



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Håndtering av byggeforbudet i 100- metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer**

Handling the construction ban in an area within 100 meters from the coastline and use of “annen byggegrense” as a mean in Sarpsborg and Sandefjord, in light of regional guidelines

Sigrun Gjølberg  
By- og regionplanlegging

## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av det 5-årige masterstudiet i By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven er gjennomført vårsemesteret 2017 og utgjør 30 studiepoeng. Oppgaven inngår i et tverrfaglig forskningsprosjekt ved navn Plan Coast, som kartlegger status på norsk forvaltningen av kystsonen.

Jeg ønsker å takke informantene fra Sarpsborg- og Sandefjord kommune, representantene fra Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Vestfold, og representantene fra Østfold- og Vestfold Fylkeskommune. Videre vil jeg takke min veileder, Knut Bjørn Stokke, for god veiledning og tett oppfølging gjennom masteroppgaveprosessen. Jeg ønsker også å takke min familie og min venninne Kristine for hjelp med korrektur og innspill på engelsk oversettelse.

Ås, 11. mai, 2017

Sigrun Gjørberg



## Sammendrag

Det har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet fra sjøen siden den midlertidige strandloven ble vedtatt i 1965 (Tofte 2008). Likevel er store deler av strandsonen nedbygd og fortettet. I området ved Oslofjorden er den kystsonen i Norge som i størst grad er privatisert, og hvor innbyggerne relativt sett har minst strandsone med adgang til fri ferdsel (SSB 2016a). Utbyggingen i 100-metersbeltet har på tross av byggeforbudet skjedd gjennom planer etter Plan- og bygningsloven (PBL) og dispensasjoner gitt av kommunene. Utbyggingen har ofte skjedd bit-for-bit og har derfor først over tid gitt merkbare store og uheldige konsekvenser. Plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd gir et generelt forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø. Forbudet gjelder generelt, så lenge ikke «annen byggegrense» er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan jf. paragrafens tredje ledd. Byggeforbudet kan derfor unnlates gjennom plan, men det forutsetter at kommunen gjør en konkret vurdering ved å fastsette «annen byggegrense» for det aktuelle området. Hensikten er å gjøre kystsonen mer planstyrt gjennom bevisst planlegging, fremfor tilfeldig utvikling gjennom dispensasjoner.

Denne masteroppgaven handler om hvordan Sarpsborg- og Sandefjord kommune har håndtert byggeforbudet og brukt «annen byggegrense» i sine overordnede planer, sett i lys av føringer gitt i regional kystzoneplan for Østfold- og Vestfold. Østfold og Vestfold ligger på hver sin side av Oslofjorden og begge fylkene er omfattet av den strengeste forvaltningssonen, sone 1, i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. I denne sonen skal forbudet praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. Hensikten med oppgaven er å beskrive planlegging i strandsonen kommunalt og regionalt i Sarpsborg og Østfold, sammenliknet med Sandefjord og Vestfold.

Gjennom de regionale kystzoneplanene i Østfold- og Vestfold, har kommunene fått forskjellig føringer og regional veiledning, som igjen har ført til en ulik kommunal forvaltning. Østfolds regionale plan for kystsonen sier i liten grad noe om «annen byggegrense». Hvor og hvordan «annen byggegrense» eventuelt skal tas i bruk av kommunene er ikke konkretisert i planen. Representanten fra Fylkesmannen i Østfold forteller at deres veiledning er knyttet til at de ønsker at byggeforbudet i 100-metersbeltet opprettholdes i størst mulig grad for å videreføre en streng forvaltning av kystsonen i fylket. I stor kontrast til de regionale føringene i Østfold,



åpner regionale myndigheter i Vestfold gjennom regional kystsoneplan og den tilhørende delrapporten «Veileder for fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet» for tiltak også i 100-metersbeltet. Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold Fylkeskommune oppfordrer kommunene til en gjennomgående differensiert forvaltning ved å trekke byggegrenser gjennom hele fylket. Dette har også blitt gjort i samtlige av Vestfolds kystkommuner ved hjelp av prinsippene fastsatt i Veilederen.

Sarpsborg har fastsatt «annen byggegrense» i sin kommuneplan delvis etter prinsippene i Veilederen for fastsetting av byggegrenser i Vestfolds regionale kystsoneplan. Dette fordi Østfold ikke har noen tilsvarende veileder til kommunene. Sarpsborg har derfor forholdt seg til to ulike regionale planer, hvor den ene formelt ikke gjelder for kommunen. Sandefjord fastsatte sine byggegrenser før den regionale planen i Vestfold var ferdig rullert. Kommunen har derfor en noe mer liberal praksis enn det regional plan oppfordrer til.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen legger opp til minst mulig bygging i strandsonen, men at det som skal gjøres av tiltak ikke skal skje gjennom dispensasjoner, men i henhold til plan. Ut over dette er det opp til kommunene og regionale myndigheter å skape politikken i strandsonen. Oppgavens resultater viser et stort sprik i tolkningen av pbl. § 1-8 og SPR, spesielt på regionalt nivå. De forskjellige tolkningene på regionalt nivå får videre store konsekvenser for forvaltningen kommunalt gjennom de regionale føringene.

## Abstract

It has been a general construction ban in the area within 100 meters from the coastline since the temporary Strandloven was decided in 1965 (Tofte 2008). Despite of this, many parts of the 100-meter zone is developed and carries construction. The area around the Oslo fjord is the coast area in Norway where most ground is in private property and the inhabitants relatively to other parts of Norway have the smallest area 100-meter zone with unlimited public access. The constructions in the 100-meter zone have, despite the construction ban, been carried out through planning according to Plan og bygningsloven (PBL) and dispensations. Development has often been done partly and therefore first over time given large and unconvinient consequences that has been noticeable. Pbl. § 1-8 states a general ban against initiatives in the area within 100 meters from the coast. The ban is general unless “annen byggegrense” is specified. The construction ban therefore can be avoided through planning, though requiring that the kommune does a specific evaluation by determine “annen byggegrense” for the current area. The purpose is to make the 100-meter zone more ruled by plans through calculated planning, rather than random development through dispensations.

This master thesis concern how Sarpsborg and Sandefjord has handled the construction ban and the use of “annen byggegrense” in their general plans in the light of the rekomandations given in the regional coastal zone plan for Østfold and Vestfold. Østfold and Vestfold are situated on each side of the Oslo fjord, and both are included in den most strict management zone; zone 1, in the governmental planning guidelines for differentiated management of the 100-meter zone. In this zone, the construction ban is to be practiced in the strictest way, and dispensations should be avoided. The purpose of this master thesis is to describe the planning in the coast zone in municipal and regional areas in Sarpsborg and Østfold, compared to Sandefjord and Vestfold.

Through the regional coastzoneplans in Østfold and Vestfold, there has been given different rekomandations and regional instruction, which has led to unequal management locally. The regional plan in Østfold does to a small extent mention “annen bebyggelse”, and where, how and when the use of “annen bebyggelse” is to take place is not specified. The representative from Fylkesmannen in Østfold states that their guidelines is connected to the fact that they wish to maintain the construction ban in the 100-meter zone to the highest extent possible to

ensure that a strict management of the construction ban in the 100-meter zone is carried on. In contrast to the regional leads in Østfold, the regional authorities in Vestfold makes it possible to make initiatives in the 100-meter zone through their regional plan and the Guidelines for determination of construction limits in the 100-meter zone. Fylkesmannen and Fylkeskommunen in Vestfold recommend a general differensiated management by determinate construction limits throughout the county. This has already been done in all the kommuner in Vestfold with coastlines because of the principles deteremined in the Guideline

Because Østfold does not have a guidance to determine construction limits, but Vestfold does, Sarpsborg has specified «annen byggegrense» in their general plan partly after the principles stated in the Guidelines for determination of construction limits in Vestfold. Sarpsborg therefore has been compelled to relate to two different regional plans. Sandefjord specified their construction limits before the regional plan for Vestfold was finally drawn up. Sandefjord kommune therefore has a slightly more liberal practice than the regional recomandations.

SPR wants constructions in the 100-meter zone to be limited as much as possible, and that the initiatives and constructions that is to be done should be done according to plans, and not through dispentiatons. Besides this, it is the responsibility of the kommuner and the regional authorities to decide their practice in the 100-meter zone. The results show a large gap in the interpretations of pbl. § 1-8 and SPR, especially on a regional level. The different interpretations on regional levels leads to large consequences to the kommuner, that is set to manage through the regional recomandations.

# Innhold

Figurer .....	9
Vedlegg .....	9
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn .....	10
1.2 Studieområder .....	11
1.3 Forsknings spørsmål.....	12
1.4 Begrepsforklaring.....	13
1.5 Tidligere forskning.....	15
1.6 Oppgavens avgrensning .....	17
1.7 Oppgavens oppbygning.....	18
2. Lovverk, retningslinjer og mål for strandsoneforvaltning i Norge.....	18
2.1 Forvaltning av strandsonen gjennom plan.....	19
2.2 Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 77.....	24
2.3 Statlige planretningslinjer og andre nasjonale mål.....	25
3. Teoretisk tilnærming: Maktrelasjoner og konflikt i kommunikative samhandlingsprosesser.....	28
3.1 Hva er kommunikativ planlegging? .....	28
3.2 Kritikken av det kommunikative idealet .....	30
3.3 Maktrelasjoner og konflikt i planlegging .....	31
3.4 Teori knyttet til problemstilling.....	32
4. Metodisk tilnærming .....	32
4.1 Valg av metode.....	33
4.2 Komparativ studie av to case.....	33
4.3 Semistrukturerte intervjuer.....	34
4.4 Dokumentanalyse .....	35
4.5 Feilkilder .....	35
4.6 Validitet og reliabilitet.....	36
4.7 Etske avveininger .....	37
5. Områdebeskrivelser.....	38
5.1 Områdebeskrivelse Østfold .....	38
5.2 Områdebeskrivelse Sarpsborg .....	40
5.3 Områdebeskrivelse Vestfold .....	42
5.4 Områdebeskrivelse Sandefjord.....	44
6. Planlagt utvikling i strandsonen?.....	45
6.1 Regional kystsonerplanlegging i Østfold.....	46

6.2 Regional kystsonoplanlegging i Vestfold.....	51
6.3 Kommunal kystsonoplanlegging i Sarpsborg.....	59
6.4 Kommunal kystsonoplanlegging i Sandefjord.....	63
7. Diskusjon.....	68
7.1 Operasjonalisering av byggeforbudet og «annen byggegrense» i de regionale kystsonoplanene	68
7.2 Oppfølging av byggeforbudet og bruken av «annen byggegrense» på kommunalt plannivå .....	71
7.3 De regionale planenes rolle i den kommunale kystsonoplanleggingen .....	74
7.4 Samspill og relasjoner mellom sektornivåene i planprosessene.....	76
7.5. Liberalisering eller styrking av byggeforbudet?.....	78
8. Avslutning .....	81
8.1 Konklusjon .....	81
9. Referanser.....	84

## Figurer

Figur 1: Kart over Østfold fylke (Aasen Lødemel 2017b) .....	38
Figur 2: Kart over Sarpsborg kommune i Østfold fylke (Søby 2006b).....	40
Figur 3: Kart over Vestfold fylke med alle kommunene før kommunesammenslåingen 1. januar 2017 (Aasen Lødemel 2017a) .....	42
Figur 4: Kart over «gamle» Sandefjord kommune i Vestfold fylke, før kommunesammenslåingen 1. januar 2017 (Søby 2006a) .....	44
Figur 5: Soneavgrensningen opprinnelig gitt i RPR-O fastsatt ved kgl. res. 23. juli 1993 (Østfold Fylkeskommune 2014a) .....	48
Figur 6: Eksempeltegning fra Vestfolds Veileder for fastsetting av byggegrenser (Vestfold Fylkeskommune 2014b). Den røde streken viser hvordan «annen byggegrense» kan brukes i kommuneplanens arealdel. ....	56
Figur 7: Eksempel på trukket byggegrense i høringsutkast til kommuneplanens arealdel for Sandefjord. Den røde streken viser byggegrensa, mens den blå viser 100-metersbeltet (Vestfold Fylkeskommune 2014b).....	66

## Vedlegg

Vedlegg A: Kortfattet intervjuguide Fylkeskommune

Vedlegg B: Kortfattet intervjuguide Fylkesmannen

Vedlegg C: Kortfattet intervjuguide Kommune

Vedlegg D: Kommuneplanens arealdel – kart Sarpsborg

Vedlegg E: Kommuneplanens arealdel – kart Sandefjord

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Norge er en typisk kystnasjon med en kystlinje på 21 000 kilometer til fastland og over 57 000 kilometer medberegnet alle øyer (Sandbæk 2003). Kysten har gjennom tidene hatt stor betydning for det norske samfunn, fordi den historisk sett har vært viktig for inntektsgrunnlaget til stor deler av befolkningen. Dette har skapt tradisjoner for bosetning langs kysten, bygd opp rundt næring som jordbruk, fiskeri, ferdsel og handel, og har til sammen skapt vår norske kystkultur. I dag er kysten preget av en blanding av rekreasjon- og næringsarealer.

Det har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet fra sjøen siden den midlertidige strandloven ble vedtatt i 1965 (Tofte 2008). Byggeforbudet har eksistert permanent siden strandplanloven fra 1971 og videre gjennom Plan- og bygningsloven av 1985 (Skjeggedal et al. 2011). Likevel er store deler av strandsonen nedbygd og fortettet. I området ved Oslofjorden er den kystsonen i Norge som i størst grad er privatisert, og hvor innbyggerne relativt sett har minst strandsone med adgang til fri ferdsel (SSB 2016a). Strandsonen har altså lenge vært under stort press, og den privat eiendomsrett, allmennhetens bruk av strandsonen og et voksende fokus på vern er ofte grunnlag til konflikter.

Utbyggingen i 100-metersbeltet har på tross av byggeforbudet skjedd gjennom planer etter Plan- og bygningsloven og dispensasjoner gitt av kommunene. Utbyggingen har ofte skjedd bit-for-bit og har derfor først over tid gitt merkbare store og uheldige konsekvenser (Stokke et al. 2008). Drivkraften bak utbyggingen er ifølge Berntsen og Hågvar, en økt privat rikdom og ivrige entreprenører (Berntsen & Hågvar 2010). Arealer med forbindelse til sjø er veldig attraktive, noe som tydelig fremgår av dagens markedspriser på boliger og fritidsboliger med tilgang eller utsikt til sjø. Denne attraktiviteten skaper et stort press på disse arealene som igjen fører til at dispensasjoner gis og planer utformes. En annen vesentlig faktor er at kystsonen har dokumentert færre «forsvarere» enn for eksempel skog og mark. Grunnen er at marka i større grad oppleves som kollektiv og et mer offentlig sted sammenliknet med kysten. Kystsonen oppleves mer privat (Stokke et al. 2008). Stengsler som gjerder eller andre

privatiserende faktorer som brygger, sittegrupper og flaggstenger, gjør at grensen mellom utmark, innmark og privat hage er vanskelig å definere.

I 2008 ble Plan- og bygningsloven (PBL) igjen revidert og byggeforbudet i 100-metersbeltet ble ytterligere innstrammet. I PBL av 1985 var det også et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet, men forbudet utgikk dersom områdene ble angitt som byggeområder i kommuneplanens arealdel eller hvis de ble omfattet av en reguleringsplan. Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 § 1-8 andre ledd gir et generelt forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø, slik som i tidligere lov. Forskjellen er at i 2008-utgaven gjelder byggeforbudet uansett formål, i tillegg til at begrepet «annen byggegrens» innføres. Dette innebærer at byggeforbudet gjelder generelt i 100-metersbeltet med mindre en annen byggegrens er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. På den måten kan forbudet fortsatt unnlates gjennom plan, men det forutsetter at det fastsettes en annen byggegrens for området av kommunen etter en konkret vurdering. Hensikten er å gjøre kystsonen mer planstyrt gjennom bevisst planlegging, fremfor tilfeldig utvikling gjennom dispensasjoner.

I 2011 kom Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Disse tydeliggjør at målet i den nasjonale arealpolitikken i 100-metersbeltet er å sikre allmenne interesser og unngå uheldig utbygging. Retningslinjene deler landet inn i tre hovedområder; sone 1, 2 og 3. Kystkommunene i Oslofjordregionen er inndelt som sone 1 med de strengeste retningslinjene. Dette hovedområdet er kategorisert med «et særlig stort utbyggingspress» (Kgl. Res. 2011).

## 1.2 Studieområder

Det er fylkene Østfold og Vestfold, samt kommunene Sarpsborg og Sandefjord som er studieområdene i denne oppgaven. Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen, vedtatt 18.06.15 og Sandefjords kommuneplan, vedtatt 22.05.14 utgjør rammene for oppgaven. Disse planene blir sett i lys av regionale føringer gitt gjennom fylkenes regionale kystsoneplaner.

Utgangspunktet for oppgaven er altså Østfolds regionale kystsoneplan vedtatt desember 2014 og Vestfolds regionale kystsoneplan vedtatt november 2014. Fylkeskommuner skal om



nødvendig utarbeide regional kystzoneplan for sitt fylke (Kgl. Res. 2015). Hensikten er å angi felles mål og skape en integrert kystzoneforvaltning. Arbeidet med regionale kystzoneplaner har pågått siden 1996, da regjeringen satte i gang prosjektet nettopp for å imøtekomme samordningsutfordringene i kystzoneforvaltningen (Hovik & Stokke 2007). Case-planen fra Østfold er av 3. generasjon, mens planen fra Vestfold er av 2. generasjon. Fylkene har imidlertid tilnærmet seg oppgaven på to ganske forskjellige måter. Det viktigste elementet i Vestfolds regionale plan er en veileder for fastsetting av «annen byggegrense» (PBL 2008) i 100-metersbeltet. Veilederen fremgår som en delrapport til den regionale planen og har nedfelt felles prinsipper og kriterier for fastsetting av «annen byggegrense». I Østfolds regionale kystzoneplan er «annen byggegrense» i liten grad et tema.

Hensikten med valg av studieområder er å belyse hvordan man på kommunalt nivå har tolket og anvendt Plan- og bygningsloven § 1-8 med byggeforbudet i 100-metersbeltet. Det er også sett på praktiseringen av lovens formulering om «annen byggegrense» i to forskjellige fylker sett i sammenheng med de regionale føringene.

### 1.3 Forskningsspørsmål

Masteroppgaven går ut på å analysere håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruken av annen byggegrense i Østfold og Sarpsborg, sammenliknet med Vestfold og Sandefjord. Det er vurdert som hensiktsmessig å se på et slikt vidt case i en mer overordnet kontekst i motsetning til andre «dybde-casestudier». Hovedproblemstillingen er belyst gjennom fire underproblemstillinger. Underproblemstilling a), b), og c) er med på å utdype hovedproblemstillingen. Underproblemstilling d) er rettet mot plansamarbeidet og hvilken innvirkning relasjonene mellom sektornivåene har hatt på spørsmålet som er stilt i hovedproblemstillingen.

#### 1.3.1 Hovedproblemstilling:

Hvordan blir byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og «annen byggegrense» i Plan- og bygningsloven § 1-8 håndtert i kommuneplanens arealdel for Sarpsborg i Østfold og Sandefjord i Vestfold, sett i lys av regionale føringer?

### **1.3.2 Underproblemstillinger:**

- a) Hvordan har byggeforbudet og annen byggegrense i Plan- og bygningsloven blitt operasjonalisert på forskjellige vis i regional kystsoneplan for Østfold og Vestfold
- b) Hvordan har Sarpsborg og Sandefjord fulgt opp byggeforbudet og «annen byggegrense» for strandsonen i kommuneplanens arealdel?
- c) Hvordan har den regionale planen vært til nytte i det kommunale planarbeidet?
- d) Hvordan har relasjonene mellom kommune, fylkeskommune og fylkesmannen hatt innvirkning ved planlegging av kystsonen i de to kommunene og fylkene?

## **1.4 Begrepsforklaring**

I dette underkapittelet vil sentrale begrep som brukes i oppgaveteksten kort utdypes. Noen begrep har juridisk forankring, mens andre vil det beskrives forstått betydning av begrepene for denne oppgaven.

### **1.4.1 Strandsone**

Statlige planretningslinjer (heretter omtalt som SPR) definerer strandsone som «de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig» (Kgl. Res. 2011). Det er altså dette denne oppgaven legger i begrepet strandsone.

### **1.4.2 Kystsone**

Begrepet «kystsone» har ikke et homogent geografisk innhold og er derfor ikke et entydig begrep (Sandbæk 2003). Hva som er hensikten ved å avgrense et område til «kystsone» bør derfor legges til grunn for hvordan begrepet defineres. I denne oppgaven vil «kystsone» forstås som nære land- og sjøområder, altså områder på begge sider av strandlinjen. «Kystsone» og «strandsone» vil derfor komme til å brukes om hverandre og ha omtrent samme betydning.

### **1.4.3 Strandsone/kystsone og planlegging/forvaltning**

I likhet med strandsone og kystsone, vil også «planlegging» og «forvaltning» brukes noe om hverandre. Oppgaven omhandler kommunens og fylkeskommunens planlegging etter Plan- og bygningsloven i strandsonen, derav bruk av ordet «planlegging». Planlegging kan defineres som *«en organisert aktivitet hvor aktører utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene»* (Aarsæther et al. 2014, s. 15). Planlegging kan altså beskrives som en rekke enkelthandlinger som settes i sammenheng for å nå et fremtidig mål. Begrepet «forvaltning» er et noe videre begrep og omhandler all virksomhet utøvd av offentlige organer, men vil altså i denne oppgaven ha samme betydning som «planlegging» når det brukes i sammenheng med «kystsone» eller «strandsone». Oppsummert er derfor forståelse av strandsone/kystsone-planlegging/forvaltning i denne oppgaven, en målstyrt handling som ser bruken av nære land- og sjøområder i sammenheng (Sandbæk 2003).

### **1.4.4 «Annen byggegrense»**

Byggegrense er betegnelsen på grensen mellom der byggeforbudet gjelder og ikke gjelder langs sjø. Byggegrensen skal følge generelt i 100-metersbeltet fra sjø (100 meter fra strandlinjen målt horisontalt ved alminnelig høyvann, jf. pbl. § 1-8, 2. ledd) med mindre «annen byggegrense» er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan (Kgl. Res. 2011; PBL 2008). Dette er en betegnelse på en byggegrense som er fastsatt etter en helhetlig vurdering av 100-metersbeltet i kommuneplan. Intensjonen med differensiering gjennom «annen byggegrense» er at fremtidig arealbruk i strandsonen skal avklares gjennom planlegging og planstyring etter konkrete vurderinger (Kgl. Res. 2011).

### **1.4.7 Byggeområde**

«Byggeområde» er betegnelsen som brukes om arealformål nr. 1 «Bebyggelse og anlegg» i pbl. § 11-7. Dette er områder for eksisterende og planlagt bebyggelse som for eksempel

boligbebyggelse, fritidsbebyggelse eller næringsbebyggelse (PBL 2008). Under slike arealformål har kommunen stor frihet til å gi bestemmelser og retningslinjer.

#### **1.4.8 LNF-område**

LNF-område er betegnelsen som brukes om arealformål nr. 5 «Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift» i pbl. § 11-7. Underformål a) har et forbud mot tiltak som ikke er rettet mot landbruk, som for eksempel boliger og fritidshus. Underformål b) er areal hvor spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltsøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen (PBL 2008).

#### **1.5 Tidligere forskning**

Etter endringen i PBL rundt strandsonerforvaltningen i 2008 og innføring av SPR i 2011, er det naturlig nok lite forskning på hvordan endringene har fungert i praksis. Det nye plansystemet ble iverksatt fra 2009. Det er imidlertid skrevet noen masteroppgaver om temaet som har interessante resultater for problemstillingene i denne oppgaven. Det er gjort tre studier de siste årene som gir spesielt relevant forkunnskap til denne oppgaven; «Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel» (Nesland 2013), «Planretningslinjer for en differensiert forståelse av byggeforbudet i strandsonen erfart av tre kommuner» (Alvheim 2014) og «Kommunal forvaltning af strandzonen i lys af statslige og regionale føringer - med særligt fokus på kystzoneforvaltningen i Vestfold» (Leifssøn 2016).

Nesland (2014) tar for seg hvordan Tvedestrand kommune har brukt «annen byggegrense» i en kommunedelplan. Hun ser på planprosessen hvor «annen byggegrense» er brukt som virkemiddel og beskriver hvordan planlegging av strandsonen endres i forhold til slik strandsonen reguleres gjennom det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Undersøkelsene hennes viser at planlegging ved bruk av «annen byggegrense» er arbeidskrevende og at et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for gjennomføringen. Det viser seg også at et nært samarbeid mellom kommunen og fylkesmannen ble helt sentralt for å

gjennomføre planarbeidet. Åpen dialog og gjensidig tillit mellom partene, som i stor grad samsvarer med kommunikativ planlegging, ble veldig betydningsfullt for gjennomføringen av planprosessen. Resultatene hennes viser også at «annen byggegrense» som virkemiddel i Tvedestrand kommune har potensial for å skape en mer helhetlig og planstyrt forvaltning.

Alvheim (2014) undersøker hvor vidt Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen har blitt opplevd som en endring for saksbehandlingen av utbygginger i strandsonen. Hun har tatt for seg en kommune fra hver av SPRs inndelte soner; Fredrikstad, Tvedestrand og Fitjar. Resultatene viser at SPR ikke har medført endringer for saksbehandlingen i noen av kommunene. Fredrikstad kommune, som ligger i sone 1, opplever at føringene i de rikspolitiske retningslinjer, iverksatt allerede i 1993 og flere regionale planer, har klargjort utbyggingspraksisen for kommunen før SPR ble vedtatt. Tvedestrand kommune tok i bruk «annen byggegrense» for å forsøke å løse problemet med en ressurskrevende dispensasjonspraksis i strandsonen før SPR ble iverksatt. I Fitjar kommune oppfattes SPR som et supplement for unntaket fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 tredje ledd. Endringen i saksbehandlingen i Fitjar var et resultat av et regionalt samarbeid som åpnet for bruk av «annen byggegrense» og differensiert strandsoneforvaltning.

Leifssønns (2016) studie undersøker hvordan man i praksis har integrert statlige føringene for strandsonen i Vestfolds regionale kystsonesplan og hvordan disse føringene kommer til uttrykk i kommuneplanens arealdel for Nøtterøy kommune. Oppgaven behandler også hvordan statlige føringene oppfattes av myndighetene på regionalt og kommunalt nivå. Resultatene viser at handlingsrommet på kommunalt plannivå oppleves som innskrenket etter revidering av Plan- og bygningsloven i 2008. Leifssønn kommer blant annet fram til at kommunen oppfatter «annen byggegrense» som en klarere ramme å forholde seg til i planleggingen, mens de regionale myndighetene derimot opplever at «annen byggegrense» tilsidesetter byggeforbudet. Regionalt er SPR brukt til å fastsette retningslinjer og bestemmelser til bebyggelsens karakter i 100-metersbeltet. Vestfold har gått bort i fra de rikspolitiske retningslinjers inndeling i kystsonen, og har i stedet laget 4 egne soner med tilhørende retningslinjer. SPR er altså blitt brukt for å fastsette byggegrenser i 100-metersbeltet, selv om den egentlig var ment som en tydeliggjøring av byggeforbudet.

I tillegg til overnevnte masterstudier har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBIR) i samarbeid med Institutt for landskapsplanlegging ved Norges- miljø og biovitenskapelige

universitet (NMBU) på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, evaluert de Statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen (Harvold et al. 2015). Resultatene er lagt frem i en rapport med en rekke interessante observasjoner. Rapporten tar utgangspunkt i tall fra 2010 (siste året før retningslinjene trådte i kraft) og tall fra 2011, 2012 og 2013. Tallene i rapporten viser at volumet i det totale antallet saker, både etter plan og dispensasjon, har falt med om lag en tredjedel fra 2010 til 2013. Likevel har antall saker behandlet etter plan sunket mer enn antall saker behandlet etter dispensasjon. Dette viser at selv om det totale antall saker har gått ned, så har ikke forvaltningen blitt mer planstyrt generelt i landet slik som SPR fremmer. Tallene fra Oslofjorden gir heller ikke grunnlag for å si at Østlandet har fått en mer planstyrt utvikling etter at SPR trådte i kraft. Hvilke føringer SPR gir regionale og kommunale myndigheter vil det komme mer tilbake til i kapittel 2.3.2. Rapporten konkluderer med at retningslinjenes formål og målsetning bør tydeliggjøres, samt at soneinndelingen bør gjennomgås for å skape en klarere differensiering i fremtiden.

## 1.6 Oppgavens avgrensning

For å gjøre temaet i oppgaven mer håndterbart, er det nødvendig med enkelte avgrensninger (Tuseth & Winge 2014a). Oppgaven avgrenses derfor til å behandle noen elementer i lovverket i Plan- og bygningsloven knyttet til planlegging i strandsonen, og hvordan dette blir håndtert i to fylker og i to utvalgte kommuner. Flere sider av oppgavens tema kunne vært belyst gjennom også å vurdere for eksempel Friluftslivsloven og Naturmangfoldloven. Et slikt perspektiv ville kunne føre til en mer overfladisk behandling av hovedproblemstillingen. Det er derfor viktig å foreta en avgrensning som gjør det mulig å behandle det valgte tema innenfor rammen av en masteroppgave. Tiltak i form av bygninger regnes som de minst reversible og største inngrepene langs sjø sett i forhold til andre typer stengsler som reguleres av annet lovverk (Bjarøy 2004). Plan- og bygningsloven behandler byggeforbudet i 100-metersbeltet, og er derfor det viktigste lovverket for å sikre allmennhetens ferdsel langs kysten.

I regional kontekst avgrenses oppgaven til å omhandle fylkene Østfold og Vestfold. Kommunene Sarpsborg og Sandefjord er valgt som kommunale fokusobjekter fra hvert av fylkene for å skape et håndterbart kildemateriale. Valget av Østfold og Vestfold er basert på at de er to sammenliknbare fylker, og fordi de ligger på hver sin side av Oslofjorden. Begge

fylkene ligger i det Statlige planretningslinjer kategoriserer som «sone 1». Det vil si, områder som er preget av «et særlig utbyggingspress» (Kgl. Res. 2011). De regionale kystsoneplanene i de to fylkene er utformet i omtrent samme tidsrom og etter det samme lovverket, men er samtidig sett utenfra veldig ulike. Fylkene har særlig valgt en ulik form for tilnærming til «annen byggegrense» i sine respektive planer. I Vestfolds regionale plan står «annen byggegrense» sentralt. En viktig del av planen er en veileder for bruk av «annen byggegrense» i form av en delrapport. I Østfolds regionale plan er «annen byggegrense» og bruken av dette i liten grad et tema. Valget av Sarpsborg og Sandefjord kommune begrunnes med at det er nødvendig å behandle to nylig rullerte kommuneplaner fra hvert av fylkene hvor differensiert planlegging i kystsonen er blitt inkludert.

## 1.7 Oppgavens oppbygning

Videre i oppgaven vil det i kapittel 2 presenteres relevant lovverk, retningslinjer og mål for strandsoneforvaltning i Norge. Deretter gjøres det rede for teori om maktrelasjoner og konflikt i kommunikative samhandlingsprosesser i kapittel 3. I kapittel 4 fremlegges metoden som er benyttet for å svare på oppgavens problemstillinger, samt en vurdering av feilkilder, validitet og reliabilitet, og etikk i oppgaveprosessen. I kapittel 5 presenteres kort Østfold, Vestfold, Sarpsborg og Sandefjord i en områdebeskrivelse, før kapittel 6 beskriver oppgavens resultater i form av de aktuelle regionale og kommunale planene og planprosessene i forkant av vedtak. I kapittel 7 gjøres en analyse og diskusjon av hver enkelt underproblemstilling og funnene som har blitt gjort. Til slutt kommer avslutningen med en konklusjon i kapittel 8.

## 2. Lovverk, retningslinjer og mål for strandsoneforvaltning i Norge

I dette kapittelet beskrives de juridiske formalitetene rundt planlegging i kystsonen som har betydning for oppgavens empiri og problemstillinger. Hensikten er å vise hvilke virkemidler som finnes, hva slags handlingsrom kommunale og regionale myndigheter har i sin planlegging, hvordan byggeforbudet har utviklet seg og lyder i dag og hvilke nasjonale mål som legger grunnlaget, blant annet gjennom Statlige planretningslinjer (SPR). Hensikten er å vise hvor byggeforbudet i 100-metersbeltet kommer fra, hvordan det utspiller seg og hvordan

lovgiver har gitt kommunene muligheten til å planlegge og differensiere strandsonen ved å fastsette «annen byggegrense» i plan.

## 2.1 Forvaltning av strandsonen gjennom plan

### 2.1.1 Hvorfor planlegge i strandsonen, hvem har ansvaret og hvilke virkemidler finnes?

I kapittel 1.4 er det definert hva som legges i begrepene kystzone- og strandzone-forvaltning og -planlegging. Planlegging i strandsonen er underlagt Plan- og bygningsloven med juridiske føringer for kommunal arealforvaltning. Samtidig er regional planlegging, nasjonale mål og statlige planretningslinjer også sentrale styringsverktøy. Oppgaven sier videre litt om hvorfor man planlegger, hvor ansvaret ligger og hvilke virkemidler som finnes når planlegging skal gjennomføres langs kysten.

Som omtalt impliserer kystzoneplanlegging å se bruken av de nære land- og sjøområdene i en sammenheng. Planleggingen skjer på tre nivåer; statlig, regionalt og kommunalt, og hvert nivå har forskjellige planoppgaver og planleggingsmyndighet i henhold til pbl. Kapittel 3. om oppgaver og myndighet i planleggingen. Arealplanlegging er et offentlig styringsverktøy og er i seg selv gjennom Plan- og bygningsloven det helt sentrale virkemiddelet for en planlagt utvikling langs kysten. Ofte er det i kommunene kampen om arealene utkjempes, siden den konkrete arealdisponeringen foregår der. Arealplanleggingen kommer til uttrykk gjennom det kommunale plansystemet, som kort sagt består av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Dette kan sies å være de viktigste virkemidlene for en planlagt utvikling langs kysten, fordi det er disse planene som har direkte rettsvirkning ovenfor grunneierne (Bugge 2015). Planlegging på regionalt og statlig nivå har også en sentral rolle og gir igjen føringer for den kommunale planleggingen.

Det er flere gode grunner til planlagt utvikling i strandsonen. Gjennom planlegging kan man regulere bruk, ta hensyn til miljø, man kan ivareta behovet for rekreasjon, næringsutvikling, arbeidsplasser, med mer. Man kan kort sagt sørge for en hensiktsmessig utvikling og begrense konfliktnivået. Uenighet mellom forskjellige interesser om arealdisponering og hvordan naturressursene på arealene skal forvaltes er den største kilden til konflikt (Bugge 2015). De motstridende interessene i kystsonen som ofte fører til konflikt, varierer som regel fra



landsdel til landsdel. I noen deler av landet har oppdrettsnæringen stor betydning, som igjen har innvirkning på blant annet natur, friluftsliv, det estetiske og ferdsel (Sandbæk 2003). Andre steder er hyttebebyggelse, småbåthavner, badestrender og andre rekreasjonsformål opphavet til konflikt og kampen om arealene. Sistnevnte er mest relevant i denne oppgavens case, og langs Oslofjorden generelt. Felles for all arealforvaltning og alle konflikter rundt arealbruk er at det finnes en grunneier, og en viktig drivkraft bak arealdisponeringen er hva han eller hun ønsker å benytte sin eiendom til (Bugge 2015). Grunneier har en viss handlingsfrihet, men det er staten og kommunen som gjennom plan setter rammene for hvordan landskapet skal formes og arealene skal utnyttes.

### **2.1.2 Strandsoneplanleggingens utviklingstrekk i lovverket**

I følge Sandbæk er ordet «kystsoneplanlegging» eller «coastal zone planning» et norsk bidrag til det globale fellesskapet. Professor Erik Langdalen (1925-1993) tok med seg hjem en rekke ideer og tanker om kystsoneforvaltning i USA til NLH i Ås, og slik kom begrepet på banen (Sandbæk 2003).

Det har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet fra sjøen siden den midlertidige strandloven ble vedtatt i 1965 (Tofte 2008). Byggeforbudet har eksistert permanent siden strandplanloven fra 1971 og videre gjennom Plan- og bygningsloven av 1985 (Skjeggedal et al. 2011). Plan og bygningsloven av 1985 ga også kommunale planleggingsmyndigheter anledning til å planlegge bruk av arealer i de nære sjøområdene ut til den rette grunnlinje. Grunnlinjen er en kystnasjons avgrensning mot havet og er en linje mot åpent hav i kystens hovedretning. Den er sammensatt av rette linjer trukket mellom de ytterste punkter på land, øyer og skjær (Sandbæk 2003). I følge Sandbæk (2003) var det først med denne loven på slutten av 80-tallet at Norge som kystnasjon begynte å bry seg om praktisk kystsoneplanlegging.

Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden (RPR-O) gitt ved kongelig resolusjon, trådte i kraft i 1993 (Vestfold Fylkeskommune 2014b). Hovedmålet var å sørge for at naturverdier, landskapsverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde ble forvaltet som ressurser av nasjonal

betydning (Sandbæk 2003). Retningslinjene gjaldt kyst- og sjøområder fra Svenskegrensen til og med Telemark, og inkluderte derfor både Østfold og Vestfold.

I 2008 ble Plan- og bygningsloven igjen revidert, og byggeforbudet ble ytterligere innstrammet. Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71, i § 1-8 andre ledd (PBL 2008) gir et generelt forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø, slik som i tidligere lov. Den største forskjellen er at 2008-utgaven innfører begrepet «annen byggegrense». Dette omtales nærmere i kapittel 2.2. En annen viktig endring i PBL av 2008 er at unntakene fra byggeforbudet er fjernet, noe som er en innstramming av den muligheten som tidligere fantes for likevel å bygge i strandsonen. Unntaket innebar at byggeforbudet ikke gjaldt i tettbygde strøk, i områder lagt ut som byggeområder i kommuneplanens arealdel eller i områder omfattet av reguleringsplan eller strandplan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009). Kravet om at bygninger i 100-metersbeltet ikke kan endres «vesentlig» er også fjernet fra lovteksten, ettersom det førte til forskjellig og uforutsigbar forståelse og praksis av tiltak på eksisterende bygninger i kommunene.

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planlegging og markere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. I 2011 kom Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) fastsatt ved Kgl.res. av 25. mars 2011. Hovedformålet med SPR er å tydeliggjøre at målet i den nasjonale arealpolitikken i 100-metersbeltet er å sikre allmenne interesser og unngå uheldig utbygging langs sjøen. Et annet sentralt formål med SPR er å vektlegge planstyrt utvikling gjennom en differensiert forvaltning. Dette omtales nærmere i kapittel 2.3

### **2.1.3 Krav om kommuneplanlegging i Plan- og bygningsloven**

Pbl. av 2008 trådte i kraft fra 2009. Både Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen og kommuneplanens arealdel for Sandefjord er av første generasjons kommuneplaner utformet etter «ny lov». Det kan «*utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder*» jf. pbl. § 11-1 tredje ledd. Dette er tilfelle i Sarpsborg, som har valgt å ta for seg kystsonen i egen kommunedelplan. Sandefjord derimot, har innlemmet det som angår kystsonen i den overordnede arealdelen. Kommunedelplaner for arealbruk vil

hovedsakelig følge det samme systemet og de samme bestemmelsene som kommuneplanens arealdel.

Jf. pbl. §§ 10-1 og 11-1 skal kommunestyret sørge for at det utarbeides og vedtas en kommunal planstrategi og en kommuneplan. Planverktøyet skal inneholde både en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. Kommuneplanens arealdel skal oppgi disponering av kommunens arealer i hovedtrekk. Planen skal dekke hele kommunen og den skal vise sammenheng mellom framtidig bruk av arealer og samfunnsutvikling. Den skal også vise hvilke hensyn som er viktig å ivareta i arealdisponeringen.

Kommuneplanens arealdel skal konkret bestå av en planbeskrivelse, bestemmelser og et plankart. Planen skal opplyse om hvordan overordnede planer og nasjonale føringer er ivaretatt, og plankartet skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealene. En vedtatt arealplan har direkte betydning for grunneiers bruk av eiendom, da planen juridisk binder fremtidig arealbruk (Falleth & Saglie 2014).

Planlegging av arealer på detaljnivå gjøres gjennom reguleringsplan jf. pbl. § 12-1. Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplaner. Derfor inngår arealplanlegging på detaljnivå også i kommunens ansvarsområde, selv om det ikke nødvendigvis er kommunens egen administrasjon som fremmer forslaget. Detaljplanlegging er ikke så relevant i denne sammenheng, ettersom oppgaven tar for seg planlegging på et overordnet nivå gjennom kommuneplanens arealdel.

#### **2.1.4 Krav om regional planlegging i Plan- og bygningsloven og regionale myndigheters innsigelsesmyndighet**

Regional planlegging handler i praksis om planlegging som omfatter fylker i sin helhet eller deler av et fylke (Bugge 2015). Regional planlegging kan også være planlegging over fylkesgrensene, så lenge hensikten er å påvirke utviklingen av miljø og samfunn i regionen (Higdem 2014). Fylkeskommunen er det som kalles regional planmyndighet, og har dermed ansvaret for å utforme og gjennomføre den regionale politikken. Men også en rekke andre aktører inngår i det regionale plansamarbeidet. Kommunene har en viktig rolle i dette samarbeidet, ved at de deltar ved utarbeiding av regional planstrategi og regionale planer.

Fylkesmannen har ansvaret for å følge opp og samordne statlig virksomhet, og kan derfor sies å være statens representant i fylket (Higdem 2014). Vi har også en rekke regionale statsenheter som Statens vegvesen og Bane Nor (tidligere Jernbaneverket). I følge Higdem (2014) i «Utfordringer for norsk planlegging» så kan fordelingen av oppgaver på det regionale nivået være tydelig, men også overlappende og utydelig med sine mange aktører og omfattende sammensetning.

Regional planlegging behandles i pbl. Kapittel 7 Regional planstrategi, Kapittel 8 Regional plan og planbestemmelse og Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid. Regional planstrategi utarbeides i samarbeid mellom staten, fylkene og kommunene hvert fjerde år jf. pbl. § 7-1. Planstrategien skal blant annet redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer i videre planlegging i fylket. Interkommunale plansamarbeid er en form for regional planlegging som kommunene selv leder og vedtar. Denne form for planlegging er mindre relevant i denne oppgaven, da det er regionale planer jf. pbl. kap. 8 som inngår i casene. Regionale planer og planbestemmelser utarbeides og vedtas av fylkestinget. Planene skal bygge på den regionale planstrategien og kan både omfatte en sektor eller et gitt geografisk område (Bugge 2015; Higdem 2014). Et eksempel på en sektorbasert regional plan er en plan som omfatter fylkets kystsoner, slik som de regionale planene for kystsonen i Østfold og i Vestfold. Disse planene er naturlig nok også geografisk avgrenset, men det er kystsonen som er temaet for planene. En regional plan er en «ikke bindende» plan ettersom den ikke har direkte rettsvirkning ovenfor borgerne, men den skal likevel «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen» jf. § 8-2 (PBL 2008).

En regional plan gir altså retningslinjer for det kommunale planarbeidet og dersom kommunen ikke følger disse i tilstrekkelig grad kan regionale myndigheter protestere i form av innsigelse jf. pbl. § 5-4. En innsigelse er det samme som en protest til et planforslag fra en offentlig myndighet. Med innsigelsen skal en begrunnelse medfølge (høringsuttalelse) og den skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Offentlige myndigheters anledning til å fremme innsigelse skal sørge for at kommunal planlegging ivaretar nasjonale og regionale interesser.

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

Plan og bygningsloven er altså det viktigste virkemiddelet vi har for å sørge for en hensiktsmessig arealutvikling, begrense konfliktnivået og sikre allmennhetens rett til ferdsel langs sjøen. Plan- og bygningsloven av 2008 erstatter samme lov av 1985. I den gjeldende loven av 2008 finner vi byggeforbudet i § 1-8, som erstatter § 17-2 i loven av 1985.

Første ledd sier at det skal «tas særlige hensyn» til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Dette betyr at de nevnte faktorene skal vises spesielt hensyn ved utarbeiding av planer og ved dispensasjonsbehandling i 100-metersbeltet. I paragrafens andre ledd finner vi byggeforbudet for tiltak i 100 meter fra sjøen. Tiltakene gjelder oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom jf. § 1-6, men ikke fasadeendringer. Forbudsområdet på 100 meter måles fra horisontalplanet ved alminnelig høyvann. For at bestemmelsene ikke skal hindre næringsutvikling i områder hvor dette har sterk tilknytning til strandsonen, så gjelder ikke forbudet der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. fjerde ledd. Men mindre tilbygg på eksisterende bygg, alle søknadspliktige endringer etter kapittel 20 og alle tiltak etter § 1-6 - bortsett fra fasadeendring, er altså forbudt i gjeldende lov.

I PBL av 1985 utgikk byggeforbudet i 100-metersbeltet i tettbygde strøk, i områder som ble angitt som byggeområder i kommuneplanens arealdel og i områder omfattet av reguleringsplan eller strandplan. Dette unntaket er tatt ut av dagens lov. Forbudet mot bygging i 100-metersbeltet gjelder generelt, så lenge ikke «annen byggegrense» er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan jf. paragrafens tredje ledd. Byggeforbudet kan altså fortsatt unnlates gjennom plan, men det forutsetter at kommunen gjør en konkret vurdering ved å fastsette en «annen byggegrense» for det aktuelle området.

Kommunene i Norge har forskjellige forutsetninger og utfordringer rundt planlegging i strandsonen og «annen byggegrense» kan brukes til å tilpasse planinnholdet til situasjonen. Hensikten er at utbygging skal foregå i henhold til plan ved bevisst planlegging istedenfor

gjennom enkeltvis dispensasjon i henhold til pbl. § 19-2 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009). Differensiert planlegging i strandsonen forutsetter at naturmiljø i strandsonen, samt miljøkonsekvenser av ny utbygging skal nøye vurderes. Det er også en forutsetning at det, så langt det er mulig, ikke bygges i områder hvor det er stor konkurranse om strandsonen og at det skal legges vekt på allmennhetens tilgang til strandsonen i de konkrete vurderingene.

## 2.3 Statlige planretningslinjer og andre nasjonale mål

Nasjonal politikk påvirker ofte kommunenes handlingsmønster (Reiersen 2013). Kommunene og fylkenes folkevalgte vedtar planene som disponerer arealene vi har til rådighet, men staten har likevel den overordnede ledelsen av planleggingen jf. pbl. § 3-5 annet ledd. Hva dette innebærer kommer til uttrykk i pbl. kapittel 6 Statlige planretningslinjer og planvedtak. To av statens planleggingsrelaterte oppgaver er førende for regional og kommunal forvaltning av strandsonen og dermed relevant for denne studien. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og Statlige planretningslinjer er de to aktuelle føringene. Disse retningslinjene legges frem av regjeringen og er bindende for kommunal og regional sektor og deres planlegging.

### 2.3.1 Nasjonale forventninger

Hvert fjerde år skal regjeringen legge frem et dokument utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i henhold til pbl. § 6-1. I dokumentet skal det signaliseres hvilke hensyn som bør ivaretas og hvordan samfunnsoppgavene bør løses (Bugge 2015). Forventningsdokumentet samler regjeringens mål, oppgaver og interesser som det forventes at fylkeskommunene og kommunene vektlegger i sin planlegging. Samtidig er det fylkeskommunene og kommunene sitt ansvar å ivareta lokale forhold og de lokalt politiske interessene, samt finne helhetlige løsninger. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). I følge Aarsæther skal dokumentet bidra til å rydde opp i de kompliserte relasjonene mellom stat og kommune som et enkelt styringsdokument, fremfor mange forskjellige rikspolitiske retningslinjer (Aarsæther 2014).

De nyeste nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging ble vedtatt 12. juni 2015 (Kgl. Res. 2015). Samordnet areal- og transportplanlegging, tilstrekkelig boligbygging og tilrettelegging for økt verdiskapning og fremgang for nye, grønne næringer er noen av temaene som står i fokus og som ikke er så relevant for denne studien. Derimot er regjeringens målsetning om mer effektive planprosesser gjennom et enklere lovverk og økt lokalt selvstyre svært relevant i denne sammenheng, da dette også er faktorer som vil være en naturlig konsekvens av «annen byggegrense», mindre dispensasjonsbehandling og mer planstyrt arealutvikling. Regjeringen ønsker at tidsbruken på blant annet saksbehandling kortes ned, ved at kommunene og fylkeskommunene sørger for effektivisering og økt samarbeid. Samtidig legges det vekt på at planer og avgjørelser skal baseres på et utfyllende kunnskapsgrunnlag og at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt: «*Det er viktig at eksisterende kunnskap om miljø og samfunn tas aktivt i bruk tidlig i planprosessen*» (Kgl. Res. 2015, s. 7)

Regionalt planforum er et av tiltakene regjeringen oppfordrer til å bruke aktivt for å skape bedre samarbeid og mer effektive avklaringer og planprosesser. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og koordineres i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer, jf. pbl. § 5-3. I de nasjonale forventningene står det for øvrig at dersom regionalt planforum skal ha den ønskede effekten, så er det en forutsetning at fylkeskommunene ser til at gode rutiner for møtet etableres og leder møtene på en god måte. Kommunene skal aktivt melde opp aktuelle saker til forumet, mens fylkeskommunene, fylkesmennene og andre statlige myndigheter må prioritere oppmøte. En effektiviserende effekt ved blant annet aktiv bruk av regionalt planforum, skal være at bruken av innsigelser reduseres. Innsigelse skal bare fremmes når dialog tidlig i prosessen, blant annet gjennom regionalt planforum, ikke fører frem. Dersom innsigelse fremmes, forutsettes det også at det er et helt nødvendig grep for å sikre regionale og nasjonale interesser jf. pbl. § 5-4, da regjeringen vektlegger at innsigelsesmyndighetene skal ta hensyn til lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret.

### 2.3.2 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen

Regjeringen kan i tillegg til nasjonale forventninger gi «statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område» jf. pbl. § 6-2. Statlige planretningslinjer kan anses som interne instruksjoner for forvaltningen og de skal «legges til grunn» ved planlegging etter loven.

I 2011 trådte Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) i kraft. SPR kan derfor sies å være den viktigste nåværende statlige føringen for kystsonoplanlegging i Norge, i tillegg til Plan- og bygningsloven. SPR erstatter de tidligere Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden (RPR-O) vedtatt i 1993. RPR-O var retningslinjer kun for kysten langs Oslofjorden og hensikten var å gi et sterkt signal til kommunene om å ta bedre vare på sine kystområder med store rekreasjons- og verneverdier (Berntsen & Hågvar 2010).

SPR av 2011 er ment som en utdypning av loven og som en statlig føring for planlegging kommunalt og regionalt. Retningslinjene deler landet inn i tre forvaltningssoner; sone 1, 2 og 3. Årsaken er at forholdene langs kysten i Norge er veldig forskjellige, spesielt i forbindelse med utbyggingspress. Ulike bestemmelser og retningslinjer til de forskjellige delene av landet skal derfor bidra til å imøtekomme de forskjellige behovene langs den norske kysten. Den geografiske differensieringen er følgende:

- Sone 1: Kystkommunene i Oslofjordregionen
- Sone 2: Andre områder der presset på arealene er stort
- Sone 3: Områder med mindre press på arealene

Kystkommunene i Oslofjordregionen er inndelt som sone 1 med de strengeste retningslinjene, og både Østfold og Vestfold omfattes av disse. De øvrige fylkene som omfattes av sone 1 er Akershus, Oslo, Buskerud og Telemark. Dette hovedområdet er kategorisert som det området med «et særlig stort utbyggingspress» (Kgl. Res. 2011).

Retningslinjenes virkeområde er forbudssonen langs sjø, det vil si 100-metersbeltet eller området mellom sjø og fastsatt «annen byggegrense» jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Der «annen byggegrense» er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan gjelder altså ikke



forbudet i 100-metersbeltet. Men ettersom RPR-O videreføres inne i de nye retningslinjene, gjelder også områder bak 100-metersbeltet for Sone 1, dvs. RPR-sonen. Til gjengjeld gjelder ikke RPR-sonen i større byer som f.eks. Sarpsborg og Sandefjord, bortsett fra i 100-metersbeltet.

SPR skal tydeliggjør at målet i den nasjonale arealpolitikken i 100-metersbeltet er å sikre allmenne interesser og unngå uheldig utbygging langs sjøen. Den beskriver altså i hovedsak hvilke hensyn som skal vektlegges, og hovedbudskapet er at byggeforbudet i strandsonen bør praktiseres strengt og at dispensasjoner helst bør unngås.

### 3. Teoretisk tilnærming: Maktrelasjoner og konflikt i kommunikative samhandlingsprosesser

Dette kapittelet gjør rede for teori om kommunikativ planlegging, og teoriens forhold til maktrelasjoner og konflikt i planprosesser. Kommunikativ planlegging dreier seg i korte trekk om hvordan man oppnår konsensus gjennom samhandling og dialog, slik at det beste argumentet vinner fram (Amdam 2014; Aven et al. 2004). Selv i planprosesser hvor samhandling og dialog står i fokus vil likevel alltid spørsmålet om makt som følge av uenighet og konflikt spille en sentral rolle. Teori om kommunikativ planlegging og makt er viktig i denne oppgaven for å forstå planprosessene for strandsonen, og forholdet mellom de forskjellige sektoreneivåene kommune, fylkeskommune og fylkesmannen. Strandsonen generelt har lenge vært et stridstema og opphav til konflikt. Det gjør veien mot konsensus desto vanskeligere. Teorien vil bli brukt i analysedelen i kapittel 7 for å svare på underproblemstilling d): «Hvordan har relasjonene mellom kommune, fylkeskommune og fylkesmannen hatt innvirkning ved planlegging av kystsonen i de aktuelle kommunene og fylkene?»

#### 3.1 Hva er kommunikativ planlegging?

Det finnes to hovedtyper rasjonalitet blant planleggingsidealer; den instrumentelle og den kommunikative. I den instrumentelle rasjonaliteten oppnår man mål ved å bruke fakta og

forskningsbasert kunnskap om sammenhengen mellom årsak og virkning (Amdam 2014). Dette rasjonelle idealet som oppsto på 1960-tallet ble kritisert for å blant annet fokusere for lite på implementering av planene og innholdet i dem (Taylor 1998). Kritikken av det rasjonelle idealet førte videre til at man søkte en mer handlingsorientert tilnærming til planlegging. Kommunikasjon, dialog og medvirkning ble dermed sentrale elementer i planleggingen fra 1980-tallet (Aven et al. 2004). Planleggeren skulle i større grad opptre som en forhandler og derav ha mellommenneskelige kommunikasjonsevner. Dette, og endringer både politisk og økonomisk, gjorde at kommunikativ planlegging oppsto som en ny tilnærming til planleggingsteori på starten av 90-tallet (Taylor 1998). Det kommunikative idealet blir ifølge Terje Aven (2004) ofte sett på som et alternativ til det instrumentelle rasjonelle idealet.

Kommunikativ planlegging blir brukt som et verktøy for deltakelse og medvirkning i dagens moderne planprosesser. «Det kommunikative planleggingsidealet» er litt mer omfattende og detaljert beskrevet av flere planteoretikere. Idealet omfatter en dialog med krav som må gjennomføres for å oppnå ønsket effekt. Dette skal skje gjennom samhandling og samforståelse ved at alle relevante aktører inkluderes allerede fra planprosessens start og alle må ha et ønske om å oppnå konsensus. Aktørene skal lære og ta til seg kunnskap gjennom planleggingsprosessen og alle interessenter skal komme frem til konsensus ved mening- og kunnskapsutveksling. Deltakerne skal altså endre mål og verdier ettersom argumenter, kunnskap og meninger blir utvekslet og det beste argumentet vinner alltid frem til slutt (Aven et al. 2004; Healey 1996)

I det kommunikative idealet skal alle interessenter og alle aktører fra alle sektorer være likestilte i meningsutvekslingsprosessen, fordi det som betyr noe i diskusjonen og planprosessen er argumentasjonen, ikke aktøren som fremfører den. Habermas regnes som grunnlegger av det kommunikative idealet og delte tidlig sine tanker om samhandling og kommunikasjon (Taylor 1998). Patsy Healey er en av de som senere har snakket det kommunikative idealets sak og knyttet det opp mot planprosesser. Hun er opptatt av at alle samfunnets medlemmer skal bli hørt gjennom et mer direkte og deltakende demokrati, hvor eksisterende maktrelasjoner reduseres gjennom den kommunikative prosessen (Healey 1996). Et slikt perspektiv på makt innebærer at alle skal ha samme tilgang på informasjon og ingen skal kunne utøve makt de ellers måtte ha på andre arenaer i samfunnet mot de andre aktørene i det kommunikative diskusjonsforumet (Aven et al. 2004).

### 3.2 Kritikken av det kommunikative idealet

Kritikken av Habermas og det kommunikative idealet har i stor grad vært basert på planleggingsidealets forhold til makt og maktens rolle når konflikt skal bli konsensus. Mange kritikere hevder at teorien ikke håndterer makt i politiske prosesser som noe reelt og tilhengere/kritikere av den kommunikative planleggingen har dermed posisjonert seg forskjellig i forhold til makt-aspektet i planprosessen. Det kan identifiseres tre retninger i synet på det kommunikative idealet: Samarbeidende (kollaborativ) planlegging, deliberativ planlegging og det kritiske aspektet (Amdam 2014). Samarbeidende planlegging er knyttet til blant annet Healey og her er planleggingens kontekst og legitimitet viktige elementer. Healey mener blant annet at det trengs et bedre samarbeid mellom alle sektorer i planlegging og at nyere tids samfunn er fragmenterte på det området (Healey 1996). Deliberativ planlegging er særlig knyttet til Forester, og her er fokuset på hva planleggerne faktisk gjør i praksis (Amdam 2014). Planleggerens rolle blir sett på som forhandler/mekler mellom aktører og interessenter i prosessen. Den siste retningen har som hovedfokusområde at kommunikativ teori er sårbar for maktutøving, nettopp fordi den er så konsensusrettet. Her er blant annet Tewdwr-Jones og Allmendinger (1998), og Huxley og Yiftachel (2000) sentrale kritikere.

Tewdwr-Jones og Allmendinger (1998) identifiserer problematiske antagelser i Habermas opprinnelige teoretiske kommunikative ideal. De peker blant annet på at samarbeidende planleggingsteori ikke klarer å inkludere de særegne politiske og faglige nyansene som finnes ved planlegging i praksis. Alle interessenter har forskjellige verdier, agendaer og mål, og vil trolig uansett handle etter egne interesser. De vil dermed utøve makt (Tewdwr-Jones & Allmendinger 1998). Den kommunikative rasjonalitet erkjenner at interessenter vil komme til å utøve makt ovenfor hverandre, men ved å bygge tillitt vil nye samarbeid motvirke maktutøvingen og skape maktbalanse (Healey 1996). Dette er ifølge Tewdwr-Jones og Allmendinger (1998) en naiv tankegang og en svakhet ved det kommunikative idealet. De mener makt og politiske handlinger fortsatt vil være dominerende i en planprosess. Huxley og Yiftachel (2000) har liknende oppfatninger og retter mye av sin kritikk direkte mot Healey, som de hevder glatter over kontekstuell forståelse av materielle interesser og makt. Huxley og Yiftachel poengterer at det er et behov for reflektert og kritisk bevissthet om maktkonteksten, samt effekten av diskurser og planprosesser.

### 3.3 Maktrelasjoner og konflikt i planlegging

Behovet for å utøve makt oppstår først når det er en konflikt eller uenighet. Konflikt og utøving av makt er derfor to fenomener som følger hverandre tett i planprosesser. Samtidig er konflikt iverboende i planlegging og planprosesser, spesielt i et pluralistisk, flerkulturelt samfunn (Pløger 2004). En av hovedutfordringene vi står ovenfor i dagens planlegging er håndtering av makt (Flyvbjerg 2002). Det sies ofte at «kunnskap er makt», men dette er planteoretiker Bent Flyvbjerg (2002) uenig i, da makt både kan ignorere og produsere kunnskap. Eksempelvis kan statistikk tolkes i egen favør, slik at reell kunnskap blir ignorert og sannheten blir en helt annen enn dersom statistikken hadde blitt tolket av noen andre.

Ifølge John Pløger kan makt utøves og komme fra alle steder (Pløger 2014b). Han mener den virker over alt og foregår gjennom kunnskapshegemonier, sedvaner, strategier, taktikker og diskurser. Utøving av makt kan oppstå i relasjoner mellom mennesker i beslutningsprosesser, i en plansituasjon eller i annen form for politisk prosess. For eksempel er planstyring en form for «design av det sosiale livsutfoldelse» (2014a, s. 261) og en slags maktteknikk. Ved samarbeid mellom planinstitusjoner som kommunale og regionale myndigheter er makt uttrykt gjennom møter mellom institusjonene med den intensjon om å lede hverandre til et eller annet ønsket resultat. Møter og samtaler i planprosessen har iverboende maktmekanismer som igjen styres av lovverk, kunnskap og politikk. Når beslutninger skal tas kan interesser og vurderinger av saken være så forskjellige at det oppstår konflikt og konsensus blir umulig.

Mark Purcell (2009) hevder at for å skape mest mulig demokratiske samfunn, er det nødvendig å sørge for en politisk mobilisering av makt og konflikt. Både han, Pløger (2004) og Mouffe (2013) ser på konflikt som en positiv kraft i planlegging, gitt at man tilnærmer seg konfliktene på riktig måte. Ifølge Mouffe har vi to måter konflikt kan utarte seg på; gjennom «agonisme» eller gjennom «antagonisme». Forskjellen er at antagonisme er basert på en venn/fiende relasjon, mens agonisme derimot, har deltakere som anerkjenner hverandre og kravene som stilles (Mouffe 2013). Både Mouffe (2013) og Pløger (2004, 2014) fremmer altså en tilnærming der man betrakter hverandre som motstandere fremfor fiender. Gjennom det antagonistiske synet på konflikt blir prosessen i for stor grad rettet mot å oppnå konsensus. Resultatet blir ofte at politikere slår gjennom og tar avgjørelsen, eller så løses saken gjennom

en flertallsavstemning eller et kompromiss (Pløger 2014a). For å gjøre bruk av politisk makt mindre effektiv i planprosessen, foretrekker Pløger heller en dynamisk prosess hvor hovedmålet ikke nødvendigvis er konsensus. I følge Mouffe er agonisme, utspilt gjennom demokratisk akseptable former, den ekte formen for demokrati. Hun mener konsensusrettede former for politikk dekker over de politiske ulikhetene i samfunnet (Mouffe 2013).

### 3.4 Teori knyttet til problemstilling

Denne oppgavens problemstilling dreier seg om å undersøke flere planprosesser hvor kommunikativ planlegging står sentralt. Det kommunikative idealet har stor omslutning i dagens planprosesser, noe som for eksempel fremgår gjennom lovfestede krav til medvirkning. Det fremgår også gjennom kravet til regionalt planforum, som blant annet skal bidra til bedre samordning og en mer samstemt praksis i plansaker. Regionalt planforum og andre samarbeidende plattformer er mye brukt i planprosessene som er behandlet i denne oppgaven, og samspillet mellom kommunale og regionale sektornivå står sentralt. Det er også naturlig å ta for seg teori om maktrelasjoner i konfliktsituasjoner når man snakker om kommunikativ planlegging, ettersom disse teoriene i stor grad henger sammen. Oppgaven har derfor en underproblemstilling som direkte knyttes til teoridelen for å strukturere studien ytterligere. Den aktuelle teorien står også sentralt for å se hvilke aktører som er relevante og utvalget som er gjort av informanter. Dette står det mer om i neste kapittel om anvendt metode.

## 4. Metodisk tilnærming

Man kan si at hvis teori er ingrediensene i en oppskrift, er metode fremgangsmåten. I de foregående kapitlene er det gjort rede for tema, problemstilling og «ingrediensene» i denne oppgaven. I det følgende kapittel beskrives fremgangsmåten. Det er viktig å kunne gjøre rede for valg av metode som ligger til grunn for analysen, slik at leseren skal kunne forstå og etterprøve funnene som blir gjort (Tuseth & Winge 2014b). I dette kapitlet redegjøres det for valg av metode brukt til å innhente data som belyser oppgavens problemstilling.

## 4.1 Valg av metode

Ved valg av metodisk tilnærming må man vurdere hvilke metoder som best egner seg til å svare på oppgavens problemstilling. Oppgavens problemstilling undersøker håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruken av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer i Østfold og Vestfold. Dataene som er innhentet inneholder nyansert informasjon om planprosessene i kommunene, nytten av de regionale planene og samspillet først og fremst mellom regionalt og kommunalt plannivå. Kvalitativ metode, med semistrukturerte intervjuer som fremgangsmåte, har blitt brukt for å innhente informasjonen og svare på oppgavens problemstilling. Bruk av «kvalitativ metode» muliggjør forskning på områder hvor statistikk og tall ikke er nok til å svare på problemstillingen. I denne oppgavens tilfelle er dette viktig, ettersom målet har vært å innhente informasjon om komplekse planprosesser hvor relasjoner mellom mennesker står sentralt. Det er også blitt gjort en dokumentstudie som innebærer en analyse av de kommunale og regionale plandokumentene, samt tilhørende høringsuttalelser og innsigelser.

## 4.2 Komparativ studie av to case

Denne oppgaven kan sies å være en komparativ "casestudie". Det er ikke en metode i seg selv, men et nyttig rammeverk og undersøkelsesopplegg for en masteroppgave. En casestudie er en empirisk undersøkelse av et fenomen ("caset") i dybden og i sin reelle kontekst. På den måten kan forskeren innhente detaljerte og inngående beskrivelser av fenomenet (Wæhle & Braanen 2016). Denne oppgaven behandler to case og målet har vært å gjøre en sammenlikning av de to kasusene. Østfold og Vestfold, samt Sarpsborg og Sandefjord kommune i hver av fylkene, har blitt brukt som undersøkelsesobjekter. Valget av to kommuner og to fylker kan virke omfattende for en masteroppgave. Det er viktig å huske at konteksten for oppgaven er komparativ og at oppgaven skal belyse likheter og forskjeller i forvaltningen i en overordnet dimensjon. Kommunene analyseres først hver for seg. Forskjellene og likhetene, som kommer frem i resultatdelen, ses i lys av regional kontekst og hvilke føringer som har blitt gitt på dette forvaltningsnivået. Fordelen med en slik studie, i

dette tilfelle av konkrete fylker og kommuner, er at det gir mye informasjon på et avgrenset område.

### 4.3 Semistrukturerte intervjuer

Forskingskapt data gjennom semistrukturerte intervjuer er metoden som har blitt vurdert som den mest hensiktsmessige for å innhente informasjon som gir et mest mulig helhetlig bilde av case-områdenes aktuelle planprosesser. Kvale og Brinkmann (2015) beskriver semistrukturerte intervjuer som *«en planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet»* (Kvale & Brinkmann 2015, s. 357). Intervjupersonene er i dette tilfellet personer fra administrasjonen i kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene. Intervjupersonenes «livsverden» er deres fortolker av statlige, regionale og kommunale planer og føringer, samt planprosessene.

Det finnes flere typer intervjuetoder, men de har alle til felles at de består av en intervjuer og en eller flere informanter. De har også til felles at det er en måte å avdekke folks erfaringer og opplevelse av verden utover det som kan forklares vitenskapelig (Kvale & Brinkmann 2015). I et semistrukturert intervju benytter man seg av en overordnet intervjuguide. «Overordnet intervjuguide» betyr at guiden, som er laget på forhånd, har vært et hjelpende verktøy, men ikke en bindende fasit på hvordan intervjuet skal utarte seg. Semistrukturerte intervjuer er også åpne for endringer i spørsmålenes formulering og rekkefølgen de blir stilt i, avhengig av den aktuelle intervjusituasjonen (Kvale & Brinkmann 2015). I denne oppgaven har semistrukturerte intervjuer vært den mest hensiktsmessige metoden å bruke, ettersom studien er komparativ og undersøker to fylker og to kommuner. For å få sammenliknbare data har det vært nødvendig med en overordnet struktur. Samtidig har det vært mulig å innhente ekstra informasjon og nyttige data ved å ha en intervjuguide med en såkalt «open ending» og en avslappet tone under intervjuene. Denne intervjuetoden oppleves også fleksibel og oppklarende, med gode og lange samtaler.

Menneskene som har blitt intervjuet har vært informanter fra administrasjonen i kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen. Disse valgene samsvarer med valgte teorigrunnlag om kommunikativ planlegging og maktrelasjoner i planlegging, samt med valgte

problemstillinger. Mennesker agerer annerledes gruppevis enn enkeltvis og man risikerer derfor ved et gruppeintervju å ikke få helt ærlige svar fra de enkelte informantene. Alle intervjuene er derfor gjennomført enkeltvis.

#### 4.4 Dokumentanalyse

Ettersom denne masteroppgaven dreier seg om å studere planprosesser, har også dokumentanalyse/dokumentgjennomgang vært en naturlig del av oppgaveprosessen. Dokumentene som har vært sentrale for oppgaven er Østfold- og Vestfold sine regionale kystsoneplaner, samt Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen og Sandefjord sin kommuneplan. Høringsuttalelser og innsigelser i planprosessen i Sarpsborg kommune har også vært sentrale dokumenter. Fordelen med å bruke slike dokumenter som data er at de er innholdsrike og kan avsløre en rekke detaljer i planprosessen. Dessuten er slike dokumenter offentlig tilgjengelige og har derfor ikke en «etisk avgrensning». Alle dokumentene som skal inngå i oppgaven har blitt nøye studert, før de semistrukturerte intervjuene ble gjennomført. På den måten ble intervjuguiden tilpasset relevant informasjon som dukket opp i studiene av plandokumentene.

#### 4.5 Feilkilder

Det kan oppstå feil i forbindelse med både planlegging, innsamling og behandling av data. Det er derfor alltid fare for at et forskningsprosjekt inneholder feilkilder (Sander 2016). Feilkilder reduserer prosjektet og resultatenes reliabilitet, og det er derfor viktig å være oppmerksom på dem.

I planleggingsfasen for innhenting av data kan det oppstå feilkilder ved at utvalget av informanter ikke er tilstrekkelig, eller at utvalget informanter burde vært annerledes sammensatt for å belyse tema riktig. Det opplevdes ikke at det oppstod feil i denne sammenheng, da alle informantene hadde den informasjonen som søktes gjennom intervjuguiden for å besvare oppgavens problemstillinger. Det kan likevel være at det er andre personer som også har informasjon om tematikken og som derfor burde vært intervjuet.



Ved innhenting av data gjennom intervju kan feilkildene både ligge hos intervjueren og hos respondenten. Kvaliteten på et intervju er blant annet et resultat av intervjuerens praktiske ferdigheter (Kvale & Brinkmann 2015). Her står spørreteknikk, aktiv lytting og kunsten å stille oppfølgingsspørsmål sentralt, og dette er ferdigheter man lærer seg gjennom praksis. Manglende intervjuerfaring kan derfor være en feilkilde i denne oppgaven. Feilkilder hos respondenten kan være både små og ubevisst, men ta seg dårlig ut i et forskningsprosjekt og i verste fall få konsekvenser for resultatet. Den type feilkilder er forsøkt forhindret ved å intervju flere personer om det samme temaet. I tillegg er naturligvis all data sjekket opp mot plandokumenter og annen tilgjengelig informasjon.

Feilkilder kan også oppstå under databehandlingen og transkripsjonen av intervjuene. Kvale og Brinkmann (2015) legger frem flere fortolkningsselementer som kan utgjøre forskjeller. For eksempel kan man velge en ordrett stil ved transkribering, eller man kan bruke en mer sammenhengende skriftlig form. Man må også gjøre valg når det skal vurderes hvor en setning slutter, eventuelle pauser og emosjonelle aspekter som «sukk», «nervøs latter», etc. (Kvale & Brinkmann 2015). Man risikerer også at det kan være «støy», dårlig kvalitet på opptaket, eller rett og slett at man hører feil.

#### 4.6 Validitet og reliabilitet

Ved vurdering av validitet i kvalitativ forskningsmetode vurderer man hvor vidt det som undersøkes i forskningen og resultatene stemmer overens med det som i utgangspunktet var hensikten å undersøke. Man kan derfor si at graden av validiteten til et forskningsprosjekt er det samme som graden av gyldighet eller relevans (Sander 2016).

Vurdering av oppgavens validitet gjøres som regel ved å gjennomgå det innsamlede datamaterialet. Kvale og Brinkmann (2015) argumenterer for at validering bør prege alle fasene av intervjuundersøkelsen og ikke begrenses til bare en fase. De mener validitet er knyttet til kvaliteten på forskningen gjennom hele intervjuundersøkelsen, og den tilnærmingen er denne oppgaven innrettet etter. Det viktigste tiltaket som har blitt gjort for å sørge for oppgavens validitet, er å intervju informanter som innehar sentral informasjon om oppgavens tema. Spørsmålene som har blitt stilt informantene har vært basert på problemstillingene,

supplert med oppklarende oppfølgingsspørsmål. Oppgaves validitet er også ivaretatt ved å gjennomføre flere intervjuer med forskjellige aktører i planprosessen.

Reliabilitet har med forskningsresultatene troverdighet å gjøre (Kvale & Brinkmann 2015). Her står også pålitelighet og etterprøvnbarhet sentralt. Denne oppgave er reliabel dersom valgt metode er en troverdig måte å kartlegge kystzoneplanleggingen i Østfold og Vestfold, og dersom undersøkelsen av fylkene og kommunene representerer situasjonene slik de er i virkeligheten (Sander 2016). Ved å være åpen og synliggjøre forskningsprosessen øker man også troverdigheten. Flere tiltak har blitt gjort for å styrke troverdigheten til denne oppgaven. Her er viktige elementer for eksempel å sørge for at intervjuguiden har vært presist formulert og ikke har bestått av ledende spørsmål. Et annet tiltak har vært å sørge for at informantene ikke har fått tilsendt spørsmålene i forkant av intervjuet. Da risikerer man at informanten forbereder seg på bakgrunn av hvordan de ønsker å fremstå, noe som kan redusere troverdigheten av dataene. Det har derfor vært viktig å gi akkurat så mye informasjon om studien at man har fått kontakt med de mest sentrale informantene, men likevel ikke så mye informasjon at reliabiliteten har blitt svekket.

#### 4.7 Etiske avveininger

Ettersom oppgaven behandler indirekte identifiserbare personopplysninger (yrke og arbeidsplass), har oppgaven vært meldepliktig til Personvernombudet for forskning. Meldepliktige forskningsprosjekter har 30 dagers behandlingstid og oppgaven ble derfor meldt inn 22.11.2016.

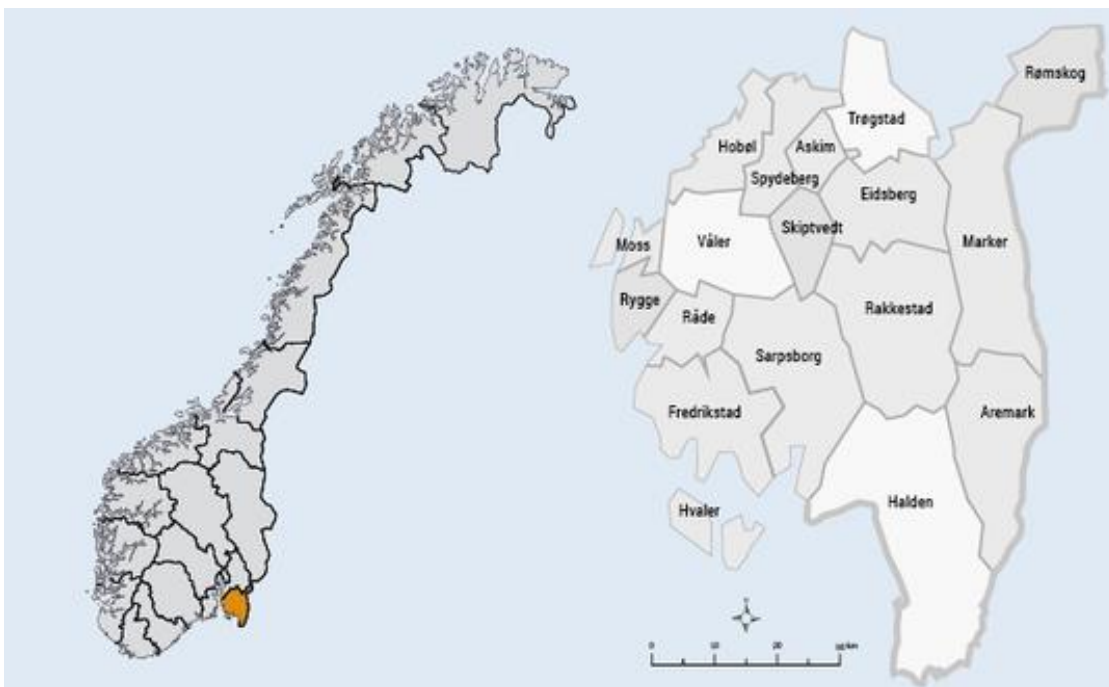
Oppgaven behandler ikke sensitive personopplysninger som helse eller sykdom, og det er heller ikke intervjuet eller innhentet informasjon fra barn. Derfor har ikke den type sensitive etiske utfordringer vært aktuelt i denne studien. Som «forsker» har man likevel et etisk ansvar ved innhenting og oppbevaring av informasjonen. Godt personvern er viktig og hovedregelen for å behandle personopplysninger er selvfølgelig samtykke. Samtykke er naturligvis innhentet fra alle informantene. Under følger en liste over andre tiltak som er gjennomført for å sørge for godt personvern:

- Informantene har fått informasjon om innspilling av intervjuet på e-post og muntlig i forkant av intervju
- For å bevare informasjonssikkerheten har det ikke blitt oppbevart personopplysninger fra intervjuer og observasjoner på nettsky eller andre utrygge medier
- Lydopptak fra intervjuene har blitt overført til trygge løsninger så fort som mulig etter innspilling
- Informantene er sitert ordrett

## 5. Områdebeskrivelser

For å gi et bilde av Sarpsborg og Sandefjord kommune, samt Østfold og Vestfold fylke vil det her presenteres en enkel områdebeskrivelse av dem som case-områder.

### 5.1 Områdebeskrivelse Østfold



Figur 1: Kart over Østfold fylke (Aasen Lødemel 2017b)

### 5.1.1 Generell informasjon

Østfold grenser i nord til Akershus, til Sverige i øst og sør, og til Vestfold og Buskerud i vest. Østfold består av 18 kommuner, hvor Fredrikstad er den største byen. Totalarealet på fylket er 4181 kvadratkilometer (Thorsnæs 2017b). I sør og vest ligger kysten åpen mot Oslofjorden og Skagerak.

Jordbruket har stor betydning for Østfold som fylke. 757 km<sup>2</sup> blir brukt til jordbruk, som er ca. 18,1 % av fylkets totalareal (Thorsnæs 2017d). Korndyrking står mest sentralt, men det drives også betydelig grønnsak- og potetdyrking, samt intensive hagebruk. Selv om produksjonen er effektiv, gir jordbruket relativt lav sysselsetting og størrelse per bruk ligger langt over landsgjennomsnittet (Losnegård 2017b; Thorsnæs 2017d).

Historisk har fylket lange tradisjoner i industrien, noe som har gitt arbeidsplasser og et næringsgrunnlag for mange av innbyggerne. Fylket har fortsatt en del industri, men mye har også gått til grunne, noe som har ført til langt færre egne arbeidsplasser. Den industribransjen som sysselsetter flest innbyggere i Østfold i dag, er næringsmiddelindustrien. Mange pendler til Oslo for å jobbe, og dette har ført til en opprettholdt befolkningsvekst på tross av den tradisjonelle industriens nedgang (Thorsnæs 2017c).

Østfold fylkesting har hatt borgerlig flertall siden 1995, men arbeiderpartiet har vært det største partiet i fylket siden 1975 (Losnegård 2017b). Med unntak av to perioder med Høyre, har Arbeiderpartiet hatt fylkesordføreren like lenge som det har vært største politiske parti i fylket.

### 5.1.2 Kystkultur

*«Landskapet på Østfoldkysten er vakkert og variert – fra åpent hav og blankskurte svaberg til lune vikar og oppdyrkede dalsenkninger» (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 17)*

Østfolds kystlinje til fastland er på 381,6 km og til tilhørende øyer på 865,7 km (Østfold Analyse 2015). 42,4 % av kystlinjen er bygningspåvirket, men bare 28,6 % av 100-

metersbeltet er tilgjengelig for allmennheten (Østfold Analyse 2015). Årsaken er bygninger, og andre faktorer som dyrket mark, terreng, vei og jernbane.

Kulturlandskapet langs Østfoldkysten har et rikt biologisk mangfold, både på land og i vann. Fisket er viktig enkelte steder langs kysten, selv om det betyr lite i den store sammenheng for sysselsettingen generelt i fylket. I 2015 var det til sammen 132 registrerte fiskere (Thorsnæs 2017d). Den viktigste fangsten består av pelagisk fangst, torsk og skalldyr, spesielt reker.

Østfold har viktige gjennomfartsårer med sine vei- og jernbaneforbindelser med utlandet. Fylket har mange ferieturister, fortrinnsvis i kyststrøkene og skjærgårdene om sommeren. Hyttebebyggelse utgjør en vesentlig del av bruken av Østfoldkysten. Ca. 16 000 av Østfolds hytter ligger i kystkommunene (Østfold Fylkeskommune 2014a). Fylkets eneste nasjonalpark ligger hovedsakelig i sjøareal; Ytre Hvaler nasjonalpark.

## 5.2 Områdebeskrivelse Sarpsborg



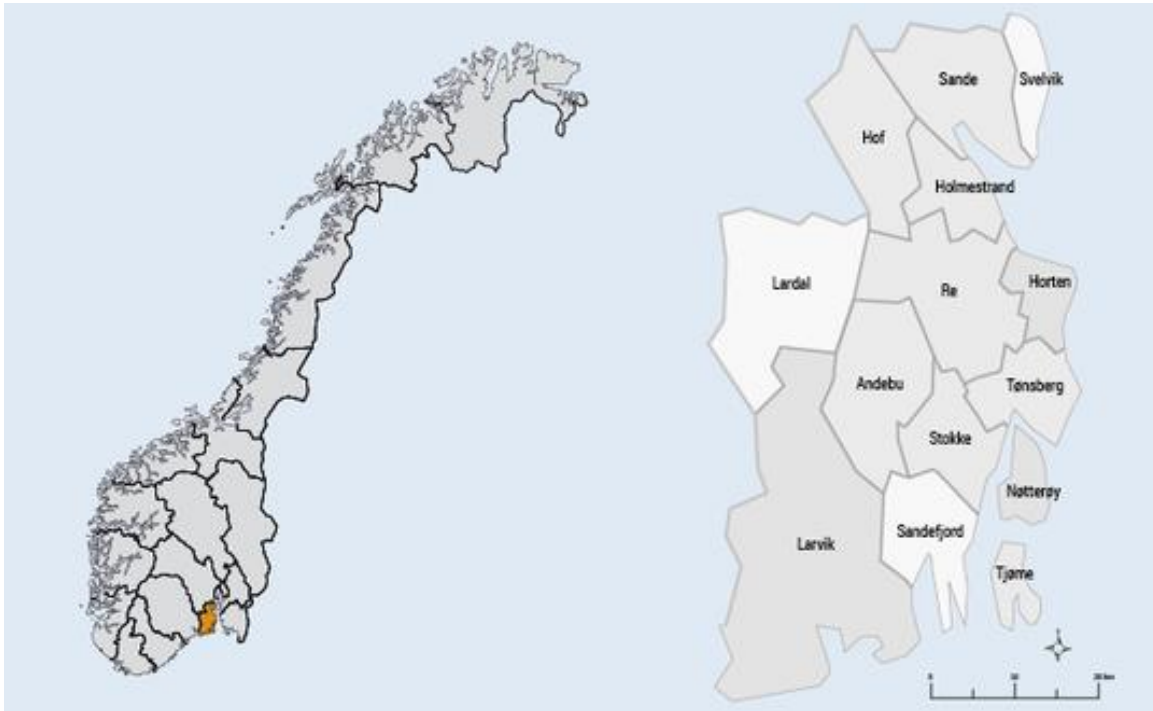
Figur 2: Kart over Sarpsborg kommune i Østfold fylke (Søby 2006b)

Sarpsborg ble grunnlagt i 1016 og er dermed den eldste byen i Østfold fylke (Losnegård 2017b). Kommunen har et innbyggertall på 55 127. Sarpsborg grenser til seks andre Østfoldkommuner; Våler og Skiptvet i nord, til Rakkestad i nordøst, til Fredrikstad i sørvest og til Råde i vest.

Kommunens totalareal er på 405 km<sup>2</sup> hvor av 78 km<sup>2</sup> er dyrket mark, 241 km<sup>2</sup> er produktiv skog og 80 km av omkretsen er kystlinje mot Oslofjorden (Thorsnæs 2017a). Sjøområdene i Sarpsborg er viktig for friluftsliv og rekreasjon, men de har også viktige naturverdier og betydning for fiskerinæringen. Det er blant annet gode gyteforhold for torsk i Skjebergkilen med gunstige strømningsforhold. Sarpsborgkystens grunne bukter gir også gode oppvekstvilkår for fisken.

Det er ikke store sammenhengende landbruksarealer langs Sarpsborg-kysten, men fragmentert finner man likevel flere gode jordbruksarealer ved Strand, Talberg og Hornnes, samt skogbruksarealer i Ullerøy (Sarpsborg kommune 2015). Mange av de mest betydningsfulle og populære friluftsområdene i kommunen ligger langs sjøen. Eksempler på fine områder som er viktig for rekreasjon og friluftsliv er Øketangen, Kålvika, Dusa og Sandvika (Sarpsborg kommune 2015). Deler av Sarpsborgkysten har også kyststi, men det har til nå ikke vært mulig å opparbeide en sammenhengende sti, hovedsakelig fordi det har oppstått problemer i forbindelse med grunneieravtaler. Næringslivsaktivitet knyttet til kystkultur og reiseliv har lite omfang. Kiosker og butikker langs kysten er i hovedsak åpne om sommeren, for å dekke behovet til sommerturistene. Kommunens kystlinje har marinaer og campingplasser, men lite utleiehytter og spisesteder. Kommunen har ca. 4870 båtplasser fordelt på marinaene, småbåthavner, privatbrygger og bøyer (Sarpsborg kommune 2015). Kommunen har for øvrig ingen eksisterende reise- og friluftslivsnæring knyttet til kysten.

### 5.3 Områdebeskrivelse Vestfold



Figur 3: Kart over Vestfold fylke med alle kommunene før kommunesammenslåingen 1. januar 2017 (Aasen Lødemel 2017a)

#### 5.3.1 Generell info

Vestfold grenser i vest til Telemark, i nord til Buskerud og i øst til Østfold. Vestfold er fylket som i størst grad blir endret av kommunereformen; fylket blir dermed redusert fra 14 til 6 kommuner, og kun Horten beholder sin originale form (Lundbo 2017b). Bildet ovenfor viser fylket i sin originale form, før kommunesammenslåingene. Fylkets totalareal er på 2225 km<sup>2</sup>, som er det minste totalarealet på fylker i Norge etter Oslo (Losnegård 2017a). I sør og øst ligger kysten åpen mot Oslofjorden og Skagerak.

20 % av Vestfold fylke er dekket av matjord (Losnegård 2017a). Jordbruket i Vestfold har derfor et stort omfang, selv om fylket er lite av størrelse. Produksjon av poteter og grønnsaker, samt kornproduksjon står mest sentralt. Til tross for mye landbruksjord er sysselsettingen i landbruket i likhet med Østfold beskjeden; kun 1,5 % (Losnegård 2017a).

Vestfold har bra med egne arbeidsplasser med en mangfoldig industri. I likhet med Østfold gir næringsmiddelindustrien viktige arbeidsplasser. I tillegg har Vestfold bryggeri- og

mineralvannprodusenter, data- og elektronisk industri, metallvareindustri og kjemisk industri gjennom f.eks. Jotungruppen (Losnegård 2017a; Vestfold Fylkeskommune 2017). En del innbyggere pendler også her til arbeid i Oslo.

Det har vært borgerlig politisk flertall i Vestfold fylkesting siden 1995, men Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet har ved fylkestingsvalgene vært de største partiene (Losnegård 2017a). Høyre og Arbeiderpartiet har vekslet mellom å ha Fylkesordføreren.

### **5.3.2 Kystkultur**

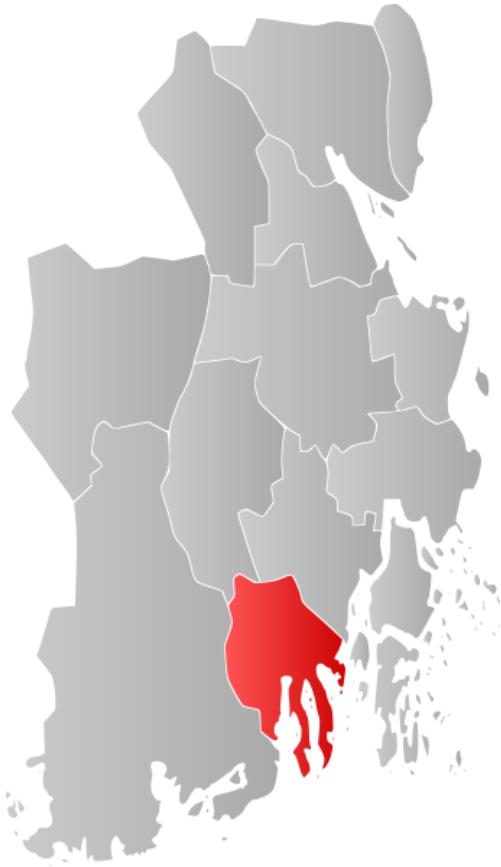
*«Langs kysten mellom Svelvik og Helgeroa finner du et vakkert kulturlandskap, mange severdigheter og en vakker skjærgård med kritthvite badestrender, svaberg som skapt for en tur med fiskestanga, rustikke kystsamfunn, havbris, måkeskrik og sjølukt» (Vestfold Guide 2017)*

Vestfold fylke har 980 km kystlinje og 1407 øyer (Vestfold Fylkeskommune 2017). Til tross for den lange kystlinjen er presset på kystsonen stort. Ca. 88 % av befolkningen bor langs kysten øst for E-18, som strekker seg gjennom hele fylket (Vestfold Fylkeskommune 2014b). Det er registrert ca. 11 200 boliger, ca. 5 800 fritidsboliger og ca. 6 500 ukodede bygninger i Vestfolds 100-metersbelte (Vestfold Fylkeskommune 2014b). Vestfold har mange populære feriesteder. Som i Østfold, har Vestfold også mye sommerturisme. De fleste feriegjestene søker hovedsakelig til kystkommunene.

I Vestfold ligger Færder nasjonalpark som er godt besøkt av båtturister gjennom sommerhalvåret. Denne omfatter 340 km<sup>2</sup> med fastland, øyer, skjær og hav, og grenser til Ytre Hvaler Nasjonalpark i Østfold (Færder nasjonalpark 2017).



## 5.4 Områdebeskrivelse Sandefjord



Figur 4: Kart over «gamle» Sandefjord kommune i Vestfold fylke, før kommunesammenslåingen 1. januar 2017 (Søby 2006a)

Sammenslåing mellom kommunene Sandefjord, Andebu og Stokke ble vedtatt 24. april 2015. Vedtaket trådte i kraft 1. januar 2017 (Lundbo 2017a). Kommuneplanen og prosessen som behandles i denne masteroppgaven, omhandler «gamle Sandefjord kommune», før kommunesammenslåingen. Andebu og Stokke vil derfor ikke medberegnes, heller ikke i denne områdebeskrivelsen.

Sandefjord kommunen hadde i 2016 et innbyggertall på 45 820 (SSB 2016b). Kommunen grenser til fire andre Vestfoldkommuner (før kommunesammenslåingen); Larvik i sørvest, Andebu i vest, Stokke i nord og Tjøme i øst.

Kommunens totalareal er på om lag 121,8 km<sup>2</sup> (Vestfold Fylke 2016). Kommunens kystlinje til fastland er 82 km og 64 km til 116 tilhørende øyer og holmer (Vestfold Fylke 2016). Næring knyttet til sjøen som trelast, sjøfart, kurbad og hvalfangst har gjennom historien vært avgjørende for Sandefjord kommunes utvikling (Lauve 2010). Sentrum av Sandefjord by befinner seg helt innerst i Sandefjordsfjorden. I sentrum ligger blant annet Hvalfangstmuseet som er Europas eneste spesialmuseum for hval og hvalfangst.

Den regionale kystsonenplanen i Vestfold legger frem flere søylediagram for å beskrive situasjonen i fylkets kommuner. Der fremgår det at Sandefjord er en av de tre kommunene i fylket med flest antall fritidshus og boliger i 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunen har derfor relativt stor bygningsmasse å håndtere og forholde seg til i 100-metersbeltet. Sammen med Larvik er kommunen også en av de to største hyttekommunene i fylket. Den regionale planen beskriver kommunens tidligere tradisjoner for forvaltning av 100-metersbeltet som «..vesentlig mer liberalt enn andre kommuner» (Vestfold Fylkeskommune 2014a, s. 10). Kommunen har ca. 650 båtplasser i kommunale småbåthavner og ca. 2900 båtplasser i større private småbåthavner og fellesbrygger. Dette utgjør sammenlagt ca. 3 550 båtplasser i kommunen (Vestfold Fylkeskommune 2014a).

## 6. Planlagt utvikling i strandsonen?

I dette kapittelet presenteres resultatene fra de kvalitative forskningsintervjuene, samt dokumentanalysene. Som skrevet i kapittel 4 om metode, er intervjuene gjort med representanter fra administrasjonen i Østfold- og Vestfold Fylkeskommune, Fylkesmannen i Østfold og -Vestfold, og i Sarpsborg- og Sandefjord kommune. Ettersom dette er en komparativ studie med fokus på to ulike regionale føringer om planlegging i strandsonen, presenteres resultatene her fra fylker og kommuner fra hver sin side av Oslofjorden enkeltvis. I kapittel 7 diskuteres resultatene på grunnlag av oppgavens hovedproblemstilling og underproblemstillinger. Planprosessene i de to fylkene og kommunene vil bli behandlet i sammenheng.

## 6.1 Regional kystsoneplanlegging i Østfold

### 6.1.1 Kort om Østfolds regionale kystsoneplan

Den regionale kystsoneplan for Østfold ble vedtatt i desember 2014. Hensikten med planen er å skape en helhetlig forvaltning. Fylkesordføreren skriver i planens forord at hovedutfordringen i kystsoneforvaltningen i Østfold er å sørge for en balanse mellom bruk og vern som er bærekraftig i kystsonen.

Planområdets avgrensning på land samsvarer med de Rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden (RPR-O) sitt gyldighetsområde gitt i SPR pkt. 5.3.1. I tillegg omfatter planen kommunens samlede sjøområder, øyer, holmer og skjær. Sjøbunnen er også inkludert ut til grunnlinjen. Byene Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden er unntatt virkeområdet i SPR, bortsett fra 100-metersbeltet mot sjøen jf. SPR pkt. 5.3.1 andre avsnitt (Kgl. Res. 2011).

Hovedmålet for Østfoldkysten er følgende:

*«Østfoldkysten skal forvaltes gjennom bruk og vern i et bærekraftig perspektiv. Kysten skal nyttes som områder for opplevelser og reiseliv, friluftsliv, båtliv, fritidsboliger, helårsboliger, næring og transport, samtidig som kystens spesielle landskaps-, natur-, og kulturverdier bevares. Rekreasjonsverdier, naturverdier og kulturminneverdier skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen i dag og i fremtiden. Disse hensyn skal tillegges avgjørende betydning i all forvaltning og planlegging.» (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 5)*

Planen er bygget opp med fem kapitler som representerer hvert sitt tema som er viktige for Østfoldkysten. Temaene er:

1. Miljø og naturmangfold
2. Landskap, kulturmiljø og kulturminner
3. Friluftsliv- og hytteliv
4. Næring
5. Infrastruktur

Det er beskrevet utførelser og foreslåtte strategier under hvert tema. Før tema-kapitelene er det et innledende kapittel og et kapittel som beskriver viktige endringer i lovverket, samfunnet

og klima- og naturgrunnlag. Avslutningsvis er det et kapittel med retningslinjer, og et med handlingsprogram for 2015-2019. Retningslinjene er gitt for hele planområdet; strandsonen inkludert 100-metersbeltet, fritidsbebyggelse i strandsonen bak 100-metersbeltet, selve 100-metersbeltet, sjøområder og for dispensasjonspraksis.

Denne regionale planen er ifølge representanten fra Fylkeskommunen i Østfold den viktigste føringen for kystsoneforvaltningen gitt fra regionale myndigheter til kommunene i fylket. Den regionale planen tar utgangspunkt i SPR og det er meningen at planen skal konkretisere hva SPR betyr for Østfold.

*«Det er verken en innstramning eller en lemping på de statlige planretningslinjene. Vi har prøvd å konkretisere hva de betyr for Østfold».*

I følge representanten fra Fylkesmannen i Østfold var det i denne omgang snakk om en såkalt «lett rullering» i forhold til forrige regionale kystsonesplan. Dette til tross for de nye elementene i PBL hvor det både er endring av dispensasjonspraksis og håndtering av byggeforbudet. I planens innledende kapittel er det beskrevet at planen er bygd opp etter samme mønster som den regionale kystsonesplanen av 2006. Retningslinjene er også delvis videreført, bortsett fra at SPR er innarbeidet. Det er grunn til å merke seg at Østfold altså kun valgte «lett rullering» på tross av de nye føringene. Det kan tolkes som at fylket synes å mene at det meste var godt nok ivaretatt allerede.

### **6.1.2 Planprosessen med Østfolds regionale kystsonesplan**

I arbeidet med rulleringen av planen deltok en arbeidsgruppe med representanter fra ulike fagmyndigheter; Fylkesmannen, Kystverket, Fiskeridirektoratet og kommunene. Hensikten var at kommunene skulle få diskutere innholdet i planen i forhold til innholdet i sine egne kommunale kystsonesplaner. Et annet viktig mål med arbeidsgruppen var å sørge for en lik forståelse av planretningslinjenes betydning, og å sørge for en mest mulig omforent politikk for hele Østfoldkysten. Sarpsborg kommune jobbet parallelt med sin egen kommunale kystsonesplan, så vedkommende med ansvaret for kystsonesplanarbeidet i kommunen var også representant inn i arbeidsgruppen med den regionale kystsonesplanen. Informanten opplevde at kommunen bidro både på det faglige området, og med lokalkunnskap.

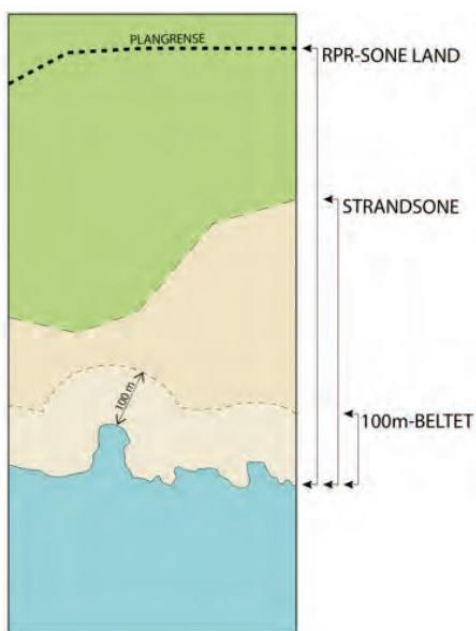
I følge representanten fra Fylkesmannen i Østfold har erfaringer fra Hvaler kommune vært de viktigste på kommunalt nivå for å legge føringene i den regionale planen. Hvaler er den kommunen som har hatt det største arealpresset i kystsonen over tid av alle kystkommunene i Østfold:

*«Historisk sett har de klart å håndtere utbyggingspresset på et tidligere tidspunkt enn kanskje Fredrikstad og Sarpsborg har gjort»*

En lik forvaltning som sørger for at kommunene og grunneierne føler seg rettferdig behandlet er noe av hensikten med en regional plan som omfatter fylket i sin helhet.

### 6.1.3 Regionale føringer for oppfølging av byggeforbudet og bruk av «annen byggegrense» i Østfold

Retningslinjer for planlegging og forvaltning av kystsonen er gitt i den regionale planens kapittel 8. Her vises innledningsvis en figur over RPR-sonene. Det står ingen mer inngående forklaring av denne figuren, men de videre retningslinjene i planen forholder seg til disse sonene. Figuren under viser hvordan Østfold deler inn sine retningslinjer; for hele planområdet, for strandsonen inkl. 100-metersbeltet og for 100-metersbeltet alene:



Figur 5: Soneavgrensningen opprinnelig gitt i RPR-O fastsatt ved kgl. res. 23. juli 1993 (Østfold Fylkeskommune 2014a)

En av de overordnede definerte kommunale oppgavene er å utforme kommuneplan. I arbeidet med kommuneplanens arealdel er det gitt 7 punkter som må gjennomføres i forbindelse med kystsoneforvaltning, hvor ett er å *«tegne inn byggegrense i 100-metersbeltet der dette er aktuelt»*. (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 49).

Retningslinjene for hele planområdet i kapittel 8.1 er kun gjengivelse av SPR. Retningslinjene for strandsonen i kapittel 8.2 er også kun gjengivelse av SPR, bortsett fra et punkt som sier at *«Strandsonen må vises på kommuneplankartet»* (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 50). Strandsonen er tidligere definert av alle kommunene i Oslofjorden gjennom SPR-O. Det er videre angitt en rekke konkrete retningslinjer for fritidsbebyggelse i strandsonen i planens kapittel 8.3, bak 100-meterbeltet langs sjøen. Disse retningslinjene dreier seg om maksimale mønehøyder, opparbeidet uteplass, samlet bruksareal osv. Deretter kommer retningslinjene for 100-metersbeltet langs sjøen i kapittel 8.4. Disse gjengir i hovedsak utdrag fra SPR, men noen selvstendige elementer kommer også fram. Om pbl. § 1-8 står det følgende: *«Plan og bygningslovens utgangspunkt er at det ikke skal bygges i 100-meterbeltet»* (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 52). Videre står det at kommunene må *«ta et bevisst standpunkt til spørsmålet om byggegrense. Der kommunene ikke fastsetter egen grense, vil byggegrensen være 100 meter»*. I henhold til planen skal det ikke gis tillatelse til nybygg eller utvidelse av fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet som innebærer at samlet bruksareal overstiger 80 kvm og maksimal fasadelengde overstiger 12 m i eksponert retning.

I følge representanten fra Østfold fylkeskommune må bruken av «annen byggegrense» ses i lys av intensjonen med SPR. Det er altså viktig å reflektere over hvorfor bestemmelsen om «annen byggegrense» ble innlemmet i pbl. § 1-8 og hva det skal bidra til, for deretter å bruke det på den måten at man ivaretar de statlige intensjonene.

*«Jeg ser jo at kommunene hos oss håndterer dette med «annen byggegrense» veldig forskjellig og kanskje ikke helt forstår at man må fastsette en annen grense i kommuneplanen hvis man ikke vil ha et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet»*

Som utdypet i oppgavens kapittel 2, utgikk byggeforbudet i 100-metersbeltet i tettbygde strøk, i områder angitt som byggeområder og i områder omfattet av reguleringsplan før PBL av

2008 trådte i kraft i 2009. Det nye unntaket i PBL av 2008, «annen byggegrense», er i liten grad tatt i bruk i Østfold-kommunene i ettertid.

Representanten fra Fylkesmannen i Østfold forteller at deres veiledning har vært knyttet til at de ikke ønsker at kommunene skal bruke «annen byggegrense» i Østfold. De har akseptert bruken av «annen byggegrense» noen steder, men i hovedsak ønsker de å opprettholde byggeforbudet i 100-metersbeltet:

*«I hovedsak så mener vi at byggeforbudet i 100-metersbeltet bør gjelde mer eller mindre over det hele»*

Representanten fra Fylkesmannen mener at en regional veileder for fastsetting av «annen byggegrense» kan være et fornuftig grep når man først har en ambisjon om å ta i bruk «annen byggegrense». Men som skrevet tidligere ser Fylkesmannen helst at byggeforbudet i 100-metersbeltet opprettholdes i størst mulig grad i Østfold og at det kan være en mulig årsak til at «annen byggegrense» har fått så lite fokus i den regionale planen. Representanten mener også at det handler om tradisjoner for hvordan man har håndtert kystsonen og 100-meterbeltet før lovendringen i 2008. Det har altså ikke blitt noen revolusjonerende endringer i Østfold som følge av revideringen av Plan- og bygningsloven, fordi de kommunene som har hatt størst arealpress også har hatt et system for å håndtere dette strengt tidligere. Det er ifølge representant fra Fylkesmannen kun Sarpsborg som i så stor grad har tatt i bruk «annen byggegrense» i Østfold. Østfold Fylkeskommune opplever heller ikke den store forskjellen i måten å forvalte kystsonen med «annen byggegrense» som et tilgjengelig virkemiddel for kommunene. Representanten mener derimot at forskjellen på forvaltningen før og nå ligger i at regionale myndigheter må forholde seg til SPR som representerer en innskjerping. Dette gir igjen en større forutsigbarhet og tydelighet av hva som forventes.

Den regionale planen har også konkrete retningslinjer for dispensasjonsbehandling av fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet. Innledningsvis står det at byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke må undergraves og at det skal føres en streng praksis. Videre fremgår det at ny omsøkt utvidelse ikke skal overstige 80 kvm og maksimal fasadelengde ikke skal overstige 12 m i eksponert retning (Østfold Fylkeskommune 2014a, s. 55). Disse retningslinjene for dispensasjonspraksis i plan opplever Fylkesmannen i Østfold som uheldig. Representanten mener slike retningslinjer er førende for at folk skal søke dispensasjon opp til 80 kvm og at

det kan oppfattes som en rettighet og ikke et unntak. Fylkesmannen i Østfold skulle derfor helst sett at slike retningslinjer for dispensasjon ble fjernet fra den regionale planen.

#### **6.1.4 Generelle utfordringer ved bruk av «annen byggegrense» i Østfold**

Representanten fra Østfold Fylkeskommune mener at det er utfordrende å komme til enighet om hvilke områder som er viktige for de nasjonale interessene når kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen skal bli enige om hvor en byggegrense skal trekkes. Østfold Fylkeskommune opplever bruken av formål og bestemmelsene som er knyttet til formålet i kommuneplanene, som vel så utfordrende som hvor byggegrensen skal fastsettes. Ved bruk av byggeformål setter man bestemmelser for hvor store bygningene kan bli. Kommer det søknader om dispensasjoner, er det for å gå over størrelsen som er satt i bestemmelsene. I LNF-områder er det ikke slike bestemmelser til bygningene, fordi de allerede er i strid med formålet. For å gjøre tiltak på bygninger i disse områdene kreves dispensasjon. En hytte som allerede er 40 kvm kan det søkes om å øke størrelsen til 50 kvm. Omfattes området av byggeformål istedenfor LNF, ville dispensasjonssøknaden først kommet når hytta skal bli større enn gitte bestemmelser. 100-metersbeltet eller strandsonen innenfor byggegrensa er omfattet av et byggeforbud uansett angitt formål. Men hvilket formål som er angitt er likevel viktig for hvilket *signal* som gis til grunneierne og interessenter.

## **6.2 Regional kystsoneplanlegging i Vestfold**

### **6.2.1 Kort om Vestfolds regionale kystsoneplan**

Regional plan for kystsonen i Vestfold ble vedtatt av fylkestinget november 2014. Den reviderte planen er omarbeidet i samsvar med PBL av 2008, men mål og overordnede prinsipper for utvikling av kystsonen er videreført fra fylkesdelplanen for kystsonen av 2002.

Planområdets avgrensning er innenfor gyldighetsområdet til SPR, med rekkevidden som gjør seg gjeldende i PBL § 1-8 første og andre ledd og av RPR-O, det vil si SPR pkt. 5.3.1.



Dette omfatter også alle øyer, holmer og skjær. Byene Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Horten er unntatt virkeområdet, bortsett fra 100-metersbeltet mot sjøen jf. SPR. pkt. 5.3.1 andre avsnitt (Kgl. Res. 2011).

Planen er bygget opp med en innledning som tar for seg den langsiktige forvaltningen av kystsonen. Her presenteres formelle føringer og rammer for planarbeidet, eksisterende arealbruk og hvilke utfordringer kystkulturen i Vestfold står ovenfor. Videre er det et eget kapittel for utviklingsmål og delmål, deretter et kapittel med regionale retningslinjer. Retningslinjene har en struktur hvor de er tildelt forskjellige soner i kystlandskapet på følgende måte:

Sone 1: Sjøområdene

Sone 2: Område mellom sjø og byggegrense

Sone 3: Fra byggegrense til 100-metersbeltet

Sone 4: Området mellom 100-metersgrensen og grensen for retningslinjenes virkeområde

Det er også noen generelle retningslinjer som gjelder for alle sonene. Noen av retningslinjene har «bør» form, men en del har også «skal» form for å øke likebehandlingen ved forvaltningen i kommunene. Kapittel 6 er en planbeskrivelse som viser planprosessen, hvordan planen skal brukes og andre virkninger av planforslaget. Til slutt kommer handlingsprogrammet for 2015-2019.

I Vestfold beskrives arealpresset som den største utfordringen for en langsiktig forvaltning og bevaring av kystsonen. Fylkets hovedmål for den langsiktige utviklingen av kystsonen er følgende: «*Vestfoldkystens natur-, kultur-, nærings- og rekreasjonsverdier skal utvikles til beste for befolkningen i Vestfold og tilreisende. Utviklingen av Vestfold som «det gode bosted», identitetsskaping og opplevelse skal være vesentlig i en slik utvikling»* (Vestfold Fylkeskommune 2014a, s. 9)

En prioritert oppgave ved revisjonen av Vestfolds regionale kystsoneplan var å utarbeide en veileder til kommunene om hvordan man legger inn «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel. Veilederen følger som et vedlegg til den regionale planen og er en omfattende rapport. Gjennom den regionale planen og veilederen har Vestfold fylke åpnet for flere tiltak også i 100-metersbeltet gjennom plan.

## 6.2.2 Planprosessen med Vestfolds regionale kystsoneplan

Planarbeidet med Vestfolds regionale kystsoneplan fremstilles av alle intervjuede parter som et godt stykke samarbeid. I den regionale planen pekes det også på at *«det har vært et nært og godt samarbeid med kommunene og Fylkesmannen i utarbeidelse av planen med retningslinjer»* (Vestfold Fylkeskommune 2014a, s. 35). Prosjektgruppa bestod av kystkommunene Larvik, Sandefjord, Tjøme og Nøtterøy, samt Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold Fylkeskommune. I det første møtet hvor det egentlige målet var å diskutere revideringen av retningslinjene for planen, kunne prosjektleder i Fylkeskommunen orientere om at prosjektet ville bli noe mer omfattende. Som en konsekvens av PBL av 2008 § 1-8 om byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og «annen byggegrense», og det faktum at alle kommunene snart skulle rullere, så var det naturlig å også utarbeide en veileder for bruk av «annen byggegrense».

Representantene fra Vestfold Fylkeskommune, Fylkesmannen i Vestfold og Sandefjord kommune legger vekt på at sluttproduktet av planen med veileder for fastsetting av byggegrenser ble bra, men at selve arbeidsprosessen var vel så viktig. Sandefjord kommunes representant mener kommunenes deltagelse var såpass sentral fordi det er kommunalt man ser hvor «skoen trykker» og i tillegg vet de hva praksis og problemstillingene i hverdagen innebærer. Fylkesmannens representant kan blant annet fortelle følgende om kommunenes deltagelse:

*«Arbeidsprosessen var veldig positiv fordi det var et produkt som ble utarbeidet av kommunene også. Vi var en ganske stor arbeidsgruppe hvor de berørte kystkommune var med og da ble veldig mange av våre meninger og påstander korrigert, ippet satt og tilpassa det kommunene kunne legge fram»*

Representanten fra Fylkesmannen er opptatt av at de regionale myndighetene i Vestfold uttrykker tydelig både gjennom plan og prosess hva som aksepteres eller ikke. Dette skaper forutsigbarhet for alle parter. Representanten fra Sandefjord kommune peker på akkurat det samme, og mener at å diskutere og arbeide i fellesskap med Fylkeskommunen og Fylkesmannen har ført til en forutsigbar forvaltning fordi de nå vet hvor regionale myndigheter står. Både den gjensidige forståelsen mellom regionale myndigheter og kommunene, og kommunenes eierforhold til planen ble viktig gjennom prosessen.

Representanten fra Fylkesmannen påpeker at oppstart av planarbeidet var gunstig tidsmessig. De kommunene som deltok i arbeidet, skulle samtidig rullere sine egne planer og selv tegne inn byggegrensene:

*«Det ble veldig realistisk for dem, for etter å ha vært i møte med arbeidsgruppa, så dro de hjem og skulle selv tegne strekene på kartet»*

Representanten fra Sandefjord kommune opplevde prosessen som fruktbar, og at de i stor grad hadde reell innflytelse, spesielt i forbindelse med hvordan byggegrensene skulle legges:

*«Vi lagde våre byggegrenser før den regionale planen for kystsonen i Vestfold ble revidert. Så vi ga nok noen føringer til kystzoneplanen regionalt, hvert fall når det gjaldt hvordan man skulle lage nye byggegrenser»*

Representanten fra Fylkeskommunen forteller også at prosjektleder på «Veilederen for fastsetting av byggegrenser i Vestfold» og for den regionale kystzoneplanen, var veldig aktiv opp mot kommunene ved å tegne, vise og forklare. Det var essensielt i planprosessen for å få gjennom et sluttresultat som kommunene kunne følge opp.

### **6.2.3 Veilederen for fastsetting av byggegrense og andre regionale føringer for oppfølging av byggeforbudet og bruk av «annen byggegrense» i Vestfold**

«Veilederen om fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet langs sjøen» er en delrapport til den Regionale planen for kystsonen i Vestfold. Innledningsvis i veilederen står det at prosjektet har fått støtte av Direktoratet for naturforvaltning, og at resultatene av arbeidet skal kunne ha overføringsverdi til andre kystkommuner i Oslofjordregionen.

I følge representantene i både Vestfold Fylkeskommune og Fylkesmannen i Vestfold er denne veilederen den viktigste regionale føringen for kommunenes oppfølging av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruk av «annen byggegrense» i fylket. Veilederen foreslår noen hovedprinsipper som skal være til hjelp når byggegrensene skal fastsettes i kommuneplanenes arealdel. Veilederen er laget på grunnlag av PBL av 2008 og SPR, og hensikten er å sørge for en helhetlig forvaltning med lik kommunal praksis, samt en forutsigbarhet og rettferdighet for de som blir berørt. Representanten fra Fylkeskommunen i Vestfold peker på at det tidligere

har vært store forskjeller mellom kommunene, noe som har blitt opplevd som urettferdig for grunneierne. Tydeligere regionale signaler gjennom veilederen har forøvrig vært en hjelp til å utjevne forskjellene.

Veilederen foreslår noen hovedprinsipper med en rekke eksempler på hvordan SPR kan innarbeides i kommuneplanene og implementeres på kart og i utfyllende bestemmelser. Eksempelene er fremstilt gjennom kartskisser som gir et forenklet bilde av ulike prinsipielle situasjoner kombinert med formål. Veilederen forholder seg til typesituasjonene; utenfor tettsted, i tettsted og campingområder.

Veilederens første anbefalte prinsipp er at kommunene kan benytte formålet grønnstruktur (§ 11-7 nr. 3) med tilhørende bestemmelser, hensynssone (§ 11-8 c) med retningslinjer eller formålet bruk og vern av sjø og vassdrag (§ 11-7 nr. 6) for å ivareta allmenne interesser i områder lenger fra sjøen enn 100 meter. Strandsonen er tidligere definert av kommunene selv gjennom restriksjoner i RPR-O, men veilederen foreslår at strandsonen skal settes til 100-metersbeltet for å sikre færre forvaltningssoner med forskjellige regler. De overnevnte formålene skal sikre områdene selv om de ikke omfattes av strandsonebegrepet fra RPR-O.

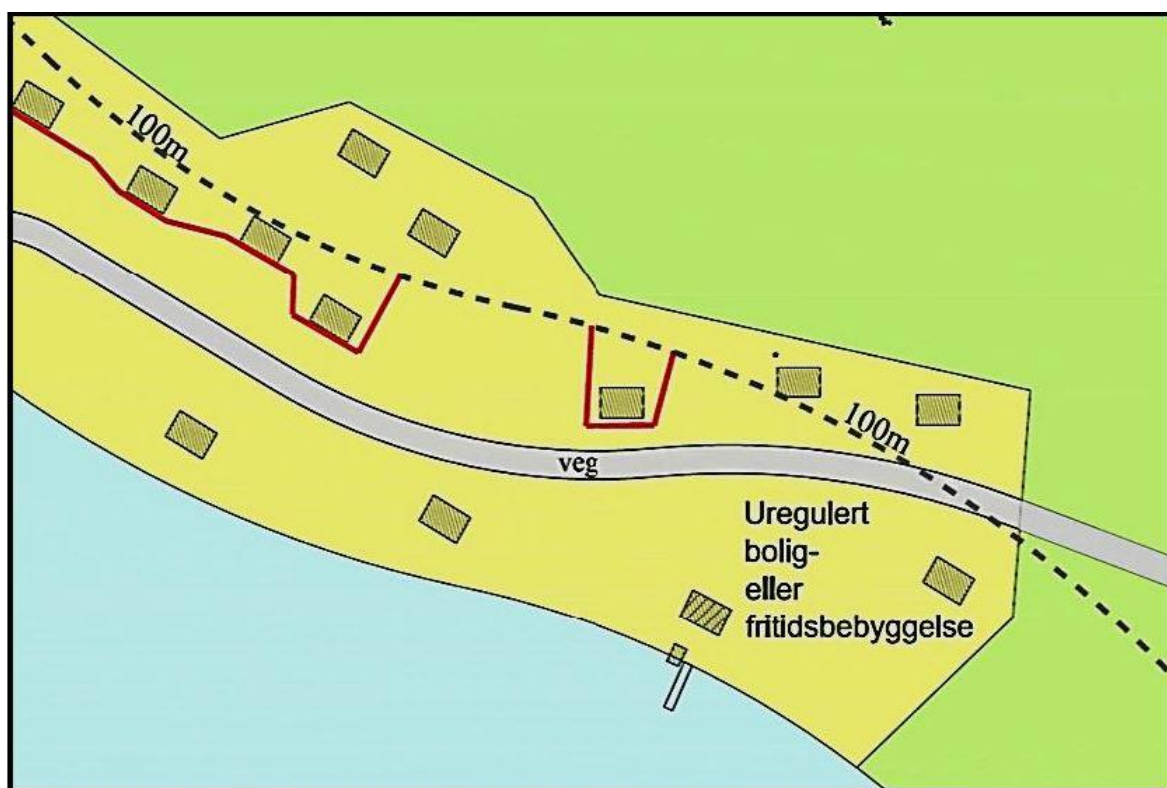
Hovedprinsippet som legges frem i veilederen er følgende:

*«Hovedbygning (bolighus eller fritidshus) på alle tomter gis anledning til en viss utvikling gjennom at det trekkes byggegrense 5 meter fra vegglinn mot sjøen. Byggegrense vil bare unntaksvis trekkes tilbake mot 100-metersgrensen. Det må imidlertid gjøres vurderinger i hvert enkelt område.» (Vestfold Fylkeskommune 2014b, s. 9)*

Veilederen legger vekt på at grenselinjer som er for detaljerte, kan gi inntrykk av enkeltsaksbehandling, noe som ikke er tillatt. Det er derfor viktig at grensen får et jevnt forløp, men ikke beveger seg nærmere sjøen enn 15 meter. Det pekes videre på at det likevel må gjøres vurderinger i hvert enkelt område. Vurderingene må ta hensyn til grad av opparbeiding i 100-metersbeltet, avstand til tettsted, eksisterende formål mot sjø, om det er boliger eller fritidshus, om det er tettstedsnære grøntareal eller kommunale friområder. Det åpnes for en svakere restriktiv holdning der arealene mot sjøen allerede er tett nedbygd, ettersom det uansett ikke er store allmenne interesser igjen å ivareta i den type områder. Ved fastsetting av byggegrense åpnes det også for en mindre restriktiv holdning ovenfor bolighus

enn for fritidshus. Byggegrensen skal - der det er mulig, være med på å sikre tettstedsnære grøntarealer. Mens det skal kunne gis unntak fra byggegrensen gjennom utfyllende bestemmelser, - der det i kommunale friområder er ønskelig å åpne for byggetiltak som er i allmennhetens interesse.

Veilederen viser en rekke eksempler gjennom tegninger og snitt. Figur 6 under viser et eksempel på veilederens hovedbudskap: Byggegrensen er trukket i veggiliv mot sjøen innenfor 100-metersbeltet. Eventuelle utvidelser må da skje i retning bort fra sjøen. I figur 6 vises altså «annen byggegrense» som den røde streken i forkant av bygningene.



Figur 6: Eksempeltegning fra Vestfolds Veileder for fastsetting av byggegrenser (Vestfold Fylkeskommune 2014b). Den røde streken viser hvordan «annen byggegrense» kan brukes i kommuneplanens arealdel.

Videre er det et eget avsnitt for byggegrense for båthavner og bryggeanlegg hvor det foreslås at byggegrensen trekkes rundt ønsket utvidet bryggeanlegg mot landsiden, for å unngå å oppheve byggeforbudet i 100-metersbeltet. Ellers bør det være et generelt forbud mot nye enkeltbrygger.

Veilederen tar også for seg formålsendringer som et tema. Her pekes det på at rettsstatus i området mellom byggegrense og sjø i uregulerte byggeområder uansett vil være den samme som i LNF-områder, men at det kan være aktuelt å endre formål til LNF for å tydeliggjøre byggeforbudet. Et generelt prinsipp for formålsendring er uansett at terskelen for å omgjøre arealer i 100-metersbeltet fra byggeområder til LNF bør være lavere jo lenger fra tettstedsområder man kommer.

Representanten fra Fylkesmannen mener at det viktigste med dagens praksis i forhold til før PBL av 2008 trådte i kraft er at de nå i større grad vet hva de styrer etter og at de behandler kommunene likt og på samme premisser. Representanten peker også på at dagens system er arbeidsbesparende fordi de for eksempel i de tettbebygde hytteområdene har trukket byggegrensen i forkant av hytteliv og laget tydelige bestemmelser for hvordan utbyggingen bak byggegrensen skal foregå. De dispensasjonssakene som nå kommer inn er kun av den typen som er påregnelig. Representanten fra Fylkeskommunen mener også at det er lettere å være streng med så tydelige prinsipper:

*«Det er lettere å si «Nei!» når vi sier «Ja» til mer»*

En annen regional føring Fylkesmannen i Vestfold gir kommunene er knyttet til dispensasjonsbehandlingen. De forholder seg til et eget veiledningshefte for dette også med et prinsipielt system med saksbehandlingsregler, på samme måte som de generelle prinsippene i veilederen. I dette heftet fremgår hva som kan regnes som en større fordel for allmennheten enn ulempene med å dispensere jf. pbl. § 19-2, med et tilhørende arealregnskap. For eksempel får man 6 kvm ekstra dersom man installerer vann og avløp, da blir det plass til et tiltenkt våtrom. Andre eksempler på fordeler som kan gi ytterligere areal på hovedhus er å trekke hytta lenger vekk fra sjøen, sannere bygningsmasser eller gjør en topografisk tilpasning.

Representanten fra Fylkesmannen i Vestfold mener at lovgivers hensikt med «annen byggegrense» er svært utydelig og at SPR slett ikke er noe oppklarende i den sammenheng. Veilederen for fastsetting av byggegrenser og motivene bak hvert enkelt prinsipp er derfor noe Vestfold har måttet stå for selv. Når lovendringen kom og «annen byggegrense» ble et tema, så var det vanskelig å forstå hvorfor og hvordan det skulle gjøres ettersom ingen forarbeider eller annet kunne forklare hensikten:

*«Jeg har lest gjennom rubbel og bit av forarbeider og NOUer og PROPer og alt som er, det står jo altså ikke nevnt med et ord at det skal være noe som heter byggegrense før helt på tampen i den siste OT-PROPEn, da kommer den kastende inn fra sidelinjen»*

Representanten fra Fylkesmannen i Vestfold forteller at deres veiledning og føringer til kommunene først og fremst har vært knyttet til Plan- og bygningsloven, og ikke det som står i punkt 5.3 i SPR om at den gamle RPR-O videreføres gjennom SPR og den fortsatt gjeldende soneinndelingen for Oslofjord-fylkene. Fylkesmannen og den regionale planen anbefaler derfor kommunene å definere 100-metersbeltet til det RPR-O omtaler som strandsone. Alle kystkommuner i Oslofjorden har gjennom PBL av 1985 og RPR-O selv definert strandsonen etter føringene den angir. Hos Fylkesmannen i Vestfold er det 100-metersbeltet som er i fokus, fremfor de gamle RPRO-sonene, og de mener kommunene kan styre dette utmerket godt ved å bruke kommuneplanen, lage arealformål, byggegrenser, retningslinjer og bestemmelser. Disse elementene i RPR-O har de dermed valgt å legge bort, for å unngå for mange lag med regler som er vanskelig å forholde seg til både for regionale myndigheter og kommunene.

#### **6.2.4 Generelle utfordringer ved bruk av «annen byggegrense» i Vestfold**

Representanten fra Fylkesmannen i Vestfold mener at den største utfordringen for kommunene ved håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruken av «annen byggegrense» i de siste kommuneplanrulleringene har vært bruk av tid og ressurser. Det legges vekt på at utforming av byggegrenser er veldig tidkrevende og et stort arbeid. Kommunene har måttet kartlegge landskapet grundig, noe som er en møysommelig jobb. Men nå som streken er trukket og rutinen er etablert, er ikke utfordringene med praktiseringen lenger store, tvert imot ifølge representanten fra Fylkesmannen.

Videre mener representanten at utfordringene når kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen skal bli enige om en byggegrense ligger i at de har forskjellige ståsted og forskjellige interesser å ivareta. Kommunen står for eksempel mye nærmere sluttbrukeren og opplever et helt annet press fra utbyggerne. Fylkeskommunen synes det er helt greit at kommunen «skylder» på dem fordi de har en helt annen distanse til grunneierne og

utbyggerne. En annen utfordring som representanten fra Fylkesmannen peker på når man skal komme til enighet med kommune og fylkeskommune, er de politiske innflytelsene. Kommune og Fylkeskommunen vil alltid oppleve press fra politisk ledelse, mens Fylkesmannen bare har nasjonale føringer å forholde seg til.

Representanten fra Fylkeskommunen i Vestfold forteller at de og Fylkesmannen er veldig samkjørte og at de utviklet en solid plan og veileder i et godt samarbeid. Likevel mener representanten fra Fylkeskommunen at det kan være vanskelig å forvalte ressursene etterpå. Det kan være utfordrende når to regionale organer har en tilsynsrolle ovenfor det samme lovverket og kan komme til å gjøre det samme arbeidet i uttalelser og innsigelser. Det kan gjøre enkelte ting mer komplisert og skape mer byråkrati. I et tilfelle hadde for eksempel Fylkeskommunen en innsigelse til elementer i kystsonen i en av kommuneplanene som Fylkesmannen ikke hadde. Da valgte Fylkeskommunen å trekke sin innsigelse.

## 6.3 Kommunal kystzoneplanlegging i Sarpsborg

### 6.3.1 Sarpsborgs kommunedelplan – Kystzoneplan 2015-2026

Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen ble vedtatt av Sarpsborg bystyre 18.06.2015. Revisjonen av kommunedelplanen fulgte revisjonen av den regionale kystzoneplanen for Østfold parallelt i 2014. Kommuneplanen ble likevel ikke vedtatt før i juni 2015 på grunn av innsigelser og mekling.

Avgrensningen for planen er nettopp strandsonegrensen på land, mens hele kommunens sjøområde inngår. Strandsonegrensen er fastsatt av Østfold Fylkeskommune og Fylkesmannens Miljøvernaveiing gjennom RPR-O vedtatt 1993. Hovedsakelig dreier det seg om de landområdene man kan se fra sjøen. For en mer konkret avgrensning kan man se vedlagt plankart (Vedlegg D). Planen er bygget opp med et kapittel for Innledning, Rammer og føringer, Konsekvensvurdering, Planens hovedgrep, ROS-analyse, Planbestemmelser og Kart. Et sentralt langsiktig planprinsipp for min oppgave som presenteres innledningsvis i planen lyder som følger: «Ubebygde områder med høy verdi i 100-metersbeltet langs vann skal ikke bebygges» (Sarpsborg kommune 2015, s. 6)



Sarpsborg kommune mener selv at de har inkludert den regionale planen for kystsonen i Østfold inn i egen kommunedelplan for kystsonen i sin helhet. Det legges vekt på at Sarpsborg kommune ønsker å føre sin egen politikk, men at den regionale planen har spilt en viktig rolle i arbeidet med kommunedelplanen for kystsonen i Sarpsborg:

*«Vi er veldig tjent med å ha en overordnet plan som legger en helhetlig føring for å sikre at man ivaretar verdiene og som unngår at kommunene opplever en urettferdig forskjellsbehandling»*

### **6.3.2 Kommunal håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruk av «annen byggegrense»**

I planens kapittel 3 beskrives konsekvensene for nye grep som er gjort i kystzoneplanen 2015-2026. Et av disse grepene er fastsetting av «annen byggegrense» i områder som har konsentrert fritidsbebyggelse. Av gammel plan og PBL av 1985 var dette områder som var avsatt til LNF-H, mens i ny plan og PBL av 2008 er formålet LNF-områder for spredt bebyggelse. LNF-H av gammel plan innebar at områdene var avsatt til Landbruks-, natur- og friluftsområder, men med innlagte H-områder hvor byggetiltak innenfor gitte rammer kunne tillates også i 100-metersbeltet (Fylkesmannen i Østfold 2014). Kommunen har i disse områdene benyttet seg av «annen byggegrense» for at byggeforbudet ikke skal gjelde generelt i 100-metersbeltet gjennom PBL av 2008. Slik skal eiendommene i de aktuelle områdene kunne fortsette å utvikle seg i henhold til bestemmelsene i kystzoneplanen uten å måtte gå omveien om dispensasjon. Begrunnelsen i planen er følgende: *«Kommunen vurderer det som viktigere at byggeforbudet først og fremst omfatter områder med spredt hyttebebyggelse, samt områder der en utvikling av fritidsboligene vil kunne hindre allmennhetens mulighet til å bevege seg langs sjøen»* (s. 15)

For å unngå en detaljering som bærer preg av enkeltsaksbehandling har Sarpsborg kommune tegnet byggegrense i plankartet etter anbefalingene og prinsippene som er fastsatt i delrapporten til Vestfolds regionale kystzoneplan; «Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold». Sarpsborg kommune har altså brukt Vestfolds regionale kystzoneplan i sitt kommunale arbeid i tillegg til regional kystzoneplan for Østfold.

Byggegrensen er derfor trukket generelt i hovedbebyggelsens fasadeliv mot sjøen, men ikke nærmere enn 15 meter. Byggegrensen er trukket tilbake der avstanden mellom bebyggelsen er stor. Byggegrensen er kun trukket i områder med konsentrert bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, resten av kommunens kystsone er omfattet av byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Kommunen ønsket også en endret systematikk i sin plan ved å bruke formål som kunne gi bedre forståelse av planen og gjøre den lettere å følge opp. I planutkastet som ble tatt til mekling var hovedgrepet at 100-metersbeltet, som tidligere var LNF-H med bestemmelser for utvidelser osv., ble gjort om til byggeområde og ført helt ned til sjøen med byggegrense. Det ble erstattet med LNF etter meklingen med de regionale myndighetene i Østfold. Kommunen endte derfor opp med tre forskjellige «grupper» med formål i den endelige planen:

1. LNF-områder med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i og bak 100-metersbeltet
2. LNF-områder med spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i 100-metersbeltet *med byggegrense*
3. Områder for bebyggelse og anlegg.

Representanten fra Fylkesmannen i Østfold peker på at dispensasjonsbehandlingen i Sarpsborg kommune er redelig og ordentlig. På den måten har de ikke «dispensert i stykker» kystsonen sin:

*«De har en ganske streng dispensasjonspraksis, som jeg synes kanskje noen andre kommuner har litt å lære av»*

### **6.3.3 Planprosessen med kommunedelplanen**

I planprosessen tok Sarpsborg kommune opp elementer i kommunedelplanen for kystsonen i regionalt planmøte (i PBL kalt regionalt planforum) ved tre anledninger; ved høring av planprogrammet, før offentlig ettersyn og etter offentlig ettersyn. Møtet arrangeres hver 14. dag og man kan drøfte konkrete problemstillinger og presentere hovedgrep i planen. På den måten kan kommunene få uformelle tilbakemeldinger som gir en videre kurs for arbeidet. Sarpsborg kommune opplevde at det regionale planmøtet fungerte bra i starten, men at regionale myndigheter viste liten forståelse for de grepene kommunen ønsket å gjøre i

kommunedelplanen for kystsonen i Sarpsborg. Fylkeskommunen og Fylkesmannen opplevde regionalt planmøte som et nyttig verktøy i samhandlingsprosessene med kommunen, fordi de fikk mulighet til å uttale seg om grepene i planen tidlig i prosessen.

Det ble ikke enighet i regionalt planmøte mellom kommunen og regionale myndigheter om kommunedelplanen for kystsonen i Sarpsborg. Det ble fremmet innsigelse til planen fra både Østfold Fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold med en rekke innvendinger som beskrives nøye nedenfor. Som følge av innsigelsene ble det avholdt et felles meklingsmøte mellom partene i mars 2015. Alle partene beskriver prosessen med at hver og en måtte «gi og ta» for å få til enighet om en endelig plan for kystsonen i Sarpsborg.

Fylkeskommunen hadde en del prinsipielle innsigelser på bruk av byggeformål i 100-metersbeltet og bygging av fritidsboliger i områder de anså som utenfor «tett bebyggelse», dvs. område F3, F4 og F5 (se vedlegg D). De mente høringsutkastet ikke var i tråd med statlige planretningslinjer fordi det ikke tok tilstrekkelig hensyn til de nasjonale verdiene langs kysten. Representanten fra Fylkeskommunen mener at noe av det Sarpsborg kommune gjorde feil, var å fastsette byggegrensene ut i fra hvor det på kartet fremgår at kysten er tett bebyggt, uten å ta hensyn til nasjonale interesser i form av rekreasjon, natur, landskap og kulturmiljø. Fylkesmannen hadde innsigelser på prinsippet om å føre byggeområdene på generelt grunnlag ned til sjø. De mente også at «annen byggegrense» ble brukt mer enn det som var riktig. De hadde innsigelse på havnene innerst i kilene Hornneskilen og Bukta, samt på hytteområde F3, 4, 6, 7, 8, 9 og F10-13 (Se vedlegg D). Både representanten fra Fylkeskommunen og fra Fylkesmannen mente at Sarpsborgs ønske om å effektivisere saksbehandlingen i kommunen gikk på bekostning av vern om nasjonale verdier.

Som følge av meklingsmøtet ble tre av de foreslåtte hytteområdene tatt ut av planen. Dette gjaldt et område ved Svullen/F4 og to områder på Karlsøya/F6 og F7 (se vedlegg D). Områdene i 100-metersbeltet som kommunen hadde angitt med byggeformål, måtte endres til LNF med spredt bebyggelse. Men byggegrensene fastsatt av kommunen ble videreført fra planforslaget til vedtatt plan. Noen av områdene regionale myndigheter hadde innsigelse til ble kun justert ned i størrelse og lagt ved ekstra hensyn til landskapet. Dette gjaldt område F3 på Græsdal, område F8 og F9. I område F5/Kvastebyen og F10-13/Nordre Karlsøy frafalt innsigelsene fra regionale myndigheter (se vedlegg D). Det samme gjaldt båthavnene, men med forutsetninger om at opprydning av det ene området ble sikret gjennom

rekkefølgebestemmelser og at reguleringsplanarbeidet ivaretok konsekvenser for naturmiljø, vanngjennomstrømming og påregnelig mudringsbehov i det andre området.

Kommunen opplevde samarbeidet med Fylkeskommunen som tett, men at det var krevende å få så omfattende innsigelser på planen. De opplevde grepene som var gjort i høringsutkastet som veldig gode og skulle ønske at de fikk mer tillitt fra regionale myndigheter. Kommunen opplevde også en mangel på forståelse hos regionale myndigheter for hva som er praktisk gjennomførbart:

*«Vi opplever at regionale myndigheter er som en overkommune og at lokaldemokratiet på en måte ikke har noen stemmerett».*

Fylkeskommunen og Fylkesmannen opplevde også samarbeidet med Sarpsborg kommune som bra, men mener oppdraget kommunen ga seg selv i rulleringen samsvarte dårlig med regional plan for kystsonen og SPR. Den endelige planen ble et resultat av et kompromiss som ble diskutert frem mellom partene på meklingsmøtet. Alle måtte gi og ta for å få til en endelig konsensus.

## 6.4 Kommunal kystzoneplanlegging i Sandefjord

### 6.4.1 Sandefjords kommuneplan, arealdel 2014-2026

Sandefjord har ingen egen kommunedelplan for kystsonen, men har behandlet kystsonen i den alminnelige arealdelen i kommuneplanen. Det bør også nevnes igjen at kommuneplanen for 2014-2026 behandler «gamle Sandefjord», ikke den nylig sammenslåtte storkommunen.

Sandefjords kommuneplan ble vedtatt av Sandefjord bystyre 22.05.2014. Mye av revisjonen foregikk parallelt med revisjonen av den regionale kystzoneplanen for Vestfold, selv om Sandefjord lå litt foran i arbeidet og vedtok sin plan nesten 6 måneder før regional kystzoneplan.

Det som i arealdelen angår kystsonen er to kapitler som heter «Arealbruk nær sjø og vassdrag – Byggegrenser» og «Bruk og vern av sjø og vassdrag». Ellers står selvfølgelig

Bestemmelsene og Retningslinjene sentralt, samt selve plankartet hvor byggegrensene er tegnet inn.

#### **6.4.2 Kommunal håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet og bruk av «annen byggegrense»**

Som beskrevet i områdebeskrivelsen, er Sandefjord er en av de tre kommunene i Vestfold med flest antall fritidshus og boliger i 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunen har derfor mye bygningsmasse å håndtere i 100-metersbeltet.

I kommuneplanens arealdel og kapittelet ved navn «Arealbruk nær sjø og vassdrag – Byggegrenser» forklares kort og enkelt hvilke premisser kommunen har lagt til grunn i sin håndtering av 100-metersbeltet og bruk av «annen byggegrense». Det er ulike premisser for næringsareal og grønnstrukturområder, boligområder og områder for fritidsbebyggelse. Representanten fra Sandefjord kommune forteller at de helt fra planoppstart hadde et prinsipp om at «alle skal med»:

*«Alle som var i et byggeområde før revidering skulle fortsatt få være bak byggegrensa i ny plan»*

I områder som er avmerket til boligbebyggelse har Sandefjord kommune trukket byggegrensa 4 meter fra hovedhusets vegglinje mot sjø. I disse tettbygde boligområdene er formålet mellom sjø og byggegrense avsatt til byggeområder i kommuneplanens arealdel.

Representanten fra Sandefjord kommune forteller formålet like godt kunne vært LNF også i disse områdene, da den juridiske virkningen av byggeforbudet er den samme uansett formål. Av taktiske grunner har de likevel beholdt disse områdene som byggeområder (gult) med tilknyttede bestemmelser til sonen. De taktiske grunnene er at det ikke skulle være så store endringer for eiendomsretten og at LNF reduserer mulighetene for bestemmelser knyttet til bygging eller tiltak. I Veilederen for fastsetting av byggegrenser står det, som beskrevet tidligere, at «*det kan være aktuelt*» å endre formål fra byggeområder til LNF i 100-metersbeltet (Vestfold Fylkeskommune 2014b, s. 11). Det påpekes at rettsstatus for de to formålene mellom sjø og byggegrense er den samme, men at det vil kunne bidra til å tydeliggjøre byggeforbudet. Det står også at terskelen for å omgjøre areal i 100-metersbeltet,

fra byggeområder til LNF, bør være lavere jo lenger området er fra et tettsted. Sandefjords bruk av byggeformål mellom sjø og byggegrense er derfor i henhold til regional plan, ettersom det i Veilederen kun er en oppfordring til kommunene om å vurdere endring av formål i disse områdene.

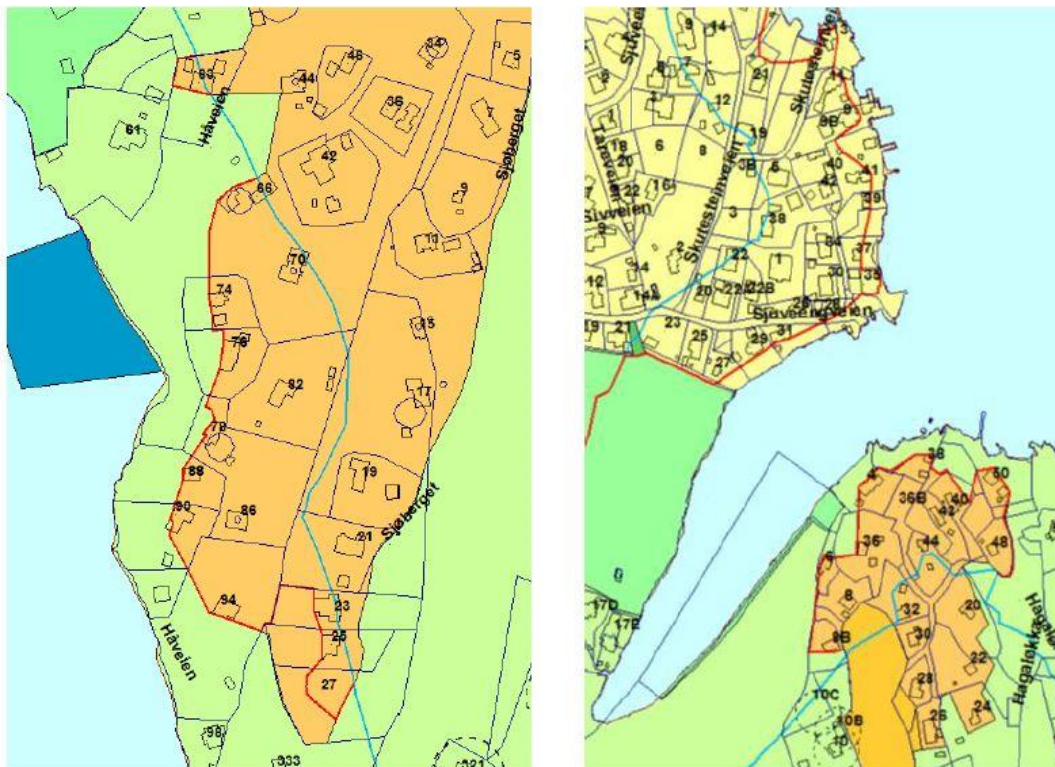
Ved boliger som ligger nærmere sjøen enn 15 meter er byggegrensen satt i vegglivet. Dette er i strid med regional plan og veilederen som sier at byggegrensen skal ha «...et «jevnt» forløp som forholder seg til hovedbebyggelsens veggliv mot sjøen, evt. i en fast avstand fra vegglivet begrenset til 5 meter (men ikke nærmere sjøen enn 15 meter)» (Vestfold Fylkeskommune 2014b, s. 9) I områder avmerket til fritidsbebyggelse har Sandefjord kommune fastsatt byggegrensen i veggliv. På øyene med mye hyttebebyggelse i LNF-områder, som for eksempel på Storøya og småøyene utenfor Granholem (se vedlegg E), er ikke grensen trukket i det hele tatt. I disse uregulerte hytteområdene gjelder byggeforbudet generelt i 100-metersbeltet.

I næringsareal og grønnstrukturområder har kommunen satt byggegrensen i sjøkanten, noe som også er i strid med den regionale kystsoneplanens prinsipp om «ikke nærmere sjøen enn 15 meter». En naturlig årsak kan være at Sandefjord rullerte sin plan ferdig før den regionale kystsoneplanen. Representanten fra Sandefjord kommune la uansett vekt på administrasjonen i kommunen i utgangspunktet foreslo å ha en «buffer» på 10-15 meter til for eksempel fremtidig kyststi også i næringsområdene. På grunn av politiske ønsker så ble likevel byggegrensen lagt i sjøkant i disse områdene. I områder avmerket til fritidsbebyggelse er byggegrensen trukket i vegglivet, og i området mellom byggegrense og 100-metersbeltet er maks hyttestørrelse satt til 90 kvm BYA i henhold til regional plan.

Kommuneplanen har omfattende bestemmelser som omhandler de forskjellige sonene langs kysten gitt i regional plan. Disse sonene er som beskrevet tidligere mellom sjø og byggegrense, mellom byggegrense og 100-metersbeltet og utenfor 100-metersbeltet. Kommunen lagde sine byggegrenser før den regionale kystsoneplanen ble revidert. For Sandefjord kommune er derfor retningslinjene knyttet til de forskjellige sonene i den regionale kystsoneplanen den viktigste føringen fra regionale myndigheter som kommer til praktisk nytte i kommunens byggesaksbehandling. Bak byggegrensen kan bygging tillates, men retningslinjene sier noe om hvordan bebyggelsen helst bør ligge, mm. Disse retningslinjene blir mye brukt av Sandefjord kommunes byggesaksbehandlere og forenkler i

stor grad jobben. Dette effektiviserer saksbehandlingen fordi det tydeliggjør hva regionale myndigheter tillater og hva de ikke tillater.

Representanten fra Fylkeskommunen i Vestfold mener Sandefjord gjorde en veldig grundig jobb med å trekke byggegrensene i kommunen. Representanten mener at dette tyder på at de har en administrasjon med ressurser og kompetanse. Vedkommende mener også at kommunen har fulgt opp målene og innholdet i den regionale planen. Verken intervjuet representant fra Fylkeskommunen eller Fylkesmannen sier noe om det faktum at prinsippet kommunen har lagt til grunn; «alle skal med», er i strid med minimumsgrensen den regionale planen har satt på 15 meter fra sjø. Men representanten fra Fylkesmannen påpeker at Sandefjord skiller seg litt fra de andre kystkommunene i fylket i sin praksis. Oppfatningen er at Sandefjord har hatt en mer liberal holdning til hytte- og bryggebygging den gangen byggeforbudet ikke gjaldt i områder omfattet av byggeformål. Representanten fra Fylkesmannen i Vestfold mener dette er en kultur som stadig henger igjen. På den måten utfordrer Sandefjord de nasjonale interessene mer enn mange av de andre kommunene, ifølge representanten. Hvis ikke administrasjonen gjør det, så gjør politikerne det ved at de fraviker administrasjonens anbefalinger.



Figur 7: Eksempel på trukket byggegrense i høringsutkast til kommuneplanens arealdel for Sandefjord. Den røde streken viser byggegrensa, mens den blå viser 100-metersbeltet (Vestfold Fylkeskommune 2014b)

### 6.4.3 Planprosessen med kystsonen i kommuneplanen

Byggeforbudet i 100-metersbeltet gitt i PBL av 2008 hadde relativt store konsekvenser for Sandefjord og videre byutvikling i kommunen. De startet derfor tidlig opp arbeidet med å differensiere og se hvor det var hensiktsmessig å trekke byggegrensen i planen. Arbeidet var ferdigstilt før den regionale kystsoneplanen var ferdig revidert.

Sandefjord kommune innså tidlig at det var helt nødvendig å heve blikket og utarbeide noen overordnede prinsipper for hvordan byggegrensen skulle tegnes:

*«Når vi faktisk gikk inn og prøvde å tegne byggegrensa i starten så kom vi opp i situasjoner hvor vi gjorde noen veldig detaljerte vurderinger som man egentlig ikke skal gjøre på kommuneplannivå og som hadde store konsekvenser for hver enkelt grunneier»*

I planprosessen med kystsonen i Sandefjord var det å overbevise politikere og innbyggere de viktigste elementene innledningsvis. Representanten fra Sandefjord kommune forteller at politikerne var veldig skeptiske når arbeidet med byggegrensene gikk i gang, men at de til slutt skjønnte at det var nødvendig å iverksette noen tiltak for at ikke byggeforbudet skulle bli gjeldende også i de mest tettbebygde områdene. Administrasjonen var for øvrig enda mer bekymret for innbyggere og grunneieres reaksjoner enn for hva politikerne mente:

*«Vi la opp til en litt offensiv strategi og gikk tidlig ut og sa sånn «obs, obs, nå kommer det byggegrenser og det blir slutt på utbygging i hagen mot sjøen» i tillegg til at vi tok kartutsnitt»*

Da kommuneplanen var på høring hadde kommunen kartutsnitt som viste byggegrensen gjennom hele kommunen nøyaktig. Slik hadde alle mulighet til å se hvordan utfallet ville bli for hver enkelt eiendom. På den måten ble alle gitt god innsikt i endringene som ville komme og alle fikk muligheten til å uttale seg på bakgrunn av det.

Alle intervjuede representanter i Vestfold beskriver planprosessen og plansamarbeidet som positivt. Kontakten og samarbeidet om planen har foregått gjennom diskusjoner, drøftinger og møter. Sandefjord kommunes representant forteller at de kom helt til enighet om



kommuneplanen med regionale myndigheter uten innsigelser. Kommuneplanens manglende oppfølging av den regionale planens minimumsgrense på 15 meter fra sjø ble tatt opp som et problem før vedtak. Det ble likevel akseptert av regionale myndigheter.

## 7. Diskusjon

I dette kapitlet diskuteres oppgavens empiri fra kapittel 6 sett i lys av relevante rettsregler fra Plan- og bygningsloven, tidligere forskning, nasjonale mål og oppgavens teorigrunnlag. Funn og resultater diskuteres gjennom hver enkelt underproblemstilling, som samlet skal svare på hovedproblemstillingen.

### 7.1 Operasjonalisering av byggeforbudet og «annen byggegrense» i de regionale kystsoneplanene

SPR formidler gjennom regional plan at det kan «*gjøres helhetlige vurderinger av 100-metersbeltet langs sjøen ut over den enkelte kommune*» (Kgl. Res. 2011, s. 4). Videre står det at den typen vurderinger vil bety en konkretisering på et mer detaljert nivå. Det finnes ingen statlig veiledning til fylkene og kommunene om *hvordan* «annen byggegrense» skal operasjonaliseres i plan, men SPR gir regionale myndigheter mulighet til å «*gjøre en vurdering*» på et «*mer detaljert nivå*» (Kgl. Res. 2011, s. 4). Videre i dette underkapitlet blir det redegjort for og diskutert hvordan byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og «annen byggegrense» har blitt operasjonalisert i de regionale kystsoneplanene til Østfold og Vestfold.

Gjennom det foregående kapitlet er det tydelig at Østfold og Vestfold har valgt en svært forskjellig tilnærming til betydningen av SPR og bruken av «annen byggegrense». Fylkene er begge omfattet av samme geografiske avgrensning i form av «sone 1» i SPR (Kgl. Res. 2011). De har likevel vektlagt de forskjellige føringene SPR gir, samt Plan- og bygningsloven, på ulikt vis. I Østfold har man forsøkt å dekke alle føringer i SPR og konkretisert hva det betyr for fylket gjennom kystsoneplanen. Den regionale planen i Vestfold er også ment som en konkretisering av SPR, men den har likevel gått bort i fra kapittel 5.3, som i stor grad er en videreføring av RPR-O. Planen forholder seg i stedet til Plan- og bygningslovens forbud, ved

at strandsonen er definert som 100-metersbeltet. Østfolds regionale kystsoneplan benytter seg, i motsetning til Vestfold, av de tidligere RPR-sonene som nå inngår i SPR for sone 1 kap. 5.3. Disse sonene er førende for hvilke retningslinjer som gjelder hvor og deler kysten inn i tre områder; 100-metersbeltet, strandsonen og hele RPR-sonen på land. Hver av sonene inkluderer også sonen/sonene på sin innvendige side mot sjøen, slik at «strandsonen» også inkluderer 100-metersbeltet og RPR-sonen på land inkluderer hele planområdet. Strandsonen er tidligere definert i alle kystkommuner i kommunekartet gjennom restriksjoner i RPR-O fra 1993. I Vestfold har de gått bort i fra denne soneinndelingen og veilederen foreslår at strandsonen skal settes til 100-metersbeltet for å sikre færre forvaltningssoner med forskjellige regler. I Harvold et al (2015) fremgår det at regionale myndigheter i Vestfold opplever kapittel 5.3 som forvirrende og uheldig, da ordlyden i RPR-O oppleves som utdatert og delvis overlappende med SPR. Valg av formål skal sikre områdene selv om de ikke omfattes av strandsoneregnet fra RPR-O. I den regionale planen har de laget sitt eget sone-system. Disse sonene er mer som «belter» og tillater at man kan gi mer konkrete retningslinjer til hvert enkelt område, fordi den enkelte sone ikke inkluderer sonen på innsiden mot sjø, slik som i RPR-O. Her er sonene følgende: Sone 1: Sjøområdene, Sone 2: Områdene mellom sjø og byggegrense (forbudssone), Sone 3: Område fra byggegrense til 100 m-grensen, Sone 4. Området mellom 100-metersgrensen og grensen for retningslinjenes virkeområde. Representanten fra Fylkeskommunen i Østfold forteller at de ser på SPR som en innskjerping av byggeforbudet i PBL, som igjen gir større forutsigbarhet og tydelighet av hva som forventes, mens representanten fra Fylkesmannen i Vestfold derimot mener SPR er utydelig og slettes ikke konkretiserer hva som er lovgivers hensikter.

Østfolds regionale plan formidler at det i utgangspunktet ikke skal bygges i 100-metersbeltet, men at «annen byggegrense» må tegnes inn i kommuneplanens arealdel «der dette er aktuelt» (Østfold Fylkeskommune 2014a). Det står for øvrig ingenting i planen om hvor «der dette er aktuelt» er hen. Kommunene må altså, ifølge planen, ta et bevisst standpunkt til spørsmålet om annen byggegrense og der de ikke fastsetter egne grenser vil byggegrensen være 100 meter. Hvordan «annen byggegrense» evt. skal tas i bruk av kommunene er ikke konkretisert i planen. Samtidig sier representanten fra Fylkesmannen i Østfold at deres veiledning er knyttet til at de ikke ønsker at kommunene skal benytte seg av «annen byggegrense» i Østfold. De ønsker i hovedsak å opprettholde byggeforbudet i 100-metersbeltet, men har tillatt fastsetting av «annen byggegrense» enkelte steder. Ingen andre kommuner i fylket har benyttet seg av «annen byggegrense» i så stor grad som Sarpsborg kommune. Gjennom den regionale planen

og veilederen har man i Vestfold, i motsetning til i Østfold, åpnet for tiltak også i 100-metersbeltet gjennom plan. Dette ved å oppfordre kystkommunene til å fastsette byggegrenser gjennom hele fylket. Hovedprinsippet er at hovedbygningen på alle tomter gis anledning til en viss utvikling ved at byggegrensen trekkes 5 meter fra vegglinn mot sjø og bare unntaksvis trekkes tilbake mot 100-metersgrensen. Til gjengjeld er føringene som fremstilles gjennom Vestfolds regionale plan og «oppskriften» i veilederen, svært konkrete og presise med retningslinjer og prinsipielle eksempeltegninger over enhver tenkt situasjon. Noe av intensjonen er at det skal ha en effektiviserende effekt på saksbehandlingen og minke antallet dispensasjonssøknader. Representanten i Vestfold Fylkeskommune peker også på at det er lettere å være streng og konsekvent ved vurdering av dispensasjoner når man samtidig tillater mer gjennom plan. Selv om fokuset i SPR er en streng forvaltning, er også målet om en mer planstyrt forvaltning et sentralt poeng. I Østfold fremgår det av høringsuttalelsene til Sarpsborgs kommunedelplan og av intervjuene at de både hos Fylkesmannen og Fylkeskommunen er skeptiske til den type effektivisering som kan gå på bekostning av nasjonale interesser og vernet om verdiene i strandsonen (Fylkesmannen i Østfold 2014; Østfold Fylkeskommune 2014b). Høringsuttalelsen fra Fylkesmannen anbefaler blant annet dispensasjonsbehandling slik som kommunen har rutine for fra før, fremfor utstrakt bruk av «annen byggegrense» i plan, fordi det gir et bedre vern. Samtidig anbefales det å differensiere områder på et overordnet plannivå, ved å peke ut områder med en viss tetthet i bebyggelsen hvor bygging skal kunne være mulig. Slik skal man kunne utnytte og fortette etter en helhetlig vurdering (Fylkesmannen i Østfold 2014).

Datamaterialet viser at operasjonaliseringen av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og «annen byggegrense» i de regionale kystzoneplanene i Østfold og Vestfold er veldig ulik. De regionale føringene får også i praksis veldig forskjellige konsekvenser for kommunene i de to fylkene. Tallene Harvold et al. (2015) legger frem for Oslofjordregionen i evalueringen av SPR, gir ikke grunnlag for å si at utviklingen av strandsonen har blitt mer planstyrt i Oslofjorden generelt som følge av SPR. Deres datamateriale viser et behov for en enda tydeligere innskjerping og at det gis klarere retningslinjer for hvordan kommunene kan planlegge i strandsonen gjennom for eksempel bruk av «annen byggegrense» (Harvold et al. 2016). Mine undersøkelser tyder på at måten kommunene behandler byggeforbudet i 100-metersbeltet og benytter seg av «annen byggegrense», i stor grad er knyttet til og en konsekvens av føringene gitt fra regionale myndigheter. Den store regionale forskjellen mellom to nabofylker som omfattes av samme forvaltningszone i SPR, kan tyde på et behov

for tydeligere retningslinjer, også for fylkene og ikke bare for kommunene, dersom målet er en mer planstyrt og forutsigbar forvaltning av strandsonen.

## 7.2 Oppfølging av byggeforbudet og bruken av «annen byggegrense» på kommunalt plannivå

I henhold til SPR er intensjonen i PBL at kommunene skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen gjennom planlegging og hovedsakelig gjennom kommuneplanen (Kgl. Res. 2011, s. 4). Dermed er målet at kommunene sørger for en planlagt utvikling i strandsonen fremfor tilfeldig bygging som følge av dispensasjoner. Stokke et al. (2008) viser de negative konsekvensene av tilfeldig utbygging i strandsonen gjennom bruk av dispensasjoner. Hvert enkelt tiltak gjennom dispensasjon er ikke nødvendigvis et problem, men summen av dem har ført til en uheldig «bit-for-bit» utvikling i strandsonen.

Sarpsborg har trukket «annen byggegrense» i sin kommuneplan delvis etter prinsippene i Veilederen for fastsetting av byggegrenser i Vestfolds regionale kystzoneplan (Sarpsborg kommune 2015). Byggegrensen har blitt trukket i områder med konsentrert fritidsbebyggelse med formålet LNF for spredt bebyggelse ned til sjøen. Kommunen ønsker at eiendommene i disse områdene skal ha mulighet til å utvikle seg i henhold til bestemmelsene i den kommunale kystzoneplanen uten å måtte gå veien om dispensasjon. Sarpsborg kommune ser det som viktigere at byggeforbudet heller står sterkt i områder med spredt bebyggelse og i områder hvor utvikling vil kunne hindre allmennhetens ferdsel langs sjøen. Sandefjord kommune har den samme holdningen og så tidlig at byggeforbudet i 100-metersbeltet gitt i PBL av 2008 hadde relativt store konsekvenser for videre utvikling i kommunen. Sandefjord startet derfor opp arbeidet med å differensiere og undersøke hvor det var hensiktsmessig å trekke byggegrensen i planen før de fleste andre kommunene i fylket, og før den regionale kystzoneplanen for Vestfold. Gjennom sitt arbeid bidro kommunen i stor grad til prinsippene i Vestfolds regionale plan og veileder, og som altså også Sarpsborg har lagt til grunn i sin kommuneplan på tross av at de er i et annet fylke.

I Sarpsborg er byggegrensen trukket generelt i hovedbebyggelsens fasadeliv mot sjøen, men ikke nærmere sjøen enn 15 meter. Byggegrensen er trukket tilbake der avstanden mellom

bebyggelsen er stor. Byggegrensen er for øvrig kun trukket i områder som har konsentrert bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, resten av kommunens kystsone er omfattet av byggeforbudet i 100-metersbeltet. I Sandefjord har de trukket byggegrensa 4 meter fra hovedhusets vegglinn mot sjøen i alle områder som var byggeområder før revidering av kommuneplanen. Dersom hovedhus ligger nærmere sjøen enn 15 meter er grensen trukket i vegglinn. I områder avsatt til næring og grønnstruktur er byggegrensen trukket i sjøen. I områder avmerket til fritidsbebyggelse er byggegrensen trukket i vegglinn, mens på øyene med mye hyttebebyggelse i LNF-områder er ikke grensen trukket i det hele tatt, slik at byggeforbudet gjelder i 100-metersbeltet. Sandefjord forholder seg dermed til langt flere differensierende prinsipper enn Sarpsborg.

Sarpsborg kommunen ønsket at områdene de har fastsatt «annen byggegrense» i skulle omfattes av byggeformål helt ned til sjøen og ikke LNF for spredt bebyggelse. Dette fikk de ikke tillatelse til av regionale myndigheter og formålet ble endret etter mekling. I Sandefjord har de, i motsetning til Sarpsborg, benyttet seg av byggeformål helt ned til sjøen i de tettbygde områdene. Veilederen for fastsetting av byggegrenser oppfordrer kommunene til å endre formålet i slike områder til LNF. Dette for å tydeliggjøre byggeforbudet. Det står også at terskelen for å endre fra byggeområde til LNF bør være lavere jo lenger området er fra et tettsted. Dermed kan ikke Sandefjords bruk av byggeformål i tettbygde strøk sies å være i strid med prinsippet i regional plan, selv om det oppfordres til å endre formål. Oppfordringen tyder på at det har vært tradisjoner for å ha gule byggeområder helt ned til sjøen i Vestfold før PBL av 2008, noe det ikke har vært i Østfold. Områdene Sarpsborg ønsket at skulle omfattes av byggeformål, også mellom byggegrense og sjø, var av gammel plan omfattet av LNF-H, mens i Sandefjord er byggeformålet videreført fra gammel plan. LNF-H, av gammel plan og PBL av 1985, innebar at områdene var avsatt til Landbruks-, natur- og friluftsområder, men med innlagte H-områder. Innenfor H-områdene kunne byggetiltak innenfor gitte rammer tillates, også i 100-metersbeltet. Dette formålet eksisterer ikke lenger i PBL av 2008, så Sarpsborg ble nødt til å endre formålet i den siste rulleringen til det ene eller det andre. Rettsstatus for de to formålene LNF for spredt bebyggelse og byggeformål mellom sjø og byggegrense er likevel den samme, ettersom det er et byggeforbud. Forskjellen handler om hvilke signaler som gis grunneierne. Ved byggeformål opparbeides forventninger om å få bygge i mye større grad enn ved LNF-formål, selv om byggeforbudet gjelder uavhengig av formål mellom sjø og byggegrense.

Oppsummert fremgår det av planene og intervjuene at håndtering av byggeforbudet og bruken av «annen byggegrense» i Sarpsborg og Sandefjord er noe ulik. Datagrunnlaget viser at utgangspunktet i de to kommunene knyttet til hvordan kystsonen har blitt håndtert i tidligere kommuneplan for strandsonen også er ulik. Det er naturligvis en av forklaringene på forskjellen i dagens praksis. Kommunens rutiner og forvaltning vil ikke endres over natten som følge av nytt lovverk og nye statlige retningslinjer.

Ser man bort i fra tidligere tradisjoner i praktisering og håndtering, fremgår det at også den prinsipielle håndteringen av byggeforbudet og bruken av «annen byggegrense» i dag er forskjellig. Man kan si at Sandefjords praksis er mer differensiert enn i Sarpsborg, ettersom de har flere prinsipper til forskjellig typer områder ved fastsetting av byggegrenser. Sandefjord har ulike prinsipper for næringsområder, boligbebyggelse, fritidsbebyggelse og uregulerte hytteområder. Sarpsborg benytter seg kun av et prinsipp ved bruk av «annen byggegrense» i tillegg til det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet. Til gjengjeld er Sarpsborgs praksis «strengere» fordi de i større grad har generelt byggeforbud i 100-metersbeltet. I tillegg trekker de aldri byggegrensa nærmere sjøen enn 15 meter, noe som for øvrig er i tråd med den regionale kystzoneplanen for Vestfold. Byggeforbudet omfatter derfor flere eksisterende boenheter i Sarpsborg enn i Sandefjord. Da er det også naturlig å anta at Sarpsborg må håndtere et større antall dispensasjonssøknader på mindre tiltak som Sandefjord unngår ved grundigere differensiering i planen. Økt differensiering skal sørge for en mer forutsigbar og forenklet saksbehandling gjennom mindre dispensasjoner. Men i hvor stor grad skal det differensieres og på hvilken bekostning? Dispensasjonsbehandling gir en individuell vurdering av byggetiltaket og tiltakets betydning. Den type vurdering får man ikke på samme måte ved generelle bestemmelser og retningslinjer. I Fylkesmannen i Østfolds høringsuttalelse til kystzoneplanen i Sarpsborg, argumenteres det med at dispensasjonsbehandling sørger for en vurdering av variasjonen i landskapsverdier, naturmangfold, eksponering og friluftslivets betydning på en annen måte enn ved generelle retningslinjer som gis gjennom bruk av «annen byggegrense» i plan. På en annen side kan utstrakt bruk av dispensasjoner, som en form for tilfeldig utvikling og «uplanlagt planlegging», svekke forutsigbarheten ovenfor grunneierne og poenget i SPR med en mer planstyrt utvikling. Dessuten både kan og skal arealenes verdier også vurderes ved en differensiert forvaltning jf. pbl. § 1-8 første ledd. Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009).

Forskjellen er at vurderingen må gjøres, som de har valgt i Vestfold, *før* strekene blir trukket på kartet istedenfor *etter* at søknadene om dispensasjon har kommet inn.

### 7.3 De regionale planenes rolle i den kommunale kystzoneplanleggingen

Regional kystzoneplanlegging kan, ifølge Hovik og Stokke (2007), bidra til integrert kommunal kystzoneplanlegging. I fylker med stort press og stor konkurranse om sjøarealene, er det hensiktsmessig med detaljert regional planlegging for å sørge for en avklart arealbruk og høyere grad av samordning (Hovik & Stokke 2007).

Sarpsborg kommune mener selv at den regionale kystzoneplanen for Østfold i stor grad har påvirket deres egen kommunedelplan. Planarbeidet foregikk parallelt, slik at planleggeren som hadde hovedansvaret for kommunedelplanen i Sarpsborg også var den personen fra kommunen som fulgte arbeidet med den regionale planen. I Sandefjord var også prosessen med den regionale planen og Veilederen for byggegrenser i Vestfold viktig for Sandefjords kommunale kystzoneplanlegging. Prosessen var til og med viktigere enn selve sluttproduktet, fordi Sandefjord startet arbeidet med å trekke sine byggegrenser før den regionale prosessen med konstruering av generelle byggegrenseprinsipper for Vestfoldkysten var i gang. Dessuten var samarbeidet generelt fruktbart fordi kommunene fikk påvirket med sine erfaringer og fordi regionale myndigheters ståsted og føringer ble tydelig kommunisert gjennom prosessen. Fordi Sandefjord allerede hadde gjort mange nyttige erfaringer i forbindelse med å fastsette byggegrenser, var kommunen i stor grad en bidragsyter i den regionale planprosessen. For Sarpsborg var det Vestfolds regionale plan og de overordnede prinsippene i Veilederen som lå til grunn når de utarbeidet sine byggegrenser, da kystzoneplanen for Østfold ikke har noen tilsvarende retningslinjer som kommunene kan forholde seg til. Dermed har *sluttproduktet* av Vestfolds veileder for fastsetting av byggegrenser trolig hatt større betydning for Sarpsborg enn for Sandefjord kommune, fordi Sandefjord lagde sin plan før veilederen i Vestfold var ferdig.

Både Sarpsborg og Sandefjord kommune mener den regionale planen for kystsonen i hvert av fylkene har vært til nytte i det kommunale arbeidet i form av at de legger føringer og sørger for en lik og helhetlig forvaltning mellom kommunene i fylkene. På den måten unngås forskjellsbehandling av grunneiere og interessenter, og kommunene har noe konkret å støtte

seg til når det skal tas avgjørelser om størrelser på hytter eller andre tiltak. I Vestfold har også den regionale planen og prosessen med den sørget for at kommunene i fylket vet nøyaktig hva Fylkesmannen og Fylkeskommunen både tillater og ikke tillater, samt hvilke hensyn som må tas, fordi føringene er så tydelige. Den gjensidige forståelsen i den regionale planen og planprosessene mellom Sarpsborg og regionale myndigheter i Østfold må nødvendigvis ha vært mer uklare, ettersom innsigelsene og uenighetene var såpass omfattende ved høring og mekling til slutt ble løsningen.

Ettersom kommunedelplanen for kystsonen i Sarpsborg er et resultat av et kompromiss etter mekling med regionale myndigheter, mener representanten fra Østfold Fylkeskommune at kommunedelplanen ikke samsvarer fullstendig med den regionale kystsoneplanen for Østfold. I Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen ble det «gitt og tatt» litt fra alle parter under mekling. Planen som til slutt ble vedtatt inneholder en del endringer som følge av innsigelsene, men noen av områdene det var innsigelse til ble også justert slik at innsigelsene frafalt. Kommunen fikk beholde byggegrensene de hadde fastsatt i det opprinnelige utkastet. På den måten har Sarpsborg nyttiggjort seg av to ulike regionale planer med veldig ulike føringene: En regional plan som formelt gjelder for kommunen gjennom Østfolds regionale kystsoneplan og en regional plan som formelt ikke gjelder for dem gjennom Vestfolds regionale kystsoneplan.

I Vestfold er regionale myndigheter veldig fornøyde med jobben Sandefjord gjorde med sin kommuneplan, til tross for flere avvik fra den regionale kystsoneplanen. Dette antageligvis fordi Sandefjord rullerte sin plan før den regionale planen var helt ferdig. Kommunens bruk av byggegrenser nærmere sjøen enn 15 meter ble tatt opp som et problem, men førte ikke til noen innsigelse. Av de øvrige kommunene i fylket som alle har rullert sine planer etter den regionale kystsoneplanen i Vestfold, var det kun Nøtterøy som måtte til departementet for avgjørelse, mens regionale myndigheter i tillegg hadde innsigelser i Larvik, Tønsberg og Tjøme.



## 7.4 Samspill og relasjoner mellom sektornivåene i planprosessene

Oppgaven behandler to planprosesser fra hvert av fylkene Østfold og Vestfold; 1. de regionale kystzoneplanene og 2. det som angår kystsonen, byggeforbudet i 100-metersbeltet og «annen byggegrense» i overordnet plan Sarpsborg og Sandefjord. Prosess i planlegging er komplekst fordi det innebærer samspill mellom plannivåer, politikere og interessenter; altså relasjoner mellom mennesker. Videre følger en diskusjon vedrørende hvordan relasjonene mellom kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen har hatt innvirkning ved planlegging av kystsonen i Østfold, Vestfold, Sarpsborg og Sandefjord.

Alle fire planprosessene har til felles at de har foregått gjennom en samhandlingsprosess hvor alle relevante aktører har vært inkludert fra planprosessens start. Alle har i utgangspunktet hatt et ønske om å oppnå konsensus. Prosessene er derfor alle en *form* for kommunikativ planlegging (Aven et al. 2004). I de regionale planprosessene deltok både Fylkesmannen, Kystverket, Fiskeridirektoratet og kommunene helt fra planoppstart. I Vestfold fortelles det mye om «kommunenes eierskap» til planen, det tyder på et ønske om å få kommunene til å være eller føle seg likestilt med regionale myndigheter i prosessen. Likestilling mellom alle parter og interessenter står også veldig sentralt i det kommunikative idealet, mens å sørge for at noen *føler seg* likestilt heller kan sies å være en form for maktutøvelse for å få den andre parten til å godta eget forslag (Pløger 2014a). Ettersom representanten fra Fylkesmannen i Vestfold forteller at deres meninger i planprosessen både ble korrigerende og irttesatt av kommunene, i tillegg til at Sandefjord kommune selv mener de bidro mye i planarbeidet, så velger jeg å tro at kommunene faktisk hadde en stor innflytelse. Det samme gjelder Sarpsborg kommune i prosessen med den regionale kystzoneplanen i Østfold, hvor kommunen bidro både med det faglige og med lokalkunnskap. Et annet sentralt kommunikativt element i prosessen med Veilederen i Vestfold er at lederen av prosjektet fra Fylkeskommunen var veldig aktiv i samhandlingen mot kommunene ved å tegne, vise og forklare. Det var et viktig grep i planprosessen for å utvikle et sluttresultat som kommunene kunne følge opp. Et slikt samarbeid mellom sektornivåene er noe av det Healey (1996) som tilhenger av kommunikativ planlegging etterlyser i nyere tids planlegging.

I kommuneplanprosessene blir rollefordelingen litt annerledes, da den viktigste diskusjonsarenaen i prosessen er det som i PBL heter regionalt planforum. Her sitter alle de

samme regionale myndighetene og kommunene får mulighet til å presentere hovedgrep i planen tidlig i prosessen. Poenget er at kommunene skal kunne få uformelle tilbakemeldinger som gir en videre kurs for arbeidet. Dette er også en form for samarbeidende planlegging, hvor dialog og meningsutveksling står sentralt (Amdam 2014). I det kommunikative idealet skal alle interessenter og alle aktører fra alle sektorer være likestilte i meningsutvekslingsprosessen, fordi det som betyr noe i diskusjonen er argumentasjonen, ikke aktøren som fremfører den (Healey 1996). I et regionalt planforum blir den maktbalansen vanskelig å gjennomføre i praksis, fordi regionale myndigheter gir kommunene føringer og er i tillegg innsigelsesmyndighet ovenfor kommunene. På den måten vil ikke partene kunne være «likestilte» i et regionalt planforum, da regionale myndigheter allerede har en myndighet over kommunene.

Tewdwr-Jones & Allmendinger (1998) kritiserer blant annet det kommunikative idealet ved å hevde at teorien ikke klarer å inkludere de særegne politiske og faglige nyansene som finnes ved planlegging i praksis. Både representantene fra kommunene og fylkeskommunene i Østfold og -Vestfold legger vekt på at de har en lokal og regional politikk å forholde seg til i planprosessene, som de har et ønske og mål om å gjennomføre. Aktørene i en ideal kommunikativ prosess skal kunne endre mål og verdier ettersom argumenter, kunnskap og meninger blir utvekslet, slik at det beste argumentet vinner frem til slutt (Healey 1996). Politikk og politisk motiverte agendaer endres ikke nødvendigvis som følge av argumentasjon og meningsutveksling, ifølge Tedwr-Jones og Allmendinger (1998), noe som er en svakhet ved kommunikativ planleggingsteori. Planprosessen med kommunedelplanen til Sarpsborg er et eksempel som understreker Tedwr-Jones og Allmendinger sitt poeng. Partene kom ikke til enighet og planen gikk til mekling.

Sandefjord kommune brukte mye ressurser på å informere innbyggerne og grunneiere i forkant av planvedtak, slik at alle skulle få den informasjonen som trengtes for å gjøre seg opp en mening og gi kommunen tilbakemelding. Det er et sentralt kommunikativt grep og gir alle mulige interessenter en arena hvor de kan delta og uttrykke sin mening. Kontakten og samarbeidet om kommuneplanen i Sandefjord foregikk gjennom diskusjoner, drøftinger og møter. Kommunen og regionale myndigheter kom til enighet om kommuneplanen uten innsigelser. Kommunikativ planlegging har altså blitt brukt som et verktøy for både deltakelse og medvirkning. I følge John Pløger (2014a) vil det ved samarbeid mellom planinstitusjoner, som kommunale og regionale myndigheter, uttrykkes makt gjennom møter mellom

institusjonene med den intensjon å lede hverandre til et eller annet ønsket resultat. Møter og samtaler i planprosessen har iboende maktmekanismer som igjen styres av lovverk, kunnskap og ikke minst politikk. Når beslutninger skal tas i en planprosess kan interesser og vurderinger av saken være så forskjellige at det oppstår konflikt og konsensus blir umulig. Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen er et resultat av mekling. Meningsutvekslingen og diskusjon gjennom regionalt planforum førte ikke til konsensus og innsigelsene fra regionale myndigheter gjorde at mekling ble eneste løsning. Sarpsborg kommune opplevde regionale myndigheter som en overkommune og at lokaldemokratiet hadde svekket innvirkning, noe som er i stor kontrast til det kommunikative idealet. I en ideell kommunikativ samhandlingsprosess skal man oppnå konsensus gjennom meningsutveksling og bred medvirkning som skal føre til at det beste argumentet får all oppslutning til slutt. Det ble ikke mulig i planprosessen med kommunedelplanen for kystsonen i Sarpsborg. Gjennom det Mouffe (2013) omtaler som det antagonistiske synet på konflikt, blir planprosesser i for stor grad rettet mot å oppnå konsensus, og resultatet blir ofte at saken løses gjennom en flertallsavstemning eller et kompromiss. Pløger (2004) og Mouffe (2013) fremmer heller en agonistisk tilnærming hvor deltakerne anerkjenner kravene som stilles og betrakter hverandre som motstandere istedenfor «fiender». Pløger mener også man bør sikte på en dynamisk prosess, hvor ikke konsensus er hovemålet. Det ville i praksis blitt vanskelig i planprosessen i Sarpsborg, fordi man er avhengig av et endelig politisk vedtak for å gjennomføre en plan. På den måten er man avhengig av en form for konsensus for å vedta planen, og kompromiss ble da løsningen.

#### 7.5. Liberalisering eller styrking av byggeforbudet?

Ettersom håndteringen av byggeforbudet og bruken av «annen byggegrense» er så ulik i Østfold og Vestfold, fikk alle informantene to spørsmål som er litt på siden av problemstillingen. Spørsmålene sier likevel sier mye om holdningene og tolkningen av statlige føringer i de forskjellige sektorene i de forskjellige fylkene. Det ene spørsmålet var om «annen byggegrense» oppfattes som en styrking av byggeforbudet, eller tvert om som en liberalisering. Det andre spørsmålet var om «annen byggegrense» er et egnet virkemiddel til å finne en bedre balanse mellom vern og utbygging i strandsonen.

Representanten fra Østfold Fylkeskommunen mener at byggeforbudet i 100-metersbeltet og «annen byggegrense» er en styrking av byggeforbudet, forutsatt at det blir brukt riktig. «Annen byggegrense» kombinert med byggeformål mener vedkommende derimot er en liberalisering. I Østfold Fylkeskommune tror de ikke intensjonen fra lovgivers side var å sørge for en liberalisering, ettersom de oppfatter SPR som en innskjerping. Representanten fra Vestfold Fylkeskommunen mener på den ene siden pbl. § 1-8 første ledd er en styrking av byggeforbudet, sett i forhold til PBL av 1985. På den andre siden oppfatter vedkommende at unntaket gjennom «annen byggegrense» har gjort paragrafen til en liberalisering.

Representanten fra Fylkesmannen i Østfold mener at «annen byggegrense» i hovedsak er en liberalisering av byggeforbudet i 100-metersbeltet. Representanten har likevel en forståelse for at man i enkelte områder både kan og bør ha «annen byggegrense» for å legitimere byggeforbudet ellers. Dersom områdene som allerede er nedbygd og ikke har de store allmenne interessene skal ha like strenge føringer som de områdene som har store interesser, så mener representanten at det kan undergrave hele byggeforbudsystemet. Fylkesmannen i Vestfold mener at det viktigste som ble gjort i paragrafen om byggeforbudet 2008-loven, var at det også i områder omfattet av byggeformål nå er et byggeforbud i 100-metersbeltet. Slik får man en langt mer konkret vurdering når byggegrensene tegnes. På den måten er det enklere å sørge for en skjønnsmessig vurdering av hvilke områder som må vernes om og hvilke områder det kan slippes opp på. Dette ble ikke gjort før, da jobbet man heller fra sak til sak gjennom dispensasjonsbehandling.

Representanten fra Sarpsborg kommune mener også «annen byggegrense» er en form for liberalisering, fordi det gir grunneierne som er innenfor 100-metersbeltet et større handlingsrom. Representanten peker også på at det blir mer forutsigbart og skaper mer likhet. Representanten fra Sandefjord kommune mener derimot at «annen byggegrense» er en styrking av byggeforbudet i boligområdene ned mot sjø, særlig når det er snakk om brygger. Av gammel kommuneplan og PBL av 1985 hadde ikke kommunen noen «grunn» til å hindre bygging, spesielt av brygger, i områder omfattet av byggeformål i kommuneplanens arealdel. For Sandefjord er derfor det generelle byggeforbudet uansett formål og «annen byggegrense» i PBL av 2008 en styrking av byggeforbudet.

På spørsmålet om «annen byggegrense» er et egnet virkemiddel for å finne en bedre balanse mellom vern og utbygging i strandsonen, mente representanten fra Østfold Fylkeskommune at

det kan være et egnet virkemiddel dersom man har et godt nok grunnlag til å gjøre vurderingene når man fastsetter hvor grensen skal gå hen. Men da må jobben med å finne ut hvilke verdier og interesser som ligger langs sjøen gjøres, og hensynet til nasjonale interesser må også tas i tillegg til å avveie lokale hensyn. Dette er noe av det representanten fra Fylkeskommunen mener de gjorde feil i Sarpsborg i planutkastet som gikk til mekling. Representanten fra Vestfold Fylkeskommune er opptatt av at «annen byggegrense» fungerer som en konkretisering som gjør det tydelig hvor det er lov og hvor det ikke er lov.

Representanten fra Fylkesmannen i Østfold mener «annen byggegrense» er et egnet virkemiddel for å bedre balansen mellom utbygging og vern i noen tilfeller, hovedsakelig i de mest tettbygde områdene. Representanten peker også på at det kan brukes som et virkemiddel for å fjerne eksisterende bebyggelse. Det kan gjøres ved at man aksepterer at det bygges i bakkant dersom uthus og annet som ligger nærmere sjøen fjernes. På den måten kan man få til en «bit-for-bit»-forbedring. Representanten fra Fylkesmannen i Vestfold mener «annen byggegrense» har vært et egnet virkemiddel i Vestfold fordi de har vært så grundige gjennom prosessen. Representanten peker på at i områder som f.eks. Oslo og Akershus har det ikke vært et egnet virkemiddel. Grunnen er at det er flere kommuner der som har en «sjablongmessig» byggegrense som er trukket 50 meter fra sjø gjennom hele kommunen. Ved en slik håndtering ligger det ingen konkret vurdering til grunn for hvor de nasjonale interessene er sterke og hvor de allerede er svekket.

Representanten fra Sarpsborg kommune mener ikke at «annen byggegrense» kan bedre balansen mellom vern og utbygging i strandsonen. For Sarpsborg kommune er «annen byggegrense» først og fremst et virkemiddel for at hytteeiere skal få litt mer handlingsrom. Byggegrensa har derfor ikke endret rollen eller verdien knyttet til vern i 100-metersbeltet i Sarpsborg. Sandefjord kommune mener derimot at «annen byggegrense» er et egnet virkemiddel for å finne en bedre balanse mellom vern og utbygging, men peker også på at det kanskje aller mest har styrket og forenklet byggesaksbehandlingen i kommunen.

## 8. Avslutning

### 8.1 Konklusjon

Resultatet viser at Sarpsborg og Sandefjord håndterer byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og «annen byggegrense» i plan- og bygningsloven § 1-8 ganske ulikt. Gjennom de regionale kystsoneplanene i Østfold og Vestfold har kommunene fått forskjellige føringer og regional veiledning, som igjen har ført til en ulik kommunal forvaltning.

Østfold og Vestfold ligger på hver sin side av Oslofjorden og begge fylkene er omfattet av den strengeste forvaltningssonen; sone 1 i SPR. I sone 1 skal forbudet praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. Østfolds regionale plan for kystsonen formidler at det i utgangspunktet ikke skal bygges i 100-metersbeltet, men at «annen byggegrense» kan tegnes inn i kommuneplanens arealdel «der dette er aktuelt». Hvor og hvordan «annen byggegrense» evt. skal tas i bruk av kommunene er ikke konkretisert i planen. Samtidig sier representanten fra Fylkesmannen i Østfold at deres veiledning er knyttet til at de ønsker at byggeforbudet i 100-metersbeltet opprettholdes i størst mulig grad for å videreføre en streng forvaltning av kystsonen i fylket. Dette innebærer at de ikke ønsker at kommunene i Østfold skal benytte seg av «annen byggegrense», selv om det konkret ikke fremgår av den regionale planen.

I stor kontrast til de regionale føringene i planen for Østfold, åpner regionale myndigheter i Vestfold gjennom regional kystsoneplan og den tilhørende delrapporten «Veileder for fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet» for tiltak også i 100-metersbeltet.

Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold Fylkeskommune oppfordrer kommunene til en gjennomgående differensiert forvaltning, ved å trekke byggegrenser gjennom hele fylket i sine kommuneplaner ved hjelp av prinsippene fastsatt i Veilederen. Representanten i Vestfold Fylkeskommune forteller at det er lettere å være streng og konsekvent ved vurdering av dispensasjoner når man samtidig tillater mer gjennom plan. De regionale myndighetene i Vestfold har dermed sørget for at kommunene har gjort en vurdering av arealbruken langs hele strandsonen i et helhetlig og langsiktig perspektiv gjennom kommuneplan. Det omfattende arbeidet som er gjort med den regionale planen og Veilederen i Vestfold, samt i alle kommuneplanene hvor alle har innført et felles prinsipielt system, viser hvor viktig og effektivt god samhandling mellom forvaltningsnivåene kan være i en planprosess.

Sarpsborg har trukket «annen byggegrense» i sin kommuneplan delvis etter prinsippene i Veilederen for fastsetting av byggegrenser i Vestfolds regionale kystzoneplan, ettersom Østfold ikke har noen tilsvarende veiledning til kommunene i sin regionale kystzoneplan. Byggegrensen er trukket i områder med konsentrert fritidsbebyggelse med arealformål LNF for spredt bebyggelse, mens i områder uten konsentrert bebyggelse gjelder det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet. Sarpsborg er ifølge informantene den eneste kommunen i Østfold som har tatt i bruk «annen byggegrense» i så stor grad som de har gjort. I Sarpsborg er byggegrensen trukket generelt i hovedbebyggelsens fasadeliv mot sjøen, men ikke nærmere sjøen enn 15 meter. Etter omfattende innsigelser fra regionale myndigheter på det første utkastet av Sarpsborgs kommunedelplan for kystsonen, ble det endelige vedtaket et resultat av mekling og et kompromiss.

Sandefjord startet arbeidet med å differensiere sin kystlinje før den regionale planen og veilederen for Vestfold var ferdig. Noen av prinsippene de har lagt til grunn er derfor noe mer liberale enn prinsippene i den regionale planen. I Sandefjord har de trukket byggegrensa 4 meter fra hovedhusets vegglinje mot sjøen i alle områder som var byggeområder før revidering av kommuneplanen. Dersom hovedhus ligger nærmere sjøen enn 15 meter er grensen trukket i vegglinje og i områder avsatt til næring og grønnstruktur er byggegrensen trukket i sjøen. I områder avmerket til fritidsbebyggelse er byggegrensen trukket i vegglinje, mens på øyene med mye hyttebebyggelse i LNF-områder er ikke grensen trukket i det hele tatt, slik at byggeforbudet gjelder i 100-metersbeltet. Ettersom et av hovedprinsippene i veilederen er at byggegrensen ikke skal trekkes nærmere sjøen enn 15 meter, ble Sandefjords fastsetting av byggegrense i sjø innenfor næringsområder tatt opp som et problem av regionale myndigheter før vedtak. De ble likevel enige og kommuneplanen fikk ingen innsigelser til det som angår kystsonen, selv om de også i boligområder har trukket byggegrensa nærmere sjøen enn minimumsgrensa i Veilederen på 15 meter.

Vil presset i strandsonen forverres ved en differensiert forvaltning slik Fylkesmannen i Østfold hevder i sin høringsuttalelse til Kystzoneplanen for Sarpsborg kommune, eller er det lettere å si «nei» til dispensasjoner når man sier «ja» til mer gjennom plan, som representant fra Fylkeskommunen i Vestfold hevder? Et sentralt poeng i SPR er at det skal være en streng og restriktiv, men planstyrt praksis. Lovgivers hensikt med å gi kommunene muligheten til å differensiere strandsonen er et grep for å unngå videre uheldig bit-for-bit utvikling gjennom

dispensasjoner. SPR legger opp til at det skal bygges minst mulig i strandsonen, men at det som skal gjøres av tiltak og bygging ikke skal skje gjennom dispensasjoner, men i henhold til plan. Ut over dette er det opp til kommunene og regionale myndigheter å skape politikken i strandsonen, noe som kanskje også er meningen fra lovgivers side for å gi rom for lokal tilpasning og kommunalt selvstyre. Likevel er det bemerkelsesverdig at forskjellen i forvaltningen mellom to fylker og kommuner som i utgangspunktet omfattes av samme forvaltningssone og ligger på hver sin side av samme fjord, er såpass omfattende. Det tyder kanskje på at det kan være vanskelig å finne balansen mellom en «restriktiv» og «planstyrt» forvaltning slik SPR legger opp til, uten noe videre veiledning fra lovgiver om hvordan byggeforbudet og «annen byggegrense» skal operasjonaliseres og håndteres på både kommunalt og regionalt nivå.

I rapporten som evaluerer SPR, foreslår Harvold et al. (2016) at det bør foretas en gjennomgang av soneinndelingen for å få en klarere differensiering. Kanskje Østfold og Vestfold med sine ulike tradisjoner og praksis, egentlig burde vært omfattet av forskjellige forvaltningssoner med forskjellige statlige retningslinjer for å få til en hensiktsmessig differensiering og håndtering av presset på strandsonen. Videre kan det konkluderes med at det er et behov for å studere virkningen av så ulik planstyring og den forskjellige praksisen. Spørsmålet som fortsatt står ubesvart er om en kommunal plan som åpner for en viss utbygging i strandsonen gjennom «annen byggegrense» gjør det lettere å si nei til dispensasjoner. Motsatt er det også et behov for å undersøke om det er vanskeligere å si nei til dispensasjoner i strandsonen dersom det ikke er fastsatt «annen byggegrense»



## 9. Referanser

- Aarsæther, N. (2014). Ny giv for kommunal planlegging? I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 63-84. Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2014). *Utfordringer for norsk planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 15-24. Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aasen Lødemel, S. (2017a). *Kart Vestfold fylke*: Allkunne CC BY-SA, kartgrunnlag Kartverket CC BY-SA 4.0 NO.
- Aasen Lødemel, S. (2017b). *Kart Østfold fylke*: Allkunne CC BY-SA, kartgrunnlag Kartverket CC BY-SA 4.0 NO.
- Alvheim, M. (2014). *Planretningslinjer for en differensiert forståelse av byggeforbudet i strandsonen erfart av tre kommuner*: Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- Amdam, R. (2014). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 273-290. Norge: Cappelen Dam Høyskoleforlaget.
- Aven, T., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). Sikkerhet og samfunnsplanlegging - i hvilken grad kan vi "styre" sikkerhet og risiko? I: Universitetsforlaget (red.) *Samfunnssikkerhet*: Universitetsforlaget.
- Berntsen, B. & Hågvar, S. (2010). *Norsk natur - favel?*, b. 2. Norge: Unipub forl. .
- Bjarøy, A. (2004). *Kommunenes forvaltning av strandsonen: En fremstilling av kommunenes virkemidler for styring av bygging i strandsonen etter plan-og bygningsloven og praktiseringen av disse i kommunene Tjøme, Nøtterøy, Sandefjord og Larvik*.
- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, b. 4. Norge: Universitetsforlaget. 368 s.
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2014). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 85-101. Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21: 353-366.
- Fylkesmannen i Østfold. (2014). *Sarpsborg kommune - Offentlig ettersyn - kommuneplanens arealdel - kystsonen 2015-2026 - uttalelse - innsigelse*. Østfold, F. i. 5 s.
- Færder nasjonalpark. (2017). *Fakta*: Færder nasjonalpark. Tilgjengelig fra: <http://ferdernasjonalpark.no/om-parken/fakta/> (lest 12.04.2017).
- Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). Forvaltning av strandsonen: Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen: NIBR/NMBU. 81 s.
- Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2016). Kampen om strandsonen. *Plan* (02): 48-52.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B*, 23: 217-234.
- Higdem, U. (2014). Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 102-120. Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Hovik, S. & Stokke, K. B. (2007). Fylkeskommunen som tilrettelegger eller pådriver for integrert kystsoneforvaltning. *Plan* (3-4): 68-72.

- Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000). New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19: 333-342.
- Kgl. Res. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*.
- Kgl. Res. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). § 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-8-forbud-mot-tiltak-mv-langs-sjo-og-v/id556737/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-8-forbud-mot-tiltak-mv-langs-sjo-og-v/id556737/) (lest 28.04.2017).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/> (lest 01.05.2017).
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg., 2. oppl. utg. Interview[s] learning the craft of qualitative research interviewing. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lauve, A. H. (2010). *Fjordparken : et studium av sammenhengen mellom fjorden og byen i Sandefjord = The Fjord Park : a study of the relation between the fjord and the city of Sandefjord*. The Fjord Park a study of the relation between the fjord and the city of Sandefjord. Sandefjord: Universitetet for miljø- og biovitenskap Institutt for, landskapsplanlegging,.
- Leifssøn, E. (2016). *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*: Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- Losnegård, G. (2017a). Vestfold fylke. *Allkunne - levande leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://www.allkunne.no/framside/geografi/noreg/fylka-i-noreg/vestfold-fylke/2002/83766/> (lest 31.03.2017).
- Losnegård, G. (2017b). Østfold fylke. *Allkunne - levande leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://www.allkunne.no/framside/geografi/noreg/fylka-i-noreg/ostfold-fylke/2002/83806/> (lest 31.03.2017).
- Lundbo, S. (2017a). Sandefjord. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Sandefjord> (lest 30.03.2017).
- Lundbo, S. (2017b). Vestfold. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Vestfold> (lest 30.03.2017).
- Mouffe, C. (2013). Interview with Chantal Mouffe. *Agonistics: Thinking the world politically*: 129-146.
- Nesland, S. (2013). *Planlegging i strandsona, med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel : erfaringar av pilotprosjekt av Tvedestrand kommune*: Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- PBL, P.-o. b. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3: 71-92.
- Pløger, J. (2014a). Impossible common ground. Planning and reconciliation. I: Metzger, J., Allmendinger, P. & Oosterlynck, S. (red.) *Planning against the political: Democratic Deficits in European Territorial Governance*, s. 107-128: Routledge.

- Pløger, J. (2014b). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 256-272. Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8: 140-165.
- Reiersen, J. E. (2013). Nasjonal politikk med og uten kommunal medvirkning. *Plan*, 45 (03): 46-47.
- Sandbæk, R. (2003). *Kystsoneplanlegging : premisser, planlegging, prosess*. Rykkinn: Juul.
- Sander, K. (2016). Feilkilder og usikkerhet ved resultatene. *estudie.no*. Tilgjengelig fra: <https://estudie.no/feilkilder-usikkerhet-ved-resultatene/> (lest 17.04.2017).
- Sarpsborg kommune. (2015). *Kommunedelplan: Kystsoneplan 2015-2026*. Sarpsborg kommune. 58 s.
- Skjeggedal, T., Skår, M. & Vistad, O. I. (2011). Plan og virkelighet i bebygd strandsone. *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning*, 1: 4-4.
- SSB. (2016a). *Byggeaktivitet i strandsonen, 2014-2015*. Statistisk Sentralbyrå: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsoner/aar> (lest 13.03.2017).
- SSB. (2016b). *Folkemengde og befolkningsendringer*. SSB: SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp> (lest 12.04.2017).
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindnes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbygging av bynær strandsone? *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning*, 2: 2-2.
- Søby, J. H. (2006a). *Kart Sandefjord*: Wikipedia.
- Søby, J. H. (2006b). *Kart Sarpsborg*: Wikipedia.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*, b. 1. London: Sage Publications Ltd.
- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30: 1975-1989.
- Thorsnæs, G. (2017a). Sarpsborg. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Sarpsborg> (lest 30.03.2017).
- Thorsnæs, G. (2017b). Østfold. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/%C3%98stfold> (lest 30.03.17).
- Thorsnæs, G. (2017c). Østfold - befolkning. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/%C3%98stfold - befolkning> (lest 10.04.2017).
- Thorsnæs, G. (2017d). Østfold - Næringsliv. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/%C3%98stfold - n%C3%A6ringsliv> (lest 10.04.2017).
- Tofte, M. (2008). Bygging i strandsonen – nye regler. *Plan*, 40 (03): 16-19.
- Tuseth, B. S. & Winge, N. K. (2014a). *Masteroppgaven i juss*: Universitetsforlaget. 158 s.
- Tuseth, B. S. & Winge, N. K. (2014b). *Masteroppgaven i juss : kort forklart*. Oslo: Universitetsforl.
- Vestfold Fylke. (2016). *Sandefjord kommune*: Vestfold Fylke - Alt om Vestfold. Tilgjengelig fra: <http://www.vestfoldfylke.no/10-Sandefjord%20Kommune.htm> (lest 15.04.2017).
- Vestfold Fylkeskommune. (2014a). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Vestfold Fylkeskommune. 38 s.
- Vestfold Fylkeskommune. (2014b). *Veileder for fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold*. Fylkeskommune, V. 19 s.
- Vestfold Fylkeskommune. (2017). *Om Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.vfk.no/Om-Vestfold/> (lest 11.04.2017).
- Vestfold Guide. (2017). *Kyststien i Vestfold*. Vestfold Guide: Vestfold Guide. Tilgjengelig fra: <https://vestfold.guide/kyststien-1/> (lest 12.04.2017).

Wæhle, E. & Braanen, A. S. (2016). Case-studie. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:  
<https://snl.no/case-studie> (lest 13.04.2017).

Østfold Analyse. (2015). *Kyst og strandsone: Østfold Analyse*. Tilgjengelig fra:  
<http://www.ostfoldanalyse.no/kyst-og-strandsone/> (lest 01.04.2017).

Østfold Fylkeskommune. (2014a). *Regional kystsoneplan for Østfold*. Fylkeskommune, Ø.

Østfold Fylkeskommune. (2014b). *Uttalelse. Offentlig ettersyn. Kommunedelplan. Kystsoneplan for Sarpsborg 2014-2023*. Østfold Fylkeskommune. 9 s.

## Vedlegg A: Kortfattet intervjuguide Fylkeskommune

1. Innledende spørsmål: Hva er din rolle i Fylkeskommunen og hvilke oppgaver har du i forvaltningen av kystsonen?

Spørsmål relatert til underproblemstilling a):

2. Hva er de viktigste føringene dere som regional myndighet har gitt kommunene i forbindelse med spørsmål om byggeforbudet i strandsonen og annen byggegrense langs sjøen i plan?

3. Hvordan deltok/medvirket kommunene ved rullering av den regionale kystsoneplanen?

4. Vestfolds regionale plan har som kjent en tilhørende veileder for fastsetting av «annen byggegrense». Ser du behov for en slik modell også i andre fylker, eller evt. en tydeligere overordnet statlig veileder?

Spørsmål relatert til underproblemstilling b):

5. Hvordan har det vært å forvalte kystsonen med byggeforbudet og «annen byggegrense» som virkemiddel, sammenliknet med slik det var før 2008?

6. Hva har vært de største utfordringene for kommunene ved håndtering av byggeforbudet og «annen byggegrense» i de siste kommuneplanrulleringene?

Spørsmål relatert til underproblemstilling c):

7. Hvordan har den regionale kystsoneplanen (med tilhørende veileder i Vestfold) påvirket rulleringen av kommuneplanenes arealdel?

8. I hvilken grad har kommunen fulgt opp målene og innholdet i den regionale planen?

9. Opplever du at den regionale planen har vært til hjelp/nytte i den kommunale prosessen?

Spørsmål relatert til underproblemstilling d):

10. Hvor ligger utfordringene når kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen skal komme til enighet om hvor byggegrensen skal trekkes?

11. Hvordan har samarbeidet mellom kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen fungert i planarbeidet med kystsonen i Sarpsborg/Sandefjord?

12. I hvilken grad kom dere til enighet om den endelige kommuneplanen?

Oppsamlende spørsmål i lys av hovedproblemstillingen:

13. Hva er erfaringene med annen byggegrense i planen? Opplevs det som en styrking av byggeforbudet i strandsonen eller tvert om som en liberalisering av byggeforbudet?

14. Er annen byggegrense et egnet virkemiddel for å finne bedre balanse mellom vern og utbygging i strandsonen? Har det som virkemiddel styrket planleggingen?

15. Har du noe mer du ønsker å tilføye om kystsoneplanleggingen i fylket?

## Vedlegg B: Kortfattet intervjuguide Fylkesmannen

1. Innledende spørsmål: Hva er din rolle i Fylkesmannen og hvilke oppgaver har du i forvaltningen av kystsonen?

Spørsmål relatert til underproblemstilling a):

2. Hva er de viktigste føringene Fylkeskommunen og Fylkesmannen har gitt kommunene i forbindelse med spørsmålet om byggeforbudet og annen byggegrense langs sjøen i plan?

3. Hvordan deltok/medvirket Fylkesmannen ved rullering av den regionale kystsoneplanen?

4. Vestfolds regionale plan har som kjent en tilhørende veileder for fastsetting av «annen byggegrense». Ser du behov for en slik modell også i andre fylker, eller evt. en tydeligere overordnet statlig veileder?

Spørsmål relatert til underproblemstilling b):

5. Hvordan har det vært å forvalte kystsonen med byggeforbudet og «annen byggegrense» som virkemiddel, sammenliknet med slik det var før 2008?

6. Hva har vært de største utfordringene for kommunene ved håndtering av byggeforbudet og «annen byggegrense» i de siste kommuneplanrulleringene?

Spørsmål relatert til underproblemstilling c):

7. Hvordan har den regionale kystsoneplanen påvirket rulleringen av kommuneplanenes arealdel i Sarpsborg?

8. I hvilken grad har kommunen fulgt opp målene og innholdet i den regionale planen?

9. Opplever du at den regionale planen har vært til hjelp/nytte i den kommunale planprosessen?

Spørsmål relatert til underproblemstilling d):

10. Hvor ligger utfordringene generelt når kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen skal komme til enighet om hvor byggegrensen skal trekkes?

11. Hvordan har samarbeidet mellom kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen fungert i planarbeidet med kystsonen i Sarpsborg/Sandefjord?

12. I hvilken grad kom dere til enighet om den endelige kommuneplanen?

Oppsamlende spørsmål i lys av hovedproblemstillingen:

13. Hva er erfaringene med annen byggegrense i planen? Opplevs det som en styrking av byggeforbudet i strandsonen eller tvert om som en liberalisering av byggeforbudet?

14. Er annen byggegrense et egnet virkemiddel for å finne bedre balanse mellom vern og utbygging i strandsonen? Har det som virkemiddel styrket planleggingen?

15. Har du noe mer du ønsker å tilføye om kystsoneplanlegging i kommunen og planprosessen dere har vært igjennom?



## Vedlegg C: Kortfattet intervjuguide Kommune

1. Innledende spørsmål: Hva er din rolle i kommunen og hvilke oppgaver har du i forvaltningen av kystsonen?

Spørsmål relatert til underproblemstilling a):

2. Hva er de viktigste føringene regionale myndigheter har gitt dere i forbindelse med byggeforbudet og annen byggegrense langs sjøen?

3. Hvordan deltok/medvirket kommunen ved rullering av den regionale kystsoneplanen i fylket?

4. Vestfolds regionale plan har som kjent en tilhørende veileder for fastsetting av «annen byggegrense». Ser du behov for en slik modell også i andre fylker, eller evt. en tydeligere overordnet statlig veileder?

Spørsmål relatert til underproblemstilling b):

5. Hvordan har det vært å forvalte kystsonen med byggeforbudet og «annen byggegrense» som virkemiddel, sammenliknet med slik det var med PBL før 2008?

6. Hva har vært de største utfordringene med å trekke ny byggegrense i rulleringen av kommuneplanens arealdel fra 2014, og hva slags vurderinger og kunnskapsgrunnlag bygget dere på når byggegrensene ble trukket?

Spørsmål relatert til underproblemstilling c):

7. Hvordan har den regionale kystsoneplanen (med tilhørende veileder i Vestfold) påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel?

Spørsmål relatert til underproblemstilling d):

8. Hvordan har samarbeidet mellom kommune, Fylkeskommune og Fylkesmannen fungert i planarbeidet med kystsonen i kommunen?

9. I hvilken grad kom dere til enighet om kystsonedelen i den siste rulleringen av kommuneplanen, særlig knyttet til inntegningen av annen byggegrense?

10. Har det vært noen innsigelser, eller trusler om innsigelser fra regionale myndigheter?

11. Hvordan har dialogen med politikerne vært for å få planen, inkludert annen byggegrense, vedtatt?

Oppsamlende spørsmål i lys av hovedproblemstillingen:

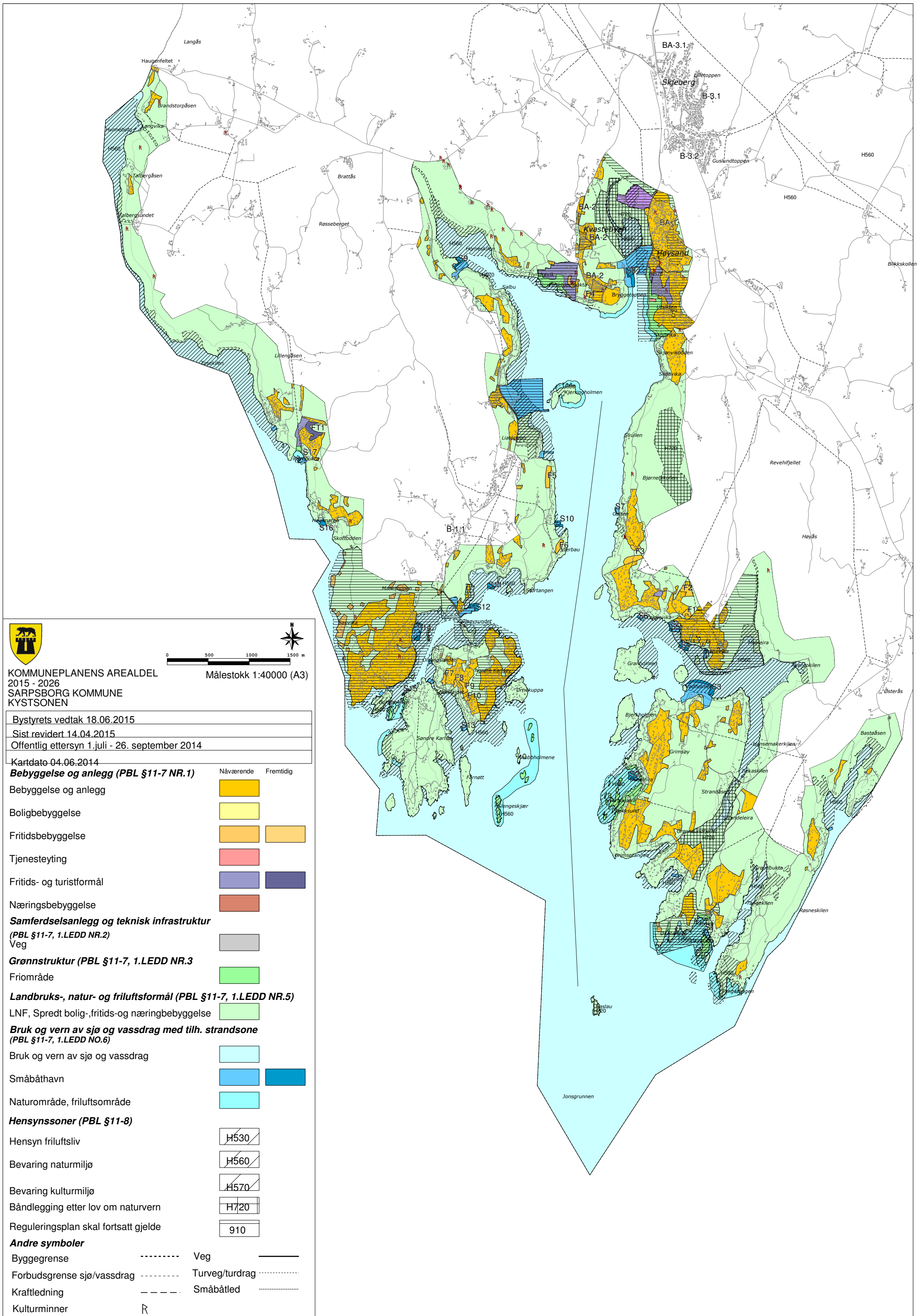
12. Hva er erfaringene med annen byggegrense i planen? Opplevs det som en styrking av byggeforbudet i strandsonen eller tvert om som en liberalisering av byggeforbudet?

13. Er det et egnet virkemiddel for å finne bedre balanse mellom vern og utbygging i strandsonen? Har det som virkemiddel styrket planleggingen?

14. Har du noe mer du ønsker å tilføye om kystsoneplanlegging i kommunen og planprosessen dere har vært igjennom?

Vedlegg D: Kommuneplanens arealdel – kart Sarpsborg

Vedlegg E: Kommuneplanens arealdel – kart Sandefjord



KOMMUNEPLANENS AREALDEL  
2015 - 2026  
SARPSBORG KOMMUNE  
KYSTSONEN

Målestokk 1:40000 (A3)



0 500 1000 1500 m

Bystyrets vedtak 18.06.2015  
Sist revidert 14.04.2015  
Offentlig ettersyn 1.juli - 26. september 2014

Kartdato 04.06.2014

**Bebyggelse og anlegg (PBL §11-7 NR.1)**

Bebyggelse og anlegg

Nåværende Fremtidig

Boligbebyggelse



Fritidsbebyggelse



Tjenesteyting



Fritids- og turistformål



Næringsbebyggelse



**Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur**

(PBL §11-7, 1.LEDD NR.2)

Veg



**Grønnstruktur (PBL §11-7, 1.LEDD NR.3)**

Frømråde



**Landbruks-, natur- og friluftsmål (PBL §11-7, 1.LEDD NR.5)**

LNF. Spredt bolig-, fritids- og næringbebyggelse



**Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilh. strandsone**

(PBL §11-7, 1.LEDD NO.6)

Bruk og vern av sjø og vassdrag



Småbåthavn



Naturområde, friluftsområde



**Hensynssoner (PBL §11-8)**

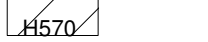
Hensyn friluftsliv



Bevaring naturmiljø



Bevaring kulturmiljø



Båndlegging etter lov om naturvern



Reguleringsplan skal fortsatt gjelde



**Andre symboler**

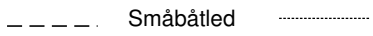
Byggegrense



Forbudsgrense sjø/vassdrag



Kraftledning

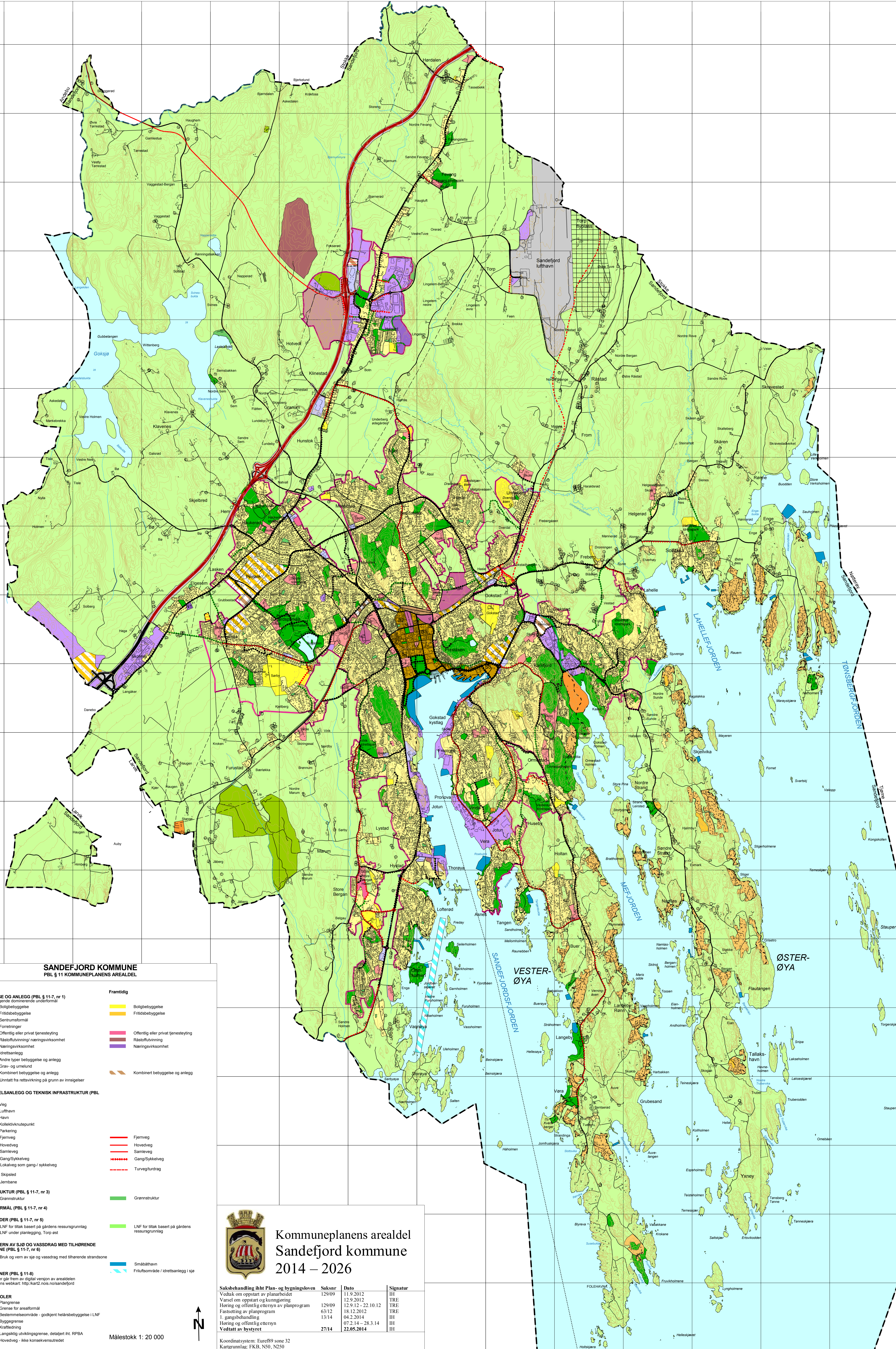


Kulturminner









**SANDEFJORD KOMMUNE**  
PBL § 11 KOMMUNEPLANENS AREALDEL

- Nåværende BEBYGGELSE OG ANLEGG (PBL § 11-7, nr 1)**  
Fordelt på følgende dominerende underformål
- Boligbebyggelse
  - Fritidsbebyggelse
  - Sentrumsformål
  - Forretninger
  - Offentlig eller privat tjenesteyting
  - Råstoffvinning/ næringsvirksomhet
  - Næringsvirksomhet
  - Idrettsanlegg
  - Andre typer bebyggelse og anlegg
  - Grav- og urnelund
  - Kombineret bebyggelse og anlegg
  - Unntatt fra rettsvirkning på grunn av innsigelser
- Framtidig**
- Boligbebyggelse
  - Fritidsbebyggelse
  - Offentlig eller privat tjenesteyting
  - Råstoffvinning
  - Næringsvirksomhet
  - Kombineret bebyggelse og anlegg
- SAMFERDSLELSANLEGG OG TEKNISK INFRASTRUKTUR (PBL § 11-7, nr 2)**
- Veg
  - Lufthavn
  - Havn
  - Kollektivknutepunkt
  - Parkering
  - Fjernveg
  - Hovedveg
  - Samleveg
  - Gang/Sykkelveg
  - Lokalveg som gang- /sykkelveg
  - Skipsted
  - Jernbane
- GRØNNSTRUKTUR (PBL § 11-7, nr 3)**
- Grønnstruktur
- MILITÆRFORMÅL (PBL § 11-7, nr 4)**
- Fjernveg
  - Hovedveg
  - Samleveg
  - Gang/Sykkelveg
  - Turveg/turdrag
- LNF- OMRÅDER (PBL § 11-7, nr 5)**
- LNF for tiltak basert på gårdens ressursgrunnlag
  - LNF under planlegging, Torp øst
  - LNF for tiltak basert på gårdens ressursgrunnlag
- BRUK OG VERN AV Sjø OG VASSDRAG MED TILHØRENDE STRANDSONE (PBL § 11-7, nr 6)**
- Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone
  - Småbåthavn
  - Friluftsområde / idrettsanlegg i sjø
- HENSYNSONER (PBL § 11-8)**  
Hensynsoner går fram av digital versjon av arealdelen på kommunens webkart: <http://kart2.nois.no/sandefjord>
- LINJESYMBOLER**
- Plan grense
  - Grense for arealfomål
  - Bestemmelsesområde - godkjent helårsbebyggelse i LNF
  - Byggegrense
  - Kraftledning
  - Langtgålig utvilinggrense, detaljert iht. RPBA
  - Hovedveg - ikke konsekvensutredet
- Målestokk 1: 20 000

**Kommuneplanens arealdel**  
**Sandefjord kommune**  
**2014 – 2026**

Saksbehandling iht Plan- og bygningsloven	Saksnr	Dato	Signatur
Vedtak om oppstart av planarbeid	129/09	11.9.2012	IH
Varsel om oppstart og kunngjøring	129/09	12.9.2012	TRE
Høring og offentlig ettersyn av planprogram	129/09	12.9.12 - 22.10.12	TRE
Fastsattelse av planprogram	63/12	18.12.2012	TRE
1. gangsbehandling	13/14	04.2.2014	IH
Høring og offentlig ettersyn	27/14	07.2.14 – 28.3.14	IH
Vedtatt av bystyret	27/14	22.05.2014	IH

Koordinatsystem: EuroRS9 zone 32  
Kartgrunnlag: FKB\_NS9\_N250  
Planen er utarbeidet av Sandefjord kommune, Planavdelingen.





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway