei har delvis ulike mål for saken. Dette omtalar Amdam (2012) som ein «meningsprosess», og her føreligg det ofte ei politisk makt. I slike meningsprosessar forsøker aktørane å forsvare standpunkta og handlingane sine, på ein overtalande og truverdig måte. Deretter forsøker dei å påverke andre sine oppfatningar, og skape oppslutning om løysingane sine. Kommunikativ handling og kommunikativ rasjonalitet er ei hovudkjelde for det Amdam (2012 s. 280) kallar for «samarbeidande planlegging». Mens kommunikativ planlegging er meire teoretisk orientert, er samarbeidande planlegging meire orientert mot korleis ein omset teorien i praksis. Amdam (2012) viser til at samarbeidande planleggingsprosess ikkje bare handlar om å finne nye måtar for å kome seg vidare, men også om å byggje aksept, legitimitet og kapasitet til å handtere nye utfordringar. Samarbeidande planlegging handlar om å erkjenne at det ikkje nødvendigvis er ei spesifikk løysing som er den beste, men at det kan vere mange gode løysingar. Denne forma for planlegging føreset at aktørane er gjensidig avhengige av kvarandre, har tillit til kvarandre og kan samarbeide som likeverdige aktørar sjølv om ansvarsdelinga er uklar. Samarbeidande planlegging har felles trekk med prosessen «konsensusbygging», som er ein prosess som kan kjenneteiknast av fleire typar av samarbeid. Booher & Innes (1999) tar for seg konsensusbyggingsprosess der samhandling og dialog gjeng igjennom som viktige stikkord. Prosessen består av at ein gruppe deltakarar som representerer ulike interesser, og møtes ansikt til ansikt for å kome til einigheit rundt ein plan, ein strategi, politiske prioriteringar eller liknande (Booher & Innes 1999). Dette samsvarer med haldepunkter i kommunikativ rasjonalitet, slik Stokke & Indset (2012) forklarar det. Dei trekkjer fram at i kommunikativ rasjonalitet er ein oppteken av å oppnå ein felles forståing gjennom opne samtalar, fortrinnsvis ansikt til ansikt, og

at dei som deltek har ein refleksiv innstilling der ein er oppteken av å lytte, og der det beste argumentet skal vinne fram. Gjennom konsensusbygging forsøker deltakarane ved hjelp av dialog, å oppnå ein felles forståing for ein sak eller eit problem. Ein konsensusbyggingsprosess slik Booher & Innes (1999) beskriver, kjenneteiknast ved at dialogen er prega av openheit og respekt, der alle deltakarane fritt kan dele sitt ståsted, og alle har rett til å bli høyrd. Det skal vere eit klima der maktrelasjonar leggjast att utanfor møterommet.

Kommunikativ planprosess har ifylgje Stokke & Indset (2012) som mål å kome fram til konsensus. Full einigheit kan vere vanskeleg å oppnå, men å kome til einigheit om delar av eit tema debatten dreiar seg om, blir også sett på som eit positivt utfall. Planprosessen og resultatet ein oppnår, vil dermed bli avgjerande for aksepten og legitimiteten til planen, og den planleggande eininga (Amdam 2012). I motsetning til å byggje ein plan på kompromiss og avstemmingar, kan ein plan ein har bruka lang tid på å bli einige om ha større legitimitet og gjennomføringskraft (Stokke og Indset, 2012). Det stilles derimot høge krav til planleggaren i ein kommunikativ planprosess. Vedkommande skal skape prosessar som kan etablere ein brei forståing av det alle aktørane tar med seg inn i diskusjonen (Harvold 2002). Det er viktig å etablere ein felles arena, der det er mogeleg å forandre preferansar gjennom offentleg og rasjonell debatt (Stokke & Indset 2012). Plattforma skal gi grunnlag for gjensidig forståing blant alle aktørane. I ein slik setting kan planleggaren leggje vekt på å vere ein kunnskapsformidlar og meklar (Harvold 2002). Dess meire dialogane bygger på gyldige argument og ikkje særinteresser og makt, vil dei i sterkare grad uttrykke allmenne interesser, og bli enklare akseptert (Amdam 2012).

Amdam (2012) visar til erfaringar om at dersom ikkje dei ideelle samtaleforma for å fremme kommunikativ handling blir innfridd på ein tilfredsstillande måte, er det ikkje sikkert at kommunikative prosessar vil verke meiningsdannande og bidra til å styrke faktorar som blant anna samhandling, læring og legitimitet. Stokke & Indset (2012) visar derimot til Ellinor Ostrom sin forskning, der det bekreftast at ein felles og heilskapleg ressursforvaltning er mogeleg. Føresetnadene er at det må vere eit samspel mellom forskjellige slutningsnivå, og det er viktig at høgare nivå legitimerer og legg til rette for det som skjer mellom aktørar i nettverk på lågare nivå. Desse føresetnadene er også grunntanken i dei vertikale samordningskrava i pbl. § 3-1 andre ledd, der det står at det er nødvendig med samordning og samarbeid om oppgåveløysing, mellom blant anna allmennheita, statlege, regionale og kommunale organ, for at planlegging skal fremmast som heilskapleg.

Slik det har blitt belyst så langt er ikkje kommunikativ rasjonalitet noko som er burde vere umogeleg å kunne gjennomføre delar av, i ein prosess der fleire partar er samla rundt ein sak. Likevel har teorien blitt kritisert og utfordra av andre teoriar. Habermas sine arbeid om kommunikativ handling og kommunikativ rasjonalitet blir rekna som normative, ideelle og

teoretiske, og dei blir kritisert for å ikkje handtere makt i politiske prosessar som ein realitet (Amdam 2012). Kommunikativ planlegging som norm har fått kritikk fordi det hevdas at herredømfri og reflektiv dialog ikkje vil la seg gjennomføre i praksis. Grunnen er at det i den reelle verda alltid vil vere aktørar som tar i bruk makt for å kjempe for sine egne interesser, og dette vil dermed påverke den samhandlinga som den kommunikativ planprosessen har til hensikt å oppnå (Stokke & Indset, 2012). Dette visar at dersom partar med sterke interesser for strandsona utøvar makt, kan det gå utover andre interesser der partane ikkje har like sterk makt. I denne oppgåva kan dette knytast til korleis statlege myndigheiter i Aust-Agder utøva makt for å ivareta strandsonenevnet i blant anna Tvedestrand kommune, slik dei meinte det var best og for å ivareta sine sektorinteresser. Mens Tvedestrand kommune som har mindre myndigheit enn Fylkesmannen, ikkje kunne forvalte strandsona slik dei sjølv meinte var best, i forhold til dei lokale interessene. Dette vil eg utdjupe nærmare i delkapittel 5.2.

2.2 Forhandlingar

I det følgjande skal vi sjå nærmare på forhandlingar mellom aktørar, og kan i nokon situasjonar vere eit nødvendig verkemiddel i situasjonar der det er ulike aktørar med delvis motstridande interesser, som prøvar å kome fram til ein felles slutning.

Kommunen er eit forvaltningsorgan og er nøydt til å halde seg til mange ulike aktørar, både private aktørar, statlege bedrifter, regionale- og statlege myndigheiter, nabokommunar og innbyggjarane i kommunen. Sevatdal & Sky (2003) beskriver at norsk arealplanlegging pregas av regulativ konfliktløsning med utgangspunkt i plan- og bygningslova, forskrifter og diverse rundskriv frå Miljøverndepartementet. Det peikast på at likevel planlegging er prega av regulativ konfliktløsning, finst det også dømer på forhandlingsplanlegging. For at forhandlingar skal kunne oppstå må ein derimot leggje til rette for ein forhandlingsarena, der alle aktuelle aktørar kan møtes. Forhandlingar gjeng føre seg innanfor ein institusjonell ramme som er dominert av lovar og reglar, blant anna plan- og bygningslova. I ein kompleks forhandlingssituasjon vil det vere fleire aktørar tilstade med forskjellige interesser og forhandlingsposisjonar. Forhandlingar kan gå føre seg i alle fasar av kommunens planprosess, heilt frå planen utarbeidast til den skal behandlast av kommunestyret, og ved sjølve gjennomføringa av planen. Det peikast på at forhandlingar varierer i forhold til plannivå. Mens forhandlingar vil i hovudsak dreie seg om prinsippa på overordna nivå, som kan vere blant anna rullering av kommuneplanens arealdel, eller utarbeiding av ein kommunedelplan, vil forhandlingar ved plangjennomføring kunne dreie seg om forholdet rundt det enkelte tiltak (ibid.). I situasjonar der kommunen blant anna skal treffe vedtak kan det ofte oppstå konflikter, fordi kommunen ynskjer å ivareta dei lokale interessene, men dette er ikkje alltid foreinleg med statlege og regionale interesser, samt private rettssubjektet. I slike situasjonar har statlege og regionale organ myndigheit til å fremme

motsegn til planforslag, jf. § 5-4. Dette kan sjåast på som eit sterkt ”kort”, der dei har makt over kommunen til å stanse planforslag som strider imot interesser dei har til hensikt å ivareta. Når det har blitt gitt motsegner til ein plan, vil det vere nødvendig med eit møte dersom kommunen ikkje imøtekjem desse. I eit slikt møte kan vere nødvendig å ta i bruk forhandlingar for å kome til einigheit. Tvedestrand kommune har hatt eit oppklåringsmøte med både fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen om motsegner til forslag på kommunedelplanen. I avsnitt 5.4.7 vil eg sjå nærmare på korleis partane løyste motsegnene.

2.2.1 Omgrepet forhandlingar og ulike forhandlingstypar

Forhandlingar er ifølgje Rognes (2008) ein slutningsprosess, der to eller fleire partar med delvis motstridande interesser prøvar å kome fram til ein felles slutning. Utgangspunktet for forhandlingane er ikkje konflikt og forskjellige interesser, men avhengigheit og felles interesser (ibid.). Sjølv om forhandlingar gjeng føre seg mellom to eller fleire partar som er gjensidig avhengige av kvarandre, kan dei ha både samanfallande og motstridande interesser (Medalen et al. 2000). Medalen et.al (2000) forklarar dette nærmare ved at dei felles interessene er knytt til at partane trur dei kan oppnå eit betre resultat ved å samarbeide enn å la vere, mens dei motstridande interessene er knytt til fordelinga av totalresultatet. Forhandlingar er ein tovegskommunikasjon, der begge partar gir og tar. Er partane usamde kan det oppstå konflikt, og det kan føre til at det blir vanskelig å forhandle (ibid.). Rognes (2008) visar til at forhandlingar nyttast fordi ein ynskjer å få til ei avtale som er betre enn dei alternativa ein elles har. Ifølgje Sevatald & Sky (2003) blir forhandlingar stadig eit viktigare verkemiddel for eigedomsforming, plangjennomføring, gjennomføring av felles tiltak og for å løyse tvistar om arealbruk.

Forhandlingar er ei utfordrande slutningsprosess, då ein heile tida skal forsøke å kome fram til ein best moglege avtale saman med ulike aktørar, som har ulik perspektiv og interesser på saka enn ein sjølv har. På bakgrunn av dette påpeiker Rognes (2008) at det er viktig å klargjere kva eins egne interesser og prioriteringar er i forkant av forhandlingane, ein må vite kva ein ynskjer å få ut av å gå inn i ein forhandling med den andre parten. Samtidig vil det vere viktig å kartleggje også den andre partens interesser, då ein skal forsøke å kome fram til ei akseptabel avtale for begge partar (ibid.).

3 Lovverk og mål for strandsoneforvaltning

I dette kapitlet undersøkar eg utviklinga av byggjeforbodet i strandsona som er det vidare grunnlaget for oppgåvas rettslege analyse. Hensikta med kapitlet er å aller belyse innstrammainga av byggjeforbodet og dispensasjonspraksisen frå plan- og bygningslova av 1985 til den såkalla ”nye” plan- og bygningslova av 2008, og bakgrunnen for denne innstrammainga. Vidare skal kapitlet undersøke innhaldet av føresegner som gav Tvedestrand kommune heimel til å fastsette differensierte byggegrenser med planføresegner, og kva lova seier om ulike omsyn ein må ta i ein slik prosess. I starten av kapitlet vil eg ta for meg litt om kva ein ”bit for bit” utbygging er, og korleis dette kan føre til eit uheldige utslag nasjonalt. Eg vil også undersøke behovet for samordning ved strandsoneforvaltning. Gjennom ein samanstilling av byggjeforbodet før og etter lovendring, og ein utgreiing om sentrale rettsreglar som har danna grunnlaget for kommune sitt arbeid med fastsetting av byggegrenser i overordna plan, er hensikta så langt det er mogeleg å belyse kva som er bakgrunnen for strandvernet og kvifor lovgivar tillater at dette kan unntakas gjennom planlegging.

I kapitlet vil eg fyrst i delkapittel 3.1 belyse kva som er hensikta med planlegging og forklare dei tre planmyndigheitenes forskjellar, men samtidig nødvendigheita om ein samordning for å nå felles mål. Vidare i delkapittel 3.2 sumerar eg i korte trekk byggjeforbodets opphav og utvikling gjennom lovverket, før eg i delkapittel 3.2.1 gjer greie for det generelle byggje- og deleforbodet i 100-metersbeltet langs sjø, jf. pbl. § 17-2 og planutvalets kompetanse til å innvilge dispensasjon frå byggje- og deleforbodet ved «særlege grunner», jf. pbl. § 7. Deretter i delkapittel 3.3 tar eg for meg den nye plan- og bygningslova av 2008 og gjeng igjennom § 1-8 fyrste til tredje ledd, som omhandlar byggjeforbodet, og ikkje minst moglegheita for å fastsette eigen byggegrenser i plan. Her belyser eg dei føresegnene frå lovverket som er av betydning for oppgåvas empiri og problemstillingar. Til slutt i delkapittel 3.4 tar eg for meg i korte trekk sentrale retningslinjer og nasjonale mål for forvaltning av strandsona. Dette er bindande retningslinjer som kommunar er plikta til å leggje til grunn for alt planarbeid og som dermed ligg som ein del av grunnlaget for Tvedestrand sin kommunedelplan og strandsoneforvaltning. Derfor ser eg på det som viktig å belyse kva som faktiske er innhaldet i desse og korleis det er reflektert i Tvedestrand sin plan og prosess.

3.1 Plan- og bygningslovas krav om kommuneplanlegging og samordning

Forvaltning av strandsona er underlagt lovverk, nasjonale mål og statlige planretningslinjer. Det er i hovudsak plan- og bygningslova som gir dei juridiske føringane knytt til arealforvaltninga på kommuneplannivå. På grunn av strandsonas innhald av viktig landskap, natur og kulturmiljø samt nasjonale mål om å halde strandsona open for allmennheita, har det blitt fastsett strenge

reglar for aktivitet og bygging i strandsona. I lovverket har det vore nedfelt eit ekstra vern i 100-metersbeltet, og lovverket gir ein rekkje føresegner som regulerer arealbruken i strandsona. Arealbruken i strandsona er regulert av både lovverket og retningslinjer som regjeringa har vedteke. Samtidig er det ulike planmyndigheiter som har ansvaret for ulike forhold i planleggingssamanheng, dermed oppfordrast det til, og sjåast på som nødvendig at desse myndigheitene på ulike nivå kan samordne for å få til ein best mogeleg planprosess.

3.1.1 Behovet for planlegging for å unngå ein "bit for bit" utbygging

La oss fyrst sjå på hensikta med planlegging og kva som er konsekvensane av ein "bit-for-bit" utbygging i strandsona. Hensikta med planlegging er å klargjere mål og oppgåver som skal løysast i eit framtidretta perspektiv. Plan- og bygningslova blir ofte kalla «vår viktigaste miljøvernlov» og lovas reglar er samfunnets viktigaste verktøy for å oppnå ein fornuftig nytte av areala, klargjere kva som må takast omsyn til og leggje til rette for ny utbygging. Lova pålegg kommunane å utarbeide planar for å fastleggje mål og strategiar for samfunnsutviklinga, og for å vele verkemidlar til å gjennomføre dei. Planane som utarbeidast skal fungere både som eit styringsverktøy for kommunane og ein felles arena for all forvaltningsverksemd, både horisontalt mellom ulike sektorinteresser og vertikalt mellom forskjellige forvaltningsnivå. Gjennom planen kan kommunane leggje forholda til rette, slik at forskjellige verksemdar på alle viktige samfunnsområdar som nytter planane gjennomfører sine handlingar i tråd med samfunnets interesser. Kommunale og regionale planar som utarbeidast har dermed stor politisk betydning, mens den rettslige betydinga derimot fyrst og fremst er knytt til lovas system av kommuneplanens arealdel, reguleringsplanar og enkeltløver (Bugge 2009).

Planlegging etter plan- og bygningslova legg til rette for at kystsona kan vurderast heilskapleg og langsiktig. Ot.prp nr. 32 (2007–2008) s. 31 peiker på at ein god planlegging i kommunar og regionar er nykkelen til ein betre strandsoneforvaltning. Gjennom vurderingar i lokale eller regionale planprosessar bør bygging vurderast konkret i forhold til dei interesser som gjer seg gjeldande i strandsona. Då kan planen gi tydelige ramar for når utbygging i strandsona er aktuelt og når ein ikkje kan gi tillating. Lovforarbeida viser til at ein slik klargjering vil kunne bidra til å redusere talet av søknader om dispensasjon for nybygg og dermed strammast vilkåra for dispensasjon samtidig inn.

Kommunane skal ut i frå ein heilskapleg vurdering bestemme korleis areala skal nyttas. Det er kommunens ansvar at planlegginga tar vare på både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver, jf. pbl. § 3-3. (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 208) viser til at all kommunal planlegging skal leggje statlege og regionale pålegg og retningslinjer til grunn. Statlege sektororgan, fylkeskommunen og nabokommunar kan etter pbl. § 5-4 fyrste ledd fremme

motsegn mot planen for å sikre overordna nasjonale og viktige regionale omsyn. Det kan også fremmas motsegn dersom planen er i strid med føresegner i lova, forskrift, statleg planretningslinje, statleg eller regional planføresegner, eller overordna plan, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd.

Som nemnt innleiingsvis i oppgåva er det summen av alle enkelttiltaka gjennom ein bit-for-bit utbygging som kan få konsekvensar nasjonalt. Ifølgje Winge (2013) har det blitt ein auka bevissthet om at det er totaleffekten av fleire utbyggingstiltak som over tid utgjer den største trusselen for mange arealinteresser. For strandsona vil ein stadig utbygging føre til at tilgjengelige areal for allmennheita reduserast, og kan føre til at heile strandsona blir privatisert. Winge (2013) viser til at eit utbyggingstiltak isolert sett ikkje utgjer store skadeverknader eller inneber store interessekonfliktar. Det er derimot summen av ein rekke små og store utbyggingstiltak over tid som kan gi eit utilsikta og uynskt resultat. Dette kjem også fram av Ot.prp. (2007–2008) s. 28, der det vises til at mange enkeltinngrep utgjer ein fare for det biologiske mangfaldet. For å unngå ein slik bit-for-bit utbygging, påpeiker Winge (2013) at slutningar om utbyggingstiltak må skje med tilstrekkeleg omsyn til sumverknaden av fleire utbyggingstiltak. Lovverket er derimot fragmentert og sektorbasert, og langt på veg utforma til å behandle enkelttiltak (ibid.). Då kommunane i stor grad tar hand om dei lokale interesser, er det nødvendig med offentleg kontroll som sikrar ein heilskapleg og allsidige vurderingar når det søkjast om løyve til arealbruksendringar i strandsona. Statlege- og regionale myndigheiter er tildelt ein makt der dei kan gripe inn i lokalplanlegginga og planprosessar i form av motsegner. Staten kan også utarbeide retningslinjer som set tydeligare føringar for den kommunale planlegginga, statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø, er døme på planretningslinjer som set føringar for korleis kommunane skal forvalte strandsona, og dersom kommunane ikkje overheld desse kan myndigheitene fremme motsegn til den aktuelle planen eller saken. Planretningslinjene vil eg utdjupe nærmare i avsnitt 3.4.2. For å unngå ein oppstykk utbygging i strandsona er det desto viktigare med ein heilskapleg plan som set rammene for ein heilskapleg og langsiktig forvaltning. Spørsmålet er om kommunane eigentleg evnar å etterleve lovgivars intensjonar, eller om det framleis blir ein bit-for-bit utbygging? Vil kommunane gjennom differensiert planlegging i strandsona oppnå nyansert planlegging som ser på heilskapen av kva for verdiar og interesser strandsona inneheld, kva som er særdeles viktig å ta vare på, og deretter legg opp til framtidige utbygging gjennom plan som ikkje vil medføre ulempe for desse? Dette er noko av det eg skal sjå nærmare på i mine studiar av Tvedestrand.

Stokke et al. (2012) peikar på at presset på sjøområda har i stor grad ein direkte samanheng med utbyggingspresset på land. Det har også blitt gitt lite oppmerksomheit om dei samla konsekvensane av utbyggingar i kystsonen. Kommunane har ifølgje Stokke et al. (2012) i liten

grad utvikla heilskaplege strategiar for å betre styringa av bit-for-bit utbygging, ved bruk av føresegner eller retningslinjer gjennom plan- og bygningslova.

3.1.2 Planlegging på fleire nivå

Planlegging skjer på tre forskjellige nivå med kvar sin planmyndigheit; Miljøverndepartementet på statleg nivå, fylkestinget på regionalt nivå og kommunestyret på lokalt nivå, jf. pbl. § 3-2 fyrste ledd. Planlegging er ein viktig del av den politiske folkevalte styringa av samfunnsutviklinga (Pedersen et al. 2010). Dei ulike organa har kvart sitt ansvarsområde. Kommunestyret har ansvaret for at det gjennomførast nødvendig planlegging i kommunen og at det utarbeidast og vedtakast ein kommunal planstrategi og arealplan etter pbl. §§ 10-1 og 11-1. Kommuneplanens arealdel er kommunens planverktøy som saman med planstrategien fortel kva som er kommunens langsiktige planar om arealbruken. Planlegging er for kommunen eit viktig politisk styringsreisskap for å sikre ein ynskja samfunnsutvikling og arealbruk i eigen kommune (ibid.). Kommunen kan også utarbeide kommunedelplan *”for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder”*, jf. § 11-1 tredje ledd. Tvedestrand kommune sin kommunedelplan for «kystsonens byggeområder» tar for seg som både bestemte områder og eit bestemt tema. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) viser til at ein kommunedelplanen som er utarbeida for eit geografisk område i kommunen, kan nyttas som direkte som grunnlag for byggesøknad, byggemelding og utbygging. Bruken av ein kommunedelplan for Tvedestrand kommune, tyder at ved utarbeiding av planstrategi skal behovet for rullering eller revidering av kommunedelplanen vurderast. Dette tyder at planen har eit meire langsiktig perspektiv enn til dømes ein reguleringsplan, ved at ein kan endre innhaldet eller delar av det ved behov, noko som kan vere bra då den omfattar så mange av kommunens områder og då det er tale om kommunens kystsone der utfordringar knytt til samfunnsutvikling og miljø kan endre seg. Sidan planen også i hovudsak inneheld bare områder langs kysten som var avsett til bustadområder, vil det også ver ein fordel for grunneigarane, då dei kan søkje direkte på grunnlag av planen om bygging på eigedommen sin. Kommunedelplanen har også til hensikt å fylgje opp i større grad nasjonale mål og retningslinjer, då det er ein offentleg plan.

Forvaltning på statleg nivå med Miljøverndepartementet som planmyndigheit har det overordna ansvaret for planlegging og har til hensikt å sikre at nasjonale og overordna regionale omsyn blir ivaretatt i den kommunale og regionale planlegginga. Med heimel i § 6-1 utarbeidar staten «nasjonale forventningar» og kan treffe vedtak om statlig planretningslinjer og planføresegner (Pedersen, et al. 2010), dette vil eg kome nærmare inn på i delkapittel 3.6.

3.1.3 Lova som eit verkemiddel for «samordning»

Eit viktig prinsipp i plan- og bygningslova er at den arealbruken som er fastlagt i kommunens planer, også er bindande for statlege sektormyndigheiter. Noko som har ført til overføring av slutningsmyndigheit frå særlovsorgana til planmyndigheita (Pedersen, et al. 2010). Eit slikt slutningssystem føreset at alle rørde partar og interesser blir involvera i planprosessen, slik at det ved utarbeiding av kvar enkelte plan blir gjennomført ein samordning av dei forskjellige interessene som er sentrale. I høve til pbl. § 1-1 andre ledd, skal planlegging etter lova bidra til å «samordne» planar og tiltak på dei forskjellige samfunnssektorane og mellom statlege, regionale og kommunale oppgåver:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Formålsføresegnas andre ledd framhev lova som eit verkemiddel for «samordning». Med «samordning» siktes det til ein aktivitet der ulike partar treffes, informerer og diskuterer. Og vidare anten tilpassar seg eller grip inn i kvarandre si verksemd på forskjellige måtar under arbeidet med fylkesplanar, kommuneplanar eller reguleringsplanar. Samordning inneber at dei forskjellige omsyn, interesser, næringar og sektorar skal sjåast i samanheng, drøftas, og så langt det er mogeleg rettast inn mot eit felles mål (Pedersen, mfl., 2010).

Lova etablerer eit system for å samordne planar og tiltak på dei forskjellige samfunnssektorane og mellom statlege, kommunale og regionale oppgåver. Areal langs kysten er ikkje uavgrensa og det er samtidig mange forskjellige interesser som ynskjer ein plass. Dermed kan det lett oppstå interessekonfliktar om arealnytta (Bugge 2009). Etablering av utbyggingstiltak i strandsona vil til dømes kunne medføre ulemper i forhold til sikt, reduksjon av opne grøntområde og friluftsiinteresser. Poenget er at noko som er positivt for ein grunneigar, kan uheldig for ein anna grunneigar eller generelt allmennheita. Det er nettopp i slike tvistar at plansystemet i plan- og bygningslova er ein viktig mekanisme for samfunnet i forhold til å fordele godar og byrder knytt til bruk av areala. Kommuneplanens arealdel og kommunedelplanar set føringane gjennom planføresegnene for korleis kvar enkelte grunneigar kan nytte eigedommen sin, og korleis han ikkje kan nytte den. Planformål, føringar og liknande kan ha verknad på den økonomisk verdien til eigedommen (ibid.). Dette kan knytast opp til byggegrensene i kommunedelplanen til Tvedestrand der byggegrensene er juridisk bindande, og det får betydning for grunneigaren om eigedommen hans ligger på den eine eller andre sida av byggegrensene. Dette fordi dei ulike sidene er tilknytt ulike utviklingsmogelegheiter eller avgrensingar gjennom planføresegnene. Dette vil eg vise nærmare i avsnitt 5.5.3. Plan- og bygningslova har ein viktig rettslig funksjon for å avgjere slike interessekonfliktar. Lova gir stor politisk handlefridom, men samtidig er den

ramma inn av kompetanse- og saksbehandlingsreglar som skal sikre rettssikkerheita og interessene til alle dei rørde partane. Ein viktig side av samordning er at planer som er vedteke skal leggjast til grunn for seinare vedtak i enkeltsaker, både etter plan- og bygningslova gjennom byggesaksbehandling, og etter andre lover av betydning for arealbruken (Bugge, 2009). Kort sagt er fokuset i lova at alle slutningar skal skje på grunnlag av planar.

I lova poengterast det at alle offentlege organ både har rett og plikt til å delta i planlegginga, når det rører deises virkeområde eller eigne planar og vedtak, jf. § 3-2. Dette viser at tanken om samordning og kommunikasjon er sterkt forankra i lova. Føresegna sitt pliktelement kan tyde på at dei som ikkje deltek i planlegginga vil fratas mogelegheita til å fremme motsegn eller klage på eit seinare tidspunkt. Dette styrker nok ein gong behovet for at det er på plass ein gjensidig kommunikasjon mellom partane.

Hensikta med planlegging etter plan- og bygningslova er at ein skal kunne sjå mål, planar og verksemd på dei forskjellige samfunnssektorane i samanheng, og kunne «samordne» dei, slik at ein kan så effektivt som mogeleg nå måla for samfunnsutviklinga. Prosessen inneber at ein ynskjer å finne så gode kompromiss som mogeleg mellom forskjellige omsyn og interesser, men det kan ofte oppstå politisk ueinigheit om kva planen skal gå ut på (Bugge, 2009). For strandsoneforvaltning vil det vere eit særleg viktig behov for slik samordning, då dette er areal i kommunen som er særleg sårbar for til dømes utbygging, då det kan medføre konsekvensar for alle dei andre interessene som finst på areala. Gjennom lova opnast det for *”arenaer for samhandling både mellom nivåene og innen lokalt nivå”* (Jensen 2011 s. 85). Det fremgår at ein slik samhandling behøver ein framgangsmåte basert på dialog i form av lytting og forståing av andre sine interesser og ståstader (Jensen 2011). Dette kan tyde på at det kommunikative idealet kjem inn på banen, ved at dialog og gjensidig respekt er sentralt. Det trekkjast også fram at forhandlingar kan finnast sted i slik samhandling (ibid.). For å kunne føre ein langsiktig arealforvaltning vil det vere nødvendig med ein god samordning mellom forvaltningsmyndigheitene, slik at dei planane kommunane utarbeidar har til hensikt å rette seg etter statlege og regionale mål og retningslinjer. Tvedestrand kommune har utarbeida ein plan som i større grad regulerer strandsona enn kva som er tilfellet gjennom det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet etter plan- og bygningslova. For denne planen og generelt planlegging i strandsona vil det vere viktig at det gjeng føre seg ein samordning, der statlege og regionale myndigheiter tidlig kjem inn i biletet og viser kommunen kva som er deises interesser og krav til arbeidet, slik at kommunen kan forholde seg til slike innspel allereie i startsfasen. Gjennom intervju med informantar frå administrasjonen og den politiske leiinga fremhevast samarbeidet med fylkesmannens miljøvernaving som både viktig og nødvendig for planarbeidet. Eg vil kome nærmare inn på kvifor fylkesmannens miljøvernaving sitt bidrag og involvering i kommunedelplanen var så viktig i delkapittel 5.6.

3.2 Historisk blikk på rettsreglar om byggjeforbodet i strandsona

For å få det rette grunnlaget og forståinga bak byggjeforbodet, skal det aller fyrst beskrivast i korte trekk når byggjeforbodet i strandsona blei innlemma i lov og korleis byggjeforbodet har blitt vidareført igjennom fleire lovomganger. Eit slikt retthistorisk tilbakeblikk kan bidra til å kaste lys over dei utfordringar som har knytt seg til reguleringa av strandsoneforvaltninga, og vil dermed vere eit viktig bakteppe for forståelsen av dagens rettsregler. Ved å belyse utviklinga av byggjeforbodet frå gamal til ny lov, vil det også kome tydeligare fram korleis differensiert planlegging av strandsona ved fastsetting av eigne byggegrenser igjen endrar reguleringa og korleis fokuset frå eit likt byggjeforbod etter lova i heile landets strandsona, gjennom planretningslinjer og lokal differensiering medfører ein endring av måten og omfanget av korleis ein planlegg i strandsona.

Reglane om byggjeforbod blei for fyrste gong fastsett i lov den 4. juni 1954, i midlertidig strandslov. I den midlertidige strandlova blei det nedfelt forbod mot busetnad i strandområda, for å bevare allemannsretten (Pedersen, et al. 2010). Lova inneheldt ikkje eit generelt byggjeforbod, men det var gitt heimel for å gje forbod mot bygging knytt til avgrensa område som *”var sårbare og særskilt peika ut”* (Mylkebust & Schütz 2012 s. 92). Heimelen for å innføre konkrete byggjeforbod blei seinare teke inn i § 25 i friluftslova av 1957. Det var for fyrste gong i den midlertidige strandplanlova av 25. juni 1965 nr. 5, at det blei innført eit alminnelig byggjeforbod i 100-metersbeltet langs sjøen (Mylkebust 2010). Strandplanlova var den fyrste arealplanlova som ikkje bare hadde fokus på utvikling i by- og tettstadsområdar, men som gjaldt for heile landet, både for tettstader og landkommunar (Mylkebust & Schütz, 2012). Lova har vore eit viktig punkt i arbeidet for å ivareta allmennheitas interesser i strandsona (Innjord 2010). Den mellombelse lova blei seinare avløyst av strandplanlova av 10. desember 1971 nr. 103 (Lov om planlegging i strandområder og fjellområder). Strandplanlova var ein permanent lov som regulerte blant anna hyttebygging og hyttesaker i strandsona, i tillegg oppretthaldt den forbodet mot bygging nærmare sjøen enn 100 meter frå strandlinja (Rundskriv T-13/82 1982). Strandplanlova blei derimot oppheva då plan- og bygningslova av 1985 kom, men byggjeforbodet i 100-metersbeltet blei vidareført i pbl. § 17-2. Innhaldet av denne føresegna vil eg utdjupe i neste avsnitt.

3.2.1 Lov om plan og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 71

Byggjeforbodet i 100-metersbeltet blei vidareført i § 17-2 fyrste ledd i pbl. av 1985. Det kjem fram av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63, at byggjeforbodet er ein nasjonal føresegn som har hatt betyding både i forhold til enkeltsaksbehandling og planlegging, men føresegna har bare i avgrensa grad hindra uheldig utbygging. Føresegnas hovudinnhald:

Pbl. § 17-2 fyrste ledd slo fast at:

Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen (...) og kan heller ikke endres vesentlig. Forbudet gjelder også deling (...).

Forbudsføresegna dekkja utbygging av tiltak etter § 84: "Andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlig terrenginngrep m.v." og § 93: "Tiltak som krever søknad og tillatelse", samt vesentlege endringar av tiltaka. Omfanget gav i alt uttrykk for at det var tale om eit omfattande forbod. Forbodet gjaldt også frådeling av ubebygde del av eigedommen. I tillegg tilsa det at tiltak som fell inn under føresegna, til dømes hytter og naust i utgangspunktet ikkje ville kunne realiserast i 100-metersbeltet. Unntaket var dersom tiltaket fell inn under unntaksføresegna § 17-2 andre og tredje ledd. Nokon av desse unntaka var at byggjeforbodet ikkje gjaldt for tettbygde strøk og planvurderte områder jf. § 17-2, andre ledd. Forbodet gjaldt heller ikkje i LNF-områder (landbruk-, natur- og friluftsområder) der det er gitt utfyllande føresegner om omfang og lokalisering av spreidd busetnad, jf. § 20-4 andre ledd. Tennøy (2000) utdjupar betydinga av «planvurderte områder», og viser til at for områder som allereie låg innanfor ein gjeldande plan, til dømes ein reguleringsplan, vil det resultere i at planen gjekk framom forbodet. Føresegna om byggjeforbodet var heller ikkje gjeldande for tiltak knytt til næringsliv eller offentlege anlegg, og det var tillate å byggje brygger på eigedommen i 100-metersbeltet.

I utgangspunktet stod byggjeforbodet etter § 17-2 fyrste ledd fram som ein streng regulering av strandsona og 100-metersbeltet. Men i tillegg til alle unntaka frå byggjeforbodet var det innlemma ein dispensasjonsåtgang i § 7 som eg omtalar i neste avsnitt. Dispensasjonsåtgangen førde til ein svekking av byggjeforbodet gjennom åra som i utgangspunktet var heimla i lov for å verne om friluftslivs- og verneomsyna i strandsona. Dispensasjonane frå forbudsføresegna gjaldt då fyrst og fremst saker i naturvernområder, friområde eller landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift (heretter LNF-område) utan føresegner om spreidd busetnad (Koppen 2005)

3.2.2 «Særlige grunner» etter § 7

For å kunne utføre frådeling, bruksendring eller utbygging til føremål som var i strid med byggjeforbodet i strandsona stilte lova krav til disposisjon frå byggjeforbodet etter § 7. I føresegna slo det fast at vilkåret for disposisjon kunne gis dersom det låg føre «særlige grunner»:

"Når særlige grunner foreligger, kan kommunen (...) etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov (...)"

Føresegna gav derimot ikkje noko nærmare utdjuping på kva «særlege grunner» innebar.

Trallfa-dommen. Rt. 2007 s. 257 omhandla domstolens prøving av kommunens og fylkesmannens vurdering om vilkåret «særlege grunner» for dispensasjon var oppfylt ut i frå ein reguleringsplan. Det visast til at uttrykket «særlege grunner» både var svært generelt og skjønnsmessig. Høgsterett meinte at vurderinga av «særlege grunner» måtte sjåast i samanheng med føresegnas «kan-skjønn» og at det samla ville falle inn under det «frie skjønn» (Rt. 2007 s. 257 2007 avsnitt 46). Dette tyder at «særlege grunner» ikkje kunne nyttas som eit rettslig vilkår, men bare ein retningslinje for kommunenes frie skjønn. Sjølv om det førelåg «særlege grunner» måtte planutvalet i kommunane vurdere i den enkelte dispensasjonssak om det låg føre grunnlag for å gje dispensasjon.

Det vage grunnlaget etter § 7 fyrste ledd for å gje dispensasjon førte til ein massiv dispensasjonspraksis i strandsona, og dermed ein omfattande bygging i dei nære strandområda. Miljøverndepartementet påpeikte i eit brev sendt ut 8. Februar 2002 til kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn, at det har vore ein uheldig utvikling i strandområda, og viste til ein rapportering av dispensasjonar i 100-metersbeltet, kor det på landsbasis blei registrert 1 000 søknader om dispensasjon kvart halvår og omtrent 75 prosent av desse blei innvilga. I Oslofjorden og langs Sørlandskysten dominerte dei mindre tiltaka, mens løyve til nye bygg var høgast lengre vest og nord i landet (Miljøverndepartementet 2002). Dette bekreftar igjen at det har gjenge føre seg ein "bit for bit" utbygging i strandsona. På bakgrunn av Høgsteretts vurdering i Trallfa-dommen blei det dermed nedfelt eit strengare krav i dagens føresegn om dispensasjon, jf. § 19-2. Denne føresegna vil eg forklare nærmare i avsnitt 3.5.2.

3.2.3 Behovet for ny plan- og bygningslov

Det påpeikast i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 30 og 64 at det fyrst og fremst har vore dispensasjonar frå det generelle byggjeforbodet og tiltak i LNF-områdar i kommuneplanens arealdel som har medført ein negativ utvikling i strandsona for allmennheitas moglegheit til å utøve friluftsliv. Denne uheldige praksisen har ført til at viktige områdar rundt dei største kystbyane har i aukande grad blitt utvikla til blant anna hytteformål. Noko som har medført privatisering av areal og dermed ein reduksjon av tilgjengelige areal for allment friluftsliv. Lovforarbeida peikar på at det har skjedd ein utvikling i bruken av tidligare etablerte hytteeigedommar med tilbygg og andre mindre tiltak, som er med på å påverke ferdselsmoglegheitene. Denne utviklinga i tillegg til anna utbygging som vegar, bustader og næringsbygg fører det samla til ein reduksjon av tilgjengelige områdar. Dette viser igjen korleis summen av ein "bit-for-bit" utbygging kan få uheldige fylgjer for allmennheitas interesser. Dette

er bakgrunnar for at lovforarbeida påpeiker at utviklinga i strandsona ikkje har vore tilfredsstillande, på tross av det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet langs sjøen har ikkje utviklinga vore tilfredsstillande (Ot.prp. nr. 32 (2007-2007) s. 30).

I perioden 2003-2008 var det markert ein auka reduksjon av inngrepsfri natur, i denne perioden gjekk over 1 000 kvadratkilometer inngrepsfri natur tapt revisjonen (Riksrevisjonen 2011). Reduksjonen av naturområda gjaldt ikkje bare for areala i strandsona, men også innanlands, dette viser likevel at det er ein alvorlig problematikk, då det blir færre og færre areal som ikkje er bygningspåverka. Ein einskild disposisjon i ny og ne er det i utgangspunktet ikkje noko i vege for, dette er jo etter plan- og bygningslova tillate. Det er derimot den omfattande dispensasjonspraksis som har vore øydeleggjande, då ein stadig viker frå planen som har fastsett området framtidige regulering og heller fører ein dispensasjonspraksisen som svekkjar planens og føresegnenes formål og innhald. Reglane i pbl. av 2008 i kapittel 19 har ikkje vidareført det vage kriteriet «særlege grunner» frå § 7 i pbl. av 1985. Føresegnene i kapittelet har i staden vekt på ei utforming som har til hensikt å *”hindre ei utholing gjennom ei rekke enkeltståande dispensasjonar”* (Myklebust & Schütz, 2012, s. 98).

Det den rettshistoriske delen skal er fyrst og fremst at det lenge har vore nedfelt eit byggjeforbod i lova, men at omfanget har endra seg. Det vil i neste delkapittel belysast at byggjeforbodet har blitt stramma inn i den nye pbl. av 2008, men samtidig har lova lagt opp til ein endring i planmetodikken, der kommunane kan fastsette variabel byggegrenser i både detaljert og overordna plan. Utviklinga av strandsona har gjenge i bølgedalar og samtidig som byggjeforbodet har blitt meire spissa, har likevel dispensasjonsåtgangen og andre unntak frå byggjeforbodet redusert effekten av forbodet. Kommunedelplanen til Tvedestrand kommune byggjer på den nye pbl. og eg vil derfor gjere greie for denne lova i neste delkapittel.

Det vises også at lovverket i lang tid har forsøkt å sikre allmennheitas tilgjengelegheit til strandsona, men at tilgjengelegheita likevel stadig har blitt svekka. Dei bakanforleggjande årsakene til byggjeforbodet er tatt med vidare i den nye lova, men i motsetning til pbl. av 1985, kjem det i pbl. av 2008 klart fram at det er eit overordna mål å ta omsyn til naturmiljø, landskap, friluftsliv og andre allmenne interesser, jf. pbl. § 1-8 fyrste ledd. Dette er interesser som gjer seg særleg gjeldande i strandsona, og som det dermed er ekstra viktig å verne om.

3.3 Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 77

La oss med dette undersøke korleis dagens rettsreglar er utforma for planlegging i strandsona, og korleis byggjeforbodet har blitt stramma, men samtidig opnast det for ein nyansering av byggjeforbodet i plan.

Plan- og bygningslova fastset nasjonale mål og rammer for forvaltninga av strandsona (Myklebust & Schütz, 2011). Lova er den viktigaste lova for offentleg styring av arealbruk, og er supplert av blant anna Lov om forvaltning av naturens mangfald (naturmangfaldlova) av 19. juni 2009 nr. 100, og Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 som begge er sentrale lovar for natur- og friluftssyn i strandsona. Naturmangfaldlova tar for seg til dømes omsyn som må trekkjast inn i vurderinga av saker som omhandlar bruk og vern av strandsona, desse omsyna belyses også i pbl. § 1-8 fyrste ledd som eg vil kome nærmare inn på i neste avsnitt.

Tidligare i avsnitt 3.1.1 og 3.1.3 tok eg for meg formålsparagrafen i pbl. § 1-1 andre og fjerde ledd som omhandla at planlegging skal vere langsiktig, og korleis planlegging etter lova skal bidra til samordning mellom ulike plannivå. Vidare vises det i formålsparagrafens fyrste ledd at bærekraftig utvikling er eit overordna mål for lova. Lova legg fram prinsippet om «bærekraftig utvikling», som blant anna gjeng ut på at naturressursane og miljøet skal forvaltas på best mogeleg måte for dagens behov og samtidig ivareta behovet til dei kommande generasjonar. Dette prinsippet er noko som Tvedestrand kommune har lagt til grunn for kommunedelplanen, ved at dei ynskjer at strandsona skal kunne vidareutviklast, men innanfor visse rammer som tar omsyn til strandonas andre interesser. I planleggingssamanheng gir prinsippet om bærekraftig utvikling uttrykk for at det er viktig med eit langsiktig perspektiv og grundige vurderingar som vil ta omsyn til den framtidige generasjon når planar og slutningar skal tas (Pedersen.al. 2010). Det heiter i § 1-1 fyrste ledd at:

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.”

Omgrepet ”bærekraftig utvikling” siktes ifølgje lovforarbeida (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008, s. 170) til ein definisjon henta ut frå rapporten frå Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:

”En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.”

Innhaldet i tydinga av ”bærekraftig utvikling” og føresegna § 1-1 fyrste ledd kan ein i forhold til presset i strandsona forstå som at det er satt inn eit overordna mål om å sikre dei resterande areala for allmennheits tilgjengelegheit til den neste generasjon: *”uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”*. Men samtidig skal det ikkje føre til at det innførast ein nulltoleranse for bygging slik at all utvikling vil stanses: *”en utvikling som imøtekommer dagens behov”*. Med dette utgangspunktet vil eg ta for meg § 1-8 som også er teke inn i fellesføresegna i

kapittel 1 og er den føresegna som set rammene for forbodet mot bygging i strandsona og nærmare bestemt 100-metersbeltet.

3.3.1 Forbod mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag § 1-8

Plan og- bygningslova gjeld i dag ut til *"en nautisk mil utenfor grunnlinjen"*, jf. pbl. § 1-2. Dette tyder at kommunen har fått ansvaret for å forvalte arealet også *under* vassoverflata. Føresegna i § 1-8 erstattar § 17-2 i pbl. av 1985. Føresegnas fyrste ledd er også utvida til å omhandle vassdrag. I pbl. § 1-8 fyrste ledd finn vi grunngevinga for byggjeforbodet som fylgjer i føresegnas andre ledd. Føresegna i § 1-8 fyrste ledd lyder som fylgjer:

"I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særleg hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser".

Føresegna i fyrste ledd påpeiker kva slags omsyn som er bakgrunnen for forbodet. Ifølgje lovforarbeida skal fyrste ledd *"gjelde i forbindelse med utarbeiding av planer og ved avgjørelse i disposisjonssaker"* (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008, s. 174). Omsynet til allmennheita vert framheva i lovforarbeida sine merknadene til føresegna, og det står at *"i områder med sterk konkurranse om strandsonen er det spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser"* (ibid.). Denne merknaden viser til at det er meir enn bare friluftsiinteressene som er sentrale, men det handlar også om omsynet til miljøvern generelt. Litt meire konkret viser lovforarbeida at Miljøverndepartementets hovudformål med lovføresegna om vern av strandsona er for å *"sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved kysten"*, i tillegg har strandområda *"spesiell verdi som livsgrunnlag for plante- og dyreliv"* (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 64). Dette er dermed viktige faktorar som må tas med for planarbeid som omfattar strandsona.

I dag kjem byggjeforbodet til uttrykk i § 1-8 andre ledd og fastsetter eit alminneleg byggjeforbod i 100-metersbeltet i langs sjøen. Det heiter i føresegna andre ledd at:

"Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann."

Regelen er ei vidareføring og innstramming av byggjeforbodet i pbl. 1985. Ei vesentleg endring i § 1-8 andre ledd er at byggjeforbodet gjeld fleire typar tiltak, som etter § 17-2 i lova av 1985 var særskilt unntatt frå byggjeforbodet. Dette fylgjer av ordlyden i § 1-8 andre ledd: *"andre tiltak etter § 1-6 første ledd (...) kan ikke settes i verk (...)"*. Definisjonen av «tiltak» etter § 1-6 første ledd omhandlar alle typar tiltak som er søknadspliktig etter § 20-1.

Mens det i 1985-lova var i 100-metersbeltet tillate med bygningar i samband med landbruk, fangst- og fiskenæringa, samt bryggjer på bygd eigedom til sikring av tilkomst for eigar og brukar er dette ikkje lenger eit unntak frå byggjeforbodet. Byggjeforbodet er gjort generelt og omfattar *alle* tiltak i strandsona, bortsett frå fasadeendring. Føresegna om byggjeforbodet i § 1-8 andre ledd kan for einskilde tiltak innebere ein innstramming i forhold til slik forbodet var etter § 17-2 fyrste ledd i pbl. av 1985, men det er ikkje ein vesentlig endring av sjølve byggjeforbodet, heller endringar for strandeigarens privatrettslege rett til å oppføre mindre tiltak som brygger, båthus, etc. (Myklebust 2010). Det nye byggjeforbodet legg opp til at løyve for slike tiltak som tidligare var unnateke byggjeforbodet nå må leggjast til rette for gjennom arealplanlegging, og det blir lagt meire vekt på sjølve planen som kan vere ein kommuneplan, reguleringsplan eller liknande.

Samtidig som byggjeforbodet i lova har blitt stramma inn, har det i § 1-8 tredje ledd blitt lagt inn eit nytt unntak frå det generelle byggjeforbodet. Slik som tidligare kan byggjeforbodet fråvikast gjennom planar etter lova. I tillegg har det i § 1-8 tredje ledd blitt innlemma eit nytt vilkår som set krav om at det i planar som legg til rette for utbygging skal innehalde reglar om byggjegrænse som slår fast kvar bygging kan skje (Myklebust, 2010). Det er denne føresegna som er grunnlaget for at Tvedestrand kommune kunne utarbeide ein kommunedelplan med byggegrenser som fråvikar det generelle byggjeforbodet.

Unntaket frå det generelle byggjeforbodet i § 1-8 tredje ledd:

”Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.”

Føresegna slår fast at det må vere fastsett byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan for at byggjeforbodet skal falle bort. Det går fram av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 at ei slik byggegrense normalt vil inngå i reguleringsplanar. Tvedestrand kommune valte å fastsette byggegrensen i ein kommunedelplan. Og bakgrunnen for valet vil eg ta for meg i kapittel 5. Føresegna medfører at dersom ein utarbeidar ein plan, uavhengig av arealformål, der det er fastsett reglar om byggegrense, kan ein setje til side byggjeforbodet i 100-metersbeltet (Myklebust, 2010). Hensikta med unntaket er å opne for at ein skal kunne oppføre tiltak i strandsona på dei areal der det med bakgrunn i plan er anledning for det. Det føreset derimot ein heilskapleg vurdering av det konkrete utbyggingsområdet. Mogelegheita for å fastsette eigne byggjegrænser i plan er dermed satt i verk for å dempe den såkalla ”bit-for-bit” utbygging i form av enkeltvise dispensasjonar. Dette kjem fram av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175, der det påpekast at føresegna er retta mot områder regulert til busetnad og næringsliv knytt til

strandsona, og skal sikre at slike områder har moglegheita for ein vidare berekraftig utvikling. Ein slik utvikling føreset at utbygging skjer i høve til planar og retningslinjer som skil mellom omsyna ut frå ein konkret vurdering av strandsona, og ikkje som enkeltvise dispensasjonar (ibid.). Av dette blir det tydeleg at det nye verkemiddelet i plan- og bygningslova har til hensikt å styre arealplanlegging frå ein tiltaksbasert til ein planbasert strandsoneforvaltning.

Ein anna bakanforliggjande grunn til at ein kan fastsette eigne byggegrenser som erstattar byggjeforbodet, er fordi mange øy- og kystkommunar har avgrensa alternativ til å byggje i 100-metersbeltet (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 64). Lovforarbeida viser til at i slike område og i andre område der det er lite utbyggingspress, kan ein differensiere strandsona slik at ein gjennom planlegging fastsett klare retningslinjer for kor utbygging ikkje skal skje, og kor det kan tillates utbygging med atterhald at det ikkje svekkjer i vesentleg grad dei andre interessene i strandsona (ibid.).

Bortsett frå å søkje om dispensasjon, er regulering av annen byggegrense den einaste måten å fråvike lovas byggjeforbod i 100-metersbeltet etter pbl. av 2008. Resten av unntaka frå forbodet som var gjeldande etter pbl. 1985 er fjerna. Det fylgjer derimot av den nye lova at for å kunne fråvike det alminnelege byggjeforbodet ved å fastsette eigne byggegrenser i plan, føreset det at omsyna i § 1-8 fyrste ledd er godt ivaretatt. Gjennom § 1-8 tredje ledd får den offentlege forvaltninga ein mogelegheit til å differensiere strandsona ved bruk av byggegrenser, slik at dei i ein meire detaljert grad kan regulere den framtidige bruken eller bevaringa av areala. Bugge (2010) peiker på at føresegna gir kommunane i store grad styrken til å forvalte strandsona gjennom kommuneplanens arealdel og/ eller reguleringsplanlegging. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 framhev at omsynet til allmennheita skal vektleggjast høgt i utbyggingsområda i strandsona. Dette tyder at det må finnast ein balanse mellom bruken og vernet av strandsona. Strandsona kan nyttast i form av utbygging, men dette må skje innanfor visse rammer og ikkje skape negativ effekt for dei natur-, kultur- og landskapsinteresser, samt allmennheitas tilgjengelegheit som finst på det konkrete området. Ifølgje Pedersen et. al (2010) ville eit totalforbod for all tid i strandsona førd til eit for stivt system og dermed har moglegheita til å gå bort i frå det alminnelege byggjeforbodet blitt innlemma i plan- og bygningslova. Slik eg forstår formålet med byggegrenser er det bygd på ein tanke om at samtidig som strandsonas natur- og landskapsverdiar og moglegheita for bruk må vernast, skal det likevel ikkje vere eit totalforbod mot alle nye tiltak i strandsona. Noko av grunnen kan vere at det er mange areal som kanskje ikkje inneheld dei nemnte verdiane eller inneheld dei bare i mindre grad, og dermed vil det ikkje vere ulempe om dei forsvinn. Det er ikkje behov for eit vern alle stader, og derfor er det gagnleg med ein differensiert strandsoneforvaltning, der kommunane gjennom sin lokalkunnskap kan i større grad bestemme planlegginga av si eiga strandsona, så lenge det er innanfor lovas rammer, nasjonale mål og statlege retningslinjer. Ein anna grunn kan vere at ein skal kunne kombinere

nyttan av eit konkret område, altså både bevare verdiane på staden og samtidig kunne oppføre mindre tiltak, til dømes eit påbygg, ei brygge eller eit båthus.

I pbl. § 1-8 tredje ledd vises det til §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. § 12-7 nr. 2 dreiar seg om reguleringsplan, og eg vil dermed ikkje gjere greie for denne føresegna, då det er § 11-9 som tar for seg kommuneplanens arealdel som er den sentrale føresegna i denne oppgåva. I § 11-9 er det angitt generelle føresegner til kommuneplanens arealdel og erstattar ifølgje Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 221 det tidligare system med kommunale vedtekter. Føresegnenes generelle grad tyder at dei ikkje er knytt til konkrete arealformål, og kommunen kan dermed nytte desse uavhengig av kva for eit arealformål det aktuelle område er utlagt til (Innjord 2010). I § 11-9 nr. 5 er det heimel til å fastsette føresegner om *”byggegrensar, utbyggingsvolum og funksjonskrav (...)*”. Fastsetting av føresegn om «byggegrensar» tyder at ein kan angi kor nye bygningar, konstruksjonar eller anlegg kan plasserast innanfor eit større område (Innjord 2010). Tvedestrand kommune har nytta byggegrensar som verkemiddel eller vilkår for å *fråvike* det generelle forbodet mot ny busetnad i strandsona etter § 1-8 tredje ledd. Denne handlinga utdjupast nærmare av Innjord (2010 s. 257): *”Byggegrensar fastsatt i kommuneplanens arealdel vil her komme til erstatning for den generelle byggegrensen som følger av loven*”. Mens § 1-8 tredje ledd slår fast unntaket frå byggjeforbodet gjennom å fastsette byggegrensar i plan, er det gjennom § 11-9 nr. 5 at kommunen får heimelen til å faktisk fastsette særskilte byggegrensar (Innjord 2010). Gjennom § 11-9 nr. 5 kan kommunen også fastsette føresegner om utbyggingsvolum og funksjonskrav, men dette vil eg ikkje gå nærmare inn på her.

Ifølgje Innjord (2010) må føresegna § 11-9 sjåast i samanheng med §§ 11-10 og 11-11, som angir kva slags supplerande føresegner kommunen kan gi i områdar regulert til dei ulike angitte arealformål i kvar av dei to paragrafane. I § 11-10 dreier det seg om føresegner til arealformål etter § 11-7 andre ledd nr. 1 *bebyggelse og anlegg*, 2 *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*, 3 *Grønnstruktur* og 4 *Forsvaret*. Desse arealformåla har til felles at dei anten er avsett til forskjellige typar utbygging (arealformål nr. 1, 2 og 4) eller at dei føreset at dei ligg i nærleiken eller innanfor byar og tettstader (arealformål nr. 3) (ibid.). I § 11-11 dreiar det seg om føresegner til arealformål etter § 11-7 nr. 5 *Landbruks-, natur-, og friluftformål samt reindrift* og nr. 6 *Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner*. Då Tvedestrand kommune har avgrensa fastsetting av byggegrensar til områdar som låg inne med hovudformålet *”bebyggelse og anlegg*” og eventuelt ulike underformål, vil det ikkje vere føremålstenleg å gå nærmare inn på § 11-11. Det vil derimot vere sentralt å sjå nærmare på innhaldet av § 11-10, då det er denne føresegna som kommunen har vist til i kommunedelplanens tilhøyrande føresegner og retningslinjer. I fylgje lova kan føresegner etter § 11-10 gis «i nødvendig utstrekning», uttrykket er utdjupa i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223, og må forståas som *”at det kan gis de bestemmelser som det ut fra et*

samfunnsmessig synspunkt er et saklig begrunnet behov for å vedta". Kva som er «nødvendig» vil i utgangspunktet vere opp til kommunens skjønn (Innjord 2010)

Pbl. § 11-10 nr. 1 gir ifølgje Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223 heimel til kommunen om å fastsette føresegner som tillater utbygging utan krav om ytterligere reguleringsplan. Dette gjeld då bare «mindre utbyggingstiltak»:

"1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt"

Det påpeikast likevel i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223 at dersom ein skal ta i bruke unntaket frå kravet om reguleringsplan, føreset det at byggetiltaka skjer i eksisterande busetnadsområde, der den nye busetnaden kan:

"(...) innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem."

For å bruke heimelen som grunnlag til å gi byggjeløve, føreset lova at det gis føresegner i planen som avklarar dei ovannemnte forholda om "*utbyggingsvolum og uteareal*" og "*transportnett og annet lovverk*", samt at desse blir ivaretatt. Dersom føresetnadene ikkje er oppfylt, vil unntaksføresegna vere ugyldig, og det vil fremmast krav om reguleringsplan før utbygging (ibid.). Korleis kommunen har tatt stilling til dette i kommunedelplanen og planføresegnene, vil eg gjere greie for i avsnitt 5.4.5.

3.3.2 Dispensasjon § 19-2

Det er ikkje ein stor vekt av oppgåva å belyse dispensasjonsåtgangen gjennom lova, men det er viktig å vise til korleis dispensasjonsåtgangen på same måte som byggjeforbodet, har blitt stramma inn i den nye plan- og bygningslova. Dispensasjonsåtgangen i tillegg til utarbeiding av reguleringsplan er dei måtane ein kan fråvike byggjeforbodet i 100-meterbeltet, og byggjeforbodet etter byggjegrensene i kommunedelplanen til Tvedestrand kommune. Det er derimot nedfelt strengare krav for at kommunane skal kunne gi dispensasjon.

Det omdiskuterte vurderingskriteriet «særlige grunner» har blitt fjerna i ny lov. I staden har kravet for å gi dispensasjon blitt klargjort og det er påpeikt vurderingsmoment som er sentrale for om det skal kunne gis dispensasjon (Myklebust & Schütz 2012). I staden for «særlige grunner» er det fastsett to kriterier som må vere til stades for at dispensasjon kan gis. Vilråra er at "*dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens*

formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt”, jf. § 19-2 andre ledd, første punktum. I tillegg må ”fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering”, jf. § 19-2 andre ledd, andre punktum. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242 fastslår at domstolane kan overprøve om vilkåra er tilstade i dispensasjonssøknaden. Dette er for å sikre at premissene i Trallfa-dommen ikkje oppretthaldast. Domstolskontroll er dermed ein viktig garanti for at kommunane ikkje misbrukar dispensasjonsåtgangen.

Forbodet i § 1-8 andre ledd mot å byggje i 100-metersbeltet langs sjøen veg tungt, og det skal i utgangspunktet mykje til før dispensasjon for bygging kan gis. Fjerning av «særlige grunner» tyder at kommunane i sterkare grad er nøydt til å konkretisere og bevise kvifor dei vel å gi dispensasjon. Dette fordi lova er legg opp til at utbygging etter dispensasjon bare bør skje unntaksvis, og dermed minskar utbygging i strandsona basert på enkeltvise dispensasjonar. I den nye lova er det i større grad fokus på at arealbruksendring skal skje gjennom planlegging, og at dispensasjon skal vere seiste utveg.

3.4 Retningslinjer og nasjonale mål

For å kunne ta stilling til kva som ligg bak tanken om ein differensiert strandsoneforvaltning, kan det vere av interesse å undersøke kva det nylige vedtatte dokumentet om nasjonale forventningar og statlige planretningslinjer seier om temaet. Her fylgjer ein kort utgreiing av to dokument som gir viktige retningslinjer og rettleiing for forvaltning av strandsona. Dokumenta er bindande retningslinjer for kommunen, og ligg som eit grunnlag for kommuneplanlegging i strandsona. Innhaldet av dei gir også ein indikasjon på kva ein kystkommune som Tvedestrand har måtte halde seg til ved utarbeiding av kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder». Retningslinjene og måla gir i tillegg eit bilete på kva som er statens politikk innanfor strandsoneforvaltning.

3.4.1 Nasjonale forventningar

Eit nytt verkemiddel i plan- og bygningsloven er føresegna om såkalla nasjonale forventningar. Det heiter i § 6-1 at:

”For å fremme en bærekraftig utvikling (...) nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.”

Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging i medhald av plan- og bygningslova § 6-1 er eit samla dokument utarbeida av Miljøverndepartementet. Føresegna

inneber at Kongen kvart fjerde år skal gi nasjonale forventninger til den regionale og kommunale planlegginga som inneheld statens samla planpolitiske føringar for planlegginga på dei to forvaltningsnivåa. Dokumentet erstattar det som tidligare i 1985-lova har vore praktisert som rundskriv og stortingsmeldingar om den regionale og kommunale planlegging og arealpolitikk (Pedersen et. al 2010). Nasjonale forventninger viser til kva slags særlege omsyn det forventast av fylkeskommune, kommune og statlege myndigheiter i planleggingsarbeidet. Desse forventningane skal leggjast til grunn i planstrategiar som utarbeidast, samt den vidare oppfylgingsprosessen (Miljøverndepartementet 2011 a a)

Regjeringa setter fokus på at det må føreligge ein god regional og lokal planlegging som kan sørge for at det gjeng føre seg ein bærekraftig og langsiktig utvikling og for å nå fastsette miljømål. Miljøverndepartementets nasjonale mål om strandsona gjeng ut på å skape ein langsiktig og heilskapleg planlegging som sikrar åtgangen til strandsona for allmennheita. Departementet påpeiker også at det er nødvendig med ein god og langsiktig forvaltning av areala der trua arter og naturtypar har sine leveområder, slik at ein så langt det er mogeleg sikrar levevilkåra deises (Miljøverndepartementet, 2011 a).

Dokumentet om nasjonale forventninger viser at et var i alt ca. 460 000 bygningar innanfor 100-metersbeltet langs kystlinja i årsskiftet 2007-2008 (Miljøverndepartementet, 2011 a). Dette indikerer at det stadig blir mindre urørde areal i strandsona, og det er derfor endå viktigare å verne om dei areala som er att. Miljøverndepartementet påpeiker at fylkesmennene og fylkeskommunane har eit ansvar for at nasjonal politikk blir formidla og teke vare på i kommunal og regional forvaltning (Riksrevisjonen 2011).

3.4.2 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen

Som eit ynskje i St. meld. nr. 26 (2006-2007) og i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 30 blei det i 2011 vedteke planretningslinjer for ein geografisk differensiering langs kystlinja og strandsona i Noreg. Byggjeforbodet i 100-metersbeltet gjeld for heile landet, men på grunn av dei ulike forhold langs kysten blei det sagt i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 30 at det gav grunnlag for å utarbeide ein ”*geografisk differensiering*” av retningslinjene for disponering av strandsona. Altså at graden av byggjeforbodet skal varierast, ettersom byggepresset langs Norskekysten i stor grad skil seg frå sør til nord.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø, blei den 25. mars 2011 fastsett ved kongelig resolusjon med heimel i pbl. § 6-2 (heretter statlige planretningslinjer eller retningslinjer). Retningslinjene har geografisk inndelt landet i tre hovudkategoriar, 1) kystkommunane i Oslofjordregionen, 2) andre områder kor presset er stort og 3) områder med

mindre press på areala. Bakgrunnen for inndelinga er basert på ein samansett vurdering av presset på areala, då byggepresset i strandsona er ulikt i forskjellige delar av landet som nemnt ovanfor. Byggjeforbodet og vernet i strandsona har dermed blitt stramma inn på dei areala med mykje press og sterk konkurranse, som til dømes i Oslofjordregionen og langs Sørlandskysten (Miljøverndepartementet, 2011 b), mens det i sone 3 har blitt eit meire fleksibelt vern. Tvedestrand kommune ligger i sone 2, og korleis kommunen har forholdt seg til retningslinjene vil eg belyse i avsnitt 5.4.8.

Hensikta med retningslinjene er å gjere tydeleg nasjonal strandsonopolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen, samt å utdjupe lova i forhold til å gje statlege føringar for kommunenes og fylkeskommunens planlegging (Miljøverndepartementet 2011 b), nærmare bestemt kravet til plan, og vilkåra for dispensasjon (Myklebust & Schütz 2012). Retningslinjenes verkeområde er satt til å gjelde for 100-metersbeltet som fylgjer av § 1-8, samt med den rekkevidda som fylgjer av føresegna, som blant anna at forbodet i 100-metersbeltet ikkje gjeld kor det er fastsett egne byggegrenser i plan (Miljøverndepartementet 2011 b). Dei statlege planretningslinjene legg opp til at arealnytten på land og i sjø skal sjåast i samanheng, og påpeiker i tillegg at arealnytta i 100-metersbeltet bør sjåast i samanheng med arealnytta i områda innanfor byggegrensa (Miljøverndepartementet, 2011 b). I retningslinjene er det mål om *"å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig utbygging langs sjøen (...)"* (Miljøverndepartementet, 2011 b, s. 1). Målet har vore gjentakande i både stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) og nasjonale forventningar, og viser tydeleg at tiltak som oppførast i strandsona må sjåast i samanheng med interessene og verdiane på området, då spesielt med tanke på allmennheita.

Alle kommunar skal leggje retningslinjene til grunn i den kommunale planlegginga, ved utarbeiding av planer, når det treffes vedtak og i behandlinga av dispensasjonssøknader (Miljøverndepartementet 2011 b). Retningslinjene er *"bindende instruksar"* for forvaltninga (Pedersen et al. 2010 s. 98), og dermed vil ei handling i strid med desse vere grunnlag for ei innvending frå statlege og/eller regionale forvaltningsorgan. Statlege planretningslinjer er på same måte som nasjonale forventningar nasjonal politikk som dei sentrale myndighetene skal utforme og formidle til det regionale og lokale nivå. Både retningslinjene og forventningane skal fylgjes opp i planlegginga på regionalt og lokalt nivå og er dermed ein vertikal samordning som skjer mellom plannivåa (Pedersen, et al. 2010). Forskjellen mellom desse er at dei statlege planretningslinjene er langt meire presise, og inneheld konkrete føresegner for strandsona i dei ulike sonene. Plan- og bygningslova og statlege planretningslinjer opnar for ei differensiert strandsoneforvaltning, der det er mogelegheit for å variere føresegner tilpassa lokale forhold

4 Metodisk tilnærming til empiridelen

I dei føregåande kapitla har eg gjort greie for kva som vil vere gjenstand for analyse i denne oppgåva, både i forhold til tema, problemstilling, dei gjeldande rettsreglane og nasjonale retningslinjer for strandsoneforvaltning. I det følgjande kapittelet vil eg gjere greie for korleis eg har gått fram for å tileigne meg data som belyser oppgåvas problemstillingar.

4.1 Val av metode

Ved val av metodisk tilnærming er det viktig å stille seg spørsmålet om kva slags metodar som er best eigna for å svare på oppgåvas problemstillingar. For å innhente nyansert informasjon om eit lite undersøkt fenomen, er kvalitativ metode og intervju valt som framgangsmåte. I denne oppgåva har eg valt problemstillingar som skal undersøkje Tvedestrand kommune sin kommunedelplan og differensierte byggegrensar som verkemiddel. Eg har henta inn nyansert informasjon om planprosessen i kommunen, verknaden av kommunedelplanen, og samspelet mellom statleg og kommunal forvaltning. For å undersøke problemstillingane og hente inn denne informasjonen, valte eg å nytte kvalitativ metode og semistrukturerte intervju som framgangsmåte. Oppgåva tar for seg tilsette i kommunens administrasjon og den politiske leiinga, informant frå fylkesmannens avdeling i Aust-Agder og informant frå Aust-Agder fylkeskommune.

Bakgrunnen for oppgåva og problemstillingane har forankring i kommunens kommunedelplan «for kystsonens byggeområde», der kommunen har fastsett eigne byggegrensar i bustadområda langs kysten for å føre ein lokal differensiering av strandsona. Kommunedelplanen er ifølgje kommunen eit pilotprosjekt som Tvedestrand kommune er den fyrste kommunen i landet til å gjennomføre. Då oppgåva utforskar eit nytt felt, heiter det for ein eksplorativ undersøking (Aas Askeheim & Grennes 2008). For å undersøkje ei slik forskning, nyttar ein "casestudie" som undersøkingsopplegg. Dette tyder at ein ikkje veit på forhand kva ein finn ut av undervegs i arbeidet, men at det kan dukke opp nye oppdagingar undervegs som kan ha ei sentral betydning, og som ikkje blei belyst i byrjinga av oppgåva. Eit casestudie vil kunne gje mykje informasjon på eit avgrensa område (Aas Askeheim & Grennes 2008). I tillegg til semistrukturerte intervju som framgangsmåte, er det nytta dokumentundersøking i oppgåva.

4.1.1 Casestudie

Bruk av casestudie gjeng ut på at ein vel eit eller nokon få tilfelle og studerer dette eller desse nøye. Det ein undersøker kan vere noko som er spesielt eller typisk, føremålet med utvalet er at det skal analyserast. Ein undersøker ofte prosesser eller korleis noko utviklar seg (Andersen 2003). I oppgåvas casestudie er det sentrale kommunedelplanprosessen, og korleis prosessen bak fastsetting av differensierte byggegrensar har blitt gjennomført. Det er også sentralt korleis

forholdet mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling har *utvikla* seg til eit samarbeid og korleis dette har hatt innverknad på gjennomføringa av planarbeidet.

Case-studiar kan ifølge Andresen (2003) nyttast med hensikt på å generalisere. Her siktes det til ei analytisk generalisering, der ein vurderer i kva slags grad funna frå undersøkinga kan nyttas som ein rettleiar for kva som kan skje i ein anna situasjon. Kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder» og det kommunen kallar for «Tvedestrandsmodellen» byggjer på rettsreglar i lovverket og nasjonale retningslinjer som gir like rammer for planlegging for alle kommunar. Då modellen er etterspurd av blant anna nabokystkommunar, er det derfor sentralt å undersøke om modellen er betre eigna til å ta omsyn til lokale forhold, verdiar og interesser, enn det generelle byggjeforbodet etter plan- og bygningslova. Og korleis planlegging i strandsona endrast ved bruken av prosessen og kriteriene som det gjeng fram av modellen. Ut i frå dette kan andre kommunar hauste erfaringar frå Tvedestrand sitt prosjekt og få råd om korleis dei kan dra nytte av moglegheita som ligg i lova. Andersen (2003) viser til at i andre tilfelle kan eit casestudie vere verdifult i seg sjølv ved at det kan gi oss mykje forståing av andre kulturar, eller for å rikje vår eigen sjølvforståing.

Casestudie som undersøkingssopplegg kjenneteiknast som ein kvalitativ metode. Kvalitative data fortel oss om dei ikkje-talfesta eigenskapane om caset som undersøkjast. Oppgåva utforskar differensierte byggegrenser som verkemiddel som skal bidra til ein langsiktig planlegging i strandareala, basert på ein heilskapleg plan og ikkje enkeltvise dispensasjonar.

Ved hjelp av egna metode, som i denne oppgåva har vore dokumentgransking og semistrukturerte intervju, har eg analysert og tolka data om blant anna differensierte byggegrenser og korleis dette endrar planlegging i strandsona. I empirikapittelet (kapittel 5), vil eg ta for meg ei oppsummering av den viktigaste empirien eg har funne gjennom intervju og dokumentgranskinga.

4.2 Semistrukturerte intervju

4.2.1 Om semistrukturerte intervju

Det viktigaste grunnlaget for analysen vil vere intervju med sentrale informantar. Eit kjenneteikn med kvalitative intervju er at informanten sjølv formulerer svaret sitt (Larsen 2007). Strukturen av intervjuet avhenger av kva ein undersøker og kva slags type svar ein er ute etter (Ryen 2002) Oppgåva undersøker bruk av differensierte byggegrenser, det bakanforliggjande motivet for oppstart av planarbeidet og kommunens samspel med fylkesmannens miljøvernavdeling. Det har i denne samanheng vore behov for ein del detaljspørsmål og mange spørsmål om få tema. Det har vore fokus på å innhente informasjon om både detaljar og det meire

heilskapelege biletet av prosjektet. Spørsmåla blei utforma med hensikt på å forstå korleis planleggingsmodellen ved bruk av differensierte byggegrenser henger saman, og for å innhente kunnskap om modellen for å seinare samanlikne den med det generelle strandvernet. Det sistnemnde er også målet i hovudproblemstillinga. I intervjuet er det nytta detaljspørsmål, men samtidig har det vore fokus på å ikkje halde ein alt for streng struktur, då dette kan medføre at informanten følar seg for bunden til å bare svare på det ein spør om. Det har derfor blitt stilt nokon spørsmål som er meire opne enn andre. Dette er generelt tankegangen i eit semistrukturert intervju, då ein slik oppbygging fører til at informantane kan prate noko fritt innimellom, mens ein legg til meire detaljerte oppfølgingsspørsmål for å syte for at informantane held seg til tema (Larsen 2007), og for å sikre meg den informasjonen eg trong for å forstå innhaldet og betydinga av differensierte byggegrenser. Ryen (2002) forklarar at dersom ein ikkje har ein klar struktur under intervjuet, kan det føre til vanskar i analysedelen ved at for mykje informasjon har blitt samla inn.

Når kvalitativ metode nyttas for å innhente informasjon, får vi tak i utfyllande data om den eller det vi undersøker. Dette tyder at vi kan forstå ein situasjon eller prosess forholdsvis grundig. Med bakgrunn i tema og problemstillingane er det utarbeida ein intervjuguide, og ein kortversjon av denne ligg som vedlegg C, bakarst i oppgåva. Ifølgje Larsen (2007 s. 83) skal spørsmåla i intervjuguiden reflekterare problemstillingane, og dei har til hensikt å *"til sammen dekke problemstillingene"*. Mengda av spørsmål frå intervjuguiden har variert frå informant til informant, fordi det var enkelte informantar som kunne avsette meire tid til intervju. Det var også nokon som hadde vore involvert i prosjektet i større grad enn andre, og det blei derfor stilt fleire spørsmål til dei. Eg stilte nokon like spørsmål til informantane slik at eg kunne samle inn ulike perspektiv på same tema, og sjå kva informantane i kommunen svara i forhold til informantane i fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen. Ved avklaring av intervjuets tema og hensikt på forhand, og bruk av intervjuguide der det var sortert spørsmål etter tema, blei det god struktur på intervjuet. Informasjonen eg har tileigna meg gjennom intervjuet, vil eg formidle på best mogeleg måte i kapittel 5, og vidare drøfte kommunens erfaringar og bidrag opp mot teorien og lovverkets rammer i analysedelen i kapittel 6.

4.2.2 Gjennomføring av intervju

For å sikre meg eit bredt datagrunnlag valte eg bevisst å innhente sentrale informantar frå administrasjonen og den politiske leiinga i Tvedestrand kommune, samt informantar frå fylkesmannens miljøvernavdeling og Aust-Agder fylkeskommune. Eg ynskte å intervju nokon som hadde vore involvert i prosjektet, og som hadde god kunnskap om oppgåvas tema. Eg var i kontakt med ein av informantane i kommunen via e-post, som ordna med kven som stilte til intervju frå administrasjonen og den politiske leiinga, då dette avhenga av kven som hadde tid og

var disponible den aktuelle dagen. Informanten ordna også med intervju i fylkesmannens miljøvernnavdeling. Intervjuet i Aust-Agder fylkeskommune avtalte eg sjølv over telefon, også ettersendte eg meire informasjon via e-post om kva for nokre tema intervjuet ville omhandle. Det blei til saman gjennomført fem intervju med semistrukturert metode, der to tilsette i kommuneadministrasjonen, ein i den politiske leiinga, ein i fylkesmannens miljøvernnavdeling og ein i Aust-Agder fylkeskommune blei intervjuet.

Hensikta med å velje informantar frå fleire forvaltningsmyndigheiter var gjort med den hensikt at dei til saman ville bidra til å belyse oppfatninga av ein lokal differensiering av strandsona i Tvedestrand kommune frå fleire vinklingar. Det var ynskjeleg å få perspektiv frå ulike forvaltingsorgan som har vore involvert på ulike måtar. Alle intervjuet blei gjennomført på tomannshand på informantanes arbeidsplass i Tvedestrand kommune og Fylkeshuset i Arendal, under rolege omgivnader. I empirikapittelet (kapittel 5) har eg kategorisert dei to informantane frå kommuneadministrasjonen i ein kategori. Det blei gjennomført to separate intervju, men fordi svara både utfyllar kvarandre på nokon punkter og overlappast på andre, viste det seg å vere mest gagnleg å kategorisere desse som "representantar frå kommuneadministrasjonen". Det er også innimellom vist til bare "representant frå kommuneadministrasjonen", då det er synspunkt som har kome bare frå ein av dei. Etter at eg hadde transkribert intervjuet, såg eg at det ikkje var nokon motstridande synspunkt, og dermed fann eg ut at det ikkje var noko hensikt å skulle skilje informantane frå kvarandre i teksten.

Alle intervjuet blei spela inn på lydopptakar, etter godkjenning frå informanten og transkribert på skriveprogram på datamaskina. Sitata eg har nytta i oppgåva er alle sendt til informantane på e-post for ein skriftleg godkjenning. Før eg avtalte intervju med dei ulike informantane, meldte eg masteroppgåva til personvernombodet (NSD), og fekk 14. Januar 2013 tillating til å behandle personopplysingar i arbeidet med oppgåva.

4.3 Dokumentanalyse

Ei undersøking av ulike typar plandokument høyrer også inn i casestudie av kommunedelplanen til Tvedestrand kommune. For å få meire utfyllande og detaljert data om innhaldet av kommunedelplanen, føresegner og kartgrunnlag, har dokumentgjennomgangen vore ein nyttig metode for å innhente desse på. Kva slags argumenter som nyttas for differensiert strandsoneforvaltning og fastsetting av byggegrenser, var det sentrale fokuset i dokumentgjennomgangen. Om kvifor kommunen har valt å ta i bruk denne planleggingsforma. Kva slags fordelar kommunen beskriv i planbeskrivinga som dei ynskjer å få ut av planen og differensiert planlegging i strandsona, vil vere sentrale indikatorar på kva som kanskje ikkje har fungert så godt med det generelle strandsonevernet i 100-metersbeltet. Kommunens plankart for delområda gav eit bilete av korleis byggegrensene varierer i forhold til 100-metersbeltet, og

konsekvensutgreiinga viser kva kommunen har vurdert som viktige omsyn på delområda. I tillegg til å få undersøkt argumenter for differensierte byggegrenser, blir ein også kjent med kommunen og kommunens arbeid med planen gjennom eit slikt studie. Av dokumenter som granskas i empirikapittelet (kapittel 5) kan eg nemne blant anna kommunens samfunnsdel, planbeskrivinga til kommunedelplanen, konsekvensutgreiinga, plankart, juridisk vurdering av advokat Frode Innjord frå Advokatfirmaet Hjort DA, kommunedelplanens tilhøyrande føresegner og retningslinjer. Innhaldet av dokumenta er med på å gi eit endå meire heilskapleg bilete av kommunens arbeid med kommunedelplanen og fastsetting av byggegrenser.

4.4 Feilkjelder

Feilkjelder i denne oppgåva vil vere ein faktor som fører til at innsamla data ikkje gir ein tilfredsstillande skildring av verkelegheita (Ryen 2002). Feilkjelder kan oppstå ved bruk av intervju som metode, dersom intervjuar påverkar informanten. Dette heiter for *intervjueffekt*. I ein intervjusetting kan også informanten bli påverka av korleis informasjonen stilles. Dette heiter for *spørsmåls effekten* (Larsen 2007). Denne problematikken har eg forsøkt å løyse ved å knytte inn kommunens saksdokumenter om kommunedelplanen, som gjer at eg får ein viss sikkerheitssjekk på at det kommunens tilsette seier om temaet samsvarer noelunde med det som står i plandokumenta. Då eg har nytta semistrukturerte intervju som metode, har eg vore oppteken av å syte for å at eg så langt det har vore mogeleg forsøkt å avdekke eventuelle uklarheter undervegs i intervju, så eg ikkje risikera å feiltolke informantens svar. I tillegg har eg har ettersendt ein e-post til to av administrasjonen i kommunen for å avklare nokre tema som eg var usikker på om eg hadde forstått riktig.

Gjennom intervju har tema om den tidlige konflikten mellom kommunen og fylkesmannens miljøvern avdeling og det nye samarbeidet mellom partane i større grad bestått av personlege meiningar, følelsar og haldningar til temaet. Dette gjer at eg har stått ovanfor ein vanskeleg oppgåve. Eg kan ikkje måle personars haldningar og meiningar om eit tema, og dermed ville eg ikkje fullt ut få eit resultat som kan nyttast som grunnlag for å gje ein eintydig og endeleg konklusjon på forskingsspørsmålet. Eg kan heller aldri vere sikker på at den informasjonen eg uthentar frå respondentane vil gje meg eintydig og sikker informasjon om resultatene er valide eller ikkje (Aas Askeheim & Grennes 2008). For å forsøke å løyse dette problemet har eg nytta sekundærkjelder om kommunikativ planleggingsteori og forhandlingsteori, som nyttas for å kunne kaste eit betre lys over samspelet og belyse faktorar i samarbeidet, samt for å forstå betre prosessen kommunen har hatt i forhold til å oppklara motsegnene til kommunedelplanen frå dei statlege og regionale myndighetene. Ved bruk av teori blir det også enklare å kunne trekkje slutningar av datamaterialet ein har samla inn.

4.5 Validitet og reliabilitet

Når vi snakkar om validitet i kvalitativ forskingsmetode snakkar vi om å vurdere om det vi har undersøkt samsvarer med det vi i utgangspunktet ynskja å undersøke. Ein kan i korte trekk sei at validiteten til ei forskning handlar om truverdigheita til den (Aas Askheim & Grennes 2008). Høg validitet tyder at innsamlinga av datamaterialet representerer fenomenet ein ynskjer å undersøkje. Dette kan ein oppnå ved at ein stillar relevante spørsmål basert på problemstillingane og utdjupande spørsmål for å løyse uklarheiter (Larsen 2007). Ved å samle inn data frå sentrale personar i Tvedestrand kommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen, søker denne oppgåva god og relevant data frå fleire hald, om korleis kommunedelplanen og fastsetting av byggegenser tas i bruk og oppfattast. Ifølgje Larsen (2007) aukar det informasjonens validitet ved å ta i bruk kvalitativ metode og semistrukturerte intervju, der intervjuar gis ein viss friedom til å kunne fylgje opp med oppfølgingsspørsmål om tema som står fram som viktige under intervju.

Reliabilitet beskriv om datamaterialet er påliteleg, eller nøyaktig (Larsen, 2007). Ein skal i all hovudsak kunne måle i kva slags grad forskinga er til å stole på, som avhenger av kva slags data som har blitt nytta, samla inn og undersøkt. Det stilles krav til etterprøvbarheita, som tyder at ein kvar skal kunne støtte seg til dei metodane som er nytta i forskinga, og resultata som det konkluderast med (Aas Askeheim & Grennes 2008). Ein påliteleg og etterprøvbar undersøking har god reliabilitet. For å ivareta kravet om reliabilitet har eg vore kritisk ved val av kjelder, og nytta for det meste pålitelege internettkjelder som til dømes frå Miljøverndepartementet og statistisk sentralbyrå (SSB). Eg har også forsøkt så langt det er mogeleg å beskrive framgangsmåten som har blitt nytta i oppgåva.

4.6 Ethiske dilemma

Det er viktig å ta stilling til den etiske sida ved forskning, og då spesielt korleis vi som forskerar opptrer ovanfor forskingssubjekta våre og vår evne til å sjå dei samfunnsmessige konsekvensane av vår forskning (Aas Askeheim og Grennes 2008). Det har vore viktig ved bruken av semistrukturerte intervju at likevel eg som forskar ikkje nødvendigvis ikkje har fått dei svara eg helst ynskje, eller såg for meg at eg kom til å få, har eg ikkje vore tilbøyeleg med å tilpasse konklusjonane for å kunne gje eit meire "korrekt" svar for forskingsspørsmålet mitt. Samtidig er det viktig å vere klar over at det er behov for eit visst rom for tolking av forskingsmaterialet som hentast inn, noko som vil formast etter mitt verdiomsyn, tidligare erfaringar og forventingar, samt setjast opp mot teori som er gjort greie for i oppgåva.

Kommunedelplanen til Tvedestrand kommune er ein offentleg plan, og prosessen rundt planen har vore mykje ute media, i blant anna i kommunens lokalavis, andre aviser og på ulike internettsider. Derfor ville det nok i utgangspunktet ikkje vore behov for å halde informantanes identitet skjult, men eg har likevel valt å gjere det for å ivareta informantanes integritet. Direkte sitat som eg har valt å nytte i oppgåva har blitt sendt tilbake til den enkelte informant som sitatet høyrer til via e-post, for å få godkjenning på at det er attgjeve på riktig måte. Alle sitata har blitt godkjent.

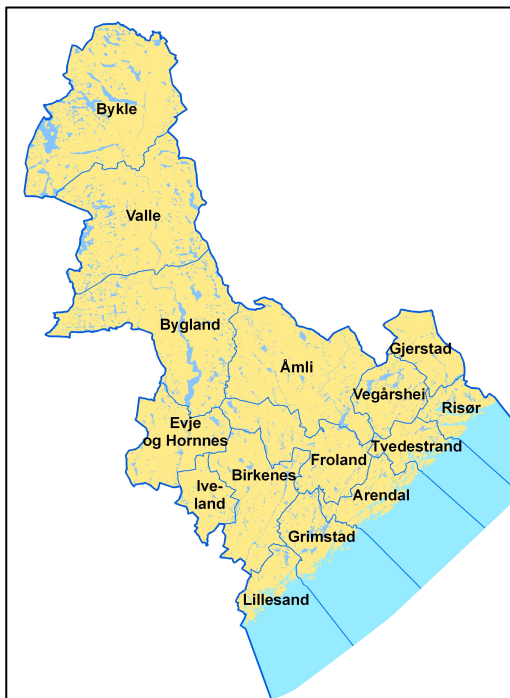
5 Kunnskapsbasert planlegging i strandsona og differensierte byggegrenser

Eg vil i dette kapitlet undersøke korleis Tvedestrand gjennom kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder» har lagt til rette for ein lokal differensiering av strandsona, og korleis kommunen har arbeidd med fastsetting av byggegrenser. Kapitlet har til hensikt å belyse kvifor kommunen satt i gong med prosjektet, og kva som har vore viktige vurderingsfaktorar for dei i arbeidet. Det skal undersøkjast korleis kommunen har tatt i bruk sentrale rettsreglar i lova, og kva dei har sett på som viktige omsyn og interesser ved fastsetting av byggegrenser. Det skal også undersøkjast kva som var grunnen for den tidligare konflikten mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling, og korleis dette endra seg til eit samarbeid om planen. Samla sett vil dette gi grunnlag for å kunne trekkje slutningar om korleis byggegrensene har fungert som eit verkemiddel for planlegging i strandsona. I tillegg er hensikta med kapitlet å trekkje opp enkelte særtrekk ved innhaldet og arbeidet med kommunens arealdel som vil danne utgangspunkt for den kommande drøftinga i kapittel 6.

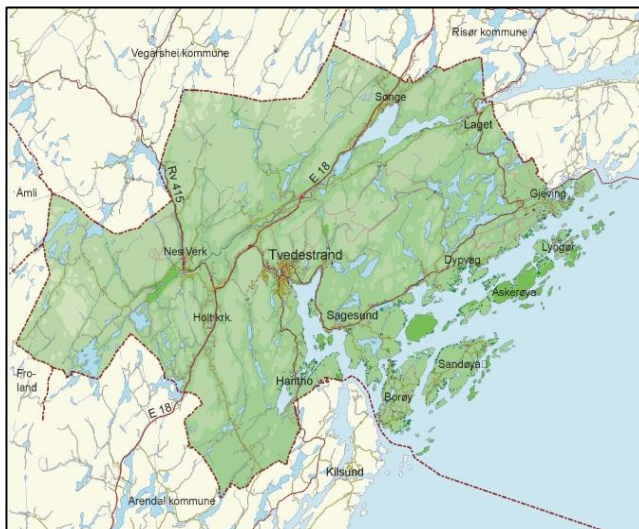
Fyrst i delkapittel 5.1 vil eg kort presentere Tvedestrand kommune, kva kommunens samfunnsdel seier om strandsoneforvaltning, og beskrive korleis kommunedelplanen for kystens byggeområder blei fremma gjennom ein revidering av deler av kommuneplanens arealdel. I delkapittel 5.2 gjer eg greie for striden mellom kommune og fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder, som er ein viktig bakgrunnsfaktor for korleis kommunen har arbeidd med og fokusert på i kystsonenplanlegginga si. I delkapittel 5.3 gir eg ein beskriving av kommunens kartlegging av naturmangfald, som inneheld mykje av kunnskapsgrunnlaget kommunen har lagt til grunn for planprosessen med kommunedelplanen og fastsetting av differensierte byggegrenser. I delkapittel 5.4 tar eg for meg den fyrste hovuddelen av empirien, som omhandlar kommunedelplanen for kystens byggeområder, korleis arbeidet med planen har vore organisert, motivet og omfanget av planen, det juridiske, motsegner til planen, konsekvensutgreiinga, og om statlige planretningslinjer har hatt betydning for planarbeidet. Den andre hovuddelen gjer eg greie for i delkapittel 5.5. Her tar eg for meg innhaldet og betydninga av differensierte byggegrenser og kva som ligg til grunn for at byggegrensa har fått den plasseringa ho har fått. I delkapittel 5.6 beskriv eg fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder sitt bidrag i planprosessen og korleis dei og kommunen vurderer samarbeidet. Her vil eg også kome in på korleis Aust-Agder fylkeskommune var involvert. Til slutt har eg samla opp dei ulike partanes tankar om planen og kva som er kommunens vidare prosjekter for strandsona.

5.1 Områdebeskriving

For å få eit bilete av kva slags kystkommune Tvedestrand er, vil eg fyrst presentere litt kort fakta og historie. Tvedestrand kommune ligg i Aust-Agder fylke, og grensar til kommunane Arendal i vest, Risør i aust og Vegårshei og Froland i nord. Aust-Agders kystlinje inngår i den såkalla «Sørlandskysten» og består av eit vakkert landskap med mange øyer, holmar og skjær (Ut.no 2013).



Figur 1: Kart over Aust-Agder fylke (Aust-Agder fylkeskommune 2012). Kartet viser Tvedestrand kommune og kommunane Tvedestrand grensar til.



Figur 2: Kart over Tvedestrand kommune (Aust-Agder fylkeskommune 2012). Kartet viser at store deler av kommunen grensar til sjøen.

5.1.1 Tvedestrand kommune

Tvedestrand kommune består av eit landareal på 217 km², derav 63 km² er sjøareal. Kommunen har ei lang og attraktiv strandlinje på 214 km, og består av opptil fleire små og store øyer. Kommunen har rundt 2500 heilårsbustader og 2000 fritidsbustader. Dei aller fleste fritidsbustadene ligg langs kysten. I motsetning til nabobyane Arendal og Grimstad, har kommunen eit mykje meir spreidd busetnadsmonster, og sjølv sentrum er relativt lite (Tvedestrand kommune 2011).

Tvedestrand har lang historie som sjøfartsby, noko som har gjort at det gjennom tidene vaks opp små tettstader rundt om i distriktet. Dei fleste av tettstadene vaks opp langs kysten eller som uthamner på øyane (Tvedestrand kommune 2012 d d) Det gamle sentrum med den gjennomgåande kvite trehusbusetnader og uthamnene er bygd opp på bakgrunn av sjørelatert næring (Tvedestrand kommune 2011). Uthamner var livlige handelsstader som oppstod langs

kysten. Her blei det blant anna skipa ut tømmer, men hovudsakeleg var det sjøfart og tenester knytt til dette dei fleste levde av, til dømes skipshandlarar, seglmakarar, skipsverft og anna arbeid til sjøs. Mange av uthamnene blei i byrjinga av 1900-talet kraftig avfolka og mange hus blei endra til fritidsbustader. I dag er det bare Borøya, Sandøya og i Lyngør kor det fortsatt er eit levande heilårssamfunn(Tvedestrand kommune 2012 d).

5.1.2 Revidering av deler av kommuneplanens arealdel

Gjeldande kommuneplan for Tvedestrand 2007-2018 med tilhøyrande arealdel og samfunnsdel, blei vedtatt av kommunestyret 16.10.2007. Arealplanen er gjeldande plan i dag, mens samfunnsdelen har blitt erstatta med ny samfunnsdel for 2011-2023. Kommunen valde å utarbeide ein kommunedelplan for dei bygningspåverka områda i kystsonen, framfor å rullere heile arealplanen. Ifølgje e-post frå informantar i kommuneadministrasjonen går det fram at kommunen såg på det som mest nyttig å halde fokuset på å utarbeide kommunedelplan for kystsonen, slik at dei kunne prioritere tilgjengelige arealplanressursar til planlegginga i kystsonen. Det peikast på at dei i etterkant har sett at det var heilt riktig val. Resten av kommuneplanen skal dei revidere i 2013 (representantar i kommuneadministrasjonen). Omfanget av planen vil bli nærmare forklart i avsnitt 5.4.3

5.1.3 Samfunnsdelen

I kommunedelplanen for kystsonens byggeområder er det lagt opp til at det skal vere eit godt samsvar mellom arealdelen og samfunnsdelen (Tvedestrand kommune, 2012 a). Samfunnsdelen inneheld punkt om korleis Tvedestrand ynskjer å ha det i kystsonen. Når det gjeld lokal forvaltning er det ynskje om ei berekraftig og framtidsretta arealforvaltning og eit føreseieleg planverk, samt forenkla saksbehandling for små byggetiltak. Det er sett på som ei utfordring i samfunnsdelen å sikre at allmennheita får tilgang til strandsona, både frå land og sjøsida. Det er også lista opp som ei utfordring å hindre at naturlandskapet, friluftsiinteressene og det biologiske mangfaldet blir forringa. For kystområda ynskjer kommunen å ha eit godt bevart bygnings- og kystmiljø, og at naturmangfaldet skal bevarast. Dei ynskjer også å stanse nedbygging av område som stort sett er fri for inngrep. Kommunen seier at ved arealplanlegging i strandsona skal strandareala haldast opne for allmennheita og tilgjengelegheita skal *forbetrast* i løpet av planperioden. Tilgjengelegheita for ferdsel skal også vere over lengre samanhengande kystnære strekningar. Allmennheita skal langs kysten ha generelt gode moglegheiter for friluftsliv og rekreasjon. Kommunen ynskjer at det skal vere eit varig vern med berekraftig nytte av det dei seier er dei viktigaste strandsonerområda. Samtidig er det ynskje om at utbyggingsområda skal framstå positivt i omgivnadene (ibid.).

Som det går fram av både planbeskrivinga til kommunedelplanen og samfunnsdelen ynskjer

kommunen ein plan som skal sikre ein nødvendig balanse mellom utvikling og vern av strandsona, slik at behovet for dispensasjon og ressursbruk i enkeltsaker reduserast (Tvedestrand kommune, 2011, 2012 a). Kommunen vil vidareutvikle og fortette i eksisterande utbyggingsområde som allereie ligg inne i kommuneplanens arealdel. Samtidig skal jomfruelege område bli verande urørte. Kommunedelplanen som planverk skal sikre ei utvikling av strandsona i eit berekraftig perspektiv, der det skal vere eit levande samspel mellom kystsamfunnet med busetnad, fritidshus og næringsaktiviteter (Tvedestrand kommune, 2012 a). Som eg har tidligare vore inne på i delkapittel 3.3 er målet om berekraftig utvikling heimla i pbl. § 1-1 fyrste ledd.

5.2 Strid mellom kommunen og Fylkesmannen

Det har gjennom mange år vore ein pågåande konflikt mellom kystkommunane i Aust-Agder, deriblant Tvedestrand kommune, og fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder. Nedanfor vil det gå fram kva som var nokon av dei bakanforliggjande årsakene til konflikten. Det skal derimot tas atterhald om at beskrivinga av konflikten i delkapittelet er bare belyst gjennom kommunens synspunkt.

Konflikten dreia seg om at det oppstod ueinigheit om kvar einaste sak som angikk bygging i 100-metersbeltet i strandsona, jf. representantar i kommuneadministrasjonen. Kommunen nemner konflikten mellom dei og staten i planbeskrivinga til kommunedelplanen, der dei skriv at dei følte at miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen var altfor streng i oppfølginga av 100-metersbeltet, ved å detaljregulere kommunen i strandsonespørsmål. Ifølgje kommunen blei det ikkje skilt mellom dei vesentlege tiltaka og dei mindre vesentlege, men det blei gitt konsekvent avslag på alt som omfatta areala innanfor 100-metersbeltet. Dette er difor noko av det kommunen har ynskt å setje fokus på i kommuneplanrevisjonen (Tvedestrand kommune, 2012 a) I tillegg til at kommunen stort sett fekk avslag, fekk dei heller ikkje nokon grunn for avslaget, utover ei tilvising til sjølve byggjeforbodet i plan- og bygningslova (Stokke et al. 2012). Kommunen trekkjer også fram i planbeskrivinga at det var vanskelig å forstå usemja om alle strandsonesakene mellom dei og staten. Deises inntrykk er at dei nasjonale måla som ligg til grunn for plan- og bygningslova av 2008, er godt i samsvar med dei måla som er nedfelt i kommunens samfunnsdel om forvaltning av kysten (Tvedestrand kommune, 2012 a). Tvedestrand kommune er på denne måten eit illustrerande døme på at det kan oppstå konflikt mellom nasjonale og lokale interesser.

På grunn av frustrasjon i kommunen blei resultatet ofte at kommunen ikkje imøtekom merknader og avgjerder frå fylkesmannens miljøvernavdeling (Stokke et al. 2012), men klaga i staden på slutninga. Dermed har ei rekkje mindre saker måtta gå via settefylkesmannen for å bli avgjort. Prosessen er slik at når fylkesmannen klagar på eit kommunalt vedtak, må dette behandlast av ein

ny saksbehandlar hos fylkesmannen i eit nabofylke. For Tvedestrand og Fylkesmannen i Aust-Agder var det som oftast Fylkesmannen i Telemark som opptredde som settefylkesmann. Det kjem fram av intervju av administrasjonen og den politiske leiinga i kommunen, at settefylkesmannen som oftast gav medhald til Fylkesmannen i Aust-Agder. Dette tyder på at det blei dermed ein endelaus kamp mot statlige myndigheiter for kommunen. Ein slik gjentakande prosess som aldri nådde fram, resulterte i eit svært dårlig tillitsforhold og eit høgt konfliktnivå mellom den lokale forvaltninga med leiinga for planutvalet og ordføraren i spissen, og fylkesmannens miljøvernavdeling (representantar i kommuneadministrasjonen). Dette var svært belastande for begge parter (representant kommunepolitkar). Det beslagla også store administrative ressursar, fordi kvar einast dispensasjonssøknad i strandsona måtte gå vegen om settefylkesmannen (Stokke et al. 2012). Slik informantar i både kommuneadministrasjonen og den politiske leiinga beskriv det, var det ein kamp mot eit kontroversielt styre hos fylkesmannens miljøvernavdeling. Etter mange år fann kommunen ut at vegen ut av konflikten var *kunnskap*, jf. representant kommunepolitkar. Bakgrunnen for dette og nærmare om kommunens arbeid med kartlegging av biologisk mangfald over og under vatn i heile kommunens kyst- og strandsona, vil eg utdjupe nærmare i det følgjande.

5.3 Kunnskapsbasert planlegging på bakgrunn av kartleggingsmateriale

Som det ovannemnde viser, såg kommunen på opparbeiding av kunnskap som ein måte å kome seg ut av konflikten med fylkesmannens miljøvernavdeling. I både planbeskrivinga til kommunedelplanen for «kystsonens byggeområde» og frå intervju med informantar i kommunen går det fram at kommunen har gjennom mange år jobba med omfattande kartlaggningar av plante- og dyreartar over og under vatn i kommunens kyst- og strandsone. Nedanfor vil det i korte trekk presenterast innhaldet av kartleggingane, då desse ligg som eit grunnlag for alt av kommunens planarbeid, deriblant kommunedelplanen som eg vil gjere greie for i neste delkapittel.

Kommunen fann ut at fokus på kunnskap kunne vere viktig når ein skulle argumentere i saker som gjaldt blant anna planar og tiltak i strandsona når dei og statlige og/eller regionale styresmakter var usamde. Dermed sette kommunen i gang kartlegging av verdier i sjøen og på land. Fokuset i arbeidet var *fakta, kunnskap og objektivitet*. Det var dette dei ville byggje kartleggingsarbeidet på, og målet var at det skulle gjere det mogleg for kommunen å kunne tillate bygging på stader i kommunen der dei kunne dokumentere at det ikkje ville få konsekvensar for det biologiske mangfaldet (representant kommunepolitkar). Kommunens fokus på naturmangfald viser at dei har arbeidd i samsvar med kva som er skjerpande krav i lovgivinga, der det er særleg satt fokus på naturmiljø, jf. § 1-8 fyrste ledd. Opparbeiding av kunnskap er også noko som er trekt fram i dei arealpolitiske føringane som ein viktig faktor for planlegging, jf.

delkapittel 3.4.

Interessa for kartlegging starta i år 2000, då kommunen fyrst og fremst var oppteken av kva det fanst av marine verdiar under vasskorpa i kommunen (representant kommunepolitikar). Arbeidet med kartlegging av biologiske verdiar i sjø gjekk føre seg frå 2000-2003. Prosjektet var på same måte som kommunedelplanen eit pilotprosjekt som Tvedestrand var den fyrste kommunen i landet til å gjennomføre. Føremålet med prosjektet var å kartleggje dei biologiske verdiane i sjø, slik at denne informasjonen kunne nyttast i forvaltninga av strandsona i Tvedestrand kommune. Rapporten av kartleggingsarbeidet er ein viktig dokumentasjon på kva som finst av naturtypar innanfor arealet som skal forvaltest, og kor viktige dei er i ein større samanheng, altså om dei er av lokal-, regional- eller nasjonal betyding. For å sikre ein berekraftig nytte av naturen, framhevar rapporten at det er nødvendig å forvalte økosystemet og naturen samla, i staden for bare enkeltarter. Rapporten har også til føremål å sjå på dei økologiske prosesser som skjer innan forskjellige naturtypar. Dette tyder at det må tas omsyn til det økologiske samspelet og kor sårbar ein naturtype er for ytre påverknader. I rapporten er det registrert naturtypane blautbotn og ålegras i kommunen, som er lokalt viktige arter (Knutsen et al. 2003). To år etter at den marine kartlegginga blei avslutta, starta kommunen kartlegging av naturtypar på land. Kartlegginga blei fornya i 2010 og utvida i 2011 (representantar i kommuneadministrasjonen).

Kommunen er også i gong med eit prosjekt som heiter for "Aktiv forvaltning av marine verdiar i kystsona". Dette starta dei opp med i 2009 og skal vare ut 2013 (representantar i kommuneadministrasjonen). Dette er eit samarbeidsprosjekt der Tvedestrand er hovudkommunen. Prosjektet har fenge namnet «Tvedestrandsprosjektet» og inneber ei soneforvaltning der ulike sjøområde, både innaskjers og utaskjers har ulik grad av vern. Det er blant anna totalforbod mot all fiske, det er også ulovleg å fjerne biologiske materiale frå området i heile det indre sjøområdet ved sentrum. Soneforvaltninga er ei økosystembasert forvaltning der målet til kommunen har vore å bevare biodiversiteten, maksimere utbytte frå dei haustbare ressursane, minimere negative påverknader ved bruk av fredingssoner, og avklare arealbruken for å forhindre konflikter (representantar i kommuneadministrasjonen).

Gjennom arbeidet peikar informantar i kommuneadministrasjonen og den politiske leiinga på at kommunen har opparbeidd seg mykje ny kunnskap. Kunnskapen skal ifølgje samfunnsdelen leggjast til grunn for arealplanlegginga i kommunen (Tvedestrand kommune, 2011). Som eg vil kome nærmare inn på i resten av empirikapittelet, har kartleggingsmaterialet vore svært verdifullt for kommunens gjennomføring av kommunedelplanen og i arbeidet med å fastsette differensierte byggegrenser. Kommunen gjorde ingen nye naturregistreringar knytt til planarbeidet, men nytta materialet og kompetansen frå dei ovannemnde prosjekta. Representantar i kommuneadministrasjonen meiner at kommunens kompetanse og kunnskap om

biologiske mangfald har vore ein stor del av grunnen til at dei fekk gjennomslag for planen hos statlege- og regionale styresmakter.

5.4 Kommunedelplanen for kystsonens byggeområder 2011-2023

La oss i dette underkapittelet sjå korleis kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder» har blitt utarbeida, og kva som har vore viktige haldepunkter for kommunen i planarbeidet.

Etter ei lovendring av plan- og bygningsloven var det ein dialog mellom ordførarane i Arendal kommune og Tvedestrand kommune om å setje i gong eit strandsoneprojekt. Kommunane ynskte å lage ein plan for kystsona, utan at dei visste at det kom til å bli ein kommunedelplan på det tidspunktet. Tanken var å lage ein plan for kystsona som ikkje ville kome i konflikt med dei nasjonale verneomsyna. Kommunane ynskte å gjere noko med ulike utfordringar dei hadde i kysten. Løysinga på korleis dei skulle gå fram blei til i løpet av ein samarbeidsprosess med fylkesmannens miljøvernavdeling. Kommunane skjønna derimot etterkvart at prosjektet ville bli mykje arbeid. Arendal kommune hadde mange andre planoppgåver på gang, og bestemte seg derfor for å hoppe av, og heller hauste erfaringar av kva Tvedestrand kommune gjorde (representantar i kommuneadministrasjonen). Informant i fylkesmannens miljøvernavdeling peiker på at tilsette i miljøvernavdelinga hadde god kjennskap til enkelte av dei tilsette i kommunen, og visste dermed at kommunen var svært motivert for å få til pilotprosjektet.

Kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder» blei vedteke 5. mai 2012 (Tvedestrand kommune 2012 a). Planen er utarbeidd med bakgrunn i plan- og bygningslova av 2008, og kommunen har tatt i bruk verkemiddelet med å fastsett eigne byggegrensar i plan, samt oppstilte planføresegner, jf. avsnitt 3.3.1. Som nemnt i delkapittel 1.2 har byggegrensene fått namnet «differensierte byggegrensar», då dei har varierende avstand til sjøen og strekkjer seg både lengre unna og nærmare enn det generelle 100-metersbeltet. I planføresegnene har kommunen vedteke føresegnar om blant anna byggegrensar, heimelen for dette finn ein i pbl. § 11-9 nr. 5. Det går fram av planføresegna at det generelle byggjeforbodet etter § 1-8 andre ledd i lova, er "opphevet" for areala "bak" byggegrensene (Tvedestrand kommune 2012 b). Det kan diskuteras om ein kan sei at byggegrensene *opphevar* byggjeforbodet, då forbodet ikkje fjernast, men at det blir regulert gjennom nye planføresegner. I den juridiske vurderinga av kommunens planarbeid utført av advokat Frode Innjord, som eg vil utdjupe nærmare i avsnitt 5.4.4, trekkjast det fram at det ikkje er noko i vegen for at kommunen kan *oppheve* byggjeforbodet med bakgrunn i lovføresegna. Slik det går fram av kommunedelplanen fell ikkje byggjeforbodet i strandsona bort ved fastsetting av byggegrensar, men byggegrensene *nyanserar* det generelle byggjeforbodet. Det er i kommunedelplanen fortsatt eit byggjeforbod, en det er bare regulert gjennom andre vilkår og

eigne planføresegner. Vidare i oppgåva vil eg dermed nytte termen *nyansert* om byggjeforbodet i kommunedelplanen.

I planføresegnene viser kommunen også til at byggjeforbodet er "oppheva" eller då "nyansert" for areala *bak* byggegrensene. Dette tyder at for areala som ligg innanfor byggegrensa gjeld fortsatt byggjeforbodet og reglane knytt til forbodet. For areala bak byggegrensa er det derimot oppstilt nye og eigne føresegner som kjem fram av kommunedelplanens planføresegner og retningslinjer. Ved å ta i bruk byggegrensar som verkemiddel, ynskte kommunestyret å "*styre utviklingen med rett balanse mellom statlig og lokal politikk for strandsonen*" (Tvedestrand kommune, 2012 a, s. 3). Kommunen har gjennom ei lokal differensiering innanfor kommunegrensa tatt i bruk tidlegare kunnskapsgrunnlag for å differensiere mellom områder der dei meiner at det er viktige verneomsyn og der det i mindre grad er slike omsyn. Dette viser at kommunen fylgjer lovintensjonen om at det er sentralt med lokalbasert kunnskap ved strandsoneforvaltning. Administrasjonen i kommunen trekkjer fram at endringane i den nye plan- og bygningslova har medført eit auka fokus på planlegging og større føreseielegheit for forvaltninga, det har blitt skjerpa dispensasjonspraksis og stør vektlegging på planar (representantar i kommuneadministrasjonen). Føremålet med kommunedelplanen er at kommunen skal føre ein politikk som hindrar at strandsona blir bygd ned, og at det skjer på kostnad av allmennheitas tilgjengelegheit, friluftsliv og landskapsoppleving (Tvedestrand kommune, 2012 a). Dette viser at føremålet med planen har til hensikt å ivareta interessene lova viser til i § 1-8 fyrste ledd. Ifølgje administrasjonen skal kommunedelplanen vere ein plan for korleis ein kan vidareutvikle strandeigedommane på ein god måte, utan at det skal kome i konflikt med dei nasjonale verdiomsyna. I planen har kommunen valt å fortette i eksisterande busetnadsområdar, og å syte for at jomfruelege områdar blir verande urørde. Kommunedelplanen og differensierte byggegrensar utgjer det som blir kalla «Tvedestrandsmodellen».

5.4.1 Motivet for planoppstarten

Administrasjonen i kommunen viser til at det viktigaste motivet for å setje i gong arbeidet med differensierte byggegrensar og utarbeide kommunedelplanen, var utan tvil konflikten med statlig nivå i forhold til behandling av enkeltsaker, jf. delkapittel 5.2. Dei ville lage ein plan som skulle få ned talet på dispensasjonssaker, då dette var hovudgrunnen til den tidlegare striden mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling. Representant i administrasjonen fortel fylgjande om motivet for planen:

"Føremålet var å opponere dispensasjonssakene. Det hadde igjennom veldig mange år bygd seg opp to fronter mellom kommunene, særlig kystkommunene, og især Tvedestrand kommune, og Fylkesmannen. De gikk i klinsj i hver eneste sak som hadde med bygging i strandsonen å gjøre og

det var nokså belastende både for Fylkesmannen og kommunene. Det var rett og slett et stort antall dispensasjonssaker som det nesten uten unntak ble krangel om.”

Kommunen ynskte å få ned det høge aggresjonsnivået på dei sakene som lokalpolitikarane meinte tydde lite for miljøet, både byggemiljøet og naturmiljøet. I tillegg var det eit føremål at planen skulle forenkle saksbehandlinga i mindre byggesaker. Det vises til i intervju at lokalpolitikarane ikkje forstod kvifor så mange av sakene som dei ikkje såg på som problematiske, fekk avslag. Ved å forenkle saksbehandlinga av mindre byggesaker var målet vidare å oppnå kortare saksbehandlingstid, lågare gebyr, og at det til saman ville føre til at administrasjonen i kommunen skulle få eit betre omdømme (representantar i kommuneadministrasjonen). Kortare saksbehandlingstid vil også frigjere ressursar fagavdelinga og kommunen kan setje fokus på andre viktige plan- og utviklingsoppgåver i kommunen (Tvedestrand kommune, 2012 a)

Ifølgje administrasjonen i kommunen var eit anna motiv at dei ynskja å finne ut korleis dei kunne differensiere lokalt og korleis 100-metersbeltet kunne forvaltast. Dei ville få til ei fornuftig utvikling, samtidig som dei ville verne det som var verdt å verne. Dette kjem også fram i planbeskrivinga til kommunedelplanen. Der står det at utgangspunktet og grunnlaget for kommunedelplanen var at kommunen ynskte å oppnå ein balanse mellom utbygging og vern i strandsona, gjennom ein «kunnskapsbasert forvaltning» og «god planlegging» (Tvedestrand kommune, 2012 a, s. 4). Planbeskrivinga viser til at dei blei pålagt endå strengare strandsoneforvaltning enn tidligare i plan- og bygningslova av 2008, då strandsona etter lova vert framheva til å vere av stor nasjonal betydning. I tillegg er «bærekraftig utvikling» etter § 1-1 fyrste ledd i plan- og bygningslova ein del av lovas føremål, noko som tyder at utviklinga i kystkommunanes strandsona heller ikkje skal stagnere. Tvedestrand ynskjer å halde oppe eit levande kystsamfunn med busetnad, fritidshus og næringsaktivitet. Dermed vil dei med kommunedelplanen leggje opp til ein vidareutvikling av areal som er allereie bygningspåverka, og som kan gis ein høgare arealutnytting utan at det fører med seg ulemper for dei lokale og nasjonale verneomsyna (ibid.). For å oppnå balansen mellom utbygging og vern har kommunen *”prioritert arbeidet med å skaffe kunnskap om egne naturverdier, og har høstet anerkjennelse for arbeidet som er gjennomført med kartlegging av biologiske naturverdier både på land og i sjø”* (Tvedestrand kommune, 2012 a, s. 4). Kommunen trekkjer fram i planbeskrivinga at med dette utgangspunktet hadde dei gode føresetnader for å utarbeide ein kystsonoplan, der dei differensierte arealnytta mellom vern og bærekraftig utvikling på ein god måte (ibid.).

Ein annan indirekte grunn for å starte planarbeidet var ynskje om å fortsette å vere i front, og vere ein pilotkommune for forvaltning av strandsona og kystområda, jf. delkapittel 5.3. Informant i den politiske leiinga fortel at kommunen sjølv meiner at dei heile tida har vore i front når det gjeld kystsonen, både i sjø og på land. Dei ynskjer å vise at dei er fyrst og best i Noreg på å

forvalte ressursane dei har i kystsona. Informanten meiner at kommunen har vakse på å tenkje langsiktig og berekraftig. Dermed var kommunedelplanen for kystsonens byggeområder ei naturlig oppfølgjing jf. representantar i kommuneadministrasjonen og kommunepolitikar. I tillegg har all kartlegginga og naturlegvis kommunedelplanen ifølgje kommunepolitikar vore ein del av kommunens omdømmebygging, noko som kan illustreras med følgjande sitat:

”Det dreier seg selvfølgelig også om, som politiker, å se den muligheten det gir oss for omdømme og omdømmebygginga av kommunen vår.”

5.4.2 Organisering av planarbeidet

Før kommunen tok fatt på planarbeidet visste dei at utarbeidinga av planen ville vere eit svært omfattande og ressurskrevjande arbeid (representantar i kommuneadministrasjonen). Ein føresetnad for å få til prosjektet på ein god måte var at det låg føre ei god organisering av planarbeidet. Andre kommunar ville kanskje vurdert å leige inn eit konsulentfirma til å ta seg av utgreiingar i planarbeidet, då det ikkje alltid er nok ressursar til overs i den kommunale sektoren. Tvedestrand kommune valte i staden å bare nytte seg av sine egne tilsette. Dette var tilsette i kommunen som både var lokalkjente og hadde eit nært forhold til strandsona og kystareala, då mange har vakse opp i kommunen og budd der i alle år. Det var også eit stort engasjement i kommunen for å gjennomføre pilotprosjektet (representantar i kommuneadministrasjonen).

Planutvalet i kommunen fungert som ei styringsgruppe/ kommuneplanutval i kommuneplanarbeidet og fekk det politiske ansvaret for å arbeide fram utkastet på kommunedelplanen (Tvedestrand kommune, 2012 a). I tillegg blei det satt saman ei arbeidsgruppe på sju tilsette frå kommunen, som skulle arbeide med kommunedelplanen og den tilhøyrande konsekvensutgreiinga. Alle dei tilsette i arbeidsgruppa hadde kunnskap frå fagområda som var sentrale i planarbeidet. Det var lokalkjente menneskje og dei fekk ei innføring i den nye plan- og bygningslova og kartforskrifter. Arbeidsgruppa skulle halde møter og diskutere planarbeidet (Tvedestrand kommune, 2012 a). Arbeidsgruppa hadde eit tett samarbeid med politikarane. Dei arbeidde seg igjennom stoffet om planen to gonger og fekk løypande innspel frå lokalpolitikarane. Administrasjonen peikar på at samarbeidet med lokalpolitikarane var nødvendig for planarbeidet. Mykje fordi dei såg på det som ein fordel at politikarane fekk god kjennskap og innsikt til prosjektet, då det til slutt er dei som skal vedta planen. Lokalpolitikarane hadde ifølgje representantar i kommuneadministrasjonen vore svært aktive og positive til planen heile vegen og syntest at prosjektet var veldig interessant.

Kommunen fekk ein god dialog med fylkesmannen og miljøvernavdelinga hos fylkesmannen om korleis kommunen skulle gripe an prosjektet. I tillegg tok dei ein runde om det reint juridiske,

fordi dei var usikre på kva dei kunne gjere med den nye plan- og bygningslova Dei leigde derfor inn advokat Frode Innjord for å hjelpe kommunen til å kome på riktig spor frå starten av. Vidare sette kommunen i gong planprosessen for å differensiere lokalt korleis kystsona kunne forvaltast.

5.4.3 Omfanget og verknaden av kommunedelplan

Kommunedelplanen tar for seg 47 delområde langs kysten i kommuneplanens arealdel. Delområda er i utgangspunktet bare nummerert opp til nr. 45, men det siste delområdet er igjen delt inn i tre A, B og C planer og dermed reknar dei det som 47 delområder. Differensiert byggegrenser er fastsett i 37 av delområda. I dei ti resterende områda gjeld 100-metersbeltet framleis, noko eg vil forklare nærmare i avsnitt 5.4.6 om konsekvensutgreiinga. Dei områda der byggegrenser er fastsett er område som i kommuneplanens arealdel 2007-2018 var merka som arealformål *"bebyggelse og anlegg"* etter pbl. § 11-7 nr. 1, samt nokon kombinasjonsområde av bustads- og fritidsbusetnad. Dette er dermed allereie bygningspåverka områder, der nokon områda ifølgje administrasjonen har vore utbygd heilt sidan 1600-talet og fram til i dag. Alle dei 47 delområda grensar til sjøen, og delområda varierar når det gjeld storleik og innhald av bygningsmasse. Lyngør er eit gammalt sjømannssamfunn, og er døme på eit av dei store delområda som inneheld mange eksisterande bygningar.

Kommunedelplanen og dei differensierte byggegrensene skal føre til ein lempeligare dispensasjonspraksis i tettbygde områder, der det ifølgje administrasjonen er typisk fortettingstomter. Døme på dette er område som ligg bak byggegrensa, og der det plass til eit hus mellom fleire eksisterande hus. Der vil det vere mogeleg å kunne gi dispensasjon også i 100-metersbeltet. Eit slikt tilfelle har tidlegare vore ein ganske heftig prosess fortel administrasjonen, fordi dei har fått motsegner av fylkesmannen. Ofte har det også blitt lagt inn plankrav for slike tiltak, og det har blitt ein dyr affære for søkjaren. I den nye planen vil det framleis kunne bli oppstilt krav om reguleringsplan for søkjaren, men dette er dersom det er snakk om opptil fleire tomter som ein ynskjer å byggje ut, forklarar representant i kommuneadministrasjonen.

5.4.4 Juridisk vurdering av planarbeidet

Då kommunen forstod at den nye plan- og bygningslova inneheldt nye mogelegheiter, der dei kunne utarbeide ein annleis kystzoneplan og endre den lokale strandsoneforvaltninga, leigde kommunen inn advokat Frode Innjord for å få bistand. Kommunen ynskja å få greie på om dei var på riktig veg med arbeidet, og få klargjort kva dei måtte ta omsyn til i lovverket. Frode Innjord er advokat i Advokatfirmaet Hjort DA og har skrevet lovkommentarane til plan- og bygningslova av 2008. Frode Innjord fekk i dermed oppdrag å utarbeida ein juridisk vurdering på grunnlag av det pågåande planarbeidet. Den juridiske vurderinga gjer greie for dei rettslige rammer som følgjer av plan- og bygningslova kommunen må halde seg til i planlegginga. Innjord

kommenterer også kommunens foreløpige arbeid og peiker på problemstillingar som kommunen bør vurdere nærmare i det vidare planarbeidet (Advokatfirmaet Hjort DA 2010). Dette avsnittet vil først og fremst vise korleis Innjord med advokat som bakgrunn, vurderer moglegheita i lova i forhold til kommunens ynskje om å ta i bruk differensierte byggegrenser. Det belyse også kor vidt fastsetting av byggegrenser i ein overordna plane er anbefalt eller ikkje.

Innjord skriv at det etter lova ikkje er noko i vegen for at kommunen kan oppheve heile byggjeforbodet etter § 1-8 andre ledd, ved å trekkje byggegrenser i strandkanten. Kommunen kan også trekkje byggegrensa ut i sjøen, då byggjeforskriftene kan fastsettast uavhengig av arealformål. I tillegg er ikkje sjøområdet omfatta av byggjeforbodet i § 1-8 tredje ledd, då forbodet bare gjeld strandsona frå sjøen og 100 meter inn på land. Innjord trekkjer fram at formålet med byggegrenser i sjø ikkje vil vere å oppheve eit eksisterande byggjeforbod, men vil avgrense kor langt ut i sjøen det kan byggjast tiltak, noko som er tillate i samsvar med arealformålet på området. Han viser til heimelen for å fastsette byggegrenser i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9 nr. 5, der kommunen er gitt ein «generell heimel» til å fastsette byggegrenser ved føresegner til kommuneplanens arealdel.

Lova inneheld ifølgje Innjord ikkje nokon bestemt avgrensing for kor detaljerte byggegrenser som kan fastsettast i kommuneplanens arealdel skal vere. Det går fram av dokumentet "Planjuss" som er utgitt av Miljøverndepartementet, at Arendal kommune via e-post til Miljøverndepartementets spurde om deises syn på korleis ein byggegrense langs sjøen, i 100-metersbeltet, innanfor eksisterande byggegrense, bør fastsettast i kommunedelplanen. E-posten blei sendt 1. mars 2010 og er er attgjeve i dokumentet (Miljøverndepartementet 2012) Miljøverndepartementet forklarar at dersom Arendal kommune ynskjer å fastsette byggegrenser i kommuneplanens arealdel, er det juridisk sett ingen ting i vegen for det, men dei peikar på at ei detaljert byggegrense langs sjø egnar seg best i reguleringsplan. Dersom kommunen vil fastsette byggegrenser i kommuneplanens arealdel visar dei til at det er mest gagnleg å angi generelle byggegrenser, og heller supplere med andre verkemiddel i form av plankrav og føresegner (ibid.) Innjord diskuterer fastsetting av byggegrenser i kommuneplanens arealdel og gjer kommunen merksam på at arealdelen skal innehalde planlegging på eit overordna nivå, dermed vil det ikkje vil vere føremålstenleg å detaljere arealbruken særleg ikkje innanfor byggeområdar der føresetnaden er at den detaljerte arealbruken skal skje gjennom fremming av reguleringsplanen. Innjord viser til interessene etter § 1-8 fyrste ledd, som lova seier at det skal "*tas særleg hensyn til*". Han påpeiker at dersom det er slike interesser og verdiar som opptar strandsona på området, bør ikkje fastsetting av byggegrenser opnast for utbygging som kan vere til skade for desse (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010).

I den juridiske vurderinga blir kravet om reguleringsplan trekt fram. Kravet fylgjer av pbl. § 12-1 andre og tredje ledd. Innjord viser til at kravet i utgangspunktet gjeld for bygging i områdar med formål *"bebyggelse og anlegg"* etter pbl. § 11-7 nr. 1. Han peikar vidare på at "oppheving" av det generelle byggjeforbodet etter § 1-8 andre ledd, ikkje automatisk vil føre til at krav til reguleringsplan blir oppheva. Grunnen er at bygging ikkje kan skje direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010). Innjord viser til unntaket frå kravet om reguleringsplan som er heimla i § 11-10 nr. 1. Føresetnadene for å ta i bruk unntaksføresegna er det tidligare gjort greie for i avsnitt 3.5.1.

Den juridiske vurderinga til Advokatfirmaet Hjort DA og Frode Innjord om Tvedestrand kommune sitt foreløpige arbeid, er svært positiv både når det gjeld eksisterande arbeid kommunen har gjort, og om vegen vidare. Innjord skriv, basert på hans personlige syn, at det er *"fornuftig at kommunen forsøker å legge opp til å styre en del mindre utbyggingstiltak i strandsonen direkte gjennom kommuneplanens arealdel"* (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010, s. 4). Vidare om oppheving av reguleringskravet for utbyggingstiltak, seier Innjord at:

"Så lenge man er innenfor allerede eksisterende byggeområder, vil man ikke kunne opprettholde et generelt forbud mot alle nye tiltak, samtidig som det vil bli alt for stivbent om ethvert nytt tiltak skal kreve reguleringsplan" (ibid.).

Innjord sitt syn visar at kommunens val om å nyansere byggjeforbodet ved bruk av byggegrenser, og tillate at oppføring av nye tiltak i strandsona, kan vere ein fornuftig planlegging av strandsona. Han konkluderer med at kommunens notat om forslag på mindre tiltak som skal kunne bli satt i verk direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel, er klart innanfor rammene av omgrepet «mindre utbyggingstiltak» etter § 11-10 nr. 1. Dette er tiltak som i kommunedelplanen er tillate å oppføre bak byggegrensene og som ikkje skal utløyse krav om dispensasjon eller reguleringsplan. Dette vil eg utdjupe i neste avsnitt.

Som merknad til kommunens arbeid peikar Innjord på at kommunen i tillegg må stille funksjonskrav til uteareal i medhald av § 11-9 nr. 5, då føresegner om «uteareal» er ein føresetnad for å gjere unntak frå plankrav. Innjord viser vidare til at det heller ikkje framgår av notatet korleis forholdet til transportnett og anna lovverk er ivaretatt. Som det tidligare er nemnt i avsnitt 3.5.1, er det føresett i § 11-10 nr. 1 at ny utbygging bør kunne ta i bruk eksisterande teknisk infrastruktur og transportnett, før det blir gitt unntak frå plankrav. Kommunen får i den juridiske vurderinga beskjed om å vurdere dei nemnte manglande i det vidare planarbeidet (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010).

Som det er vist til i 3.5.1 er kan det utarbeidast planføresegner i medhald av § 11-9 nr. 5-7 utover dei krava som direkte fylgjer av § 11-10 nr. 1, på bakgrunn av dei særlege omsyn og retningslinjer som gjeld for strandsona. Innjord gir døme på at kommunen kan stille krav i planføresegnene om at utviding av eksisterande bygningar skal skje i retning bort frå sjøen, noko som også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 64 trekkjer fram som viktig. Andre forslag til krav er at ny busetnad skal byggjast i tråd med eksisterande byggeskikk og den framtidige utbygginga skal ikkje utførast på ein måte som vil vere til ulempe eller medføre skade på allmennheitas friluftsliv- og rekreasjonsinteresser. Det blir også anbefalt å ta i bruk særskilte omsynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav c, for å markere områdar der det skal gjelde særlege krav og restriksjonar til ny busetnad (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010).

Den juridiske vurderinga til Advokatfirmaet Hjort DA (2010) og Frode Innjord konkluderer med at i staden for å drive strandsoneforvaltning i kommunen gjennom enkeltstående dispensasjonar, vil valet om å styre utviklinga gjennom generelle føresegner i kommuneplanens arealdel vere den løysinga som er best i samsvar med dei overordna målsettingane i plan- og bygningslova.

5.4.5 Kommunedelplanens føresegner og retningslinjer

Følgjande avsnitt vil eg gjere greie for kva slags juridisk verknad byggegrensene og kommunedelplanen har, og korleis planen gjennom planføresegnene legg opp til ein meire detaljert regulering av strandsona. Denne utgreiinga vil vere nyttig i den seinare drøftinga av om byggegrensene førar til ein endring planlegging av strandsona, enn det generelle byggjeforbodet.

Fylkesmannen i Aust-Agder var veldig oppteken av og streng på, at kvart enkelte delområde måtte ha eit eige sett med føresegner, mens kommunen i starten hadde utarbeida eit felles sett som omfatta dei fleste områda. Men dette blei tatt opp tidlig i prosessen, så kommunen fekk avklart at det var ikkje etter lova å gjere det på den måten, og at dei måtte endre det. Kommunen tok dermed for seg kvart enkelte delområde, og såg på kva som gjorde at akkurat det området skulle få fråvikande føresegner som fråveik kravet om dispensasjon og plankrav. Dette var dermed ein ekstrarunde kommunen måtte gå (representantar i kommuneadministrasjonen).

Kommunedelplanens føresegner og retningslinjer har eit konkret og konsist innhald, som gir dei som ynskjer å byggje bak byggegrensa eit klart bilete av kva som kan byggjast etter godkjent byggjesøknad. Samtidig visast det då kva som vil krevje søknad om dispensasjon eller krav om reguleringsplan. Mens retningslinjene bare er meint å vere retningsgivande for den som skal byggje, er føresegnene bindande krav for påtenkte tiltak. Føresegnene vil ifølgje administrasjonen vere til hjelp når dei skal grunngi eit eventuelt avslag på det konkrete området, ved at dei enkelt kan vise til kva som er planens krav, noko som var verre tidligare når det gjaldt tiltak innanfor

det generelle byggeforbød i 100-metersbeltet. Kommunen meiner at kommunedelplanen med den raude og tydelege byggegrensa, samt konkrete føresegner, også vil gjere det enklare for folk å forstå planen og planens omfang. Dersom ein ynskjer å byggje noko utanfor det som er tillate i planen møter ein eit strengt regime der politikarane har sagt at dei vil føre ein streng dispensasjonspraksis (representantar i kommuneadministrasjonen).

Kommunen valte å fastsette byggegrenser i kommunedelplanens arealdel, men byggegrensene er ikkje av generell grad, slik Miljøverndepartementet i brevet til Arendal kommune anbefaler. Det går fram av e-post frå representantar i kommuneadministrasjonen at detaljeringsgraden er den same som i reguleringsplan, men det poengterast at byggegrensene skal styrer byggjetiltak av mindre omfang. Feltutbyggingar og større utbyggingar vil dermed føre til krav om reguleringsplan. Det går vidare fram av e-posten frå kommuneadministrasjonen at dei valde å utarbeide ein kommunedelplan til å innehalde byggegrenser i staden for ein reguleringsplan, fordi ein kommunedelplan angir overordna prinsipp i strandsona, og fordi den ikkje styrer så mange detaljer som er normalt i ein reguleringsplan. Saksbehandlingsprosessen var også eit argument for valet. Av intervju med fylkeskommunen blir det fortalt at når dei fekk høyre om det mogelege prosjektet til Tvedestrand og Arendal, stilte dei seg kritiske til kommunanes plan om å skulle fastsette byggegrenser i kommuneplanens arealdel. Dette fordi dei var bekymra for den store målestokken på kommuneplanens arealdel, og at det vil bli problematisk i forhold til å få det nøyaktig nok og mogeleg å lese. Sidan arealplanen også er juridisk bindande, rådde dermed fylkeskommunen Tvedestrand frå å gjere dette. Informant i fylkeskommunen fortel at mens Arendal la prosjektet på is, ga ikkje Tvedestrand seg. Dei fann si eiga løysing, nemleg å fastsette byggegrensene i ein kommunedelplan.

Generelle føresegner etter pbl. § 11-9

Kommunedelplanens generelle planføresegner er fastsett etter pbl. § 11-9 "*generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel*". Slik det går fram i dei generelle føresegnene etter § 11-9 er det lagt inn krav om reguleringsplan dersom ikkje anna er bestemt etter § 11-10 nr. 1. Og som eg vil kome inn på nedanfor har kommunen oppført planføresegner som fråviker kravet om reguleringsplan. Det er derimot bare *mindre tiltak* som kan oppførast utan at kravet blir gjeldande. Dette er i tråd med det som går fram av i studiet av rettsreglar i avsnitt 3.5.1, der Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223 peikar på at heimelen derimot bare gjeld for «mindre utbyggingstiltak». Det vises vidare at kommunen også er i tråd med både Innjord og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223 om krav til eksisterande teknisk infrastruktur og transportnett dersom områder skal fråvike kravet om reguleringsplan. Det er i planføresegnene satt som ein føresetnad for å tillate nye tiltak, at det finst eksisterande og tilfredsstillande tekniske infrastruktur på området. Som ein annan føresetning for å fråvike plankrav peikar Innjord på at kommunen må fastsett føresegner om

uteareal. Kommunen har i planføresegnene satt generelle krav om uteareal, og har dermed oppfylt også dette kravet for å fråvike krav om reguleringsplan.

I planføresegna § 11-9 punkt 5 a1, om byggegrensar i sjø, informerer kommunen om at der byggegrensene er fastsett lengre frå sjøen enn 100 meter, blir byggjeforbodssonen i § 1-8 utvida. Dette tyder at områder som tidligare var fri for dei krav og føresegner som er omfatta av byggjeforbodet, nå vil nå måtte halde seg til dei nye krava som kjem fram av kommunedelplanens føresegner. Utvidinga av byggjeforbodssonen er i fylgje administrasjonen, fyrst og fremst gjort på grunn av landskapsomsyn. Vidare i punktet om byggegrensar langs sjø påpeiker kommunen at for dei områder der byggegrensa går ut i sjøen, kan det ikkje byggjast lengre ut i sjøen enn det byggegrensene viser. Administrasjonen i kommunen forklarar at på desse stadene der kommunen har valt å trekke byggegrensa ut i sjøen, er områder der det ligg opptil fleire eksisterande brygger. Dette er også områder der dei har dokumentert at det ikkje finnst nokon verdiar på sjøbotnen, som til dømes ålegraseng. Dermed har kommunen vurdert at på desse områda kan det gis løyve til å byggje nye brygger eller utvide eksisterande, då området allereie er påverka av privatisering. Men nye bryggjer kan bare byggjast akkurat ut til den nye byggegrensa poengterer administrasjonen (representantar i kommuneadministrasjonen).

Føresegner etter pbl. § 11-10

Det er i føresegnene etter pbl. § 11-10, oppstilt *bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2*. I punktet kjem det fram at *”for kommuneplanens virkeområde er det gjort unntak fra plankravet etter § 11-9, nr. 1 for mindre tiltak”* (Tvedestrand kommune, 2012 b, s. 3). Unntak frå plankrav gjeld for alle delområda der det er fastsett byggegrense. Dette tyder at krav om reguleringsplan ikkje er aktuelt i delområde 11, 35 og 41 som består av LNF-områder, eller er omgjort frå busetnad til LNF-område, eller for delområde 5, 18, 25, 26, 32, 36, 42 og 44, der det ikkje er fastsett byggegrensar og plankrav dermed fortsatt vil gjelde.

For kvart av dei delområda der det er fastsett byggegrensar og aktuelt med unntak frå plankrav, har kommunen samla eit eller fleire delområder i ein gruppe og fastsett føresegner for det/dei konkrete områda. At det er «unntak frå plankrav» for delområda, tyder at det er gitt løyve til å byggje visse typar tiltak og ein viss storleik, utan at det krev dispensasjon eller reguleringsplan. Dømer på tilbygg som kjem fram av planføresegnene er: atkomstbrygge, båtbu, sjøbod, fellesbryggeanlegg, utviding av bygning og frittliggjande bygningar som garasjebygg eller aneks/uthus (Tvedestrand kommune, 2012 b). Den gitte storleiken på tiltaket må ikkje overskridast, for at oppføring av tiltaket skal vere gyldig. Kravet om dispensasjon eller reguleringsplan for å oppføre tiltak innanfor den generelle byggjeforbodssona vil forsvinne, og grunneigaren har nye, men meire konkrete krav å halde seg til i staden. Det er derimot nødvendig å søkje om dispensasjon for oppføring av tiltak større enn den angjevne storleiken, eller for andre

tiltak som ikkje er nemnt i føresegnene, til dømes bygging av ein bustad eller ei hytte. I føresegnene etter § 11-10 er det også satt opp føresegner om fysisk utforming etter § 11-10 nr. 2. Føresegnene dreier seg om utforming av bryggeanlegg, og inneheld blant anna krav om at det ikkje kan mudrast for nye brygger (ibid.). Administrasjonen fortel at kommunen er svært strenge når det kjem til førespurnader om å mudre sjøbotnen, fordi ein ynskjer å byggje til dømes ei brygge. Å gje løyve til slikt sit langt inne hos kommunen går det fram av representant i kommuneadministrasjonen.

Administrasjonen peiker på at innhaldet av planføresegnene etter pbl. § 11-10 er oppstilt på bakgrunn av lokalkunnskap og naturkunnskap. Kommunen har sett på kva som har vore det framtidige behovet for områda, og den enkelte som eig strandeigedommen. Det har vore ein prosess der kommunens erfaringsdata som omfattar kartleggingsmaterialet av kystens biologiske mangfald har vore svært viktig. Kommunen har i prosessen også hatt ein dialog med fylkesmannens miljøvernavdeling om kor langt dei kan gå når det gjeld å tillate ulike tiltak og storleik (representantar i kommuneadministrasjonen).

Omsynssoner etter pbl. § 11-8

Kommunen har på enkelte delområdar i kommunedelplanen lagt inn ulike omsynssoner for å regulere områda på andre måtar, og meiner at det finst verdiar og interesser på området som ein må ta særleg omsyn til (representantar i kommuneadministrasjonen). Omsynssoner er regulert i pbl. § 11-8. Kommunen har nytta seg av § 11- 8 bokstav c som fastset *”sone med særleg hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av natur eller kulturmiljø (...)”*. Kommunen har på bakgrunn av føresegna i lova fastsett tre omsynssoner i enkelte av delområda i planen; *”1. Hensynssone Kulturmiljø/bevaringsverdig bebyggelse”, ”2. Hensynssone Natur – utvalgte områder med naturmangfold av stor verdi” og ”3. Hensynssone Grønnstruktur og landskap”* (Tvedestrand kommune, 2012 b, s. 8-9). I den fyrste sona legg dei generelle føresegnene til grunn at ein innhentar forhandsuttale frå fylkeskommunen før det kan gjerast vedtak om nye tiltak. For den andre omsynssona er det generelle føresegner om at ein ikkje bør gjere inngrep, og at det krev konsekvensutgreiing for eventuelle tiltak. Det er i tillegg fastsett eigne føresegner for områder som inneheld sommarfugl arten Klippeblåvingen, og her skal forskriftens føresegner leggjast til grunn for saksbehandlinga¹. Søknad om fysiske inngrep og tiltak skal i tillegg behandlast og avgjerast av fylkesmannen, før søknaden blir behandla av kommunen etter plan- og

¹ Klippeblåvingen er ein sommarfugl, og er ein av Noregs to mest sjeldne blåvinger. I dag er arten bare kjent frå to avgrensa områder i Østfold og Aust-Agder. Klippeblåvingen er i kategorien «kritisk trua» på Norsk raudliste for artar i 2010 (Artsdatabanken 2010). Arten blei freda i 2008. I mars 2011 blei det med heimel i naturmangfaldlova vedteke eiga forskrift for bevaring av sommarfuglen (Tvedestrand kommune, 2012 b).

bygningslova (Tvedestrand kommune, 2012 b). I den siste omsynssona om grønstruktur og landskap er det *"ikke tillatt med fysiske inngrep som kan endre landskapsbilde, hindre ferdsel og friluftslivsinteresser eller skade terrengformasjoner"* (Tvedestrand kommune, 2012 b, s. 9). Kommunen har i alt fastsett 58 omsynssoner i kommunedelplanen (Tvedestrand kommune, 2011 a). Omsynssoner er i utgangspunktet ikkje juridisk bindande, men dersom det fastsettast føresegner for omsynssonene er desse bindande, jf. § 11-6 andre ledd. Då kommunen har fastsett både generelle og nokon meire detaljerte føresegner for omsynssonene, har desse ein juridisk verknad og nye utbyggingar kan ikkje vere i strid med desse.

Retningslinjer til pbl. § 11-9

I kommunedelplanen er det utarbeida retningslinjer i punkt 3.0, om at utbygging bare bør vere lov på areal som ikkje har verdi for andre formål som til dømes landbruk, friluftsliv, biologisk mangfald og kulturmiljø. Dersom ein tillet utbygging på areal som allereie er delvis utbygd, bør allmenne turveger og friareal innpassast, og ein må unngå etablering av tiltak som kan kome i konflikt med blant anna ferdsel langs sjø og vassdrag, badeplassar, grøne lunger og grøntområde. (Tvedestrand kommune, 2012 b):

Advokatfirmaet Hjort DA og Frode Innjord sin anbefaling om å leggje inn krav om at nye bygningar bør trekkjast så langt unna sjøen som mogeleg, er lagt inn i retningslinjene i punkt 4.0. Kommunen har også lagt inn i same retningslinje at utviding av eksisterande bygningar bør, så langt det er mogeleg, utvidast i retning bort frå sjøen. Det påpeikast i retningslinjene at for nye bustader, fritidshus og andre hovudbygg, gjeld plankravet om reguleringsplan etter § 11-9 punkt 1 (Tvedestrand kommune, 2012 b). Men det står vidare at ein vil vurdere å innvilge dispensasjon frå plankravet, *"dersom bygningen kan plasseres bak arealdelens byggegrenselinje, og det samtidig ikke vurderes som hensiktsmessig å sette i gang en full planprosess"* (Tvedestrand kommune, 2012 b, s. 10). Døme på når dette kan vere aktuelt er ifølgje retningslinjene stader der det bare er plass til å byggje ein eller to nye bustader i ein eksisterande bygningsstruktur, og der det elles ikkje er nokon utfordringar som behøver å vurderast i plansamanheng (ibid.).

5.4.6 Konsekvensutgreiing

Krav om konsekvensutgreiing fylgjer av pbl. § 4-2. Kommunen utarbeida ein konsekvensutgreiing som tok for seg delområda i kystsona. Dei valte å greie ut om alle delområda, trass i at kommunen meinte det ikkje var eit automatisk krav etter lova, då alle områda med eitt unntak, består av tidligare bustadområdar i kommuneplanens arealdel. Delområde 18 Brennvika er unntaket. Området er det einaste delområde som har endra arealformål frå *LNF-område* til *bustadområde*. For delområdet er det utarbeida ein omfattande konsekvensanalyse av forslagsstillaren som ligg som vedlegg til kommunedelplanens

konsekvensutgreiing (Tvedestrand kommune, 2012 a). Fylkeskommunen meiner derimot at konsekvensutgreiing var nødvendig som ein del av planarbeidet (representant i fylkeskommunen).

For kommunen var målsettinga med konsekvensutgreiinga å innhente kunnskap for å kunne ta ein forsvarleg slutning om kvar dei skulle setje byggegrensa. Konsekvensutgreiingas anbefaling er i veldig stor grad følgt opp i det endelege vedtaket, ifølgje administrasjon i kommunen. I behandlinga av planen og etter innspel i høyringsrunden frå fylkesmannen og fylkeskommunen blei det gjort nokon justeringar, og byggegrensa blei flytta litt fram nokon stader og tilbake andre stader (representantar i kommuneadministrasjonen).

Konsekvensutgreiinga viser at det er 47 delområder, der det er fastsett differensierte byggegrensar i 36 av desse. Dette var eg også tidligare inne på i avsnittet om planføresegnene. I tre av dei elleve områda der det ikkje har blitt fastsett særskilt byggegrensar, delområde 11, 35 og 41, har arealformålet blitt omgjort frå *fritidsbustad* (framtidig og nåverande) til *LNF-område*. Grunnen er blant anna at det er varierende registrerte naturforekomster på delområda, slik som ålegras, blautbotnområde, strandeng og strandsump, brakkvannspoll og rik sumpskog. For delområde 41 er det i tillegg registrert naturtype hagemark/ beiteskog og kommunen har skrevet i konsekvensutgreiinga at det er derfor *"ikke tilrådelig å bygge ut hytter som forutsatt"* (Tvedestrand kommune 2012 c s. 132). For desse områda vil det generelle byggjeforbodet etter pbl. § 1-8 fyrste ledd gjelde. I dei åtte resterande områda der det ikkje har blitt fastsett særskilt byggegrensar, gjeld det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet fortsatt. Områda består i varierende grad av arealformåla *bustad*, *fritidsbustad* og *LNF-område*. I tillegg har eit område arealformålet *fritids- og turistformål* og nyttast som campingplass, jf. delområde 44 (Tvedestrand kommune 2012 c, s. 139-142). Kommunen peiker på at likevel desse områda ikkje har byggegrensar, har praksisen blitt strengare. Områda er med i planen fordi dei var tatt med i planprogram og høyringsrundar. Derfor blei det nødvendig å vise kva som blei resultatet av planprosessen, og dei valte å behalde områda innanfor kommunedelplanen i staden for å ta dei ut av den, som også hadde vore eit alternativ sidan dei ikkje inneheld ei alternativ byggegrensar (representantar i kommuneadministrasjonen).

Konsekvensutgreiinga inneheld fakta om det enkelte delområde, blant anna eksisterande arealbruk og planstatus i kommunedelplanen. Vidare fylgjer ein områdebeskriving, kart som viser arealbruken i kommuneplanen 2007-2019, skråfoto, naturbasert kart og revidert arealplan for området. Det naturbaserte kartet viser konkret kor på delområde finnast sårbare arter. Det er dermed enkelt å orientere seg kor dette er på plankartet og i forhold til byggegrensene og omsynssoner. Kommunen har tatt for seg 11 utgreiingstema, der det for kvart delområde blir vurdert eksisterande status og konsekvensvurdering. Til slutt er der ein konklusjon om kva som

må takast omsyn til ved ei eventuell fortetting i dei forskjellige områda. Utgreiingstema 1-11 er følgjande:

- 1) Arealbruk og infrastruktur
- 2) Trafikkforhold og trafiksikkerheit
- 3) Omsyn til barn og unge
- 4) Omsyn til områdets etablerte busetnad
- 5) Friluftsliv
- 6) Jordvern
- 7) Registrerte naturtypar og biologisk mangfald. Forholdet til naturmangfaldlova §§ 8-12
- 8) Kulturminne, kulturmiljø og kulturlandskap
- 9) Strandsonevern
- 10) Landskapsestetikk
- 11) Beredskap

Utgreiingstema 1-11 er ifølgje administrasjonen i kommunen bestemt blant anna på bakgrunn av kva fylkeskommunen og fylkesmannen påpeikte som viktige forhold å ta omsyn til i planprosessen. I tillegg ligg dei statlige planretningslinjene til grunn.

Kommunen påpeiker at dei ikkje blei detaljstyrt på kva dei skulle gjere, men fylkesmannen såg etter at dei tok omsyn til naturen og allmennheitas moglegheit til å ferdast i området. Kommunen trekkjer vidare fram at allmennheitas tilgang til å ferdast aller helst skal bli betre, i alle fall ikkje verre. Men dei seier at dette er vanskeleg å få til, og dermed har dei tatt i bruk omsynssoner svært aktivt, for å sikre utpeika områder dei meiner har spesielle kvalitetar (representantar i kommuneadministrasjonen) Eg vil kome nærmare inn på korleis allmennheita har blitt ivaretatt i avsnitt 5.5.2.

5.4.7 Motsegner frå statlege- og regionale myndigheiter

Etter at kommunedelplanen blei sendt ut på offentleg ettersyn fekk kommunen motsegner til planen frå både fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen. Fylkesmannens miljøvernavdeling hadde motsegner til fire av dei 47 delområda, mens fylkeskommunen hadde motsegn til heile 14 av delområda. Administrasjonen meiner at på grunn av det nye regimet hos fylkesmannens miljøvernavdeling og den gode tonen mellom partane, gjekk det veldig smertefritt å løyse motsegnene dei hadde kome med.

På grunn av eit allereie godt samarbeid fekk kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling til eit konstruktivt samarbeid om motsegnene, og desse blei ifølgje representantar rydda av vegen på

den eine eller andre måten, før det blei behov for mekling. Administrasjonen trekkjer fram at det er sjeldan dei er i mekling med Fylkesmannen lenger, i motsetning til slik det var tidligare. Dei meiner at ein hovudgrunn til at dei ikkje lenger behøver å gå vegen om mekling, er fordi politikarane skjønar at når dei stort sett blir høyrd på, er det verkeleg eit "nei", når Fylkesmannen set ned foten om ein sak. Derfor har det både for politikarane og administrasjonen blitt enklare å godta, halde seg til og ikkje minst etterfylgje vedtaka. Slik det var tidligare, godtok ikkje politikarane eit nei og ville heller trasse igjennom og gå vegen om mekling. Her belysast det at det har blitt ein endring i innstillinga til kommunen, der dei visar meire respekt ovanfor Fylkesmannen og miljøvernavingdeling nå som det er eit godt forhold mellom dei. Det kan dermed tyde på at det har vore mykje enklare for kommunen å gjennomføre planprosessen med eit godt samarbeidsklima.

Gjennomføringa av forhandlingane om motsegnene til planen resulterte i at kommunen i dei fleste tilfelle imøtekom motsegnene til Fylkesmannen, men det var også episodar der kommunen argumenterte og etter å ha bli einige om nokon mindre justeringar, trakk Fylkesmannen motsegnene. Det var dermed nokon av motsegnene som blei løyst gjennom kompromiss. Resultatet til slutt var at alle motsegnene blei rydda av vegen. I tillegg til motsegner fekk kommunen også mange konstruktive merknader og tilbakemeldingar på arbeidet (representantar i kommuneadministrasjonen).

Motsegnene til fylkeskommunen var ifølgje administrasjonen for det meste retta mot byggegrenser som gjekk ned til og ut i sjøen. Dei fortel vidare at fylkeskommunen ikkje trudde at det var tillate å fastsette byggegrenser slik dei hadde gjort. Dette var noko kommunen hadde gløymt å informere dei om at allereie var avklart, og dermed var det heile ein stor misforståing. Kommunen hadde i samband med fylkesmannen eit oppklaringsmøte med fylkeskommunen, der dei forklarte dei kva det faktisk innebar. Dette viser korleis ei manglande samordning etter lova, jf. pbl. § 1-1 andre ledd mellom ulike forvaltningsmyndigheiter kan føre til misforståingar og unødvendig dobbeltarbeid. Etter møtet trakk fylkeskommunen alle motsegnene (representantar i kommuneadministrasjonen). Ifølgje informant i fylkeskommunen aksepterte dei kommunens argumenter til motsegnene og trakk dermed sine motsegner, men at det også var noko som kommunen retta opp (representant i fylkeskommunen). Informanten fortel nærmare om ein av motsegnene dei hadde som gjekk ut på at dei var skeptiske til at kommunen opne for områder der det kan byggjast bryggjeanlegg med naust i bakkant. Dei bekymra for at ville skape ein presedensverknad, ved at det ved neste rullering av kommuneplanens arealdel vil vere andre kommunar som ville tillate det same. Fylkeskommunen trakk derimot motsegna då dei meinte at for akkurat det spesielle området var det greitt. Informanten fortel at ved neste revidering vil dei vere spesielt merksame på og kritiske til om kommunen legg opp til ein utvida utvikling av naust i strandsona. Det går fram av delområda til kommunen at dei har fastsett byggegrenser rundt

fleire bryggeanlegg, der det dermed tillates å oppførast nye naust, brygger etc. Dette vil eg presentere nærmare i neste delkapittel. Ved ein auking av slike utbyggingar av bryggeanlegg som fylkeskommunen frykta, vil på sikt kunne føre til ein privatisering av standsona, som kan stenge for allmennheitas tilgjengelegheit.

5.4.8 Statlige planretningslinjer for sone 2

Som tidligare forklart i avsnitt 3.4.2, er det utarbeida statlege planretningslinjer for å tydeliggjere nasjonal strandsonopolitikk i 100-metersbeltet. I tillegg skal dei utdjupe lova med omsyn til å gje statlege føringar for blant anna kommunenes planlegging. Tvedestrand kommuneligg i sone 2 i den geografiske inndelinga av retningslinjene, som er den nest strengaste sona. Sona gjeld for dei kommunar der presset på areala er stort, men samtidig noko mindre enn kommunane i Oslofjordregionen. Administrasjonen fortel at det var frigjerande å hamne i denne kategorien, då dei frykta at dei skulle kome i den strengaste sona. Dei var redde for at retningslinjene skulle kome til å vere ein barriere og sendte dermed ein fylldig høyringsuttale til Stortinget i forbindelse med høyringsrunda. I etterkant følar kommunen at dei blei tatt på alvor og at uttalen var ein del av bakgrunnen for at dei ikkje hamna i den strengaste sona (representantar i kommuneadministrasjonen).

Fordi kommunen hamna i sone 2 fortel administrasjonen at det har vore enklare for kommunen å halde seg til retningslinjene. Dei påpeiker at etter å ha levd med eit strengt regime i strandsona i mange år, samt eit fylkesmannsembete som tolka det veldig strengt, så har det vore frigjevande å fått ny Fylkesmann og Fylkesmiljøvernssjef som var interessert i å halde ein god dialog og få til gode løysingar. Dette gjorde at strandsoneforvaltning for kommunen blei mykje morosamare å arbeide med. Det gode samarbeidet om strandsoneforvaltninga i kommunen, er ein grunn for at retningslinjene ikkje har vore nokon irriterande skranke meiner administrasjonen. Dei ser heller på det som eit generelt regelverk som dei har tatt omsyn til, og som ligg i botnen av planarbeidet. Dei kallar planretningslinjene for ein «premissleverandør» for arbeidet som blei gjort, fordi settet med retningslinjer inneheld sentrale vilkår og reglar om strandsoneforvaltning som kommunen har måtte halde seg til i utarbeidinga av kommunedelplanen (representantar i kommuneadministrasjonen).

Generelt meiner informant i administrasjonen at retningslinjene ikkje har hatt nokon effekt på lokalt nivå. Dei påpeiker vidare at dersom retningslinjene har som mål å klargjere forvaltninga, så syntes dei at retningslinjene langt på veg har mislykkast. Administrasjonen uttrykker at dei har sakna ein meire konkret rettleiing til retningslinjene for korleis den skal nyttast konkret i kommunen. (representantar i kommuneadministrasjonen). Samtidig som retningslinjene har lege i botnen av kommunedelplanen, seier informanten at retningslinjene har hatt lite betyding for

sjølve gjennomføringa av planarbeidet. Representant i administrasjonen peiker på at det i lovtæksta og lovforarbeida har vore framheva tilstrekkelig informasjon for kva som er å vite om forvaltning av strandsona. Og kva lovgivaren har tenkt på det politiske nivå. Det peikast på at retningslinjene generelt har gitt lite tilleggsinformasjon, og administrasjonen meiner at dei fyller ut lova dårlig og ikkje har noko særleg rettleiingseffekt. Dette tyder at den nye planlova har vore eit haldbart og godt planreiskap i kommunens arbeid med kommunedelplanen. Det kan vere at den nye lova blant anna hatr blitt klarere på enkelte føresegner og at rettsreglane er i sin heilskap fungerande for lokal planlegging.

Det trekkjast fram at det blant anna oppstod usikkerheit om spesielt ein formulering som dei syntes var uklar: *"muligheten for fritidsfiske gjennom å tillate oppføring av naust og brygge skal også tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. (...)"* (Miljøverndepartementet 2011 b s. 11). Administrasjonen trekkjer fram at dei har merka seg ein stor grad av usikkerheit både i kommunen og hos fylkesmannen om korleis retningslinja skal tolkast. Dei fortel at spørsmål som har oppstått er kva som kan definerast som «fritidsfiske» i denne samanheng, og kva som er føresetnaden for at naust og brygger kan byggjast. Kommunen har med utgangspunkt i retningslinja opna opp for at det kan byggjast sjøbodar der det er definerte byggegrenser for det. Informant i administrasjonen vurderer om kommunens byggegrenser kan ha hatt ein betyding for at dei har fenge moglegheita til å legge opp til utbygging av sjøbod i 100-metersbeltet (representantar i kommuneadministrasjonen).

Informant i fylkesmannens miljøvernnavdeling trekkjer fram at retningslinjene har vore tydligare på at kommunane er gitt eit handlingsrom, men at det på same tid skal praktiserast strengt når kommunen til dømes ynskjer å ta i bruk eit areal til hytte- eller bustadformål. I slike tilfelle må fylkesmannens miljøvernnavdeling syte for at det alltid setjast av noko areal som har betyding for allmennheita. Informanten forklarar nærmare at dersom kommunen ynskjer 15-20 bustader her og der i nærleiken av sjøen, må kommunen samtidig syte for at det ligg areal i nærleiken som allmennheita har tilgang til og som kan sjåast på som attraktive til opphald og bruk. Det same gjeld for ein privat utbyggjar som ynskjer å byggje i strandsona. For at tiltaket i det heile teke skal bli vurdert, må det også gis noko tilbake til allmennheita som til dømes ein sti eller anna tilgang til kysten eller ei strand, påpeiker informanten.

5.5 Differensierte byggegrenser som verkemiddel

Så langt har eg gjort greie for innhaldet og arbeidet med kommunedelplanen, planføresegnene og konsekvensutgreiinga. Eg har også vist til korleis kommunen løyste motsegnene til planen og korleis kommunen har forholde seg til dei statlege planretningslinjene. Då det er fastsetting av differensierte byggegrensene som gjer kystsoneplanen spesiell, og er det verkemiddelet

kommunen har tatt i bruk for å kunne detaljregulere strandsona, er det føremålstenleg å gå nærmare inn på innhaldet av byggegrensene i dei følgjande avsnitt. Det vil i dette delkapittelet undersøkjast innhaldet av byggegrensene og kva som har vore kommunens kunnskaps- og omsynsgrunnlag for fastsetting av desse i plan.

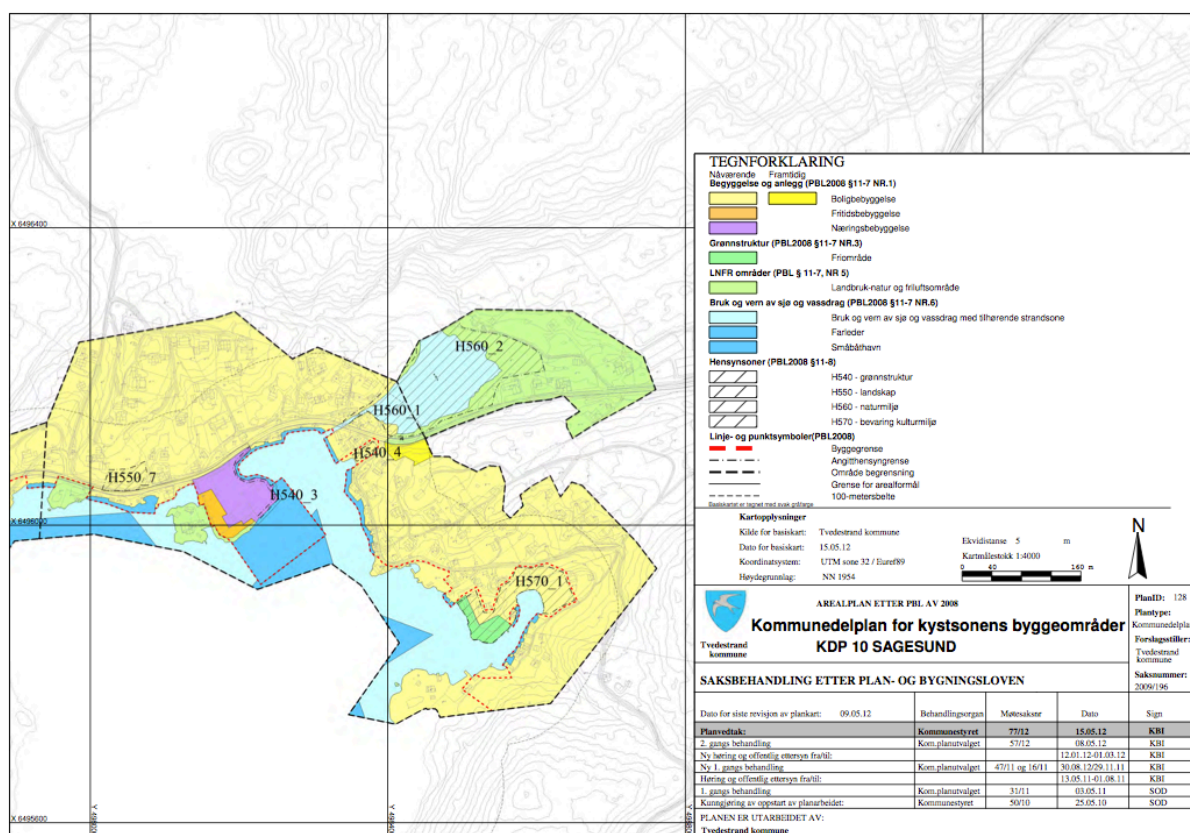
5.5.1 Arbeidet med fastsetting av differensierte byggegrenser

Når kommunen skulle setje i gong arbeidet med å fastsette byggegrenser på delområda, starta arbeidsgruppa frå ein kant og hadde all kartleggingsdata tilgjengelig. Nokon jobba også meire med konsekvensutgreiinga. Arbeidet med byggegrenser bestod av eit gruppearbeid der alle bidro, dei starta i ein ende og arbeida seg igjennom, mens dei nytta seg av ulike registreringar som viste kva dei måtte ta omsyn til på det konkrete området. På enkelte stader teikna dei byggegrenser rundt hushjørna og hagar, og arbeidde på detaljnivå ved hjelp av eit forstørtra kart. Etter at arbeidsgruppa i administrasjonen var ferdig med fyrste utkast av prosjektet, blei det gått igjennom av planutvalet på nesten same detaljnivå. Planutvalet fekk presentert det administrasjonen hadde gjort og hadde fått tilsendt alle dokumenta på forhand, slik at dei kunne forberede seg godt. I møtet fekk administrasjonen og arbeidsgruppa mange innspel som var mest på bakgrunn av lokalkunnskap, og det blei gjort endringar på bakgrunn av innspela på møtet. Planutvalet gjorde også ein del endringar då dei arbeidde med planen, men hovudarbeidet av planen og endringar blei gjort administrativt. Vidare gjekk planen ut på fyrstegongs høyring, innspela kommunen fekk blei behandla, også var det ny runde i planutvalet (representantar i kommuneadministrasjonen).

Byggegrensene har ifølgje administrasjonen blitt nytta som verkemiddel for å styre utviklinga i strandsona slik dei meiner det er tiltenkt etter plan- og bygningslova og slik det kjem fram av kommunedelplanen. Byggjeforbodet innanfor byggegrenselinjene handhevast strengt, mens det gis byggeløyve utan dispensasjonsbehandling bak byggegrensene. Planføresegnene gir som tidligare nemnt ein beskriving av kva slags type tiltak som kan tillates bak byggegrensa.

Administrasjonen trekkjer fram at byggegrensa også er førande for kor nærme sjøen det kan planleggast for i reguleringsplan, men for gjeldande reguleringsplanar som er merka av på delplan, vil det vere byggegrensa i planen som gjeld. Dette er også vist til i planbeskrivinga, der kommunen peikar på at reguleringsplanar som er vedteke før kommunedelplanen blei rettskraftig skal fortsatt gjelde. Med unntak av i delplanen for Lyngør, der det er byggegrensa i kommunedelplanen som gjeld (representantar i kommuneadministrasjonen). I delplan 26, Risøya, har kommunen valt å ikkje leggje byggegrense over i eit område avsett til framtidig bustad, då dei ynskjer at det skal vere eit krav om reguleringsplan for dette område, og byggegrensa skal fastsettast i reguleringsplanen. På kartet nedanfor over delområde 10, Sagesund, vises det korleis

den differensierte byggegrensa strekker seg i varierende avstand frå sjøen langs strandsona. Det er også steder der byggegrensa gjeng ut i sjøen.



Figur 3: Kommunedelplan for delområde 10, Sagesund (Tvedestrand kommune 2012 e). Kartet viser differensiert byggegrens som raud stipla linje. Det vises også fire ulike omsynssoner som er lagt på området for å bevare ulike interesser.

5.5.2 Kriterier for differensierte byggegrens mot sjø

Det kjem fram av planbeskriving til kommunedelplanen at kommunen har hatt som hovudmål at alle tiltak i byggeområda skal kunne karakteriserast som «fortetting i eksisterande busetnad» (Tvedestrand kommune 2012 a, s. 17). Byggegrensene kan heller ikkje leggjast nærmare sjø og vassdrag enn 100-meter, dersom utbygginga vil kome i konflikt med eit eller fleire av følgjande forhold (Tvedestrand kommune 2012 a):

- 1) Bygningsspreiing utanfor eksisterande busetnad, som kunne føre til utviding av området.
- 2) Eksisterande ferdselsmogelegheit langs med og ned til sjø eller vassdrag.
- 3) Badeplassar, leikeplassar, stiar og anna allmenn bruk.
- 4) Urørt natur og samanhengande grøntareal.
- 5) Landskapsvern interesser
- 6) Viktige naturtypar og/ eller prioriterte arter. (Naturmangfaldlova).

7) Kulturlandskap og kulturminner

Frode Innjord peikar på i den juridiske vurderinga at to av dei ovannemnde kriteriene er i tråd med dei retningslinjer som kjem til uttrykk i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 64. Det gjelder kriteriet om å bare opne for utbygging innanfor eksisterande byggjeområde, og kriteriet om at ny busetnad bare er tillate så lenge det ikkje kjem i konflikt med andre viktige interesser som friluftsliv, landskapsvern, biologisk mangfald og kulturmiljø (Advokatfirmaet Hjort DA, 2010).

Det skal også ved fastsetting av byggegrenser vurderast å vere store fordel med tiltaka enn ulemper. Dømer på fordelar kommunen har lista opp i planbeskrivinga er (Tvedestrand kommune 2012 a):

- 1) Betre tilgjengelegheit til strandsona.
- 2) Utbetring av skjemmande bygningsmasse, med ny estetikk og bygningsvern
- 3) Betre livskvalitet for innbyggjarane
- 4) Redusere forureining
- 5) Klimaforbetrande tiltak
- 6) Universell Utforming

I tillegg til kriteriene for kva kommunen har syte for at fastsetting av byggegrensa ikkje medfører, har det også vore andre verkemidlar inne i biletet. For kommunen har «lokalkunnskap» i tillegg til kartleggingsmaterialet av verdiane i sjø og på land vore svært viktige faktorar, og har vore nytta i stor grad undervegs i arbeidet med fastsettinga av byggegrensene. Som nemnt i delkapittel 1.2 har kommunen nytta «lokalkunnskap» til å fastsette byggegrensene. Dette er då basert på at fleire av dei tilsette som arbeidar i kommunen har god lokalkunnskap om kommunen deises og kystområda. Lokalkunnskap har for kommunen vore kunnskap om korleis områda ser ut (representantar i kommuneadministrasjonen). Administrasjonen fortel at saman med lokalkunnskapen har aktiv nytte av kart og skråfoto vore viktige verktøy og noko dei har dratt nytte av når dei skulle fastsette byggegrensene. I konsekvensutgreiinga vises det kart og skråfoto av alle delområda (representantar i kommuneadministrasjonen). Informant i den politiske leiinga fortel at kommunen arbeidde seg gjennom områda meter for meter då dei skulle fastsette byggegrensa, og at den er dermed ikkje tilfeldig plassert.

I spørsmål til administrasjonen i kommunen om det var nokon omsyn som var høgare prioritert enn andre under fastsettinga av byggegrensene, blei natur påpeikt som ein fyrsteprioritet, fordi den er kartlagt og dokumentert. Så i områdar der det er registrert naturtype A - nasjonalt viktig eller B – regionalt viktig, så er dette ingen diskusjon, desse verdiane gjeng framom alt. Administrasjonen påpeiker at det derimot er litt verre med natur*kvalitetar*, då desse kan vere litt meire diffuse. Dei meiner vidare at dei derimot har tatt omsyn til naturkvalitetar i stor grad i

planarbeidet, som dømmer på slike kvalitetar nemner dei utkikspunkt og turdrag. Sidan kommunen bare har tatt for seg områdar med arealformålet busetnad og anlegg, er det bare formasjonar som ikkje er bygd. På områder der kommunen har sett verdiar som det må tas særleg omsyn til, har dei lagt inn omsynssone på området. Dette for å syte for at det blir bevart slik det er, nemleg ubebygd. Bakgrunnen for å gjere dette, fortel kommunen er for å syte for at områda blir behaldt som grøne lungar i bustadområda (representantar i kommuneadministrasjonen). Informanten hos fylkesmannens miljøvernavdeling fortel at dei kjente til kommunens kartlegging av naturverdiar både på land og i sjø, og vurderte dermed kommunen som kvalifiserte til å trekkje byggelinjene på ein god måte.

Områder med forekomst av spesielt ålegraseng, har kommunen vore nøye på å bevare, då det er eit av dei viktigaste leveområda for torsk og fisk generelt (representantar i kommuneadministrasjonen). Dermed ynskjer dei ikkje at denne naturtypen skal forstyrrast. Det er spesielt utbygging i sjø i form av brygger og liknande som utgjer ein trussel for artane. Administrasjonen påpeiker at ålegrasenger er i praksis verna i heile kommunen, fordi dei har opparbeida kunnskap om at ålegrasenger har stor betydning for fjordsystemet. Dette tyder at dersom ein byggesøknad om til dømes ei brygge kjem i konflikt med ålegraseng på området, vil ikkje søkjaren få byggje. Som tidligare nemnt i avsnitt 5.4.5, stillar kommunen seg også svært strengt til ynskje om å mudre sjøbotnen for å kunne oppføre ein brygge (ibid.).

Allmennheitas tilgjengelegheit har vore eit viktig kriterium i planarbeidet, dette kjem fram av informantane i administrasjonen. Dei visar til at det heller ikkje var nokon stor ueinigheit om viktigheita av dette, verken i administrasjonen eller planutvalet. Alle partane meinte at det var viktig å ta vare på allmennheitas tilgang til sjø, og dei meiner at dei i stor grad har tatt god omsyn til dette. Administrasjonen påpeiker at også fylkesmannen har vore inne og passa på at kommunen har tatt omsyn til det. Administrasjonen fortel om ulike tiltak dei har gjort for å ta vare på allmennheitas ferdsel og opphaldsmogelegheiter. Kommunen har fyrst og fremst lagt på omsynssoner på plankarta i dei delområda der dei meiner det er verdifulle kvalitetar. Dei har vidare endra arealformål på både delar av og heile delområdar og gjort dei grøne, i form av arealformål *grønstruktur* eller *LNF-område*. I planbeskrivinga til kommunen fremgår det derimot at endringa av arealformål er gjort fordi *"det er områder som enten er svært eksponert, urørt natur eller viktige naturtyper"* (Tvedestrand kommune 2012 a s. 19) Som eit tredje tiltak har kommunen innskrenka grensene på arealformålet *bustad og anlegg*. Dette har dei gjort der det tidligare har vore teikna inn litt vel romslige grenser rundt busetnadene. Kommunen har på desse områda teikna inn ein ny strek som skil arealformåla og gitt det resterende arealet tilbake til arealformål *LNF-område*. Administrasjonen fortel at eit av dei viktigaste kriteriene for denne handlinga, var at kommunen ikkje ynskja spreing av mindre tiltak, men at alt av nye tiltak som er tillate etter

planføresegnene bare skal kunne oppførast innanfor eksisterande busetnad (representantar i kommuneadministrasjonen).

Det kjem fram også av intervju med informant i den politiske leiinga at allmennheits tilgjengelegheit har vore eit viktig kriterie og fokus i planarbeidet og fastsetting av byggegrenser. Informanten fortel at dei i arbeidet såg etter kva for nokre areal som har verdi for allmennheita, og kva dei har behov for. Kommunen har definert allmennheita som dei som bur i kommunen, og ikkje nødvendigvis dei som kjem på sommarbesøk. Dei har sett på viktigheita av befolkningas daglege tilgang til sjøen. Informanten trekkjer også fram at det har vore politisk einigheit om viktigheita av dette, og at det vises i dei politiske vedtaka, der det bare har vore gjort mindre justeringar. Informanten fortel at politikarane jobba svært tett saman og at alle var samde om kven dei definerte som allmennheita, kvar det var viktig med tilgang og kva for nokre områdar som allereie var nedbygd. For å avgjere kva som er attraktivt for allmennheita i kystsonen, har kommunen nytta lokalkunnskapen deises og kjennskapen til forholda på areala i form av biotoper, fauna, vilt etc., som dei har gjort seg kjent med når dei har utført registreringar på land og i sjøen. Det er dermed ikkje bare lokalkunnskapen, men også fagkunnskapen om kva som faktisk finnast på områda som har blitt tatt med i betraktning. Informanten fortel at sidan kommunen ikkje er så stor drog dei som arbeidde med å fastsette byggegrensene mykje ut og granska delområda (representant kommunepolitikar).

Fordi kommunen har ein lang historie som sjøfartsby, er det mykje verdifull bygningskultur langs kysten. Slike gamle busetnadsområdar ligg inne som bevaringsområder i kommuneplanen, og gjeld på Borøya og for heile Lyngør. I slike gamle områdar har det blitt bygd heilt ned til sjøen gjennom lang tid, mykje på grunn av sjørelatertnæring. Strandsona på desse områda er meire utbygd og prega av gamal bygningskultur heilt nedtil vasskanten. På Lyngør har kommunen derfor lagt byggegrensa omtrent heilt nede i sjøkanten på heile området, og det same på deler av Borøya (representant i kommuneadministrasjonen). Det viser seg sett ut i frå plankarta, at på rundt 14 av dei delområde som inneheld ny byggegrenser, gjeng byggegrensene på ein eller fleire stader heilt nede i sjøkanten og nokon stader ut i sjøen. På 9 delområde er det langt inn ein eller fleire byggegrenser rundt arealformålet *småbåthamn* i sjøkanten.

Representantar i kommuneadministrasjonen fortel at mindre byggetiltak som ynskjast oppført bak byggegrensa skal fortsatt behandlast og behøver byggjeløyve av kommunen, men dei trenger ikkje å gå omvegen om fylkesmannen som dispensasjonssak. Dette føreset at tiltaka samsvarer med krava oppstilt i planføresegnene. Dermed er det fortsatt ein styrt planlegging, men på ein meire effektiv og oversiktlig måte. Kommunedelplanen opnar for bygging nærmare sjøen enn den eksisterande busetjinga fleire stader, bekreftar informant i den politiske leiinga og administrasjonen. Dette tyder at nokon av byggegrensene er teikna slik at det er mogeleg å

oppføre hus nærmare sjøen enn dei eksisterande bustadane på området. Ifølgje administrasjonen styrer byggegrensene kor nærme sjøen det kan byggjast og føresegnene styrer kva det kan byggjast. Det poengterast derimot at opninga for utvida bygging er gjort med basis i ein fagleg konsekvensvurdering. Informanten i den politiske leiinga påpeiker at kommunen har valt ut områdar som allereie er bygd og at byggegrensene er satt på bakgrunn av kommunens registreringar som bekreftar at forholda på området ikkje inneheld noko av verdiar som vil ta skade av utbyggingar. Det vises her at det vil bli enklare å få løyve til å byggje mindre tiltak over byggegrensa, men kva då med dei områda der byggegrensa gjeng heilt ned til eller ut i sjøen? Her vil det då tillates å oppføre mindre tiltak på heile området. Dette kan i verste fall føre til ein auka privatisering av byggegrensa som gjer tilgjengelegheita for allmennheita vanskelig.

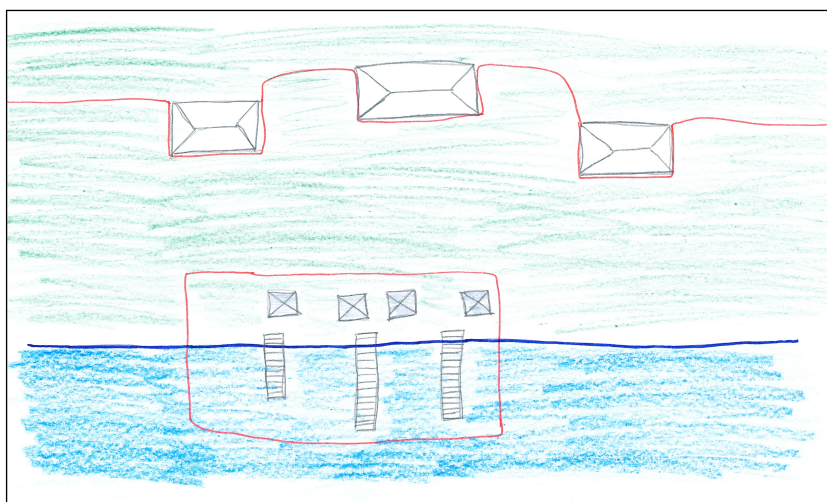
Administrasjonen påpeiker at pilotprosjekt for kystsona til tider har blitt misoppfatta av omverda, ved at det har vore mistankar om at kommunens plan førar til at det vil bli enklare å byggje på strandnære tomter. Administrasjonen bekreftar at det ikkje er tilfellet, men at planen har gjort at det har blitt strengar framom byggegrensene, slik at nå får du nesten ikkje lov til nokon ting dersom du har hus og/eller eigedom på den sida av byggegrensa. Dette påpeiker administrasjonen derimot har vore vanskelig å forstå for nokon av dei som bur på strandeigedommane, til dømes situasjonar der dei må sei nei til folk som ynskjer å bygge på eit lite bislag (representantar i kommuneadministrasjonen). Informant i den politiske leiinga påpeiker at dispensasjonspraksisen har blitt strengare etter vedtak av den nye planen, og at du som søkjar må ha svært gode argumenter for å få lov til å dispensere frå byggjeforbodet. Ein streng dispensasjonspraksis er noko fylkesmannen har vore strenge på at kommunen må overhalde (representant kommunepolitikar).

5.5.3 Byggegrensenes påverknad for grunneigarane i strandsona

Kommunen hadde planen ute på høyring og arrangerte to folkemøter og følgde generelt plan- og bygningslovas oppmoding om medverknadsprosess. Det var enkelte grunneigarar som var veldig aktive, elles var det ingen særleg høg aktivitet blant befolkninga. Det blei også skrevet i lokalavisa om pilotprosjektet, men kommunen påpeiker at det nok var vanskelig for folk å skjønne kva dei haldt på med. Dei visar til at det alltid er vanskelig å få til aktiv medverknad på den type planlegging, då folk har problem med å forstå omfanget og kva det inneber (representantar i kommuneadministrasjonen). Det blei ikkje utført noko vidare grad av medverknad, i form av å danne arbeidsgrupper med befolkninga, grunneigarar eller liknande. Som ein del av medverknadsprosessen skreiv kommunen til alle grunneigarane om det kommande planarbeidet, men administrasjonen fortel at dei såg i etterkant at brevet var svært teknisk, og at det nok var vanskelig for enkelte å skjønne (ibid.).

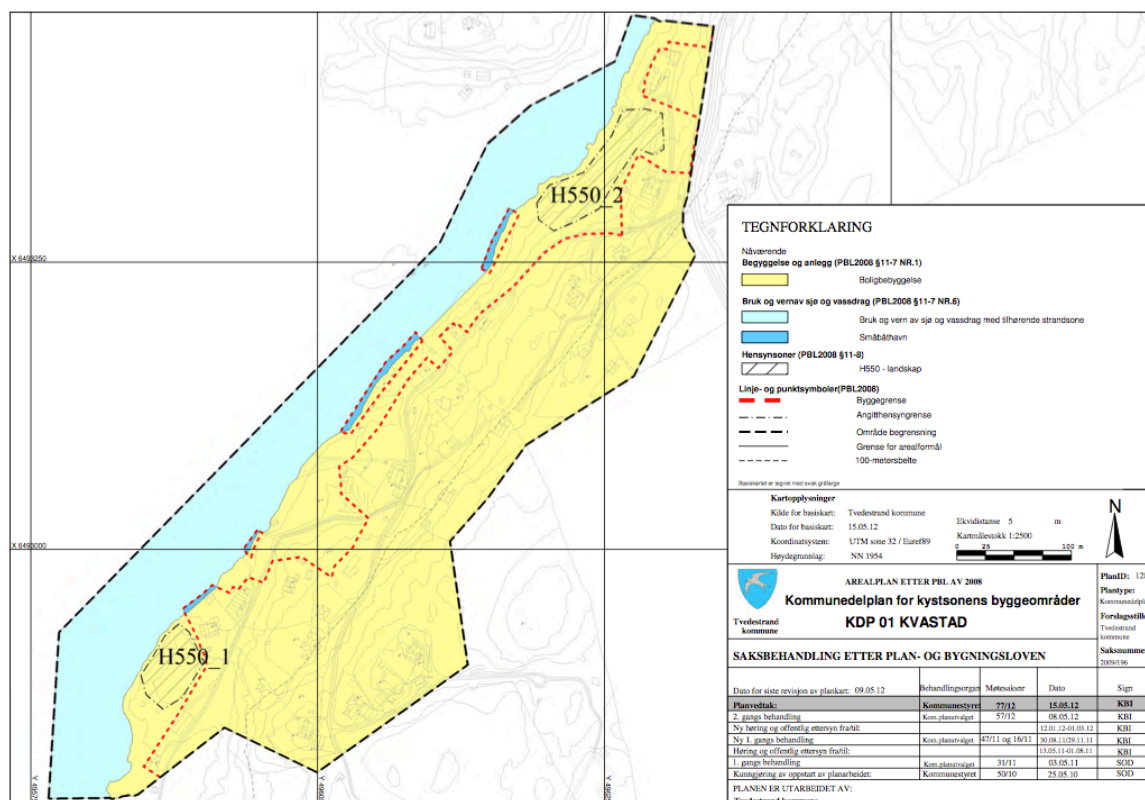
Dei differensierte byggegrensene har medført ein rådigheitsinnskrenking for enkelte grunneigarar. Dette blei også kommunisert tydeleg frå fylkesmannen sjølv, at kommunen måtte vere klar over at dei gjennom kommunedelplanen kom til å gjere det strengare for nokon av dei som ynskjer å oppføre tiltak på eigedommen sin. Dette gjelder då særleg for dei som ligger foran byggegrensa. I tillegg poengterast det at det vil henge lengre inne for både kommunen og spesielt fylkesmannen å gi dispensasjon frå kommunedelplanen (representantar i kommuneadministrasjonen). Dette tyder på at det er svært avgjerande for både marknadsverdien og framtidsutsiktene for eigedommen, huset eller hytta i strandsona, om det ligg innanfor eller utanfor byggegrensa. Nedanfor vil eg vise ein skisse som er eit døme på slik byggegrensene skil eigedommane og bygningane i strandsona i ein streng og ein mindre streng sone.

Innsyn frå sjøen har vore eit viktig omsyn kommunen har tatt med i betraktning når dei har fastsett byggegrensa. Slik skissa av byggegrensa viser strekker den seg rundt hushjørna og vil dermed forhindrar at nye tiltak kan oppførast framom eller på sida av husa. Dette tyder at alt som eventuelt skal vere nytt, til dømes eit tilbygg, vindfang eller liknande må oppførast i bakkant av huset. Denne måten å fastsette byggegrensar på hindrar at bygging av mindre tiltak vil bli synleg frå sjøen. Dette gjeld då bortsett frå dei tilfella der byggegrensa gjeng ut i sjøen. I planprosessen var det enkelte grunneigarar som tok initiativ til dialog med kommunen fortel administrasjonen. Grunneigarane uttala seg om at dei ynskja litt romslegheit framom huset, og ynskja derfor at byggegrensa skulle gå eit stykke framom huset, slik at dei i for framtida behaldt mogelegheita til å oppføre ein plattform, utvide huset etc. Administrasjonen forklarte at ved slike førespurnader gjekk kommunen inn og såg på det konkrete tilfellet, for å sjå korleis tomta til vedkommande såg ut. Dersom det tilsa at det var mogeleg å flytte byggegrensa, på bakgrunn av at dei fann ut at det ikkje var så urimelig at vedkommande skulle behalde mogelegheita til å kunne byggje ein platting, så flytta dei i nokon tilfelle kommunen byggegrensa (representantar i kommuneadministrasjonen).



Figur 4: Figuren er ein eigenlaga illustrasjon som er ein nesten lik kopi av ein teikning administrasjonen i kommunen laga for å vise byggegrensa i strandsona. Illustrasjonen viser korleis byggegrensa slynger seg rundt hushjørna, samt korleis bryggene og sjøbodane har ein eigen byggegrense rundt seg.

Illustrasjonen viser tre hus som ligg i strandsona, med byggegrense rundt sidene og fronten av dei. I sjøkanten er det illustrert eit bryggeanlegg med tre brygger og sjøbodar i bakkant, på nokon slike felles bryggeanlegg har kommunen lagt ein byggegrense rundt, slik at dispensasjonsreglen opphevast på området. Grunnen til at kommunen har gjort det slik forklarar administrasjonen er fordi det er nokon stader der det allereie er utbygd og privatisert med slike bryggeanlegg eller småbåthamn, at det ikkje blir noko merkbar forskjell om det tillates oppføring av til dømes ei brygge eller eit naust etter regelverket i planføresegnene. Dette er områder kommunen spesifikt har valt ut fordi dei meiner områda tåler meire utbygging, mens dei samtidig får spart områda rundt for nye tiltak (representantar i kommuneadministrasjonen). Kartet nedanfor viser tre områder med arealformål "småbåthamn" der kommunen har lagt byggegrenser rundt.



Figur 5: Kommunedelplan for delområde 1, Kvastad (Tvedestrand kommune 2012 e). Kartet viser korleis det er lagt byggegrenser rundt småbåthamner i sjøkanten, byggegrensene vises i raud stipla linje.

På tross av Noregs sterke forankring av eigedomsretten, fortel administrasjonen at responsen frå innbyggjarane om prosjektet har vore overraskande bra, og dei har nesten utelukkande fått positive tilbakemeldingar. Dei meiner dette kan skyldast at byggjeforbodet har lenge blitt opplevd som svært strengt, men at det nå gjennom ny planlov har for enkelte områder medført ein lempelegare forvaltningspraksis enn tidligare. Administrasjonen i kommunen fortel at det var nokon grunneigarar som var meire oppteken av prosessen og meire observante, enn andre. Deises innspel blei som oftast tatt omsyn til så lenge dei var fornuftige og det gjekk føre seg ein fornuftig argumentasjon frå grunneigarens side, men innspela under høyringsrunda blei i veldig mange tilfelle også avvist. Administrasjonen påpeikte at dei ikkje opplevde noko motstand mot kommunedelplanen og fastsetting av byggegrenser. Når nokon av grunneigarane var usamde, gjekk kommunen i direkte dialog med dei og innspela blei behandla som eitkvart anna innspel i planprosessen, ved at dei blei vurdert og argumentert (representantar i kommuneadministrasjonen). Kommunen grunngav alle innspel, uavhengig om det var avslag eller medhald (representant kommunepolitikar). Kommunen eiger ingen av areala delområda omfattar, det einaste er nokon kommunale brygger (representantar i kommuneadministrasjonen).

5.6 Verdien av fylkesmannens bidrag og samspelet med kommunen

Etter ein årelang konflikt med Fylkesmannen i Aust-Agder skjedde det brått endringar, samtidig som ny plan- og bygningslov kom i 2009, blei det tilsett ny Fylkesmann og Fylkesmiljøvernssjef i Aust-Agder. Det gamle regimet hos fylkesmannen hadde ført ein uhandterlig praksis av forvaltninga av strandsona for Tvedestrand var ute av spelet og kommunen fekk nye lagkameratar. Fylkesmannen i Aust-Agder tok stor del i arbeidet med kommunedelplanen, og på bakgrunn av eit tidligare konfliktfylt forhold der utviklinga i strandsona stagnerte, vil det vere føremålstenleg å sjå nærmare på kva som gjorde det nye samarbeidet så bra og kva det hadde å sei for utarbeidinga av planen.

5.6.1 Fylkesmannen og statens politikk

Informant hos fylkesmannens miljøvernavdeling fortel at det nye regimet hos fylkesmannen ynskja å endre det høge konfliktnivået som hadde vore mellom staten og Tvedestrand, der kommunen blei fråtatt handlingsrommet sitt i strandsona, og utviklinga stagnerte. Samtidig var det ein utfordring for dei nye tilsette i fylkesmannens avdeling å finne ut av når kommunane hadde eit handlingsrom og når dei ikkje hadde det. Dei ynskja å finne ein måte dei kunne skape eit handlingsrom på, men samtidig måtte det skapast innanfor visse rammer. Dei nye tilsette i fylkesmannens avdeling ynskja å betre tilliten til kommunen i eit forhold som var så og sei nedbrote, men dei tok på seg oppgåva av å forsøke å byggje det opp att.

Fylkesmannen i eit kvart fylke har to sentrale oppgåver knytt til arealforvaltninga i kommunane. Den fyrste handlar om at fylkesmannen *“som fagmyndighet innen landbruk, miljøvern, helse og samfunnssikkerhet skal (...) sørge for at nasjonale interesser blir ivaretatt”* (Fylkesmannen i Aust-Agder 2013). Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunane og syte for at kystkommunane i Aust-Agder fylke fylgjar opp nasjonale mål og retningslinjer til dømes for kystsona og strandsoneforvaltning i Tvedestrand. Den andre oppgåva handlar om at *“Fylkesmannen skal sikre at kommunale vedtak i plan- og byggesaker er i samsvar med gjeldende lovverk”* (ibid.). fylkesmannen har dermed også eit ansvar å syte for at kommunane held seg innanfor lovverkets rammer. Dette gjorde Fylkesmannen i Aust-Agder då dei påpeikte at Tvedestrand måtte lage føresegner for kvart enkelte delområde, og ikkje eit samla sett.

Informant i fylkesmannens avdeling fortel at dei har ei overordna målsetting om at fylkesmannens arbeid skal vere til beste fordel for innbyggjarane i fylket. Dette stammer frå ein formålsparagraf fleire hundre år tilbake i tid. Denne målsettinga påpeiker informanten er derimot vanskeleg å overhalde dersom det skal vere ein stadig krangling og høg konflikt mellom den lokale forvaltninga og fylkesmannen som statens representant i fylket. Samtidig som det er fylkesmannens oppgåve å syte for at lovar og reglar som Stortinget har vedtatt blir overhaldt og vidare syte for at nasjonale og regionale omsyn blir ivaretatt i planprosessane (representant i fylkesmannens miljøvernavdeling). Slik informanten forklarar er det ikkje er Fylkesmannens oppgåve å leggje seg opp i småting i den lokalplanlegginga, oppgåva deises er å halde tilsyn med dei store sakene som kan få konsekvensar på nasjonalt- og regionalt nivå. Det nye regimet gjekk dermed inn med ein ny innstilling om at dei ynskja å gje kystkommunane tilbake det kommunale handlingsrommet, og samtidig ynskja dei å forsterke fokuset på at lokal planlegging skal skje etter plan. Noko av det fyrste dei nye tilsette i fylkesmannens avdeling gjorde var å dra rundt i alle planutvala, bystyra og kommunestyra i alle kommunane i Aust-Agder og forklara om statens politikk. Gjennom møta fekk dei gjennomført ein form for rolleavklaring forklarar informanten, der det blei lagt fram kva som er fylkesmannens rolle i planlegginga og kva dei held på med på miljøområdar. Vidare har fylkesmannen på mange måtar auka maskevidda og lagt seg opp i færre ting, men der dei har merknader eller innvending på noko har dei vore veldig nøye på å vise kvifor dei legg seg opp i akkurat dette og argumentera tydeleg for det (ibid.).

5.6.2 Fylkesmannen sin vurdering av planarbeidet

Informant hos fylkesmannen fortel at staten seier at ein skal vere veldig nøyen med å ta vare på areala i 100-metersbeltet. Med dette som bakgrunn er det likevel litt annleis i praksis påpeiker informanten. Områdar innanfor 100-metersbeltet som framstår som viktige for allmennheita, er fylkesmannens miljøvernavdeling heilt klart opptekne av å ta vare på, men på områder der det allereie er ein god del hus frå før, meiner dei at det ikkje vil få betydeleg påverknad for

allmennheita om folk byggjer på ein veranda eller eit lite anneks (representant i fylkesmannens miljøvernavdeling). Informanten gir eit bilete av at det er ein vurdering i det konkrete tilfelle som er ynskjeleg politikk, og ikkje eit konsekvent nei for alle tiltak i strandsona.

Både planprosessen og det ferdige planvedtaket til Tvedestrand påpeiker informant hos fylkesmannen at har gått fint og at dei er godt fornøgde med resultatet, og at dei ser på planen som svært god med tanke på at det var eit pilotprosjekt. fylkesmannens avdeling og kommunen hadde mange møter og var ute og granska planområda. Kommunen får skryt for at dei gjorde ein god jobb og handtera oppgåva med planen godt. Det trekkjast fram at i etterpåklokskapen har fylkesmannens avdeling sett mindre justeringar ved byggegrensa som kanskje burde vore betre, men at det totalsett ikkje er mange eksemplar på dette. Informanten viser i alt til stor tilfredshet over arbeidet som kommunen har gjort, og legger til at kommunen også har fått mykje skryt frå både Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning for måten dei har gjennomført pilotprosjektet. Informanten fortel at kommunens plan og arbeid har vore ein viktig brikke i arbeidet mot ein forbetring av strandsoneforvaltninga i kysten:

”I sum så tror jeg det arbeidet som var gjort var en veldig fin start på en prosess som vil bidra til at vi får en differensiert og faglig sunn tilnærming til behandling av saker i kystsonen.”

Det som har vore viktig i «Tvedestrandsmodellen», i følge informanten, er at når kommunen har teikna inn byggegrensene, har dei måtte teikna den inn på ein slik måte at det ikkje har kome i konflikt med naturinteresser eller fritidsinteresser. Begge desse forholda har vore grunnlaget for den differensierte byggegrensa som «Tvedestrandsmodellen» representerer. Informanten viser til at moglegheita for å fastsette byggegrensar låg i planverket frå før, så dette er ikkje noko spesielt i seg sjølv, men Miljøverndepartementet hadde hovudfokus på at i eit slikt arbeid måtte ein ta omsyn til allmennheita når grensene trekkast og at det måtte gjerast ein konkret vurdering i forhold til kvart enkelte område (representant i fylkesmannens miljøvernavdeling). Og det er akkurat dette Tvedestrand har gjort. Informanten trur at gjennomføringa og tenkjemåten som ligg bak «Tvedestrandsmodellen» vil ha betydning for mange kommunar framover. Så langt har det blitt vist interesse spesielt frå nabokystkommunane Arendal, Lillesand og Grimstad om å ta i bruk «Tvedestrandsmodellen». Arendal kommune som valte å hoppe av prosjektet i idéfasen, leggjer fram i den nye planstrategien (2012-2016) at bystyret gjennom kommuneplanen har vedteke at byggjeforbodet i 100-metersbeltet snarast skal erstattast av arealplaner med byggegrensar og tilhøyrande planføresegner (Arendal kommune 2012).

5.6.3 Kommunens vurdering av samarbeidet med fylkesmannen og manglande kontakt med fylkeskommunen

Kontaktpersonane frå administrasjonen og kommunens lokalpolitikar er samstemde om at samarbeidet med fylkesmannens miljøvernavdeling var veldig nyttig og til dels nødvendig. Dei påpeiker at det ikkje ville vore mogeleg å utarbeide og vedta ein slik plan som i så stor grad tar for seg vanskelige problemstillingar rundt strandsona, naturmangfald og allmennheits interesser, utan at dei hadde hatt fylkesmannen med på laget. Fylkesmannen bidrog med både juridisk og naturfagleg kompetanse. Dei viser også til at saksbehandlaren i fylkesmannens miljøvernavdeling som arbeidde med saka på den tida, sat seg godt inn i sakens omfang, fylgde planen grundig opp og gjekk nøye igjennom alle problemstillingane (representantar i kommuneadministrasjonen og representant kommunepolitikar). Planen har i alt betra samarbeidsklimaet til fylkesmannen, meiner informantane i administrasjonen. Dei legger også til at det nok har vore nyttig at kommunedelplanen i pilotprosjektet var den fyrste planen av den slagen for kystsona fylkesmannens miljøvernavdeling var delaktig i, då det nok var ein av grunnane til at dei var meire engasjert og interesserte i prosjektet, og bidrog med meire ressursar enn dei ville gjort i andre planar (representantar i kommuneadministrasjonen).

Kommunen tar sjølvkritikk på at dei ikkje inkludera fylkeskommunen på lik linje som fylkesmannen frå planoppstart (representant kommunepolitikar). Administrasjonen fortel om fylkeskommunen som ein meire passiv part i planarbeidet, og viser til at fylkeskommunen kom etter fyrste høyringsrunde med mange motsegner som førde til at kommunen måtte halde eit oppklaringsmøte med politisk leiing. Som nemnt i avsnitt 5.4.7, enda møtet med at fylkeskommunen trakk motsegnene, då det viste seg at dei hadde misforstått ein del av innhald i planen i forhold til kva den nye plan- og bygningslova tillater. Dette grunner i at kommunen ikkje involverte fylkeskommunen på same måte som fylkesmannen, dermed hadde ikkje dei det same grunnlaget og bakgrunnsinformasjonen som fylkesmannen (representantar i kommuneadministrasjonen).

Det er ein open sak at kommunen gløynde å involvere fylkeskommunen, samtidig er det ikkje noko fylkeskommunen berer nag over, og informant hos fylkeskommunen fortel at dei er fornøgd med at kommunen har hatt eit så godt samarbeid med fylkesmannen (representant i fylkeskommunen). Informant fortel at dei trur kommunen i etterkant såg at fylkeskommunen skulle vore med like sterkt som fylkesmannen, men at kommunen kanskje var meire fokusert på at det ville vere fylkesmannen som eventuelt ville stoppe prosjektet. Dette samsvarer med at administrasjonen i kommunen seier at dei følte det var staten som hadde satt agenda for den nye strandsonopolitikken, og med bakgrunn i det såg kommunen på fylkesmannen som nøkkelen dei trong å samarbeide med for å finne ei løysing som godkjente begge parters ynskjer. I tillegg var

det fylkesmannen dei tidligare hadde hatt mest konflikt med i forhold til forvaltninga av strandsona (representantar i kommuneadministrasjonen).

Informant i den politiske leiinga fortel at kommunen har undervegs og i etterkant av planvedtaket måtte endre sin politikk, der dei la vekk den tidligare konfrontasjonen mot fylkesmannen og i staden akseptere det når kommunen kryssar nokon grenser og fylkesmannen dermed kjem med avslag. Informanten beskriv vidare det nye samarbeidet med fylkesmannen som ein dynamisk prosess der dei har hatt ein kontinuerlig dialog. Kommunen og fylkesmannen har blitt likeverdige partar som diskuterer likeverdig og reelt. Saman ser nå partane på moglegheiter for ulike løysingar, også tar dei det derifrå. Informanten påpeiker at Tvedestrand kommune har fått tilbake lokaldemokratiet og slutningsmyndigheitene lokalt. Slik var det ikkje før, og informanten bekreftar at det har vore ein stor endring for kommunen. Informanten skryter også av fylkesmannen og fylkesmiljøvern sjefen, og beskriv dei som løysingsorienterte og flinke fagfolk. Det har opparbeida seg ein gjensidig respekt og tillit imellom partane, og informanten meiner at det har gitt ein styrke til kommunen (representant kommunepolitikar).

5.7 Lærdom frå pilotprosjektet, og nye kystsoneprojekt under utvikling

Tvedestrand kommunen påpeiker at det er vanskelig å vite om alt dei har gjort i kommunedelplanen, og spesielt i forhold til fastsetting av differensierte byggegrenser er riktig. Mykje av grunnen fortel informantane i administrasjonen er fordi kommunedelplanen har vore eit pilotprosjekt, og det fantes verken mal eller "fasit" dei kunne sjå på undervegs i arbeidet. Informantane seier at dei kanskje skulle gjort heile prosjektet på nytt, ikkje fordi dei er misfornøgde, men fordi dei trur dei kunne fått til eit endå betre resultat i andre generasjons plan. Arbeidet ville nok også gått mykje fortare andre gongen avsluttar dei. Informant i den politiske leiinga bekreftar at det er noko manko og forbettingspotensiale i planen, då det er ein fyrstegenerasjonsplan der det alltid vil vere nokon hull eller feil i streken ein må ta omsyn til. Dette vil dei arbeide med i neste revidering. Informanten fortel at det kan vere at byggegrensene vil endre seg att i neste revidering, men at dei er klare på at dei må vere ein forutsigbar kommune, og vere forsiktig med å skulle stramme inn strandsonevernet endå meire. Spørsmålet vil heller vere om dei skal løyse opp noko. Informanten meiner at for innbyggjarane er det viktig med forutsigbarheit, og at ikkje rammene for kva som er lov og ikkje stadig endrar seg. Det vil kunne skape usikkerheit og føre til at folk ikkje tør å investere i eit hus, hytte eller ein eigedom i strandsona.

Som lærdom av pilotprosjektet meiner administrasjonen i kommunen at dei kan konstatere at prosessen er viktigare enn planen. Det går fram at det beste er når ein får til ein god prosess, der alle får eit eigarforhold til prosessen og til slutt det endelege planresultatet. Ein god prosess har

vore viktig for å få medverknad frå andre partar, og unngår at konfliktnivået blir for høgt. I tillegg meiner dei at det er viktig å hente inn tidlig i prosessen den kunnskapen ein treng om tema ein skal behandle. Her viser informantane til den juridiske kompetansen dei fekk av å leige inn advokat Frode Innjord. Dei fortel at juristane hos fylkesmannen stilte seg i starten negative til at det var mogeleg å gjennomføre det kommunen har gjort og meinte at kommunen hadde tolka lovgrunnlaget feil. Frode Innjord viste derimot kommunen ein måte dei kunne gjere det på og etter hans vurdering trakk fylkesmannens miljøvernavingdeling seg i saken. Informantane har også erfart at det er svært nyttig med kunnskap om natur og dei faglege kriteriene som skal liggje til grunn for planen. Samtidig som planarbeid er tidkrevjande, meiner informantane at dersom ein haster seg igjennom ein planprosess, vil også konfliktnivået auke, fordi det kan oppstå usikkerheit om kva det eigentleg dreiar seg om. Og dette vil igjen føre til at det gjeng mykje unødvendig tid bort på å oppklåra misforståingar. Det kan tyde på at kommunen indirekte her talar om glippen med involvering av fylkeskommunen, då dei måtte ta ein ekstra runde med dei for å oppklåra forholdet rundt det juridiske.

Administrasjonen trekker fram at planarbeidet har vore svært nyttig både for planleggarane og politikarane i kommunen. Nå har dei opparbeida seg eit bevisst syn på kvar dei kan og ikkje kan byggje i strandsona, og har konstantert bakgrunnen for det. Dei meiner det har vore ein nyttig øving for alle. Informantane trekkjer fram at kommunens kartlegging av biologisk mangfald nok var avgjerande for at kommunen fekk gjennomslag med planen, og dei har erfart at kunnskapsbasert forvaltning er eit viktig stikkord. Dei framhev kunnskapsgrunnlaget som avgjerande for å kunne lage ein god plan og planføresegner (representantar i kommuneadministrasjonen).

Informantar i administrasjonen meiner at kommunedelplanen er og fortsatt vil vere eit nyttig reiskap når kommunen får inn søknader. Det fyrste dei gjer er å sjå etter kvar byggegrensa gjeng. Dei påpeiker at det også har blitt enklare å behandle saker bak byggegrensa. For politikarane og delvis byggesaksavdelinga i administrasjonen, har det til tider vore litt lett å gløyme dei strenge rammene til byggegrensa. Dermed har det vore eksemplar på episodar der dei har bevega seg framom byggegrensa, fordi dei har sett at det kanskje fins mogelege løysingar for tiltak, og forsøker dispensasjonsåtgangen likevel. Men dei visar til at i slike tilfelle er Fylkesmannen knallhard, fordi slike tilfelle vil han ikkje ha noko av. Etter at kommunedelplanen blei vedteke tok kommunen noko rundar med seg sjølv, og dei har sett at dei faktisk må nytte seg av det verktøyet som ligg i planen også, og ikkje falle tilbake i gamal vane (representantar i kommuneadministrasjonen). Informant i den politiske leiinga trekkjer også fram den same erfaringa, men påpeiker at et ikkje bør sjåast på som ein problemstilling, men heller ein justerings- eller innkøyringsfase. Forskjellen frå tidligare av, er at nå som dei har ein god dialog

med Fylkesmannen slepper dei store konfrontasjonar, men klarar å løyse opp usemja før det gjeng så langt som til høg konflikt (representant kommunepolitikar).

Fylkeskommunen skryter av kommunen og meiner dei har gjort ein flott jobb. Informanten i fylkeskommunen påpeiker at dei oppfatta planprosessen som veldig god, men at dei samtidig ser at det har vore ein svært ressurskrevjande prosess, noko som kan illustreras med følgjande sitat:

”Sånn som jeg ser det nå, og som jeg har sagt til Tvedestrand kommune, så har de gjort en kjempe jobb, det er et skikkelig godt pionerarbeid de har gjort, som vi anbefaler andre kommuner å ta etter. Samtidig som vi advarer om at det er ressurskrevende og at de bør bruke lokalkjente personer.”

Med «lokalkjente personar» påpeiker informanten at det siktes til tilsette i kommunen som kjennar dei lokale forhold. Fylkeskommunen har gjort andre kommunar som er interessert i å nytte «Tvedestrandsmodellen» merksame på at arbeidet krev ganske mykje ressursar. Fylkeskommunen har også sett verdien av å ha eigne ressursar innanfor kommunen, som har god kjennskap til kommunen og kunnskap på området, dermed påpeiker dei til andre interesserte kommunar at det ikkje bare er å leige inn ein konsulent som ikkje er kjent, då dei ser at det har vore ein unik eigenskap når ein skal ta for deg heile strekninga i strandsona, frå eigedom til eigedom (representant i fylkeskommunen).

Kommunen har gjennom pilotprosjektet med kommunedelplanen for *kystsonens byggeområder* opparbeida seg mange erfaringar, derav nokon kan ha overføringsverdi for andre kommunar som ynskjer å gjennomføre liknande prosess for sin kystzone. Det fyrste erfaringa administrasjonen trekkjer fram er at ein ikkje burde setje i gong tilsvarende prosess utan ein sterk politisk eigarskap til problemstillingane, samtidig som det må vere noko som skal løysast, må planen og arbeidet vere ynskja. Administrasjonen anbefalar også eit tett samarbeid mot Fylkesmannen, samt i perioden før offentleg høyring. Og dei ser på det som ein fordel å nytte minst moglege eksterne konsulentar til planarbeidet, men å ta i bruk lokalkunnskapen til dei tilsette. Det påpeikast at denne kunnskapen må ikkje undervurderast. Administrasjonen meiner ein må syte for at kunnskapsgrunnlaget er på plass, og at det har blitt gjennomført grundig kartlegging av biologisk mangfald og verneomsyn. Dei trekkjer også inn at ein bør bruke plan- og bygningslovas moglegheiter aktivt, herunder omsynssoner, føresegner og liknande (representantar i kommuneadministrasjonen).

5.7.1 Framtidige kystsoneprosjekter

Arbeidet med areala langs kysten stopper i midlertidig ikkje med kommunedelplanen for kystsonens byggeområder. Kommunen tenkjer alltid framover og har allereie nye prosjekter på gang. Dette kjem godt fram i eit sitat av informanten i den politiske leiinga:

”Vi har kommet langt, vi skal utvikle det heile tida, dette er første generasjon og vi skal vidare.”

Nylig har kommunen kartlagt mogelegheita for å opparbeide kyststi i samarbeid med Friluftsrådet Sør, som er eit interkommunalt samarbeid med ni medlemskommunar, deriblant Tvedestrand. Administrasjonen fortel at det har vore komplisert å finne ein samanhengande kyststi i kommunen, då kommunen inneheld mykje øyer. Kommunen har nylig kome fram til eit forslag til trasé, som er ein meir eller mindre samanhengande løype gjennom heile kommunen, men dei har derimot ikkje gått vidare med dette arbeidet for augeblikket. I arbeidet med kommunedelplanen var ikkje tankane om kyststi framme på bordet, og dermed var det ikkje noko tema dei knytte inn i planarbeidet. Administrasjonen har til ettertanke at det er noko dei kanskje burde tenkt på. Dei påpeiker derimot at den nye traseen stort sett fylgjer gamle vegar innanfor delområda i kommunedelplanen. I kommunedelplanen har ikkje kommunen lagt inn nokon nye tilgangar til sjøen, bare ivaretatt dei som allereie eksisterte. Arbeidet med kyststien blei satt i gong etter at kommunen fekk godkjent planen, men administrasjonen påpeiker at dersom det hadde kome i motsett rekkefylgje, ville dei tatt kyststien med inn i planarbeidet og teikna den inn på karta av delområda (representantar i kommuneadministrasjonen).

Ifølgje informantar i administrasjonen dekker ikkje kommunedelplanen for kystsonens byggeområder fullt ut kommunens behov for kystsona fullt ut. Kommune ynskjer derfor å gå inn i eit nytt pilotprosjekt, der dei revidere heile kommuneplanens arealdel, held utanfor områda som kommunedelplanen omfattar, og tar for seg resten av kystareala som ligg som LNF-område i arealdelen. Dette vil bli eit nytt pilotprosjekt og neste skritt i arbeidet med areala langs kysten. Kommunen ynskjer å differensiere etter kvaliteten på område i forhold til naturkvalitet, friluftsliv osv., gjennom å kartelegge det som er dei aller viktigaste naturområda, altså der det er fin solhelling og naturverdiar eller andre verdiar som dei veit har stor verdi og dei derfor ynskjer å behalde for all framtid. Områda skal bli kartfesta og lagt inn i arealdelen som viktige verneområdar. Ut av eit slikt prosjekt meiner administrasjonen at dei vil kunne få ei oversikt over kva for nokre områdar som dei for all framtid vil ta vare på slik dei er i dag. Dei resterande areala vil hamne i ein kategori for områdar som kan byggjast ut og har potensialet til utvikling til blant anna bustad og næring, og dette utan at det vil gå på alt for stor kostnad for naturkvalitetane. Prosjektet er initiativ frå Fylkesmannen, der dei har vendt seg til Tvedestrand og Lillesand. Administrasjonen i kommunen fortel at den politiske leiinga stiller seg svært positive til dette og ynskjer at kommunen skal delta i prosjektet (representantar i kommuneadministrasjonen).

Tvedestrand kommune skal også bli med i ein pågåande prosess der det skal gjennomførast utgreiing for ein mogeleg nasjonalpark i kystsona. Prosjektet gjeld i tillegg for Arendal, halve Grimstad. Områda som er aktuelle ligg i dag som skjergardspark, men ein slik nemning omfattar bare areala over vasskorpa og ikkje under vatn. Ein nasjonalpark vil dermed også regulere areala under vatnet og ut til grunnlinja (representantar i kommuneadministrasjonen).

6 Diskusjon

I dette kapitlet analyserast og drøftast empirien frå kapittel 5, studiet av sentrale rettsreglar, samt nasjonale mål og retningslinjer frå kapittel 3, og teorien frå kapittel 2. Eg vil ta for meg ein problemstilling om gonga, og diskutere desse opp mot det eg har funne ut i oppgåva. Før eg kan diskutere hovudproblemstillinga, vil eg fyrst diskutere underproblemstillingane. Desse er med på å byggje opp under forståinga av korleis Tvedestrand kommune har bruka differensierte byggegrenser som eit verkemiddel for å planlegge i strandsona. Gjennom underproblemstillingane får ein også eit klarare bilete på kva som er bakgrunnen for at kommunen har starta arbeidet med differensiert planlegging av strandsona, og kva for omsyn som er bakgrunnen for kor dei har fastsett byggegrensene. Eg starter derfor med underproblemstilling nr. 1 og avslutte med nr. 3, før eg diskuterer hovudproblemstillinga til slutt.

6.1 Motiv for oppstart av plan

I den fyrste underproblemstillinga skulle eg undersøkje fylgjande: *Kva har vore kommunens motiv for å setje i gong med differensiert planlegging i strandsona?*

Resultata frå intervjuet viser at Tvedestrand kommune peikar på den tidlige konflikten med Fylkesmannen i Aust-Agder som hovudmotiv for å sette i gong med differensiert planlegging av strandsona. Det blei spesielt trekt fram av informantane i kommunen at Fylkesmannen ikkje klara å skilje mellom dei vesentlege og mindre vesentlege tiltaka innanfor 100-metersbeltet, men at det blei gitt eit konsekvent nei til alle dispensasjonssakene. Fylkesmannen ga heller ikkje kommunen nokon særleg grunn for avslaget, utover ei tilvising til det generelle byggjeforbodet (Stokke mfl., 2012). På sikt blei dette svært slitsamt og ressurskrevjande for begge partar, då alle dispensasjonssakene måtte gå om fylkesmannens miljøvernavdeling, og i nokon tilfelle til settfylkesmannen. Det gjeng fram av informant i den politiske leiinga at kommunen trudde dei såg ein utveg av konflikten, ved å opparbeide seg kunnskap om naturmangfaldet i strandsona, for å ta i bruk det som slutningsgrunnlag og motargument i diskusjonar. I den pågåande konflikten viser både kommunen og informant i fylkesmannens miljøvernavdeling til at kommunen mista handlingsrommet sitt, og det kan tenkjast at dei såg for seg at dei skulle få det tilbake ved å opparbeide seg kunnskap om naturmangfaldet i strandsona. Det vises derimot ikkje av verken intervjuet eller plandokumenta kor vidt denne strategien fungerte, og om dei oppnådde betre einigheit og forståing med Fylkesmannen og miljøvernavdeling i strandsonesaker. Det kan tenkjast at det ikkje var nok med bare kunnskap om naturmangfaldet i strandsona for å kunne slå igjennom i diskusjonar med Fylkesmannen og miljøvernavdelinga.

Fylkesmannen har i oppgåva å syte for at nasjonale interesser blir ivaretatt og sikre at kommunale vedtak er i samsvar med gjeldande lovverk, jf. avsnitt 5.6.1. Dermed kan det tyde på at det tidligare regimet i fylkesmannens miljøvernavdeling var svært opptekne av å utfylle si rolle og forsvare sitt sektorområde om miljø og friluftsliv. Slik det går fram av kommunens forklaring var det ikkje mogeleg å for dei å diskutere strandsonesaker med fylkesmannens miljøvernavdeling, utan at det enda med krangel. Forholdet mellom partane kan likne på ein del av kritikken som er retta mot teorien om kommunikativ planlegging som norm. Noko av kritikken peikar på at aktørane i ein planprosess ikkje alltid kjem med ei reflektiv innstilling der dei er opptekne av å lytte, men at dei utøvar makt for å fremme sine sektorinteressene sine (Stokke & Indset, 2012). Ved å utøve makt, kan dei undertrykke den andre parten for å fremme sine sektorinteresser. Dermed undertrykker dei den andre parten, og det kommunikative idealet om ein open dialog og likeverdighet mellom partane forsvinn. Det vises tydelig at det ikkje var ein kommunikativ prosess mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling. Slik kommunen forklarar forholdet, vises det heller ikkje teikn til forhandlingar slik litteraturen omtalar det. Blant anna viser Medalen et al. (2000) til at i ein forhandlingsprosess skal det vere ein tovegskommunikasjon der partane gir og tar. Og Rognes (2008) visar til at forhandlingar nyttast for å få til ei avtale som er betre enn dei alternativa vi elles har.

Då kommunen trekkjer fram konflikten mellom dei og fylkesmannens miljøvernavdeling som eit motiv for å setje i gong med ein annleis forvaltning av strandsona, kan det tyde på at dei ynskte å oppnå ein betre dialog slik litteraturen om kommunikativ planlegging og forhandlingsplanlegging legger opp til. Likevel konflikten mellom partane beskrivast som belastande, har den heilt klart vore utslagsgivande for at kommunen gjorde det dei gjorde, og starta med prosjektet om å ein differensiert planlegging av strandsonas byggeområder. Det har også vore utslagsgivande for at dei er der dei er i dag, med eit planverktøy dei er godt fornøgde med, og som ivareteke kommunale så vel som statlege og regionale interesser.

Det kjem fram av intervju med kommunen at kommunens andre motiv for differensiert planlegging også var knytt opp mot mishøve med statlege myndigheiter. Som nemnt innleiingsvis i delkapittelet blei det belastande for begge partar at det enda med krangel om kvar einaste dispensasjonssak. Dei lange prosessane for kvar dispensasjonssak tok opp mykje administrative ressursar, og kommunen var dermed opptekne av at planen skulle medføre ein reduksjon av dispensasjonssaker. Eit mål med kommuneplanen har dermed vore å forenkle saksbehandlinga for saker i allereie bygde område, og dermed frigjere ressursar i fagavdelinga, slik at tilsette i kommunen kan setje fokus på andre viktige plan- og utviklingsoppgåver.

Det vises av intervju med kommuneadministrasjonen at samtidig som dei ynskte å få ned talet av dispensasjonssakene, ville dei undersøke korleis dei kunne differensiere allereie bygde areal i

strandsona. Dette for å kunne legge til rette for ein fornuftig utvikling, og i tillegg verne om dei lokale interessene og verdiane. I planbeskrivinga til kommunedelplanen peikast det på at dei ynskte å ta i bruk planverktøy i den nye plan- og bygningslova, for å styre utviklinga med ein rett balanse mellom statleg og lokal politikk for strandsona. Ut i frå dette var kommunens fokus å føre ein politikk som hindrar at det byggjast i strandsona, og går på kostnad av friluftsliv, tilgjengelegheit og landskapsoppleving (Tvedestrand kommune, 2012). Denne tanken kjem nok frå kommunens ynskje om å halde oppe eit levande kystsamfunn og syte for at utviklinga ikkje stagnerer. Det siste motivet kommunen trekkjer fram og som går tydelig fram av sitat frå informant i den politiske leiinga i avsnitt 5.4.1, er at oppstart med differensiert strandsoneforvaltning har vore ein del av kommunens omdømmebygging. Kommunen ynskjer å vere i front med prosjekt som omhandlar forvaltning av kystområda, og dei ynskjer å vere fyrst og best i Noreg på å forvalte ressursane i kystsona. Dermed var kommunedelplanen for kystsonens byggeområder ein naturleg oppfylging av denne intensjonen.

Ut i frå den ovannemnde har det kome fram fleire grunnar som kommunen peikar på som motiv for å starte opp med differensiert planlegging i strandsona. Hovudinntrykket er at alle motiva bygger på at kommunen ynskte å vidareutvikle den allereie bygde delen av strandsona i eit berekraftig perspektiv. Og for å gjere dette var kommunen nøydt til å utarbeide eit planverktøy som var tilpassa behovet på områda, og kunne legge opp til ein utvikling som var i tråd med lovas intensjon og bakgrunnen for strandvernet. Kommunen har på bakgrunn av hovudsakleg lokalkunnskap, bestemt korleis dei ynskte å planlegge si eiga strandsone. Planen legg ikkje opp til at det skal kunne enkelt tillates nye hytter og hus i strandsona, desse vil fortsatt krevje dispensasjon. Men kommunen har vore oppteken av at eksisterande busetnad skal kunne vidareutviklast, og dermed har det for enkelte delområde blitt enklare å få løyve til å oppføre mindre tiltak, i samsvar med planføresegnene. Desse vil då ikkje behøve å gå igjennom den lange prosessen som ein dispensasjonssak. Det kan også tenkjast at det vil bi enklare å få godkjend dispensasjon om hytter og hus innanfor allereie bygde område, då områda i stor grad ikkje inneheld nokon omsyn som er peika på i planen, så lenge det ikkje føreligg ein omsynssone på området.

6.2 Kriterier for fastsetting av differensierte byggegrenser

I den andre underproblemstillinga var hensikta å undersøkje: *Kva slags kriterier har vore avgjerande for kvar dei differensierte byggegrensene har blitt fastsett i kommunedelplanen?*

Tvedestrand kommunen har valt å fastsette byggegrensene i områder som allereie er bygningspåverka. I planbeskrivinga listes det opp fleire forhold som byggegrensene ikkje kan kome i konflikt med, dersom dei skal leggjast nærmare sjø enn 100-meter, jf. avsnitt 5.5.2. Dette

dreier seg blant anna om bygningsspreiing utanfor eksisterande busetnad, eksisterande ferdselsmoglegheiter, urørt natur, landskapsvern og viktige naturtypar. I oppgåva er det særleg undersøkt kor stor betyding naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser etter pbl. § 1-8 fyrste ledd har hatt for fastsettinga av byggegrensene.

Det fyste ein kan slå fast er at kommunen har i stor grad tatt omsyn til naturmangfaldet når dei har fastsett byggegrensene. Det går fram av delkapittel 5.3 kor mykje kartleggingsarbeid kommunen har gjort gjennom åra. Det er tydelig at materialet har vore svært verdifult og nyttig i arbeidet med kommunedelplanen. Det har blitt kartlagt kor det finst sårbare arter som blant anna ålegras og blautbotnområde, desse skal ikkje forstyrast av utbygging i sjø i form av brygger og liknande. Kartleggingsarbeidet er dermed eit svært nyttig verktøy ved saksbehandling for tiltak i kystsona. Det sit blant anna langt inne for kommunen å gi løyve til å mudre i sjøbotn. Dersom kommunen ikkje hadde hatt denne oversikta, kunne ei utbygging av til dømes ei brygge i sjøområdet førd til konsekvensar for arten. Det vises i konsekvensutgreiinga til planen at kommunen har merka av på eget kart for kvart av dei 47 delområde, der det finst sårbare og verdifulle arter. Dette gir eit tydelig uttrykk både for grunneigarar på området, og statlege og regionale myndigheiter kor på området det finst verdifulle arter, og korleis kommunen har fastsett byggegrensa ut i frå det.

Resultata i oppgåva viser heilt klart at kommunen har eit godt dokumentert grunnlag, og ein solid kunnskap for å ta omsyn til naturmangfaldet både på land og i sjø i kystsona. Kunnskapen er også anvendelig då dei har visualisert den godt både på eigne kart i konsekvensutgreiinga og tatt i bruk omsynssoner som vises i plankarta for delområda. Ein NIBR-samarberidsrapport om «*bit for bit*»-utbygging av Stokke et al. (2012) har fokusert på korleis slutningsprosessane til utvalte bit-for-bit tiltak og inngrep i kystsona, kan vere i konflikt med blant ann marint biologisk mangfald. I prosjektet er Tvedestrand kommune ein av case-kommunane. Rapporten konkluderer blant anna med at kunnskapen om marin natur har ført til større lokal bevisstheit om naturverdiar i sjø. Det konkluderast også med at det kan bidra til å skape større bevisstheit om styring av utbyggingsprosjekt i kystsona enn tidligare, særleg når det dreiar seg om mudring. Det peikast på at kommunen har tatt i bruk konkrete datasett som er produsert i samband med kartlegginga av biologisk mangfald. Datasetta bruker kommunen i arbeid med saksbehandling og som datagrunnlag ved utarbeiding av overordna planar som blant anna kystsoneplan (ibid.). Dette bekreftar atter ein gong at Tvedestrand kommune har god føresetnad for å ta avgjerd på kvar byggegrensene skal fastsettast slik at omsyn til naturmangfaldet er i tråd med omsynet i pbl. § 1-8 fyrste ledd.

Når kommunen har fastsett byggegrenser har dei lagt dei bevisst rundt hushjørna på eksisterande hus i strandsona, slik at husets framside ligger i den strengaste sona. Dette vises i illustrasjonen i

figur 4. Kommunen har også fastsett retningslinjer på at utviding av eksisterande bygningar skal skje i retning bort frå sjøen. Kommunen har dermed gjort eit fysisk tiltak som forhindrar at utviding skjer slik at det blir synleg frå sjøen. Dette er bra både i forhold til det estetiske synet i landskapet, men også for allmennheita som skal bevege seg strandsona, då ein samling av fleire slike såkalla ”mindre tiltak” kan bli privatiserande. Å legge opp til at nye tiltak oppførast i retning bort frå sjøen er i samsvar med både Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 64 og den juridiske vurderinga av Frode Innjord.

I tillegg til at strandsona er viktig for naturmangfaldet, er den også svært viktig som friluftsliv- og rekreasjonsområde for allmennheita. Omsynet til friluftsliv og andre allmenne interesser er også heimla i pbl. § 1-8 fyrste ledd. Det har blitt vist i kapittelet om rettsreglar at utbygging i strandsona er ein trussel for allmennheitas tilgjengelegheit. I kommuneplanens samfunnsdel seier kommunen at ved arealplanlegging i strandsona skal strandareala haldast opne for allmennheita, og tilgjengelegheita skal *forbetrast* i løpet av planperioden. Resultata frå dokumentanalysen og intervju med informantar i kommunen og fylkesmannens miljøvernavingdelinga viser at dei har sett på omsynet til allmennheita som eit viktig kriterie i planarbeidet, og ved fastsetting av byggegrenser. I motsetning til den omfattande kartlegginga av biologisk mangfald i kommunen, er det ingenting som viser til at kommunen har gjort liknande verdsetting eller kartlegging for kva for areal som er spesielt verdifulle som friluftsområde i strandsona.

For å sjå tilbake på kva slags tiltak kommunen trekkjer fram for å vise at dei har ivaretatt allmennheita, kan det nemnast at dei har lagt på omsynssoner på områdar dei har definert til å innehalde kvalitetar, og har endra arealformål frå bustadformål til LNF-område. Kommunen har også innskrenka grensene på bustadformåla, for å gje noko tilbake til LNF-område. Endring av arealformål går fram av planbeskrivinga er gjort fordi det er område som anten er svært eksponert, består av urørd natur eller viktige naturtypar. Kommunens innskrenking av arealformål er også hovudsakleg gjort fordi dei ikkje ynskjer spreieing av mindre tiltak. Dette belyser føremålet med planen om differensiert strandsona, der alle nye tiltak bare skal oppførast innanfor eksisterande busetnad. I omsynssone for grønstruktur og landskap, jf. avsnitt 5.4.5, har kommunen derimot fastsett føresegner som direkte er retta mot allmennheita, der dei peiker på at det ikkje er tillate fysiske inngrep som kan hindre ferdsel og friluftslivinteresser.

Direktoratet for naturforvaltning (2004) har utarbeida ein handbok om kartlegging og verdsetting av friluftsområder. I handboka peikast det på at det er mange grunnar for kvifor kommunane gjennom kartlegging og verdsetting skal få eit aktivt forhold til betydninga av friluftsområda. Blant anna er det med på å sikre ein god og variert tilgang til friluftsområda, unngå ein bit-for-bit utbygging og fragmentering og sikre at dei viktigaste områda og mangfaldet av aktivitetar bli ivaretatt. Handboka anbefaler at kartlegging og verdsetting av

friluftsområder bør integrerast i kommunanes arbeid med arealdelen til kommuneplanen, og tas i bruk som grunnlag for all arealplanlegging, blant anna i strandsona. Gjennom handboka får kommunane rettleiing om korleis dei kan systematisere kunnskapen. Metoden handboka demonstrerer gjer at det skal bli enkelt å kunne gjere greie for kva slags vurderingar og kriterier som er lagt til grunn for arbeidet og sluttproduktet. Resultatet er ein verdisetting av områdene i verdiklasser *svært viktig-, viktig- og registrert friluftslivsområde*.

Det går fram av resultatata at det er byggegrenser og omsynssoner som har til hensikt å ta konkret omsyn til allmennheita. Det går derimot ikkje fram kva som har vore kunnskapsgrunnlaget eller kriteriene for tiltaket som skal ivareta omsynet på det konkrete området. Informantar i kommunen visar til fleire gonger i samtalene at dei har nytta mykje lokalkunnskap i arbeidet. Men denne kunnskapen er likevel ikkje noko dokumentert kunnskap som ein enkelt kan gå tilbake til og undersøkje, når ein blant anna skal rullere planen eller det søkjast om utbyggingar som utfrodrar til dømes omsynssona som er lagt over eit område. Det einaste som går fram av undersøkinga som har vore kommunens bakteppe for avgjerda på kva for område som har verdi for allmennheita, er kommunens lokalkunnskap. Det kan tyde på at avgjerda om kor byggegrensene har blitt teikna inn, og kva for område som har fenge omsynssoner er bestemt på bakgrunn av subjektive meiningar av dei tilsette i kommunen. Informantane i kommunen har fortalt at kommunedelplanen blei gjennomgått og diskutert gjennom fleire omgangar både i arbeidsgruppa og planutvalet.

Det kjem fram av kommunens informantar at kommunen bare har ivaretatt eksisterande tilgjengelegheit til sjøen. Målet frå samfunnsdelen om å forbetre tilgangen til strandsona er dermed ikkje oppfylt i kommunedelplanen for «kystsonens byggeområder». Men i etterkant av prosjektet at kommunen kartlagt mogelegheita for å opparbeide kyststi i samarbeid med Friluftsrådet Sør. Kommunen har dermed nylig kome fram til forslag på trasé, som ifølgje informant i kommuneadministrasjonen skal vere meir eller mindre samanhengande løype gjennom heile kommunen.

Det går fram at kommunen trekkjer fram både omsynet til biologisk mangfald, allmennheitas tilgjengelegheit og innsyn frå sjøen, som dei viktigaste kriteriene for fastsetting av byggegrensene. Det er derimot høvesvis biologisk mangfald som er det einaste kartlagde og verdsette omsynet, då verken friluftsområder eller forøvrig landskapsomsyn er kartlagt eller verdisatt. Dermed kan det diskuterast om kvaliteten av områda avsett for blant anna allmennheitas tilgjengelegheit er tilstrekkelig for å syte for at verdifulle friluftslivs- og rekreasjonsområde ikkje går tapt.

I plan- og bygningslova § 1-8 fyrste ledd er det påpeikt at det skal tas *særleg omsyn* til blant anna friluftsiinteresser. Det er også i stortingsmeldingar, statlege planføresegner og nasjonale forventingar belyst at omsynet allmennheitas tilgjengelegheit er ein føresetnad i planar som opnar for ein kvar form for utbygging i strandsona, og som kan utfordre tilgangen for ferdsel. På den andre sida er det ikkje mogeleg å ta omsyn til alle interesser heile tida, det må dermed i ulike situasjonar gjerast prioriteringar. Som Hersoug og Johnsen (2012) beskriv, er det mange interesser som finn sted på same areal og dermed blir det ein kamp om plassen. Dei beskriv også at denne aukinga av nye interesser i kystsona, aukar kravet til planlegging og regulering av bruken i strandsona. Slik det går fram av kommunedelplanen til Tvedestrand kommune, har dei vore opptekne av å gi litt plass til alle interessene i strandsona. Dette har slik det er vist til ovanfor, at nokon interesser har blitt høgare prioritert enn andre. Det kan derimot vere at dette varierer frå delområde til delområde, avhengig av kva for interesser som gjer seg mest gjeldande på det konkrete området.

Likevel det er påpeikt at kommunen ikkje har utført nokon konkrete tiltak for å forbetre allmennheitas tilgjengelegheit, eller arbeid med verdikartlegging av friluftsområde, har dei i alle fall generelt i planarbeidet vist at dei har vore oppmerksame på omsynet til allmenne interesser. Det er også fastsatt retningslinjer til planen som konstaterer at det skal tas omsyn til allmennheita.

Det er heilt tydelig at arbeidet med kommunedelplanen har vore svært ressurskrevjande for kommunen. Før Tvedestrand kommune fastsette byggegrensene har dei hatt ein omfattande vurdering av kvart delområde. Slik det går fram av konsekvensutgreiinga har kommunen vurdert opptil fleire forhold på områda, deriblant arealbruk, omsyn til området etablerte busetnad, registrerte naturtypar og biologisk mangfald, landskapsestetikk og strandsonevernet. Dette har vore utgreiingstema som dei har vurdert på kvar delområde, for så å konsekvensvurdere om det er noko som gjer seg gjeldande av særlege omsyn på område. Likevel det har vore krevjande er det også viktig med ein god og detaljert prosess. Det er tydelig at de tids- og ressurskrevjande prosjektet har vore ein langsiktig investering for kommunen. Det er også viktig å peike på at kystsonenplanen endrar framtidig planleggingsstruktur i strandsona, og skapar nye rammer for utviklinga, samtidig som gjer at det er viktig at arbeidet gjerast detaljert og nøyaktig, samt at kommunen blir fornøgd med resultatet. Byggegrenenes fastsetting medfører vesentleg betyding for grunneigarane, då utbyggingsmoglegheitene av eigedommen avhenger av kva slags side av byggegrensene dei hamner. Dette vil det også få betyding for marknadsverdien på eigedommen. Det er dermed viktig at det ligg tydeleg grunnlag og nøye gjennomført arbeid bak avgjerda for byggegrensenes plassering. For dei eigedommane der byggegrensa gjeng bak huset, altså at huset ligg mellom byggegrensa og sjøen, vil det bli svært vanskelig for grunneigaren å til dømes skulle

byggje på huset. Her viser kommunen til at dei har stramma inn byggeforbodet endå eit hakk, enn korleis det er regulert gjennom ny lov.

6.3 Samspel med fylkesmannens miljøvernavdeling

I den tredje underproblemstillinga skulle eg undersøkje: *Korleis har samspelet med fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder hatt innverknad på gjennomføringa av planarbeidet?*

Resultata frå intervju viser at Tvedestrand kommune har lenge hatt eit anstrengt forhold til fylkesmannens miljøvernavdeling i Aust-Agder. Ifølgje informantar i kommunen bestod forholdet deises av konflikhtar og krangel om strandsona, om kva som skulle tillates eller ikkje i forhold til strandsonevernet. Slik kommunen har fortalt, var det eit dårlig tillitsforhold mellom partane. På grunn av frustrasjon imøtekom kommunen ofte ikkje Fylkesmannens merknader og avgjerder, noko som nok ikkje gjorde forholdet betre. Slik kommunen beskriv det kompliserte og høge konfliktforholdet, er det tydeleg at det ikkje fantes noko av den ideelle samtaleforma som teoretikaren Jürgen Habermas presenterer som kommunikativ handling. I kommunikativ handling er det fokus på at partane viser likeverd ovanfor kvarandre, og er interessert i å kome fram til ein felles forståing (Amdam 2012). Kommunens beskriving av forholdet med fylkesmannens miljøvernavdeling, kan tyde på at dei har vore opptekne av å ivareta kvar sine interesser. Det kan tyde på at dei statlege myndigheitene var opptekne av å ivareta egne sektorinteresser, og kommunen ynskte å ivareta dei lokale interessene. Det går fram av oppgåva at mens kommunen ville føre ein utvikling i strandsona, var statlege myndigheiter opptekne av å ivareta nasjonale omsyn, og syte for at strandvernet etter plan- og bygningslova blei overhaldt. Slik kommunens beskriving kan tolkast, var det nulltoleranse om å fråvike byggjeforbodet og dei statlege myndigheitene var ikkje opne for diskusjon. Det kan tyde på at i staden for at konflikten løyste seg i ein kommunikativ planprosess, eller ved bruk av forhandlingar, intredde Fylkesmannens myndigheit og maktposisjon gong på gong. Som både informantar i kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling fortel, resulterte dette til slutt med at kommunen blei fråteke handlingsrommet sitt for planlegging i strandsona.

Det kan nok vere mange kommunar som opplev liknande tilfelle, der dei i ein eller anna sak blir overkøyrd av høgare myndigheiter, når dei sjølv meiner at dei veit best for sine areal. Det kjem ikkje tydelig fram om kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling forsøkte ulike måtar for å oppnå konsensus om saker, men det kan virke som at konfliktsituasjonen mellom dei ikkje ville rikke seg. I den nye planlova har det blitt innlemma i to føresegner om behovet for samordning mellom blant anna stat og kommune, samt mellom ulike oppgåver, jf. §§ 1-1 og 3-1 andre ledd. Lova peikar på at samordning er nødvendig for at planlegging skal fremmast heilskapleg jf. § 3-1.

Jensen (2011) peikar på at lova opnar for ein arena for samhandling, og at det er behov for dialog i form av lytting og forståing av andre sine interesser og ståstader for at samhandling skal finne sted. Tvedestrand kommunesin situasjon med det gamle regimet i fylkesmannens miljøvernavdeling, er eit tydelig døme på at planlegging og kommunens arbeid med saksbehandling, blir svært tungvinn når det er mangel på samordning og kommunikativ planprosess mellom aktørane på ulike nivå.

Det kan tyde på at regelverket gjennom plan- og bygningslova har gitt ein grobotn til kommunikativ planprosess. Gjennom lova har aktørar både rett og plikt til å delta i planlegging når saken rører deises verkeområde, jf. § 3-2, og det føreligg ein sterke forankring om samordning og kommunikasjon. Dette opnar for ein arena og felles plattform for einighet og samordning. Bugge (2009) beskriv samordning som ein prosess der ein ynskjer å finne så gode kompromiss som mogeleg mellom forskjellige omsyn og interesser. Pedersen et al. (2010) viser til at samordning inneber at blant anna interesser og omsyn skal drøftast og så langt det er mogeleg rettast inn mot eit felles mål. Dette viser at likskap med teorien om det kommunikative idealet er sterkt forankra i lova, og det nye samarbeidet mellom Tvedestrand kommune og fylkesmannens miljøvernavdeling er eit godt døme på at det også finnes i praksis.

Det vises tydelig både frå informantar i kommunen og informant i fylkesmannens miljøvernavdeling, at dei har hatt eit godt samarbeid om kommunedelplanen og opparbeida eit generelt godt forhold. Då det kom eit nytt regime i fylkesmannens miljøvernavdeling, der det både blei tilsett ny Fylkesmann og fylkesmiljøvernsjef, blei det satt fokus på at dei ynskte å styrke det bandet som hadde vore tapt til kystkommunane i Aust-Agder, deriblant til Tvedestrand kommune. Informant i fylkesmannens miljøvernavdeling vier til at det nye regime ynskte å gje Tvedestrand tilbake handlingsrommet dei hadde blitt fråteke, men samtidig ynskte dei å tydeliggjere kva som er statens politikk. Frå intervjuet går det fram at fylkesmannens miljøvernavdeling såg på det som viktig å styrke bandet med kommunen, og fremme ein dynamisk dialog mellom forvaltningsrollene. Det kan tyde på at kommunedelplanen har vore ein form for prosess, der det nye regime hos fylkesmannens miljøvernavdeling har vunne tillit til kommunen, og dei har gjennom planarbeidet opparbeida eit sterkt band til kvarandre. For kommunens del vises det at ved å kome seg forbi den årelange konflikten, står dei fram som ein munter kommune som har fått handlingsrommet sitt tilbake, i tillegg har dei opplevd kva dei kan oppnå av planlegging gjennom ein dynamisk prosess med statlige myndigheiter.

Det nye samarbeidet med fylkesmannens miljøvernavdeling beskriv informantar i kommunen med ord som *"diskuterer likeverdig og reelt"*, *"dynamisk prosess"*, *"tillit"* og *"gjensidig respekt"* jf. avsnitt 5.6.2. Beskrivinga av samarbeidet med slike ord, og elles korleis informantane fortel om samarbeidet, viser tydelig at samarbeidet mellom partane har likskapstrekk med innhaldet i

kommunikativ rasjonalitet og konsensusbyggingsprosess slik litteraturen omtalar det. Det går fram av Stokke & Indset (2012) at dei beskriv kommunikativ rasjonalitet som ein prosess der partane har ein refleksiv haldning, er opptekne av å lytte og å bruke opne samtalar for å kome til ein felles forståing. Booher & Innes (1999) beskriv at dialogen i ein konsensusbyggingsprosess består av openheit og respekt. Her har alle partane rett til å bli høyrd og maktrelasjonar leggjast att utanfor rommet. Dette kan samsvares med slik kommunens informantar beskriv samarbeidet, ved at det har blitt skapt ein arena for samhandling, og det har blitt mogeleg for kommunen å setje seg ned med fylkesmannens miljøvernaving og diskutere problemstillingar utan at det førar til konflikt. Partane visar respekt ovanfor kvarandre, og lyttar til kvarandre sine meningar. Informant i den politiske leiinga peikar på at i dag er kommunen og Fylkesmannen og hans miljøvernaving likeverdige partar, som ser saman på ulike løysingar i saker. Han peikar på kommunen har fenge tilbake lokaldemokratiet.

At kommunen og Fylkesmannen og hans miljøvernaving har blitt likeverdige partar, visar at det nye regimet i fylkesmannens miljøvernaving har i motsetning til det gamle, klara å legge frå seg makta som fylgjer med deise myndighetsrolle når dei diskuterer saker. Mens det gamle regimet beskrivast som eit kontroversielt styre, blir nye tilsette i fylkesmannens miljøvernaving rosa med gode ord om at dei er både løysingsorienterte og flinke fagfolk. Dette har ført til ein gjensidig respekt og tillit mellom partane. Informant i den politiske leiinga peikar på at dette har gitt ein styrke til kommunen. Begge parter er også svært stolte og fornøgde med resultatet av kommunedelplanen. Fylkesmannens miljøvernaving skryter av både kommunens handtering av planarbeidet, kommunens planprosess og det endelige resultatet. Det er altså tydelig at ein arena for samhandling der partane diskuterer likeverdige og reelt, ser bort i frå maktposisjonar og gir kvarandre gjensidig respekt, er verdifult for å kome fram til ei god løysing som begge parter er fornøgde med, og for å oppnå full konsensus.

Kommunens samarbeid med fylkesmannens miljøvernaving kan også samsvares med det Amdam (2012) forklarar som samarbeidande planlegging. Han visar til at føremålet med ein samarbeidande prosess ikkje bare handlar om å finne måtar å kome seg vidare på, men han trekkjer fram sentrale faktorar som bygging av aksept, legitimitet og kapasitet til å handtere nye utfordringar. Han visar vidare til at denne forma for planlegging føreset at partane er gjensidig avhengige av kvarandre, har tillit og kan samarbeide som likeverdige, likevel ansvarsdelinga er uklar. Informant i fylkesmannens miljøvernaving visar til korleis dei nye tilsette i avdelinga gjekk inn med føremål om at dei ynskte å endre det som tidligare hadde vore eit konfliktfylt forhold. Det kan tenkjast at dei såg på arbeidet med kommunedelplanen som ein anledning til å overtyde kommunen, at denne gongen spela dei på same lag.

På bakgrunn av det ovannemnde kan ein konkludere med at det har vore eit svært godt samspel mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernaving som gjorde det enklare for dei å forholde seg til kvarandre, og dermed enklare å samarbeide om eit felles mål for strandsona. For å vise tilbake til problemstillinga, stillast det spørsmål korleis dette samspelet har hatt innverknad på gjennomføringa av planarbeidet. Det nye regimet i fylkesmannens miljøvernaving viser at dei delar kommunens syn om ein balansert utvikling i strandsona. Informant i miljøvernavinga seier at dei er opptekne av å ta vare på område innanfor 100-metersbeltet som er viktige for allmennheita, likevel er dei opne for at det kan byggjast i område som allereie er bygningspåverka, og meiner at om folk i slike bustadområdar oppfører mindre tiltak, vil ikkje det få betydeleg påverknad for allmennheita. I motsetnad til før er dei opptekne av å halde tilsyn med dei store sakene som kan få konsekvensar på nasjonalt- og regionalt nivå, og legg seg ikkje opp i småting i den lokale planlegginga. Informanten peikar på at dei har utvida maskevidda og legg seg opp i færre ting, men når tar dei nytter myndigheita si i form av motsegn eller merknad, er dei tydelige på å forklare kvifor dei legg seg opp i saken, og er opptekne av å argumentere tydelig.

Den nye samspelet med Fylkesmannen og miljøvernavinga, samt ein tydligare rolleavklaring mellom partane, har førd til at kommunen i dag aksepterer Fylkesmannens avgjerd i saker. Dette visar ei klar endring hos kommunen, ved at dei har opparbeida seg både respekt og tillit til Fylkesmannen og miljøvernavinga. Det er tydeleg at fylkesmannens miljøvernaving har blitt klar og tydelig på når dei skal ta i bruk myndigheita si, og er opptekne av å forklare kommunen kvifor dei har tatt ulike slutningar. Det er tydeleg at det har vore betydingsfult for prosessen i planarbeidet at fylkesmannens miljøvernaving har spela på same lag som kommunen.

Det går fram av intervju med kommunen at det gode samspelet mellom partane, har vore til dels nødvendig for å utarbeide ein plan som tar stilling til så mange problemstillingar om utvikling og differensiering av strandsona. Det kjem også fram at det nok var ein fordel for kommunen at planen var eit pilotprosjekt for kystsona, som fylkesmannens miljøvernaving ikkje hadde tatt del i før. Det trur kommunen gjorde at fylkesmannens miljøvernaving la ned meire ressursar i planarbeidet, og viste ein høgare grad av engasjement og interesse, enn kva dei kanskje ville gjort i andre planarbeid. Samtidig som prosjektet har vore ein del av omdømmebygginga til kommunen, har det nok også vore det for fylkesmannens miljøvernaving i Aust-Agder. Dette kan også vere ein av grunnane for at dei engasjera seg aktivt og bidrog til at prosjektet skulle bli vellykka. Eg vil påstå på bakgrunn av det ovannemnde, at det gode samspelet mellom partane og tett oppfølging av statlege myndigheiter nok har hatt ein stor betyding for gjennomføringa av kommunedelplanen og fastsetting av byggegrenser. Kommunen blei klar på frå starten av kva dei skulle vere oppmerksame på i arbeidet og kva dei statlege myndigheitene var opptekne av. Samarbeidet med grader av likskap med kommunikativ planlegging, vil eg tru var avgjerande for

at planarbeidet om lokal differensiering av strandsona gjekk så smertefritt og konfliktlaust som det gjorde.

Det går fram av intervju at kommunen løyste motsegnene til kommunedelplanen på den eine eller andre måten, jf. representantar i kommuneadministrasjonen. I oppgåva visast det at kommunen hadde ein god prosess med Fylkesmannen for å kome til einigheit. Dei har opparbeida seg respekt for den andre parten, og tar dermed "eit nei for eit nei". For det meste imøtekom kommunen motsegnene til Fylkesmannen, men det var også tilfelle der Fylkesmannen trakk motsegnene, på grunn av argumentasjon frå kommunen. Dette viser at partane tok i bruk forhandlinga, slik teorien beskriv i delkapittel 2.2. Det går fram av teorien at forhandlingar er ein tovegskommunikasjon, der begge partar gir og tar (Medalen mfl. 2000). Rognes (2000) viser til at forhandlingar nyttast fordi ein ynskjer å få til ei avtale som er betre enn dei alternativa ein elles har. Det er også vist at forhandlingar handlar om å forsøke å kome fram til ein best mogeleg avtale med ein aktør, eller ein part, som har ulike interesser og perspektiv på saka ein sjølv har.

Det kan dermed tyde på at det gjekk føre seg forhandlingar mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling, då dei har ulike interesser å ivareta og dermed forsøker å kome fram til ei løysing som gagnar deises interesseområde. I tillegg til at kommunen imøtekom nokon motsegner, og fekk andre trekt tilbake frå Fylkesmannen, er det også vist til at det var tilfelle av kompromiss. Ved å løyse ein motsegn gjennom kompromiss, tyder det anten at begge partane har blitt fornøgde med ei løysing, eller at begge tapar litt på slutninga. Då kommunen peikar på at møtet om motsegner gjekk smertefritt og utan konfliktar, vil eg tru at det er det fyrstnemnde som har vore bakgrunnen for eit kompromiss.

6.4 Differensierte byggegrenser som verkemiddel

Med hovudproblemstillinga skulle eg undersøkje: *På kva slags måte endrast planlegginga av strandsona gjennom fastsetting av differensierte byggegrenser, kontra det alminnelege byggjeforbodet i 100-metersbeltet?*

Hovudproblemstillinga er retta mot eit meire generalisert perspektiv på korleis planlegging i strandsona endrast ved bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Mine generelle betraktningar er bare basert på korleis ein kommune har arbeidd med differensiert planlegging av strandsona. Då Tvedestrand kommunen sin utarbeiding av byggegrenser i overordna plan er eit pilotprosjekt, vil deises erfaringar, framgangsmåte med planarbeidet, samt den lærdom ein kan trekkje ut frå deises arbeid, vere eit viktig bidrag og innspel til andre kystkommunar. Det er stor sjanse for at andre kystkommunar på eit tidspunkt står ovanfor liknande problemstillingar om strandsona, slik som Tvedestrand kommune. For attraktive kystkommunar der etterspurnaden for bygging i strandsona er stor, og det føreligg ein ressurskrevjande dispensasjonspraksis, kan

det vere behov for ein endra planlegging av strandsona og eit meire detaljert styringsreiskap. Då kan det vere nyttig for dei å sjå korleis Tvedestrand kommune løyste ulike problemstillingar og prioritera ulike omsyn, for å skape ein strandsonopolitikk dei blei fornøgde med.

Basert på utgreiinga av byggjeforbodet i plan- og bygningslova, jf. delkapittel 3.2 er det vist korleis utbygging av strandsona har funne sted, gjennom fortrinnsvis dispensasjonar. Det er også vist at dette fører til ein bit-for-bit bygging, der det er summen av alle tiltaka som blir sett på som den store utfordringa (Winge 2013 og Stokke et al. 2012). Det kan dermed stillast spørsmål om det har vore sterke nok verkemidlar for å unngå ein bit-for-bit bygging i strandsona. Det går fram av studiet av rettsreglar at byggjeforbodet i pbl. av 1985 inneheldt opptil fleire unntak frå forbodet, blant anna tillating å byggje i tettbygde strøk innanfor 100-meterbeltet og oppføre brygger. Det er også vist at det førelåg eit nokså vagt krav for dispensasjonsgrunningjeving. Det aukande presset i kystsona kan ein vel sei utfordra byggjeforbodet i den gamle lova. I artikkelen *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner?* til Stokke et al. (2008) har det på bakgrunn av casestudie av kommunane Kristiansand og Bodø blitt undersøkt kvifor nebygging av strandsona fortsett, på tross av dele- og byggjeforbod i plan- og bygningslova av 1985. I rapporten vises det at kommunanes forsøk på å styre utbygginga i strandsona gjennom overordna planlegging, har ikkje vore tilstrekkelig for å avgrense utbygginga. Frå casestudiene peikar kommunane på at kommuneplanens arealdel ikkje er eit godt nok styringsreiskap for å handtere det aukande utbyggingspresset. Dette viser til at det er viktig med ein heilskapleg plan og eit samla kunnskapsgrunnlag som eit bakteppe for ein reguleringa i strandsona som fastsett føringar for på kva premisser strandsona skal utviklast. Eit godt kunnskapsgrunnlag vil også vere med på å syte for at inngrep i strandsona ikkje medfører konsekvensar av verdiane og interessa på området.

Stokke et al. (2008) peikar på at dei private grunneigarar- og utbyggingsinteressene er dominerande i kystsona, mens dei offentlege interessene og allmennheitas friluftsiresser står relativt svakt. Gjennom undersøkinga av kommunens planarbeid er det vist til at kommunen har nytta byggegrensar og planføresegner til å blant anna gjere det mogeleg å bygge mindre tiltak i strandsona på bakgrunn av ei byggjeløyve. Det er også vist i delkapittel 6.1 at Tvedestrand kommune har hatt eit sterkt fokus på å vidareutvikle strandsona, men at dei samtidig har syte for at det ikkje skal medføre konsekvensar for naturen og allmenne interessar. Det går derimot fram av delkapittel 6.2, at kommunen ikkje har gjort nokon fysiske tiltak for å forbetre allmennheitas tilgjengelegheit og andre allmenne interessar, men bare ivaretatt det eksisterande. Det er også drøfta kor vidt rein lokalkunnskap kan nyttas for å konkludere med kva for område som er verdifulle friluftsområde og ikkje. På bakgrunn av dette kan ein dermed vurdere om det er naturmangfaldet og ynskje om ein vidareutvikling av strandsona, som har vore det viktigaste verdigrunnlaget for kommunen i planarbeidet. I motsetnad til å sikre nye område for allmennheitas tilgjengelegheit har kommunen i store grad tatt omsyn til grunneigaranes

interesser. Fastsetting av byggegrenser og innhaldet i planføresegnene inneber i stor grad at det blir enklare å byggje for dei som ligg bak byggegrensene. Som nemnt i delkapittel 5.5.2 er det i 14 delområde fastsett byggegrenser heilt nede til sjøen og nokon stader ut i sjøen. Mens det i 9 delområder inneheld byggegrenser rundt småbåthamn. I desse områda er det tillate å oppføre mindre tiltak, der det i ein utvida grad kan i verste fall føre til privatisering av områda. Det er derimot tydelig i oppgåva at det er bevisst å ivareta allmennheitas tilgjengelegheit. I tillegg uttrykte fylkeskommunen at dei vil halde eit auge med kommunen i neste revidering og vere kritiske dersom kommunen opnar for meire utbygging i småbåthamner. Det ovannemnde kan ein sei bekreftar delvis kva Stokke mfl. (2008) peikar på i sin artikkel, om at dei private grunneigarar- og utbyggingsinteressene er dominerande i kystsona.

Det nye byggjeforbodet i pbl. av 2008 har stramma inn på alle unntaka som tidligare var tillate gjennom pbl. av 1985. Forbodet er gjort generelt og omfattar alle tiltak, bortsett frå fasadeendring. Forbodet er likevel også generelt i den grad at det er likt for alle strandsoner i heile landet. Den nye plan- og bygningslova legg nå større vekt på at utbygging skal skje gjennom plan, i staden for som enkeltvise dispensasjonar. Det er tydeleg at den nye lova i større grad har til hensikt å hindre ein bit-for-bit utbygging. Lova legg opp til at dispensasjon skal vere siste utveg, og det er innlemma strengare krav for å få innvilga dispensasjonssøknad. Oppgåva har vist at byggjeforbodet i 100-metersbeltet har til hensikt å syte for at det ikkje skjer utbyggingar i strandsona som gjeng på kostnad av verken naturmangfaldet, landskapet eller allmenne interesser. Samtidig har det blitt uttrykt ein uro om godkjenning av enkeltvise dispensasjonar, gjennom lovproposisjonar, statlige planretningslinjer og nylig vedtatt dokument om nasjonale forventingar. Her vises det at dispensasjonar er ein trussel for interessene lova har til hensikt å verne om.

Likevel byggjeforbodet i den nye lova har blitt stramma inn, har også lova lagt opp til at byggjeforbodet kan unntas gjennom planlegging, og det er innlemma eit nyansert byggjeforbodet i § 1-8 tredje ledd. Oppgåva har vist at gjennom føresegna har kommunane blitt gitt ein opning til å fastsette annen byggegrense i plan, der dei gjennom ein «generell heimel» kan fastsette byggegrenser ved føresegner til kommuneplanens arealdel. Det vises til at slike variable byggegrenser kan tolkast som eit verkemiddel kommunane er gitt, der dei på bakgrunn av ein heilskapleg vurdering nyansere byggjeforbodet. Ved å differensiere bruken av strandsona kan dei i større grad regulere kor utbygging ikkje skal skje, og kor utbygging kan tillates utan at det kjem i for stor konflikt med omsyna bak strandsonevernet som er forankra i § 1-8 fyrste ledd. Likevel dispensasjonsåtgangen fortsatt er tilstade i lova, har Tvedestrand kommune vist korleis ein kan nytte differensierte byggegrenser som verkemiddel for å forenkle dispensasjonspraksisen. Med bruk av differensierte byggegrenser fører kommunen ein strandsoneforvaltning der dei i større tar ein konkret vurdering av strandsona, og set føringar i forkant av kvar ein kan byggje

og ikkje. Dette visar at kommunen har utarbeida ein langsiktig plan som i større grad er "føre var", langsiktig og målretta. Planen har hatt til hensikt å føre ein balansert utvikling av strandsona, der utbygginga ikkje skal stagnere, men samtidig har kommunen vore oppteken av at verdifulle areal skal bevarast for all framtid. Kommunen har gjennom god planlegging fått til ein betre styring av enkelttiltak.

For andre kystkommunar som opplev ein høg dispensasjonspraksis kan ein mogleg løysinga vere å lage ein plan anten i form av reguleringsplan eller kommunedelplan som inneheld variable byggegrenser. Kommunedelplanen til Tvedestrand kommune har i større grad detaljregulert kva for tiltak som kan tillates innanfor 100-meterbeltet på bakgrunn av ei byggjeløyve, og når det krevjast dispensasjonssøknad. Kommunedelplanen til Tvedestrand har vist seg å vere eit nyttig planverktøy, der det har blitt satt detaljerte føringar for strandsona si framtidige utvikling og arealbruken er differensiert for å ta omsyn til lokale forhold. Slik det går fram av hensikta og innhaldet av planen, skal den i større grad enn det generelle byggjeforbodet gjennom plan- og bygningslova, føre til ein balansert utvikling i strandsona. Planen legger opp til utbygging på aktuelle stader, men samtidig vernar om dei lokale omsyna og interessene i strandsona.

Frå intervju med informantar i kommunen beskrivast det at for lokalpolitikarane har verknaden av planen vore ein form for modningsprosess. Den nye kommunedelplanen meiner kommunen har medført at det har blitt danna eit nokså strengt regime for forvaltning i strandsona, og dette har tatt tid for politikarane å ta innover seg. Det er belyst i oppgåva at tidligare ynskte kommunen å sei ja til tiltak i strandsona, så lenge dei ikkje såg nokon klare grunnar for å sei nei. Kommunens administrasjon og politikarar har nå vent seg til den nye kommunedelplanen, og rammene den fastsetter, herunder ein innstramming av dispensasjonspraksisen. Som det blei vist til frå artikkelen til Stokke mfl. (2008) var casekommunane ikkje nøgde med kommuneplanens arealdel som styringsreiskap for å handtere utbyggingspresset i strandsona. Resultata frå oppgåva har derimot vist at Tvedestrand kommune er svært nøgde med kommunedelplanen som planverktøy for strandsoneforvaltninga. Kommunens føremål med planen har vore å skape ein langsiktig og betre kontroll over kva for tiltak som skal tillates på areala utan at dei skal måtte krevje ein lang vurderingsprosess. Informantar i kommunen viser til at kommunedelplanen allereie har førd til ein reduksjon av innkomne dispensasjonssaker. Dette tyder ikkje at utbyggingspresset har stansa, men at utbyggingar som skjer i strandsona for det meste er mindre tiltak, som tillates gjennom byggjeløyve. Det kan også vere at markeringa av byggegrensene i kommunedelplanen saman med kommunens klare strandsonopolitikk har gitt klarere signaler til grunneigarane om det er noko poeng å søkje om dispensasjon. Innstramming av dispensasjonskravet i ny plan- og bygningslov kan også vere ein grunn.

Ved fastsetting av differensierte byggegrenser har strandsona blitt meire regulert. Byggegrensene har delt strandsona inn slik at det er lagt opp for mogelegheita til ein vidare utvikling bak byggegrensa, mens det har blitt strengare framom byggegrensa. Byggegrensene skal ifølgje kommunen føre til at grunneigarane på ein enklare måte får oversikt over kva for tiltak som bare krev byggjesøknad, og når ein er nøydt til å søkje om dispensasjon. I kommunedelplanen har kommunen innlemma to grader av byggjeforbod, der det framom byggegrensene har ifølgje informantar i kommunen blitt eit strengare strandsonevern enn kva det var tidligare. Nå får den enkelte grunneigar svært liten mogelegheit til å oppføre nye tiltak. Områda som ligg bak byggegrensa har fenge eit meire nyansert byggjeforbod, der grunneigarane kan søkje om byggjeløyve for å oppføre mindre tiltak og søkje om dispensasjon og utarbeide reguleringsplan for større tiltak. Kommuneplanens planføresegner viser at det for det enkelte delområde er fastsett konkrete føresegner som seier noko om kva som er tillate og ikkje.

Mogelegheita med byggegrenser i plan er ikkje noko nytt i den nye plan- og bygningslova. Men slik det går fram av intervjuet har sjølve utfordringa vore å finne ut av kva ein kan gjere og ta i bruk mogelegheita som ligg i lova. Innhaldet i kommunedelplanen og den såkalla «Tvedestrandmodellen», belyser på ein god måte korleis ein kan nytte lovverket og dei sentrale føresegnene for planlegging i strandsona i praksis og på ein god måte. Informant i fylkesmannens miljøvernaving viser til at modellen består av ein føresetnad om at når kommunen har dei ikkje blitt teikna inn på ein slik måte at det ikkje har kome i konflikt med naturinteresser eller fritidsinteresser. Modellen har lukkast med å skape eit planreiskap som tar omsyn til nasjonale og regionale interesser i strandsona, samtidig som det tar omsyn til verdiar og interesser på det konkrete område for kvart delområde.

Resultata viser at for å setje i gong med eit omfattande planarbeid som tar for seg ein lokal differensiering i strandsona, er det ein fordel å ha tett kontakt med statlege- og regionale myndigheiter. Det er i alle fall slik det går fram av Tvedestrand sitt arbeid. Likevel kommunen ikkje i like stor grad hadde tett kontakt med fylkeskommunen som med fylkesmannens miljøvernaving, er begge myndigheiter like godt fornøgd med planarbeidet. Det er også synleg at den juridiske rettleiinga kommunen fekk gjennom den juridiske vurderinga har vore svært verdifult for kommunens vidare arbeid. Det var også Frode Innjord som gav kommunen klarsignal på at det var mogeleg å ta i bruk lovføresegnene slik dei har gjort, likevel juristar i den fylkesmannens miljøvernaving stilte seg skeptiske til det. Det tyder også at det har vore gagnleg for kommunen at det førelåg ein kommunikativ planprosess mellom dei og fylkesmannens miljøvernaving. Ein open dialog mellom likeverdige partar har vore ein føresetnad for planarbeidet, då planen tar for seg så mange ulike og sterke interesser, samtidig var det mange problemstillingar som møtte kommunen i forhold til det juridiske, fastsette kriterier og verdiomsyn. Dette tyder at det var nyttig for kommunen å finne ei løysing saman

med det statlege myndigheiter, og at gjennom samarbeidet fekk dei eit resultat som gagna dei begge. Det går også fram at det har vore eit ressurskrevjande arbeid, og fylkeskommunen átvarar andre kommunar å setje i gong med eit liknande prosjekt før dei er sikre på at dei kan avsette ressursar til det, og det vises til at det er ein fordel om ikkje dels nødvendig med tilsette som har god lokalkunnskap. Det er i alle fall sikkert at med lokalkunnskap vil det bli enklare å setje seg raskt inn i kartmateriale og kjenne seg att i områda.

7 Avslutning

7.1 Konklusjon

Resultata viser at Tvedestrand kommune sitt motiv for ein differensiert planlegging i strandsona byggjer på eit ynskje om å vidareutvikle strandsona i eit berekraftig perspektiv. På grunn av ein årelang konflikt med fylkesmannens miljøvernavdeling blei kommunen fråteke handlingsrommet sitt for strandsona, og dei har gjennom opparbeiding av kunnskap om naturmangfald gjort eit forsøk på å fremme sine interesser for strandsona. Kommunens fokus i planarbeidet har spesielt vore å skape ein plan som reduserer dispensasjonsåtgangen og fører til ein enklare saksbehandling. Kommunen er opptekne av å kunne godkjenne mindre tiltak i strandsona gjennom ei byggjeløyve, i staden for at alle tiltak må gå som dispensasjon. Det er gjennom dette ynskjeleg å oppnå ein kortare saksbehandlingsprosess, som gjer at kommunen kan nytte administrative ressursar på også andre viktige plan- og utviklingsoppgåver i kommunen.

Det går fram av både intervju og dokumentstudie at kommunen har gjennom fleire år opparbeida seg eit godt kartmateriale av naturmangfaldet i både på sjø og land i kystsona. Som ein naturleg fylgje av dette har omsynet til biologisk mangfald det viktigaste kriteriet ved fastsettinga av byggegrensene. Allmennheitas tilgjengeleg som eit kriteriet har også blitt tatt omsyn til i stor grad, men det er ikkje sikra nye areal for tilgjengelegheita eller friluft- og rekreasjonsinteresser. Det går også fram av resultata at kommunen ikkje har hatt noko form for dokumentert kartleggingsmateriale av kor dei verdifulle friluftsområda i strandsona er. Slik det går fram av handbok til Direktoratet for naturforvaltning (2004), er ein slik kartlegging svært nyttig for å sikre ein god og variert tilgang til friluftsområda. Vurderingane og kriteriene frå eit slikt arbeid viser at det kunne gitt kommunen ein betre oversikt over kva for område dei har, og kor dei må syte for at det ikkje byggjast noko nytt.

Den nye samspelet med fylkesmannens, samt ein tydligare rolleavklaring mellom dei, vist til ei klar endring hos kommunen. Det er også tydeleg at det har vore betydingsfullt for prosessen i planarbeidet at fylkesmannens miljøvernavdeling har spela på same lag som kommunen. Samspelet mellom partane har hatt ein stor innverknad på at kommunen har kunne drøfta ulike problemstillingar med fylkesmannens miljøvernavdeling, utan at det førde til konflikt. Dei har også vore opne med kvarandre undervegs i prosessen, som gjer at det ikkje har skjedd nokon misforståingar eller liknande undervegs. Slik som det derimot gjorde mellom kommunen og fylkeskommunen. I planprosessen blei det danna ein arena for samhandling, der partane blei kjend med kvarandre sine haldningar og dei bygde ein tillit til kvarandre.

Resultata viser at gjennom kommunens arbeid med differensierte byggegrenser har dei nyansert byggjeforbodet og tilpassa det til lokal strandsonopolitikk. Gjennom ny plan- og bygningslov er

kommunane gitt ein mogelegheit der dei kan differensiere byggjeforbodet innåt i den enkelte kommune. Dette gir kommunane ein mogelegheit til å ta i bruk lokal kunnskap og kartleggingsmaterialet for å regulere strandsona i eit meire detaljert og samtidig heilskapleg perspektiv, enn gjennom det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Det vises i studiet av Tvedestrand sin kommuneelplan at med ein heilskapleg plan og eit samla kunnskapsgrunnlag, har dei utarbeida ein plan som fører til ein skilnad mellom kvar i strandsona det ikkje skal byggjast, og kvar det kan tillates å byggje. Ein slik planleggingsmodell som Tvedestrand har utarbeida viser at det er mogeleg å nytte eit verkemiddel som er gitt gjennom lova, for å endre ein elles standardisert planlegging til ein lokal planlegging som tar omsyn til lokale forhold og det konkrete området. Gjennom modellen har kommunen tatt omsyn til særskilt naturmiljø i § 1-8 fyrste ledd, men også friluftsliv, allmenne interesser og landskapsomsyn.

Ved bruk av differensierte byggegrenser som virkemiddel har det blitt vist at det fører til ein endring for planlegging i allereie bygd strandsona i Tvedestrand kommune. Ved å fastsette byggegrenser i plan, har kommunen valt ein planbasert utvikling for strandsona, i staden for ein tiltaksbasert gjennom enkeltvise dispensasjonar. Kommunen har eit godt kunnskapsgrunnlag i botnen for avgjerda dei har teke, likevel det er peikt på at det moglegvis burde vore betre dokumentert kunnskap og verdikartlegging av allmennheitas tilgjengelegheit og friluft og rekreasjonsområde. Det er også vist at kommunen har opparbeida seg god juridisk kompetanse. Planlegging av strandsona gjennom fastsetting av differensierte byggegrenser har medført ein vurdering av arealbruken i strandsona i eit heilskapleg og langsiktig perspektiv. I staden for eit generelt byggjeforbod i 100-meterbeltet der dispensasjonspraksisen i nærleiken av byar- og tettstader er stor, har kommunen regulert utbygginga i dei bygde områda, slik at det kan tillates ei vidare utbygging, men på kommunens premisser, samt naturgrunnlaget og eksisterande allmenne interesser. Slik det går fram av oppgåva og studiet av Tvedestrand sin komunedelplan, kan det tyde på at kommunens bruk av byggegrenser som verkemiddel, samt konkrete føresegner for områda, generelle retningslinjer og omsynssonar, til saman styrer i større grad bit-for-bit utbygginga i strandsona, enn det generelle byggjeforbodet. Gjennom komunedelplanen som planverktøy har kommunen funne ein balanse mellom bruk og vern, der dei tar omsyn til særskilt natur, men også landskap og allmenne interesser, samtidig som dei ikkje set kroken på døra for eit levande kystsamfunn.

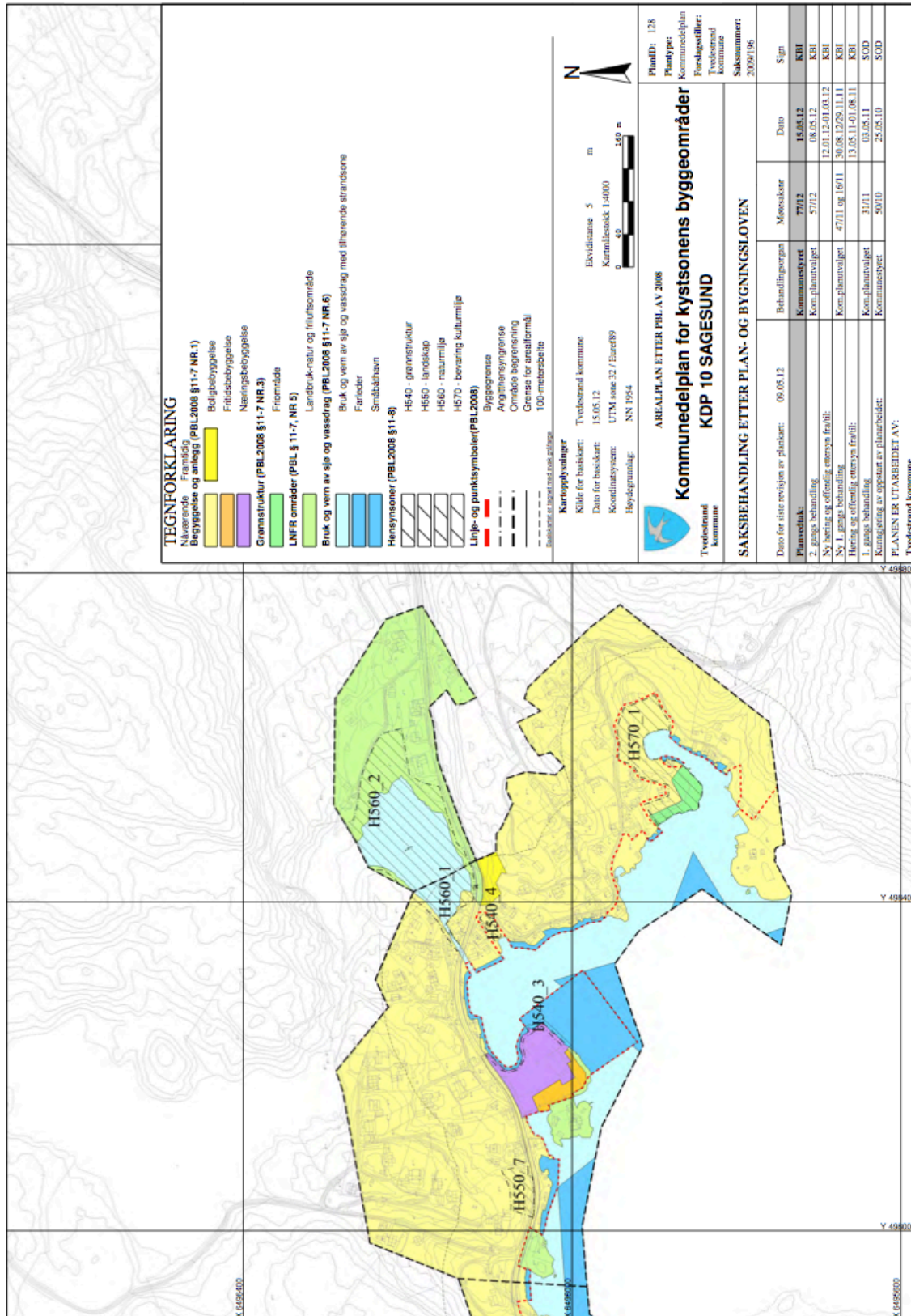
8 Referansar

- Advokatfirmaet Hjort DA. (2010). *Revisjon av kommuneplanens arealdel – byggegrenser og plankrav i strandsonen*. Oslo: Advokatfirmaet Hjort DA.
- Amdam, R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Andersen, S. S. (2003). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget. 155 s.
- Arendal kommune. (2012). *Planstrategi*: Arendal kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.arendal.kommune.no/PageFiles/43322/Planstrategi - Vedtatt av bystyret 27.09.2012.pdf> (lest 02.04.2013).
- Artsdatabanken. (2010). *Faktaark, Klippeblåvinge*. Artsdatabanken. Tilgjengelig fra: <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark122.pdf> (lest 15.04.2013).
- Aust-Agder fylkeskommune. (2012). *Kart over Aust-Agder*: Aust-Agder fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <http://www.austagderfk.no/Om-Aust-Agder/Kart-over-aust-Agder/> (lest 24.04.2013).
- Booher, D. E. & Innes, J. E. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65 (1): 9-24.
- Bugge, H. C. (2009). *Lærebok i miljøforvaltning*. 2 utg.: Universitetsforlaget. 219 s.
- Bugge, H. C. (2010). *Plan- og bygningslova – nye begrensninger eller nye muligheter i strandsonene?* Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo (lest 12.02.2013).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2004). Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Håndbok 25-2004. Trondheim. 42 s.
- Fylkesmannen i Aust-Agder. (2013). *Plan og bygg*: Fylkesmannen i Aust-Agder. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Aust-Agder/Plan-og-bygg/> (lest 12.03.2013).
- Harvold, K. A. (2002). Planleggingens «kommunikative vending»: Nytt paradigme eller gammel debatt? . *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 4: 357-378.
- Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (2012). Når alt henger sammen med alt – et teoretisk rammeverk. I: Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (red.) *Kampen om plass på kysten: interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*, s. 40-57. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. 1 utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Jensen, R. H. (2011). Hvor går norsk planlegging? . *Plan*, Nr. 03-04: 84-89.
- Knutsen, J. A., Knutsen, H., Paulsen, Ø., Kristensen, Ø. & Vike, S. (2003). *Biologiske verdier i sjø i Tvedestrand kommune*. Fisker og havet: Havforskningsinstituttet. Tilgjengelig fra: http://www.imr.no/filarkiv/2011/02/fh_7-2003_til_web.pdf/nn-no (lest 13.03.2013).
- Koppen, G. (2005). *Strandvernets stilling i Austevoll kommune: en studie av planutvalgets dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet ved sjø*. Masteroppgåve. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for geografi. 128 s.
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Medalen, T., Jensen, R. H., Garnåsjordet, P. A., Røsnes, A. E., Skjefstad, T. E. & Tellefsen, U. (2000). *Forhandlinger fysisk planlegging*. 1 utg.: Tapir akademisk forlag. 187 s.
- Miljøstatus.no. (2013). *Strandsonen*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Kysten/Strandsonen/> (lest 24.01.2013).
- Miljøverndepartementet. (2002). *Skjerpning av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2002/skjerpin-g-av-planpraksis-og-dispensasjon.html?id=90932 (lest 08.04.2013).
- Miljøverndepartementet. (2011 a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16723462/T-1497.pdf> (lest 21.02.2013).

- Miljøverndepartementet. (2011 b). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjoen*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/pages/16116982/Statlige_planretningslinjer_for_differensiert_forvaltning_av_strandsonen_langs_sjoen_110325.pdf (lest 21.02.2013).
- Miljøverndepartementet. (2012). *Planjuss*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/36792022/T-1511.pdf> (lest 12.03.2013).
- Myklebust, I. E. (2010). *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*. Universitetsforlaget. 408 s.
- Mylkebust, I. E. & Schütz, S. E. (2012). Statlege planretningslinjer for forvaltninga av strandsona. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2 (8).
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget. 500 s.
- representant i fylkeskommunen. *Intervju med representant i Aust-Agder fylkeskommune Arendal kommune* (13.02.2013).
- representant i fylkesmannens miljøvernnavdeling. *Intervju med representant i fylkesmannens miljøvernnavdeling i Aust-Agder*. Arendal kommune (13.02.2013).
- representant kommunepolitkar. *Intervju med representant i den politiske leiinga i Tvedestrand kommune*. Tvedestrand kommune (12.02.2013).
- representantar i kommuneadministrasjonen. *Intervju med to representantar frå administrasjonen i Tvedestrand kommune*. Tvedestrand kommune (11.02.2013).
- representantar i kommuneadministrasjonen. *Spørsmål til masteroppgåva om Tvedestrand* (E-post til begge representantane i kommuneadministrasjonen 26.04.2013).
- Riksrevisjonen. (2011). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokument 3:1 (2011–2012)*: Riksrevisjonen. Tilgjengelig fra: http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_1_2011_2012.pdf (lest 02.04.2013).
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjon som er behandlet av Stortinget, Dokument 3:1 (2012-2013)*: Riksrevisjonen. Tilgjengelig fra: http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2012-2013/Dokumentbase_3_1_2012_2013.pdf (lest 02.04.2013).
- Rognes, J. K. (2008). *Forhandlinger*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rt. 2007 s. 257. (2007). *Trallfa*. Høyesterett, N. Lovdata.
- Rundskriv nr. T-4/93. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Rundskriv T-13/82. (1982). *Kommunens behandling av hyttesaker*. Oslo: Miljøverndepartementet. 13 s.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget. 317 s.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori*. Rapport 1/2003 serie D. Institutt for landskapsplanlegging, NLH Ås: institutt for landskapsplanlegging, NLH. 119 s.
- SSB. (2006). *Bygging i strandsona, metode og resultater*. SSB. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200650/notat_200650.pdf (lest 18.03.2013).
- St. meld. 26 (2006-2007). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2000-2001). *Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet*: Miljøverndepartementet.
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nebyggingen av bynær strandsoner? *Utmark*, 2.
- Stokke, K. B. & Indset, M. (2012). Møtet mellom EUs vanndirektiv og statlig sektoransvar. *Kart og Plan*, 72: 270-280.
- Stokke, K. B., Lund-Iversen, M., Rinde, E., Moy, F. & Havnen, E. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på ”bit for bit”-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: http://www.nibr.no/filer/Samarbeidsrapport_NIBR-UMB-NIVA-HI_2012.pdf (lest 18.02.2013).
- Stokke, K. B. & Winge, N. K. (2013). *retteleiing om oppgåva*. Universitetet- for miljø og biovitenskap (30.04.2013).

- Tennøy, A. (2000). Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen. *NIBR-notat 2000:131*. Norsk institutt for by- og regionforskning. 74 s.
- Troms fylkeskommune. (1999). *Fylkesdelplan for Troms*: Troms fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tromsfylke.no/Portals/0/Vedlegg/Publikasjoner/Planer/Nearing/FylkesdelplanKystsonen0000.pdf> (lest 25.04.2013).
- Tvedestrand kommune. (2011). *Samfunnsdelen*: Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=92&FIId=349> (lest 11.01.2013).
- Tvedestrand kommune. (2012 a). *Kommunedelplan for kystens byggeområder 2011-2023*: Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=56&FIId=368> (lest 08.01.2013).
- Tvedestrand kommune. (2012 b). *Bestemmelser og retningslinjer*. Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=56&FIId=366> (lest 10.01.2013).
- Tvedestrand kommune. (2012 c). *Konsekvensutredning*: Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=56&FIId=367> (lest 10.01.2013).
- Tvedestrand kommune. (2012 d). *Tvedestrands historie* Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=19&AIId=518> (lest 10.01.2013).
- Tvedestrand kommune. (2012 e). *Plankart*: Tvedestrand kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=56&FIId=369> (lest 04.02.2013).
- Ut.no. (2013). *Sørlandet*. Den Norske Turistforening og NRK (lest 11.03).
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aas Askeheim, O. G. & Grennes, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg A: Kart over delområde 10, Sagesund



TEGNFORKLARING

- Nærværende Framtidig Begynnelse og anlegg (PBL2008 §11-7 NR.1)
- Bolitbyggelse
- Fritidsbyggelse
- Næringsbyggelse
- Grønnstruktur (PBL2008 §11-7 NR.3)
- Frimeridde
- LNF-områder (PBL § 11-7, NR. 5)
- Landbruksnatur og friluftsområde
- Bruk og vern av sjø og vassdrag (PBL2008 §11-7 NR.6)
- Farleder
- Småbåthavn
- Hensynsommer (PBL2008 §11-8)
- H540 - grønnstruktur
- H550 - landskap
- H560 - naturmiljø
- H570 - bevaring kulturmiljø
- Byggegrense
- Angrensningsgrense
- Områdebegrensning
- Grense for arealformål
- 100-metresbeite

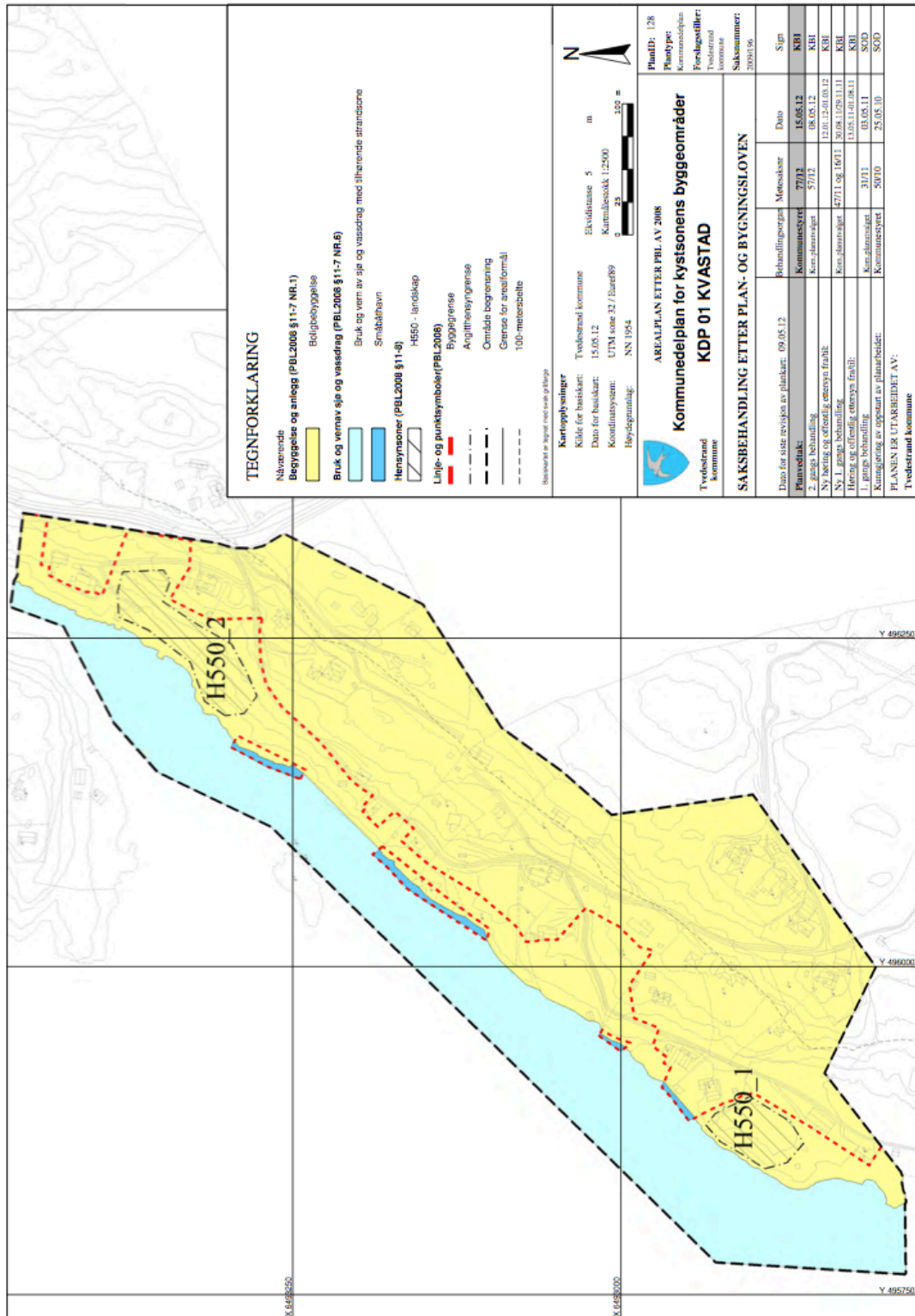
Kartoppløsning
 Tvedestrand kommune
 Kilde for basiskart: 15.05.12
 Date for basiskart: 15.05.12
 Koordinatssystem: UTM zone 32 / Euro89
 Høydegrunnlag: NN 1984

AREALPLAN ETTER PBL AV 2008
Kommunedelplan for kystsonens byggeområder
KDP 10 SAGESUND

SAKSBEHANDLING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	
Dato for siste revisjon av planlagt:	Behandlingsorgan
09.05.12	Møtesaker
Planredakt:	Dato
2. gres, behandling	77/12
Ny soring og effektivt ernøyen frøli:	Kommunesjefet
Ny 1. gres, behandling	57/12
Floring og effektivt ernøyen frøli:	12.01.12.01.03.12
1. gres, behandling	47/11 og 16/11
Kartlegging av oppstart av planarbeidet:	30.08.12/29.11.11
	13.05.11.01.08.11
	03.05.11
	31/11
	50/10
	25.05.10

PLANEN ER UTARBEIDET AV:
 Tvedestrand kommune

Vedlegg B: Kart over delområde 1, Kvastad



Vedlegg C: Kortfatta intervjuguide

Fase 1

- 1) **Uformell prat**
- 2) **Informasjon om oppgåva**
 - a. Fortelle om oppgåva – bakgrunn og problemstilling
 - b. Forklare kva intervjuet skal nyttas til og fortelle at personens namn og arbeidsstilling vil bli anonymisert, samt at oppgåva er meldt til NSD
 - c. Spørje om noko er uklart og om respondenten har nokon spørsmål
 - d. Spørje om samtykke til at intervjuet blir tatt opp ved bruk av opptak.
 - e. Starte opptak av intervjuet

Fase 2

- 1) **KU, SPR og den grunnleggjande biten av planarbeidet.**
 - a. Kva var formålet for utarbeidinga av kommunedelplanen?
 - b. Kva for registreringer har vorte mest sentrale i arbeidet?
 - c. I kva slags utstrekning har KU'en tatt stilling til byggegrensa?
 - d. I kor stor grad er KU'ens anbefalingar følgd i det endelige vedtaket?
 - e. På kva slags måte har dei statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning hatt betydning for planarbeidet og fastsetting av byggegrense? Har desse hatt ein rettleiingseffekt, eller har retningslinjene på nokon måte gjort det vanskeligare å gjennomføre planarbeidet?

Fase 3

- 1) **Hovudbiten – skaffe informasjon som er retta mot forskingsspørsmåla,**

Differensiert byggegrense

- a. Kva var motivet for å nytte seg av moglegheita i § 1-8 tredje ledd ved å fastsette eiga byggegrense?
- b. Korleis vart dei 45 delområder som skulle få fastsatt ny byggjegrænse valt ut?
- c. Kan dykk forklare byggegrensa ved å bruke til dømes kommunedelplan 1, 3, 9, 10 og 18.
- d. I kor stor utstrekning skil den differensierte byggegrensa seg frå det generelle 100-metersbeltet i delområdene (eks. 50m-250m).
- e. Kvifor har kommunen valt å fastsette byggegrensa i 45 separate delplaner i staden for ein samanhengande byggegrense i kommuneplanens arealdel, har dette noko med kor detaljert byggegrensen bør vere (samt reguleringsplan)? – Utdjup gjerne.
- f. Kva påpekte fylkeskommunen og fylkesmannen som viktige forhold å ta omsyn til då kommunen starta planprosessen.
- g. På kva slags grunnlag har dykk fastsatt den endelige byggegrensa
- h. Det nemnes i planbeskrivinga at lokalkunnskap var eit viktig grunnlag for planarbeidet, kva for kunnskap dreier dette seg om?
- i. Er det nokon av delområda som inneheld store natur-, kultur- og/eller landskapsverdiar?
- j. Opnar byggegrensa for utbygging nærmare sjøen enn den allereie eksisterande busetjinga på nokon av dei 45 delområda
- k. Kan du fortelle litt om korleis kommunen gjekk fram i sjølve fastsettinga av byggegrensa?
- l. Er ein av hensiktene til byggegrensa å gjere det enklare for folk å få tillating til bygging på delområda (jf. intervju med Jan Dukene – Tvedestrandsposten 2011)?

- m. I føresegnene for kvart delområde er det lagt inn ulike unntak frå plankravet, korleis har dykk kome fram til desse?
- n. På kva slags grunnlag har dykk kome fram til dei nemnte omsyna i KDP som utbygging ikkje skal kome i konflikt med? KU, innspel frå private, fylkesmannen, lovtekst, SPR?
- o. Har dykk ved fastsetting av byggegrensa med tilhøyrande føresegner ein kontroll på at framtidig utbygging ikkje vil stride imot desse omsyna?

Kommunen og grunneigarane av delområda

- a) Førte fastsettinga av den nye byggegrensa til rådigheitsinnskrenking for nokon av grunneigaren?
- b) Kva var grunneigarane opptekne av? Kva slags omsyn og kriterier var viktig for dei?
- c) Var det mye sprik grunneigarane imellom?
- d) I kva slags grad har deises syn fenge gjennomslag?

Samarbeidet med fylkesmannen og fylkeskommunen i Aust-Agder

- a) Korleis utarta konflikten seg?
- b) Kva var vendepunktet som endra konflikten om til dialog og samarbeid?
- c) Kva var hovudgrunnen for at partane valte å gå inn i eit samarbeid om kommunedelplanen?
- d) Kva gjorde dykk for å bli einige, og kva var barrierane dykk måtte krysse?
- e) Var samarbeidet nyttig?
- f) På kva slags måte var fylkesmannen involvert i planarbeidet?
- g) Ettersom eg har lest vart ikkje fylkeskommunen involvert i planarbeidet på same måte som fylkesmannen, kva var grunnen til dette og kva for erfaringar har kommunen av det?
- h) Kva bidrog fylkesmannens avdeling og fylkeskommunen med i planarbeidet?
- i) I fyrste høyringsrunde kom både fylkeskommunen og fylkesmannen med motsegner til planen, korleis løyste kommunen desse motsegnene?
- j) Har planen betra samarbeidsklimaet med fylkesmannen i behandling av slike saker?
- k) Kva slags lærdommar har kommunen erfart til framtidige plansaker?

Vedlegg D: Utdrag av e-post sendt til informantar i kommuneadministrasjonen

Hei *informantanes namn*

Nå er det innspurten av masteroppgåva, og det har undervegs dukka opp litt ulike spørsmål eg behøver å få avklart. Håper dykk har tid til å svare på desse og sender meg mail tilbake så snart dykk kan.

Eg har sendte e-posten til begge, så kan den som har best tid og mest å seie på spørsmåla svare.

Legger spørsmåla som vedlegg.

Spørsmål:

1. Opnar byggegrensa på nokon områdear for bygging nærmare sjøen enn den allereie eksisterande busetnaden?
2. Går byggegrensene nokon stader gjeng lengre unna sjøen enn 100-meter eller ikkje?
3. "Tvedestrandsprosjektet" er dette betegnelse for alle kartleggingsprosjekta der kommunens areal inngår frå år 2000 og fram til i dag?
4. Korleis har dispensasjonspraksisen for delområda der det ikkje er fastsett byggegrenser endra seg?
5. På nokon delområder vises det til reguleringsplanar som skal gjelde for området. Byggegrensa er ikkje teikna over skravuren for markering av gjeldande reguleringsplan (gjelder ikkje Lyngør). Gjelder byggegrensene for desse områda, eller er det 100-meterssona som er gjeldande for eventuelle utbyggingar her?
6. Er det slik at "bak" byggegrensa er arealet frå byggegrensa og vekk i frå sjøen? Og det er her planføresegnene som dreiar seg om kva slags tiltak det kan byggjast utan at det er krav til dispensasjon eller reguleringsplan? Gjelder desse føresegnene på areala og for eigedommane som ligger mellom byggegrensa og opp til 100-meterslinja som er teikna inn på delområda?
7. Mens "foran" og "innanfor" byggegrensa er arealet frå byggegrensa som strekker seg ut til sjøen? Og her er det strengare å få tillating til å byggje enn det var før? Og alle tiltak må søkjast til kommunen om dispensasjon frå byggjeforbodet?