



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging, ILP

Kommunal forvaltning af strandzonen i lys af statslige og regionale føringer

- med særligt fokus på
kystzoneforvaltningen i Vestfold**

Municipal management of the coastal zone in light
of national and regional guidelines

- with specific focus on the coastal zone in
Vestfold, Norway

Erik Leifssøn
Naturforvaltning

Forord

Denne opgave skrevet ved Institutt for landskapsplanlegging (ILP) avslutter et toårigt masterstudie i naturforvaltning ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU).

Jeg vil gerne benytte lejligheden til at takke min vejleder Knut Bjørn Stokke for at have bidraget med god vejledning, støtte gennem opgaveskrivningen og ikke mindst godt humør. Der har været nogle forhindringer på vejen, men i sidste ende løste disse sig.

Jeg vil samtidig også gerne takke repræsentanterne for fylkesmannen i Vestfold, Vestfold fylkeskommune og Nøtterøy kommune for at stille op til interviews. Deres viden har i stor grad bidraget til kvaliteten af indholdet i denne opgave.

Ås, 11. august, 2016

Erik Leifssøn

Sammendrag

Kysten og strandzonen er i høj grad præget af modsatrettede interesser som første og fremmest drejer sig om knaphed på areal. Dette giver sig udslag i en "bit-for-bit" udbygning hvor det enkelte tiltag ikke nødvendigvis har en negativ indvirkning, men det er summen af tiltag over tid som er en trussel for strandzonens karakter og almene interesser. Opgaven undersøger hvordan man i praksis har integreret statslige føringer for strandzonen i en regional plan for kystzonen og hvordan disse føringer kommer til udtryk i kommuneplanens arealdel. De statslige føringer skal ses i lyset af ny plan- og bygningslov (PBL) og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning af strandsonen langs sjøen (SPR). Hensigten med at inkorporere statslige føringer i regional plan er for at lette og ensrette forvaltningen af kystzonen på tværs af kommunegrænserne og opgaven behandler derfor også hvordan de statslige føringer opfattes af myndighederne på regionalt og kommunalt niveau og om processen har medvirket til en vertikal samordning.

Vestfold fylke og Nøtterøy kommune er valgt som case da området er beliggende langs Oslofjorden hvor presset på strandzonen er størst og hvor SPR lægger de strengeste føringer for kommunernes forvaltning. Indsamlingen af data er foregået via semistrukturerede interviews af informanter fra fylkesmannen i Vestfold, Vestfold fylkeskommune og Nøtterøy kommune. Derudover er der blevet udført et dokumentstudie af relevante lovværk, centrale plandokumenter og høringsudtalelser.

Hensigten med det reviderede byggeforbud jf. § 1-8 i PBL har været at indskærpe det råderum kommunerne havde for at fravige bestemmelsen. Samtidig indførte man et undtag i form af "anden byggegrænse" som skulle sikre, at hvis kommunerne fraviger byggeforbuddet skal det være i form af planer og ikke enkelttiltag. SPR tydeliggør byggeforbuddet ved at differentiere forvaltningen af 100 metersbæltet langs sjøen ud fra den erkendelse, at forholdene langs kysten ikke er ens.

Resultaterne viser at det kommunale handlingsrum opfattes som indskærpet efter revideringen, men der ses en uoverensstemmelse i forholdet mellem byggeforbuddet, SPR og "anden byggegrænse". Hvor kommunen opfatter "anden byggegrænse" som en tydeligere ramme at planlægge indenfor, er både fylkesmannen og fylkeskommunen af den opfattelse at "anden byggegrænse" skubber byggeforbuddet til side. Samtidig viser opgaven at man historisk i Vestfold har været underlagt en restriktiv strandzoneforvaltning som betyder at SPR ikke har ændret praksisen hos kommunerne.

Integrationen af de statslige føringer i regional plan og vejleder viste sig at være omfattende, men man fik det til i sidste ende. SPR er brugt i forhold til at fastsætte retningslinjer og bestemmelser i forhold til bebyggelsens karakter i 100 metersbæltet og har lettet integreringen af byggegrænser. Baggrunden er at SPR åbner op for en yderligere differentiering lokalt og denne mulighed har man i stor grad benyttet sig af. Konkret er man nu gået bort fra opdelingen jf. de tidligere rikspolitiske

retningslinjer og har inddelt kystzonen i 4 zoner med tilknyttede retningslinjer. Generelt baserer kommunen sin planlægning på den regionale plan med tilhørende vejleder. Det viste sig dog at man ikke kunne enes om fastsættelse af byggegrænser men da man fik vejlederende løste konflikten sig.

Den regionale plan har derfor vist sig at legitimere gældende lovgivning og den manglende juridiske virkning af planen har ikke medført at kommunen ser bort fra planen. Dette skyldes at kommunerne tidligt blev inddraget i udarbejdelsen af planen og selv viste en interesse i at samordne strandzoneforvaltningen. Planen viser at det kommunikative og instrumentelle planlægningsideal i praksis kombineres, ved at kommunerne også selv havde et motiv for at deltage da byggeforbuddet kun bortfalder hvis man indtegner byggegrænse.

Selvom udarbejdelsen af den regionale plan kan beskrives som en succes, viser undersøgelsen at staten udviser en ambivalens når det kommer til byggeforbuddet. Dette kommer til udtryk i en forskel i opfattelsen af "anden byggegrænse" mellem myndighederne. Ambivalensen ses også i forhold til SPR som i udgangspunktet skal tydeliggøre byggeforbuddet men i praksis i stor grad er blevet brugt til at fastsætte byggegrænser i 100 metersbæltet.

Abstract

The coastal zone is greatly influenced by conflicting interests which first and foremost concerns the scarcity of land. This can be translated into at piecemeal development where the individual initiatives do not necessarily have a negative effect but it is the total numbers of activities over time which are a threat to the very nature of the coastal zone and the interests of the general public. This thesis examines how national guidelines for the coastal zone in practice are integrated in a regional master plan and how they are expressed in the land-use element of the municipal master plan. The National guideline are seen through the eyes of the new Planning and Building Act (PBL) and the National Policy Guidelines for a Differentiated Management of the Shoreline along the Sea (SPR). The intention of incorporating national guidelines in a regional masterplan is to facilitate and standardize the management of the coastal zone across municipal borders. The thesis therefore also illustrates how the national guidelines are perceived by the authorities at both the regional and municipal level and if the process has contributed to a vertical coordination.

The county of Vestfold and Nøtterøy municipality has been chosen as a case study because the areal is situated along the Oslo Fjord where the pressure on the coastal zone is highest and where SPR has the strictest guidelines for the municipal management.

Data collection occurred through semi-structured interviews of informants from the office of the County Governor in Vestfold, the office of the County Authorities in Vestfold and Nøtterøy municipality. In addition, there was carried out a study of relevant laws, planning document central to the case and documents of the consultation process.

The purpose of the revised construction ban entailed by § 1-8 in PBL has been to impress upon the scope in which the municipalities had been deviating from the stipulation. At the same time an exception was introduced in the form of "building limits" that would ensure that if the municipalities deviate from the construction ban it must be in the form of planning and not through single initiatives. SPR clarifies the construction ban by differentiating the management of 100-meter belt along the shoreline realising that the conditions along the coast are not the same.

The results show that the municipal scope of action has been impressed upon by the revision, but we see a discrepancy in the relationship between the building ban, "building limits" and SPR. Where the municipality sees "building limits" as a clearer framework when planning within the framework, both Fylkesmannen and fylkeskommunen believes that "building limits" pushes the building ban aside. At the same time the thesis shows that historically Vestfold has been subjected to a restrictive coastal zone management, which means that the SPR has not changed the practice of the municipalities.

The integration of the national guidelines in the regional master plan turned out to be extensive, but it was solved in the end. SPR was used in relation to establishing guidelines and regulations in relation to the settlement's character in the 100-meter belt and has facilitated the integration of building limits. The guidelines in SPR facilitate a further differentiation locally and this option has largely been taken advantage of. Specifically, the authorities now have abandoned the division entailed in the former National Policy Guidelines which means the coastal zone is now divided in 4 zones with associated guidelines. In general, the municipality has based its planning on the regional master plan and used the guidelines to specify building limits in the coastal zone but as it turned out in the process the municipality internally could not agree upon one solution. Eventually when the regional master plan and the associated guide in how to specify construction boundaries was completed the politicians accepted the solution and the conflict was resolved.

The regional master plan therefore has legitimized the current legislation and the lack of binding legal effect of the regional master plan has not led to the municipality ignoring the plan. This is because the municipalities in an early phase became involved in drafting the regional master plan and showed an interest in standardizing the management of the coastal zone. The regional master plan shows how both the idea of communicative and instrumental planning are combined in practice which could be seen by the municipalities themselves having an interest in participating because the construction ban only lapses if "building limits" are drawn.

Even though the making of the regional master plan can be described as a success the thesis shows the state exhibits an ambivalence when it comes to the building ban which is shown by the difference in the perception of the "building limits" between the authorities in Vestfold. The ambivalence is also seen in relation to the SPR when the intention of the guidelines is to clarify the construction ban but in practice the guidelines to a large extent have been used to fix the building limits of the 100-meter belt.

Indholdsfortegnelse

1 Indledning	1
1.1 Introduktion til opgaven	1
1.2 Problemanalyse	1
1.3 Problemstilling	5
1.4 Præcisering af begreber og afgrænsning af opgaven	7
1.5 Kundskabsstatus om planlægning i strandzonen	8
2 Teoretisk ramme for opgaven	11
2.1 Instrumental rationalitet og planlægning	12
2.2 Kommunikativ rationalitet og planlægning	13
3 Metodisk tilnærmelse til opgaven	16
3.1 Kvalitativ metode	16
3.2 Semistrukturerede interviews	17
3.3 Case-studier	17
3.4 Validitet og reliabilitet	18
4 Forvaltning af strandzonen – analyse af mål og lovværk	20
4.1 Behovet for ny plan- og bygningslov	20
4.2 Planlægning på tre niveauer	21
4.2.1 Statens plankompetence.....	22
4.2.2 Regional plankompetence.....	22
4.2.3 Kommunal plankompetence	23
4.3 Revidering af byggeforbuddet i 100-metersbæltet	24
4.4 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	27
5 Områdebeskrivelse	29
5.1 Vesfold fylke	29
5.2 Nøtterøy kommune	30
6 Kommunal planlægning i strandzonen i lys af ny PBL, SPR og regional plan for kystsonen i Vestfold	32
6.1 Status og udfordringer for strandzoneforvaltningen i Vestfold	32
6.2 Rum for planlægning – betragtninger om opfattelsen af statslige føringer for strandzonen i lys af ny PBL og SPR	33
6.3 Regional plan for kystsonen i Vestfold – regional planlægning som middel til en langsigtet og helhedsorienteret strandzoneforvaltning	36
6.3.1 Baggrund	37
6.3.2 Motiv	38
6.3.3 Planprocessen og organisering.....	39

6.3.4 Føring og virkeområde	41
6.3.5 Tolkning af byggeforbuddet og "anden byggegrænse" jf. § 1-8 i PBL i lys af SPR.....	42
6.3.6 Integrering af byggeforbuddet og "anden byggegrænse" i lys af SPR	43
6.4 Forholdet mellem strandzonen, 100 metersbæltet og byggegrænser – vejleder om fastsættelse af byggegrænser i 100 metersbæltet.....	47
6.5 Kommuneplanens arealdel for Nøtterøy – udfordringer, proces og medvirkning	51
6.5.1 Integrering af byggeforbuddet og byggegrænser mod sjø jf. vejleder om fastsættelse af byggegrænser i 100 metersbæltet	52
6.5.2. Planlægning og politik – brug og værn af strandzonen.....	55
7 Diskussion	59
7.1 Kommunalt handlingsrum for planlægning i strandzonen	59
7.2 Konkretisering af byggeforbuddet, SPR og "anden byggegrænse" i regional plan og kommuneplanen arealdel	63
7.3 Regional plan og planproces som et vertikalt samordningværktøj	67
7.4 Kommunal planlægning i lys af nye statslige føring for strandzonen og regional plan for kystzonen	70
8 Konklusion.....	75
9 Referencer.....	78

Figurer

Figur 1: Kort over Vestfold fylke. Egen tilvirkning (SSB 2016c)

Figur 2: Kort over tettsteder i Vestfold fylke. Egen tilvirkning (SSB 2016d).

Figur 3: Kort over Nøtterøy kommune: Egen tilvirkning (SSB 2016a).

Figur 4: Kort over tettsteder i Nøtterøy kommune. Egen tilvirkning (SSB 2016b)

Figur 5: Organisationsdiagram for arbeidet med regional plan for kystsonen i Vestfold. (Vestfold fylkeskommune 2014a)

Figur 6: Virkeområde for regional plan for kystsonen i Vestfold (Vestfold fylkeskommune 2014a).

Figur 7: Virkeområde for regional plan for kystsonen i Vestfold. Rundt byen Tønsberg (Vestfold fylkeskommune 2014a)

Figur 8: Soneinndeling af kystsonen i Vestfold. (Vestfold fylkeskommune 2014a)

Figur 9: Prinsippskisse bolig- og fritidseiendom i 100-metersbeltet. (Vestfold fylkeskommune 2014a)

Figur 10: Virkeområde for SPR pkt. 5.3 (tidligere RPR-O) – strandsone og åpne områder (figur 1). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

Figur 11: Virkeområde for SPR 100-metersbeltet (figur 2). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

Figur 12: Strandsone identisk med 100 metersbeltet gir lik praksis i kommunene. Strandsone lenger fra sjøen enn 100 m kan gis annet planformål eller omfattes av hensynssone (figur 4). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

Figur 13: Eksempel på byggegrense i kommuneplan (figur 4). (Vestfold fylkeskommune 2014b s. 7)

Figur 14: B 34 Brua/Hjemseng – "Kanalbyen", øverst til venstre med byggegrænser (rød linje). Egen tilvirkning. (Vestfoldkart 2016)

Vedlæg

Vedlæg A: Temakart, Kommuneplanens areadel 2014-2016 - byggegrense mot sjø, kartutsnitt 3

Vedlæg B: Spørgeramme - interviewguide

1 Indledning

1.1 Introduktion til opgaven

Denne opgave handler om kommunal planlægning i strandzonen i lys af de nye virkemidler givet i medfør af *Lov om planlægning og byggesaksbehandling* av 27. juni 2008 (PBL) og *Statlige planretningslinjer for differensieret forvaltning af strandsonen langs sjøen* (SPR). Omdrejningspunktet for opgaven vil være hvordan føringer i gældende lovværk tolkes og anvendes i praksis ude i fylkerne og kommunerne. Nøtterøy kommune har i forbindelse med sidste rullering af kommuneplanens arealdel lagt retningslinjerne i SPR, konkretiseret i *Regional plan for kystsonen i Vestfold* med tilhørende *Veileder om fastsetting av byggegrænse i 100-metersbeltet i Vestfold* (2014), til grund for deres strandzoneforvaltning. Opgaven undersøger derfor både hvordan Vestfold fylkeskommune har integreret føringerne i PBL og SPR i den regionale plan for kystzonen og hvordan Nøtterøy kommune har brugt de regionale retningslinjer og bestemmelser, for at fastsætte byggegrænser i bebyggede dele af strandzonen og dermed fraveget byggeforbuddet jf. § 1-8 andet led i PBL. Udarbejdelsen af den regionale plan er et resultat af et tæt samarbejde mellem Fylkesmannen, Fylkeskommunen og kystkommunerne i Vestfold. Ved at konkretisere virkemidlerne jf. PBL af 2008 og SPR i den regionale plan med vejleder, har man forsøgt at samordne strandzoneforvaltningen i Vestfold, således man opnår en ensartet arealdisponering på tværs af kommunegrænserne.

1.2 Problemanalyse

Kysten og strandzonen er i høj grad præget af modsatrettede interesser og konflikterne knytter sig først og fremmest til knaphed på arealer på grund af det store antal aktører som konkurrerer om områderne. Dette giver sig udslag i en "bit-for-bit-udbygning" som er karakteriseret ved, at enkelttiltag ikke nødvendigvis har en negativ effekt på kystzonen, men det er summen af enkelttiltagene over tid som har potentiale til at ændre kystzonens karakter. Dette sker i form af privatisering af områderne, som dermed indskrænker almenhedens interesser (Bugge 2011; Stokke et al. 2012).

Riksrevisjonen konstaterer i sin rapport om bæredygtig arealplanlægning og arealdisponering i Norge, at på trods af et generelt byggeforbud i 100-metersbæltet jf. § 17-2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (PBL af 1985) samt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O) fra 1993¹:

¹ Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen er formelt videreført i Statlige planretningslinjer for differensieret forvaltning av strandsonen langs sjøen fra 2011.

"ikke kan registreres noen oppbremsing av byggingen i strandsonen."

(Riksrevisjonen 2007 s. 9)

Udvikling har skabt et øget pres på strandzonen, noget som reducerer tilgængeligheden for almenheden. Samtidig efterspørger Riksrevisjonen et større fokus på en langsigtet og bæredygtig regional og kommunal planlægning, samt strengere krav til udformningen af kommunale planer (Riksrevisjonen 2007). Konkret viser tal fra Statistisk sentralbyrå i perioden 2013-14, at der bygges mindre i strandzonen men det totale areal som er tilgængelig for almenheden krymper stadig (SSB 2015).

PBL af 2008 er den forvaltningsmæssige ramme som kommunerne benytter sig af når de skal planlægge for udvikling af strandzonen. Loven bliver kaldt "*vår vigtigste miljøvernlov*", da den indeholder regler om samfundsplanlægning, arealplanlægning samt byggesagsbehandling. Loven er sektorovergribende og er derfor et vigtigt redskab for optimal arealudnyttelse og giver kommunerne selvbestemmelse og initiativret til at planlægge for arealudnyttelse. Denne selvbestemmelse kræver dog, at der skal tages hensyn til statslige og regionale interesser for at sikre en helhedsorienteret og langsigtet planlægning (Bugge 2011).

Formålsparagraffen jf. § 1-1 i PBL af 2008 afspejler udviklingen og kompleksiteten i samfundsplanlægningen, hvor de førnævnte modsatrettede interesser skal tilgodeses. Formålsparagraffen som er yderligere konkretiseret i § 3-1, omhandler opgaver og hensyn i planlægningen og viser at loven er en proceslov der kan karakteriseres som sektorneutral (Winge 2013). Loven etablerer et system for planlægning på forskellige niveauer som skal tage hensyn til samfundets bedste. Derfor indeholder lovens første del bestemmelser som er fælles for både plandelen og bygningsdelen for at systematisere disse (Winge 2013).

Hovedformålet med PBL af 2008 er at fremme bærekraftig udvikling til bedste for den enkelte, samfundet og fremtidige generationer jf. § 1-1 første led i PBL. Princippet om bærekraftig udvikling blev sat på dagsordenen i 1987 hvor Verdenskommissionen for miljø og udvikling under ledelse af Gro Harlem Brundtland udarbejdede rapporten "*Vores fælles fremtid*". Rapporten definerer bærekraftig udvikling som:

"En udvikling som imødekommer dagens behov uden å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov." (Pedersen et al. 2010 s. 82)

Definitionen er vid i sin formulering og viser til at begrebet ikke kun har en miljømæssig dimension, men også en økonomisk og social. Bærekraftig udvikling tilsiger at planer og beslutninger som tages fra kommunalt hold må være langsigtede og helhedsorienteret. Kontrasten mellem den økonomiske

og miljømæssige dimension er her central, for hvordan tager man hensyn til miljøet uden at opleve stagnation på det økonomiske område, og hvordan skaber man udvikling og arbejdspladser uden at miljøet og dermed vores omgivelser vil lide? Samtidig indebærer begrebet også en grad af retfærdighed mellem mennesker hvor princippet om universel udformning jf. § 1-1 fjerde og femte led skal sikre den sociale bærekraftsdimension (Pedersen et al. 2010; Winge 2013).

PBL af 2008's vægtlægning af bærekraftig udvikling med begrebets tre dimensioner viser en klar intention fra de centrale myndigheder om at alle interesser i samfundet skal tilgodeses. Samtidig har man ønsket en yderligere præcisering af samfundets og dermed almenhedens interesser når kommuner ønsker at planlægge langs kysten jf. §1-8 i PBL. I strandzonen er der indført et almindeligt byggeforbud i 100-metersbæltet jf. § 1-8 andet led, hvor man i PBL af 2008 nu har præciseret at der skal tages særligt hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskab og andre almene interesser. Forbuddet er en indstramning af byggeforbuddet i PBL af 1985, hvor der gjaldt et generelt byggeforbud som dog indeholdt en række undtag, herunder faldt byggeforbuddet bort hvis området havde karakter af et tætbebygget strøg eller var udlagt som byggeområder i kommuneplanens arealdel jf. § 17-2 andet led. En måde at fravige byggeforbuddet var igennem dispensation jf. § 7 første led, hvor byggeforbuddet kunne fraviges ved brug af vilkåret "særlige grunner". Dette vage vurderingskriterie er nu fjernet og bestemmelsen er klargjort i ny PBL. Vilkaeret for dispensation er nu at hensynene i bestemmelsen som der dispenseres fra, ikke må tilsidesætte hensynene i PBL's formålsparagraf væsentlig, og fordelene ved at give dispensation skal være klart større end ulemperne jf. § 19-2 andet led (Myklebust & Schütz 2012). Med indstramningen signalerer man fra myndighedernes side at strandzonen prioriteres højt. For at sikre at kommunerne foretager en nuanceret og grundig vurdering af hvor der kan bygges i strandzonen, har man indført et nyt undtag jf. § 1-8 tredje led om "*anden byggegrænse*". Foruden dispensationsbestemmelsen er fastsættelse af "*anden byggegrænse*" eneste mulighed for at fravige byggeforbuddet. Kommunerne kan nu ved at fastsætte anden byggegrænse i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan jf. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2 fravige byggeforbuddet, men det skal begrundes i plan (ibid.).

Foruden indstramningerne af PBL af 2008 vedtog Regeringen i våren 2011 særskilte statslige planretningslinjer for en differentieret forvaltning af strandzonen i en erkendelse af, at forholdene langs kysten er forskellige når det kommer til naturgrundlag, udbygningspres m.m. Derfor indførte man planretningslinjer som skulle tydeliggøre national politik i 100-mestersbæltet og som skulle hjælpe kommunerne i deres forvaltning af strandzonen, for at undgå en uheldig udbygning og gennemføre en geografisk differentiering. Landet er nu delt ind i tre zoner i forhold til hvor strengt strandzoneværnet skal praktiseres. Vestfold fylke og Nøtterøy kommune er placeret i zone 1 som

omfatter kommunerne i Oslofjordregionen, hvor byggeforbuddet skal praktiseres strengest (Harvold et al. 2015; Myklebust & Schütz 2012).

Med hjemmel i PBL's §§ 7-9 om regional planlægning samt § 3-4 om regionernes planopgaver, har Vestfold fylkeskommune taget initiativ til at samle fylkesmannen og et udvalg af kommuner i Vestfold, herunder Nøtterøy, for at udarbejde en regional plan for kystzonen. Formålet med den regionale plan er at samordne og ensarte strandzoneforvaltningen ved integrere retningslinjerne for byggeforbuddet i PBL og SPR i en samlet plan med tilhørende vejleder (Vestfold fylkeskommune 2014a).

Med indstramningen af byggeforbuddet, dispensationspraksissen og retningslinjerne i SPR, kan man derfor stille sig det spørgsmål, om ændringerne har haft en gavnlig virkning? Status for strandzonen ifølge SSB (2015) viser som sagt, at der bygges mindre i strandzonen men det tilgængelige areal for almenheden bliver fremdeles mindre. I tillæg har man i rapporten *Forvaltning av strandzonen* foretaget en evaluering af SPR (Harvold et al. 2015). I en af konklusionerne vises der til, at der findes få indikationer på at SPR har haft en væsentlig effekt på planlægningen i strandzonen. Dette er interessant når man sætter det i perspektiv med den overordnede målsætning om en bæredygtig forvaltning af arealressourcerne, hvor indstramningen af byggeforbuddet i PBL og udarbejdelsen af SPR henviser til at strandzonen er af national interesse (Myklebust & Schütz 2012) s. 89-90.

Disse udfordringer som er skitseret ovenfor danner ramme for opgavens problemstilling og bruges som udgangspunkt for analysen af Nøtterøy kommunens planlægning for strandzonen. Her har man som sagt taget hensyn til de statslige føringer ved brug af regional plan for kystsonen i Vestfold med tilhørende vejleder om fastsættelse af byggegrænser i 100 metersbæltet.

1.3 Problemstilling

På baggrund af introduktionen og problemanalysen opstilles følgende problemstilling med tilhørende underspørgsmål:

Hvordan fungerer den kommunale planlægning i strandzonen for Nøtterøy i lys af ny PBL, SPR, og regional plan for Vestfolds kystzone?

- 1) Hvordan opfattes det kommunale handlingsrum for planlægning i strandzonen efter de nye føringer i forhold til tidligere?**
- 2) Hvordan har man i regional plan for kystsonen i Vestfold konkretiseret byggeforbuddet og "anden byggegrænse" jf. PBL § 1-8 og i forhold til principperne i SPR, og hvordan er disse føringer integreret i kommuneplanens areal for Nøtterøy?**
- 3) Hvordan har den regionale plan og planproces fungeret som et vertikalt samordningsværktøj i den kommunale planlægning for strandzonen i Nøtterøy?**

Opgaven ser på Nøtterøy kommunes implementering af statslige føringer for strandzonen i kommuneplanens arealdel med udgangspunkt i regional plan for kystzonen. For at kunne besvare hovedproblemstillingen analyseres den lovgivningsmæssige ramme givet i medfør af PBL af 2008 med fokus på § 1-8 omhandlende byggeforbuddet, "anden byggegrænse" og SPR som skal tydeliggøre de nationale interesser i 100 metersbæltet. Udarbejdelsen af den regionale plan for kystzonen i Vestfold er et resultat af føringerne i ny PBL og SPR og jeg vil derfor se nærmere på de retslige rammer for den regionale og kommunale planlægning. Endvidere undersøges mulighederne man på regionalt plan har for styre og påvirke planlægningen i kommunalt regi. Fokus i opgaven er derfor hvordan de regionale retningslinjer og bestemmelser er udformet og hvordan de kommer til udtryk i kommuneplanens arealdel for Nøtterøy.

Underspørgsmålene skal være med til at konkretisere og uddybe hovedproblemstillingen. Her sættes der fokus på særligt interessante aspekter som kan forklare, hvordan den kommunale planlægning for strandzonen fungerer i Nøtterøy kommune i lys af regional planlægning. Første underspørgsmål afdækker opfattelsen at det kommunale handlingsrum for planlægning i strandzonen i forhold til tidligere lovværk på området. Her har det været centralt at finde ud af om Nøtterøy kommunes opfattelse af handlingsrummet deles af Fylkeskommunen og Fylkesmannen i Vestfold, og om disse opfattelser stemmer overens med de statslige føringer.

Andet underspørgsmål skal se på hvorledes man i Vestfold har konkretiseret byggeforbuddet og SPR i strandzoneforvaltningen. Den regionale plan med tilhørende vejleder analyseres og sammenstilles

med kommuneplanens arealdel for Nøtterøy for at vise, hvordan man har integreret retningslinjerne og hvilke overvejelser man har gjort sig under udarbejdelsen af planerne.

Tredje underspørgsmål skal afdække om udarbejdelsen af den regionale plan og vejleder har været et redskab for vertikal samordning mellem myndighederne på strandzoneområdet. I udgangspunktet varetager kommunerne, Fylkeskommunen og Fylkesmannen forskellige interesser, det har derfor været et mål at få viden om, hvorfor man har ønsket at lave et regionalt plandokument som fastsætter rammer for kommunernes strandzoneforvaltning. I opgaven undersøger jeg samarbejdet mellem myndighederne i Vestfold ved hjælp af relevante planteoretiske tilgange, herunder kommunikativ og instrumentel planlægning, som skal være med til at skabe en forståelse for processen. Samordningen mellem myndigheder på vertikalt niveau vurderes som centralt for at legitimere føringer i gældende lovgivning.

1.4 Præcisering af begreber og afgrænsning af opgaven

For at analysere den kommunale planlægning for strandzonen i lyset af nyt lovværk, vil det være hensigtsmæssigt at præcisere nogle centrale begreber som ofte vil nævnes i opgaven.

I opgaven belyses strandzoneforvaltningen og kommunal planlægning, og derfor vil *forvaltning* som begreb i praksis knytte sig til *planlægning*. Forskellen på begreberne ses ved, at *planlægningen* er et redskab for at optimere forvaltningen af *strandzonen*. Planlægning som handling er altid rettet mod konkrete opgaver, som igen drejer sig om at realisere mål, altså en optimal strandzoneforvaltning i kommunalt regi (Aarsæther 2014b).

Et andet centralt begreb som er vigtigt at præcisere er *strandzonen*. I SPR defineres *strandzone* som:

”Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller brugsmessig.” (Miljøverndepartementet 2011 s. 8)

Endvidere kan det læses at:

”Med sjøområder forstås al sjø udenom strandsonen ut til grunnlinjen.”
(Miljøverndepartementet 2011 s. 8)

Ud fra formuleringerne ses det, at med strandzonen inddrages både landsiden og vandsiden ud til grundlinjen i den udstrækning der findes et indbyrdes samspil. Opgaven afgrænser sig dog fra vandsiden og fokuserer på forvaltningen af strandzonens landområder ud fra byggeforbudsbestemmelsen jf. § 1-8 andet led som siger *” (...) kan ikke sættes i værk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann”* samt de områder som står i en økologisk og/eller brugsmessigt samspil jf. SPR. Det bør nævnes, at integration af både landarealet og vandarealet i forvaltningen af kysterne har fået større opmærksomhed blandt andet i Stokke et al. (2012) med fokus på kundskabsbaseret planlægning og forvaltning i kystzonen.

I opgaven analyseres den regionale og kommunale planlægning i forhold til virkemidlerne i PBL § 1-8 og SPR, for at belyse hvordan man har efterlevet de nye retningslinjer. En af grundene til revideringen af planlovgivningen var dispensationspraksissen i strandzonen, som bliver beskrevet som værende uheldig og nye føringer er blevet lagt for at ændre praksissen (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Dispensationer jf. § 19-2 i PBL medtages dog ikke som en del af problemstillingen selvom jeg er bevidst om, at den tidligere dispensationspraksis i kommunerne har været en af grundene til ændringen af byggeforbudsbestemmelsen. Derimod inddrages dispensationer som en forklarende faktor i forhold til indførelsen af det *”nye” strandzoneregime* men behandles ikke særskilt i opgaven, hvor fokus er på § 1-8 i PBL, SPR og den regionale plan for kystzonen.

1.5 Kundskabsstatus om planlægning i strandzonen

Der findes foreløbigt få forskningsbaserede erfaringer med hvordan byggeforbuddet efter ny PBL og SPR fungerer (Harvold et al. 2015). Jeg vil i dette afsnit tage for mig nogle tidligere studier om centrale udfordringer for strandzoneforvaltningen i tiden op til indførslen af ny PBL af 2008 og nyere studier som undersøger effekten af ny PBL og SPR.

Stokke et al. (2008) undersøgte hvorfor nedbygningen af bynær strandzone forstærker på trods af byggeforbuddet i PBL og nye statslige signaler om en stadig mere restriktiv strandzonepolitik. Artiklen byggede på interviews af regionale og lokale aktører i Kristiansand og Bodø. Det fastsloges at nedbygningen hovedsageligt foregik gennem dispensationer og planer. Artiklen påpegede nogle bagvedliggende grunde, blandt andet at kystzonen traditionelt anses som værende områder der er tilgængeligt for brug, bosættelse og bebyggelse og sådan havde det altid været. Samtidig ses der en "bit-for-bit-udbygning" enten gennem dispensationer eller reguleringsplaner på mindre områder som ikke anses som et problem. Det viste det sig at de offentlige- og almene interesser står svagt over for private grundejer- og udbygningsinteresser. Konkret fungerede fylkesmanden som den vigtigste garantist for almenhedens interesser ved at kontrollere og vejlede kommunerne i deres forvaltning og planlægning, men der er klare begrænsninger i hvor langt Fylkesmanden vil bruge sin myndighed. I artiklen anbefales det blandt andet at byggeforbuddet skal indstrammes ved at mindske undtagene i daværende PBL af 1985 og udtrykket "*særlige grunner*" i dispensationsbestemmelsen bør fjernes. Endvidere efterspørges der en differentieret strandzonepolitik (Stokke et al. 2008).

I Stokke et al. (2009) har man undersøgt "bit-for-bit-udbygning" i strandzonen i. Rapporten er et forprojekt til Stokke et al. (2012), som giver en oversigt over vigtige plan- og forvaltningsudfordringer i kystzonen med særligt fokus på marint biologisk mangfold og gyde- og opvækstområder knyttet til kystzonen, men rapporten når frem til konklusioner som også har relevans for denne opgave. Tvedestrand og Hvaler kommuner blev valgt som pilotkommuner i projektet, da strandzonerne er stærkt præget af fritidsbebyggelse og andre tiltag på land og i sø. Det bekræftes i undersøgelsen at der er et højt og mangfoldigt pres på kystzonen og mange af tiltagene sker i form af en "bit-for-bit-udbygning" med manglende kundskabsgrundlag om konsekvenserne. Der er i tillæg uklarheder om forholdet mellem forskellige offentlige organer som har beslutningsansvar i kystzonen og om hvornår tiltag er ansøgningspligtige (Stokke et al. 2009).

I Stokke et al. (2009) blev det blandt andet fastslået at en vigtig målsætning med forprojektet var at danne grundlag for udvikling af et hovedprojekt, som mere detaljeret udforsker omfang og konsekvenser af vigtige tiltag i kystzonen. Hovedprojektet er udarbejdet af Stokke et al. (2012) og havde fokus på hvordan planlægningen kan udvikles for at skabe et bedre fagligt grundlag for brug og

værn i kystzonen. Projektet kommer blandt andet frem til at presset på søområderne har i stor grad direkte sammenhæng med udbygningspresset på land og at kommunerne er meget vigtige aktører når det gælder arealbrug knyttet til PBL og andet lovværk. Derfor er formidling af kundskab til kommunens administration helt afgørende. Det konkluderes ligeledes at kommunerne i begrænset grad har udviklet helhedsorienteret strategier for bedre styring af "bit-for-bit-udbygning" i kystzonen ved brug af de bestemmelser og retningslinjer som lovgivningen giver mulighed for (Stokke et al. 2012).

I Harvold et al. (2015) har man evalueret SPR for strandzonen. SPR for strandzonen trådte i kraft i 2011 og det var mening at SPR skulle evalueres efter nogle år. Man har i rapporten gennemgået planretningslinjerne og de muligheder og udfordringer som ligger i bestemmelserne knyttet til retningslinjerne. Empirien er hentet ved at foretage interview af centrale regionale og kommunale aktører placeret i de 3 zoner som SPR deler strandzonen op i. Rapportens konklusioner opsummeres i fire hovedpunkter:

1. Man finder man få indikationer på at retningslinjerne har haft en væsentlig effekt på planlægningen af strandzonen.
2. Erfaringerne med SPR på regionalt og kommunalt niveau er blandet, men det vurderes at retningslinjerne kan være nyttige og kan udvikles mere.
3. Retningslinjernes formål bør omarbejdes og målsætningerne skal tydeliggøres.
4. At der bør ryddes op i bestemmelserne knyttet til Oslofjorden som er beliggende i zone 1. Samtidig bør der vurderes en tydeligere markering af skillelinjerne mellem de geografisk områder som der opereres med i SPR (Harvold et al. 2015).

Foruden evalueringen af SPR er der udarbejdet flere masteropgaver ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU som omhandler erfaringer med byggeforbuddet jf. ny PBL og SPR. Tre af disse opgaver beskrives her kort og er refereret fra Harvold et al. (2015) s. 17-18.

Nesland (2013) har skrevet om erfaringer med planlægning i strandzonen med særlig fokus på "anden byggegrænse" i Tvedestrand kommune, som var en af de første kommuner som integrerede virkemidlet i overordnet kommuneplan for kystzonen. Det konkluderes blandt andet at planprocessen har været ressource- og arbejdskrævende og at det kræver et godt kundskabsgrundlag. Samtidig har det vist sig at det er vigtigt med en tæt kontakt til regionale myndigheder for at alle parter kan se sig tilfredse med resultatet (Nesland 2013).

Marten (2013) har set på virkningerne af SPR med fokus på Tromsø og Karlsøy kommuner. Hovedkonklusionen i opgaven var at SPR ikke medførte noget ændringer i kommunernes

sagsbehandling af ansøgninger og planer i strandzonen, men at SPR i stedet var en bekræftelse af eksisterende praksis i kommunerne (Martens 2013).

Til sidst har Kittilsen (2014) i opgaven *”Vage statlige signaler og komplekse lokale udfordringer”* set nærmere på den interkommunale planproces for strandzonen i Sunnhordaland. Opgaven omhandlede de regionale føringer i Hordaland knyttet til begrebet funktionel strandzone, sammen med SPR. En af hovedkonklusionerne var at kommunerne kom til enighed om overordnede principper for strandzoneforvaltningen, men når principperne skulle konkretiseres i planlægningen lokalt opstod der problemer (Kittilsen 2014).

Harvold et al. (2015) tilføjer at opgaverne viser til et betydeligt samarbejde og dialog mellem kommunerne og regionalt niveau i strandzoneforvaltningen. Kommunerne opfatter dog de statslige signaler som vage hvilket skaber rum for en forskelligartet tilpasning af arbejdet med forvaltning og planlægning af strandzonen.

2 Teoretisk ramme for opgaven

Den offentlige-demokratiske planlægning er under en stadig stigende indflydelse fra private aktører (Pløger 2014). Baggrunden for denne udvikling starter i tiden efter 2. verdenskrig hvor det synoptiske planideal var dominerende med sine helhedsorienterede ambitioner og klart definerede mål om genrejsning. Planlægningen var på dette tidspunkt præget af et langsigtet perspektiv med en tro på rationelle beslutninger, men siden har man inden for planlægningen set at *eksperten* har fået stadig større magt på bekostning af *generalisten* som er blevet legitimeret i form af et stigende antal særlover (Flack 2011). Hvis udviklingen forsætter kan det få negative konsekvenser for planlægningens værdi- og vidensgrundlag samt planlægningens styrings- og kontrolfunktioner. Nye samarbejdsarenaer skal sikre at centrale private aktører i et samspil med borgere og politiske interesser finder sammen om fælles løsninger (Falleth et al. 2010; Falleth & Saglie 2011). Den tidligere centralistiske og hierarkiske styring af samfundet har udviklet sig i retning af en mere decentral og flad styring. Med andre ord er man gået fra en government til en governance styring af samfundet, hvor staten ikke agerer som en automon spiller adskilt fra det restende samfund, men i stedet er staten et redskab for interesser udenfor det politiske og forvaltningsmæssige system (Aarsæther & Buanes 2014).

Set i det lys hævder Kleven (1998) at planlægning som faglig og metodisk disciplin er skabt på baggrund af en type rationalitet, som kan være vanskelig at forene med den politiske hverdag decentralt i kommunerne. Planlægningen søger det optimale hvorimod politikerne søger det mulige, men planlægning og politik kan ikke erstatte hinanden eller udelukke hinanden. Planlæggere må forstå at de normer som driver planlægningen og den virkelighed som der opereres i, ikke altid stemmer overens. Planlægningen risikerer derfor at miste legitimitet når den påtager sig arbejdsopgaver som ikke stemmer overens med den virkelighed politikerne og dermed befolkningen befinder sig i. Ifølge Kleven (1998) er planlægningsmodellerne og metoderne som blev udviklet af Norsk planforskning gennem 1980 tallet og 1990 tallet i høj grad blevet benyttet, men studier fra denne periode viser, at der reelt var stor forskel på teori og praksis ude i kommunerne. Gabet mellem føringerne og de retslige styringsmidler udsendt fra centralt hold og planlægningen i praksis, virker ikke til at være blevet mindre ifølge (Kleven 1998).

Spørgsmålet er ikke fraværet af central styring, men i hvor høj grad kommunerne implementerer føringerne som udsendes fra centralt hold, altså om kommunerne opfatter de centrale myndigheder som legitime på planlægningsområdet. I *legitimerande regional planlegging* skriver Amdam (2003) om hvordan den regionale planlægning både i Norge og andre lande er under forandring, for at imødegå nye udfordringer i regionalpolitikken. Her vægtlægges skabelsen af arenaer således de regionalpolitiske aktører kan placere sig i skæringspunktet mellem styring ovenfra af de centrale

myndigheder og styring nedefra af kommunerne. I denne opgave fokuseres der på regional og kommunal planlægning i strandzonen og hvordan nye føringer fra statsligt og regionalt hold påvirker kommunernes arealdisponeringer. Der er sket en kontinuerlig privatisering og nedbygning af strandzonen og med revideringen af byggeforbuddet jf. PBL af 2008 og indførelsen af SPR forsøger staten at indskærpe forvaltningspraksissen i kommunerne og vende den negative udvikling. Som skitseret i Harvold et al. (2015) kan det ud som om, at de nye føringer ikke har ændret nævneværdigt på kommunernes praksis. Første og andet underspørgsmål i problemstillingen skal netop belyse hvordan man opfatter det kommunale handlingsrum for planlægning i strandzonen og hvorledes man har konkretiseret de nationale føringer i den regionale plan for kystzonen i Vestfold og lokalt i kommuneplanens arealdel for Nøtterøy. Dette gøres for at finde ud af om der er en reel uoverensstemmelse mellem lovgivers intentioner og opfattelsen hos myndighederne. Planlægningen skal i dag varetage flere opgaver parallelt med, at der er foregået en demokratisering af planlægningen (Falleth 2014). Samtidig stilles der i dag større krav og spørgsmål til den faglige ekspertise som myndigheder lægger til grund for planlægningen, både fra centralt hold og ude i kommunerne. Hvad der førhen var indiskutalt viden baseret på fagekspertise udfordres af stærke interesser udenom de offentlige myndigheder (Aarsæther & Buanes 2014; Pløger 2014). Denne udvikling komplicerer planlægningens rolle som diskursbærende og skabende i arealforvaltningen. I de efterfølgende afsnit fokuseres der på nogle planteoretiske tilgange til planlægningen i praksis, som kan svare på opbruddet i den traditionelle offentlige planlægning, og hvorledes man integrerer de forskellige aktører i legitimerende planprocesser. Gennemgangen af den instrumentelle og kommunikative tankegang skal være med til at besvare problemstillingens tredje underspørgsmål omhandlende vertikal samordning mellem de offentlige planaktører i Vestfold. Her fokuseres der på planprocessen som ligger til grund for udarbejdelsen af den regionale plan for kystzonen i Vestfold og om man har formået at integrere de nationale føringer i kommunal strandzoneforvaltning.

2.1 Instrumental rationalitet og planlægning

Den instrumentelle rationalitet vægtlægger brugen af fakta og forskningsbaseret viden om sammenhænge mellem årsag og virkning, hvilket skal resultere i god målopnåelse og begrebet ses derfor i tæt sammenhæng med Max Webers formålsrationalitet. Tilgangen til forståelsen af verden er via empiriske undersøgelser bygget på objektive kriterier som er universelle i deres karakter. Oplysninger som ikke er analytiske eller empirisk testbare forkastes hvilket ses i den naturvidenskabelig tradition (Amdam 2014; Farner 2003). Planlæggerens rolle bliver derfor at fremskaffe nok information om et fænomen således man kan træffe afgørelser derefter (Amdam 2003). Dette kræver at planlæggeren har magt til at bestemme dagsordenen, beslutte vedtag og magten til at gennemføre vedtagene på baggrund af den indhentede information (Amdam 2014).

Den instrumentelle rationalitet står i nær tilknytning til det synoptiske planideal og viser til et kontrol og kommandosystem med en tydelig hierarkisk opbygning.

Instrumentel rationalitet har også sine kritikere som især knytter sig til kompleksiteten af den verden vi lever i. Ofte er sammenhængende mellem de fænomener man observerer både i naturen og samfundet ikke åbenlyse og noget som vanskeligt lader sig sætte på en formel (Amdam 2014). For at legitimere instrumentel rationalitet, skal viden bygges på grundige undersøgelser som brugere efterspørger, ellers vil det føre til at viden som produceres ikke accepteres eller direkte forkastes af dem som rammes af undersøgelserne og de tiltag som sættes i værk (ibid.). Dette er et centralt dilemma inden for arealplanlægningen, hvor centrale myndigheder kan indskrænke eller udvide de lovgivningsmæssige rammer som kommunerne har at planlægge indenfor, men for at ændringer accepteres skal de forankres lokalt ellers vil der opstå utilfredshed. Den instrumentelle rationalitet kan derfor komme til kort når kausale sammenhænge skal påvises på nye områder, hvor der er mangel på ekspertviden eller den viden som er produceret ikke accepteres af de involverede parter (ibid.). Hvis den producerede viden mangler legitimitet hos de involverede parter vil individerne tolke informationen på forskellige måder, afhængigt af individernes baggrund og dermed behov. Hvad er logisk for nogen kan virke ulogisk for andre (ibid.).

2.2 Kommunikativ rationalitet og planlægning

Hvor instrumentel rationalitet bygger på analytiske og empirisk testbare resultater, drejer kommunikativ rationalitet sig om normative overvejelser der i større grad knytter sig til værdirationaliteten (Amdam 2014; Farner 2003).

Den kommunikative tilgang forsøger at svare på den instrumentelle tankegangs kritik. Ved mangel på legitim ekspertbaseret viden eller at to forskellige forståelser af den samme udfordring står over for hinanden, kan processerne omkring planlægningen udvikle sig til meningsdannelsesprocesser. Her skal de forskellige aktører argumentere og forsvare deres standpunkter på en overbevisende måde (Amdam 2014). Sådanne situationer ses ofte i en planlægningssituation fordi planlægning ikke kun er videnskab men i lige så høj grad politik som Amdam (1998) viser til. Udviklingen på planlægningsområdet hvor flere interesser gør sig gældende, for eksempel ved arealinteresser på strandzoneområdet, kan komplicere vejen til klare entydige og kausale sammenhænge som den instrumentelle rationalitet bygger på (Farner 2003).

Det centrale i den kommunikative proces er ikke magtrelationer men fraværet af magt, hvor magt ud fra en instrumentel tænkning ligger implicit hos eksperterne som er i stand til at sætte handlinger bag ord ud fra en analytisk og empirisk tilgang (Amdam 2014). Den kommunikative tænkning baserer

sig i stedet på idealet om den tvangsfrie eller herredømmefrie diskurs som Jürgen Habermas er ophavsmanden til. Udgangspunktet er:

- *”at aktørerne er interesserte i å kome fram til felles forståing og semje med kvarandre;*
- *at dei er frie og likeverdige, og potensielt like kompetente;*
- *at alle må innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtte med betre argument;*
- *og at alle opptrer autentisk og sannferdig overfor kvarandre .”* (Amdam 2014 s. 277)

Det bevirker at det kommunikative tankegods især kommer til sin ret på områder, hvor der mangel på viden eller forskellige synspunkter støder på hinanden. Derfor er den kommunikative ide en måde hvorpå en bestemt handlingslogik ikke kan påtvinges folk, men i stedet tvinger man folk ind i en situation, hvor de skal lytte til hinanden (Farner 2003). På den måde åbnes der op for rationelle argumenter (ibid.). Den kommunikative samhandling garanterer ikke et bestemt resultat men teorien skal forhåbentlig danne grobund for at alle aktører kommer til orde. Udgangspunktet for kommunikativ planlægning er derfor at skabe rammerne for deltagelse da antagelsen er, at samfundsplanlægningen præges af usikkerhed, kompleksitet og uenigheder om mål og virkemidler (ibid.). Et produkt af den kommunikative rationalitet og planlægning er begrebet samarbejdende planlægning. I modsætning til kommunikativ planlægnings teoretiske udgangspunkt er samarbejdende planlægning i højere grad orienteret mod praksis og handler om hvordan aktører interagerer med andre medlemmer i et fællesskab for at håndtere konflikter. Her må aktørerne erkende at der nødvendigvis ikke findes en bedste løsning, men derimod en tilnærmet optimal løsning som alle parter kan acceptere. Derved forudsætter samarbejdende planlægning at aktørerne er gensidig afhængige og har tillid til hinanden. Derved bringer man de forskellige interesser sammen, og i modsætning til instrumentel planlægning som forudsætter at planlæggerne indtager en ekspertrolle er fokus i stedet forankret omkring procesledelse og dannelsen af areaner for samhandling (Amdam 2014).

Det kan tyde på at staten i forbindelse med revideringen af PBL benytter både en instrumentel og kommunikativ tilgang, ved at man i formålsparagraffen understreger visionen om en bæredygtig arealplanlægning via samordning mellem de statslige, regionale og kommunale aktører. Faktisk viser (Farner 2003) til, at kommunikativ og instrumentel planlægning ofte kombineres, da hver tilgang har sine styrker og svagheder. Som tidligere nævnt har det civile samfund vundet frem i de offentlige planlægningsprocesser hvilket medfører en øget vægt på lokal planlægning blandt andet i form af partnerskaber mellem offentlige og private organisationer. Det kommunikative planlægningsideal vil derfor være gunstigt at benytte i den overordnede planlægning i forbindelse med konsensusopbygning. Den instrumentelle planlægnings mål-middel fokus kommer derefter til sin ret,

når det man har opnået konsensus om skal operationaliseres. (Farner 2003) er af den opfattelse at den instrumentelle og kommunikative tilgang til planlægning ikke skal ses som to uforenelige størrelser, men i stedet skal man udnytte styrkerne ved begge idealer.

Idealet om den tvangsfrie diskurs og fraværet af magt i den kommunikative planlægning er ankepunktet for kritikere af teorien. Kritikerne hævder, at planlægning i bund og grund er politik og handler om hvilke planpolitiske magtpositioner som etableres omkring planspørgsmål og derfor forbliver den kommunikative ide en utopi i den virkelige verden (Pløger 2014). Dette kan udfordre tankegangen om en langsigtet og helhedsorienteret arealplanlægning, da en øget indflydelse fra civilsamfundet kan have den uheldige virkning, at for at skabe vækst og udvikling vil mindre offentlige aktører som kommuner være tilbøjelige til at give efter (Falleth et al. 2010). Strandzonen er her central på grund af arealernes store tiltrækningskraft. Det er et interessant dilemma at den kommunikative planlægning ses som et redskab for at sikre den demokratiske proces, men den selvsamme proces kan føre til en underminering af myndighedernes position som definerende aktør i arealplanlægningen. Hvis man derimod formår at skabe arealer for den tvangsfrie diskurs er det håbet, at man opnår den kommunikative tankes fremmeste resultat, at alle interesser tilgodeses og de bedste argumenter vinder via konsensusopbygning.

3 Metodisk tilnærmelse til opgaven

I dette afsnit beskrives metoderne som benyttes i opgaven for at besvare problemstillingen. Opgaven drejer sig om kommunal planlægning for strandzonen i lys af de muligheder gældende lovgivning giver. Den første del af opgaven undersøger eksisterende litteratur på området i form af gældende lovværk, som sætter rammer for strandzoneforvaltningen og de offentlige aktører som styrer arealudviklingen. Den anden del består af empiriske undersøgelser hvor informanter på vertikalt myndighedsniveau interviewes, for at få uddybet synet på strandzonebeskyttelsen og planlægningen ude i kommunerne. Undersøgelserne har til formål nærstudere hvordan myndigheder på regionalt og kommunalt niveau opfatter retningslinjerne, hvorledes man har integreret nationale føringer i kommunal planlægning for strandzonen og om processen har skabt den nødvendige vertikale samordning som PBL foreskriver. Det kan som tidligere nævnt tyde på, at de føringer som myndighederne fra statsligt hold udsteder ikke i samme omfang deles af kommunerne på lokalt niveau. Adskillige forhold kan ligge til grund for denne diskrepans, måske tolkes retningslinjerne i lovgivningen ikke korrekt og forarbejderne er for upræcise i deres formuleringer? Kendsgerningen er i hvert fald at strandzonen er udsat for nedbygning og de centrale myndigheder anerkender problematikken ved at udspecificere strandzonen som et område af national interesse.

3.1 Kvalitativ metode

Udgangspunktet i samfundsvidenskaberne er virkeligheden som folk oplever den, hvilket vil sige en subjektiv forståelse som ligger indenfor det enkelte individs forståelsesramme (Johannessen et al. 2011). Virkeligheden er så kompleks at det ikke lader sig gøre at formidle hele virkeligheden men kun brudstykker af den. Hvilke brudstykker man får med sig er individafhængig og andre personer vil opfatte givne hændelser forskelligt fra en selv. I samfundsvidenskabelig metode er der to hovedformer, kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ metode er "tallenes tale" og henter mange af sine procedurer fra naturvidenskabelig metode (ibid.). Man er optaget af at kvantificere fænomener via tal og kortlægge udbredelsen, ofte i form af spørgeundersøgelser. I modsætning til kvantitativ metode bliver kvalitativ metode betegnet som "teksternes tale", hvor man ikke er optaget af at tælle hændelser men i stedet fokuseret på at lokalisere mønstre i sit indsamlede materiale, ofte i form af tekster på baggrund af indsamlede interviews (ibid.). Man er interesseret i at få viden om fænomener som man ønsker at få en dybere forståelse af og ved hjælp af relativt få informanter benytter man en induktiv tilgang til dataindsamlingen. Induktion betyder at man forsøger at danne hypoteser på baggrund af empiriske undersøgelser (Ryen 2002). I opgaven bruges den kvalitative metode da jeg søger en dybere forståelse af den kommunale planlægning for strandzonen i lys af den reviderede planlovgivning. Her er vigtigt at finde frem til informanter i Vestfold som har været en del

af processen bag udformningen af den regionale plan for kystzonen og informanter som har arbejdet med at implementere føringerne i kommuneplanens arealdel for Nøtterøy.

3.2 Semistrukturerede interviews

Inden for kvalitativ metode foregår indsamlingen af data enten i form af observation eller interview. I denne opgave benyttes såkaldte semistrukturerede dybdeinterviews. Undersøgelsen er eksplorativ i sin udformning, ved at identificere problemer på fænomener som der i forvejen er begrænset viden om (Johannessen et al. 2011). Interviewene er udformet semistruktureret ved brug af en overordnet spørgeramme, da undersøgelsen bygger på et omfattende litteraturstudie af de gældende lovgivningsmæssige rammer. Spørgerammen er på forhånd delt ind i hovedspørgsmål og centrale temaer som er vigtige for besvarelsen af problemstillingen (Ryen 2002). Tanken bag valget af semistrukturerede interviews er med henblik på, at få mere uddybende viden om konkrete aspekter ved lovgivningen og hvorledes kommunernes bruger føringerne i praksis (Johannessen et al. 2011). Samtidig har informanterne mulighed for at ræsonnere over deres svar og inddrage andre aspekter som kan være relevante for undersøgelsen. Spørgerammen er derfor med til at styre interviewet i en sådan grad, at svarene på den ene side holder sig til opgavens problemstilling men samtidig ikke begrænser informanternes svarmuligheder (ibid.). Det som (Ryen 2002) betegner som en *konversation med bestemte hensigter*. Informanterne er derfor omhyggeligt valgt ud fra problemstillingen, hvor det har været vigtigt at få viden om den praktiske forvaltning i kommunerne og sammenspillet med overordnede myndigheder. Informanterne er udvalgt via af sneboldmetoden, hvor forskeren forhører sig om eksperter der i forvejen ved meget om området (Johannessen et al. 2011). Konkret var min vejleder behjælpelig med at indsnævre udvalget af informanter og kunne videregive kontaktoplysninger om dem, samtidig rådgav fylkesmanden i Vestfold om kommuner som havde opdateret deres kommuneplaner og bidraget til udarbejdelsen af den regionale plan for kystzonen.

3.3 Case-studier

Ordet *case* kommer fra latin af ordet *casus* og henviser til betydningen af det enkelte tilfælde, hvilket giver en meget god forståelse af case-studier som forskningsdesign (Andersen 2013). En case er et intensivt studie af en eller nogen få enheder der kan anses som en undersøgelse hvor forskeren fastsætter en analytisk ramme, som gør det muligt at ræsonnere samtidig med udførelsen af et eksperiment (ibid.). Rober K. Yin har defineret case-studier som:

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the "case") in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident". (Yin 2014 s. 16)

Derfor er case-studier kendetegnet ved, at man har en klar afgrænsning af hvad casen er og forbinder det med en indgående beskrivelse af emnet og hvor der indhentes information om aspekter fra virkeligheden der vedrører specifikke processer. Altså hvor eller hvordan noget sker (Johannessen et al. 2011).

I denne opgave studeres de lovgivningsmæssige rammer for strandzoneforvaltningen indgående og den regionale plan for kystzonen og kommuneplanens arealdel for Nøtterøy kommune bruges som cases for at vurdere i hvor høj grad retningslinjerne i medfør af nye PBL og SPR tages til følge i kommunal planlægning. Med udgangspunkt i opgavens cases skal opgaven give et svar på om de offentlige planaktører tager de nødvendig hensyn til nationale interesser i strandzonen.

Case-studier henter som udgangspunkt meget information ind fra relativt få informanter og derfor bruges den kvalitative tilgang ofte som metode (Johannessen et al. 2011). I denne opgave er der indsamlet information via interviews af repræsentanter fra fylkesmannen og fylkeskommunen i Vestfold samt Nøtterøy kommune.

3.4 Validitet og reliabilitet

Når man forsøger at sikre den *interne* validiteten henviser det til i hvor høj grad data repræsenterer fænomenet som undersøges (Johannessen et al. 2011). Begrebet deles endvidere op i *ekstern* validitet, som viser til hvorvidt man kan drage nogle generaliserende konklusioner ud fra studiet (Ryen 2002). Generelt knytter begrebet validitet sig til gyldigheden og troværdigheden af studiet. Opgavens overordnede problemstilling omhandler den regionale og kommunale planlægning for strandzonen i medfør af ny lovgivning, og her skal den regionale plan for kystzonen være med til at lette integrationen af de statslige føringer i kommunernes planlægning for strandzonen. Derfor har det været vigtigt at interviewe informanter som arbejder med planlægning i strandzonen, fra både kommunalt og regionalt hold. Ydermere er Vestfold fylke og Nøtterøy kommune udvalgt på baggrund af beliggenhed og presset på strandzonen. Vestfold fylke hører til Oslofjord-regionen og er underlagt den strengeste praksis i forhold til SPR. For kritisk at understøtte validiteten af interviewene, har jeg i tillæg brugt de officielle plandokumenter og høringsudtalelser omhandlende anden byggegrænse til kommuneplanens arealdel for Nøtterøy som viser, at planlægning på kommunalt plan i høj grad handler om at tage hensyn til lokale interesser og balancere disse op i mod nationale føringer for området.

For at sikre reliabiliteten er det vigtigt, at datamaterialet som undersøges er pålideligt og nøjagtigt. I kvalitativ metode er det samtalen som styrer dataindsamlingen og derfor minskes pålideligheden automatisk når forskeren tolker på kvalitativ data (Johannessen et al. 2011). For at få alle nuancer med og minimere min egen påvirkning på dataene, har jeg optaget interviewene med informanterne, transskriberet samtalerne ordret og gengivet centrale passager fra interviewene i opgaven (Ryen

2002). Samtidig er spørgsmålene i spørgerammen hovedsageligt formuleret som åbne hv-spørgsmål, således jeg ikke indirekte svarer på spørgsmålene for informanterne. De åbne spørgsmål giver mulighed for at jeg som interviewer kan følge op med uddybende spørgsmål. Spørgerammen er ens for informanterne på trods af at myndighederne opererer på forskellige administrative niveauer. Derfor vil informanterne kunne svare forskelligt på det samme spørgsmål og for at nuancere informationen i størst mulig grad, adskilles informanternes svar fra hverandre i spørgsmål som er af mere generel karakter og hvor der er modstridende interesser som er centrale for besvarelse af problemstillingen. Opdelingen skal vise at selvom informanterne stilles over for de samme spørgsmål, har myndigheder som udgangspunkt forskellige interesser som de skal tilgodese på henholdsvis nationalt, regionalt og kommunalt niveau.

Forarbejderne til ny PBL og SPR, den regionale plan for kystzonen samt kommuneplanens arealdel for Nøtterøy er centrale dokumenter i opgaven og supplerer interviewene med informanterne. Ud over disse kilder har jeg i størst muligt omfang støttet mig til NMBU's fagressourcer for at finde relevant litteratur på området, og samtidig har jeg bestræbt mig på at finde frem til primærkilderne i det omfang det har været muligt.

4 Forvaltning af strandzonen – analyse af mål og lovværk

I dette kapitel gennemgås centrale mål og lovgivningsmæssige rammer knyttet til strandzoneforvaltningen. Formålet er at belyse indstramningen af byggeforbuddet samt muligheden for at fastsætte "anden byggegrænse" jf. § 1-8 andet og tredje led i PBL af 2008 i forhold til PBL af 1985. Samtidig gennemgås SPR for at få et indblik i hvorledes de komplementerer og uddyber byggeforbudsbestemmelsen. Nøtterøy kommune baserer sin strandzoneforvaltning på retningslinjerne givet i den regionale plan for kystzonen med tilhørende vejleder som nuancerer SPR, for at kunne fastsætte byggegrænser i 100 metersbæltet.

4.1 Behovet for ny plan- og bygningslov

Revideringen af PBL af 1985 koncentrerede sig om ændringer af lovens planbestemmelser, da det var nødvendigt at ivaretage nye behov inden for samfundsplanlægningen og arealforvaltningen (Pedersen et al. 2010) Erfaringerne med planlægningen blandt andet på strandzoneområdet havde ikke være tilfredsstillende og i forbindelse ved revisionen udtaler regeringen:

" Samfunnsutviklingen har medført økt spesialisering og sektorisering. Et karakteristisk trekk ved sektoriseringen er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen foregår forholdsvis upåvirket av hverandre. Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergripende, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljø problemene er ett eksempel." (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 5)

Ifølge regeringen er udfordringerne som planlægningen står overfor af sektorovergribende karakter, hvilket planlægningen må tilpasse sig gennem gode samarbejds løsninger på tværs af myndighedsniveauer (Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

Overgangen fra government og governing til governance med alt hvad det indebærer af forandringer i arbejdsfordeling og rolleforhold, viser til den sektorisering som præger den moderne samfundsplanlægning og stiller store krav til indretningen af plan- og bygningslovgivningen (Jensen 2011). Både arealplanlægning og arealplaner kan være styringsmidler for at sikre at beslutninger om ny arealbrug sker med tilstrækkelig hensyn til sårbare arealinteresser såsom strandzonen (Winge 2013). Planlovudvalget pegede på to forudsætninger for at målsætningerne i PBL skal efterleves. For det første må alle vigtige interesser og sektorinteresser kunne deltage i planlægningen. For det andet må vedtaget plan lægges til grund og følges af sektormyndighederne når de skal træffe afgørelser efter egen lovgivning (NOU 2001). Hvis forudsætningerne falder bort vil planlægning via PBL langt på vej være bortkastet (Winge 2013).

I forbindelse med forarbejderne til PBL af 2008 har det derfor været vigtigt at italesætte samordningen mellem myndigheder på forskelligt niveau. Ved mangel på samordning mellem de offentlige myndigheder højner det muligheden for, at andre aktører kan følge deres egen dagsorden (Falleth et al. 2010; Falleth & Saglie 2011).

Den vertikale samordning skal være et redskab til, at den enkelte kommune ikke planlægger uden hensyntagen til almenhedens ve og vel. Det fremgår blandt andet af § 1-1 andet led i PBL af 2008 at planlægning og vedtag skal sikre åbenhed, forudsigbarhed og medvirkning for alle berørte interesser herunder myndigheder. Operationaliseringen af formålsparagraffen ses i § 3-1 hvor der blandet står om samordningen at:

”Planlægningen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmenheten.”

I forarbejderne skal revideringen af PBL styrke den sektorovergribende, samfundsrettede planlægning, hvor loven skal være et redskab til samordning af interesser og hensyn i planlægningen (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Samordningen skal ske ved at forskellige hensyn og interesser fremkommer og afvejes i selve planprocessen og dermed resulterer i et fælles beslutningsgrundlag (ibid.). Samordningen skal dermed bidrage til, at de planer som vedtages også bliver lagt til grund i enkeltsager.

4.2 Planlægning på tre niveauer

PBL lægger op til at planlægning skal ske på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Hensigten er at sikre den vertikale samordning mellem beslutningsniveauerne (Winge 2013). Jf. § 3-2 i PBL ligger ansvaret for planlægningen hos henholdsvis kommunestyrene, regionale myndigheder og Kongen i form af departementet. Det statslige niveau er i udgangspunktet overordnet myndighed, men der er ikke tale om noget almindeligt overordningsforhold. Det er PBL som fordeler kompetencen mellem de tre forvaltningsniveauer og retningslinjer for planlægningen gives ovenfra og nedover, imedens arealplanvedtag træffes på nederest niveau og er bindende for myndigheder opover i systemet. Samordning er et vigtigt princip for at fastholde et decentraliseret plansystem, hvor arealplaner vedtages lokalt af sektorneutrale folkevalgte organer og systemet forudsætter derfor at alle berørte parter og interesser høres. For at sikre at kommunerne tager hensyn til overordnede nationale og vigtige regionale interesser kan statslige sektororganer, fylkeskommunen og nabokommuner gøre indsigelse til planer som i sidste instans bringes ind for departementet for afgørelse (Pedersen et al. 2010).

4.2.1 Statens plankompetence

I forarbejderne vises der til at departementet er enig med Planlovudvalgets overordnede vurdering om at de statslige virkemidler skal tydeliggøres og at der i revideringen af PBL skal lovfæstes en pligt for regeringen til at give samordnede signaler (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Staten gør sine interesser til kende gennem nationale forventninger til regional og kommunal planlægning, statslige planretningslinjer (SPR) som uddybes i afsnit 4.4, statslige planbestemmelser og statslig arealplan jf. §§ 6-1 til 6-4. Fylkesmannen er statens repræsentant på det regionale niveau men PBL lægger ikke plankompetence til Fylkesmannen, men kompetence kan uddelegeres til fylkesmannen af Departementet. Samtidig er Fylkesmannen statslig sektormyndighed med udtaleret til udkast til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner og påser at kommunerne opfylder planlægningspligten jf. 3-2 fjerde led (Pedersen et al. 2010).

4.2.2 Regional plankompetence

Regional planlægning beskrives som værende komplekst sammensat og opgavefordelingen kan være klar, men også overlappende og uklar (Higdem 2014). I forarbejderne udtaler departementet at planlægning på regionalt niveau er nødvendig for at løse opgaver og interesser som går ud over kommuneniveauet, herunder kyst- og strandzoneforvaltningen, og det er vigtigt at kommunerne inddrages tidlige i planfasen. Regional planlægning vil ofte tage for sig opgaver af mere afgrænset karakter men det understreges, at det er vigtigt at regionale planer følger op mål og retningslinjer fra statsligt hold (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Jf. § 3-4 første led i PBL har regional planlægning til formål at stimulere den fysiske, miljømæssige m.fl. udvikling i en region og jf. § 3-4 andet led har den regionale planmyndighed ansvaret for og ledelse af arbejdet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser (Bugge 2011; Higdem 2014). De regionale planer har dog ikke direkte retsvirkning for borgerne og er derfor ikke bindende, men retter sig i stedet mod offentlige myndigheder (Bugge 2011). Departementet sløjfede Planlovudvalgets forslag om at give planer på regionalt niveau en særlig retsvirkning for arealbrug, da arealretningslinjer på regionalt niveau sjældent bliver præcise nok (Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

Opgaverne som fylkeskommunerne har kan på mange måder sidestilles med statens rolle bare på regionalt niveau. Fylkeskommunen står til ansvar over for det enkelte fylke imens staten har ansvaret for hele landet. I stadig større grad kræver opgaverne som kommunerne står over for en planlægning på tværs af kommunegrænserne og her er Fylkeskommunen en vigtig planaktør for at koordinere samarbejdet mellem kommunerne og er med til at "oversætte" og tilpasse statslig national politik til regionalt og kommunalt niveau (Higdem 2014).

4.2.3 Kommunal plankompetence

Med vedtagelsen af PBL af 2008 signaleres det, at kommunerne skal udvikle sig til strategiske planaktører hvor det er de folkevalgte som udformer føringer for arealdisponeringen i kommunerne (Aarsæther 2014a). Her er det kommunestyret som har plankompetencen jf. § 3-3 første led og skal lægge tilrette for udvikling og samordnet opgaveløsning gennem forvaltning af kommunens arealer.

Planstrategien skal ligges til grund for alle andre planer i kommunen og den løbende revidering sikrer at ikke kun de mest væsentlige udfordringer for kommunen opdateres, men også regional og statslige interesser (Bugge 2011; Pedersen et al. 2010). Kommunerne er derfor forpligtet jf. § 11-1 første led til at have en samlet kommuneplan som skal omfatte både en samfundsdel med handlingsplan og en arealdel. Kommuneplanens samfundsdel skitserer de langsigtede udfordringer, mål og strategier for kommunesamfundet som helhed jf. § 11-2 første led og er derfor tæt knyttet til planstrategien (Pedersen et al. 2010). Kommuneplanens arealdel derimod, er den konkrete operationalisering af planstrategien og samfundsdelen set i forhold til arealdisponeringen jf. § 11-5

Arealdelen skal ikke rulleres men skal opdateres hvis det viser sig, at dele af kommunens arealdisponering ikke længere er tidsvarende (Bugge 2011). Kommunerne skal i sin planlægning som tidligere anført også lægge statslig og regional virksomhed til grund, men det er kommunen der agerer som planaktør og bestemmer indholdet i arealplanerne i form af deres retsligt bindende karakter (ibid.) Selvom det er staten som har det overordnede ansvar for planlægningen kan staten ikke direkte blande sig og instruere kommunerne i deres plandisponeringer. De overordnede myndigheds opgave er først og fremmest at tydeliggøre nationale og kommunale interesser. Der må derfor være hjemmel i PBL førend overordnede myndigheder kan blande sig i kommunal planlægning via indsigelser som sanktionsmulighed hvis dele af kommunernes planlægning strider mod overordnede interesser. Samordningen i PBL skal derfor sikre en koordinering mellem myndighederne på vertikalt niveau således indsigelser begrænses (Bugge 2011; Pedersen et al. 2010).

Kommunal planlægning er gået fra at være en statslig kontrolleret arealplanlægning, til at blive et styrings- og udviklingsværktøj for kommunerne (Aarsæther 2014a). Arealdelen er et vigtigt redskab som bestemmer udbygningsmønstret og kan som udgangspunkt ikke ændres og planen er derfor direkte bindende for private. I strandzonen hvor mange interesser er tilstede samtidigt, vil arealdelens bindende karakter kunne føles både som en begrænsning men også et virkemiddel for at beskytte områderne mod udbygning (Bugge 2011).

4.3 Revidering af byggeforbuddet i 100-metersbæltet

I forhold til strandzoneforvaltningen har det været vigtigt at pointere en helhedsorienteret og langsigtet planlægning hvor lovgivningen skal give klare føringer for, hvornår udbygning kan ske og ikke ske. Efter departementets mening er det vigtigt at bygning i strandzonen vurderes konkret i forhold til interesser som gør sig gældende rundt omkring i Norge igennem lokale og regionale planprocesser. Nøglen til en bedre strandzoneforvaltning er via planlægning i kommuner og regioner, noget som også vil kunne reducere antallet af dispensationer. Det pointeres samtidig at forholdene langs kysten er forskellige og det skaber grundlag for at differentiere retningslinjerne for strandzonen uden at det behøver at svække hensynene bag strandzoneværnet. Departementet bemærker endvidere, at i mange ø- og kystkommuner er alternativerne til at bygge i 100 metersbæltet begrænset og i områder hvor der er et lille udbygningspres skal det stadig kunne lade sig gøre at udbygge, hvorimod områder med stort udbygningspres skal strandzoneværnet praktiseres strengt (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Nøtterøy er netop en ø-kommune men ligger i Oslofjorden hvor presset på strandzonen er stærkest.

En af aspekterne med revideringen af byggeforbudsbestemmelsen var den uhensigtsmæssige arealudvikling i strandzonen hvor der blandt andet foregik en uheldig udbygning ved gennemførelse af ældre planer. Regeringer udtaler i forarbejderne til PBL af 2008 at selvom der siden 1965 har været et byggeforbud i 100 metersbæltet, så er udviklingen ikke tilfredsstillende og det konstateres at der bygges for meget. Samtidig slås det fast at strandzonen er af national interesse og som udgangspunkt skal friholdes for bebyggelse (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). At byggeforbuddet kun havde haft en begrænset virkning kan skyldes, at selvom der var et generelt forbud mod byggetiltag i 100-metersbæltet jf. § 17-2 første led i PBL af 1985, var der også en lang række undtag som gjorde at kommunerne kunne fravige bestemmelsen (Myklebust & Schütz 2012). I PBL af 1985 var reglen at m.a. bygninger i sammenhæng med landbrug, fangst- og fiskerierhvervene og badebroer på i forvejen udbygget ejendom til sikring af ankomst for ejere og brugere, var undtaget fra byggeforbuddet (ibid.). Nu er bestemmelserne i 100 metersbæltet indskærpet.

Jf. § 1-8 første led i PBL:

”I 100-metersbæltet langs sjøen og langs vassdrag skal der tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser”

Første led skal klargøre hensynene til arealdisponeringerne i strandzonen og indebærer en præcisering af de hensyn som der skal tages i 100 metersbæltet (Innjord 2010). I forarbejderne understreges det, at det er vigtigt at undgå udbygning i områder med stærk konkurrence om

strandzonen og at områderne skal holdes urørt hvilket følger intentionerne i PBL af 1985 (Ot. prp. nr. 32 2007-2008; Ot. prp. nr. 56 1984-85)

Jf. § 1-8 andet led i PBL:

”Andre tiltak etter §1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i værk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved almindeligt høyvann (...).”

Indstramningen af selve byggeforbuddet resulterede i, at alle undtag som hovedregel med henvisning til oplistningen jf. § 1-6 er forbudt. I PBL af 1985 var forbuddet begrænset af en række undtag imedens forbuddet i dag er formuleret sådan at andre tiltag på nær facadeændringer ikke kan sættes i værk (Myklebust & Schütz 2012). Dette skal styrke samordningen mellem byggeforbuddet og plan. Med den nye formulering forsøger man at forpligte de kommunale myndigheder til, at vurdere om de enkelte tiltag som udføres i 100 metersbæltet er i tråd med gældende plan for at undgå enkeltvise dispensationer (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 175).

Ved at fjerne undtagene gør man det vanskeligere at omgå byggeforbuddet, men der er alligevel et undtag som er medtaget i § 1-8 tredje led:

”Forbuddet efter andet led gælder så langt ikke anden byggegrænse er fastsat i kommuneplanen arealdel eller reguleringsplan jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2”

Forarbejderne viser til at det almindelige forbud kan fraviges gennem planer efter loven.

Bestemmelsen har derfor karakter af både en videreføring og indstramning i forhold til tidligere love (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Innjord (2012) kalder bestemmelsen for en indstramning i forhold til PBL af 1985 ved, at byggeforbuddet bare falder bort hvis der konkret er fastsat byggegrænse i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Hensigten med kravet om en byggegrænse skal sikre at kommunerne foretager grundige vurderinger når man ønsker at fravige byggeforbuddet og at udbygning skal ske i henhold til planer og retningslinjer som differentierer hensynene baseret på en konkret vurdering (Myklebust & Schütz 2012; Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

Anden byggegrænse kan fastsættes med hjemmel i §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2, da denne opgave omhandler kommuneplanens arealdel vil fokus derfor være på § 11-9 nr. 5 omhandlende generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Udtrykket *”generelle bestemmelser”* præciseres af Innjord (2010), og betyder ikke at bestemmelserne nødvendigvis må gælde for hele kommunen. Der er i stedet tale om bestemmelser som ikke er knyttet til konkrete arealformål og som kommunen derfor kan fastsætte uafhængigt af hvilket arealformål det enkelte område er udlagt til. § 11-9 nr. 5 angiver hjemmel til at fastsætte bestemmelser om *”byggegrænser, udbygningsvolum og funktionkrav*

(...)”. Fastsættelse af byggegrænser vil derfor også kunne bruges til at angive hvor nye bygninger, konstruktioner eller anlæg kan placeres inden for et større område. Jf. forarbejderne til PBL skal nye bygninger i 100 meterbæltet placeres så langt borte fra søen så muligt. Fastsættelse af byggegrænse i 100 metersbæltet langs søen er derfor et vilkår for at kunne fravige byggeforbuddet (Innjord 2010).

Ifølge Innjord (2010) skal § 11-9 skal ses i sammenhæng med §§ 11-10 og 11-11, som angiver hvilke supplerende bestemmelser kommunen kan give i områder udlagt til arealformål efter § 11-7 andet led. Fælles for både §§ 11-10 og 11-11 ”*kan der i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om*” blandt andet ”*at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan (...)*” jf. § 11-10 andet led nr. 1, og at man kan ”*tillate nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet (...)*” jf. § 11-11 andet led nr. 5. Formuleringen ”*i nødvendig utstrekning*” viser til hensigten om at der ikke skal lægges flere restriktioner på arealbrugen end det er sagligt begrundet ud fra et samfundsmæssigt synspunkt (Innjord 2010) s. 268 og (Ot. prp. nr. 32 2007-2008) s. 223-224. Hovedformålene er generelt formuleret hvilket har sin begrundelse i at kommuneplanens arealdel skal være en enkel plan uden flere detaljer end som netop er nødvendigt (Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

§ 11-7 andet led nr. 1-4 omhandler 1. *bebyggelse og anlegg*, 2. *samferdselanlegg og teknisk infrastruktur*, 3. *grønnstruktur* og 4. *forsvaret*. Fælles for disse områder er at de er afsat til forskellige former for udbygning eller ligger indenfor eller i tilknytning til byer og tætsteder.

§ 11-7 andet led nr. 5 og 6 omhandler derimod 5. *landbruks-, natur-, og friluftformål samt reindrift (LNF-R)*, og 6. *bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone*. Fælles for disse områder er deres åbne karakter og departementet udtaler til LNF-R områder, at områderne i det væsentlige skal være ubebyggede eller bebyggede i tilknytning til landbrug og reindrift (Ot. prp. nr. 32 2007-2008) s. 215. I forbindelse med arealformålet *bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone*, skal man lægge mærke til formuleringen ”*tilhørende strandsone*”. Loven lægger hermed op til at man i større grad skal se arealbrugen inde i landet i direkte sammenhæng med sjøen/vassdraget (Ot. prp. nr. 32 2007-2008) s. 216.

Foruden § 11-7 har man i forhold til tidligere PBL af 1985 indført hensynszoner som et eget begreb jf. § 11-8. Innjord (2010) s. 243 uddyber bestemmelsen, hvor formålet med hensynszonerne er at vise vigtige hensyn og restriktioner som får betydning for arealbrugen, og tankegangen med systemet er følgende: Selvom et område i kommuneplanens arealdel er afsat til et nærmere angivet formål, f.eks. § 11-7 andet led nr. 1 ”*bebyggelse og anlegg*”, vil der kunne være flere hensyn og restriktioner som må iagttages ved den videre planlægning og udbygning. I forbindelse med de empiriske undersøgelser kommer jeg nærmere ind på hvordan man i Vestfold har konkretiseret byggeforbudsbestemmelsen med tilhørende arealformål, da RPR-O videreføres i SPR.

4.4 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Som nævnt i afsnit 4.2.1 har Planlovudvalget vurderet at de statslige interesser skal tydeliggøres i ny PBL. En af virkemidlerne er statslige planretningslinjer (SPR) jf. § 6-2 som erstatter de tidligere rigspolitiske retningslinjer (RPR) jf. § 17-1 første led i PBL af 1985. SPR indeholder mere detaljerede regler om retsvirkning og sagsbehandling end tidligere lovværk. SPR kan gælde for hele landet som helhed eller for et geografisk afgrænset område (Innjord 2010). Det er formålet med SPR jf. § 6-2 første led, at de skal være mere afgrænsede og konkrete end de nationale forventninger jf. § 6-1, som er et samlet dokument der viser de statslige føringer i planlægningen og udsendes hvert fjerde år. SPR vil kunne repræsentere mere permanente styringssignaler og skal ikke bare lægges til grund i planlægningen men også ved afgørelser i enkeltsager både i forhold til PBL og anden lovgivning Ot.pr. nr. 32 (2007-2008) s. 87.

Endvidere fremhæves det at SPR vil klargøre hvilke nationale hensyn og interesser som gør sig gældende på forskellige områder og som har betydning for planlægningen. Dette vil bidrage til en nødvendig samordning og styrke forudsigbarheden af planlægningen (Innjord 2010) s. 130. Både Planlovudvalget og departementet fremhæver betydningen af at SPR bruges mere aktivt end de tidligere RPR (NOU 2003) og (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Det vil dog stride imod lovens principper hvis den centrale styring bliver så omfattende og detaljeret at regionale og kommunale myndigheder mister deres handlingsrum (Innjord 2010).

§ 6-2 andet led viser til retsvirkningen af SPR. *Bogstav a* foreskriver at SPR skal lægges til grund ved statslig, regional og kommunal planlægning efter loven. SPR er at anse som bindende instrukser for både de regionale og kommunale planmyndigheder. Hvis planforslaget er i strid med SPR vil det danne grundlag for indsigelser jf. § 5-4 fjerde led. *Bogstav b* foreskriver at SPR også skal lægges til grund ved enkeltvedtag som statslige, regionale og kommunale organer træffer efter PBL hvilket repræsenterer en klargøring i forhold til PBL af 1985 (Innjord 2010).

SPR blev vedtaget i 2011 og som skrevet i afsnit 4.3 om revideringen af byggeforbuddet, lægges der i forarbejderne op til en differentiering af strandzoneforvaltningen da forholdene og presset langs norskekysten er forskellige (Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

”Formålet med disse retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jfr. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven (...). Det skal gjennomføres en sterkere geografisk

differensiering, der vernet gøres strengest i centrale områder der presset på arealene er stort (...)." (Miljøverndepartementet 2011, s. 1)

Det vil sige at retningslinjerne uddyber loven, og virkeområdet for SPR svarer til den rækkevidde som følger af byggeforbuddet jf. § 1-8. Landet inddeles i tre kategorier som går fra et strengt strandzoneværn, til middels strengt og til et mere fleksibelt værn (Miljøverndepartementet 2011).

Nøtterøy kommune og Vestfold fylke er beliggende i *zone 1* hvor udbygningspresset anses som størst og hvor byggeforbuddet skal praktiseres strengt og dispensationer skal undgås (Miljøverndepartementet 2011). SPR knytter sig som sagt til byggeforbuddet og gælder generelt hvilket betyder at man ved planlægning i strandzonen skal tage særligt hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskab og andre almene interesser jf. PBL § 1-8 første led. I *zone 1* for Oslofjordregionen nuancerer man begrebet "*almene interesser*". Det bevirker at der ikke skal tillades udbygning og landskabsindgreb på arealer som har betydning for andre formål som f.eks. "*friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskab, landbrug, fiskerinæring, havbruk eller annen samfunnsmessig betydning*". Dette anses som en meget streng formulering og som en indstramning i forhold til det eksisterende byggeforbud (Myklebust & Schütz 2012) s. 101-103. Dette er i forlængelse af forarbejderne til ny PBL som udspecificerer at "*i områder med sterk konkurranse om strandsonen er det spesielt vigtigt at unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser*" (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 174).

Ved siden af de generelle retningslinjer for hvilke områder som kan åbnes for udbygning, nuancerer SPR også hvad og hvordan der kan udbygges. For *zone 1* gælder dette anlæggelse af nye fritidsboligområder og udvidelse af eksisterende, som der skal være en meget restriktiv holdning til. Ligeledes skal boligerne placeres så langt borte fra søen som muligt (Myklebust & Schütz 2012) s. 102. Det fremgår af SPR at arealbrugen bør ses i sammenhæng med § 11-7 andet led nr. 6 om arealformål i kommuneplanens arealdel samt til bestemmelserne om arealformål efter § 11-11 nr. 5 og 6 jf. afsnit 4.3 (Miljøverndepartementet 2011).

Nuanceringen og uddybningen af byggeforbuddet i SPR skal ses i lyset af muligheden for at fastsætte "*anden byggegrænse*" jf. § 1-8 tredje led. Konkret er disse redskaber forsøgt integreret i vejlederen til den regionale plan for kystzonen, som Nøtterøy kommune har fastsat byggegrænse efter. Disse bestemmelser gennemgås mere detaljeret i den empiriske del.

5 Områdebeskrivelse

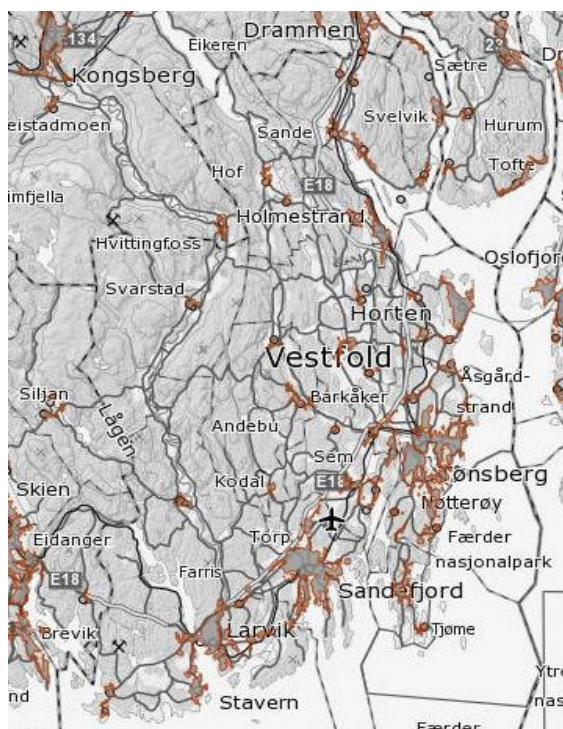
I dette afsnit beskrives Vestfold og Nøtterøy kommune samt de overordnede arealtræk som præger området.

5.1 Vestfold fylke

Vestfold fylke er beliggende i den vestlige del af Oslofjorden og har et areal på 2157 km² hvilket gør det til et af de mindste fylker, men med ca. 244 000 indbyggere er det samtidig et af de tættest befolkede områder i Norge (Store Norske Leksikon 2016c). Det fremgår af *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk* at befolkningsantallet vil øge med 60 000 frem mod 2040 (Vestfold fylkeskommune 2013). Bosætningen i Vestfold er stærkt knyttet til kystområderne, hvor alle byerne og tætstedsområderne ligger. Ca. 88 pct. af fylkets befolkning bor (2014) i kystbæltet mellem havet og E-18, hvilket giver en befolkningstæthed på over 300 personer/km² i flere kommuner (se figur 1 og 2) (Vestfold fylkeskommune 2014a).



Figur 1: Kort over Vestfold fylke. Egen tilvirkning (SSB 2016c).



Figur 2: Kort over tætsteder i Vestfold fylke. Egen tilvirkning (SSB 2016d).

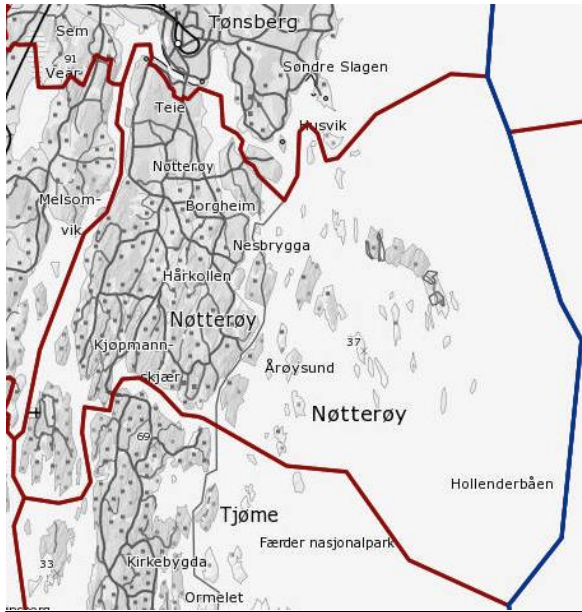
På trods af Vestfolds begrænsede størrelse præger nationale interesser arealpolitikken. Generelt har Vestfold et varieret næringsliv men kombinationen af en frugtbar jord og et godt klima gør at jord- og skovbrug udgør 18,9 af fylkets totale areal hvilket er det højeste i Norge (Store Norske Leksikon 2016c). Sammen med strandzonen er jordbrug og produktionen af fødevarer af national interesse og

denne sammenkobling har lagt grunden til udarbejdelsen af regionale planer for bærekraftig arealpolitik og kystzonen (Vestfold fylkeskommune 2013). Den regionale plan for bærekraftig udvikling angiver hovedtræk og føringer for udbygningsmønstret i Vestfold med hovedvægt på en langsigtet og helhedsorienteret arealplanlægning, og bygger på intentionerne i formålsparagraffen jf. § 1-1 i PBL. Udviklingen af byer- og tætsteder skal derfor i større grad koncentreres omkring eksisterende bebyggelser hvor man lægger tydelige rammer ned over udviklingsinitiativerne, for at undgå spredning af byerne således de vokser sammen i store klynger. Udvikling af den eksisterende centerstruktur og fortætning er en af hovedmålene med den bærekraftige plan således man undgår at arealer af national interesse, herunder landsbrugsjord og kystzonen nedbygges (Vestfold fylkeskommune 2013). Centrale samfundsaktører står bag den regionale plan for bærekraftig arealpolitik hvor bl.a. alle kommunernes ordførere har deltaget. Planen er ligesom den regionale plan for kystzonen som denne opgave tager for sig hjemlet i PBL kapitel 8 om *regional plan og planbestemmelse* og skaber en forpligtende ramme for kommuner og regionale myndigheder. (Vestfold fylkeskommune 2013).

5.2 Nøtterøy kommune

Nøtterøy er en af de tilsammen 14 kommuner som udgør Vestfold fylke. Kommunen består af hovedsageligt af hovedøen Nøtterøy og derudover af 175 større og mindre øer beliggende i Oslofjorden. Det samlede areal af kommunen er på 61 km² hvoraf Nøtterøy udgør de 42 km². Administrativt er øen Nøtterøy delt op i en nordlig del som hører under Tønsberg og resten af øen hører til Nøtterøy kommune (se figur 3 næste side). Mod syd grænser Nøtterøy op til Tjøme kommune (Store Norske Leksikon 2016b). Fra og med 2018 har Nøtterøy og Tjøme kommuner valgt at gå sammen i den nye kommune som får navnet Færder, hvilket også er navnet på Vestfolds første nationalpark. Færder national park ligger øst for Nøtterøy og Tjøme. Nationalparken udgøres af 315 km² søareal og 15 km² landareal og kan karakteriseres som et ørige (Store Norske Leksikon 2016a). Som resten af Vestfold har Nøtterøy en varieret erhvervsstruktur og en betydelig landbrugsproduktion. Især dyrkning af grøntsager på friland og blomster, men den største andel af jordbrugsarealet bruges til dyrkning af korn (Store Norske Leksikon 2016b).

I Nøtterøy kommune er størstedelen af befolkningen bosat i tætsteder og i 2015 var befolkningsantallet 21 403, hvilket giver en befolkningstæthed på 350 personer/km² (se figur 4 næste side). I perioden fra år 2000-2015 har der i kommunen været en befolkningsvækst på 9,6 pct. i forhold til 14,1 for Vestfold som helhed (Nøtterøy kommune 2014; Store Norske Leksikon 2016b).



Figur 3: Kort over Nøtterøy kommune: Egen tilvirkning (SSB 2016a).



Figur 4: Kort over tettsteder i Nøtterøy kommune. Egen tilvirkning (SSB 2016b)

6 Kommunal planlægning i strandzonen i lys af ny PBL, SPR og regional plan for kystsonen i Vestfold

I dette kapitel præsenteres resultaterne fra interviewene med repræsentanter fra Fylkesmannen og Vestfold fylkeskommune samt Nøtterøy kommune. Interviewene startede med en indledende fase hvor jeg redegjorde for opgavens tema og formål. Herefter stillede jeg nogle introducerende spørgsmål af generel karakter for at få viden om status for strandzonen i Vestfold og hvilke udfordringer forvaltningen på regionalt og kommunalt plan står overfor. Introduktionsspørgsmålene er medtaget for at få informanterne til at fokusere på temaet for opgaven inden hoveddelen af spørgerammen belyses.

6.1 Status og udfordringer for strandzoneforvaltningen i Vestfold

Informanterne udtalte at hovedudfordringen for strandzoneforvaltningen i Vestfold var, at sikre almenhedens tilgængelighed i strandzonen men belyste forskellige aspekter af dette. De forskellige svar viser til den klare rollefordeling mellem forvaltningsaktørerne og hvilke interesser som de er til for at ivaretage jf. §§ 3-3 til 3-7 i PBL.

Repræsentanten for Fylkesmannen italesatte adgangen til kysten i et større perspektiv og konstaterede at efterspørgslen efter at bo langs kysten er vældig stor og utrolig eftertragtet. Interesserne er mangeartede og presset kommer derfor ikke kun fra virksomheder og ejendomsselskaber men i lige så høj grad fra private. Hvis en privatperson ejer en bolig i strandzonen er der næsten garanti for at personen på et eller andet tidspunkt ønsker at ændre eller udbygge. Udfordringerne for forvaltningen af strandzonen i Vestfold vurderes som værende særlig stor på grund af Vestfolds begrænsede areal og relativt lange kystlinje. Derfor opstår der et dilemma ude i kommunerne med hensyn til værn af strandzonen og den enkelte kommunes ønske om at tiltrække erhvervsinteresser og nye borgere for at øge skatteindtægterne.

Adgang til kysten og havet er en tiltrækningskraft i sig selv og dette betyder at kommunerne har et incitament til at gøre det mere enkelt at planlægge i kystområderne. Nærheden til Oslo vil formentlig betyde, at hvis man åbner op for en mere lempelig strandzoneforvaltning vil mange af fritidsboligerne og arealerne blive opkøbt af personer som ikke bor hele året i Vestfold, men kun benytter deres fritidsboliger i ferierne og resten af året vil de stå ubrugte hen. Dette dilemma gør det ekstra vigtigt med en restriktiv forvaltning af kysten både for almenhedens skyld men også for kommunernes egen skyld (Repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling 2016).

Repræsentanten for Fylkeskommunen er endnu mere konkret og fokuserer på udfordringerne i forhold til privatiseringen af ubebyggede arealer og ønsket om at fortætte allerede eksisterende bebyggelser og henviser til de regionale planer for bærekraftig arealpolitik og kystzonen. Tidligere

har der været en del gamle bygninger med en beskeden størrelse som private ønsker at restaurere og gøre større, hvilket skaber et øget pres på både det ubebyggede og bebyggede areal langs kysten. Derfor er det vigtigt at udarbejde fælles retningslinjer på tværs af kommunegrænserne, således man opnår en forudsigbar og retfærdig forvaltning. Repræsentanten oplyser at denne ensretning har været efterspurgt af kommunerne og udviklingsaktører selv (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Repræsentanten for kommunen informerer om vigtigheden af at man fra kommunens side lægger til rette for at flest mulig får adgang til sjøen. Samarbejdet mellem kommunen og grundejerne langs kysten er vigtig for at undgå konflikter på længere sigt. Med andre ord så er legitimiteten af en restriktiv forvaltning af kystzonen afhængig af medborgerinddragelse ifølge repræsentanten. Repræsentanten tilføjer at det er en udfordring at få formidlet byggeforbuddet i 100 metersbæltet, da det er en vanskelig opgave at forklare lovgivningen i et sprog som alle borgere inklusiv politikerne forstår. Samtidig skal borgene forstå at den kommunale forvaltning er underlagt rammer fra staten som gør, at man ikke uden videre kan bygge på sit hus hvis det er beliggende inden for byggeforbudszonen, endvidere er grundejerne især optaget af enkelttiltag og mangler derfor ofte det overordnede billede. Hovedopgaven for den kommunale planlægning er balanceringen af politikernes ønsker om udvikling set i forhold til statens føringer (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

6.2 Rum for planlægning – betragtninger om opfattelsen af statslige føringer for strandzonen i lys af ny PBL og SPR

Med baggrund i statussen og de generelle udfordringer for strandzonen i Vestfold, blev informanterne spurgt ind til deres opfattelse af det kommunale handlingsrum for planlægning jf. de nye føringer i PBL og SPR. Samtidig ønskede jeg også at høre nærmere om informanternes syn på strandzoneværnet i dag i forhold til ældre lovværk jf. PBL af 1985 og RPR-O.

Repræsentanten for fylkesmannen opfatter ændringen af byggeforbuddet jf. § 1-8 i PBL som et resultat af den negative udvikling man havde set i strandzonen når det kom til nedbygningen af arealerne. Repræsentanten nævner at man i Vestfold tidligere har været og i dag er vældig strenge i forhold til beskyttelsen af strandzonen, som igen begrundes i Vestfolds særegne geografi og beliggenhed. Byggeforbuddet i dag er langt strengere end i den gamle PBL. Førhen gjaldt forbuddet kun for specielle arealkategorier og det store antal undtag i loven gjorde, at man f.eks. kunne udbygge hvis et areal havde betegnelsen "hyttefelt" og det var ikke hensigtsmæssigt på langt sigt.

Repræsentanten har en mistanke om at indstramningen af byggeforbuddet og vedtagelsen af SPR ikke har haft den store virkning på forvaltningspraksissen i Vestfold og det kan der være flere grunde til. En af grundene er at Vestfold historisk har ligget i den mest restriktive zone og har været underlagt RPR-O siden 1997. Derfor har den restriktive tolkning i Vestfold udviklet sig til en norm, som man nok har ønsket at udbrede til hele landet i forbindelse med revisionen af PBL og ved udarbejdelsen af SPR. Med hensyn til SPR forstår repræsentanten godt at meningen var at indskærpe forvaltningen yderligere, men samtidig er de lidt selvmodsigende for du kan egentlig bruge dem til det du vil, du kan "*klippe og lime*" sætninger fra hele SPR'en både for at promovere og hindre udbygning. Repræsentanten uddyber sit standpunkt og forklarer at der som udgangspunkt er et byggeforbud, hvilket vil sige at man ikke skal kunne udbygge, men hvis man alligevel bygger anviser SPR hvor og hvordan du skal bygge.

Repræsentanten mener at den største forskel ny PBL og SPR har haft er legitimeringen af regelværket. Nu kan man henvise klart og tydeligt til både forskriften i PBL og SPR, hvor man førhen havde en særskilt tolkning for kommunerne i Oslofjord-regionen og ellers kunne kommunerne beliggende i andre områder planlægge ud fra mere lempelige vilkår som gjorde sig gældende i PBL af 1985.

Endvidere uddyber repræsentanten at praksissen mellem fylkerne i zone 1. er forskellig når det handler om at tolke byggeforbuddet og SPR. Dette udfordrer legitimiteten af det gældende lovværk, som ellers burde tilsige en ensretning af forvaltningspraksissen. Konkret oplever fylkesmannen i Vestfold at man fraråder udbygninger og nævner et hypotetisk eksempel som man oplever i Vestfold. En hytteejер ønsker at udvide med 30 km² men fylkesmannen tilråder kun 10 km². Dette godtager kommunen men herefter klager hytteejeren og en settefylkesmann skal herefter håndtere sagen, og så ender det med at hytteejeren får medhold. Dermed ikke sagt at fylkesmannen i Vestfold er for restriktiv, men det kan tyde på at man i Vestfold generelt har en strengere tolkning end andre fylker i samme restriktive zone. Repræsentanten ræsonnerer over dette og fortæller at det enten kan være et godt tegn som viser en stor fleksibilitet inden for lovgivningen, men kan også være et symptom på en uheldig udvikling (Repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling 2016)?

Repræsentanten for Fylkeskommunen støtter op om Fylkesmannens syn på byggeforbuddet og nævner at udfordringen hele tiden har været at dagens almindelige byggeforbud er klart og tydeligt, men at undtaget omhandlende "*anden byggegrænse*" komplicerer forvaltningen. Byggeforbuddet jf. PBL af 1985 blev i lige så høj grad udfordret som dagens byggeforbud, men i dag har man fået ind et "*afvig/en tilladelse*" inde i selve paragraffen som betyder, at man har fået en byggegrænse. Informanten mener at de som ønsker at bygge i 100 metersbæltet nok har fået den opfattelse at det

faktisk er enklere at få lov til at bygge i dag end tidligere, at § 1-8 giver flere muligheder end § 17-2 i PBL af 1985. Tidligere havde man trods alt en hel del undtag som man skulle tage hensyn til plus dispensation jf. "særlige grunner". Men nu har man tegnet en byggegrænse i Vestfold som går maksimalt 15 meter fra vandet, men via "anden byggegrænse" legitimeres nu udbygning fra 15 meter og op til 100 meter via det informanten beskriver som "tilladte tiltag". I modsætning til PBL af 1985 åbner PBL af 2008 op for tiltag som ellers ville have været behandlet som dispensationsansøgninger tidligere. Repræsentanten informerede om tendens til en uheldig udvikling, hvor byggeforbuddet blev tilsidesat og at kommunerne i stor grad fokuserede på mulighederne for at fastsætte byggegrænse. "Anden byggegrænse" er lagt til rette for at kommunerne skal kunne udvikle eksisterende bebyggelse samtidig som man også tager hensyn til kiler op mellem de enkelte bebyggelser hvis der er naturlige færdselslinjer osv. Derfor har kommunerne automatisk måtte medtage de hensyn som ligger til grund for SPR og inkorporere retningslinjerne i de enkelte kommuneplaner for at kunne fastsætte byggegrænse. I bund og grund forklarer repræsentanten at byggegrænsen er til for at kommunerne skal kunne håndtere eksisterende bebyggelser og for at kunne lægge til rette for en naturlig udvikling.

I forhold SPR mener repræsentanten at det komplicerer forholdet til byggeforbuddet og at det kan være vanskeligt for kommunerne at forholde sig til. Da man arbejdede med den regionale plan blev man opmærksom på at den gamle RPR-O var lagt ind i SPR, men da kommunerne nu har indtegnet byggegrænser i kommuneplanerne da er hensynene som ligger til grund for SPR allerede vurderet. Derfor er fokus i strandzoneforvaltningen ikke på SPR men i stedet på byggegrænserne. Repræsentanten fortæller dog at Fylkeskommunen bruger retningslinjerne i SPR'en som hjemmelsgrundlag når man har udtalelser og indsigelser til kommuneplaner. SPR bruges som hjemmelsgrundlag til kommuneplanerne fordi den ofte vil kunne "bevæge" på byggegrænserne når kommunerne ligger til rette for nye udbygningsområder (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Repræsentanten for kommunen er ligeledes enig med både Fylkesmannen og Fylkeskommunen i, at byggeforbuddet blev strammet væsentligt ind i forbindelse med revisionen af PBL. Repræsentanten forklarer at i forhold til PBL af 1985 kan man meget firkantet sige, at så dækkede det generelle forbud i 100 metersbæltet kun i områder hvor der ikke i forvejen var udarbejdet planer. For at være lidt polemisk udtaler repræsentanten:

"At hvor der var politisk flertal lokalt for det, ja så kunne man udbygge. Med lovrevisionen er der nu et almindeligt byggeforbud hvilket i praksis betyder at man kun kan bygge i områder hvor man ophæver byggeforbuddet. Det er en væsentlig

indstrømning som betyder, at rummet for at kunne udbygge skal begrundes særskilt i form af en byggegrænse og hvor overordnede myndigheder udtaler at det er forsvarligt". (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016)

Repræsentanten er af den opfattelse at det reviderede byggeforbud i form af "anden byggegrænse" har givet kommunerne et "rum" til at kunne planlægge i strandzonen inden for en ramme som overordnede myndigheder finder forsvarligt. Repræsentanten oplyser at medmindre kommunen aktivt har gået ind og vurderet en konkret reguleringsplan og fastsat særskilt byggegrænse, så lader udbygning sig i princippet ikke gøre i byggeforbudszonen.

I tidligere kommuneplaner havde kommunen en strandzoneafgrænsning som ikke altid var så let at forstå og som nogle steder var ubegrundet. Konkret kunne grænsen ligge i sjøkanten og hvis man spurgte om begrundelse, så var det ofte med baggrund i at det havde man gjort fordi der var politisk flertal for det. Det hænger sammen med lokale forhold og at nogle folk ikke ønsker en byggegrænse som begrænser handlefriheden på deres egen ejendom.

Repræsentanten fortæller at forvaltningen af strandzonen i Nøtterøy ikke har ændret karakter efter udarbejdelse af SPR, da man i Nøtterøy har skullet inddrage nationale føringer i kommunal forvaltning af strandzonen i en del år efterhånden. RPR-O har været en integreret del af forvaltningen og repræsentanten viser til, at de nuværende byggegrænser i arealdelen stemmer næsten 100 pct. overens med retningslinjerne i RPR-O. Derfor er SPR ikke noget helt nyt som kommunen ikke har erfaring med fra tidligere og det er de samme grundlæggende redskaber som regulerer 100 metersbæltet, men rammerne er blevet tydeligere end de var før (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

6.3 Regional plan for kystsonen i Vestfold – regional planlægning som middel til en langsigtet og helhedsorienteret strandzoneforvaltning

Repræsentanten for kommunen fortæller at udfordringerne for kystzonen i Vestfold viser, at man har brug for at ensrette forvaltningen på tværs af kommunegrænserne. Ensretningen er vigtig for at undgå konkurrence mellem kommuner om at tiltrække investeringer og nye indbyggere på bekostning af strandzonens værdier. Der kan være meget store interesse modsætninger og det er en vigtig del af jobbeskrivelsen som kommunal planlægger at skulle balancere disse interesser. Derfor skal planlæggerne være klare og tydelige i deres kommunikation til politikerne om hvorfor man begrunder tiltag som man gør. Repræsentanten fortæller at det er en del af spillereglerne hvilket nok er tydeligere i kommunal forvaltning end på overordnede niveauer. Det kaldes målkonflikter og

målkonflikterne opstår når forventningsafstemningen ikke er optimal. Repræsentanten konkretiserer disse mål konflikter og overfører dem til Nøtterøy:

"Hvis man konkret ser på Nøtterøy kommune, så er arealet på 61 km² og der bor 21403 mennesker hvoraf store dele af arealet er udlagt som naturreservat og ca. en fjerdedel er dyrket mark. Samtidig vil man som kommune gerne tiltrække nye borgere og sikre at folk har job ved at der skabes plads til erhvervsinteresser. Den store grad af målkonflikter får det resultat at folk argumenterer ud fra deres egen interesse og det er planlæggernes job at skulle håndtere disse aspekter". (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016)

Repræsentanten oplyser endvidere at fælles rammer både på horisontalt og vertikalt niveau er meget vigtige for kommunerne i Vestfold da de er relativt små, og som repræsentanten udtaler "så kender du ofte en som har en tilsvarende hytte i en anden kommune". Derfor er samordning vigtig ved at kommunerne på tværs af grænserne tolker lovgivningen ens (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

Hensigten med den regionale plan for kystzonen i Vestfold har derfor været at skabe et redskab som kan bruges til at mindske nedbygningen af kystområderne og formulere nogle generelle føringer som baserer sig på en langsigtet bærekraftig arealpolitik. Samtidig har det været et mål at skabe en mere helhedsorienteret og ens praktisering af regelværket jf. PBL og SPR (Vestfold fylkeskommune 2014a).

6.3.1 Baggrund

Udarbejdelsen af den regionale plan er 2. generation kystzoneplan for Vestfold. Kystzonen i Vestfold har en stor attraktionsværdi og er en del af identiteten til fylket. I ferietiden øger befolkningen med 60-80 000 personer, hvilket skaber et pres på kystzonen når alle ønsker at udnytte herlighederne. Arealpresset anses derfor som den største udfordring for en langsigtet forvaltning hvor især velstandsudviklingen er drivkraften. Mulighederne for rekreation er et væsentligt incitament når folk vælger at bosætte sig permanent i Vestfold og arbejdspladserne følger ofte efter. Derfor er sikringen af værdierne i kystzonen ikke kun af national men også af regional og lokal interesse. Det konstateres at udbygningen af fritidsboliger er stoppet op for ca. 20 år siden, men den eksisterende bebyggelse øger i omfang hvor gamle hytter erstattes af nye og større boliger. (Vestfold fylkeskommune 2014a).

I 2014 udgjorde byggeformålene ca. halvdelen af arealerne som kystzoneplanen dækker. Den nye regionale plan skal derfor videreføre målet i den gamle fylkesdelplan om ikke at tilrettelægge for ny fritidsbebyggelse med undtag af en forsigtig fortætning. Udviklingen skal følge principperne som er

skitseret i den regionale plan for bærekraftig arealpolitik i Vestfold (Vestfold fylkeskommune 2014a).

6.3.2 Motiv

Tidligere fylkesdelplan for kystsonen blev vedtaget af fylkestinget i juni 2002 og godkendt af Miljøverndepartementet i februar 2003. I 2011 besluttede fylkestinget at revidere retningslinjerne for fylkesdelplanen på baggrund af ny PBL og SPR. Fylkesdelplanen skulle omarbejdes i samsvar med ny lovgivning og skiftede navn fra fylkesdelplan for kystsonen i Vestfold, til regional plan for kystsonen i Vestfold (Vestfold fylkeskommune 2014a). Repræsentanten fra fylkeskommunen oplyser at man i fylkesdelplanen havde nogle bestemmelser som den nye plan til dels bygger videre på, herunder at der ikke skulle tillades ny fritidsbebyggelse og så har man inkorporeret de nye føringer fra statsligt hold efter revideringen af PBL og SPR. Presset på kystzonen er ganske ens og man har derfor haft en interesse i at ensarte forvaltningen kommunerne imellem (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Ifølge den regionale plan er der registreret store forskelle mellem kommunerne i Vestfold når det gælder udformningen af bestemmelser og retningslinjer samt afgrænsning af formål på plankort. RPR-O pålagde kommunerne at lægge ind en decideret strandzonegrænse hvor der skulle være strenge restriktioner på byggeaktiviteten. Der var imidlertid en hvis frihed til sætte grænsen som betød, at strandzonen både kunne være bredere og smallere end de 100 meter. Konsekvensen blev en forskellig praksis ude i kommunerne hvor nogle f.eks. har lagt grænsen tættere på sjøen. Samtidig konstaterer man at kommuneplanerne over tid i nogle tilfælde har ændret væsentlig karakter og indhold. Dette påvirker regulerings- og byggesagsbehandlingen, noget som potentielt kan skabe grundlag for konflikter i kommunerne og mellem forskellige forvaltningsniveauer i fylket. Borgene kan dermed opleve dette som en forskelsbehandling hvilket kan påvirke legitimiteten til forvaltningen (Vestfold fylkeskommune 2014a). Repræsentanten fra Nøtterøy kommune uddyber synet og nævner at det er vigtigt at kommunikere ud til borgerne, at byggegrænsen er baseret på nogle generelle principper og at det bliver et skønsarbejde at fastsætte dem, dette kan den regionale plan og vejleder være med til at afhjælpe (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

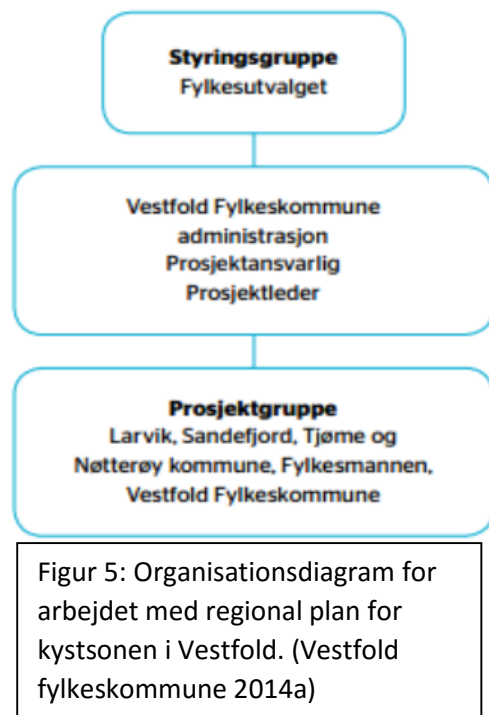
Det konstateres videre, at man fra statens side har skærpet mulighederne for at lave nye tiltag i 100 metersbæltet og derfor opstod der et behov for at få afklaret de nye føringer regionalt, noget som planprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale plan lægger til rette for. En prioriteret opgave i planprocessen var at vejlede i hvordan kommunerne kan lægge ind ny

byggegrænse nærmere søen end 100 meter. En betydelig del af arbejdet med den regionale plan har derfor været at udarbejde vejlederen om fastsetting af byggegrænse i 100 metersbeltet og det forventes at kommunerne lægger vejlederen til grund når de planlægger (Vestfold fylkeskommune 2014a). Fylkeskommunen nævner kommunernes interesse i selv at indgå i et forpligtende samarbejde med det udgangspunkt, at hvis man ikke tegner nogle byggegrænser, så gælder 100 metersbeltet og byggeforbudszonen.

”Dette var en gylden anledning for kommunerne for at være med til at påvirke resultatet og få igennem nogle gode principper som man kan enes om og er enslydende for alle kommuner i fylket. Kommunerne anerkendte også hensigten, fordi de selv er presset på grund af forskellen i forvaltningen af strandzonen på tværs af kommunegrænserne”. (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016)

6.3.3 Planprocessen og organisering

Det oplyses at der har været et godt og nært samarbejde mellem kommunerne og fylkesmanden i forbindelse med udarbejdelse af planen. Planen blev præsenteret ved en opstartskonference i august 2013 og planprogrammet blev lagt ud til offentligt eftersyn i 3 måneder frem til 28. februar 2014 og vedtaget 24. april 2014 (se figur 5 næste side). Forslag til reviderede retningslinjer blev lagt ud til offentligt eftersyn 1. maj 2014. Udkast til retningslinjer blev præsenteret og drøftet i en konference omhandlende samhandling med de involverede kommuner og statslige instanser 11. februar 2014 og præsenteret i Planetnetværk Vestfold. I alt var der 15 høringsudtalelser som i stor grad er indarbejdet i planen og planen blev endeligt godkendt 6. november 2015 (Vestfold fylkeskommune 2014a).



Repræsentanten fra fylkesmannen fortæller at kommunerne har været med til at udarbejde den regionale plan med vejleder og hvordan lovgivningen skulle indarbejdes så man kunne håndtere retningslinjerne efter den nye lovgivning. Denne proces mener repræsentanten har legitimeret planen og strandzonebeskyttelsen i Vestfold. Kommunerne er derfor blevet gode ambassadører for den måde at arbejde sig frem til et resultat på. Repræsentanten for fylkesmannen anerkender at det har været en meget tidskrævende proces og kommunernes syn var mangeartede, men efter implementeringen af planen i kommunerne er det repræsentantens syn, at strandzonepraksissen er blevet relativt ens kommunerne i mellem (Repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling 2016).

Repræsentanten for fylkeskommunen fortæller at man var tidligt ude og sonderede terrænet, man *”tog hele turen rundt”* i Norge for at se hvad der i forvejen havde været gjort i andre kommuner. Herefter begyndte man at se på de lokale forhold i Vestfold og der opdagede man, at de fleste kommuner i forvejen havde indtegnet 100 metersgrænse som var tilpasset strandzoneafgrænsningerne i deres kommuneplaner. Tvedestrandmodellen blev diskuteret men man vurderede at ganske få kommuner havde kapaciteten og ressourcerne til at udføre den store opgave det er at integrere byggegrænser når de planlægger. Derfor blev den regionale plan og vejlederen et redskab som skulle lette planlægningen for kommunerne (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Fra kommunalt hold oplyser repræsentanten, at man er tilfreds med resultatet af planen og vejlederen og at det vil gøre det enklere for dem som har bolig i 100 metersbæltet. Flexibiliteten med henvisning til vejlederen om byggegrænser gør, at kommunen kan differentiere mellem de som har bolig i først række mod søen og dem som ligger længere tilbage. Folk kan nu f.eks. bygge en

terrasse uden at der skal dispenseres fordi de ikke skal tage samme hensyn til almenhedens interesser og landskab (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

6.3.4 Føringer og virkeområde

Fylkeskommunen har fået rollen med at videreføre nationalt regelværk i en regional plan. Retningslinjerne givet i den regionale plan skal i forskellig grad implementeres i de kommunale planer og i forbindelse med enkeltsagsbehandling. De fleste af retningslinjerne har en vejledende karakter og kommunerne må derfor tage stilling hvilke som skal videreføres i kommunernes planstrategier, kommuneplaner, handlingsprogrammet eller på anden måde. Det forventes dog at retningslinjerne indarbejdes i kommuneplanens samfundsdel og arealdel og lægges til grund når kommunerne udarbejder kommuneplaner og behandler dispensationsansøgninger i strandzonen. Derfor skal der i arbejdet med kommuneplaner konkret gøres vurderinger af behovet for at inddrage føringerne som udstikkes i den regionale plan. Som udgangspunkt er retningslinjerne ikke juridisk bindende men kan give grundlag for indsigelse hvis føringerne ikke indarbejdes (Vestfold fylkeskommune 2014a). Formuleringen skal ses i sammenhæng med retsvirkningen af de statslige planretningslinjer der anses som bindende instrukser jf. PBL § 6-2 andet led bogstav a (Innjord 2010). Det udspecificeres at der er nogle retningslinjer som er nødvendige for kommunerne at indarbejde, hvilket skal sikre en mere ens forvaltning i fylket. Disse retningslinjer har fået "*Skal*" form i modsætning til "*Bør*" form. (Vestfold fylkeskommune 2014a).

Repræsentanten fra fylkeskommunen udtaler at retningslinjerne er bindende forstået på den måde, at de må indarbejdes i kommuneplanerne men vægtlægger at de regionale planer er samarbejdsprojekter. Planen legitimeres ved at kommunerne selv har deltaget i udarbejdelsen som betyder at alle aktører har et ejerskab til dokumentet. (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Det geografiske virkeområde for den regionale plan følger føringerne i SPR som igen er knyttet op på § 1-8 første og andet led i PBL. SPR uddyber og forstærker RPR-O jf. pkt. 5.3.1 i SPR (se figur 6 og 7 næste side).



Figur 6: Virkeområde for regional plan for kystsonen i Vestfold (Vestfold fylkeskommune 2014a).



Figur 7: Virkeområde for regional plan for kystsonen i Vestfold. Rundt byen Tønsberg (Vestfold fylkeskommune 2014a).

6.3.5 Tolkning af byggeforbuddet og "anden byggegrænse" jf. § 1-8 i PBL i lys af SPR

Informanterne er generelt enige om at der er blevet brugt ganske meget tid på at finde ud af hvad lovgiver egentlig mente med byggeforbuddet og "anden byggegrænse" jf. § 1-8 i PBL. Ifølge repræsentanten til fylkesmannen blev forarbejderne stueret nøje og de ord som oftest gik igen var at byggeforbuddet skulle skærpes men ikke hvordan. Repræsentanten fra fylkesmannen fortæller at det var lidt "lotto" i forhold til de konkrete tiltag som skulle sættes i værk for at implementere den nye lovgivning i praksis, især fastsættelsen af "anden byggegrænse" var ej heller forklaret særlig godt. Det blev et omfattende arbejde at nå til enighed om byggegrænsen med kommunerne, hvor man enedes om at gå igennem hver eneste meter af kystlinjen og trække linjen derefter. Praktikken blev at alle de områder som har værdi for almenheden og store åbne områder hvor der ikke var bygget fra før, her trak man linjen bagved så de blev sikret for fremtiden. Derfor blev det en konkret afvejning af hvilke områder som man synes er naturlige at udvikle og hvilke der skal bevares for eftertiden. Det vil sige at områder som vurderedes som tætbebyggede og områder med spredt bebyggelse har henholdsvis fået byggegrænsen foran sig og bag ved sig. Hovedtanken er at gøre det forudsigeligt i den forstand at når en byggegrænse er lagt, så accepteres det at der kan bygges bagved (Repræsentant for fylkesmannens miljøværnafdeling 2016).

Repræsentanten for Fylkeskommunen uddyber arbejdet med at tolke føringerne i SPR og beskriver det som værende vanskeligt. Dette skyldes at den gamle RPR-O i modsætning til de nye retningslinjer var konkret møntet for Vestfold og Oslofjorden, men nu har man fået SPR der ligger som et lag over RPR-O. Derfor var revideringen af fylkesdelplanen en mulighed for at gøre SPR håndgribelig for kommunerne og inkorporere principperne i den regionale plan. Alle informanterne er enige om at det har været en vanskelig proces, men man fik det til i sidste ende. Den regionale plan er et samarbejde med andre berørte regionale og statslige myndigheder og fylkesmannen var også med. Man havde flere samtaler med Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) i forhold til tolkningen. Der arbejdede man med at forstå hvordan SPR og især byggegrænseprincippet skulle tolkes for at kunne komme frem til de anbefalede principper (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

Informanterne er enige om at der som udgangspunkt er et lille rum for skøn, men igen kommer det an på hvordan man tolker det i de enkelte fylker og i Vestfold er det restriktivt. Repræsentanten fra fylkesmannen oplyser at de bruger forarbejderne til § 1-8 i PBL når de skal udtale sig til kommuneplaner. Repræsentanten fortæller videre at man som forvaltning kan stille sig to spørgsmål: 1. hvorfor har vi byggeforbuddet? 2. Og hvad skal det hindre? Her er forarbejderne til byggeforbuddet et godt redskab, hvorimod SPR kan være forvirrende.

6.3.6 Integrering af byggeforbuddet og "anden byggegrænse" i lys af SPR

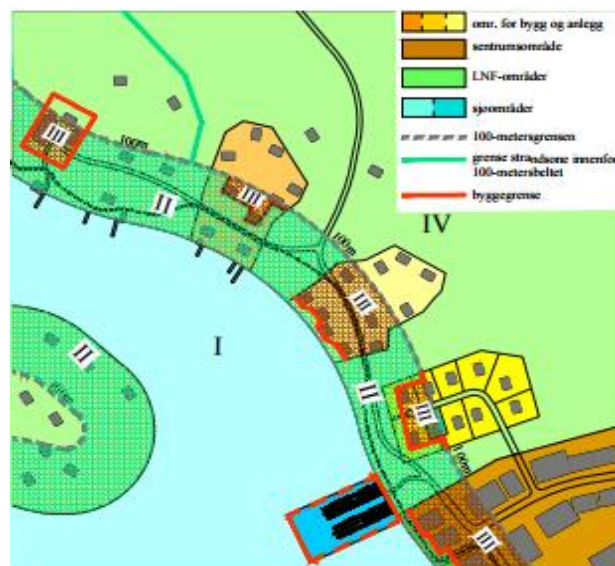
Som beskrevet i analysen af SPR lægger retningslinjerne op til en differentiering af strandzonen i hele landet i modsætning til RPR-O som er videreført i SPR for zone 1. Målet er at ivaretage almenhedens interesser og undgå uheldig udbygning langs kysten. Den stærkere geografiske opdeling af landet skal sikre, at områder som har det største udbygningspres også får det strengeste værn. Den regionale plan udstikker retningslinjer for hvordan man i Vestfold ønsker at kommunerne skal planlægge i strandzonen, men retningslinjerne bortfalder i områder hvor man har indtegnet anden byggegrænse jf. pkt. 2 i SPR (Miljøverndepartementet 2011) s. 2. Det anderkendes at man ikke fuldt ud kan foretage en geografisk afgrænsning som tager hensyn til alle lokale forhold og der åbnes derfor op for, at foretage en yderligere differentiering i kommuneplanens arealdel, eventuelt i regionale planer som tager forbehold for lokale variationer. Det vægtlægges at kommunerne gennem deres planlægning skal afklare fremtidig arealbrug i kommuneplanerne jf. pkt. 4.2 i SPR (Miljøverndepartementet 2011) s. 3. De generelle retningslinjer for disponering af arealer og naturressourcer var inddelt i fire kategorier eller zoner jf. retningslinjerne for RPR-O:

- *"Med byggeområder forstås områder for eksisterende og planlagt bebyggelse for boligformål, næringsformål m.v.*

- Med **åpne områder** (landbruks-, natur- og friluftsområder) forstås alle landarealer utenom byggeområdene og strandsonen.
 - Med **strandsoner** forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.
 - Med **sjøområder** forstås all sjø utenom strandsonen ut til grunnlinjen".
- (Miljøverndepartementet 2011 s. 8)

For at undgå de uheldige virkninger af RPR-O og skabe en ensartet strandzoneforvaltning er man derfor gået bort fra inndelingen. I stedet har man i den regionale plan udspecificeret kategorien "strandsoner" for at beskytte de land- og sjøområder som står i indbyrdes direkte samspill. Som repræsentanten fra fylkeskommunen fortæller, så er udspecificeringen et resultat af føringerne som SPR lægger op til. Repræsentanten har tidligere haft erfaring med zoneinndeling fra et andet fylke som var knyttet op på forskjellige bestemmelser, regler og prinsipper i den enkelte zone. Derfor var tanken at de nye SPR skulle udspecificeres yderligere, men føringerne i SPR er vage på det punkt. Eftertiden har dog vist at denne differentiering er skubbet i baggrunden og er i bund og grund blevet til "anden byggegrænse" (Repræsentant for planseksjonen i Vestfold fylkeskommune 2016).

I figur 8 ses en prinsipskitse for opdelingen af kystzonen/strandzonen i fire zoner med generelle retningslinjer for alle zoner, foruden særlige retningslinjer for hver enkelt.



Figur 8: Soneinndeling af kystzonen i Vestfold.
(Vestfold fylkeskommune 2014a)

De fire zoner er:

- *“Sone I: Sjøområdene.*
- *Sone II: Område mellom sjø og byggegrense (byggeforbudsonen)*
- *Sone III: Område fra byggegrensen til 100 m-grensen*
- *Sone IV Området mellom 100 m-grensen og grensen for retningslinjenes virkeområde”.*
(Vestfold fylkeskommune 2014a s. 26)

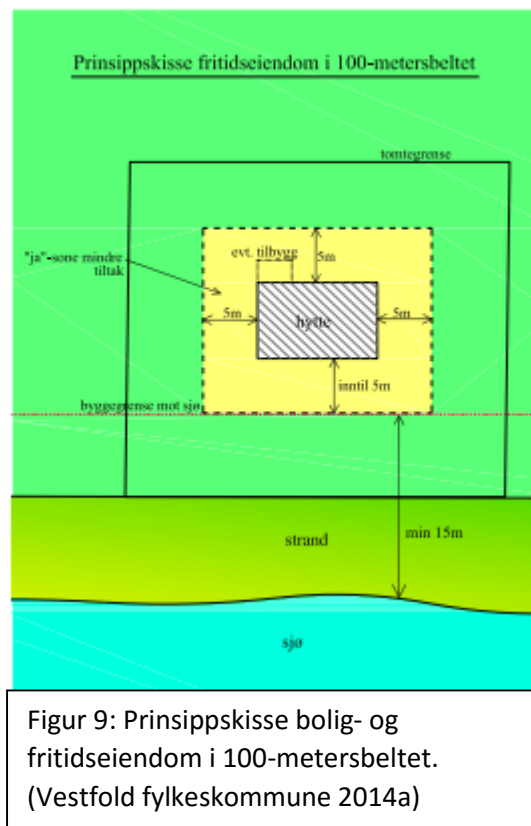
Retningslinjene som gjelder for alle zoner er modificeret i forhold til pkt. 5.2 i SPR

(Miljøverndepartementet 2011 s. 5):

- *“Det tillates ikke fradelt eller gitt tillatelser til nye selvstendige fritidseiendommer i 100 m beltet.*
- *Tiltak ihht. til pbl. § 1-6 skal ikke tillates på arealer med betydning for friluftsliv, naturvern, naturmangfold, geologiske forekomster, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk eller andre forhold av samfunnsmessig betydning.*
- *Dersom kommunen ønsker å fravike lovens byggeforbud, jfr. pbl § 1-8, skal ny byggegrense angis i plan.*
- *For tiltak mellom byggegrensen og 100 metersbeltet eller dispensasjoner fra byggeforbudet, skal utvidelse av eksisterende bygninger skje i retning bort fra sjøen. Bebyggelsen skal tilpasses det naturlige terrenget og utformes på en slik måte at den eksponeres minst mulig (...).*
- *I byggeområdene, grønnstruktur og LNF skal det legges vekt på å sikre friområder og naturelementer. Forbindelseslinjer til strand og sjø skal opprettholdes og videreutvikles. Tiltak for å fremføre turveger langs strandkanten i byer og tettsteder og kyststier utenfor disse, skal ivaretas i plan- og byggesaksbehandlingen. Nære strandområder skal holdes intakt og fri for ny bebyggelse.*
- *Temakartene for Vestfold som er utviklet for RPBA skal legges til grunn ved utvelgelse av arealer til byggeformål”.* (Vestfold fylkeskommune 2014a s. 29)

Zone II (byggeforbudszonen) skal sikre et meget strengt vern ved at almene interesser såsom friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller formål af anden samfunnsmessig betydning ikke nedbygges eller på anden måte lider skade. Samtidig oppfordres kommunerne til at bruke hensynszoner jf. § 11-8 i PBL for at beskytte verdierne. Ved ansøgning om tiltak jf. § 1-6 i PBL skal disse behandles som dispensasjoner jf. § 19-2 i PBL (Vestfold fylkeskommune 2014a).

I **zone III** fra byggegrænse til 100 meterslinjen er værnet mindre strengt men der er fastsat nærmere retningslinjer for hvordan man kan udføre tiltag når ens ejendom er afsat som byggeområde (se figur 9) og disse er udspecificeret i vejlederen om byggegrænser.



Som udgangspunkt gælder byggeforbuddet også i zone III hvis ikke anden byggegrænse fastsættes i plan. Byggegrænsen kan maksimalt fastsættes 5 meter nærmere søen end vægliv på hovedbygningen, dog ikke nærmere end 15 meter fra søen. Mindre tiltag bør tillades men som i zone II har almene interesser fortrin i den forstand, at tiltaget ikke må virke negativt ind på landskabet som helhed og fastsættelse af byggegrænsen i kommuneplan og evt. reguleringsplan skal følge principper og føringer i vejlederen om fastsættelse af byggegrænser. Mindre tilbygninger på hovedhus følger principskitsen i figur 9, hvor udvidelser af eksisterende bygninger skal ske i retning bort fra søen jf. forarbejderne (Ot. prp. nr. 32 2007-2008) s. 64. Retningslinjen er hjemlet i § 11-10 nr. 1 i PBL hvor mindre udbygningstiltag ikke kræver yderligere plan hvis der er udformet bestemmelser om udbygningsvolumen og udeareal (Vestfold fylkeskommune 2014a).

I planen er der generelt et klart skille mellem boligområder og fritidsbebyggelse som dominerer strandzonen i Vestfold jf. føringerne i SPR som er gennemgået i afsnit 4.4. Konfliktniveauet i forhold til almene interesser anses som mindre i boligområder da de ofte ligger i tilknytning til eksisterende tætsteder. Retningslinjerne for fritidsbebyggelse vil derfor være mere detaljerede bl.a. med hensyn til størrelse i modsætning til boliger som hovedsageligt styres gennem kommuneplaner og

reguleringsplaner. Derfor skal størrelse på fritidsboliger vurderes i den enkelte sag, hvor der er sat en øvre grænse på 90 m² BYA (bebygd areal) for fritidshuse og 130 m² BYA for boliger i zone III.

Boligbebyggelse nær tætsteder og byer kan der tillades fortætning hvis bebyggelsen placeres så langt fra søen så muligt og ikke virker negativt ind på almenhedens interesser. Hovedtanken er dog at yderligere privatisering og genopførelse af ejendomme skal undgås (Vestfold fylkeskommune 2014a).

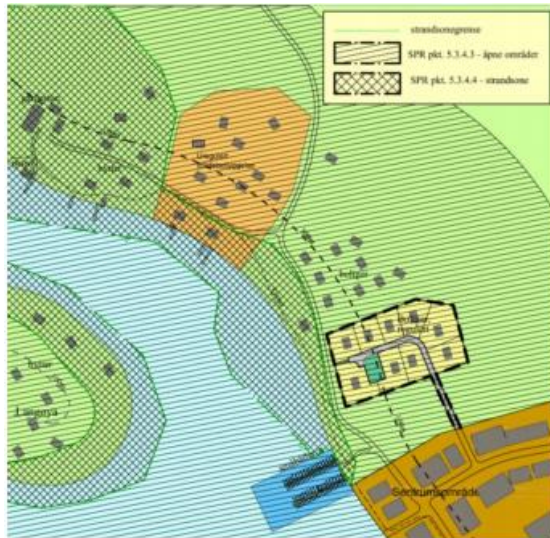
Zone IV afgrænses af 100 metersbæltet og grænsen for retningslinjernes virkeområde jf. den regionale plan og som er videreført i SPR via integreringen af RPR-O (se figur 8). Virkeområdet dækker arealer som står i en økologisk sammenhæng med de nære strandarealer og bør sikres mod anden brug med bestemmelser/retningslinjer jf. § 11-7 andet led nr. 5 og 6 eller hvor eksisterende arealformål kan kombineres med hensynszoner jf. § 11-8 tredje led bogstav c.

Ny fritidsbebyggelse i nye byggeområder eller som spredt bebyggelse tillades derfor ikke. Fritidshuse vil kun kunne opføres efter godkendte, ikke færdige udbyggede planer, eller som begrænset fortætning i eksisterende byggeområder og i LNF områder indenfor eksisterende områder med tæt bebyggelse (Vestfold fylkeskommune 2014a) s. 33. Ny boligbebyggelse og andet anlæg skal som udgangspunkt lokaliseres til de ikke sønære arealer og spredt boligbebyggelse tillades ikke.

6.4 Forholdet mellem strandzonen, 100 metersbæltet og byggegrænser – vejleder om fastsættelse af byggegrænser i 100 metersbæltet

”Strandzonen” og ”åbne områder” har været reguleret via RPR-O og strandzonen er defineret af kommunerne selv og tegnet ind i kommuneplanens arealdel (se figur 10). Jf. pkt. 5.3.4 i SPR er RPR-O formelt videreført i SPR men som tidligere beskrevet, uddyber og forstærker SPR RPR-O og indeholder mere detaljerede regler om retsvirkning og sagsbehandling (Innjord 2010).

I principskitserne (se figur 10 og 11 næste side) ser man virkeområdet for henholdsvis de tidligere RPR-O som er inkorporeret i SPR og virkeområdet for øvrige dele af SPR som begrænser sig til 100 metersbæltet.



Figur 10: Virkeområde for SPR pkt. 5.3 (tidligere RPR-O) – strandsone og åpne områder (figur 1). (Vestfold fylkeskommune 2014b)



Figur 11: Virkeområde for SPR 100 metersbeltet (figur 2). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

Repræsentanten fra fylkeskommunen fortæller at det netop er videreførelsen af RPR-O som nu er lagt ind i SPR der har været vanskelig at få til da man udarbejdede den regionale plan med vejleder (Repræsentant for planseksjonen i Vestfold fylkeskommune 2016).

For at opretholde restriktionerne efter RPR-O og beskytte den åbne karakter af områder som både ligger nærmere og længere borte fra søen end 100 meter kan man benytte arealformål i kommuneplanens areadel jf. § 11-7 andet led nr. 3 om grønstruktur hvis områderne er afsat for udbygning, § 11-7 nr. 5 a om LNF områder eller ”bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone” jf. § 11-7 andet led nr. 6. Tillige kan kommunerne benytte § 11-8 tredje led bogstav c, for at udspecificere arealformålet yderligere for det enkelte område (se figur 12 neste side). Man håber at dette vil bidrage til en enklere forvaltning og en bedre forståelse af planretningslinjerne således retssituationen opfattes som entydig af borgerne (Vestfold fylkeskommune 2014b).



Figur 12: Strandsone identisk med 100 metersbeltet gir lik praksis i kommunene. Strandsone lenger fra sjøen enn 100 m kan gis annet planformål eller omfattes av hensynssone (figur 4). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

I henhold til PBL § 1-8 tredje led skal kommunerne indtegne byggegrænse for at kunne bygge i 100 meterbæltet (se figur 13 næste side). Hvis ikke der trækkes en byggegrænse gælder byggeforbuddet jf. § 1-8 første og andet led fortsat. Kommunerne vejledes i at trække byggegrænserne efter nogle fælles principper og kriterier som vejlederen lægger til rette for, men samtidig må byggegrænserne ikke være så detaljerede at man kan få det indtryk at der er drævet enkeltsagsbehandling (Vestfold fylkeskommune 2014b). Hovedprincipperne er her udspecificeret i forhold til SPR pkt. 5.2 andet kuglepunkt:

1. **”Grad av opparbeiding i 100-metersbeltet:** Der arealene mot sjøen allerede er sterkt opparbeidet og det er lite allmenne interesser å ivareta kan man åpne for en mindre restriktiv holdning enn i områder med stort innslag av naturpregete arealer (...).
2. **Avstand til tettsted:** Vil ofte være sammenfallende med pkt. 1 ovenfor. De sentrumsnære byggeområdene vil i alminnelighet være tett utnyttet med tomter ned mot sjøen som i hovedsak er opparbeidet. Med økende avstand til tettsted vil bebyggelsen vanligvis være mer åpen og elementer av naturpregete arealer vil være mer vanlig forekommende også i byggeområder

3. **Eksisterende formål mot sjø:** Der det allerede er regulert LNF-område mellom sjøen og byggeområde i 100-metersbeltet med en bredde som gir reelle ferdselsmuligheter, er allmenhetens interesser med hensyn til ferdsel ivaretatt.
4. **Boliger eller fritidshus:** Retningslinjene angir en viss prioritet for boliger framfor fritidshus når byggegrense skal trekkes (...).
5. **Tettstedsnære grøntareal:** I tett utbygde områder nær tettstedene vil grønne lunger ned mot sjøen som er eller kan bli tilgjengelige, være viktige å sikre. Byggegrense kan i noen tilfelle bidra til dette.
6. **Kommunale friområder ved sjøen:** I slike områder kan det være ønskelig å åpne for byggetiltak som er i almenhetens interesse (...). (Vestfold fylkeskommune 2014b s. 8-9)



Figur 13: Eksempel på byggegrense i kommuneplan (figur 4). (Vestfold fylkeskommune 2014b)

I henhold til SPR skal der være en svært restriktiv holdning til væsentlig utvidelse og nybygning af fritidsboliger jf. retningslinjerne for zone III som illustreret i figur 9. Hovedprinsipperne skal lægges til grund når kommunerne indtegner byggegrænse og der må gøres en konkret vurdering af hvert enkelt område (Vestfold fylkeskommune 2014b). Dette fremgår også af afsnit 5.3.5 i SPR hvor fylkesmannen fortæller at man enedes om at gå igennem hver eneste meter af kystlinjen og trække linjen derefter.

Fylkeskommunen informerer om, at da man fastsatte byggegrænse i strandzonen besluttede man kun at indtegne byggegrænse i områder som i forvejen var afsat til bebyggelse af hensyn til signalværdien. Man anbefalede dette til arbejdsgruppen og det betyder, at i områder uden for byer og tætsteder og som ikke er afsat til bebyggelse da gælder formålsgrænsen. I områder afsat som

LNf-områder valgte man ikke at afsætte byggegrænse fordi det i udgangspunktet ikke er lov til at bygge, og dermed synes man det var vældig unaturligt at lægge en byggegrænse. Dette ville indirekte signalere at her har man lagt en byggegrænse, så her skal det være muligt at bygge bag grænsen (Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016). Det skal tilføjes at der i vejlederen om byggegrænser står, at der "kan" trækkes byggegrænser i LNf områder med spredt bebyggelse. Fylkesmannen informerede om processen med kommunerne og gav udtryk for, at fylkesmannen i stor grad lempede på sit udgangspunkt. Fra at byggeforbuddet skulle gælde fra 100 meter og ud til kysten arbejdede man sig imod hinandens udgangspunkt. Hvis man var for kategorisk i sin krav, så ville man skulle kæmpe om hver eneste meter i strandzonen og det vil være en uheldigt. Derfor tog man udgangspunkt i gammel lov som åbnede op for at kunne bygge i områder udlagt til fritidsbebyggelse, herefter blev man enige om i stedet at vælge ud de områder hvor det er naturligt at udvikling kan ske. Resultatet ville dermed blive en mere restriktiv byggegrænse som er målet med den nye lov (Repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling 2016).

6.5 Kommuneplanens arealdel for Nøtterøy – udfordringer, proces og medvirkning

Den største udfordring for en langsigtet planlægning i Nøtterøy kommune er afvejningen mellem brug og værn af kommunen arealer som beskrevet i afsnit 5.2. Tætstederne i kommunen grænser ofte op til arealer som er vigtige at bevare og derfor er arealstrategien for Nøtterøy kommune med hensyn til udbygning baseret på den regionale plan for bærekraftig arealpolitik (RPBA) (Nøtterøy kommune 2012). I kommuneplanens samfundsdel skitserer kommunen at arealressourcer og biologiske ressourcer skal forvaltes på en bærekraftig måde. Det er en prioritet at bevare store sammenhængende grøntområder og lokale grøntområder nær byggeområderne samtidig med, at kommunen i sin langsigtede arealstrategi lægger til rette for en årlig befolkningsvækst på ca. 1 % frem mod 2040 (Nøtterøy kommune 2014). For at bibeholde sammenhængende grøntområder videreføres "centerstrukturen" fra tidligere kommuneplaner. Det vil sige at bebyggelsen skal koncentreres omkring eksisterende tætsteder, således omdisponeringen af matjord og områder med naturmangfold, herunder kystzonen minimeres jf. RPBA. Alligevel lægger kommunen op til en omdisponering af toltalt 750 da til bolig-, nærings-, og offentlige formål. I alt ønsker man i nuværende planperiode at omdisponere 250 da (Nøtterøy kommune 2015d). Fylkesmannen har i høringsudtalelserne kommenteret disse omdisponeringer og vurderer at planforslaget indeholder en overkapacitet af boenheder og understreger vigtigheden af at man ikke lægger mere areal ud end nødvendigt for at dække befolkningsvæksten. Der står ligeledes at omdisponeringen af dyrket og dyrkbar mark er betydeligt højere den det som tilbageføres. En interessant betragtning når det endvidere oplyses at fylkesmannen ser sig nødsaget til at gøre indsigelser jf. § 5-4 i PBL, da enkelte dele af planforslaget, blandet andet byggegrænse mod sjø, kommer i konflikt med nationale

interesser og derfor bør den lokale handefrihed vige (Nøtterøy kommune 2015a). Dette viser til kommunens planlægningsudfordring, hvor kunsten at kunne balancere lokale og nationale interesser er planlæggerens hovedudfordring.

Gældende kommuneplan blev vedtaget 17. juni 2015 og strækker sig til 2027. Kommunen oplyser at man har ivaretaget medvirkningen ved at åbne for indspil og har holdt åbne møder med organisationer og foreninger som har ønsket det. Kommunen har lagt tilrette for en åben planproces hvor alle møder i kommuneplanudvalget har være åben for offentligheden med åbne sagsdokumenter således publikum har kunnet følge processen undervejs. Kommunen modtog i alt 170 høringsudtalelser til planen hvor det især var grundejerindspil med ønsker om at ændre arealstatussen for deres ejendomme som har været vigtige at få afklaret. Indspillene har haft et varieret indhold, blandt andet vigtigheden af at bevare friluftsområder og grønstruktur og en generel bekymring om konsekvenserne af fortætning. Høringsprocesserne er blevet gennemført i løbet af vinteren 2014-15 med høringsfrist den 12. februar 2015. (Nøtterøy kommune 2015d). Dette støtter op om repræsentantens for kommunens udtalelser i afsnit 6.1 hvor det forklares, at det er vigtigt med medborgerinddragelse i kommunens planprocesser, for at undgå konflikter på længere sigt. Her er det især vigtigt at få forklaret den restriktive forvaltning af kystzonen i et sprog som alle borgere forstår (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

6.5.1 Integrering af byggeforbuddet og byggegrænser mod sjø jf. vejleder om fastsættelse af byggegrænser i 100 metersbæltet

Repræsentanten for kommunen oplyser at man generelt baserer sin forvaltning af strandzonen på føringerne givet i den regionale plan for kystzonen med tilhørende vejleder. Den regionale plan er brugt i udformningen af generelle bestemmelser til kommuneplanen såsom størrelse på fritidsboliger fordi der står nogle generelle retningslinjer som man kan lægge til grund når man planlægger. Samtidig har vejlederen om fastsættelse af byggegrænser været et uundværligt værktøj når man skulle indtegne byggegrænser i 100 metersbæltet men selve processen beskrives som omfattende (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

Hvor der ikke er indtegnet byggegrænse træder byggeforbuddet i kraft. Kommunen ønsker at videreføre den strenge praksis som SPR konkretiserer i forhold til byggeforbuddet jf. PBL § 1-8 andet led. Dette får betydning for områder som står i direkte samspil med strandzonen. LNF områder værnes ved at bebyggelse uden for 100 metersbæltet som udgangspunkt er at anse som spredt bebyggelse jf. § 11-11 første led nr. 2 som skal ses i sammenhæng med § 11-7 andet led nr. 5 og 6

om arealformål. Dette gøres for at opretholde forbindelsen mellem strandzonen i 100 metersbæltet og områder med åben karakter som ligger bag byggeforbudslinjen. I forlængelse af forvaltningen af LNF områder bibeholder kommunen skillet mellem boligområder og fritidsboliger, da man i arealdelen fastslår at der i hele kommunen er forbud mod at fradele areal til og/eller opføre ny fritidsbebyggelse på nær facadeændringer jf. § 1-6 og jf. § 11-11 første led nr. 2 (Nøtterøy kommune 2015c).

I forhold til fastlæggelse af byggegrænser informerer repræsentanten for kommunen om den interessante proces, en proces som giver et godt billede af hvilke udfordringer planlæggerne i kommunen skal håndtere:

”Vi havde fået accept af politikerne til at tegne en byggegrænse som byggede på generelle principper i PBL og det blev fremlagt for politikerne (rød linje), men de var overhovedet ikke var enige i resultatet. Slutresultatet bliver ofte anderledes når principperne bliver håndgribelige. Herefter blev forvaltningen og politikerne enige om en ny grænse som positionen i kommunestyret kunne acceptere (blå linje), imedens oppositionen foretrak den første byggegrænse. Processen var meget tidskrævende og der var fare at vi blev forsinket, men det skulle blive mere indviklet endda. Nu ønskede positionen den nye linje med enkelte justeringer og det mente oppositionen ikke man kunne tage stilling til. Så kommunen endte med at sende både positionen og oppositionens foretrukne løsning på høring (se vedlæg A).

Under høringen fik kommunen en masse udtalelser fra berørte grundejere som naturligt nok ønskede den mest lempelige linje (blå linje) og vigtigere endda fik kommunen indsigelser fra både fylkesmannen og fylkeskommunen som var af modsatte holdning (rød linje). Der var ikke flertal for første og mest restriktive linje hvor kommunen i større omfang havde tegnet byggegrænsen mellem huse og op til 100 meterlinjen. Det som løste konflikten var den nye vejleder om byggegrænser som var kommet i mellemtiden. I vejlederen var principperne for byggegrænserne indskrevet og her kunne man lægge byggegrænsen 5 meter nærmere søen fra vægliv og det var synliggjort hvorledes man skulle tegne byggegrænser mellem husene. Herefter tegnede vi byggegrænserne efter vejlederen (rosa linje) (se vedlæg A), hvorefter fylkesmannen og fylkeskommunen accepterede og det samme gjorde politikerne da man informerede om, at det var de sammen principper som de andre kommuner i Vestfold havde gået ud fra”. (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016)

Dette viser ifølge kommunen at der er en annen tilnærming til byggeforbuddet lokalt, hvor fokus på utvikling er større end hos eksempelvis fylkesmannen, som i stedet vektlegger vern i høyere grad. Kommunen opplyser at fylkesmannen på grunn av det statslige sektoransvar må gå mere prinsipielt til værks og se på om vilkårene er tilstede eller ej for at kunne utbygge et bestemt sted.

Kommunen er av den holdning, at selve byggeforbudsbestemmelsen er så klar og tydelig som den kan bli, men hvis man spørger politikerne så hadde byggegrænsen nok vært helt anderledes. Derfor er det viktig for kommunen at forankre deres oppgaver politisk inden man tager hensyn til overordnede myndigheter, men samtidig er man i utgangspunktet forpliktet til at tage hensyn til andre myndigheters interesser i forbindelse med planlægningen, det er en balancegang (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

Som det fremgår legger kommunen veilederen til grunn for indtegningen af byggegrænser og processen har vært omfattende og til dels komplisert da veilederen ikke var utarbejdet endnu. Forslaget til byggegrænse blev lagt ud med to alternativer, henholdsvis alternativ 1 (blå linje) og alternativ 2 (rød linje). De to forslag adskiller sig fra hverandre i forhold til hvor restriktive de som utgangspunkt er. Alternativ 2 er karakteriseret ved at byggegrænserne er tegnet strengt som kiler opp mellom husene, imedens alternativ 2 er ført rettere mellom husene i første linje mod sjøen (se vedlegg A). Fylkesmannen i Vestfold fremmede innsigelse til dele av begge forslag imedens Vestfold fylkeskommune har fremmet betinget innsigelse med begrunnelse i den regionale plan for kystzonen. På bakgrunn av innsigelsene og høringsuttalelsene til de to alternative forslag til byggegrænser fremsattes et nytt forslag markert via den rosa linje, som baserte sig på hovedprinsippene i veilederen om byggegrænser (se vedlegg A). Den rosa linje er indtegnet etter et møte med fylkesmannens miljø- og samfunnsikkerhetsavdeling og delvis på bakgrunn av høringsuttalelsene. Den rosa linje er flere steder lempet i forhold til alternativ 2 (rød linje) fordi man blandt annet har lagt byggegrænserne 5 meter fra vægliv (Nøtterøy kommune 2015b).

Baseret på de 6 hovedprinsipper i veilederen foreslår kommunen selv tre bestemmelser knyttet til den rosa byggegrænse:

- a) *"Tiltak skal ikke være til hinder for allmennhetens bruk og/eller ferdsel, eller være dominerende i landskapet.*
- b) *Ny bebyggelse skal søkes plassert så langt unna sjøen som mulig, og utvidelse av eksisterende bygninger skal fortrinnsvis skje i retning bort fra sjøen. Utbygging av veier, annen infrastruktur og tomteopparbeiding skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Samlet sett skal det legges vekt på løsninger som kan bedre eksisterende situasjon i forhold til landskap og allmenn tilgang til sjø.*

- c) *Forbindelser til friluftsområder, strand og sjø skal opprettholdes og videreutvikles*". (Nøtterøy kommune 2015b)

6.5.2. Planlægning og politik – brug og værn af strandzonen

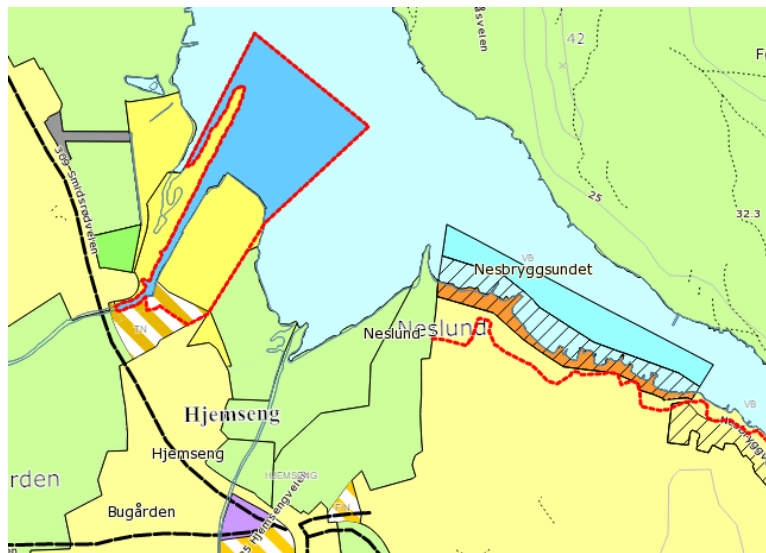
Konkret modtog kommunen i alt ca. 70 høringsudtalelser til byggegrænse mod sjø som især blev fremmet af private grundejere der blev berørt af tiltagene. De mange høringsudtalelser betød at man måtte indkalde kommuneplanudvalget for særskilt at behandle udtalelserne. Mange af høringsudtalelserne efterlyser grundejernes rettigheder på egen ejendom når byggegrænserne er lagt, hvilket repræsentanten fra kommunen også kommenterer (Nøtterøy kommune 2015b). Det har været et kæmpe arbejde at fastlægge byggegrænserne og man er som lokal myndighed "*ude i et stormvejr*" når byggegrænserne er på høring og berørte grundejere skal håndteres. Det skønmæssige frirum i den regionale plan og vejleder som er baseret på faglige vurderinger er med til at legitimere byggegrænserne lokalt (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016). I plandokumenterne understreges det fra rådmanden at arbejdet med byggegrænse mod sjø skal forenkles behandlingen af ansøgningspligtige tiltag, hvor tiltagene ikke er i strid med de overordnede hensyn til byggeforbuddet. Hvis grundejerne alligevel mener at ansøgningspligtige tiltag kan opføres på andre vilkår, så vises det til dispensationsmulighederne jf. § 19-2 i PBL. Det nævnes at hvis man fraviger principperne vil det kunne opfattes som enkeltsagsbehandling jf. vejlederen om byggegrænser (Nøtterøy kommune 2015b).

At skulle balancere brug og værn af strandzonen kan være vanskeligt. Vestfold har et begrænset areal men der er stærke nationale interesser. Konfliktpotentialet er stort og derfor er informanterne enige i, at udarbejdelsen af den regionale plan er en legitimerende faktor for at kunne styre arealudviklingen. Repræsentanten for fylkesmannen fortæller at kommunerne er gode til at tage hensyn til de nationale og regionale forvaltningsmål, men det er kun fordi overordnede myndigheder får lov at udtale sig til planerne. Det havde helt sikkert set anderledes ud hvis fylkesmannen ikke var en regulerende faktor på området. Der ses en del udviklingsinitiativer hvor kommunerne accepterer for udbygning men hvor fylkesmannen gør indsigelse. Man skal være opmærksom på magtperspektivet når man er overordnet myndighed udtaler repræsentanten. Et eksempel er den sidste rullering af kommuneplaner efter den regionale plan med tilhørende vejleder var udarbejdet. Fylkesmannen havde indsigelser til næsten alle kommuneplaner, men det er nødvendigvis ikke på grund af forskelligt syn på forvaltningspraksissen, men derimod uklarheder i kommunikationen mellem myndighederne. Konkret havde man sat en minimumsgrænse på 15 meter til søen jf. den regionale plan uanset hvilke forhold som gjorde sig gældende af hensyn til almenhedens

tilgængelighed. Kommunerne havde derfor konsekvent lagt byggegrænsen på 15 meter og dermed bevidst fraveget 100 metersgrænsen. De fleste kommuner retter sig dog efter indsigelserne, hvilket Nøtterøy kommune gjorde efter indsigelser til deres to alternative byggegrænser. Nøgleordene er derfor forusigbarhed og præventivt arbejde. Fylkesmannen er tidligt inde i mange planprocesser og kommer med råd hvis noget udvikler sig i en problematisk retning. (Repræsentant for fylkesmannens miljøværnafdeling 2016).

I sidste rullering af kommuneplanens arealdel for Nøtterøy havde både fylkesmannen og fylkeskommunen indsigelser, men der var to vedtag som måtte videresendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endelig afgørelse. Dette gjaldt arealplanen for **B 34 Brua/hjemseng** også kaldet Kanalbyen jf. pkt. 6.2.2. c, og kommunens ønske om at vedtage en bestemmelse jf. **pkt. 10.2 a** som tillader at eksisterende fritidsbebyggelse i 100 metersbæltet kan udvides indtil 90 BYA uden plan efter behandling af enkeltansøgning (Nøtterøy kommune 2015c) s. 15 og 26.

Området for **B 34 Brua/hjemseng** (se figur 14 næste side) er i foregående kommuneplan afsat som småbådshavn, landbrugs-, natur- og friluftsmål (LNF), naturområde og næringsvirksomhed (Nøtterøy kommune 2015c). I kommuneplanen ønsker man at omdisponere og lægge til rette for bygning af et boligområde som totalt omfatter 170 da. LNF, grøntstruktur og brug og værn af sø og vassdrag udgør ca. 100 da. Nøtterøy kommune oplyser at de i arbejdet med kommuneplanen har vurderet flere områder for boligbygning, men at områder som ligger i nær tilknytning til eksisterende tætssteder vil virke negativt ind på vigtige arealværdier såsom matjord og turterræn i skov. Ved at placere boligområdet ved Brua/hjemseng ligger man tilrette for en koncentreret udbygning (KMD 2016). Efter høringsudtalelserne er der udarbejdet en separat konsekvensudredning for området med afbødende tiltag. Byggeområdet i det oprindelige høringsudkast var delt op i to og omfattede 450 boenheder, men efter høringen er antallet af boenheder nedjusteret til 340, 300 vurderes som værende realiserbare inden for gældende kommuneplanperiode. På grund af størrelsen er der stillet krav om områdeplan med videre udredning og kommunen foreslår at udlægge areformål som henholdsvis grøntstruktur og friområdet langs sjøen for at sikre almenhedens tilgængelighed. (Nøtterøy kommune 2015d).



Figur 14: B 34 Brua/Hjemseng – "Kanalbyen", øverst til venstre til byggegrænser (rød linje). Egen tilvirkning. (Vestfoldkart 2016)

Både fylkesmannen i Vestfold og Vestfold fylkeskommune har haft innsigelse til utbygningen. Innsigelsene er begrunnet med at området ligger i 100 meterbeltet langs søen og at området har store naturverdier som opvæksområde for ørreder, blødbundsområde med ålegræssamfund og rastområde for søfugl (KMD 2016).

Klima- og miljødepartementet er bevidste om de negative konsekvenser ved utbygningen, men uttaler at innsigelsene i stor grad bliver imødekomet ved de afbødende tiltag og beder kommunen om yderligere at vurdere nødvendige krav for at sikre vandringsveiene for søørred i området. KMD tilslutter sig Klima- og miljødepartementets ræsonnement sålænge de afbødende tiltag føres frem. Samtidig vurderer KMD at de afbødende tiltag ligefrem vil kunne fremme almenhedens adgang til områdene som i dag fremstår som vældig utilgængelige. Derfor godkender KMD byggeområdet ved Brua/hjemseng (KMD 2016).

Angående bestemmelsen i **pkt. 10.2.a** begrunder Nøtterøy kommune bestemmelsen i PBL's § 11-11 første led nr. 2:

"Eksisterende fritidseiendommer i LNF er å anse som spredt bebyggelse, jf. § 11-11 første ledd nr. 2 og følgende kan tillates uten plan etter behandling av enkeltsøknader". (Nøtterøy kommune 2015c s. 26)

Både Fylkesmannen i Vestfold og Vestfoldfylkeskommune har også innsigelse til denne bestemmelse og mener at det vil komme i konflikt med hensyn til byggeforbuddet i 100 metersbeltet. Man mener at bestemmelsen strider mod PBL § 1-8 første og andet led samt pkt. 5.2 om virkeområde i SPR. Kommunen har tidligere to gange forsøgt at få tilføjet en lignende bestemmelse men har fået afslag.

Udvidelse af eksisterende bebyggelse i strandzonen skal kun gives for afgrænsede områder og efter en grundig vurdering af interesserne i området. Kommunen mener at ordlyden i forslaget lægger op til en skønsmæssig vurdering, og tilbygninger skal ikke kunne ses fra sjøen eller hindre almenhedens færdsel, samtidig vil tiltagene fortsat være afhængig af dispensation (KMD 2016). Hensigten med bestemmelsen er at skabe tryghed for den enkelte hytteejer oplyser repræsentanten for kommunen. Hvis man får en sådan bestemmelse ind i plan, så har grundejerne en ret til at få vurderet sine sager enkeltvis via dispensation og så kan man måske få en tilladelse. Repræsentanten oplyser at man har prøvet før men har fået nej hver gang, men man prøver alligevel en gang til (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

Klima- og miljødepartementet baserer sine vurderinger på baggrund af det store pres og almenhedens tilgængelighed i strandzonen. Maksimalstørrelse på fritidsboliger bør fastsættes ud fra det enkelte områdes tålegrænse og ikke gennem en generel bestemmelse. KMD slutter sig til Klima- og miljødepartementets ræsonnement og henviser også til pkt. 5.2 i SPR, hvor bestemmelser om størrelser på fritidsboliger skal fastsættes ud fra en konkret vurdering af området. KMD godkender derfor ikke bestemmelsen i **pkt. 10.2. a** i kommuneplanen og bestemmelsen ændres til en retningslinje (KMD 2016). Repræsentanten kommunen opfatter vedtaget som positivt, da man nu har fået en retningslinje om at udviklingen på en ejendom skal ske i retning bort fra sjøen men via dispensation. Staten har nu en tryghed for, at man får de enkelte sager til udtalelse, det vil sige at det ikke længere er kommunens eget skøn som afgør om man har taget tilstrækkeligt med hensyn. Staten i kraft af fylkesmannen skal nu tage stilling til om vilkårene i retningslinjen er opfyldt og det tror repræsentanten finder vældig behagelig, i stedet for at give en kommune ret til at gøre disse vurderinger selv (Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune 2016).

Disse to eksempler viser at kommunal planlægning i stor grad er politik hvilket underbygger udsagnene fra kommunen i afsnit 6.5 og fylkesmannens udsagn i 6.5.1. Fylkeskommunen kommenterer på arealplanen for **B 34 Brua/Hjemseng** hvor både fylkesmannen og fylkeskommunen havde indsigelser og viser til, at den er i strid med gældende lovgivning. Når man ikke bliver enige så går sagen videre til departementet for vurdering og det er en del af plansystemet. Nu har fylkesmannen og fylkeskommunen gjort deres holdning til kende og så kan ikke gøre mere ved det selvom man er uenige i afgørelsen. Det må man respektere og viser til en af KMD's begrundelser om, at der er andre værdifulde arealer uden for 100 meterbæltet som også skal ivaretages og man har derfor foretaget en konkret vurdering ud fra det (KMD 2016; Repræsentant for plansektionen i Vestfold fylkeskommune 2016).

7 Diskussion

I dette kapitel diskuteres studierne af de centrale lovværk jf. ny PBL og SPR, den teoretiske ramme for opgaven og de empiriske fund i form af interviews og dokumentstudier. Grundlaget for diskussionen er hovedproblemstillingen som igen er opdelt i tre underproblemstillinger (se afsnit 1.3). Underproblemstillingerne svarer på centrale aspekter knyttet til hovedproblemstillingen og analyseres og diskuteres først. Kapitlet skal belyse opfattelsen af de statslige føringer og i hvilken grad de er taget til følge og integreret i både den regionale plan for kystzonen og kommuneplanens arealdel for Nøtterøy. Samtidig belyses hvorvidt den regionale plan for kystzonen i Vestfold har bidraget til legitimeringen af gældende lovværk via vertikal samordning.

7.1 Kommunalt handlingsrum for planlægning i strandzonen

Første underproblemstilling skulle undersøge følgende: *Hvordan opfattes det kommunale handlingsrum for planlægning i strandzonen efter de nye føringer i forhold til tidligere?*

Interviewene startede med en indledende fase som skulle klargøre status for strandzoneforvaltningen i Vestfold og hvilke udfordringer man står overfor. I forarbejderne til ny PBL fremgår det at nye behov inden for samfundsplanlægningen herunder skarpere konflikter i forvaltningen af arealer stiller større krav til myndighedernes evne til at fatte langsigtede og helhedsorienterede løsninger. Ny PBL skal derfor i større grad være sektorovergribende i sin karakter for at imødegå sektoriseringen og specialiseringen af planlægningen, hvilket understøtter Aarsæther & Buanes (2014) om at staten er overgået fra at være en planaktør til en planforvalter. For strandzonen har udviklingen resulteret i en "bit-for-bit-udbygning" hvor det enkelte tiltag ikke nødvendigvis har en negativ effekt, men det er summen af tiltag over tid som har potentiale til at ændre strandzonens karakter og indskrænke almenhedens råderum via en privatisering Winge (2013). Informanterne var enige om at der er et pres på strandzonen i Vestfold, men italesatte udfordringerne forskelligt. I forarbejderne til ny PBL kunne man læse at der var brug for en revidering af planlovgivningen, da erfaringerne med blandt andet strandzonen ikke havde været tilfredsstillende. Interviewene med informanterne i Vestfold viser at tendensen nationalt går igen her. Repræsentanten for fylkesmannen fortalte overordnet om forholdene i Vestfold som viser at kysten er utrolig attraktiv og presset er mangeartet, private ønsker i stor grad at udbygge i strandzonen. Repræsentanten mener at udfordringerne er særlig udtalte i Vestfold på grund af fylkets særegne geografi hvor stærke statslige arealinteresser skaber grobund for konflikter. Repræsentanten udtalte derfor at kommunerne står overfor et dilemma om på den ene side at værne strandzonen ud fra gældende lovgivning og ønsket om at tiltrække erhvervsinteresser og nye borgere for at øge skatteindtægterne. Kommunerne har derfor interesse i at gøre det mere enkelt at planlægge i kystområderne men det kan have en bagside. Nærheden til Oslo kan gøre at folk opkøber

boliger som de kun bruger i ferierne og resten af året står de tomme. En restriktiv forvaltning af kystzonen tjener derfor både almenhedens interesser men også kommunernes. Repræsentanten for fylkeskommunen fokuserede på udfordringerne i forhold til privatiseringen af ubebyggede arealer og ønsket om at fortætte allerede eksisterende bebyggelser. Tidligere har der været en del gamle bygninger med en beskeden størrelse som private ønsker at restaurere og gøre større, hvilket skaber et øget pres på i forvejen bebyggede arealer langs kysten. Det kan tilføjes at tendensen også ses i Harvold et al. (2015) som har foretaget en evaluering af SPR hvor man blandt andet ser på tiltag i strandzonen. I Nøtterøy fortæller repræsentanten for kommunen at man forsøger at lægge til rette for at flest mulig får adgang til kysten og at samarbejde og medborgerinddragelse skal sikre legitimiteten af en restriktiv forvaltning af kystzonen. Grundejerne er optaget af enkelttiltag og mangler derfor ofte det overordnede billede af udfordringerne man står overfor, dette er en henvisning til den "bit-for-bit-udbygning man ønskede at imødegå i forbindelse med revideringen af PBL hvor byggeforbuddet blev skrærpet ved at udviklingen i større grad skal foregå via planer.

Rikrevisjonens rapport om "*bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*" fra 2007 viser at der ikke kunne konstateres nogen opbremsning i nedbygningen af strandzonen på trods af byggeforbuddet i PBL af 1985 og RPR for Oslofjorden. Det ses tildels stadig, da det ud fra interviewene fremgår at presset på strandzonen i Vestfold er tilstede, men hovedsageligt via restaurering af allerede eksisterende bebyggelse.

Det fremgik i analysen af byggeforbuddet at hensigten var at indstramme og fjerne en række undtag som kommunerne benyttede sig af for at fravige byggeforbuddet. Tidligere var tætbebyggede strøg og områder udlagt som bebyggelse i kommuneplanens arealdel udtaget byggeforbuddet. Samtidig havde kommunerne også fraveget byggeforbuddet via dispensation ved brug af vilkåret "*særlige grunner*" jf. § 7 i PBL af 1985. Med ny PBL ønskede man at indstramme både byggeforbudsbestemmelsen og adgangen til dispensere. Det resulterede i at man fjernede undtagene i byggeforbudsbestemmelsen og vilkåret "*særlige grunner*" i dispensationsparagraffen, foruden en generel klargøring af vilkårene for overhovedet at kunne dispensere. Man indførte dog et nyt dog et nyt undtag jf. § 1-8 tredje led om "anden byggegrænse". Innjord (2010) og Myklebust & Schütz (2012) forklarede hensigten med "anden byggegrænse" som værende et redskab der skal fremme planlægning i strandzonen via planer, noget som skal hindre "bit-for-bit-udbygning" via dispensationer. På den måde forsøger man at forpligte kommunerne til at vurdere om de enkelte tiltag i 100 metersbæltet er i tråd med gældende planer, hvilket skal styrke samordningen mellem byggeforbuddet og plan for at opnå en bærekraftig udvikling af strandzonen. Jf. ny PBL gælder byggeforbuddet nu al udbygning også planlagt så langt man ikke har indtegnet "anden byggegrænse" i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan Innjord (2010)

I forarbejderne til ny PBL lægger man endvidere op til en geografisk differentiering af strandzoneforvaltningen, da forholdene i Norge er forskellige. Dette resulterede i indførslen af SPR i 2011 som skulle tydeliggøre de nationale interesser i strandzonen. En af pointerne med SPR var at praktiseringen af byggeforbuddet i hovedreglen skulle være strengt i centrale områder hvor presset på strandzonen er størst og mindre strengt i andre dele af landet. Hensigten med SPR ifølge Innjord (2010) er de skal være *"mer avgrensede og konkrete"* end de nationale forventninger og lægges til grund både i forbindelse med planlægningen og i enkeltsager, men ikke være så detaljerede at regionale og lokale myndigheder mister deres handlingsrum.

Resultaterne af interviewene viser at informanterne generelt deler hensigten med de statslige føringer når det kommer til revideringen af byggeforbuddet, i medens både *"anden byggegrænse"* og SPR fremstår som mere uklart. Repræsentanten fra fylkesmannen opfattede revideringen af lovgivningen som påkrævet på grund af den negative udvikling man havde set i strandzonen, men virkemidlerne har nok ikke ændret praksisen i Vestfold. Baggrunden er den strenge praksis man historisk har haft i Vestfold siden indførslen af RPR-O i 1993, som bliver beskrevet som en *"norm"* der nu er blevet udbredt til hele landet. Repræsentanten for Nøtterøy kommune forklarede også at forvaltningen ikke har ændret karakter netop på grund af de tidligere RPR-O, som har været en integreret del af kommunens strandzoneforvaltning. Det viser sig ved at byggegrænserne langs sjøen næsten 100 pct. stemmer overens med de tidligere RPR-O ifølge repræsentanten for kommunen. Både byggeforbuddet, *"anden byggegrænse"* og SPR kan tolkes som en instrumentel tilgang, hvor man fra statens side har identificeret et problem, fundet sammenhængen mellem årsag og virkning og valgt et passende virkemiddel. Jeg skal ikke gå dybere ind i legitimiteten af RPR-O da tiltaget blev implementeret, men undersøgelsen viser i hvert fald at man tilsyneladende har accepteret en mere restriktiv strandzoneforvaltning i forhold til resten af landet, herunder i Nøtterøy ved at indtegne en decideret strandzoneafgrænsning i kommunernes planer.

Informanten fra fylkesmannen fortalte samtidig at det vigtigste resultat af ny PBL og SPR er legitimeringen af den gældende forvaltning og lovgivning, da man nu kan henvise klart og tydeligt til både PBL og SPR uanset hvor i landet man er, før var dette kun forbeholdt myndighederne i Oslofjordregionen. Repræsentanten for Nøtterøy kommune delte synet på det nye byggeforbud og forklarede meget firkantet, at byggeforbuddet i PBL af 1985 kun gjaldt for områder hvor der ikke i forvejen var udarbejdet planer og udtaler polemisk, at hvor der var lokalt politisk flertal for det, så kunne man fravige byggeforbuddet med henvisning til rækken af undtag kommunerne kunne benytte sig af for at fravige byggeforbuddet foruden *"særlige grunner"* i dispensationsbestemmelsen jf. PBL af 1985. Repræsentanten er af den holdning at det reviderede byggeforbud har givet kommunerne et *"rum"* til at kunne planlægge i strandzonen inden for en ramme som overordnede

myndigheder finder forsvarligt. Medmindre kommunen aktivt har gået ind og vurderet en konkret reguleringsplan og fastsat en særskilt byggegrænse, så lader udbygning sig i princippet ikke gøre i byggeforbudszonen. Dette stemmer overens med hensigten i ny PBL, hvor udbygning særskilt skal begrundes i plan i form af byggegrænser Innjord (2010). Repræsentanten opfatter det nye byggeforbud som en betydelig indstramning men hvor rammerne er blevet tydeligere. Før var strandzoneafgrænsningen gennem RPR-O ikke altid let at forstå og kunne være fastsat uden nogen nærmere begrundelse.

Egentlig syntes repræsentanten fra fylkesmannen at formålet med SPR er både tydeligt men samtidig også lidt selvmodsigende, da man i teorien kan "lime" sætninger fra hele SPR'en ind for både at promovere og hindre udbygning. Dette støttes op af fylkeskommunens udtalelser om at SPR komplicerer forvaltningen, især at RPR-O er lagt ind i den nye SPR har været vanskeligt at forholde sig til for kommunerne. Resultaterne fra interviewene om "anden byggegrænse" viser at uklarhederne først og fremmest handler om forholdet til det reviderede byggeforbud. Det var en klar hensigt med byggeforbuddet at indskærpe lovværket for at minimere kommunernes muligheder for omgå bestemmelsen. Repræsentanten for fylkeskommunen fortalte at det komplicerer forvaltningen af strandzonen når man på den ene side har et skærpet byggeforbud, men på den anden side har indført et "afvig/en tilladelse" i samme paragraf. Dem som ønsker at udbygge har nok fået den opfattelse, at det er mere enkelt at bygge i strandzonen end før, da ny PBL åbner op for tiltag i 100 metersbæltet som egentlig ville være blevet behandlet som dispensationer i PBL af 1985. Repræsentanten informerede yderligere om at der ses en tendens til at byggeforbuddet tilsidesættes og kommunerne i stor grad fokuserer på mulighederne for at fastsætte byggegrænse. Dette kan tolkes negativt da Innjord (2010) viser til at SPR vil kunne bidrage til en nødvendig samordning og styrke forudsigbarheden for de regionale og kommunale myndigheder ved at sikre en mere effektiv planlægning.

De empiriske fund kan tyde på at hensigten med indstramningen af byggeforbuddet deles af de regionale og kommunale myndigheder, men at SPR ikke har ændret forvaltningspraksissen i Nøtterøy kommune. Dette understøttes i Harvold et al. (2015) som foretog en evaluering af SPR og konkluderer med, at der findes få indikationer på at SPR har haft nogen væsentlig effekt på planlægningen i strandzonen. Ligeledes har Martens (2013) set på virkningerne af SPR hvor fokus var på Tromsø og Karlsøy kommuner. Kommunerne er beliggende i zone 3 og viser at SPR ikke har medført nogen ændringer i kommunernes sagsbehandling men bekræftede eksisterende praksis. Dette stemmer overens med resultaterne af mine interviews, dog har SPR i stedet en indirekte virkning da retningslinjerne er integreret i den regionale plan og vejleder til fastsættelse af byggegrænser og som Nøtterøy kommune baserer sin strandzoneforvaltning på.

Repræsentanten for fylkeskommunen anser det som negativt at kommunerne fokuserer på "anden byggegrænse", da loven åbner op for en legitimering af det som informanten kalder for "tilladte tiltag" i området fra 15 meter og op til 100 meter hvor der er fastsat byggegrænse. Dette anser repræsentanten som en uheldig udvikling som ses ved at kommunerne i stor grad tilsidesatte byggeforbuddet i deres planlægning og i stedet fokuserede på "anden byggegrænse". Der er skabt et indtryk af at det er ok at udbygge så længe man bare har indtegnet byggegrænse.

I bund og grund forklarer repræsentanten at byggegrænsen er til for at kommunerne skal kunne håndtere eksisterende bebyggelser og for at kunne lægge til rette for en naturlig udvikling.

Undersøgelsen af forarbejderne til ny PBL viser dog til at "anden byggegrænse" netop skal sikre at kommunerne i højere grad foretager grundige vurderinger når man ønsker at fravige byggeforbuddet. Udbygning skal foregå gennem planer som differentierer hensynene baseret på en konkret vurdering, hvilket i øvrigt også er en central hensigt med SPR. SSB's status over byggeaktiviteten i strandzonen fra 2015 viser at der bygges mindre men arealet som er tilgængeligt for almenheden krymper stadig. Spørgsmålet er om man kan se en nedgang i det totale antal tiltag samtidig med at de tiltag som vedtages gennemføres via plan. Harvold et al. (2015) har set på tal fra Oslofjorden i perioden 2010-2013 som viser at ansøgninger om tiltag efter plan er faldet markant med 52 pct. i perioden, dog er dispensationer ikke faldet i samme grad. Det skyldes at der i stor grad ansøges om erstatningsbyg i regionen, noget interviewet med fylkeskommunen og analysen af centrale plandokumenterer bekræfter, hvor netop restaurering af ældre bygninger som øger i størrelse er en udfordring. Harvold et al. (2015) konstaterer endvidere at tallene dog ikke giver grundlag for at strandzonen er blevet mere planstyret efter indførslen af SPR.

7.2 Konkretisering af byggeforbuddet, SPR og "anden byggegrænse" i regional plan og kommuneplanen arealdel

Anden underproblemstilling skulle undersøge følgende: *Hvordan har man i regional plan for kystsonen i Vestfold konkretiseret byggeforbuddet og "anden byggegrænse" jf. PBL § 1-8 og i forhold til principperne i SPR, og hvordan er disse føringer integreret i kommuneplanens areal for Nøtterøy?*

Interviewene viste at man brugte ganske meget tid på at sætte sig ind i forarbejderne til det nye byggeforbud, for at finde ud af hvad intentionen egentlig var som skitseret i afsnit 7.1. Hvordan skulle man forklare indskærpelsen af byggeforbuddet samtidig med at man kunne fravige byggeforbuddet via "anden byggegrænse"? Repræsentanten fra fylkesmannen forklarede processen med at oversætte de statslige føringer i regional plan og vejleder som værende lidt "lotto" i forhold til de konkrete tiltag som skulle sættes i værk. Især var det vanskeligt at håndtere "anden

byggegrænse" i vejlederen som skulle være et redskab for kommunerne og derfor havde man flere møder med KMD angående tolkningen af lovgivningen. Arbejdet blev forklaret som værende omfattende og man gennemgik hver "eneste meter" af kystlinjen og trak byggegrænserne derefter. Hovedprincippet blev at man konkret vurderede hvilke områder som var naturlige at udvikle i tilknytning til tætsteder og byer samtidig med, at områder som er vigtige for almenheden og store åbne områder som ikke var udbygget fra før blev sikret for fremtiden. Derfor var det vigtigt at skelne mellem tætbebyggede områder og spredt bebyggelse som henholdsvis fik byggegrænserne trukket foran og bagved sig. Dette anerkendes både i forarbejderne til ny PBL og i SPR, ved at der åbnes op for en yderligere lokal differentiering da man ikke fuldt ud kan tage hensyn til alle lokale forhold. Repræsentanten for fylkeskommunen fortalte at fokus i planprocessen var at gøre SPR håndgribelig for kommunerne samtidig med at man tog hensyn til RPR-O, men det var vanskeligt især fordi RPR-O'en nu er blevet inkorporeret i SPR.

I den regionale plan har man gået bort fra inddelingen af kystzonen som foreskrevet i RPR-O og har udspecificeret kategorierne og opdelt dem yderligere i forhold til retningslinjerne i SPR. Kystzonen inddeles nu i fire zoner, 100 metersbæltet som følger af § 1-8 i PBL og SPR er blevet inddelt i to zoner, henholdsvis området mellem sjø og byggegrænse (zone II) og område fra byggegrænse til 100 metersgrænsen (zone III). Sjøområderne er placeret i zone I og området mellem 100 metersbæltet og grænsen for virkeområdet jf. de tidligere RPR-O og den regionale plan ligger i zone IV.

Selvom interviewene viser at det har været vanskeligt at tolke føringerne i gældende lovværk for strandzonen har man formået at modificere retningslinjerne jf. pkt. 5.2 i SPR. Særligt for zone III i området mellem byggegrænse og 100 metersbæltet har man konkretiserede retningslinjerne i SPR yderligere, igen med henblik på en lokal differentiering. Dette kommer til udtryk ved at byggegrænsen maksimalt kan fastsættes 5 meter nærmere sjøen end vægliv på hovedbygningen, men ikke nærmere end 15 meter fra sjøen i byggeområder for bolig og fritidsbebyggelse. Ud fra de generelle retningslinjer i den regionale plan skal alternative placeringer for hovedbygningen ske i retning bort fra sjøen jf. pkt. 5.2 i SPR. Et andet centralt element i den regionale plan er det klare skille mellem boligområder og fritidsbebyggelse som er et dominerende element i strandzonen for Vestfold. Her giver regional plan også føringer for størrelsen i zone III, hvor fritidsboliger maksimalt er sat til 90 m² BYA i modsætning til 130 m² for boliger og skal vurderes i den enkelte sag. Dette skyldes at konfliktniveauet anses som højere i forhold til almindelige boliger som ofte ligger i tilknytning til eksisterende tætsteder, anlæggelse af nye fritidsboliger kan dermed anses som en "bit-for-bit-udbygning" med privatiserende effekter Winge (2013). Man har her igen forsøgt at tilpasse SPR til lokale forhold jf. pkt. 4.2 i retningslinjerne. Dette støtter op om de betragtninger skitseret i

interviewet med repræsentanten fra fylkeskommunen og i øvrigt Harvold et. el. (2015), hvor der gives dispensationer i forhold til erstatningsbyg og i Myklebust & Schütz (2012) hvor det forklares, at netop i zone 1 som Vestfold er beliggende i skal værnet være særlig strengt hvilket kan ses som en væsentlig indstramning i forhold til det eksisterende byggeforbud. Her vises det til som gennemgået i afsnit 4.4, at SPR lægger føringer for hvad og hvordan der kan udbygges, blandet andet skal der være en streng praksis når det gælder anlæggelse af fritidsboliger, udvidelse af eksisterende samt placering af boligen.

Den vanskelige proces med at inkorporere RPR-O i den regionale plan som baserer sig på SPR, kommer til udtryk i zone IV. Virkeområdet for SPR og byggeforbuddet borfalder som udgangspunkt i disse områder som står i en såkaldt økologisk sammenhæng med de nære strandarealer. Processen med at værne områder uden for 100 metersbæltet noterer man sig også i pkt. 2 i SPR, hvor virkeområdet for SPR bør ses i sammenhæng med § 11-7 andet led nr. 6 angående arealformål udlagt til *"bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandzone"*. Innjord (2012) forklarer at hensigten med denne bestemmelse er at se arealbrugen af disse områder i sammenhæng. Den regionale plan med tilhørende vejleder for byggegrænser opsætter specifikke virkemidler om hvilke bestemmelser som kan bruges for at værne de åbne områder som ikke beskyttes af byggeforbuddet i 100 metersbæltet. Det er især ved at udlægge områder som ikke kan karakteriseres som tætsteder via arealformålene i § 11-7 andet led nr. 5 og 6 samt hensynszoner jf. § 11-8 tredje led bogstav c. Interviewene viser at det har været et vigtigt aspekt at sikre disse områder i forhold til fastsættelse af byggegrænser fordi fritidsboliger netop anses som den største trussel i forhold til den åbne karakter af kystzonen. Repræsentanten for fylkeskommunen fortalte at man besluttede kun at indtegne byggegrænser i områder som allerede var afsat til bebyggelse af hensyn til signalværdien. Områder med en åben karakter som enten står i en direkte økologisk sammenhæng med strandzonen, LNF-områder eller områder med spredt bebyggelse har ikke fået fastlagt byggegrænse, da der som udgangspunkt er forbud mod ny udbygning. Man har dog tilføjet i en sætning at det alligevel bør vurderes at trække byggegrænse i LNF-områder med spredt bebyggelse og samtidig har man indskrevet en retningslinje hvor ny fritidsbebyggelse ikke tillades i nye byggeområder og som spredt bebyggelse. I gennemgangen af *"anden byggegrænse"* viser forarbejderne at fastsættelse af byggegrænser skal sikre, at kommunerne udvikler strandzonen via planer og ikke dispensationer når man ønsker at fravige byggeforbuddet.

I interviewet med kommunen oplyste repræsentanten at man baserer sin forvaltning af strandzonen på føringerne i den regionale plan med tilhørende vejleder som har været et uundværligt redskab for at fastsætte byggegrænserne. Den regionale plan er brugt i udformningen af generelle bestemmelser til kommuneplanen blandt andet angående størrelse på fritidsboliger. I

kommuneplanens arealdel kan det læses, at man ønsker at videreføre den strenge praksis som SPR lægger op til, herunder at sikre de åbne områder som ligger i tilknytning til 100 metersbæltet således de værnes i mod privatisering. De områder som står i direkte samspil med strandzonen herunder LNF områder værnes ved at bebyggelse uden for 100 metersbæltet som udgangspunkt er at anse som spredt bebyggelse jf. § 11-11 første led nr. 2 som skal ses i sammenhæng med § 11-7 andet led nr. 5 og 6. I arealdelen oplyses det videre at kommunen opretholder skillet mellem boligområder og fritidsboliger, da man i arealdelen fastslår at der i hele kommunen er forbud mod at fradele areal til og/eller opføre ny fritidsbebyggelse på nær facadeændringer jf. § 1-6 og jf. § 11-11 første led nr. 2.

Det viser sig at man i vejlederen om byggegrænser har knyttet sig nært op til retningslinjerne i SPR og udspecificeret pkt. 5.2 første kuglepunkt om, at byggetiltag ikke skal have negative virkninger for almene værdier og hensyn, hvilket udmøntede sig i 6 hovedprincipper som kommunerne bør tage hensyn til når de fastsætter byggegrænse. Ud fra de 6 hovedprincipper til fastsættelse af byggegrænse har kommunen udfærdiget sit eget forslag som udmønter sig i 3 retningslinjer som ligger til grund for "anden byggegrænse". Hvor byggeforbuddet er ophævet skal 1) almenhedens værdier og behov være dominerende, 2) ny bebyggelse skal placeres så langt borte fra sjøen så mulig og være med til at bedre landskab og almen tilgang til sjøen, 3) forbindelser til friluftsområder, strand og sjø skal opretholdes og videre udvikles. Processen med fastsættelse af byggegrænser i Nøtterøy beskrives som værende omfattende og kompliceret. Repræsentanten fortalte at man endte op med at sende kommuneplanen på høring med to forskellige byggegrænser langs sjøen da politikerne ikke kunne enes om et forslag. Det vil sige at rød og blå byggegrænse var et resultat af kommunens egen planproces inden vejlederen og den regionale plan var udfærdiget. Det var først da man fik vejlederen som baserede sig på retningslinjer udarbejdet i regionalt regi at man fik vedtaget en byggegrænse som både fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunestyret accepterede.

Konkretiseringen af virkemidlerne i regional plan og kommuneplanens arealdel viser et vigtigt skille mellem norm og virkelighed dvs. mellem planlægning og politik. Kleven (1998) har skrevet i *"planlegging og politikk – en kritisk refleksion"*, at planlægning som faglig og metodisk disiplin bygger på en form for rationalitet som vanskelig lader sig forene med virkeligheden ude i kommunerne som er styret politisk. Han viser til at planlægningen som udgangspunkt søger det optimale og politikerne det mulige hvilket processen med fastsættelse af byggegrænser i Nøtterøy kommune viser til.

Kleven (1998) skriver endvidere at de to virkeligheder som planlægningen og det politiske repræsenterer, ikke kan erstatte eller udelukke hinanden. Derfor må planlæggerne forstå at de normer som driver planlægningen og virkeligheden som der opereres i, ikke altid stemmer overens. I

dette eksempel fra Nøtterøy risikerer planlægningen ifølge Kleven (1998) at miste legitimitet hvis den påtager sig opgaver som vanskelig lader sig løse. Dette viser sig også i antal høringsudtalelser til kommuneplanen, da man måtte indkalde til ekstra møde hvor man særskilt behandlede udtalelser til "anden byggegrænse". Mange af udtalelserne efterspurgte grundejerns rettigheder. Tilsyneladende accepterer Nøtterøy kommune føringerne i den regionale plan med vejleder og har lagt dem til grund i kommuneplanen, men det var en vanskelig proces især da byggegrænserne skulle fastsættes.

7.3 Regional plan og planproces som et vertikalt samordningværktøj

Tredje underproblemstilling skulle undersøge følgende: *Hvordan den regionale plan og planproces har fungeret som et vertikalt samordningværktøj i den kommunale planlægning for strandzonen i Nøtterøy?*

For at kunne besvare underproblemstillingen kræver det en vurdering af hvad ny PBL egentlig skal give et svar på. Ud fra undersøgelserne af de tendenser man har observeret inden for planlægningen som fagfelt er den offentlige-demokratiske planlægning i stigende grad udfordret af private aktører. Dette ses ved at den tidligere centralistiske og hierarkiske styring af samfundet har udviklet sig i en mere decentral og flad styring og staten agerer derfor ikke længere som en autonom planaktør men har i stedet fået rollen som planforvalter. Planlægningen skal derfor i dag varetage flere opgaver parallelt med, at der er foregået en demokratisering af planlægningen. Dette betyder at der stilles større krav og spørgsmål til den faglige ekspertise som myndigheder lægger til grund for planlægningen, både fra centralt hold og ude i kommunerne. Denne udvikling komplicerer planlægningens rolle som diskursbærende og skabende i arealforvaltningen og man er nødt til at finde nye styringsmåder. En af metoderne som er foreslået er nye samarbejdsarenaer som skal sikre at alle centrale aktører herunder offentlige og private finder frem til fælles løsninger.

Jensen (2011) skriver at overgangen fra government og governing til governance som præger den moderne samfundsplanlægning stiller store krav til indretningen af plan- og bygningslovgivningen og opsummere sit syn på ny PBL in "*Hvor går norsk planlegging*". Han skriver blandt andet at plandelen stadig er hierarkisk opbygget og stadig har det "*synoptiske planideal*" som sit grundfjeld hvor nye temaer såsom blandt andet "*bærekraftig udvikling*" og "*hensynssoner*" skal lægge til rette for en stærkere offentlig styring på trods af at praksis har vist det modsatte. Samtidig åbner loven op for "*arenaer for samhandling*" på både vertikalt og horisontalt niveau. Han tilføjer at dermed videreføres et tanke sæt som skal dække alle vigtige behov og sider ved planlægning, selvom det er umuligt.

Disse to modstridende tanke sæt viser sig allerede i formålsparagraffen jf. § 1-1 andet led i PBL om at loven skal bidrage til samordning og give grundlag for vedtag om brug og værn af ressourcer. Dette

knyttes op på § 3-1 som blandt andet viser til at planlægningen skal fremme helhed ved at sektorer, opgaver og interesser i et område ses i sammenhæng gennem samordning og samarbejde om opgaveløsning. Offentlige myndigheder har ligefrem ret men også pligt til at deltage i planlægningen jf. § 3-2. Mangel på især offentlig samordning kan få den uheldige effekt at andre aktører herunder private kan følge deres egen dagsorden i en tid, hvor den offentlige-demokratiske planlægning anses som under pres.

For at integrere forskellige aktører i legitimerende planprocesser kan den kommunikative- og samarbejdende tilgang til planlægningen jf. kapitel 2, være en løsning for at opnå samordningsambitionerne som anvist i PBL. Kommunikativ planlægning står traditionelt i modsætning til den instrumentelle tilgang, som er nært knyttet til den synoptiske tankegang som der refereres til i Jensen (2011). Det kan tyde på at staten i forbindelse med revideringen af PBL både benytter en instrumentel og kommunikativ tilgang og Farner (2003) viste til at kommunikativ og instrumental planlægning ofte kombineres, da hver tilgang har sine styrker og svagheder. Det kommunikative planlægningsideal vil være gunstigt at benytte i den overordnede planlægning i forbindelse med konsensusopbygning. Den instrumentelle planlægnings mål-middel fokus kommer derefter til sin ret, når det man har opnået konsensus om hvad som skal operationaliseres.

Flere tegn i den regionale planproces tyder på at Farner (2003) understøttes i sine antagelser om at den kommunikative og instrumentelle tankegang har suppleret hinanden i forbindelse med den regionale planproces. Regional planlægning jf. ny PBL er nødvendig for at løse opgaver og interesser som går ud over kommuneniveauet, herunder kyst- og strandzoneforvaltning og det er vigtigt at kommunerne inddrages tidligt i planfasen. Regional planlægning vil ofte tage for sig opgaver af mere afgrænset karakter, men det understreges at det er vigtigt at regionale planer følger op på mål og retningslinjer fra statsligt hold hvilket understøtter den instrumentelle tankegang, samtidig må disse tilpasses regionale og lokale forhold hvilket vægtlægger det kommunikative ideal.

De empiriske undersøgelser viser at der var flere motiver for at udarbejde ny regional plan for kystzonen. Kysten beskrives som en del af identiteten til Vestfold og tiltrækker et stort antal turister hvert år som ønsker at benytte kysten til rekreation. Samtidig har det vist sig at muligheden for rekreation også er et væsentligt element når folk ønsker at bosætte sig permanent i Vestfold og arbejdspladserne følger herefter. Bevarelsen af kystzonen er derfor ikke kun en national interesse og opgave men også en regional og lokal. Informanten for fylkeskommunen fortalte at fylkestinget besluttede at revidere retningslinjerne i gældende fylkesdelplan som skulle omarbejdes i samsvar med ny lovgivning. RPR-O pålagde kommunerne at indtegne en decideret strandzonegrænse, men kommunerne havde frihed til at gøre den smallere eller bredere end 100 meter hvilket førte til en forskelligartet forvaltningspraksis kommunerne i mellem. Potentielt kunne den forskellige praksis

skabe konflikter hvor borgerene oplever det som en forskelsbehandling og lovgivningen vil miste legitimitet.

Ud fra interviewene og studierne af plandokumenterne erkender man i Vestfold nødvendigheden af en restriktiv strandzoneforvaltning. Denne holdning fremgår også af repræsentanten fra kommunen som fortæller, at man havde brug for at ensrette forvaltningen af strandzonen på tværs af kommunegrænserne for at imødegå en uønsket konkurrence mellem kommunerne om at tiltrække investeringer og nye indbyggere. Kommunerne i Vestfold er relativt små og derfor er både en horisontal og vertikal samordning vigtig. Det fremgår også af plandokumenterne at retningslinjerne ikke er juridisk bindende, men kan give grundlag for indsigelser hvis føringerne ikke er indarbejdet i kommunernes planlægning. Endvidere vægtlagde repræsentanten for fylkeskommunen at den regionale plan er et samarbejdsprojekt som legitimeres af, at kommunerne selv har deltaget i udarbejdelsen og dermed fået et ejerskab til dokumentet. Kommunerne har også haft et væsentligt incitament for at deltage, da byggeforbuddet træder i kraft hvis ikke der indtegnes "anden byggegrænse" i kommuneplanerne.

Dette kan tolkes som om at den kommunikative tilgang har været i brug. I kapitel 2 vises der til at den kommunikative tilgang er optaget af såkaldte meningsdannelsesprocesser hvor de forskellige aktører skal argumentere og forsvare deres holdninger på en overbevisende og rationel måde, da planlægningen ikke kun er videnskab men også politik. Dette understøtter informanten fra fylkesmannens udtalelser i forbindelse med planprocessen, hvor det blev fortalt at man i stor grad lempede på sit udgangspunkt. Fra at byggeforbuddet skulle gælde fra 100 meter og ud til kysten arbejdede man sig imod hinandens udgangspunkt. Hvis man var for kategorisk i sin krav, så ville man skulle kæmpe om hver eneste meter i strandzonen og det vil være en uheldig mening for informanten. Det viser at man i Vestfold har været interesseret i at løse udfordringerne med kystzoneforvaltningen, noget som støtter op om den herredømmefrie dialog hvor man er interesseret i at komme til fælles forståelse og enighed parterne imellem. Det kan tilføjes at hele formålet med "anden byggegrænse" kan tolkes i en kommunikativ kontekst. Hvis ikke kommunerne fastsætter byggegrænser så vil byggeforbuddet stadig gælde. Det vil sige at man ikke påtvinger folk en bestemt handlingslogik, men tvinger folk ind i en situation hvor de skal lytte til hinanden som Farner (2003) beskriver det.

En af ankepunkterne i kommunikativ planlægning er idealet om den tvangsfrie diskurs og fraværet af magt. Kritikerne hævder, at planlægning i bund og grund er politik og handler om hvilke planpolitiske magtpositioner som etableres omkring planspørgsmål og derfor forbliver den kommunikative ide en utopi i den virkelige verden. Dette udsagn understøttes af repræsentanten for fylkesmannen som

fortæller at kommunerne er gode til at tage hensyn til nationale og regionale mål, men det er kun fordi overordnede myndigheder kan udtale sig til planerne. Repræsentanten er overbevist om at det ville have set anderledes ud hvis ikke fylkesmannen var en regulerende faktor på området og man skal være opmærksom på magtperspektivet når man er overordnet myndighed. Der henvises til de mange indsigelser som fylkesmannen havde til den sidste rullering af kommuneplanen efter den regionale plan med tilhørende vejleder var udarbejdet. F.eks. havde kommunerne konsekvent lagt byggegrænserne på 15 meter til sjøen hvilket er det nærmeste man kan bygge til sjøen.

7.4 Kommunal planlægning i lys af nye statslige føringer for strandzonen og regional plan for kystzonen

I hovedproblemstillingen skulle undersøge følgende: *Hvordan fungerer den kommunale planlægning i strandzonen for Nøtterøy i lys af ny PBL, SPR og regional plan for Vestfolds kystzone?*

De empiriske undersøgelser, dokumentstudierne og gennemgangen af underproblemstillingerne viser nogle interessant aspekter ved det norske plansystem som jeg vil trække frem. Først og fremmest er erfaringerne med den nye planlovgivning er begrænset. Det vises i afsnit 1.5 om "kundskabsstatus om planlægning i strandzonen" at der er udarbejdet relativt få rapporter om strandzonen som viser effekterne af ny PBL i relation til byggeforbuddet, "anden byggegrænse" og SPR. En grund kan være at de nye føringer ihvertfald for Vestfold og Nøtterøy først er blevet implementeret efter udarbejdelsen af den regionale plan med tilhørende vejleder som blev vedtaget i 2014. Det er en kort tidsramme at evaluere virkninger af ny lovgivning på, men Harvold et al. (2015) og Martens (2013) har set på de nye føringer. Denne opgave understøtter fundene som generelt viser at SPR ikke har ændret nævneværdigt på planlægningspraksissen i Vestfold hvilket skyldes historiske betingelser, hvor man har været underlagt RPR-O for Oslofjordregionen siden 1993.

Undersøgelsen viser at SPR nu bliver indarbejdet og modificeret i kommuneplanens arealdel for Nøtterøy via den regionale plan for kystzonen. Harvold et al. (2015) kommer frem til i en af sine konklusioner, at erfaringer med SPR på regionalt og kommunalt niveau er blandet, men det vurderes at SPR kan være nyttige og udvikles endnu mere. Erfaringerne fra Vestfold og Nøtterøy viser, at SPR er blevet brugt til at tydeliggøre byggeforbudsbestemmelsen ved at virke som et middel for integreringen af byggegrænser i 100 metersbæltet. Det understøttes i Mylkebus & Schütz (2012) som viser til at SPR vil gøre det enklere for kommunerne at balancere nationale og almene interesser op i mod hvad der ligger inden for det kommunale handlerum. Spørgsmålet er derfor om kommunen faktisk balancere disse interesser. Ud fra interviewet med repræsentanten fra kommunen vægtlægges rummet for at planlægge og det fremgår af fylkeskommunens udtalelser at kommunerne

i stor har fokuseret på byggegrænser og til dels set bort fra byggeforbuddet. Vestfold er underlagt det strengeste regime jf. SPR ved at være placeret i zone 1, men ud fra interviewet med kommunen skaber det dog ikke problemer da man er vant til at integrere nationale føringer i kommunens planlægning for strandzonen. Det kan tolkes som om at kommunerne anser "anden byggegrænse" som et udbygningsværktøj ved at SPR legitimerer en planlægning indenfor 100 metersbæltet som ellers ville være beskyttet via det generelle byggeforbud. Så længe kommunerne har taget højde for føringerne i SPR hvilket henviser til det "rum" repræsentanten for kommunen fortæller om, så bortfalder byggeforbuddet de facto. Det oplyses dog at arbejdet med at fastsætte byggegrænser i strandzonen har været omfattende og ressourcekrævende og man endte med at sende to forslag til byggegrænse på høring fordi man ikke opnåede konsensus om en grænse. Repræsentanten for fylkesmannen oplyste endvidere at man gennemgik "hver eneste meter" af strandzonen da man skulle fastsætte byggegrænser. Noget som understøttes i masteropgaven til Nesland (2013) som undersøgte Tvedestrand kommunes integrering af byggegrænser i kommuneplanens arealdel. Repræsentanten for fylkeskommunen fortæller også at man blandet andet så på erfaringerne fra Tvedestrand og det blev vurderet at en regional plan var det rigtige redskab for Vestfold, da opgaven ansås som værende for voldsom i omfang for de enkelte kommuner. Processen med at udarbejde en vejleder og fastsættelsen af byggegrænser viser en vilje til at planlægge for at undgå en "bit-for-bit udbygning". Interviewene viste da også at man både hos fylkesmannen, fylkeskommunen og i Nøtterøy kommune var enige om behovet for en ensretning af strandzoneforvaltningen. Repræsentanten for fylkesmannen viser ligefrem til at kommunerne er blevet gode ambassadører for planen, men det erkendes at det kun er i kraft af fylkesmannens funktion som kontrolmyndighed, ellers havde det helt sikkert set anderledes ud. Dette viser til en instrumentel tankegang hvor fylkesmannen står op som en garantisk for de statslige føringer men afspejler også et centralt dilemma inden for planlægningen, hvor centrale myndigheder kan indskrænke eller udvide de lovgivningsmæssige rammer som kommunernes kan planlægge indenfor, men for at ændringerne skal accepteres må de forankres lokalt ude i kommunerne Amdam (2014). Gennemgangen af den regionale plan som et vertikalt samordningsværktøj viser at den kommunikative tilgang kan være en løsning for at legitimere de statslige føringer ved sit fokus på proces og medvirkning som kan udvikle sig til meningsdannelsesprocesser, hvor både fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen skal argumentere og forsvare deres standpunkter på en overbevisende måde. Det erkendtes i interviewet med repræsentanten for kommunen at overordnede myndigheder og kommunerne opererer ud fra forskellige virkeligheder, hvor man i kommunen har et tydeligt udviklingsperspektiv vægtlægger fylkesmannen i større grad værn. Planprocessen i Nøtterøy kommune viser også til det skille som findes mellem det planlægningsmæssige ideal og politik som bekrævet i Kleven (1998) og omtales som forholdet mellem det optimale og mulige. Interviewet med

den ansatte i kommunen viste en konsensus om ensretning af strandzoneforvaltningen men byggegrænserne skabte alligevel konflikt inden vejlederen var udarbejdet. Dette understøttes også i en af hovedkonklusionerne til Kittilsen (2014) som i opgaven *"Vage statlige signaler og komplekse lokale udføringer"* undersøgte en interkommunal planproces i Hordaland og blandt andet fandt frem til den meget dækkende overskrift på opgaven. Man kom til enighed om overordnede principper men når de skulle konkretiseres lokalt skabte det problemer. Dette kan overføres til kommuneplanprocessen i Nøtterøy kommune hvor fastsættelse af byggegrænserne førte til konflikt, men vejlederen hjalp her med at løse problemerne. Det skal dog nævnes at Kittilsen (2014) omhandler interkommunalt samarbejde jf. § 9-1 i PBL. En anden rapport udført af Stokke et al. (2008) undersøgte hvorfor nedbygningen af bynær strandzonen fortsætter. Her viste det sig at de offentlige- og almene interesser står svagt over for private grundejer- og udbygningsinteresser, som traditionelt opfatter kysten som et sted for brug, bosættelse og bebyggelse, altså en norm. Konkret fungerede fylkesmannen som den vigtigste garantist for almenhedens interesser ved at kontrollere og vejlede kommunerne i deres forvaltning og planlægning.

Ud fra fundene i opgaven ses der en opfattelse af at der findes en grundlæggende modsætning i plansystemet mellem ønsket om en stærkere offentlig styring samtidig med man åbner op for arealer for samhandling som Jensen (2011) også skriver om. Den generelle demokratisering af planlægningen har ført til en nedbrydning af staten som planaktør og fremstår nu som planforvalter. Jeg vil tillade at tage et skridt endnu videre og se på det overordnede formål med ny PBL, nemlig at loven skal fremme bærekraftig udvikling til bedste for den enkelte, samfundet og fremtidige generationer jf. § 1-1 første led. Jensen (2011) skriver at loven stadig bygger på det synoptiske ideal som står den instrumentelle tankegang nær, men samtidig lægger den tilrette for samhandling som den kommunikativ tankegang kan fremme. Spørgsmålet man må stille sig er, om ny PBL faktisk skaber rammerne for den bærekraftige udvikling.

Som også nævnes i afsnit 7.1 opfatter repræsentanten for kommunen revideringen af byggeforbuddet og indførelsen af "anden byggegrænse" som en indstramning der dog har skabt tydeligere rammer for kommunerne og fortalte at hvis man spørger politikerne så havde fastsættelsen af byggegrænser nok været helt anderledes. Hovedopgaven for den kommunale planlægning er balanceringen af politikernes ønsker om udvikling set i forhold til statslige føringer og derfor har man ude i kommunerne en anden tilnærmelse til byggeforbuddet lokalt. Denne holdning stemmer overens med udtalelserne til repræsentanten for fylkesmannen som informerede om, at man måtte lempe på sit udgangspunkt om at byggeforbuddet skulle gælde fra formålsgrænsen og arbejdede sig imod hinanden og til sidst opnåede man målet om en restriktiv byggegrænse.

Et eksempel på denne grundlæggende modsætning er et vedtag i kommuneplanens areadel som både fylkesmannen og fylkeskommunen havde indsigelse til. Dette skal gjaldt arealplanen for B 34 Brua/hjemseng (Kanalbyen), hvor man ønsker at omdisponere et betydeligt areal i 100 metersbæltet for at ligge tilrette for boligudbygning. Det fremgik af planen at kommunen havde vurderet alternative placeringer men det ville virke negativt ind på blandt andet matjord og turterræn. Både fylkesmannen og fylkeskommunen havde indsigelse på baggrund af at området ligger i 100 metersbæltet jf. PBL § 1-8 og at området havde store naturværdier. Klima- og miljødepartementet var bevidste om de negative konsekvenser ved udbygningen, men mente at indsigelserne til planen i stor grad er imødekommet i form af afbødende tiltag. KMD tilsluttede sig Klima- og miljødepartementets ræsonnement så længe at de afbødende tiltag føres frem og godkendte tiltaget. Kanalbyen er et eksempel som viser "at undtagelsen bekræfter reglen" og skildrer meget godt selve formålet med PBL jf. § 1-1, at loven skal fremme den bærekraftige udvikling men skal samtidig give grundlag for vedtag om brug og værn af ressourcer. Eksemplet her viser igen til det Kleven (1998) omtaler som to virkeligheder, nemlig planlægning og politik. Kanalbyen kommer i åbenlys konflikt med byggeforbudsbestemmelsen ved at tiltaget fører til en nedbygning af strandzonen og midsker almenheden tilgængelighed, hvilket kan tolkes negativt. Det positive i processen er dog at man har taget indsigelserne til følge og udarbejdet en separat konsekvensudredning som blandt andet nedjusterer antallet af boenheder og udlægger grøntstruktur og friområde jf. § 11-7 andet nr. 3, for at sikre almenhendes tilgængelighed i området. Dette viser at kommunen har foretaget en grundig planlægning af projektet for at få godkendt udbygning i området. Undersøgelserne af ny PBL viser at det er en altoverskyggende hensigt med revideringen af lovgivningen, herunder udbygning i strandzonen, at det skal foregå via planer hvilket konsekvensudredningen viser til og det fremgår samtidig af pkt. 5.3.2 i SPR at det er målet at etablere en bærekraftig udvikling gennem praktiseringen af en sektorovergribende politik på alle niveauer i samfundet. Eksemplet med Kanalbyen viser at man har foretaget en opvejning af brug og værn, hvor jeg har det synspunkt at kommunerne nok vil oversætte det til "afvikling kontra udvikling". Repræsentanten for fylkeskommunen opsummerer Kanalbyen meget godt og udtaler at det faktisk er et bevis på at plansystemet fungerer. Både fylkesmannen og fylkeskommunen har givet deres holdning til kende og er uenig i udfaldet, men som repræsentanten formulerer det så må man respektere afgørelsen og fremhæver at der er andre værdifulde arealer som også skal forvaltes uden for 100 metersbæltet.

8 Konklusion

Resultaterne fra studiet viser at det kommunale handlingsrum for planlægning i strandzonen generelt opfattes som indskærpet efter revideringen af PBL hvilket fremgår af forarbejderne, men forholdet mellem selve byggeforbuddet, "anden byggegrænse" og SPR fremstår i praksis uklart. I forbindelse med revideringen af byggeforbuddet fjernede man flere af de undtag som gjorde at kommunerne kunne fravige bestemmelsen, men man indførte samtidig et undtag om "anden byggegrænse". Hensigten var at hvis kommunerne ville fravige byggeforbuddet skulle det gøres i form af planer og ikke via en tiltagsbaseret forvaltning, som man havde oplevet via PBL af 1985. Resultaterne i opgaven viser at man fra kommunalt hold opfatter byggeforbuddet i form af "anden byggegrænse" som en mere tydelig ramme kommunerne kan planlægge indenfor og hvor overordnede myndigheder finder det forsvarligt. Samtidig er de overordnede myndigheder af den opfattelse at "anden byggegrænse" bevirker at kommunerne har for stort et fokus på muligheden for at fastsætte byggegrænse og dermed bliver hensynene til byggeforbuddet skubbet i baggrunden. Angående SPR viser resultaterne fra Vestfold at det ikke har ændret rummet for den kommunale planlægning i strandzonen, da man i Vestfold har været underlagt RPR-O siden 1993. Dette syn deles generelt af informanterne men formålet med SPR om at tydeliggøre de nationale interesser i strandzonen fremstår som tvetydigt i den forstand, at retningslinjerne både indskærper hensynene i byggeforbuddet og samtidig giver føringer for hvordan udbygningen skal ske hvis man fastsætter byggegrænser i 100 metersbæltet.

Resultaterne af planprocesserne i forbindelse med den regionale plan og vejleder viser at konkretiseringen af byggeforbuddet, SPR og "anden byggegrænse" var en vanskelig proces og man måtte holde møder med Departementet for at tolke føringerne. Et andet vanskeligt aspekt var at forene føringerne fra RPR-O i SPR (afsnit 5.3) og integrere dem i den regionale plan og vejleder. Resultaterne viser at man er gået bort fra strandzoneafgrænsningen i RPR-O, da den både kunne være bredere og smallere end 100 meter. I stedet har man inddelt kystzonen i 4 zoner med generelle retningslinjer samtidig med at man også har knyttet konkrete retningslinjer til hver enkelt zone. Man har benævnt de områder hvor RPR-O er bredere en 100 meter som zone IV, og for at ensrette forvaltningen på tværs af kommunegrænserne har man herefter brugt arealformålene i PBL jf. §§ 11-7 andet led nr. 5 og 6 samt § 11-8 tredje led bogstav c. Den regionale plan viser at man har udspecificeret føringerne yderligere jf. SPR pkt. 4.2 og lagt pkt. 5.2 i SPR til grund for udvikling af bebyggelse i 100 meterbæltet. Undersøgelsen viser at man i forbindelse med fastsættelsen af byggegrænser har gået meget detaljeret til værks og gennemgået "hver eneste meter" af strandzonen. På den måde har man kunnet vurdere hvor det var naturligt at udvikling kunne ske og hvor arealer skulle sikres for fremtiden.

Det fremgår ligeledes af undersøgelsen at kommunen har benyttet sig af den regionale plan når det kommer til udformningen af generelle bestemmelser til kommuneplanen herunder størrelse på blandet andet bygninger i 100 metersbæltet. Samtidig fremhæves vejlederen som et uundværligt værktøj. Kommuneplanprocessen hvor man skulle fastsætte byggegrænser var omfattende og man enedes først om en byggegrænse da vejlederen var udarbejdet.

Ud fra analysen af lovværket fremgik det at planlægning på regionalt niveau er nødvendig for at løse udfordringer som går udover kommuneniveauet. Fundene i opgaven viser at den regionale plan har bidraget til en legitimering af gældende lovværk via vertikal samordning, hvilket processen i forbindelse med fastsættelse af byggegrænser i arealdelen for Nøtterøy kommune viser til. Man kunne ikke enes om en byggegrænse, men da vejlederen var udarbejdet accepterede politikerne en byggegrænse baseret på de regionale føringer. Man kan få det indtryk at den manglende juridiske virkning af den regionale plan vil bevirke at kommunerne ikke retter sig efter den. Interviewene viser at det ikke er tilfældet og selve planprocessen har været en medvirkende faktor til det succesfulde resultat. I praksis viser planprocessen at det kommunikative og instrumentelle ideal kombineres ved at kommunerne selv var interesseret i at udarbejde en plan med fælles retningslinjer og bestemmelser. Hvis ikke byggegrænserne blev konkretiseret i plan, ville byggeforbuddet fortsat gælde. Kommunerne tidligt blev inddraget i planprocessen og de empiriske undersøgelser viser at den regionale plan er et samarbejdsprojekt som kommer alle til gode.

Grundlæggende viser fundene i opgaven viser at staten som udgangspunkt virker ambivalent når det kommer til byggeforbuddet. Dette får konsekvenser for hvordan myndigheder på et lavere niveau opfatter de statslige føringer for strandzonen. Indstramningen af byggeforbuddet og vedtagelsen af SPR skulle afspejle strandzonens vigtige betydning. Resultaterne viser at "anden byggegrænse" skaber tydeligere rammer for kommunerne samtidig med, at de overordnede myndigheder hvis rolle blandet andet er at kontrollere kommunernes planlægning finder at bestemmelsen komplicerer hensynet til byggeforbuddet. Denne ambivalens ses også i SPR som uddyber byggeforbuddet men samtidig giver retningslinjer for blandet andet placering af bygninger m.a. På den måde har SPR faciliteret fastsættelsen af byggegrænser i 100 metersbæltet som ses ved at man har integreret dem i både den regionale plan og kommuneplanens arealdel for Nøtterøy. At planprocessen i stor grad kom til at omhandle fastsættelse af byggegrænser kan tyde på at kommunerne anser "anden byggegrænse" som et udbygningsværktøj med SPR som hjælpemiddel. Arealplanen B 34 Brua/Hjemseng (Kanalbyen) er ihvertfald et bevis på at planlægning i strandzonen via en grundig og velbegrunnet planlægning ikke hindrer udbygning selvom man kommer i konflikt med føringerne jf. byggeforbuddet og SPR.

9 Referencer

- Aarsæther, N. (2014a). Ny giv for kommunal planlegging? I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 63-84. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Aarsæther, N. (2014b). Planlegging som handlingstype. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 26-48. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Aarsæther, N. & Buanes, A. (2014). Staten - frå planaktør til planforvaltar? I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 121-144. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Amdam, R. (2003). Legitimerande regional planlegging. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda. 207 s.
- Amdam, R. (2014). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbejdende planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 273-290. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Andersen, S. S. (2013). *Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2 utg., b. 1. Bergen: Fagbokforlaget. 185 s.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget. 337 s.
- Falleth, E., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway *European Planning Studies*, 18 (5): 737-753.
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2011). Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning In Norway. *Urban research and Practice*, 4 (1): 58-71.
- Falleth, E. (2014). Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 49-62. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Farner, A. (2003). *Verksted som verktøy i plan- og utviklingsprosesser : en veileder for prosessledere*. Oslo: Kommuneforlaget AS. 29-42 s.
- Flack, S. (2011). *Planlegging - quo vadis?* NKF's konferanse i Tromsø 08.02.2011: Norsk Kommunalteknisk Forening.
- Harvold, K.-A., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). Forvaltning av strandsonen: Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen *Samarbeidsrapport NIBR/NMBU* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning 81 s.
- Higdem, U. (2014). Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 102-120. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. 1 utg., b. 1: Gyldendal Norsk Forlag A/S. 544 s.
- Jensen, R. H. (2011). Hvor går norsk planlegging? Refleksjoner om fysisk planlegging i lys av den nye plan- og bygningsloven, samfunnsutviklingen og tendenser i noen andre land. *Plan*, 03-04: 84-89.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kittilsen, O. J. S. (2014). Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer. Interkommunal strandsonerplanlegging i Sunnhordland. *Masteroppgave*. Institutt for landskapsplanlegging: NMBU.
- Kleven, T. (1998). Planlegging og politikk - en kritisk refleksjon. I: Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (red.) b. 2 *Planlegging og handling – Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring* s. 163-182. Oslo: Kommuneforlaget.

- KMD. (2016). *Nøtterøy kommune - innsigelse til kommuneplanen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 7 s.
- Martens, H. (2013). Differensiert forvaltning av 100-metersbeltet langs sjøen, med fokus på Karlsøy og Tromsø. *Masteroppgave*. Institutt for landskapsplanlegging: NMBU.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. 13 s.
- Myklebust, I. E. & Schütz, S. E. (2012). Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2 (8): 87-119.
- Nesland, S. (2013). Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Erfaringer frå pilotprosjekt i Tvedestrand kommune. . *Masteroppgave*. Institutt for landskapsplanlegging: NMBU.
- NOU. (2001: 7). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning*. Miljøverndepartementet. Oslo: Miljøverndepartementet. 473 s.
- NOU. (2003: 14). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Miljøverndepartementet. Oslo: Miljøverndepartementet. 380 s.
- Nøtterøy kommune. (2012). *Kommunal planstrategi 2012-2015*: Nøtterøy kommune. 26 s.
- Nøtterøy kommune. (2014). *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026*: Nøtterøy kommune. 24 s.
- Nøtterøy kommune. (2015a). *Høringsuttalelser Kommuneplanens arealdel 2014-2026 - Unntatt uttalelser som omhandler byggegrense mot sjø*: Nøtterøy KOMmune. 271 s.
- Nøtterøy kommune. (2015b). *Kommuneplan 2014-2026 - byggegrense mot sjø - 004/15*: Nøtterøy kommune. 175 s.
- Nøtterøy kommune. (2015c). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027: Utfyllende bestemmelser*: Nøtterøy kommune. 35 s.
- Nøtterøy kommune. (2015d). *Planbeskrivelse med konsekvensutredninger: Kommuneplanens arealdel 2015-2027*: Nøtterøy Kommune. 187 s.
- Ot. prp. nr. 32. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet. 286 s.
- Ot. prp. nr. 56. (1984-85). *Plan- og bygningslov*. Oslo: Miljøverndepartementet. 299 s.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett : Del 1 : Planlegging og ekspropriasjon*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget. 500 s.
- Pløger, J. (2014). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) b. 1 *Utfordringer for norsk planlegging: Kundskap, bærekraft, demokrati*, s. 256-272. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press.
- Repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune. (2016). *Interview med repræsentant for arealplanlægning i Nøtterøy kommune*. 19.02.2016.
- Repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling. (2016). *Interview med repræsentant for fylkesmannens miljøvernavdeling i Vestfold*. 16.02.2016.
- Repræsentant for planseksjonen i Vestfold fylkeskommune. (2016). *Interview med repræsentant for planseksjonen i Vestfold fylkeskommune*. 14.06.2016.
- Riksrevisjonen. (2007). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. *Dokument nr. 3:11 (2006-2007)*. Oslo: Riksrevisjonen. 133 s.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget. 317 s.
- SSB. (2015). *Tilgjengelig strandsoner krymper*. Byggeaktivitet i strandsonen, 2013-2014: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://ssb.no/strandsoner> (lest 06.05.2015).
- SSB. (2016a). *Nøtterøy kommune: Temakart over administrative grenser*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://kart.ssb.no/> (lest 17.06.2016).
- SSB. (2016b). *Nøtterøy kommune: Temakart over tettsteder*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://kart.ssb.no/> (lest 17.06.2016).

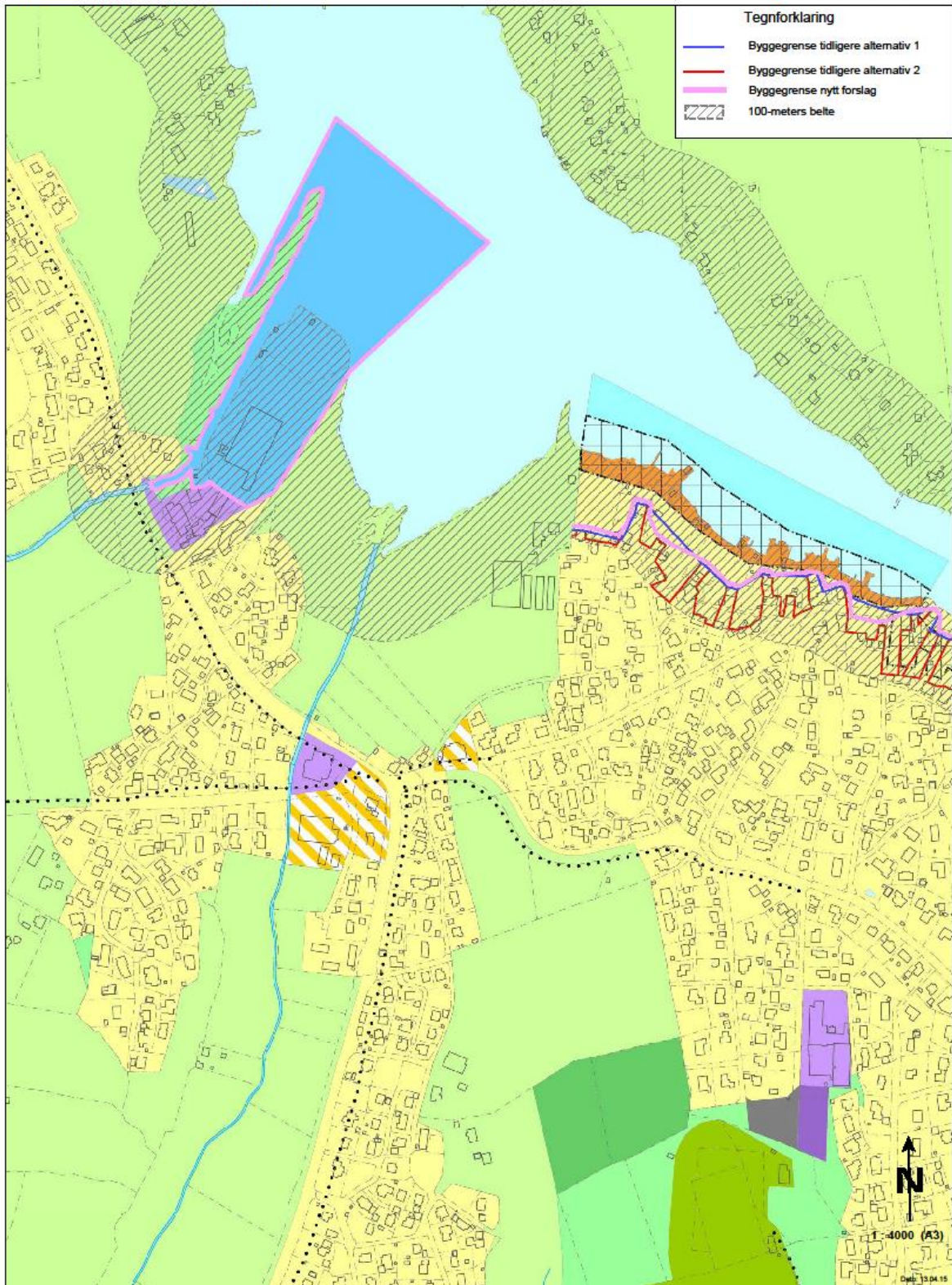
- SSB. (2016c). *Vestfold fylke: Temakart over administrative grenser*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://kart.ssb.no/> (lest 16.06.2016).
- SSB. (2016d). *Vestfold fylke: Temakart over tettsteder*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://kart.ssb.no/> (lest 16.06.2016).
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær stransone? *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning*, 2/2008.
- Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, E. & Rinde, E. (2009). "Bit for bit" utbygging i kystsonen - Konsekvenser for natur og næring. *Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI 2009*. Oslo.
- 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*. Samarbeidsrapport (Norsk institutt for by- og regionforskning). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 207 s.
- Store Norske Leksikon. (2016a). *Færder Nasjonalpark*: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/F%C3%A6rder_nasjonalpark (lest 17.06.2016).
- Store Norske Leksikon. (2016b). *Nøtterøy*: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/N%C3%B8tter%C3%B8y> (lest 18.06.2016).
- Store Norske Leksikon. (2016c). *Vestfold*: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Vestfold> (lest 15.06.2016).
- Vestfold fylkeskommune. (2013). *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) - mål, strategier, retningslinjer og effektmål*: Vestfold fylkeskommune. 57 s.
- Vestfold fylkeskommune. (2014a). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Tønsberg: Vestfold fylkeskommune.
- Vestfold fylkeskommune. (2014b). *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold: Delrapport til regional plan for kystsonen i Vestfold*. Tønsberg: Vestfold fylkeskommune.
- Vestfoldkart. (2016). *Kartportal for kommunesamarbeidet i Vestfold*. Tilgjengelig fra: <http://kart.tonsberg.kommune.no/webinnsyn/default.asp?rnd=0.4381983> (lest 05.06.2016).
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget. 443 s.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study: Design and methods*. 5 utg. Los Angeles, United States of America: SAGE Publications Inc. 282 s.

Vedlæg A

TEMAKART
KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2014-2026



BYGGEGRENSE MOT S.JØ, kartutsnitt 3



Vedlæg B

Spørgeramme – interviewguide

Fase 1:

- 1) Uformel samtale og takke respondenterne for at ville mødes til interview.
- 2) Information om opgaven.
 - a. Baggrund for valg af opgave og uddybe problemstillingen.
 - b. Forklare hvad spørgsmålene skal bruges til.
 - c. Informere om fortroligheden af interviewet og hvorledes respondentens viden vil blive brugt i opgaven.
 - d. Spørge om samtykke i forbindelse med at interviewet bliver optaget.
 - e. Spørge om respondenterne har nogle spørgsmål inden opstart af interviewet.
 - f. Igangsætning af interview.

Fase 2:

- Information til besvarelse af problemstillingen

Baggrund for strandzoneforvaltning

- 1) Hvad anses som hovedudfordringen for strandzoneforvaltningen i Vestfold?
- 2) Hvordan har den kommunale planlægning fungeret før og nu i strandzonen i forhold til håndtering af udbygningspresset?

Om byggeforbuddet

- 1) Hvordan har byggeforbuddet fungeret historisk i strandzonen? Udbygning i forhold til plan kontra enkelttiltag/dispensationer?
- 2) Hvordan er byggeforbuddet jf. plan- og bygningsloven § 1-8 i dag i forhold til tidligere love? (f.eks. i forhold til dispensationer og "særlige grunde", som gjaldt tidligere?) Er der blevet mere planlagt udvikling end før?
- 3) Hvordan anser man forholdet mellem det generelle byggeforbud jf. PBL § 1-8 andet led og formuleringen i PBL § 1-8 tredje led om anden byggegrænse? Har kommunerne taget fat i dette? Hvis ja, hvad er jeres erfaringer med dette?

Statslige og regionale føringer

- 1) Hvad har været formålet med de statslige planretningslinjer for strandzonen (SPR fra 2011)?
- 2) Hvordan fungerer de statslige planretningslinjer efter dit syn?
- 3) Hvilken rolle har regionale planer i strandzoneforvaltningen, her tænkes på *Regional plan for kystsonen i Vestfold*?
- 4) Hvad var de vigtigste begrundelser for at revidere den oprindelige *Fylkesdelplan for Vestfold* i 2011?
- 5) *Hvordan har man i regional plan konkretiseret byggeforbuddet og "anden byggegrænse" i PBL § 1-8 (og SPR)?*

Om kommunal planlægning

- 1) Hvordan har den nye plan- og bygningslov af 2008 påvirket mulighederne for at planlægge for udbygning i strandzonen?
- 2) Hvilke værktøjer i den kommunale planlægning anses som vigtigst i forvaltningen af strandzonen?
- 3) Hvordan bruges udlægning til byggeområde kontra LNF-område i strandzoneforvaltningen?
- 4) Hvordan fungerer tegningen af anden byggegrænse i plan? Har SPR og/eller regional plan givet nyttige føringer i dette arbejde? Hvorfor/hvorfor ikke?
- 5) Er det blevet lettere at planlægge i forhold til udbygning i strandzonen med hensyn til "bruk og vern" problematikken?
- 6) Hvilket rum har kommunerne for at kunne planlægge for udbygningsforhold i strandzonen?
- 7) Man kan udbygge gennem planer og dispensationer, hvordan anser du forholdet mellem planer og dispensationer i dag i forhold til tidligere love?

Samordning mellem myndigheder på forskelligt niveau

- 1) *Hvordan har den regionale plan og planproces fungeret som et vertikalt samordningsværktøj i den kommunale planlægning for strandzonen?*
- 2) Hvordan vil du karakterisere nationale forventninger, planretningslinjer og regionale planer (instrukser/vejledende)?
- 3) Plan- og bygningslovens formål jf. §§ 1-1 og 3-1 er bl.a. at samordne statslige, regionale og kommunale opgaver og give grundlag for brug og værn af ressourcer. Hvordan opfattes denne samordning?
- 4) Det er kommunernes opgave at tage vare på nationale og regionale mål i strandzonen. I hvilken grad varetager planlægningen på kommunalt niveau disse mål?
- 5) Kommunerne er planmyndighed og kommunernes planlægning er bindende for arealforvaltningen. Hvorledes anser man samspillet mellem kommunerne og overordnede myndigheder i forbindelse med planlægningsprocessen?
- 6) Statslig og regional myndighed kan fremme indsigt til kommunernes planforslag. Hvordan opfattes denne indsigelsesmulighed? Bruges den aktivt? Hvorfor/hvorfor ikke?
- 7) Hvordan har Fylkesmannens rolle udviklet sig over tid?
- 8) Hvordan har Fylkeskommunens rolle udviklet sig over tid?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway