



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Institutt for landskapsplanlegging (ILP)

## **Kommunal planlegging av strandsonen i lys av statlige og regionale føringer**

- Med særlig fokus på Orust  
kommune i Sverige og Hvaler  
kommune i Norge**

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

- With focus on Orust municipality in Sweden  
and Hvaler municipality in Norway

Marie Momrak Selnesaunet  
By- og regionplanlegging





### "Öppna Landskap"

Jag trivs bäst i öppna landskap, nära havet vill jag bo,  
några månader om året, så att själen kan få ro.  
Jag trivs bäst i öppna landskap, där vindarna får fart.  
Där lärkorna slår högt i skyn, och sjunger underbart.

*Ulf Lundell*

## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mine tre år ved master i By- og regionplanlegging ved NMBU. Det har vært en utfordrende, men svært lærerik prosess. Oppgaven er gjennomført vårsemesteret 2017 og utgjør 30 studiepoeng.

Takk til alle som har vært med og bidratt til at denne oppgaven ble gjennomført. Først vil jeg rette en takk til førsteamanuensis Knut Bjørn Stokke som har vært veileder gjennom arbeidet med masteroppgaven, og som har lest diverse utkast og bidratt med nyttige innspill underveis. Videre vil jeg takke informantene fra Hvaler kommune, Orust kommune, Fylkesmannen i Østfold, Østfold Fylkeskommune og Västra Götalands Län for hyggelige samtaler, nyttig informasjon til oppgaven, og velvillighet til å ta seg tid til å bidra.

Til slutt vil jeg takke mine foreldre, Alf og Ragnhild, som har bidratt med grundig korrekturlesing, innspill og konstruktiv kritikk underveis, samt positiv støtte i arbeidet med oppgaven. Jeg kunne ikke vært foruten.

Ås, 11.mai 2017

Marie Momrak Selnesaunet

## Sammendrag

Strandsonen er et attraktivt og samtidig begrenset område, med mange aktører og formål med ulike og ofte motstridende interesser, og hvor tiltak som ønskes gjennomført i praksis ofte vil være irreversible. Planlegging i strandsonen dreier seg derfor i stor grad om å se ulike interesser i sammenheng, gjøre avveininger mellom ulike hensyn og å etablere et helhetsgrep. Mange kystområder er preget av «bit-for-bit»-utbygging. Selv om enkelte tiltak ikke nødvendigvis fører til negativ innvirkning, kan summen av en rekke enkelttiltak over tid påvirke strandsonens karakter. Regional og kommunal planlegging skal sikre en bærekraftig balanse mellom bruk og vern av strandsonen.

Denne oppgaven søker å besvare hvordan Hvaler kommune i Norge og Orust kommune i Sverige forholder seg til regionale og statlige føringer i overordnet kommuneplanlegging for strandsonen. Oppgaven undersøker hvordan føringene i praksis er integrert i kommuneplanens arealdel for Hvaler og översiktsplan for Orust. Oppgaven vurderer videre hvordan kommunikativ og rasjonell planleggingsteori kan forklare forskjeller i hvordan føringene blir fulgt opp på kommunenivå i Norge og Sverige, og forskjeller i samordningen mellom de ulike forvaltningsnivåene i de to landene.

Innsamling av data har foregått gjennom semi-strukturerte intervju med representanter fra Østfold Fylkeskommune, Fylkesmannen i Østfold og Hvaler kommune i Norge, samt Västra Götalands Län og Orust kommune i Sverige. Videre er det utført dokumentstudier av relevante lovverk, føringer og kommunale plandokumenter. Sentralt i dokumentstudiet står plan- og bygningsloven for begge land, miljöbalken i Sverige, statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen for Norge og Regional kystsoneplan for Østfold.

Hvaler og Orust kommune er valgt som caseområder da begge er øy-kommuner beliggende i regioner med stort befolkningsgrunnlag, og hvor presset på strandsonen er stort. I begge kommuner legges det strenge føringer fra statlig og regionalt hold. Likevel er det sentrale forskjeller i hvordan de to landene legger føringer for kommunenes forvaltning og planlegging.

Det viser seg at det er lite rom å planlegge utbygging både i Hvaler og i Orust. En viktig forskjell fra Norge er at det regionale nivået i svensk planlegging er svakt, og for Bohuslän er det ikke-eksisterende. Orust opplever likevel en sterkere statlig styring av strandsonevernet og mindre kommunalt handlingsrom i den overordnede planleggingen. Den svenske plan- og bygglagen gir tydeligere føringer for den kommunale forvaltningen av strandsonen, og miljöbalken gir ytterligere sterke statlige føringer for strandsonen. Orust har et «dobbel vern», med både strandsonevern og riksinteresse-vern etter miljöbalken, og det er ifølge informanten i Orust kommune omtrent umulig å få til utvikling langs strandsonen, også gjennom overordnet planlegging. Länsstyrelsen har besluttet å

utvide strandsonevernet i Orust opp til 300 meter en rekke områder, og dette innskrenker det kommunale handlingsrommet i enda større grad. Dette er særlig påtakelig for en øykommune som Orust, hvor strandsonen er en viktig arealressurs. Dette medfører en sterk grad av resignasjon og sinne lokalt i Orust.

Ifølge representanten fra Hvaler kommune har Hvaler et av de strengeste vernene av strandsonen i hele Norge. Hvaler ligger innenfor sone 1 etter *statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR)*, og hvor dette gir de strengeste føringene. Likevel ser man eksempler på at utbygging tillates gjennom kommunal planlegging, hovedsakelig i form av småbåthavn og modernisering av eksisterende bebyggelse. Representanten fra Hvaler kommune hevder at det i Hvaler er strengere føringene for strandsonen enn andre kommuner i sone 1 i Østfold, selv om disse er underlagt samme statlige og regionale føringene. Dette stiller kommunens representant seg kritisk til. Undersøkelsene i denne oppgaven viser at Hvaler kommune opplever SPR som lite håndfast, og at det ble brukt mye tid på å analysere føringene. Regional kystzoneplan for Østfold skal fungere som et verktøy for kommunene, og angi mål og føringene for strandsoneplanleggingen. Undersøkelsene i denne oppgaven antyder at det var lite konflikter rundt den regionale kystzoneplanen for Østfold, og at den i større grad fungerte som en oppsummering av gjeldende føringene heller enn å konkretisere og tilpasse føringene til lokale forhold i Østfold.

Den sterke statlige styringen og plandisiplinen fører til at Sverige i større grad har tilnærmet seg det rasjonelle planidealet. I Norge er kommunikativ planlegging i større grad vektlagt, og hvor de forskjellige aktørene skal bli enige om handlingsrommet for strandsoneplanleggingen.

## Abstract

The coastal zone is an attractive and confined area, with many actors and purposes of different and often conflicting interests, and where initiatives that are desired to be implemented in practice will often be irreversible. Planning in the coastal zone is therefore mainly about seeing different interests in context, making balances between different considerations and establishing a united approach. Many coastal areas are characterized by "piece-by-piece" development. Although some measures do not necessarily adversely affect, the sum of many individual measures over time can affect the nature of the coastal zone. Regional and municipal planning shall ensure a sustainable balance between the use and the protection of the coastal zone.

This thesis seeks to focus on how Hvaler municipality in Norway and Orust municipality in Sweden relate to regional and national guidelines in overall municipal planning of the coastal zone. The thesis examines how the guidelines are integrated in practice into the municipal master plan for Hvaler and Orust. The thesis further assesses how communicative and rational planning theory can explain differences in how the guidelines are followed up at the municipal level in Norway and Sweden, and differences in coordination between the different levels of management in the two countries.

The data in the thesis has been conducted through semi-structured interviews with representatives from Østfold County Council, the County Governor of Østfold and Hvaler Municipality in Norway, as well as Västra Götaland County Council and Orust Municipality in Sweden. Furthermore, the results of the document study have been conducted out of relevant guidelines and municipal planning documents. Central to the document study is the Planning and Building Act for both countries, the Environmental Act in Sweden, State plan guidelines for differentiated management of the coastal zone along the sea for Norway and the regional coastal zone plan for Østfold.

Hvaler and Orust municipalities are chosen as cases. They are both island municipalities located in regions with a large population base, and where the pressure on the coastal zone in both areas is high. In both municipalities there are strict guidelines from the state and region. Nevertheless, there are key differences in how the two countries provide guidance for the municipalities' management and planning.

It turns out that there is little room for planning development in both Hvaler and Orust. An important difference from Norway is that the regional level in Swedish planning is weak, and for Bohuslän it is non-existent. Orust, however, experiences stronger government management of the coastal

conservation and less opportunities for municipal action in the overall planning. The Swedish Planning and Building Act provides clearer guidelines for the municipal administration of the coastal zone, and the Environmental Act provides further strong government guidelines for the coastal zone. Orust has a "double conservation " of the coastal zone, with both Coastal Conservation and National Interest Conservation according to the Environmental Code, and according to the informant in Orust municipality, it is almost impossible to develop along the coastal zone, also through overall planning. The County Administrative Board has decided to extend the Orust coastal zone up to 300 meters a number of areas, which limits the municipal action area to an even greater extent. This is particularly susceptible to an island municipality like Orust, where the coastal zone is an important area resource. This entails a strong degree of resignation and anger locally in Orust.

According to the representative of Hvaler municipality, Hvaler is one of the strictest protectors of the coastal zone throughout Norway. Hvaler is located within zone 1, according to state plan guidelines for differentiated management of coastal zone along the sea (SPR), which provides the strictest guidelines. Nevertheless, examples are seen that development is permitted through municipal planning, mainly in the form of a marina and modernization of existing buildings. The representative of the municipality of Hvaler claims that in Hvaler there are stricter guidelines for the coastal zone than other municipalities in zone 1 in Østfold, although these are subject to the same state and regional guidelines. This makes the municipality's representative critical. The surveys in this exercise show that Hvaler municipality experiences SPR as little precise, and that a lot of time was spent analyzing the guides. The Regional coastal zone plan for Østfold search to serve as a tool for municipalities, and set goals and guidelines for coastal zone planning. The studies in this exercise indicate that there were little conflicts around the regional coastal zone plan for Østfold and that it acted more like a summary of current guidelines rather than concretizing and adapting the guidelines for local conditions in Østfold.

The strong state-of-the-art governance and land-based discipline leads Sweden to more closely approximate the rational level of planning. In Norway, communicative planning is emphasized and the various actors search to come to an agreement on the action area for coastal zone planning.



## Innhold

Forord.....	
Sammendrag .....	
Abstract .....	
Innhold .....	
Figurtabell.....	
Vedlegg.....	
1 Innledning.....	1
1.1 Introduksjon til oppgaven .....	1
1.2 Strandsoneplanlegging i Norge og Sverige.....	1
1.3 Problemstilling.....	2
1.4 Avgrensing av oppgaven.....	4
1.5 Presisering av begrep og forkortelser .....	4
1.6 Kunnskapsstatus om planlegging i strandsonen .....	4
2 Presentasjon av case-områder .....	9
2.1 Østfold fylke .....	9
2.2 Hvaler kommune .....	10
2.3 Västra Götalands Län.....	11
2.4 Orust kommune.....	11
3 Metodisk tilnærming .....	13
3.1 Kvalitativ metode .....	13
3.2 Semistrukturert intervju.....	14
3.3 Casestudier .....	15
3.4 Reliabilitet og validitet.....	15
4 Teori.....	17
4.1 Rasjonell planlegging.....	17
4.2 Kommunikativ planlegging .....	18
4.3 Maktperspektivet .....	20
5 Plansystemet som grunnlag for strandsoneforvaltning .....	22
5.1 Norsk og svensk planmyndighet.....	22
5.2 Lovverk og føringer.....	24
5.2.1 Plan og bygningslovene i Norge og Sverige .....	25
5.2.2 Miljöbalken (Sverige).....	26
5.2.3 SPR (Norge).....	29
5.2.4 Regional Kystsoneplan for Østfold .....	31
5.3 Kommunenes planer .....	32

5.3.1	Hvaler - kommuneplanens arealdel (2011-2023).....	32
5.3.2	Översiktsplan Orust kommune (2009) .....	37
5.4	Oppfattelsen av strandsoneforvaltning i lys av regionale og statlig føringer .....	41
5.5	Oppfattelsen av samhandling mellom forvaltningsnivåene i planprosessene .....	43
6	Drøfting.....	46
7	Konklusjon .....	51
	Kilder.....	53
	Vedlegg.....	55

## Figurtabell

Figur 1 Kart over Østfold fylke (hentet fra Østfold kommunes nettside) .....	9
Figur 2 Kart over Västra Götalands Län (hentet fra Länsstyrelsens nettside).....	11
Figur 3 Kystområdet i Orust (hentet fra Översiktsplan Orust kommune).....	29
Figur 4 Dypedal - småbåthavn og fortetting (hentet fra Hvaler kommunes nettsider) .....	35
Figur 5 Utsnitt fra översiktsplan (hentet fra Översiktsplan Orust kommune). .....	39
Figur 6 Stocken. Planlagt fortetting og utbygging av småbåthavn (hentet fra Orust kommunes nettside) .....	40

## Vedlegg

Vedlegg A Hvaler kommune, Kommuneplanens arealdel Vest

Vedlegg B Hvaler kommune, Kommuneplanens arealdel Øst

Vedlegg C Orust kommune, Översiktsplan

Vedlegg D Intervjuguide

# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon til oppgaven

Denne masteroppgaven omhandler kommunal strandsoneplanlegging i lys av regionale og statlige føringer i Norge og Sverige. Oppgaven undersøker hvordan den norske kommunen Hvaler i Østfold fylke og den svenske kommunen Orust Västra Götalands Län har integrert gjeldende regionale og statlige føringer i arbeidet med overordnet kommuneplanlegging for strandsonen, samt hvordan disse føringene anvendes i den kommunale praksis.

For å innhente erfaringer med praktisering av strandsoneplanlegging har representanter fra de to kommunene blitt intervjuet. I tillegg er representanter for Fylkesmannen i Østfold, Østfold Fylkeskommune og Västres Götalands Län i Sverige blitt intervjuet. Kommunens plandokumenter vurderes opp mot en studie av aktuelle lovverk og føringer: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008* (heretter kalt PBL-N), *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen 2011* (heretter kalt SPR) og *Kystsoneplan for Østfold fra 2008* er sentrale føringer for den overordnede strandsoneplanleggingen i Hvaler. I Orust er det den svenske *Plan- och bygglag* av 2010 (heretter kalt PBL-S) og *Miljöbalk* (heretter kalt MB) (1998) som setter føringer for strandsoneforvaltningen. En viktig forskjell fra den norske planleggingen er at det regionale nivået i den svenske planleggingen er svakt, og i mange områder ikke-eksisterende.

## 1.2 Strandsoneplanlegging i Norge og Sverige

Strandsonen har både i Norge og Sverige vært preget av et økende utbyggingspress og motstridende interesser som knytter seg til konkurranse om arealer. Dette fører ofte til en såkalt «bit-for-bit»-utbygging, som karakteriseres av at en rekke små enkelttiltak og utbygginger spredt over tid kan virke uproblematisk, men totalt sett kan føre til større konsekvenser (Stokke et al. 2012). Med bakgrunn i strandsonens attraktivitet, som trues av nedbygging og privatisering, har strandsonen vært et hyppig debatttema.

I Norge er strandsonevernet integrert i PBL-N. Hovedformålet med PBL-N av 2008 jf. § 1-1 første ledd, er å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Jf. § 1-8 annet ledd er det et alminnelig byggeforbud i 100-metersbeltet, hvor det presiseres at det skal tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

I 2011 vedtok regjeringen *statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen (SPR)* som et verktøy for kommunenes forvaltning av strandsonen, hvor hovedformålet er å utdype byggeforbudet i 100-metersbeltet i PBL-N. SPR deler Norge inn i tre soner basert på hvor strengt strandsonevernet skal praktiseres. Dette for å tydeliggjøre statlig politikk, for å unngå uheldig utbygging og for å gjennomføre en geografisk differensiering med bakgrunn i de forskjellige forholdene i strandsonen i Norge. Hvaler kommune er plassert i Oslofjordregionen, som er sonen der det praktiseres strengest.

Det generelle vernet av strandsonen i Sverige er nedfelt i Miljöbalken kap. 7 §§ 13-18.

Strandsone Lovgivningen i Miljöbalken har to hovedformål; *å langsiktig beskytte allmennhetens tilgang til strandsonen og å opprettholde gode forhold for plante- og dyreliv* (Miljöbalken kap. 7 § 13).

I Sverige trådte nye strandsoneregler i kraft i 2009-2010, der en viktig endring var at Länsstyrelsen skulle vurdere bestemmelser for hele den svenske strandsonen. I 2014/15 stod det ferdig en vurdering av hele strandsonen i Sverige, der byggeforbudet i strandsonen var utvidet opptil 300 meter i områder hvor det ble ansett som nødvendig for å beskytte strandsonen. Hovedmålet med utvidelsen av vernet av strandsonen var å beskytte friluftsliv og verdifull natur- og dyreliv for fremtiden. I Orust kommune ble store deler av strandsonen utvidet opp til 300 meter.

Orust kommune omfattes også av et annet vern etter Miljöbalken kap. 4; områder av riksinteresse. Områder som omfattes av riksinteresse er nasjonalt viktige områder med som skal beskyttes mot tiltak som kan skade friluftsliv, natur- eller kulturmiljø. Strandsoneområder omfattes i stor grad av disse riksinteressene.

### 1.3 Problemstilling

Oppgaven tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling:

**Hvordan forholder Hvaler og Orust kommuner seg til regionale og statlige føringer for overordnet kommuneplanlegging i strandsonen?**

Og som underproblemstillinger:

- 1. Hva er likheter og forskjeller i nasjonale og regionale føringer for strandsonen som de to kommunene må forholde seg til?**
- 2. Hvordan påvirker de overordnede føringene avveiningen mellom utbygging og vern i den overordnede planleggingen for strandsonen i de to kommunene?**

### **3. Hvordan har de overordnede føringer påvirket samordningen mellom kommunene og regionale myndigheter i de to kommunale planprosessene for å avveie utbygging og vern i strandsonen?**

Oppgaven tar for seg Hvaler kommune og Orust kommunes oppfølging av statlige og regionale føringer i sin planlegging av strandsonen. For å kunne besvare hovedproblemstillingen analyseres den lovmessige rammen i plan- og bygningsloven for Norge og Sverige (PBL-N og PBL-S), Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) for Hvaler, og Miljöbalken (MB) for Orust. Videre undersøkes de regionale myndigheters mulighet for å styre og påvirke den kommunale planleggingen. Oppgaven belyser derfor hvordan de regionale retningslinjer og bestemmelser er utformet og hvordan de gjenspeiles i henholdsvis kommuneplanens arealdel for Hvaler og Översiktsplan for Orust.

Underproblemstillingene tar for seg sentrale aspekter som kan forklare hvordan den kommunale planleggingen av strandsonen fungerer i de to kommune, i lys av statlige og regionale føringer. Orust ikke har regionale planer eller føringer å forholde seg til, så dette gjelder kun for Hvaler.

Første underproblemstilling skal trekke frem likheter og forskjeller mellom de to landenes overordnede føringer, og hvordan de overordnede føringene om strandsoneforvaltning tolkes og praktiseres i de to kommunene i Sverige og Norge. Her er utgangspunktet PBL-S og MB for Sverige, og PBL-N, SPR og Kystsoneplan for Østfold for Norge. Sammenligningen av de to case-områdene skal vise likheter og forskjeller i de overordnede føringene, og hvordan dette blir brukt av kommunene i overordnet strandsoneplanlegging.

Andre underproblemstilling trekker frem de faktorer som legges til grunn i avgjørelsen mellom utbygging og vern av strandsonen, og hvordan de overordnede føringene tolkes og praktiseres i de to kommunene. Her er det aktuelt å trekke frem oppfattelse av det kommunale handlingsrom for strandsonen i forhold til statlige og regionale føringer om utbygging og vern.

Tredje underproblemstilling skal avdekke hvordan kommunalt nivå samhandler med overordnet nivå i forbindelse med kommunal planlegging i Sverige og Norge. I utgangspunktet ivaretar de forskjellige forvaltningsnivåene ulike interesser, og det er derfor aktuelt å se på hvordan samordningen mellom myndighetene vurderes som sentralt for å legitimere føringer i gjeldende lovgivning. Oppgaven vil trekke frem relevant planteori, hovedsakelig det kommunikative og rasjonelle planleggingsideal, samt maktforhold i planleggingen, som blir brukt i diskusjonen om samordningen mellom forvaltningsnivåene.

#### 1.4 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven dreier seg om hvordan de to kommunene forholder seg til føringer fra statlige og regionale myndigheter i det overordnede planarbeidet med strandsoneforvaltningen. Det vil ikke bli sett på hvordan enkeltsaker praktiseres.

#### 1.5 Presisering av begrep og forkortelser

Dette avsnittet presiserer og definerer sentrale begreper som blir brukt i oppgaven.

De svenske intervjuene og utdrag og sitater fra plandokumenter og føringer er oversatt til norsk. Videre er enkelte svenske fagterminologier brukt uten oversettelse, ettersom de ikke har noe tilsvarende norsk begrep.

Oppgaven vil begrense seg til landområdene av strandsonen, og vil bruke begrepet strandsone om dette. I PBL-N defineres *strandsonen*; «Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.» (Miljøverndepartementet 2011) og «Med sjøområder forstås all sjø utenom strandsonen ut til grunnlinjen.» (Miljøverndepartementet 2011). PBL-N j§ 1-8 andre ledd sier videre at «(...) kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann». Ut fra formuleringene ser en at strandsonen gjelder fra 100 meter på land og videre ut til grunnlinjen.

Det svenske begrepet «*strandskydd*» er i hovedsak likt den norske strandsonen; «*Strandskyddet omfatter land- og vannområder inntil 100 m fra strandlinjen ved normal middelvannstand*» jf.. MB kap. 14 § 1. En vesentlig forskjell er at man i den svenske planleggingen har mulighet til å utvide strandsonen til 300 meter, både i land og på vann: «*Kan utvides opptil 300 m om det er nødvendig for å sikre strandsonens formål*» (MB kap. 7 § 2).

#### 1.6 Kunnskapsstatus om planlegging i strandsonen

Denne delen av oppgaven tar for seg aktuell litteratur og studier om sentrale problemstillinger i strandsoneforvaltningen, både for Norge og Sverige. Et utdrag av de viktigste studiene er følgende:

I artikkelen «*Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture*» sammenstiller **Hofstad** (2013) planleggingssystemene i Sverige og Norge, og konkluderer med et effektivt svensk planleggingssystem som omtales som enkelt og lite komplisert. Det svenske systemet har en hierarkisk oppbygging, og planprosessen er effektiv. Det norske planleggingssystemet fremstår mer fragmentert og uforutsigbart, med mange aktører og politisk folkevalgte på både lokalt og regionalt nivå. I det svenske systemet er det et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon. I Sverige foregår medvirkning hovedsakelig i høringsprosessen. Sverige har et tydeligere hierarkisk system

med et kommunalt planmonopol, og det er i prinsippet kommunene som skal utarbeide reguleringsplaner. I Norge utføres reguleringsplaner i stor grad av private aktører.

Artikkelen konkluderer med at det norske planleggingssystemet gir bedre grunnlag for deltakelse på lokalt nivå, med en mer åpen og nyansert tilnærming til medvirkning. Dette fører til at befolkningen har en større tilhørighet til arealplanene. I Norge er private planforslag en sentral del av planleggingen, og dette fører til en planprosess som er mer åpen for offentligheten, og som styrker private aktørers deltakelse i byutvikling. Dette kan skape felles verdier som gir en bredere forankring av planene. De private ressursene kan øke effektiviteten og minske kostnader i forbindelse med planleggingen, ettersom offentlige utgifter til planlegging reduseres. Selv om planforslagene må godkjennes av kommunen, risikerer man imidlertid at planmyndighetenes rolle blir redusert, og at beslutninger blir tatt utenfor det politiske-administrative systemet. (Hofstad 2013).

**Harvold et al. (2015)** gjennomgår og evaluerer SPR og de muligheter og utfordringer som ligger i retningslinjenes bestemmelser i Norge. I rapporten intervjues sentrale regionale og kommunale aktører fra de tre sonene som SPR er delt inn i. Forfatterne finner få indikasjoner på at SPR har hatt en vesentlig effekt på planleggingen av strandsonen så langt. Videre hevder de at erfaringene med SPR på regionalt og kommunalt nivå er blandet, men at retningslinjene kan være nyttige og derfor bør vurderes for en videre utvikling. Retningslinjenes formål og målsetning bør signaliseres klarere, og det bør vurderes en sterkere markering av skillene mellom de tre geografiske områdene det opereres med i retningslinjene, slik at det blir en klarere differensiering (Harvold et al. 2015).

**Stokke et al. (2009)** undersøker i sin artikkel «*Bit-for-bit*» utbygging i strandsonen- Konsekvenser for natur og næring hvorfor bynær strandsone fortsatt bygges ned, på tross av byggeforbudet i PBL-N og stadig strengere statlige signaler i strandsonepolitikken. Artikkelen bruker Tvedestrand og Hvaler kommuner som case-områder, da dette er områder med stekt utbyggingspress i strandsonen. Artikkelen bekreftet forfatterens hypoteser om at det er et sterkt utbyggingspress, og at utbyggingen foregår «bit-for-bit» uten kunnskapsgrunnlag og helhetlige planer. Det viser seg at det er uklarheter om når et tiltak er søknadspliktig, i forhold til beslutningsansvaret mellom forvaltningsnivåene og at det er uklare grensedragninger mellom ulike lovverk og myndigheter. Mindre tiltak foregår ofte uten at det søkes og uten offentlig kontroll. Artikkelen peker på et behov for informasjon om regelverk og beslutningsmyndigheter, i tillegg til systematisk kartfesting av omfang og lokalisering av tiltak (Stokke et al. 2009).

**Stokke et al. (2008)** undersøker i artikkelen «*Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone?*» hvorfor nedbyggingen av strandsonen fortsetter til tross for tydelige signaler fra Miljøverndepartementet om streng strandsonepolitikk og byggeforbudet i 100-metersgrensen.



Artikkelen benytter Kristiansand og Bodø som case-områder, og tar utgangspunkt i intervjuer med regionale og lokale aktører. Artikkelen pekte på at nedbyggingen av strandsonen hovedsakelig foregår gjennom dispensasjoner og planer. Dersom en byggesøknad i strandsonen utløser søknad om dispensasjon, kan kommunen gi dispensasjon ut fra «særlige grunner», og hva som kommunene betegner som «særlige grunner» er i stor grad en skjønnsmessig vurdering. Skjønn spiller også en stor rolle i vurderingen av hvorvidt en søknad er dispensasjonspliktig eller om det dreier seg om mindre endringer i eksisterende bygg, og som ikke krever dispensasjon. Artikkelen pekte også på at mange har et tradisjonelt syn på strandsonen ved at det er et område som er tilgjengelig for bosetting og bruk. Offentlige og allmenne interesser står svakt i forhold til private grunneiere og utbyggingsaktører. Artikkelen trekker fram Fylkesmannen som den viktigste garantist for allmennhetens interesser, som veileder og kontrollør av kommunens planlegging. Artikkelforfatterne foreslår en innstramming av byggeforbudet ved å minske unntakene i daværende PBL-N av 1985, samt å fjerne «særlige grunner» i dispensasjonsbestemmelsen. Til slutt etterlyser forfatterne en mer differensiert strandsoneforvaltning (Stokke et al. 2008).

Artikkelen til **Myklebust** (2012) omhandler statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsonen, samt hvordan retningslinjene, i samspill med PBL-N, påvirker kommunale planer og vedtak om bruk og vern. Artikkelen konkluderer med at selv om SPR har få klare og direkte krav mot kommunens arbeid, er de tydelige på hvilke interesser som er viktige, og hvordan disse interessene skal sikres. Det understrekes at SPR har som mål å «utdype» loven, og ifølge forfatternes vurdering oppfyller SPR en slik funksjon. Når staten har interesser i strandsoneforvaltningen er det viktig at dette uttrykkes, slik at kommunen er godt kjent med hva som er statlige interesser, og hva som ligger innenfor deres handlingsrom og selvstyre. Artikkelen etterspør sterkere kompetanse på laveste mulige nivå. De mener at å gi klarere føringer for kommunene er et steg i riktig retning, ettersom «de vet best hvor skoen trykker, de som har den på». Kategoriseringen av pressområder som SPR bygger på er et viktig kunnskapsgrunnlag for kommunal og regional forvaltning. Myklebust et al. forklarer videre at det i strandsonerplanleggingen er viktig å skille mellom hva som er lokalpolitiske ønsker og hva som er verdier med høyere rang enn formell lov, og som man i henhold til grunnlovens § 110 b. internasjonalt har forpliktet seg til å verne.

En rapport utarbeidet av **Rambøll** (2015) utreder kriteriene for plassering av kommuner i soner etter SPR. Undersøkelsene viser at det er vanskelig å finne en entydig sammenheng mellom soneinndelingen og dagens arealbruk og forvaltning av strandsonen. Intervjukommunene i rapporten opplyser om at SPR ikke er i daglig bruk i hverken byggesaker eller planlegging. Likevel er det noe enighet om at en tredeling av strandsonen gir et riktigere bilde av den lokale strandsonesituasjonen.

Det kan likevel oppstå problemer knyttet til lokale inndelinger som ikke oppfattes som riktig, og forfatteren foreslår en økt detaljering fra kommunen, som har mer kjennskap til områdene.

Det er skrevet en rekke masteroppgaver innenfor temaer som kan knyttes opp mot strandsonen. Jeg vil nedenfor ta for meg et utvalg som blir trukket frem i diskusjonsdelen i oppgaven:

**Planting** (2003) «Plansystem og strandsoneforvaltning» sammenligner de norske og svenske plansystemene med utgangspunkt i Fredrikstad og Strömstad som case-områder. Oppgaven konkluderer med at det er mye likheter mellom de to plansystemene, da forvaltningen er bygget opp på samme måte. En sentral forskjell er at strandsoneforvaltningen i Sverige styres på statlig nivå i form av Länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan delegere strandsonoplanleggingen videre til kommunen, men det er fortsatt statlig styring gjennom innsigelse og strenge statlige føringer. I Norge ligger strandsoneforvaltningen hos kommunen, men statlig og regionalt nivå har innsigelsesrett. Dette vil si at Fylkesmannen går gjennom planer og dispensasjoner i strandsonen for å kontrollere at kommunene forholder seg til overordnede føringer. Planting hevder dette fører til et reaktivt system med mer enkeltsaksbehandling. Videre hevder hun at svensk strandsonoplanlegging er mer proaktivt og planstyrt. Det er ifølge Planting flere overordnede mål i den svenske strandsonoplanleggingen jf.. MB og PBL-S, mens det norske systemet i større grad er preget av enkeltsaksbehandling. Ikke alle fylker i Sverige må utarbeide regional plan, slik det gjøres i Norge. En annen viktig forskjell er at översiktsplanen i Sverige ikke er juridisk bindende, mens kommuneplanens arealdel i Norge er det. Føringer for strandsonen i Norge ligger i PBL-N, mens de i Sverige vernes i MB. Oppgaven hevder at det er et strengere vern langs større deler av kystområdene i Sverige, ettersom de bruker statlig områdevern som et aktivt verktøy for å hindre utbygging. Videre forklarer oppgaven at det i Sverige er mulighet for å utvide strandsonegrensen opp til 300 meter, men det i Norge er en fast grense på 100 meter.

**Leifssøn** (2016) har med Nøtterøy i Vestfold som case-område sett på den kommunale planleggingen av strandsonen i lys av de nye virkemidler jf. PBL-N av 2008 og SPR. Oppgaven tar for seg hvordan føringer og gjeldende lovverk tolkes og anvendes i praksis av fylket og kommunen. Oppgaven viser at den regionale planen har bidratt til å legitimere gjeldende lovgiving. Den manglende juridiske virkningen av den regionale planen har ikke hatt noen innvirkning på kommunenes bruk av den, og selve planprosessen har nok medvirket til det positive resultatet. Videre konkluderer forfatteren med at det kommunale handlingsrom oppfattes som innskjerpet etter revideringen, men at forholdet mellom SPR, byggeforbudet og «annen byggegrense» fremstår uklart. SPR utdyper byggeforbudet og

gir retningslinjer for utbygging, og mye tyder på at kommunen oppfatter «annen byggegrense» som et utbyggingsverktøy med SPR som hjelpemiddel (Leifssøn 2016).

**Martens (2013)** oppgave omhandler sone 3 i SPR, det vil si «områder med mindre press på arealene», med Tromsø og Karlsøy som case-områder. Oppgaven så på virkningene av SPR i forhold til kommunens saksbehandling for strandsoneforvaltningen. Oppgaven konkluderer med at SPR ikke har ført til endringer i saksbehandlingen; den har hverken bidratt til mindre enkeltsaksbehandling eller økt helhetlig planlegging i strandsonen. SPR fungerer mer som en bekreftelse av eksisterende praksis, ifølge Martens. Dessuten peker SPR på viktige argumenter for mindre dispensasjonsbasert utbygging og en økt grad av planlegging, som på sikt kan føre til endringer (Martens 2013).

## 2 Presentasjon av case-områder

I dette avsnittet beskrives og sammenlignes Østfold fylke og Hvaler kommune, samt Västra Götalands Län og Orust kommune nærmere i forhold til overordnede arealtrekk.

### 2.1 Østfold fylke



Figur 1 Kart over Østfold fylke (hentet fra Østfold kommunes nettside)

Navnet Østfold stammer fra det gamle navnet på Oslofjorden, Fold(in), som viser til beliggenheten ved Oslofjorden. I nord grenser Østfold til Akershus, i sør og øst til Sverige. Østfold er Norges sørøstligste fylke, og har et areal på 4181 km<sup>2</sup> med over 289.000 innbyggere og en befolkningstetthet på 70 innbyggere per km<sup>2</sup>. Østfold er landets nest minste fylke målt i areal, men har landets 5. største befolkning, og det er dermed forholdsvis stor befolkningstetthet, spesielt i tettsteder, der 84,9 prosent av befolkningen bor (tall fra 2014) (Store norske leksikon 2017b). Østfold inngår som en del av Osloregionen, med 2,2 mill. innbyggere. Østfolds næringsliv er preget av en stor andel som arbeider utenfor fylket, spesielt i Oslo-området. Denne utpendlingen har økt de siste tiårene, og har bidratt til fylkets befolkningsvekst. Østfold er en del av InterCity-satsingen, og det vil bygges dobbeltspor på jernbanen frem til Fredrikstad. I forbindelse med denne utbyggingen er det forventet

en kraftig befolkningsvekst i Østfold. Beliggenheten til Østfold fører med seg mye gjennomgangstrafikk, spesielt på E6 fra Oslo gjennom Moss og Sarpsborg til Svinesund i Sverige.

I Østfold har antall registrerte bygninger i strandsonen økt med ca. 4 prosent siden 2006.

Fritidsboliger er den vanligste bygningstypen i strandsonen utenfor tettsteder (Østfold Fylkeskommune 2014)

## 2.2 Hvaler kommune

Hvaler kommune er en øykommune som grenser til Sverige. Hvaler består totalt av 833 øyer og holmer, og det samlede arealet er på 86 km<sup>2</sup>. Folketallet i Hvaler er på rundt 4.000, mens i administrasjonssenteret Skjærhalden er det over 800 innbyggere. Hvalerøyene blir delt i to av et bredt sund som heter Løperen, og 2/3 av befolkningen befinner seg på vestre side av denne.

*Hvalertunnelen* er en undersjøisk veitunnel som går under Løperen og forbinder Asmaløy og Kirkeøy.

Det er fastlandsforbindelse til Fredrikstad. I sør og øst er øyene skilt fra Sverige av sundet *Sekken*.

Basert på tall fra 2013 arbeidet 60 % av befolkningen utenfor kommunen, de fleste i

Fredrikstad. Fiske er en viktig næring på Hvaler, spesielt skalldyr og torsk. Jordbruksdriften er variert, og gjennomsnittstørrelsen på gårdsbrukene er minst i Østfold. Landskapet er flatt, og det høyeste punktet på øyene er Bankerødtoppen på Vesterøy på 72 m.o.h. Vegetasjonen består i hovedsak av furu, med små dyrkede sletter i forsenkinger. Det er en rekke kulturminner i strandsonen på Hvaler, blant annet er Hvaler-tufter rester etter sesongmessig bosetning. Med 4700 hytter er Hvaler en av Norges største hyttekommuner, og Hvalers befolkning øker til langt over 30 000 i sommermånedene (Hvaler kommune). De østre øyene, som består av blant annet Nordre og Søndre Sandøy, Herføl, Nordre og Søndre Lauer og Børholmen, er av Riksantikvaren valgt ut som ett av ni kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse i Østfold, blant annet med bakgrunn i at området representerer kystkulturlandskapet langs Oslofjorden (Store norske leksikon 2017a).

Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet i 2009, og omfatter ca. 354 km<sup>2</sup> av kystlandskapet og havbunnen i Hvaler og Fredrikstad kommune. Nasjonalparken har store verneverdier knyttet til flora og fauna, strandsonen og det intakte kystlandskapet (Fylkesmannen i Østfold 2017).

Hvaler har et sterkt press på strandsonen, spesielt bygging av nye og utvidelse av eksisterende brygger anses som et problem. Kommunen har ikke hatt noe forvaltningsgrunnlag for å håndtere dette presset. Videre skaper vann- og avløpssystemet problemer, da det er blitt anlagt uten noen helhetlig plan (Hvaler kommune 2011).

## 2.3 Västra Götalands Län



Figur 2 Kart over Västra Götalands Län (hentet fra Länsstyrelsens nettside)

Västra Götalands län i Sverige har over 1,6 millioner innbyggere (per 2017), noe som tilsvarer 17 % av Sveriges befolkning (Regionfakta 2016). Arealet er på 23 800 km<sup>2</sup>, og har en tetthet på 65 innbyggere per km<sup>2</sup>. Befolkningen er fordelt på 49 kommuner, hvor den største, Göteborg, også er administrasjonssenter. Västra Götalands län inngår i Västergötland, som er et landskap i Götaland sørvest i Sverige. Västergötland består i stor grad av fruktbart slettelandskap med stor biologisk diversitet og mye jordbruk (Regionfakta 2017).

## 2.4 Orust kommune

Orust er Sveriges tredje største øy, og befinner seg på Sveriges vestkyst, i Bohuslän. Orust består av en rekke små øyer som til sammen utgjør 389 km<sup>2</sup>. Befolkningen er på 15 010 (2015), noe som tilsvarer en tetthet på 39 innbyggere per km<sup>2</sup>. Kommunesenter og største by på Orust er Henån, med 1816 innbyggere (per 2011). Orust preges av å være en bygdekommune, og rundt 60 % av befolkningen bor utenfor tettsteder. I sommersesongen tredobles befolkningen på Orust som en følge av hyttebefolkningen. I følge tall fra Länsstyrelsen Västra Götalands Län (2016) er Orust länets største hyttekommune, med 4962 fritidshus (2014). For fastboende er utpendling til nærliggende

byer vanlig, hovedsakelig til Gøteborg, Stenungsund og Uddevalla. Lokalnæring og entreprenørskap er preget av småskala, og de fleste næringsforetakene har mellom en og ti ansatte. Ellers er båtproduksjon (orustbåter) en gammel tradisjon som fortsatt holdes ved like. Industri, jordbruk og fiske er også utbredt, men har krympet i omfang de siste årene. Det er flere bro- og fergeforbindelser til fastlandet. Det er gjort en rekke kulturhistoriske funn i kommunen, som økser, pilspisser, graver og boplasser fra eldre tider. Naturen i Orusts strandsone har store variasjoner, fra klippelandskap i den ytre skjærgård i vest til innerskjærgårds- og fjordlandskap i øst. Orust har en rekke «strandenger» av stor biologisk og kulturlandskapsmessig verdi (Orust kommune 2010).

### 3 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen til oppgaven beskrives i denne delen. Metode, som kommer av det greske ordet *methodos*, betyr at man følger en bestemt retning mot et gitt mål (Store norske leksikon 2014). Oppgaven omhandler kommunens planlegging i strandsonen i lys av regionale og statlige føringer. Den første delen av oppgaven er en dokumentanalyse av eksisterende litteratur, i form av gjeldende føringer, planer og lovverk som setter rammer for aktører i strandsoneforvaltningen. Andre del av oppgaven er en empirisk tilnærming, i form av intervjuer med representanter fra de ulike nivåer i planleggingen. Intervjuene har som formål å gå mer i dybden på strandsoneforvaltningen i de to kommunene, og på den måten belyse hvordan de forskjellige aktørene forholder seg til de statlige og regionale planene og kommunal strandsoneforvaltning i henholdsvis Sverige og Norge. Intervjuene er også et viktig grunnlag for å se på samhandlingen mellom de forskjellige aktørene innen strandsoneforvaltningen.

#### 3.1 Kvalitativ metode

Ettersom virkeligheten er sammensatt og kompleks, vil det ikke være mulig å formidle den identisk slik den virkelig er, men kun deler av den (Johannessen et al. 2011). Ulike mennesker vil oppfatte virkeligheten ulikt, etter hvilke deler de får med seg. Kvantitativ metode handler om å skaffe informasjon og kartlegge gjennom tall, for eksempel i spørreundersøkelser. Kvalitativ metode går mer i dybden på temaet, og vektlegger analyse og forståelse av temaet (ibid.).

Videre skilles det mellom to hovedtyper av metode; induktiv og deduktiv. Induktiv metode handler om at man ut fra enkelte fakta trekker en allmenn konklusjon. Analysen av fenomenene danner utgangspunktet for å lage problemstillinger eller teori. Fordelen er at resultatene får empirisk innhold, men det er likevel usikkerhet rundt resultatene. Deduktiv metode handler om at man har en teori, og deretter tester ut teorien i forhold til empiri. Dermed får man bekreftet eller avkreftet de satte hypotesene. Fordelen er at de alltid blir sikre og sanne, men deres relevans for virkeligheten er tvilsom (Ryen 2002).

Denne oppgaven baserer seg på kvalitativ metode, med en induktiv tilnærming som søker forståelse for strandsonoplanlegging i lys av regionale og statlige føringer. Skjønnsmessig utvalgelse av få representanter kan sies å ha begrenset mulighet for generalisering (ibid.). Ved hjelp av dybdeintervjuer søker oppgaven en dypere forståelse av strandsonoplanleggingen i to kommuner i lys av overordnede føringer.



### 3.2 Semistrukturert intervju

I kvalitativ forskningsmetode er det vanlig å innhente data ved observasjon eller intervju. I denne oppgaven er det brukt såkalte semistrukturerte dybdeintervjuer, da oppgaven søker mer utdypet viten om konkrete aspekter ved lovgivingen og kommunens prosess (Johannessen et al. 2011). Intervjuene skal fange opp informasjon og observasjon som ikke fanges opp i analyser av planer og retningslinjer (Andersen 2013). Intervjuer av informanter er en bestemt form for sosial samhandling, der forsker og informant kan være helt ukjente hverandre, og skal være profesjonelle i en sosial situasjon. Samhandlingen mellom de to aktørene kan spille en stor rolle i hva som blir sagt, men også hva som ikke blir sagt (ibid.).

I kvalitativ forskningsmetode er det vanlig å ha relativt få informanter (Ryen 2002). Derfor var det i arbeidet med oppgaven viktig å finne frem til informanter som var gyldige representanter ved å ha vært aktive deltakere i planprosessen. Informanter i oppgaven bestod av én utvalgt representant fra hvert planleggingsnivå, til sammen fem personer. I Norge var representantene fra Fylkesmannen i Østfold, Fylkeskommunen i Østfold og Hvaler kommune. I sistnevnte instans hadde alle ansatte i planavdelingen fratrudd sine stillinger rett før mitt arbeid med masteroppgaven ble igangsatt. Jeg ble av kommunen henvist til en tidligere ansatt som stilte opp som representant. I den tidligere jobben i kommunen hadde denne representanten en sentral rolle i utarbeidelsen av gjeldende kommuneplan, og var derfor en relevant representant for kommunen selv om personen på nåværende tidspunkt ikke var i et formelt ansettelsesforhold lenger. Ett av intervjuene, med en representant fra Fylkesmannen i Østfold, ble gjennomført som et gruppeintervju sammen med en medstudent. Vi strukturerte og samordnet felles spørsmål i starten av intervjuet, og deretter stilte vi individuelle spørsmål knyttet til våre respektive problemstillinger.

I Sverige var representantene fra planavdelingene i henholdsvis Länsstyrelsen i Västra Götalands Län og Orust kommune.

Intervjuene var utformet med en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, hvor spørsmålene bygger på en omfattende litteraturstudie. Intervjuene startet med en forberedende del om statlige føringer i kommunal forvaltning på et generelt nivå. Deretter ble hovedspørsmålene til problemstillingene belyst. Spørsmålene var delt inn i overordnede spørsmål, samt mer spesifiserte spørsmål rettet til problemstillingene. De var utformet slik at de skapte rom for at informanten kunne snakke litt utenfor spørsmålenes ramme. Dette for å åpne for gode samtaler med informantene, der de kan resonnerer over sine svar og legge til andre relevante aspekter innen temaet. Dette kaller Ryen (2002) for en *konversasjon med bestemte hensikter*.

Intervjuene ble tatt opp på lydbånd slik at jeg under intervjuprosessen hadde fullt fokus på konversasjonen med representanten, uten å notere. Intervjuene ble senere transkribert.

### 3.3 Casestudier

Ordet *case* kommer av det latinske ordet *casus*, som betyr tilfelle (Store norske leksikon 2016). Selv om casestudier er kvalitative studier som tar for seg få enheter, er undersøkelsesenheterne ment å være representative tilfeller som kaster lys over en klasse av fenomener (Andersen 2013). (Yin 2013) definerer casestudier som:

*“A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the “case”) in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident”.* (Yin 2013)

Casestudier har som kjennetegn at man har en klar avgrensning av undersøkelsesenheten og forbinder det med en inngående beskrivelse av emnet. Casestudier henter som utgangspunkt informasjon fra relativt få informanter, og brukes ofte i kvalitativ metode (Johannessen 2011).

I denne oppgaven blir Hvaler kommune og Orust kommune brukt som undersøkelsesenheter for å studere hvordan de regionale og statlige føringene blir tolket og praktisert i den kommunale strandsoneforvaltningen. Det er selve planprosessene i de to enhetene som omtales som case.

### 3.4 Reliabilitet og validitet

Andersen (2013) hevder at «*Reliabilitet dannes gjennom overbevisende arbeidsprosess, datainnhenting og analyser*». Reliabilitet kommer fra det engelske ordet *reliability* som betyr *pålitelighet*. Reliabilitet reiser spørsmål om troverdighet og nøyaktigheten av studien, og i hvilken grad studien kan etterprøves. Indre reliabilitet handler om at studie må være direkte overførbart. Andre forskere skal kunne bruke det samme begrepsapparatet på tilsvarende måte i egne studier. Ytre reliabilitet viser til i hvilken grad andre studier vil oppdage tilsvarende resultat (Andersen 2013).

Validitet handler om i hvilken grad resultatene fra en studie er gyldig. Indre validitet viser til gyldighet og troverdighet til fenomenet som undersøkes (Johannessen 2011). Ytre validitet handler om hvor generaliserende fenomenene i undersøkelsen er i en større sammenheng (Andersen 2013).

Opgaven handler om hvordan den kommunale strandsoneplanleggingen forholder seg til overordnede føring, og utfordringen rundt den ytre validiteten til oppgaven handler om å vise hvordan informasjon fra caseområdene i oppgaven kan være representative for strandsoneforvaltning øvrige steder i de to landene. Hvaler og Orust er valgt fordi de begge er øy-kommuner med stort utbyggingspress med relativt kort avstand til større byer og tettsteder. Hvaler tilhører Oslofjord-regionen som er underlagt de strengeste føring etter SPR. Det lave utvalget av representanter kan være med på å svekke den ytre validiteten av oppgaven (Store norske leksikon

2015). For å sikre den indre validiteten til datamaterialet i oppgaven har utvelgelse av informanter vært viktig, ved at de har arbeidet med strandsoneplanlegging. For å supplere intervjuene har plandokumenter, høringsuttalelser, PBL-S, PBL-N og MB vært sentrale.

I kvalitativ metode er intervjuet en del av bakgrunnen for datainnsamlingen, og derfor minskes påliteligheten automatisk når det tolkes på kvalitative data (Johannessen 2011). Intervjuene, som er grunnlaget for datamaterialet, er blitt tatt opp, transskribert og systematisert for å gjøre den kvalitative prosessen så nøyaktig og pålitelig som mulig. Semi-strukturerte intervjuer gir mulighet for forholdsvis åpne og utfyllende svaralternativer for informantene, samtidig som det åpner for oppfølgingsspørsmål. Intervjuguiden er strukturert med en del like spørsmål på tross av forskjellig myndighetsnivå, slik at informantene kan svare forskjellig på samme spørsmål, noe som kan kaste lys over motstridende interesser. I Andersen (2013) understrekes viktigheten av å benytte seg av noen generelle og innledende spørsmål i forkant av hovedspørsmålene. Dette for å redegjøre for intervjuets rammer, samtidig som man får et innblikk i informantens synspunkter, for vurdering av følgende spørsmål.

## 4 Teori

De neste avsnittene vil ta for seg relevant planteori som er med på å kaste lys over dagens planleggingspraksis. Det vil ta for seg den rasjonelle og kommunikative planleggingens forhold til den kommunale planleggingen av strandsonen, for så å drøfte maktreasjoner mellom de ulike forvaltningsnivåene i planprosessen. Sentralt står også maktforholdet mellom de ulike planleggingsaktører. Gjennomgangen av teorien vil legges til grunn for oppgavens problemstillinger, spesielt i forhold til tredje underproblemstilling, som handler om samordningen og samhandlingen mellom de offentlige aktører i den kommunale planleggingen av strandsonen i lys av regionale og statlige føringer. Dette gjøres for å finne ut om det er en uoverensstemmelse mellom lovgivers intensjoner og hvordan regionale og lokale forvaltningsnivåer oppfatter samordningskrav og praktiserer disse.

### 4.1 Rasjonell planlegging

Det har foregått en demokratisering av planleggingen i nyere tid (Falleth 2014). Etter 2. verdenskrig var den synoptiske (rasjonalistiske) planleggingen med sine definerte mål og helhetlige ambisjoner som preget planleggingen. Planlegging var basert på fagekspertise, og det var lite rom for å stille spørsmål ved avgjørelsene som ble tatt. Den tidligere hierarkiske oppbyggingen av samfunnet, med sterk sentral styring, har utviklet seg i en mer desentralisert styring. Sammen med denne utviklingen har offentlig ansatte planleggere gått fra å ha en sterk maktposisjon til å heller fungere som et diskursbærende verktøy i forvaltningen (Aarsæther 2014).

Flack (2011) trekker frem at generalisten, som fokuserte på helheten i planleggingen, har tapt sin viktige posisjon i planleggingen, og at dette kanskje er den største forskjellen på dagens planlegging og planleggingen før 2. verdenskrig. Forfatteren mener at denne utviklingen har ført til at helhetlig planlegging er vanskeligere å gjennomføre, både lokalt og regionalt. Samtidig som generalisten har tapt sin sentrale rolle, har eksperten fått en stadig viktigere posisjon i planleggingen (Flack 2011).

Den rasjonelle planleggingen hadde sitt utspring på 1960-tallet som en del av etterkrigstidens byplanlegging. Planleggingen på den tiden handlet i stor grad om design av planer og arkitektonisk utforming av byen, og som ble utført av arkitekter. Den rasjonelle planleggingen førte planleggingen fra å bli betraktet som en kunstform, til å bli mer forankret i det vitenskapelige (Taylor 1998). Ifølge Aven (2004) er den rasjonelle planleggingen basert på en systematisk prosess med seks trinn, som starter med å systematisk analysere situasjonen, for så å redegjøre tydelige mål for den aktuelle situasjonen. Deretter skal alternative løsninger vurderes, og konsekvensene av disse. Til slutt skal

man velge en løsning, for så å iverksette tiltak for å oppnå målsettingen. Videre er den rasjonelle planleggingen hierarkisk oppbygd, og planleggerens rolle består hovedsakelig i å skaffe informasjon som bakgrunn for avgjørelser (Amdam 2003).

Kritikken mot den rasjonelle planleggingen handler i stor grad om at den er for abstrakt og for generell. Rasjonell planlegging forutsetter at det er mulig å identifisere og legge til grunn klare og entydige mål. Den gir ingen føringer om hvordan planlegging fungerer i praksis og hva de faktiske effektene av planleggingen er. I tillegg tar den lite hensyn til eksisterende planer.

På tross av kritikken er rasjonell planteori fortsatt relevant og gyldig. Rasjonell planlegging kan en finne igjen i norsk planlegging gjennom utarbeidelse av målsetning (planprogram) og vurdering av alternativet (mulighetsstudier). Det er grunn til å tro at Plan- og bygningsloven til en viss grad er påvirket av det rasjonelle idealets fokus på planprosesser (Taylor 1998). Man kan se likheter i både den svenske og den norske planprosessen, da begge har en Plan- og bygningslov som utgangspunkt for planlegging, og setter visse rammer og føringer som planleggere er lovpålagt å forholde seg til.

#### 4.2 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging vokste frem på 80-tallet som en følge av samfunnsutviklingen, og et ønske om desentralisering av makt og innbyggermedvirkning. Den kommunikative planleggingen var en videreutvikling av den rasjonelle planleggingen, og kommunikasjon og forhandlinger fikk en sterkere posisjon.

Kommunikativ planlegging søker hovedsakelig å gi rom for kommunikasjon, dialog og medvirkning ved å aktivt involvere samfunnsaktører i planleggingen (Aven et al. 2004). For å oppnå et vellykket kommunikativt resultat er deltakelse et sentralt suksesskriterie. Gjennom dialog og *det beste argumentets makt* skal man komme til en felles enighet om hvordan man skal løse et problem. Aktørene skal kunne legge frem egne meninger som videre skal ha påvirkningskraft til å endre verdier og mål i planprosessen, og dermed gi aktørene mer makt i samfunnsutviklingen. Ifølge Margo Huxley og Oren Yiftachel (2000) har den kommunikative planleggingen som formål å bidra til bedre debatt og diskusjoner, samt diskusjoner om en delt fremtid. Ettersom den kommunikative planleggingen baserer seg på at alle relevante interesser blir inkludert, er det i teorien en prosess nærmest fri for skjev maktfordeling. Den kommunikative planleggingen baseres på at det legges til rette for at alle interesser kan fremme sine meninger og det beste argumentet vinner via konsensusoppbygging.

Det er spesielt den tyske filosofen og sosiologen Jürgen Habermas som regnes som opphavsmannen bak den kommunikative planleggingen (Aven et al. 2004). Han mente at man kunne basere

planlegging på argumentasjon og grunnlegger ut ifra en deltakende planprosess og *herredømmefri dialog* (Healey 1996). I Habermas' teorier ble byer sett på som sammensatte med et rikt mangfold av kulturer og verdier, noe som førte til at man trengte nye måter å få kontakt med befolkningen på. *Inkluderende argumentering* bygger på prinsippet til Habermas om at alle skal høres og at bidrag fra alle aktører er likeverdige i et politisk samfunn (Healey 1996). At alle aktører er likeverdige fører til en demokratisk planprosess, som av Healey (1996) kalles *deltakende demokrati*, og er en modell der alle kan fremme sine verdier og argumenter i åpne forum uten å gå gjennom folkevalgte. Slik kunne planleggingen baseres på argumentasjon og grunnlegger ut ifra en *deltakende prosess* (Healey 1996).

Pløger (2002) hevder at den kommunikative planleggingen brukt i norske planlegging kan være med på å styrke «bottom-up»-demokratiet, der borgernes innflytelse på planleggingen styrkes. Planprosessen fremstår mer åpen og oppriktig, samtidig som det fremmer likeverdig dialog. Ifølge Aven et al. (2004) er prosessen ment som et samarbeid og for å fremme meningsutveksling, og det er et mål at aktører skal endre mening og utveksle kunnskap underveis i prosessen. Planleggerens rolle i den kommunikative planleggingen er hovedsakelig å opptre som tilrettelegger mellom ulike interesser (Aven et al. 2004).

Den kommunikative planleggingen forutsetter likevel at individuelle interesser som skal delta i en diskusjon burde besitte den samme kunnskapen om saker for å være med på debatten med ærlighet og integritet. Dette er en av en rekke kritikker mot idealet. Idealet er kritisert for å være en utopi i den virkelige verden, der planlegging i bunn og grunn handler om politikk, ideologi og maktposisjoner (Pløger 2014), og at det er så stort fokus på selve planprosessen at resultatet mister fokus (Tewdwr-Jones 1998). En kritikk er ifølge Tewdwr-Jones at planleggingen innebærer at noen (planlegger/politiker) må avgjøre på forhånd hvilke spørsmål eller problemstillinger som skal fokuseres på, og at formen på diskusjonen kan påvirke resultatet i stor grad (Tewdwr-Jones 1998). Videre hevder Tewdwr-Jones (1998) at kommunikativ planlegging bygger på tillit og moral, og at diskusjonene skal bygge på ærlighet, åpenhet og integritet. Idealet feiler ved å ikke inkludere muligheten for at individer kan endre og påvirke fakta og avgjørelser til egen vinning.

Tilnærming til det kommunikative idealet ses blant annet i PBL-N § 1-1, 2. ledd; «*Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.*» samt i 4. ledd; «*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.*».

### 4.3 Maktperspektivet

Ifølge Aven (2004) handler makt om å få en aktør til å gjøre noe som aktøren ellers ikke ville gjort, og på den måten styre over motstanden fra denne personen. Hvem som besitter ressurser til å utøve makt kan endre seg etter situasjoner og tid, og man sier gjerne at makt er relasjonsspesifikt, situasjonsspesifikt og tidsavhengig (Aven 2004). Makt, og fraværet av makt, er en sentral kritikk av den kommunikative planleggingen, og det er derfor naturlig å stille spørsmål til maktrelasjonene som oppstår mellom offentlige aktører, lokalbefolkning og andre interessenter (Amdam 2014).

I denne oppgaven diskuteres samordningen mellom forvaltningsnivåene, og i den sammenheng er maktperspektivet sentralt. Dagens planleggere skal opptre rasjonelt, og samtidig sikre bred deltakelse fra aktører, interessenter og befolkning, samtidig som politikere bestemmer hvilke planer som skal utvikles. Planleggingen er under press fra det nasjonale forvaltningsnivået, der det statlige nivået har anledning til å stoppe kommunale planer hvis de kommer i konflikt med nasjonale eller regionale interesser. Problemet er at det innenfor planleggingsforvaltningen ofte er ulike interesser som står i strid med hverandre. Pløger (2014) drøfter befolkningens maktposisjon, og understreker at de har kunnskap, og derfor makt, og at dette kan styrke både beslutningsprosessen og gjennomføring av beslutningen. Befolkningen behandles som, og føler seg, som medspillere i prosessen (Pløger 2014). Planleggerens rolle preges samtidig av stadig økende innflytelse fra private aktører, og det som tidligere lå til grunn i planleggingen som udiskutabel fagekspertise er blitt utfordret av sterke private interesser (Pløger 2014). Denne veksten av markedsaktørers aktive rolle i samfunnsutviklingen i nordiske land diskuteres videre av Mäntysalo (2011). Der trekkes dette frem som en vinn-vinn-situasjon både for markedsaktører og kommuner; kommunen med økonomiske begrensinger får privat finansiering av arealutvikling, og de private aktørene får realisert prosjekter med profitt. Maktforskyvningen mellom offentlige og private aktører utviklet seg på 1980- og 1990-tallet, og har ført til en mer nyliberalistisk planlegging, der den kommunale planleggeren blir dratt mellom ulike roller (Pløger 2014).

Mäntysalo et al. (2011) trekker frem at det foregår to parallelle utviklinger, der den ene er en større innflytelse av markedsaktører i planleggingen, som nevnt ovenfor, mens den andre utviklingen omhandler de stadig dårligere økonomiske ressursene til kommunene. Videre peker artikkelen på at det i nåværende plansystem ofte er avtaler mellom kommunen og utbygger som avgjør om et område skal utvikles eller ikke, noe som fører til at medvirkningen som er lovpålagt ofte skjer etter at planarbeidet er godt i gang. Dette kan føre til at det blir protestert mot det som allerede er lagt frem. I slike tilfeller kan medvirkning dermed virke mot sin hensikt, da hensikten er å skape gode kreative prosesser der alle skal ha mulighet til å delta (Mäntysalo et al. 2011).

Flyvbjerg (2002) studerer hvordan makt i planlegging kan anvendes i praksis, og lager en metode han kaller for «*Phronetic planning research*». Hovedoppgaven for metoden er å avklare verdier, interesser og maktforhold som grunnlag for planleggingspraksis. Utgangspunktet for slik forskning kan oppsummeres i fire verdi-rasjonelle spørsmål; hvor går vi med demokrati og planlegging, hvem taper og hvem vinner, er denne utviklingen ønskelig og hva kan man gjøre? I artikkelen omtaler han det såkalte «Aalborg-caset» der han selv opplevde at «The Chamber of Industry and Commerce» vurderte og forhandlet en plan i all hemmelighet, før prosjektet ble presentert for politikerne og et planleggingsråd. Beslutning om utvikling av området var dermed tatt før prosjektet var offentlig kjent. Planleggerne opplevde en situasjon der maktrelasjoner undergravde rasjonalitet og fakta. Aalborg-caset viser en situasjon der makt skaper rasjonalitet og rasjonalitet skaper makt, og dermed henger sammen. Makt har, ifølge Flyvbjerg, en klar tendens til å dominere over rasjonalitet i et overlappende forhold mellom de to. Flyvbjerg diskuterer videre at kunnskap er makt, men makt er også kunnskap, og dette innebærer at den som har makt avgjør hvilken kunnskap som skal gjøres tilgjengelig. Han mener man kan se dette i eksempelet fra Aalborg (Flyvbjerg 2002).



## 5 Plansystemet som grunnlag for strandsoneforvaltning

### 5.1 Norsk og svensk planmyndighet

Dette kapitlet beskriver de ulike myndighetsnivåene i norsk og svensk strandsoneplanlegging og forskjeller og likheter mellom strandsonemyndighetene i de to landene.

Norsk og svensk arealplanlegging er begge organisert i tre myndighetsnivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt. Arealplanleggingen styres i begge land av en plan- og bygningslov, mens strengere områdevern styres av særlover. Til felles har de også at planleggingen foregår gjennom bruk av formelle plantyper kun regionalt og lokalt, mens statens ansvar er å angi institusjonelle rammer for planleggingen som foregår på regional- og lokalnivåene (Hansson 2015). Ifølge Hansson (2015) har det svenske planleggingssystemet en relativt klar hierarkisk fordeling av arbeidsoppgaver mellom nasjonale, regionale og lokale planmyndigheter, med et begrenset antall planleggingstyper. Det norske plansystemet er i større grad preget av samhandling mellom regionale og kommunale forvaltningsnivåer om løsninger, og preges av et komplekst forhold mellom beslutningsnivåer og funksjoner. En svakhet ved denne samhandlingen er at det kan føre til kompetanse- og virkemiddelkonflikter, som igjen kan føre til ressurskrevende og utydelige planprosesser. Her fremstår det svenske plansystemet mer effektivt, med en tydelig myndighets- og funksjonsinndeling og en enklere planprosess (Hofstad 2013).

#### **Statlig nivå**

På sentralt nivå i Norge består forvaltningsoppgaver i å angi institusjonelle rammer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå, ved å sette rammer og gi føringer for planlegging og enkeltvedtak på regionalt og lokalt nivå gjennom nasjonale målsettinger. Dette gjøres blant annet gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer (SPR), statlige planbestemmelser og statlig arealplan jf.. PBL-N §§ 6-1 til 6-4 (Hansson 2015). Nasjonale forventninger sier følgende: «*Planleggingen må også ivareta andre samfunnsinteresser og hensyn i kystsonen. Regjeringen vil bidra med veiledning for helhetlig forvaltning og planlegging i sjø, samt bidra til utvikling av planverktøy og bedre kunnskapsgrunnlag*» (moderniseringsdepartementet 2015). Planbestemmelsene utarbeides med formål om å unngå vedtak som vanskeliggjør nasjonale interesser i arealplanleggingen.

Departementets rolle i planleggingsforvaltningen er å sikre at tiltak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen. Departementet har også kompetanse til å selv

vedta arealplan, og de kan delegere myndighet til Fylkesmannen, som er statens representant på regionalt nivå (Pedersen 2010). Staten har altså det overordnede ansvaret i planleggingsaker, men har ikke myndighet til å instruere den kommunale forvaltningen om innholdet i den enkelte plan. Staten kan imidlertid gripe inn gjennom innsigelse dersom bestemmelser i PBL ikke følges.

Forvaltningens oppbygging på statlig forvaltningsnivå er i stor grad lik i Sverige. Departementene er hovedsakelig ansvarlig for å gi generelle politiske retningslinjer, og angi rammer for virksomheter på lavere forvaltningsnivå. Länsstyrelsen er et statlig organ underlagt regjeringen, og tilsvarer den norske Fylkesmannen. Länsstyrelsen er statens regionale representant, og har et allment ansvar for administrasjon av regionen. Länsstyrelsen fungerer som en koordinerende myndighet som avveier konflikter mellom kommunale ønsker og overordnede interesser.

I Sverige er overordnet arealplanlegging og miljøvern fordelt på ulike departement, i motsetning til i Norge, hvor oppgavene er samlet i Klima- og miljødepartementet.

### **Regionalt nivå**

Den regionale forvaltningen av arealforvaltningen i Norge foregår i to instanser; Fylkeskommunen som er en selvstendig administrativ enhet med direkte politisk valg og som utarbeider regionale planer og planbestemmelser, og Fylkesmannen som er statens representant på regionalt nivå. Fylkesmannen driver ikke egenplanlegging etter PBL, men kan bidra med kunnskap. Fylkestinget er den øverste planmyndighet i Fylkeskommunen og har overordnet ansvar for å utarbeide regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse, jf. PBL § 3-4 fjerde ledd. De skal også veilede og bistå kommunene i deres planlegging jf. § 3-2 fjerde ledd annet punktum (Røsnes 2010). Det er Fylkeskommunen som er regional planmyndighet og lager regionale planer.

Det svenske regionale folkevalgte nivået, «Landsting», som tilsvarer det norske Fylkeskommunenivået, har ikke på samme måte som i Norge oppgaver innenfor strandsoneforvaltning. Det regionale arealplanleggingsnivået i Sverige er relativt begrenset, og i Orust er det ikke regional strandsoneforvaltning i det hele tatt. PBL kap. 7 gir føringer om at kommuner bør samarbeide om planleggingsspørsmål der flere kommuner berøres av samme problemstilling, og en slik samordning mellom kommunene er en form for regional planlegging. Regional planlegging er regulert av to lover; en lov for kommunene i Stockholm, hvor regional planlegging er obligatorisk, og én lov for de resterende kommunene i landet, hvor regional planlegging er frivillig.

## Lokalt nivå

I Norge står kommunene for arealdisponering gjennom å vedta kommuneplanens arealdel, jf.. § 11-1. Kommunene er forpliktet jf.. § 11-1 første ledd til å ha en samlet kommuneplan som skal omfatte både en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel (Pedersen 2010). I ny PBL er det innført krav om kommunal planstrategi minst en gang i hver valgperiode. Planstrategien skal legges til grunn for andre kommunale planer, og skal baseres på regionale og statlige interesser, så vel som de kommunale (Pedersen 2010).

Kommunene i Sverige har ansvaret for arealplanlegging og vedtar planer, på samme måte som i Norge. Videre er kommunen pålagt å ha en översiktsplan som dekker hele kommunens område, jf.. PBL kap. 4. En viktig forskjell fra Norge er at den kommunale översiktsplanen i Sverige ikke er juridisk bindende slik som kommuneplanens arealdel i Norge, den er kun retningsgivende. Detaljplaner benyttes av kommunen for å regulere arealer og bebyggelse innen et begrenset område. Det er to hensikter bak detaljplanen; den skal regulere endinger av areal og bebyggelse, og den skal regulere langsiktig bevaring av bebyggelse. Detaljplanen er juridisk bindende både for grunneiere og myndighet. Både reguleringsplanen i Norge og detaljplanen i Sverige er juridisk bindende.

Kommunen kan også fremme områdebestemmelser, som regulerer arealer dersom det er nødvendig for å sikre føringer i översiktsplanen eller for å tilgodese riksinteresse. Områdebestemmelser er mindre omfattende enn detaljplaner, og gir ingen byggerett.

I Norge utarbeides og fremmes ofte planforslag av private aktører, og disse forslagene har kommunen plikt til å behandle. Privat initiert planlegging er en viktig ressurs i den kommunale planleggingen i Norge, det kan redusere presset på kommunens administrative ressurser og resultere i høyere effektivitet. I Sverige utarbeider kommunen alle planer selv, da de har et såkalt *planmonopol*. Private aktører har mulighet til å fremme planforslag, men kommunen har ikke plikt til å behandle planene. Utarbeidelse av et eventuelt privat planforslag foregår under ledelse av kommunen.

## 5.2 Lovverk og føringer

Denne delen av oppgaven omhandler sentrale føringer og lovmessige rammer knyttet til forvaltning av strandsonen i Norge og Sverige. Kapitlet er ment å belyse hvilke føringer som setter rammer for kommunens planlegging av strandsonen. PBL har i begge landene en sentral rolle som grunnleggende lovgivning for all kommunal planlegging, også i strandsonen. Andre nasjonale føringer om strandsoneforvaltningen er i Norge SPR, som setter rammer og føringer for kommunene, og i Sverige

miljøloven MB. Regional kystsonenplan for Østfold er en regional føring for Hvalers strandsonenplanlegging. Orust har ikke regionale føringer.

### 5.2.1 Plan og bygningslovene i Norge og Sverige

I Norge har strandsonen siden 1950-årene hatt et særlig vern mot nedbygging. Først gjennom egen lovgivning, deretter gjennom plan- og bygningsloven fra 1985 nr. 71, § 17-2, og nå gjennom plan- og bygningsloven av 2008 nr. 71, § 1-8, andre ledd. Loven av 2008 styrker kommuneplanen som et overordnet styringsdokument. Bestemmelsen om forbud mot bygging og andre tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen er i ny PBL klargjort og strammet inn, jf. §1-8; Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag. De nye føringene skulle gjøre det lettere å bygge ut i områder med lite press, og sette strengere krav i områder hvor presset er stort. Det var også et mål at arealutviklingen i større grad skulle skje på grunnlag av vedtatte planer etter PBL-N (Ot.prp. nr. 32 (Miljøverndepartementet 2007-2008)).

I tidligere PBL-N fra 1985 gjaldt en rekke unntak, og en måte å fravike byggeforbudet på var gjennom dispensasjon jf. § 7 første ledd, knyttet til begrepet «særlige grunner». Dette vage vurderingskriteriet er nå fjernet i PBL-N fra 2008. Byggeforbudet falt også bort dersom området lå innenfor et tettsted eller var utlagt som byggeområde i kommuneplanens arealdel jf.. § 17-2 andre ledd. For å sikre at kommunene tar grundige og nyanserte vurderinger av hvor det kan bygges i strandsonen, er det i Norge innført et nytt unntak jf.. § 1-8 tredje ledd om «annen byggegrense», som kan fastsettes i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan jf.. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2, samt begrunnes i plan. Vilåret for dispensasjon er nå at fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene, og at hensynene i bestemmelsen som det gis dispensasjon fra ikke skal tilsidesette hensynene etter formålsparagrafen i PBL-N vesentlig jf.. § 19-2 annet ledd (Myklebust 2012). Unntaket om «annen byggegrense» fører til at kommunene må gjennom en grundig vurdering før de tillater bygging i strandsonen. Innstrammingen av byggeforbudet signaliserer fra statlig hold en sterk prioritering av strandsonen. «Annen byggegrense» er eneste mulighet for å fravike byggeforbudet, bortsett fra dispensasjonsbestemmelsene (Myklebust 2012). Gjeldende lov gir føringer om plan- og byggesakprosesser i arbeidet med å minske presset på og nedbyggingen av strandsonen. I tillegg har den som mål å kvitte seg med den såkalte «bit-for-bit»-utbyggingen og heller fremme planlegging, og slik sikre en helhetlig forvaltning av strandsonen.

Planleggingen etter PBL-N skal være sektorovergripende og helhetlig, og skal omfatte en rekke samfunnsoppgaver og interesser (NOU 2007). PBL § 1-1 andre ledd fremhever at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

I § 3-1 står det videre om samarbeidet at «*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.*»

Loven fastsetter et byggeforbud i 100-metersbeltet, og det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Forbudet gjelder ikke der *annen byggegrense* er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. § 1-8 3. ledd. I kommuneplanens arealdel må kommunen ta bevisst standpunkt til spørsmålet om byggegrense. Der kommunen ikke fastsetter egen grense, vil byggegrensen være 100 meter. *For eventuell ny utbygging og nye tiltak skal det kreves reguleringsplan, jf.. plan- og bygningsloven § 12-1.* Reguleringen må bygge på gjeldende kommuneplan/kystsoneplan. Forbudet gjelder heller ikke der kommunen har gitt bestemmelser etter loven § 11-11 nr. 4 om oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs.

Sveriges Plan- og bygglag (PBL-S) tilsvarer Norges Plan- og bygningslov, og styrer arealplanleggingen i Sverige sammen med Miljöbalken. PBL-S gir ikke direkte føringer for strandsonen, slik som PBL-N, men styrer og angir rammene for kommunenes forvaltning. PBL-S gir føringer for utarbeidelse av översiktsplan jf.. kap. 3 § 1, som skal omfatte hele kommunen og gi veiledning om bruk av mark- og vannområder. PBL-S kap. 4 § 17 gir føringer om kommunens mulighet til å oppheve strandsonevern etter kap. 7 i MB, dersom det finns *særlige grunner* for det og om interessen for å ta området i bruk veier tyngre enn strandskyddinteressene. Dersom det bestemmes at strandbeskyttelse skal oppheves skal det skje gjennom en administrativ bestemmelse i detaljplan, og planbeskrivelsen skal redegjøre for begrunnelsen bak opphevelsen. Videre sier paragrafen at oppheving av strandbeskyttelse gjennom detaljplan ikke kan skje i områder som jf.. MB kap. 7 § 18, 1. ledd omfattes av Länsstyrelsens beslutningsrett. Dette gjelder strandsonen i Orust, da den er underlagt riksinteresse, jf.. MB kap. 4. PBL-S kap. 11 § 10, 4. ledd gir videre føringer for at Länsstyrelsen innen tre uker må beslutte om de skal overprøve kommunens beslutninger, dersom disse er i strid med føringer for strandbeskyttelse jf.. MB kap. 7.

### 5.2.2 Miljöbalken (Sverige)

Sverige fikk den første strandsonelovgivningen på 1950-tallet, da bestemmelser om strandsonen ble tatt inn i Naturvårdslagen. Bestemmelsene handlet om å sikre allmennhetens tilgjengelighet i utvalgte områder. I 1975 ble Naturvårdslagen endret og det ble innført et generelt vern og byggeforbud i strandsonen 100 meter fra strandlinjen på land og i vann, og som var mulig å utvide

opp til 300 meter. I 1998 ble Naturvårdslagen sammen med en rekke andre miljølover samlet i en egen miljølov, Miljöbalken. Hensikten med å utarbeide en egen miljølov var å gjøre regelverket mer oversiktlig og å forenkle miljøplanføringene.

Miljöbalken ble vedtatt i 1998, og er en overgripende lovgiving som omfatter alle miljøpåvirkninger. Den har regler fra femten tidligere miljølover, og er en forsterking av disse. Miljöbalkens mål er «(..) å fremme bærekraftig utvikling som innebærer at nåværende og kommende generasjoner kan leve i et sunt og godt miljø» jf.. MB § 1. Allemannsretten i Sverige er ikke lovfestet, men ses på som en sedvanerett som strekker seg langt tilbake i tid. Allemannsretten nevnes i Miljöbalken der det framgår at «hver og en som utnytter allemannsretten eller som ellers besøker naturen skal vise hensyn og forsiktighet i sin omgang med den». Allemannsretten kan likevel gjennom lovgiving kompletteres gjennom at den begrenses eller beskyttes. Eksempel på begrensning kan være naturreservat og eksempel på vern er strandsone.

MB kap. 7 §§ 13-18 handler om det generelle strandsonevernet *Det generella strandskyddet är 100 meter från strandkanten både på land och i vattenområdet och inkluderar även undervattensmiljön.* I strandsonen gjelder fire forbud, jf. § 15; *nye bygninger kan ikke bygges, bygninger eller bruken kan ikke endres dersom det hindrer allmenhetens ferdselsrett, graving eller annet arbeid i forbindelse med bygninger el.l skal ikke utføres, og man får ikke gjennomføre tiltak som endrer levekår for dyre- og plantelivet.*

Länsstyrelsen kan gi dispensasjon fra byggeforbudet etter § 18 a til c), der det i § 18 c) er listet opp seks «särskilda skäl» hvor det kan gis dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen:

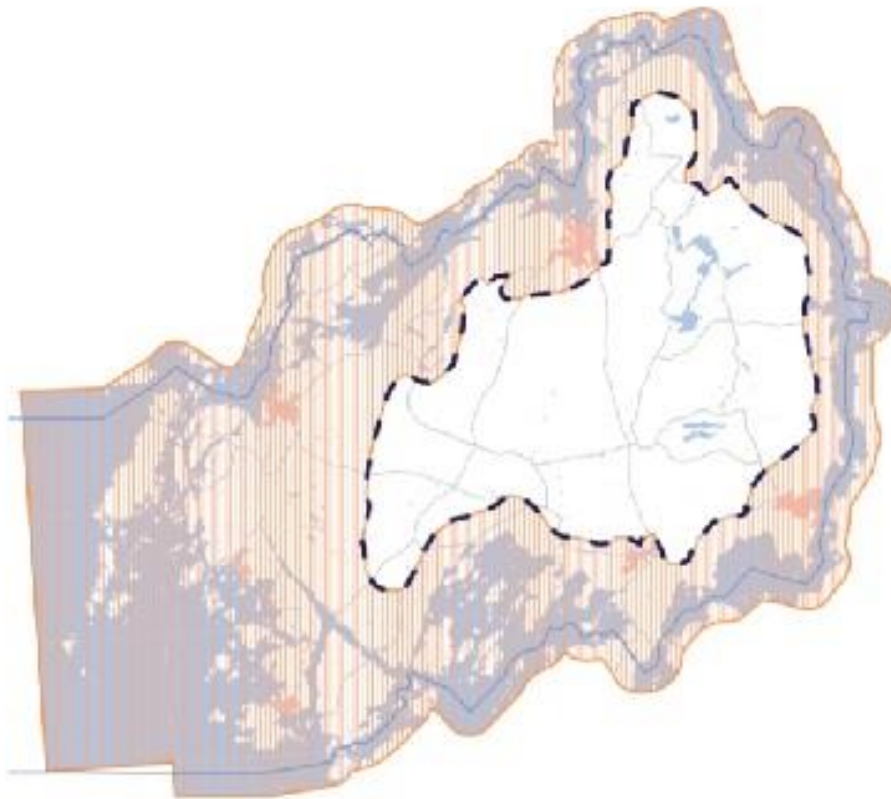
1. området har allerede blitt brukt på en måte som gjør det irrelevant med vern
2. bilvei, toglinjer, bygninger eller annen utbygging gjør at området er tydelig adskilt fra strandlinjen
3. et anlegg som er avhengig av at driften plasseres ved vannet og behovet ikke kan dekkes andre steder
4. dersom det trengs en forlengelse av en pågående drift og utvidelse kan ikke gjennomføres utenfor området
5. dersom det skal dekke et behov av allmenn interesse som ikke kan oppfylles utenfor området
6. dersom det trengs for å dekke en annen meget viktig interesse, for eksempel LIS-områder, jf.. nedenfor

Mange av bestemmelser rundt strandsonen i Sverige finnes i kapittel 7 i MB. § 13-18 og § 25-26 «områdebeskyttelse». Jf.. § 13 skal *strandbeskyttelse* sørge for allmenhetens tilgang til hav og innsjøer og å bevare gode livsvilkår for natur- og dyreliv. Videre forklarer § 14 at *strandbeskyttelsen*

omfatter land- og vannområder inntil 100 meter fra normal middelvannstand, men at Länsstyrelsen kan beslutte å utvide strandbeskyttelsen opp til 300 meter, jf.. MB kap.7 § 14. Dette er en endring av MB fra 1.7.2009 som trådte i kraft 1.2.2010. Avgjørelsen skal baseres på de berørte områdenes verdi og nåværende og forventet behov for tilgjengelighet til strandområder (Naturvårdsverket 2010).

En annen endring etter de nye strandsonereglene fra 2010 var at kommunene skulle få bedre muligheter for tettstedsutvikling i bygder ved LIS-områder, kalt «*Landsbygdsutveckling i strandnära lägen*», som skal bidra til langsiktig lokal og regional utvikling i distriktene. For å øke regional og lokal påvirkning av LIS-planlegging er det ingen generell beskrivelse av hva som kan være aktuelle tiltak for bygdeutvikling i strandsonen, det er opp til hver enkelt kommune i dialog med det regionale nivå å definere dette. I MB § 18 d) og e) står det føringer for LIS-områder, og hvilke områder som egner seg. Det skal i Översiktsplanen vurderes om et område kan angis som LIS-område. Videre står det i § 18 e) nr. 4 at et område kan utpekes til LIS-område så lenge det «*ikke er et kyst- eller skjærgårdsområde fra grensen mot Norge til Forsmark (...)*». Dette inkluderer Orust, og Orust har derfor ikke mulighet til å utpeke LIS-område.

I tillegg til det generelle strandsonevernet av MB kap. 7, har man i Sverige mulighet til å utpeke områder av nasjonal interesse med hensyn til natur- og kulturverdier. MB Kap. 4 § 4 omhandler områder disse verneområdene. Kystområdet i Orust er pekt ut som en riksinteresse, og kalles "*Nasjonallandskapet Søndre Bohuskysten*". Ifølge kapittel 4, § 1 skal ikke utbygging som kan medføre betydelig skade for området natur- og kulturverdier skje. Det presiseres likevel at bestemmelsene ikke utgjør hindringer for utvikling av eksisterende byområder. Dette er ikke et like strengt vern som strandsonevernet, men det gis føringer om at man skal ta hensyn til friluftsliv, turisme, natur og kultur. Bestemmelsene skal ikke være til hinder for tettstedsutvikling og lokalt næringsliv, jf.. MB kap. 4 § 1, 2. ledd. Riksinteressene gir ikke like klare føringer som strandsonevernet, og det legges opp til at kommunen i översiktsplanen angir hvordan riksinteressene skal tas hensyn til.



Figur 3 Kystområdet i Orust (hentet fra Översiktsplan Orust kommune)

Riksinteressene medfører altså ikke at ethvert tiltak i området er forbudt, men dersom tiltaket vil skade riksinteressen vesentlig, kan det forbys. I Orust er hele kysten (se figur 3 ovenfor) omfattet av riksinteresse jf.. MB kap. 4 § 1, og tiltak som skader området natur- og kulturverdi skal ikke skje.

Representanten fra Orust kommune forklarte at et område innenfor riksinteresse har potensiale for å utvikles, men dersom man har et område innenfor riksinteresse OG strandsonen, slik som hele strandsonen går under, så er det omtrent umulig å få til noen form for tiltak.

### 5.2.3 SPR (Norge)

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsone langs sjøen (SPR) fra 2011 erstatter og viderefører tidligere Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-rundskriv T-4/93) (RPR) fra 1993, som kun gjaldt for Oslofjorden. SPR skal utdype PBL § 1-8; *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag;*



*«I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser».*

Statlige planretningslinjer skal konkretisere nasjonale forventninger til planleggingen (Miljøverndepartementet 2009), og det er i PBL § 6-2 andre ledd bokstav a) og b) slått fast at de statlige planretningslinjene skal legges til grunn ved all offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven og alle enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning.

*Første avsnitt av kapittel 1 i de statlige planretningslinjene for strandsoneforvaltning lyder:*

*” Formålet med disse retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen (...) Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort.”*

SPR skal vise de statlige mål for strandsoneforvaltningen, de er ikke juridisk bindende, men kommunene skal legge retningslinjene til grunn i arbeid med arealplanlegging, og Fylkeskommunen skal legge SPR til grunn i den regionale planleggingen (Kystsoneplan Østfold). Formålet med SPR er altså å tydeliggjøre hva som er nasjonale politiske mål for strandsoneforvaltningen i landet, og dette utdypes gjennom tre hovedpunkter. Det første er å ivareta «allmenne interesser», som er hovedhensikten bak byggeforbudet i strandsonen jf.. plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd. Loven nevner natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Det andre hovedpunktet i SPR er å unngå «uheldig bygging langs sjøen». I dette regnes tiltak som er basert på dispensasjoner, og ikke planer, og som ofte plasseres i deler av strandsonen med lite bebyggelse fra før. Det tredje punktet er en «geografisk differensiering». Byggeforbudet jf.. plan- og bygningsloven § 1-8 gjelder generelt for hele landet, men man har sett behovet for å håndheve det ulikt i forskjellige deler av landet. De store forskjellene i forholdene langs kysten har ført til en differensiering etter utbyggingspress i SPR, og retningslinjene er delt inn i tre områder. Inndelingen følger kommunegrensene og nærmere vurdering innenfor den enkelte kommune skal gjøres i kommuneplanen og eventuelt i regional plan. Felles for alle soner er en klar statlig føring på at arealplan skal danne grunnlag for ny utbygging i strandsonen. De strengeste føringene gjelder områder med størst press på arealene, mens i områder med mindre press er det gitt større mulighet for å vurdere utbygging gjennom kommunale planer.

Inndelingen av de tre sonene er:

- 1 *Kystkommuner i Oslofjordregionen, Oslo, Østfold, Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark.*  
Områdene med de strengeste føringene. Her videreføres rikspolitiske retningslinjer fra 1993.

- 2 *Sørlandskysten og sentrale deler av Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene.* Her er det også relativt strenge føringer.
- 3 *De mindre sentrale delene av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Trøndelagskysten, og alle kystkommunene i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark.* Her er det ikke like strenge føringer.

Hvaler ligger i sone 1, kystkommuner i Oslofjordregionen, der byggeforbudet praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. I 100-metersbeltet langs sjøen legges det til grunn en rekke retningslinjer. Disse handler om at tiltak ikke skal hindre andre formål som natur, kultur, landbruk, friluftsliv og allmennhetens ferdsel. Det er også føringer for plassering av bebyggelse, slik at de skal påvirke strandsonen i minst mulig grad, og det fokuseres på at løsninger i størst mulig grad skal forbedre eksisterende situasjon for allmennhetens ferdsel og landskap, og at alternativer for plassering bør vurderes.

Det gis føringer om at det skal være restriktive holdninger til fritidsboliger, og at kommuneplanen bør inneholde bestemmelser for fritidsbebyggelse. Det skal også i kommuneplanarbeidet vurderes om tidligere godkjente tiltak er i tråd med retningslinjene, og dersom de ikke er det skal de oppheves eller revideres. Fortetting og byutvikling i eksisterende områder skal være godkjent i kommuneplan og reguleringsplan, og skal ikke være i strid med SPR.

PBL § 6-2, 2. ledd viser til rettsvirkningen av SPR, og i bokstav a) står det at SPR skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter loven. Hvis et planforslag er i strid med føringer i SPR danner det grunnlag for innsigelser jf. § 5-4, 4. ledd. Videre sier § 6-2, 2. ledd bokstav b) at SPR skal legges til grunn ved enkeltvedtak, som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning.

#### 5.2.4 Regional Kystsoneplan for Østfold

Regional Kystsoneplan for Østfold ble vedtatt i 2014 og inneholder følgende hovedmål for Østfoldkysten:

*«Østfoldkysten skal forvaltes gjennom bruk og vern i et bærekraftig perspektiv. Kysten skal nyttes som områder for opplevelse 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 hensynene skal tillegges avgjørende betydning i all forvaltning og planlegging.»*

Videre er følgende mål gitt for bebyggelse:

*«All byggevirkosomhet, herunder tilbygg og standardheving, må skje innenfor rammene av SPR for strandsonen. I 100-metersbeltet skal byggeforbudet i loven håndheves strengt, også for tiltak på eksisterende eiendommer. Inngrep og bygningsmessige tiltak utenfor tettsteder skal i minst mulig grad være synlige fra sjøen. Tiltakene må vurderes i landskapsammenheng, og være avklart i arealplaner på grunnlag av landskapsvurderinger».*

I kystsonenplanen for Østfold heter det at den skal være et hensiktsmessig verktøy for kommunene i arbeidet med strandsoneforvaltningen, og at den skal legge et grunnlag for felles forvaltning. Videre gir planen føringer om at fritidsbebyggelse innenfor 100-metersbeltet ikke skal overstige 80 kvm. Eventuell utbygging av småbåthavner skal avklares gjennom kommuneplanen, og det er videre gitt føringer for lokalisering, slik at inngrep i landskap, friluftsliv, kulturminner og biologisk mangfold begrenses. Kystsonenplanen gir også føringer om at enkeltbrygger bør samles i fellesanlegg. Forbudet i 100-metersbeltet må ikke undergraves gjennom dispensasjoner. Alle dispensasjoner må være i samsvar med lovkravene. Arealplanene i 100m-metersbeltet skal praktiseres strengt, og som utgangspunktet skal fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet ikke utvides eller endres. Likevel gir planen føringer om at fritidsbebyggelsen i 100-metersbeltet kun bør tillates utvidet gjennom dispensasjon i helt spesielle tilfeller, og etter en konkret vurdering. Samlet bruksareal (BRA) for eksisterende fritidsbebyggelse og ny omsøkt utvidelse skal ikke overstige 80 kvm og maksimal fasadelengde skal ikke overstige 12 meter i eksponert retning.

Representanten fra Fylkeskommunen i Østfold mente at Kystsonenplanen for Østfold hovedsakelig brukes som en veileder, men la til at det som regel er de store kommunene som velger å gå bort fra retningslinjene i planen, ettersom de har mer faglig ekspertise, og vil ta flere beslutninger selv. De mindre kommunene trenger mer støtte, og benytter seg i større grad av Kystsonenplanen.

### 5.3 Kommunenes planer

Denne delen av oppgaven er en vurdering av hvordan sentrale mål og lovverk påvirker den kommunale strandsonenplanleggingen i de to kommunene. Kapittelet skal belyse hvordan statlige og regionale føringer følges opp i kommuneplanens arealdel for Hvaler og Oversiktsplan for Orust med fokus på strandsonen.

#### 5.3.1 Hvaler - kommuneplanens arealdel (2011-2023)

Kommunen beskriver en streng dispensasjonspraksis, der mulighetene for forbedring av allment friluftsliv, tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden, samt mulighetene for å ferdes langs sjøen er avveier som vektlegges sterkt i forhold til utviklingen av eksisterende fritidseiendommer. Ved

avveieringer er det en rekke kriterier som skal oppnås, blant annet at allmennhetens ferdsel, friluftsliv og landskapsbilde skal ivaretas eller forbedres. I tillegg er det en rekke føringer om utforming og plassering av bebyggelse.

Kommuneplanen slår fast at utbygging i 100-metersbeltet eller i nasjonalparken er utelukket.

*«Det er imidlertid gitt spesielle bestemmelser som bedre ivaretar vern av gamle bygninger samtidig som det gjør det enklere å bygge på de aller minste husene. På den måte vil det bli enklere å opprettholde fast bosetning der» (Hvaler kommune 2010).*

Kommuneplanen har altså bestemmelser som legger opp til visse tiltak i strandsonen.

Småbruk og strandsittersteder fra før 1940 som har beholdt sitt autentiske preg har stor verdi som kulturmiljøer, og for disse foreligger det enda strengere bestemmelser enn øvrig bebyggelse.

Bruksareal (BRA) for bebyggelse på fritidseiendom innenfor 100-metersgrensen skal ikke overstige 70 kvm, og maksimalt 1 etasje. Dersom det skal oppføres nybygg eller utvidelse av eksisterende bygg, kreves det at bebyggelse samles i én bygning, og at eventuelle uthus er revet før nye bygg tas i bruk. Det er også satt krav til fasadelengde på maks 12 meter, eller 10 meter, dersom fasaden er eksponert mot sjøen. Maksimal gesimshøyde er 3,5 m og maksimal mønehøyde er 5 m.

Fritidsbebyggelse er det delt inn i flere kategorier, og hvor 100-metersbeltet og Ytre Hvaler Nasjonalpark har de strengeste retningslinjene. Noen hytter i 100-metersbeltet ligger i åpne områder med lite vegetasjon. For å ivareta landskapsbildet er disse områdene markert som *hensynssone landskap*. Andre områder er sikrede friluftsområder med spredt hyttebebyggelse. Disse områdene er markert med *hensynssone friluftsliv*. I begge disse hensynssonene skal dispensasjonspraksisen være noe strengere enn ellers i 100-metersbeltet. I forhold til hensynssoner ga representanten for kommunen et godt bilde av hvilke utfordringer planleggerne i kommunen skal håndtere:

*«Fylkesmannen har gradvis blitt strengere, så det er ikke gitt at man får ha en hytte på 70 kvm. Det henger ofte sammen med om man har bad fra før, og om man river uthuset. Jeg har ikke sett noe annet sted i hele Norge der det er så strengt som 70 kvm per eiendom, det er større i både Fredrikstad og Sarpsborg. Det er føringer fra Fylkeskommunen som har gjort at man endte opp på akkurat 70 kvm, men senere kom også denne differensieringen som et krav, så vi lagde et system med hensynssoner, som gjorde at man fikk forskjellig bestemmelser eller retningslinjer etter om man har hensynssoner. Den var det stor motvillighet til at vi skulle gjennomføre. Det er side opp og side ned- 10 sider- med bare hyttebestemmelser. Det er komplisert fordi det fungerer godt, og den kompiliseringen står faktisk Fylkesmannen for.» (Representant fra Hvaler kommune).*

Den regionale kystsoneplanen for Østfold gir som nevnt tidligere føringer for maks 80 kvm for bebyggelse i strandsonen. Føringerne i kommuneplanen til Hvaler er dermed strengere enn retningslinjene i den regionale planen. Representanten fra Fylkesmannen forklarte at de mener det er uheldig å legge opp til retningslinjer for dispensasjonspraksisen når det i utgangspunktet er et byggeforbud i 100-metersbeltet. Representanten mente at dette fører til at eiere tror de har en rettighet til å bygge ut til 80 kvm, ettersom det står i en retningslinje. Denne retningslinjen prøvde Fylkesmannen å få bort i kommuneplanen, men uten hell.

Dette gir et godt innblikk i bakgrunnen for prosessen bak hensynssonene. Kommuneplanen presiserer at bestemmelsene skal ivareta det sårbare Hvaler-landskapet, og at bakgrunnen for 100-metersbeltet er et ønske om å holde området fri for bebyggelse med hensyn til allmennhetens interesser, verneinteresser som natur og kultur, samt landskapshensyn.

I kommuneplanen opplyses det om at det er en rekke kriterier for utvelgelsen av byggområder for småbåthavner, blant annet parkeringsmulighet, nærhet til sentrum, og hensyn til friluftsliv, badeplasser og vernede områder. Det er et mål om å samle enkeltbrygger i fellesanlegg, og heller utvide disse enn å etablere nye. Eksisterende fellesbrygger/småbåthavner med plass for ca. 10 båter eller mer er satt av som småbåthavner på arealplankartet. Ettersom utvidelse eller etablering av nye enkeltbrygger er ikke ønskelig er enkeltbrygger ikke vist i arealplankartet.

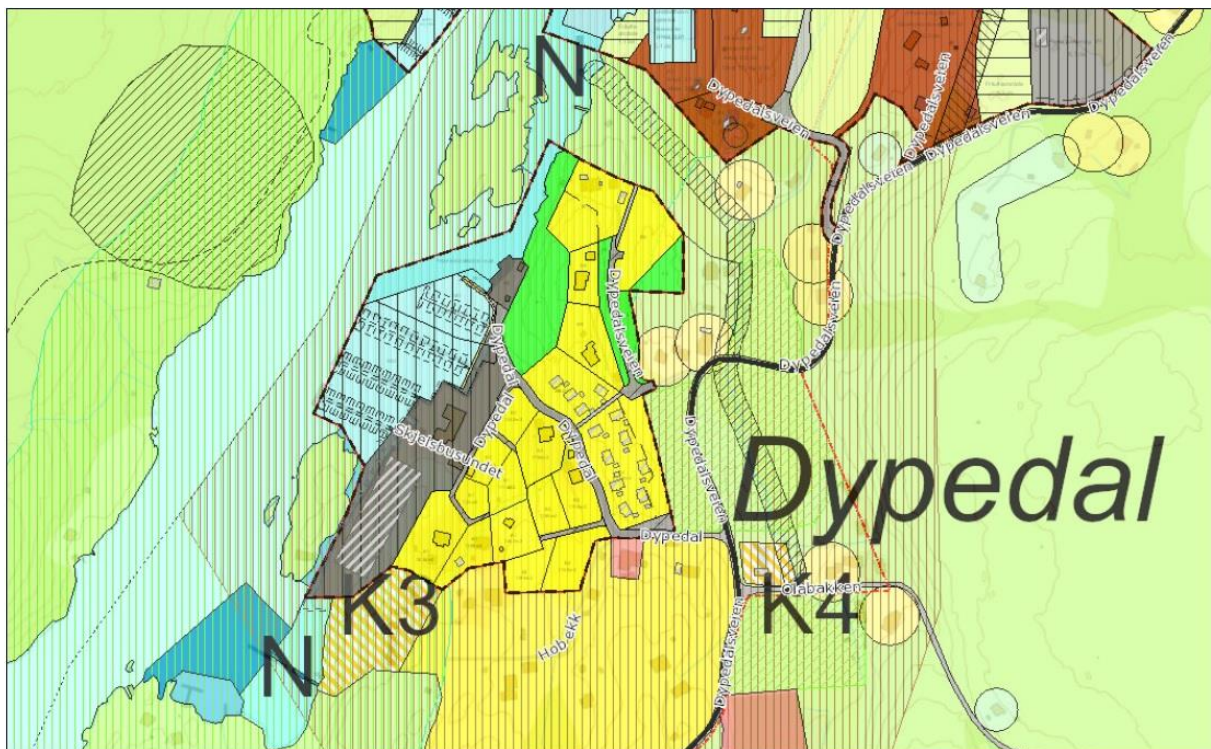
Etablering av nye fellesbrygger og utvidelser av eksisterende, lovlig oppførte fellesbrygger tillates uten at området inngår i reguleringsplan dersom følgende krav er oppfylt:

- a) Endringen fører til en bedret situasjon for allmennheten, for eksempel gjennom redusert inngrep og samling av flere enkeltbrygger til fellesanlegg.
- b) Bryggeanlegget er et fellesanlegg med landfeste i LNF-område eller ligger i områder avsatt til småbåthavn eller flerbrukshavn.
- c) Bryggeanlegget ligger ikke i hensynssone.
- d) Bryggeanlegget inneholder maks 9 båtplasser.
- e) Material- og fargevalg skal være avdempet og naturtilpasset for å hindre unødig eksponering.
- f) Sprengningsarbeider tillates ikke.
- g) Det skal ikke etableres gjerder/rekkverk, lyssetting, flaggstenger eller utplasseres privatiserende skilt, sittegruppe eller andre privatiserende elementer.
- h) Mudring bør unngås.

Representanten fra kommunen forklarte at:

*«Brygger får man til, men bare fordi det er i kommuneplanen, og det var lagt inn en stor politisk bestilling på økt bryggekapasitet, og det er utvidelse av eksisterende småbåthavner som ble gjort. Vi kan få til småbåthavner, men til og med disse blir store kamper som er vanskelig å få til.»* (Representant fra Hvaler kommune)

I kommuneplanen er det ved flere av småbåthavnene lagt opp til utvidelse, samt én nyetablering. Dette gjelder Dypedal, som allerede er et etablert tettstedsområde, og det er lagt opp til etablering av ny småbåthavn (turkis farge), og kombinert boligbebyggelse og utleiehytter for fisketurisme, se figur 4. Det tilrettelegges for konsentrert boligutvikling nær sjøområdet og Dypedal brygge. Det er også planlagt for bebyggelse i form av utleiehytter i bakkant (gul farge). Den røde stiplede linjen markerer 100-metersbeltet. Ny bebyggelse skal plasseres så skånsomt som mulig i terrenget. I arealdelens bestemmelser stilles det krav til at reguleringsplanen skal avklare plassering som minimerer terrenginngrep og eksponering i strandkanten. Allmennhetens ferdsel til strandkanten og private soner rundt eksisterende boligbebyggelse skal sikres.



Figur 4 Dypedal - småbåthavn og foretting (hentet fra Hvaler kommunes nettsider)

### **Innsigelse fra Fylkesmannen**

Fylkesmannen fremla innsigelse til enkelte av bestemmelsene i den framlagte kommuneplanen, blant annet føringer for maksimal størrelse på 70 kvm på fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet.

Fylkesmannen fremla innsigelse da forslaget etter deres vurdering forsterker mulighetene og forventningene til utbygging, og videre tilrettelegger for bygging som er i strid med vern av strandsonen og 100-metersbeltet. Bestemmelsene hadde tilrettelagt for en saksbehandling som ikke hadde krevd dispensasjon fra byggeforbudet. Fylkesmannen trakk fram at det kan resultere i en forsterket «bit for bit»-utbygging, og at dette går på bekostning av landskapet og tilgjengeligheten i strandsonen, uten at det er spesifikt planlagt eller grundig vurdert i dispensasjoner eller planer:

*«Vi mener det må være et større fokus på denne «bit for bit»- utviklingen og ikke bare på nye større tiltak og nybygging. Planbestemmelser for både ny og gammel bebyggelse må ikke «oppheve» byggeforbudet og kravet om dispensasjonsbehandling».* (Representant Fylkesmannen i Østfold)

Fylkesmannen viste videre til at dette er i strid med PBL § 1-8 om vern, og med formålet og oppgavene etter loven gitt i §§ 1-1 og 3-1.

Representanten fra Hvaler kommune mente på sin side at dispensasjonene burde håndteres lokalt;

*«Vi ville at disse byggesøknadene skulle kunne håndteres lokalt, for det er bedre å ha det på plan enn i dispensasjoner. Det var Fylkeskommunen veldig uenig i, og det tror jeg er så enkelt som at dispensasjoner går gjennom Fylkesmannen, og de vil ha den makten.»* (Representant fra Hvaler kommune).

Representanten fra Hvaler kommune mente at når dispensasjoner må gjennom Fylkesmannen fører det til langsomme og tungvinte prosesser. Representanten stilte også spørsmålsteget til at Fylkeskommunen forskjellsbehandler Hvaler kommune i forhold til andre strandsone-kommuner i Østfold. Representanten trakk fram at det i både Fredrikstad og Hvaler er maksimal størrelse på 80 kvm i 100-metersbeltet, mens grensen i Hvaler er på 70 kvm.

*«I forhold til arbeidet med Hvalers kommuneplanen, så synes vi det var i overkant strengt, og strengere enn i for eksempel Fredrikstad. Vi begynte derfor å se på praksisen i Vestfold, og det var da tydelig at det var strengere i Østfold enn Vestfold, så konklusjonen min ut av dette her er blitt at Hvaler og forvaltningen her er praktisert fra fylkesnivået og fra staten som det kanskje aller strengeste i hele Norge. Jeg klarer ikke helt å se hvorfor det skal være strengere i Hvaler enn i Fredrikstad. Det er samme fylkesplan som ligger til grunn, så dette er et eksempel på veldig streng statlig styring i norsk plan»* (Representant fra Hvaler kommune).

### 5.3.2 Översiktsplan Orust kommune (2009)

Översiktsplanen ikke er juridisk bindende for hverken myndigheter eller grunneiere, den er kun retningsgivende, og skal vise den tiltenkte bruken av arealer på land og i vann. Planen skal vise kommunens politiske målsettinger, men også hvordan kommunen skal ta hensyn til nasjonale og regionale mål, planer og programmer som er relevante for en bærekraftig utvikling av kommune. Her er riksinteresser, som strandsonen, spesielt viktig. Kommunen har mulighet til å argumentere og stille spørsmål til riksinteressene i översiktsplanen men det skal da fremgå tydelig hva som er kommunens syn og hva som er statlig føring.

Gjeldende översiktsplan for Orust kommune trådte i kraft 12. april 2010. Översiktsplanen er i hovedsak en visjon for kommunens ønskede utvikling, og tar for seg interesser som kommunen anser for å være spesielt aktuelle for lokal utvikling. Den skal vise kommunens syn på disponering av arealer og skal ha en veiledende virkning. Samtidig skal planen ivareta visse krav fra statens side, jf.. PBL kap. 3 § 4, der det står at planen skal vise hvordan kommunen ivaretar Riksinteressene jf.. MB kap. 3 og 4. Planen fungerer som en enighet mellom staten og kommunen om hvordan riksinteressene bør betraktes. I översiktsplanen står det at et av de viktigste målene til planen er å utrede for hvordan kommunen tenker å forholde seg til nasjonale føring.

Overordnet myndighet fører kontroll med planleggingen slik at den ikke strider imot riksinteresser. Orust kommune uttaler i Översiktsplanen at: «Översiktsplanen er en overensstemmelse mellom stat og kommune om hvordan riksinteressene bør betraktes» (Orust kommune 2010). Översiktsplanen er ikke juridisk bindende, men det er likevel ikke enkelt å få godkjent tiltak som er i strid med Översiktsplanen.

Kystsonen i Orust ligger jf.. MB § kap 4 i sin helhet innenfor område av riksinteresse, på grunn av områdets store natur- og kulturverdi. Jf.. MB § 4-1 skal ikke inngrep som kan skade natur- og kulturverdier finne sted. Bestemmelsene er likevel ikke til hinder for utvikling av eksisterende tettsteder og lokalt næringsliv.

I juli 2009 trådte nye strandsonestemmelser i kraft i MB, der Länsstyrelsen fikk mulighet til å utvide strandsonegrensen opp til 300 meter, og den 1. desember 2014 ble det besluttet at strandsonevernet utvides til 200 meter, og i noen tilfeller 300 meter, langs relativt lange strekninger. Länsstyrelsen baserte utvidelsene på følgende vurderinger:



- «Kystsonen i Orust huser så vel unike floraer og faunaer som friluftsliv- og deler av kysten har allerede blitt utnyttet i så stor grad at allmennhetens ferdsel er blitt begrenset. I enkelte områder er det i dag ikke mulig for allmennheten å ta seg frem til vannet. Utnyttelsen er høy i hele området, og er forventet å øke videre med økt turisme. Utnyttelse av kystområder, selv utenfor 100-metersbeltet, har en negativ virkning på plante- og dyrelivet, opplevelsesverdier samt friluftsliv i området. Länsstyrelsen mener at å utvide strandbeskyttelsen til 300 m er nødvendig for å sikre langsiktig strandbeskyttelse i strandsonen og for å bevare de områdene som ennå ikke har blitt brukt til bebyggelse.» (Kommunestyrelsen Protokoll 2014-05-08)

Kommunen klagde på avgjørelsen og kommenterer i oversiktsplanen at:

*«Orust kommunes fremtidige utvikling hemmes av et alt for sterkt strandsonevern. Kommunen har tidligere påpekt viktigheten av at tettstedene i nærheten av strandsonen får beholde muligheten til utvikling» (Orust kommune 2016, s. 13. Min oversettelse)*

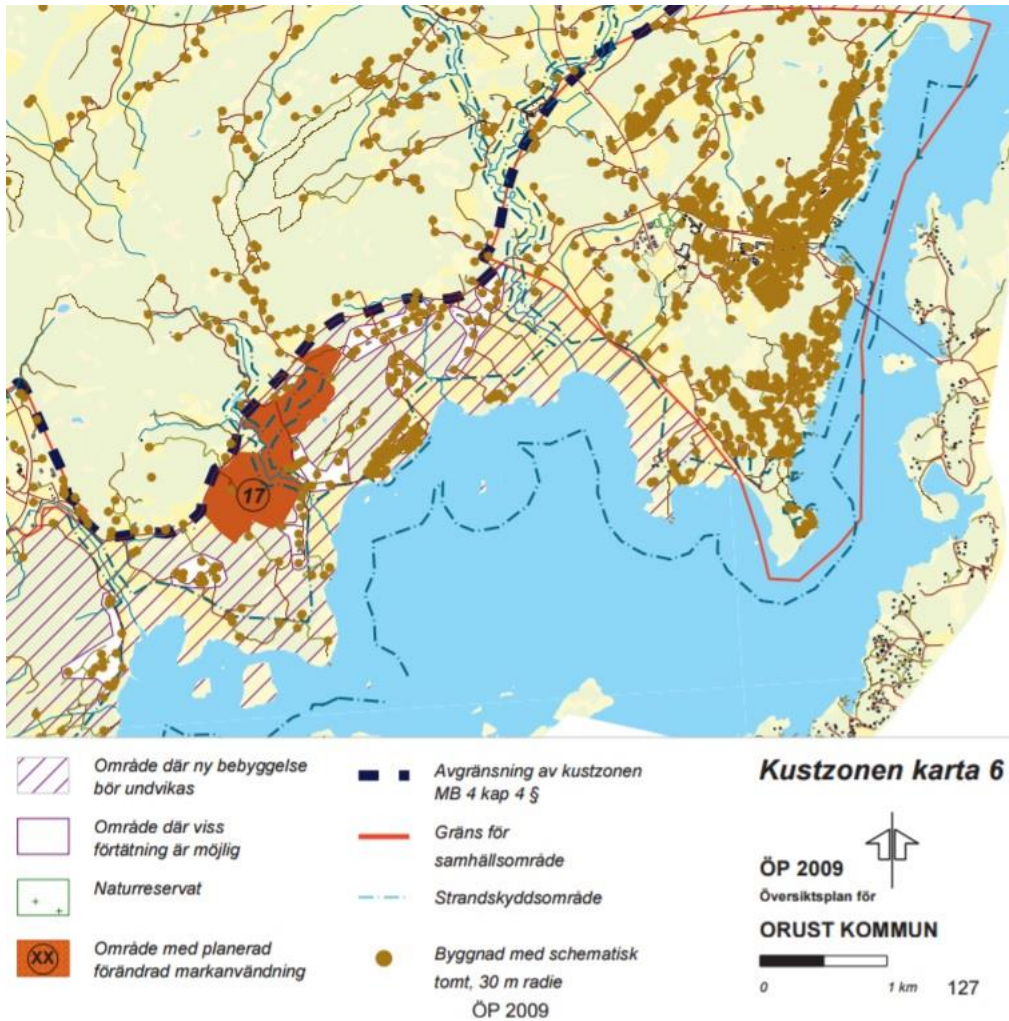
På landsiden av strandbeskyttelsen kan det ikke oppføres nye bygninger eller andre innretninger som forhindrer allmennheten fra å ferdes fritt, eller som i vesentlig grad nedsetter livsbetingelsene for dyr eller planter. Dette har Orust implementert i oversiktsplanen, og de ramser opp en rekke kvalitetsmål som er grunnlaget for hvordan det skal planlegges. For strandsonen legger kommunen vekt på at innbyggerne skal ha tilgang til kyst- og skjærgårdsområder som gir følelse av ro, samt typiske åpne klippe- og kulturlandskap ved kysten, med tydelige historiske spor.

For å bevare sammenhengende uberørte områder i strandsonen, gir oversiktsplanen føringer om at ny bebyggelse konsentreres rundt eksisterende tettsteder. Ny bebyggelse bør tilpasses landskapet og lokal byggetradisjon, og skal bygges med helårsstandard. I utgangspunktet får man ikke bygge ny bebyggelse innenfor strandsonen.

Likevel er det et kommunalt overordnet mål å tilrettelegge for etablering av nye helårsbosteder i vakre og attraktive områder, noe som ofte betyr områder i strandsonen, gjerne med havutsikt. Kommunen legger opp til utbygging av 670 nye bosteder innenfor tettsteder og 225 nye bosteder i øvrige områder i nåværende planperiode. Ny fritidsbebyggelse i kystområdene gis det ikke tillatelse til. I noen områder kan utbygging i eksisterende områder tillates, dersom det gjøres uten å påvirke allmenne interesser, dette for å delfinansiere VA-sanering.

Den største utfordringen og et av hovedformålene for planleggingen av strandsonen i Orust er forholdet mellom utvikling og vern. De fleste tettsteder og det største bebyggelsestrykket grenser til viktige natur- og kulturverdier. Dette skaper et sterkt behov for kunnskap og helhetssyn i

planleggingen, og derfor baserer arealplanleggingen i Örust seg på rapporten *Kustområdet och skjærgården i Bohuslän*, som er en statlig veileder for kommunens planlegging av strandsonen. Kustområdet og skjærgården i Bohuslän omtales i rapporten som et *nasjonallandskap*, og det uttrykkes tydelig at det innenfor kustområdet kun får komme til ny bebyggelse dersom det er en komplementering av allerede eksisterende bebyggelsesområder eller dersom det finnes *særlige grunner*.



Figur 5 Utsnitt fra översiktsplan (hentet fra Översiktsplan Orust kommune).

Lys blå stiplet linje viser strandsoneområdet. Mørk blå stiplet linje viser avgrensning av kystsonen jf.. MB kap. 4.

Når det gjelder samarbeidet med Länsstyrelsen, uttales det i översiktsplanen at:

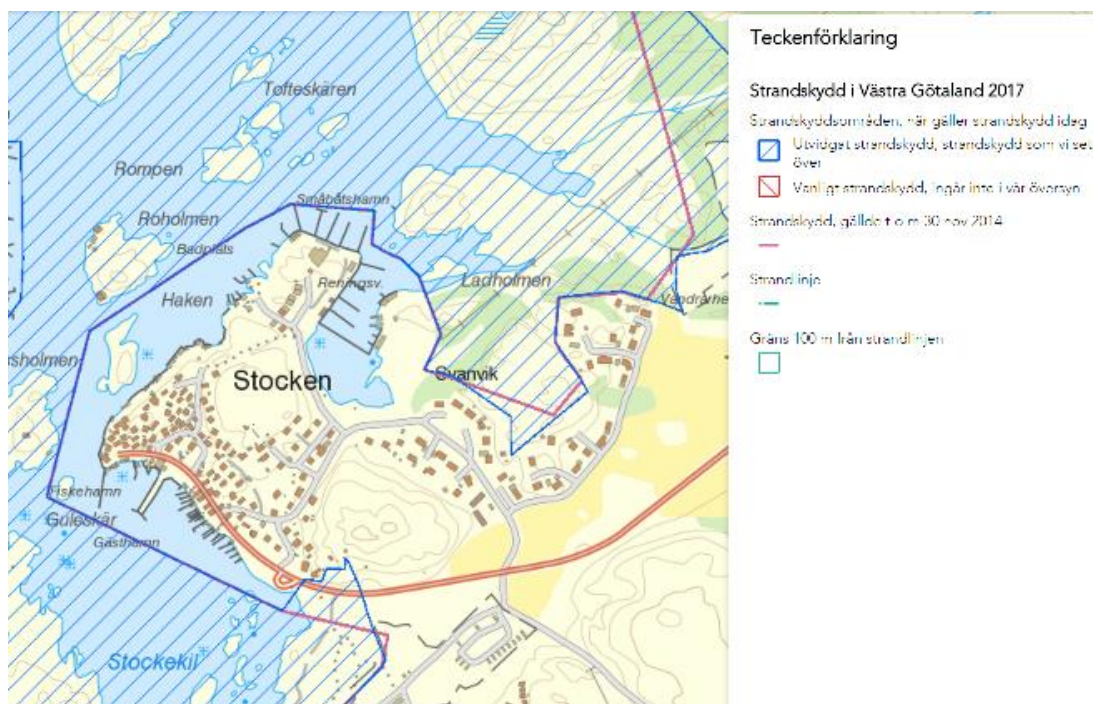
«Kommunen hadde håpet (...) at så mange uklarheter som mulig når det gjelder riksinteressene hadde kunnet oppklares innenfor rammen av översiktsplanarbeidet.

*Kommunen kan nå konstatere at Länstyrelsen ikke hadde en positiv stilling til et eneste prosjekt med hensyn til risikoen for å skade riksinteressene. Det ser kommunen som veldig beklagelig.» (Orust kommune 2010. Egen oversettelse)*

Videre skriver kommunen at ettersom strandsonen gjelder store områder, så må man stille spørsmål ved om hele området kan være like viktig fra et helhetlig perspektiv og faktisk har nasjonal verdi. Dette betyr i så fall, ifølge Orust kommune, at det setter en stopper for utvikling i regionen, og de stiller seg kritisk til om dette virkelig er lovgivernes ønske. De skriver videre at de nasjonale interessene i så måte fører til ødeleggende konsekvenser for en liten kommune som Orust.

Kommunen viser videre i oversiktsplanen til at de vil forsøke å gjennomføre prosjekter gjennom en nærmere undersøkelse, selv om det går mot riksinteresse- og strandsonespørsmål. Et av disse prosjektene er i Stocken.

Kommunen legger i oversiktsplanen regulering for 30 nye boliger i Stocken. Planområdet omfatter et kystområde som i sin helhet er av nasjonal interesse av hensyn til natur- og kulturverdier jf.. MB kap. 4. Ifølge oversiktsplanen er den viktigste grunnen til dispensasjon at området allerede er utnyttet. Dessuten anses ikke utvidelsen av området å begrense områdets verdier, og utviklingen forventes ikke å skade verdifulle naturtyper.



Figur 6 Stocken. Planlagt fortetting og utbygging av småbåthavn (hentet fra Orust kommunes nettside)

#### 5.4 Oppfattelsen av strandsonerforvaltning i lys av regionale og statlig føringer

Denne delen av oppgaven tar for seg informantenes oppfatning av det kommunale handlingsrom i strandsonerplanlegging i lys av regionale og statlige føringer. Svarene viser en tydelig rollefordeling mellom kommunale, regionale og statlige interesser.

**Representant fra Hvaler kommune** forteller at da de arbeidet med gjeldende kommuneplan, var det to føringer som var viktige, SPR og Fylkesplanen for kystsonen. Sistnevnte var det lite konflikt rundt, da bestemmelsene tilsvarte retningslinjene i kommuneplanen i stor grad. Videre forklarte representanten at arbeidet med SPR innebar en del tolkning, da retningslinjene er ganske utydelige. Derfor var det mange oppklaringsmøter underveis i planprosessen. Representanten nevner at soneinndelingen etter SPR ikke reflekterer hvor mye man bygger i praksis, og at det på kommunenivå er store forskjeller i hele landet.

I arbeidet med kommuneplanen pekte representanten fra Hvaler kommune på at det tidlig var klart at det var uenighet rundt dette med hytter. Det var hovedsakelig Fylkesmannen i kommunen opplevde motstand fra, da de hadde et ønske om mer differensiering. I Hvaler er det mange små hytter fra 70-tallet med dårlig kvalitet bygget av restmaterialer uten isolering, med råteskader og lav takhøyde. Representanten uttrykte at kommunen ser behovet for å restaurere disse, og at de synes at det bør gis mulighet for standardheving.

I forbindelse med SPR understreket representanten fra Fylkesmannen at det ble tatt utgangspunkt i erfaringer med strandsonerplanlegging på Hvaler i utarbeidelsen av planen. Hvaler har lenge hatt et sterkt utbyggingspress i strandsonen, så representanten hevdet at det var mye fokus på hva som hadde fungert der, og ikke. I Hvaler uttalte representanten fra Kommunen om SPR:

*«Det som preger SPR er at den ikke blir håndhevet strengt. Den er full av strategisk tanker, men lite håndfast, og ikke juridisk bindende».* (Representant Hvaler kommune 2017)

Representanten forklarte videre at det i planprosessen ble brukt mye tid på å analysere føringene i SPR, og at det var mye usikkerhet rundt føringene

**Representant fra Fylkesmannen i Østfold** snakket om liberaliseringen av byggeforbudet i strandsonen, med en dispensasjonspraksis som de mener er uheldig. Representanten forklarte at når man har retningslinjer som gir en spesifikk føring, for eksempel for maksimalt antall kvm, så vil de som søker oppfatte dette som en rettighet. Fylkesmannen skulle gjerne sett at man heller vurderer fordeler og ulemper i hvert enkelt tilfelle.

Ellers pekte representanten på at Hvaler har lang erfaring med å håndtere strandsonerforvaltning.

*«Jeg tenker at de i hovedsak i flinke på å håndtere strandsoneforvaltning. Og jeg tror Hvaler kommunes plan har påvirket regional plan. Man har en del erfaringer fra hvaler som er bragt opp i den regionale planen, og det tror jeg har skjedd tidligere også, for hvaler har hatt et arealpress lenge, så man har hentet en del erfaringer derfra. Så det kan hende at Hvaler kommune har påvirket den regionale planen mer enn omvendt.» (Representant Fylkesmannen i Østfold 2017)*

**Representant fra Orust kommune** pekte på mangelen på regional planlegging har vært et sentralt tema innen planleggingen i Sverige i mange år. Det var ifølge representanten enighet, både på kommune- og fylkesnivå, om at det er et ønske om å utvikle regionale føringer i svensk planlegging. Representanten sa videre at man nå begynner å få et større fokus på regional planlegging i Sverige. I dag planlegger kommunene i hovedsak hver for seg. Enkelte kommuner har laget delregion-planer, hvor flere kommuner har gått sammen om en felles plan innen et bestemt tema, men det er ikke lovpålagt. Representanten trakk frem Boverket som en sentral aktør for kommunene, men pekte på at anbefalinger fra Boverket ikke har noen juridisk betydning, men handler mer om å vise hva man ønsker.

*«I Sverige er det Boverket som har ansvaret for å hjelpe kommunene i Sverige. De er en del av staten, og hjelper til i planleggingen av strandsonen. De jobber med PBL og MB og styrer kommunene i riktig retning.» (Representant Orust kommune 2017)*

Representanten for Orust forklarte videre at Länsstyrelsen også skal hjelpe kommunene i planleggingsprosessen, men la til at de er mye strengere enn Boverket, og at de i større grad er blitt en myndighet som vanskeliggjør kommunens utvikling.

**Representant fra Västra Götalands Län** forklarte at deres jobb er å samordne kommunene slik at de planlegger i en større sammenheng og følger statlige føringer. Representanten forklarte at riksinteressene setter føringer som i stor grad handler om det visuelle, hvordan man bygger, om det passer inn i landskapet. Riksinteressesystemet er vanskelig og krever mange vurderinger, samtidig som det er fleksibelt, men hovedproblemet er, ifølge representanten, at man ikke har forstått hvordan man skal bruke det. Strandskyddloven er kraftig formulert og er mer firkantet- *enten bygger man eller så bygger man ikke*. Representanten påpekte at det begynner å skje endringer i Sverige nå som handler om at en går fra spørsmål rundt strandsonevern til å tenke mer helhetlig for kommunen, med næringsutvikling, energiutvikling, fremtidens produksjon osv (Representant Västra Götalands Län 2017).

## 5.5 Oppfattelsen av samhandling mellom forvaltningsnivåene i planprosessene

Det var noe motstridende meninger om forholdet mellom forvaltningsnivåene i planprosessene når det gjelder strandsoneforvaltningen: De forskjellige Informantene viser likevel til den klare rollefordeling mellom forvaltningsnivåene og hvilke interesser de skal ivareta jf. PBL-N §§ 3-3 til 3-7.

**Representanten fra Hvaler kommune** pekte på avveiningen mellom å ivareta politiske føringer lokalt, samtidig som man har en god samhandling med Fylkesmann- og kommune:

*«Det var mye diskusjon i arbeidet med kommuneplanen i forhold til hva kommunen skal få bestemme selv og hva staten skal stoppe ved å komme med innsigelse. Politikernes ønsker for utvikling sammen med statens føringer fører ofte til utfordringer i strandsoneforvaltningen.»*

(Representant Hvaler kommune 2017).

I arbeidet med gjeldende kommuneplan lå det til grunn offensive bestillinger fra politikerne som var motstridene til overordnede føringer om strandsonen. Dette førte til en ressurskrevende prosess med mye interne møter om hvordan de skulle planlegge for både å ta hensyn til politikernes ønsker, men også følge overordnede retningslinjer. Fylkesmannen og kommunen hadde møter i forbindelse med oppstart, og enkelte arbeidsmøter underveis, men representanten for Hvaler hevder at kommunen opplevde Fylkesmannen som generelt negative og skeptiske til deres forslag. Representanten mente at det var vanskelig å få Fylkesmannen til å gi konkrete grunner til hva de var skeptiske til, og hva de ville ha ut av planforslaget. Dette førte, ifølge representanten, til at planprosessen tok unødvendig lang tid.

**Representanten fra Fylkeskommunen i Østfold** hadde et litt annet inntrykk av samhandlingen i planprosessen, og hevdet at samarbeidet med kommunen ble godt ivaretatt. Representanten pekte på at lavterskel-kommunikasjon hvor alle gir og tar står sterkt i planprosessen, men at det er enkelte ting en ikke gir seg på. 100-metergrensen er et godt eksempel på dette. Videre pekte representanten på at inntrykket er at kommunene oppfatter en innsigelse fra Fylkesmannen som mer bastant enn en innsigelse fra Fylkeskommunen. Dette trodde representanten hang sammen med at Fylkeskommunen er politisk styrt.

Representanten fra Fylkesmannen hevdet at de har en sentral rolle i hele planprosessen. Først uttaler de seg til planprogrammet, og så til varsel om oppstart. Før planen skal på offentlig ettersyn er det ønskelig at kommunen deltar på regionalt planmøte, som ifølge representanten er en sentral del av samordningen mellom statlig, regional og kommunalt nivå. På møtet diskuteres planforslaget og man kommer med innspill. Representanten hevdet at mange kommuner ønsker å delta, og forklarer at det Fylkeskommunen oftest uttaler seg om er plassering av næring og kollektivknutepunkt.

*«Fylkesmannen er meklingsmannen vår, så dersom vi ikke er enige med kommunen så går vi dit. Vi og Fylkesmannen er som en stor familie, der vi har litt forskjellige fagområder vi jobber med». (Representant Østfold Fylkeskommune 2017)*

Representanten fra Fylkeskommunen forklarte at de i Fylkeskommunen bruker innsigelse som et meklingsverktøy til å lage bedre planer, og forklarte at de har innsigelsesrett på reguleringsplaner men ikke dispensasjoner. Dessuten mente representanten at kommunene som regel legger inn for mye fritidsboliger, og da er innsigelse et verktøy for Fylkeskommunen for å si at det ikke er greit.

Representanten fra Fylkeskommunen forklarte videre at en av deres arbeidsoppgaver er å gi kommunen veiledning, og at det i hovedsak er de små kommunene som benytter seg av veiledningen, da de store kommunene ofte har et større fagmiljø:

*«Vi uttaler oss om planer, varsel om oppstart, offentlig ettersyn og dispensasjoner, som det er mye av i strandsonen. Det er mer dispensasjon enn planer, og vi vil ikke ha hyttefelt på dispensasjon eller i reguleringsplanen, det skal inn i kommuneplanen. Vi har dessuten benyttet oss av regionalt planmøte, lenge før det kom inn i loven. Regionalt planmøte har vi hver 14. dag, og da kommer kommunen inn og presenterer saker. Vi har også planforum, en arena for planleggere, hvor vi har foredrag med aktuelle temaer. Da treffer man planleggere fra kommunen. Mange mener at Fylkeskommunen ikke er så nødvendig, mye fordi de ikke vet hva det går ut på, så dette tror jeg hjelper.» (Representant Østfold Fylkeskommune 2017)*

**Representanten fra Fylkesmannen i Østfold** forklarte at det fra kommunens side både kommer politiske og administrative ønsker for planleggingen, og at det der ligger en kilde til konflikt. Det er ikke alltid Fylkesmannen kan akseptere en utbygging, selv om det er politisk ønsket lokalt så kan det være i strid med nasjonale føringer, og dermed må Fylkesmannen komme med innsigelse. Representanten trakk fram enkelte saker i planprosessen til Hvaler der de ikke kom til enighet før mekling, men forklarte at de ble enige om et resultat i meklingen.

**Representant fra Orust kommune** snakket om samarbeid og kompromiss som grunnlag for samordningen mellom forvaltningsnivåer. Representanten forklarte at det er noe frustrasjon fra kommunens side i forhold til samarbeidet med Länsstyrelsen;

*«Länsstyrelsen skal passe på at kommunen planlegger i henhold til føringer, samtidig som de skal støtte og veilede kommunen. Men det kan bli litt for mye «nei». Boverket er mer overordnet, og det er lettere å ringe og spørre om veiledning. Vi vender oss mer til juristene på Boverket enn i Länsstyrelsen. Länsstyrelsen skal egentlig være hjelpende, men har fått en mer tilsynsrolle som vanskeliggjør kommunens utvikling. Så det er en krig mellom kommunen*

og staten. *Det er en viss type mennesker som jobber hos Länsstyrelsen som elsker å si nei og som ikke tenker lengre enn sin egen nese*». (Representant Orust kommune 2017)

Det er møter mellom kommunen og Länsstyrelsen 2-4 ganger i året hvor planer gjennomgås. Länsstyrelsen har en viktig rolle, de gjennomfører tilsyn og uttaler seg i planprosessen. Dersom det oppstår konflikter mellom kommunen og Länsstyrelsen, så går det videre til regjeringen. Representanten pekte på at slike konflikter ikke er vanlige, men det har skjedd noen ganger.

Representanten forklarte videre at de har et tettere samarbeid med nabokommunene enn overordnende forvaltningsnivå, og at nabokommunene treffes jevnlig for å diskutere.

**Representanten fra Västra Götalands Län** forteller at samordningen mellom forvaltningsnivåene i planprosessen er under utvikling, så møter dem imellom forekommer gjerne litt mer spontant. Representanten trekker frem den kommunale planprosessen som lang og med dårlig kommunikasjon og sier at det er behov for å utvikle prosessen. Representanten forklarer videre at det er mange hensyn de må ta i planleggingen, og avhengig av hvilket tema det er snakk om så finnes det 20-25 ulike myndigheter som kan uttale seg. Det kommer uttalelser til Länsstyrelsen som skal gjøre en samlet vurdering og en avveining, før synspunktene sendes til kommunen. Videre utarbeides et forslag, som Länsstyrelsen igjen skal vurdere. De kommentarene som Länsstyrelsen avgir da blir en del av oversiktsplanen, og slik kan man se hva kommunen og Länsstyrelsen er enige og uenige om. Representanten fra Länsstyrelsen pekte videre oversiktsplanprosessen som en lang og tungvint prosess, som har behov for å effektiviseres (Representant Västra Götalands Län 2017).



## 6 Drøfting

### Overordnede føringer for norsk og svensk strandsoneplanlegging

De overordnede rammene for den kommunale planleggingen av strandsonen i Norge og Sverige er i stor grad like. Begge landene har et strengt strandsonevern og byggeforbud i områdene langs kysten, og allmennhetens frie ferdsel, samt natur- og friluftsliv tillegges sterk vekt. Representantene fra både den norske og svenske forvaltningen omtalte strandsonene som et verdifullt område, og så nødvendigheten av å ha et sterkt strandsonevern og overordnet kontroll. Representantene var alle enige i at viktige grunnleggende interesser i strandsoneforvaltningen er å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen, i tillegg til å gjøre minst mulig inngrep som går ut over verdifull natur. Dette er med på å forsterke inntrykket av at prinsippene om allemannsretten og naturmangfold i strandsonen er sterkt forankret i både Norge og Sverige.

Organiseringen av de tre forvaltningsnivåene i det svenske plansystemet er tydeligere definert enn i Norge, ifølge Hofstad (2013). Dette gjelder også for strandsoneforvaltningen, der det statlige nivået fastsetter klare kriterier for forvaltningen på kommunalt nivå. Det er sterkere statlig styring av strandsonevernet i Sverige, noe som også kommer tydelig til uttrykk for Orust kommune.

Strandsoneforvaltningen styres på en oversiktlig og systematisk måte, der kriterier er tydelige og allmenngjort gjennom lovgivning. I MB er det gitt tydelige føringer om hva som er tillatt og ikke innen strandsonen. Kriteriene for strandsoneplanlegging er innlemmet i lovteksten, og dette resulterer i en overordnet kontroll over planleggingen. Det listes blant annet opp seks «särskilda skäl» jf.. MB kap. 7 § 18, som et eventuelt dispensasjonsvedtak må begrunnes med. Slike tydelige føringer er med på å gi en mer lik praksis for strandsoneplanlegging i hele Sverige, og mindre kommunalt handlingsrom.

I Norge ligger styringen av strandsonen i hovedsak hos kommunen, men fylke og stat har innsigelsesrett til kommunale arealplaner etter PBL, og legger overordnede føringer for strandsoneforvaltningen. På den måten er de en sentral del av planleggingsprosessen. De norske statlige føringene er til sammenligning med de svenske mindre konkrete, og det er større rom for skjønn i kommunens strandsoneplanlegging. Slik jeg ser det er det ikke mangel på styring fra øvrige myndigheter i Norge, men problemet ligger i at kriteriene for hvordan forvaltningen skal utøves er noe uklare og tvetydige.

Representanten fra Hvaler kommune forklarte at kommunen i utarbeidelsen av kommuneplanen opplevde statlige og regionale føringer som lite tydelige. I planprosessen var det ifølge representanten mye tolkning av hva som faktisk var mulig, og de måtte ha en rekke oppklaringsmøter med Fylkesmannen og Fylkeskommunen underveis. Informantene var likevel

tydelige på at det er strenge overordnede føringer for strandsonen i Hvaler. I SPR er Hvaler plassert innenfor sone 1, med de strengeste føringene for strandsonenplanlegging. I følge representanten fra Hvaler kommune er videre Hvaler sin praksis for godkjenning av tiltak innenfor strandsonen en av de strengeste innenfor sone 1. Undersøkelsen viser altså at det er et relativt sterkt strandsonevern i både Orust og Hvaler.

Planting (2003) hevder i sin oppgave at Norge har et reaktivt plansystem med mer enkeltsaksbehandling, mens den svenske strandsonenplanleggingen har et proaktivt og planstyrt system med flere overordnede mål. Resultatene i denne oppgaven samsvarer i stor grad med Plantings funn. Videre hevder hun at planleggingen og saksbehandlingen i Norge hele tiden ligger i etterkant av utviklingen ved å ikke ha klart definerte målsettinger, noe som fører til at kriterier formes på kommunenivå. Hun hevder at ettersom kommunene har større handlingsrom i sin planlegging, blir det dermed større variasjon i hvordan byggesøknader og dispensasjoner blir behandlet.

Gjennom denne oppgaven kommer det frem at Hvaler har uklare føringer for tiltak i strandsonen, noe som underbygger funnene fra gjennomgang av lover og retningslinjer. Uklare retningslinjer fra staten gir kommunene et vidt rom for skjønn, og kan resultere i at det blir ulik behandling av byggesøknader som burde vært behandlet likt. Dette kan føre til at praksis kan variere, og ikke være helt i tråd med lovgivers intensjon, uten at Fylkesmannen nødvendigvis fanger opp dette. Slik jeg oppfatter den norske modellen er det likevel et ønsket grep å gi kommunene handlingsrom og mulighet for tilpasning til lokale formål i sitt arbeid. Et større kommunalt handlingsrom i planleggingen for strandsonen, vil nødvendigvis også gi større kommunalt handlingsrom for hvordan tiltak behandles. Gjennomgangen viser at det i Hvalers planprosess ble gjort bevisste avveininger før planbestemmelsene ble vedtatt. Kommunen har slik sett benyttet det handlingsrom lovgiver har gitt, og som også har vært en intensjon fra lovgiver. Dette kan øke sannsynligheten for en «bit-for-bit»-utbygging, men samtidig gir det også Hvaler kommune større fleksibilitet når de skal vurdere vern kontra utvikling i den enkelte sak.

### **«Dobbelt vern»**

I Norge er strandvernet nedfelt i PBL-N, mens i Sverige styrer både PBL-S og MB vernet av viktige områder, inkludert strandsonen. Denne oppgaven viser at Sverige har større områder langs strandsonen vernet etter MB. Sverige har dessuten mulighet til å utvide strandvernet til 300 meter fra strandlinjen, og Länsstyrelsen har utvidet store deler av Orusts strandsonen i tråd med dette. Dette fører til at det er mye større arealer som inngår i strandsonevernet i Orust enn det er i Hvaler.

Videre er strandsonen i Orust innenfor to typer vern: *riksinteresser* jf.. MB Kap. 4 § 2 og *strandsoner* jf.. MB kap. 7 §§ 13-18. Dette fører til at Orusts strandsoner ligger under et «dobbelvorn».

Kystområdet i Orust inngår i sin helhet som *riksinteresse*, som skal verne natur- og vannarealer med nasjonal verdi. Dispensasjoner fra lov og kommunale planer i strandsonen skal derfor gå gjennom Länsstyrelsen. De to strandsonevernene ble av representanten fra Orust kommune forklart på følgende måte:

*«Innenfor riksinteressen fra Miljöbalken er det mulighet for å få til noe, men i strandsonen er det veldig vanskelig å få til noe- i prinsippet får man et «nei» fra Länsstyrelsen. Strandsonen i Sverige er en jævla betongmur.»* (Representant Orust kommune 2017)

Representanten fra Orust kommune forklarte altså at strandsonen er et strengere vern enn riksinteresse. Videre ble det forklart at dersom man har begge strandsonevern-regimene, er det nesten umulig å få til utvikling i strandsonen, selv i tettstedsområder.

Det er også et relativt strengt strandsonevern i Hvaler. I Norge er det generelle strandsonevernet på 100 meter likt langs hele kysten. SPR legges til grunn for å differensiere strandsonevernet, og skal ta hensyn til ulike forhold og behov langs kysten. Hvaler ligger under sone 1 med de strengeste føringene. Det kan likevel diskuteres om SPR fører til et strengere strandsonevern. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men skal konkretisere PBL og nasjonale forventninger til strandsoneforvaltningen. Representanten fra Hvaler kommune uttalte at de brukte mye tid på å tolke føringene i SPR i arbeidet med strandsonerplanleggingen, da de fremstod som lite tydelige. Harvold (2015) trekker frem at SPR ikke har hatt vesentlig effekt på strandsonerplanleggingen. Martens (2013) oppgave stemmer overens med dette, og konkluderer med at SPR ikke har hatt bidratt til vesentlig endring i saksbehandling i strandsonen, men heller fungerer som en understreking av eksisterende lovverk.

Hvaler og Østfold-kysten har heller ikke samme nasjonale status som strandsonen i Orust og Bohuslan, men deler av den ytre strandsonen i Hvaler befinner seg i Ytre Hvaler Nasjonalpark, og det er her også en form for «dobbelvorn». Ifølge representanten fra Hvaler kommune er strandsonevernet i Hvaler blant de strengeste i hele Norge.

Regional kystsonerplan for Østfold er ikke juridisk bindende, men skal legges til grunn i strandsonerplanleggingen. Den gir føringene for kommunenes planlegging og saksbehandling av strandsonen. Representanten fra Hvaler kommune uttalte at den regionale planen ikke sa noe nytt, men i større grad fungerte som en bekreftelse av statlige føringene. Orust har ingen regionale føringene for strandsonerforvaltningen, kun Länsstyrelsen som fungerer som en sterk vokter av statlige føringene.

I intervjuene med representanten fra Orust og Västra Götalands Län kom det frem at det er et ønske i Sverige om å få et sterkere regionalt nivå i planleggingen.

### **Handlingsrom for utbygging**

Som nevnt tidligere i oppgaven fikk Sverige reguleringer på utbygging i strandsonen allerede på 1940-tallet. I Norge kom dette i loven først i 1965. Sverige satte altså strandsoneutbygging på agendaen tidligere enn Norge, og de har dermed en sterkere historie med statlig styring.

Det er lite handlingsrom for å planlegge for utbygging og utvikling i strandsonen i både Norge og Sverige. Både Orust og Hvaler er øykommuner med stort press på strandsonen, og et begrenset areal. Strandsoneområdene er blant de viktigste ressursene for en øykommune. Det begrensede handlingsrommet er særlig påtakelig i Orust når strandsonevernet er utvidet opp til 300 meter i en rekke områder. Dette møter en sterk grad av resignasjon og sinne lokalt i Orust. Representanten fra Orust uttrykte frustrasjon over mangelen på selvråderett innenfor strandsonen, spesielt i forbindelse med utvidelsen av strandsonegrensen, som representanten mente var et skritt i feil retning.

### **Rasjonell og kommunikativ planlegging**

Opgavens gjennomgang av lover og regler og kommunale planer, samt intervjuene, viser at i Norge er det kommunikative planleggingsideal i større grad lagt til grunn i planprosessene sammenlignet med i Sverige. Ifølge Aven et al. (2004) er kommunikasjon og medvirkning mellom forvaltningsnivåene en sentral del av den kommunikative planleggingen. I det norske plansystemet ser man at kommunene har mer myndighet, og det styrker lokale myndigheter sin maktposisjon. Dette blir også poengtert i SPR, som fremhever at eventuell utbygging og utvikling i strandsonen i hovedsak skal skje gjennom kommunale planer. Kommune, fylkesmann og fylkeskommune skal som de viktigste aktørene bli enige om handlingsrommet for planleggingen. Hofstad (2013) underbygger også dette, og forklarer at den norske forvaltningen preges av en bredere maktfordeling. Regional planlegging i Norge er jf.. PBL-N nødvendig for å løse oppgaver og interesser som går ut over kommunenivået, herunder strandsoneforvaltning. Regional planlegging vil ofte ta for seg oppgaver av en mer avgrenset karakter, men det er viktig at regionale planer følger opp mål og retningslinjer fra statlig hold. Samtidig må planene tilpasses regionale og lokale forhold, hvilket stemmer med den kommunikative planleggingen.

Gjennomgangen viser at i Sverige generelt og Orust kommune spesielt preges planleggingen i større grad av det rasjonelle planleggingsidealet. Amdam (2003) beskriver den rasjonelle planleggingen som hierarkisk oppbygd. Dette ser man i Sveriges sterke plankultur hvor den statlige styringen er sterk. Representanten fra Västra Götalands Län uttalte at det er nødvendig fra deres side å gå gjennom planer og dispensasjoner i strandsonen, da man ikke kan stole på at alle kommuner følger overordnede føringer. Dette gir uttrykk for en instrumentell tankegang hvor overordnet forvaltningsnivå fungerer som kontrollør av statlige føringer.

### **Maktspørsmålet**

Hofstad (2013) konkluderer i sin artikkel med at Sverige styrer planlegging av verdifulle områder på en konsekvent måte, basert på statlige retningslinjer. Dette stemmer overens med de empiriske undersøkelser i oppgaven, hvor strandsonevernet er gitt tydelige retningslinjer i overordnet lovgiving sammenlignet med Norge. Det er dessuten en sterk kontroll i form av innsigelser, i hovedsak gjennom Länsstyrelsen. Innsigelsessystemet gjelder også for Norge, men brukes ikke like konsekvent. Hofstad (2013) forklarer videre at PBL i både Norge og Sverige inneholder føringer som regulerer samordning mellom myndigheter. I begge landene inngår høring som en rutinemessig del av planprosessene. Det svenske planleggingssystemet har et ganske klart hierarki og skille mellom nasjonal, regional og lokal planleggingsautoritet, med et begrenset antall planleggingstyper. Den norske modellen med sterkere desentralisert avgjørelsesmyndighet flytter mer makt til lokalt nivå. Videre har den norske planleggingen mer samarbeid og en mer åpen planprosess, noe som gir muligheter for flere stemmer og meninger, men også for potensielle langvarige konflikter (Hofstad 2013).

Representanten fra Hvaler kommune trakk frem at det i kommuneplanprosessen var mye navigering rundt å ivareta lokalpolitiske føringer for strandsonen, og samtidig ha god samhandling med Fylkesmann- og kommune, og at det var mange interne møter om hvordan kommunen skulle gripe fatt i denne problemstillingen.

## 7 Konklusjon

Resultatene fra studien viser at det er en rekke forskjeller i hvordan Hvaler og Orust kommuner forholder seg til overordnede føringer i overordnet kommuneplanlegging i strandsonen. Begge kommunene må forholde seg til sterk statlig styring i arbeidet med strandsoneplanleggingen. Representantene fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen i Østfold var generelt positive til kommunens arbeid med strandsoneplanlegging, og pekte på at det er viktig med overordnet kontroll. Samtidig er det understreket at utbygging og utvikling i strandsonen må skje gjennom kommunale planer. Representantene fra kommunene var enige i at det er nødvendig med kontroll, men spesielt i Orust var de frustrerte over at den statlige styringen var for sterk og på mangelen på kommunalt handlingsrom i planleggingen.

Norge har relativt strenge føringer for strandsonen, og Hvaler kommune er ifølge mine informanter blant de strengeste i Norge. Kommunene i Norge har både regionale og statlige føringer å forholde seg til i overordnet arbeid med strandsoneplanlegging, og Fylkesmannen kontrollerer alle planer og dispensasjoner for strandsonen. Hvaler er plassert i sone 1 i SPR, og ifølge informanter blant de strengeste innenfor sone 1. PBL-N og SPR gir overordnede retningslinjer for strandsonen, men de fremstår som utydelige. Dette gjør at praksis varierer i kommunene, og det blir et vidt rom for skjønn. Resultater fra tidligere studier, samt intervjuer med representantene fra Hvaler kommune viser at SPR i praksis fremstår uklart. SPR skal tydeliggjøre nasjonale interesser i strandsonen, men samtidig gir den føringer for hvordan utbygging skal skje dersom man fastsetter byggegrenser i 100-metersbeltet (jf. PBL §1-8, 3. ledd). Videre stiller kommunen seg kritisk til hvorfor Fylkesmannen praktiserer SPR strengere i Hvaler enn i andre kommuner i Østfold, da alle kystkommuner i fylket ligger innenfor sone 1. Regional kystsoneplan gir føringer for maksimalt 80 kvm for bebyggelse i strandsonen, men det er i Hvaler kun tillatt med 70 kvm.

Orust kommune har mindre rom for kommunal planlegging for avveining mellom utbygging og vern enn Hvaler kommune. Overordnet lovverk i Sverige gir klarere føringer på hva som tillates, og hva som ikke tillates. Etersom Orust har «dobbel vern», både som strandsone og riksinteresse, skal alle dispensasjoner behandles av Länsstyrelsen og ikke av kommunen. Ifølge representanten fra Orust kommune er det omtrent umulig å få til noen form for tiltak i strandsonen i Orust, til og med i tettsteder. Videre strekkes strandsonegrensen opp til 300 meter i lange strekninger langs kysten i Orust, noe som fører til at det blir større områder som er vernet. Dette møter på sterke lokale reaksjoner, og i oversiktsplanen trekker kommunen dette frem som en sterk begrensning av kommunens mulighet til utvikling. Mens det i Norge legges vekt på at framtidig utvikling og utbygging

må skje gjennom plan og ikke gjennom «bit-for-bit» utbygging gjennom enkeltsaker, gis det for Orust kommune lite handlingsrom for utbygging, heller ikke gjennom kommunal planlegging.

I Orust er det ikke noen regional plan som legger føringer. I undersøkelsene kom det frem at representanten fra både Orust kommune og Länsstyrelsen så på regionale føringer som en mangel, og begge uttrykte et ønske om et regionalt plannivå i Sverige. I Hvaler er Regional kystsoneplan for Østfold en regional føring, men det viste seg at Hvaler kommune i liten grad benyttet seg av denne i utarbeidelse av nåværende kommuneplan. Representanten hevdet at den ikke tilførte noe nytt, og at den i større grad fungerte som en understreking og legitimering av gjeldende lovverk.

I den svenske strandsoneplanleggingen er det lagt klare statlige føringer og krav gjennom lovgivning i Miljöbalken og PBL-S. det, og den rasjonelle planleggingen står sterkt. Planprosessen i Hvaler viser til at det også der er mye maktspørsmål gjennom innsigelsessystemet. Men det er i Norge mer rom for kommunikativ planlegging ved at kommunene får et litt større handlingsrom.

## Kilder

- Aarsæther, N. B., A. (2014). *Staten - frå planaktør til planforvaltar?* Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati Kristiansand: Cappelen Damm Høgskoleforlaget - Norwegian Academic Press. 121-144 s.
- Amdam, R. (2003). Legitimerande regional planlegging *Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda*: 207.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, b. 2. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aven, T., Njå, Ove., Boyesen, Marit., Harald, Olsen., Sandve, Kjell (2004). *Samfunnssikkerhet*. energidepartementet, M.-o. (1998). *Miljöbalk*
- Flack, S. (2011). Planlegging - quo vadis? I: Forening., N. K. (red.). NKF's konferanse i Tromsø.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21.
- Fylkesmannen i Østfold. (2017). *Ytre Hvaler Nasjonalpark*. <https://www.ytrehvaler.no/> (lest 29.04.2017).
- Hansson, A. G. (2015). Planprosessen i Sverige – aktuell debatt och reformförslag. *KART OG PLAN*, 75 (3): 249–254.
- Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). Forvaltning av strandsonen
- Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. *Samarbeidsrapport*
- NIBR/NMBU* (978-82-8309-058-1): 1-85.
- Harvold, K., Stokke, Knut Bjørn., Tesli, Arne (2015). Forvaltning av strandsonen, Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. *Samarbeidsrapport*
- NIBR/NMBU* (978-82-8309-058-1): 1-85.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and Design* pages, 23: 217-234.
- Hofstad, H. (2013). Planning Models in Sweden and Norway:
- Nuancing the Picture. *Scandinavian Political Studies*, 36 (3): 270-292.
- Hvaler kommune. (2011). *Beskrivelse til kommuneplanens arealdel*. kommune, H. Hvaler.
- Johannessen, A. K., Line, Tufte, Per Arne (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, b. 3 utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Leifssøn, E. (2016). *Kommunal forvaltning af strandzonen i lys af statslige og regionale føringer - med særligt fokus på kystzoneforvaltningen i Vestfold*. Ås: NMBU, Naturforvaltning, ILP.
- Länsstyrelsen Västra Götalands Län, N. (2016). Förordnande om strandskydd i Orust kommun. Göteborg. 27 s.
- Martens, H. (2013). *Differensiert forvaltning av 100-metersbeltet langs sjøen, med fokus på Karlsøy og Tromsø*. Ås: UMB, Institutt for landskapsplanlegging.
- Miljøverndepartementet. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo. 286 s.
- moderniseringsdepartementet, K.-o. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
- Myklebust, I. E. S., Sigrid Eskeland. (2012). Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 8 (02): 87-119.

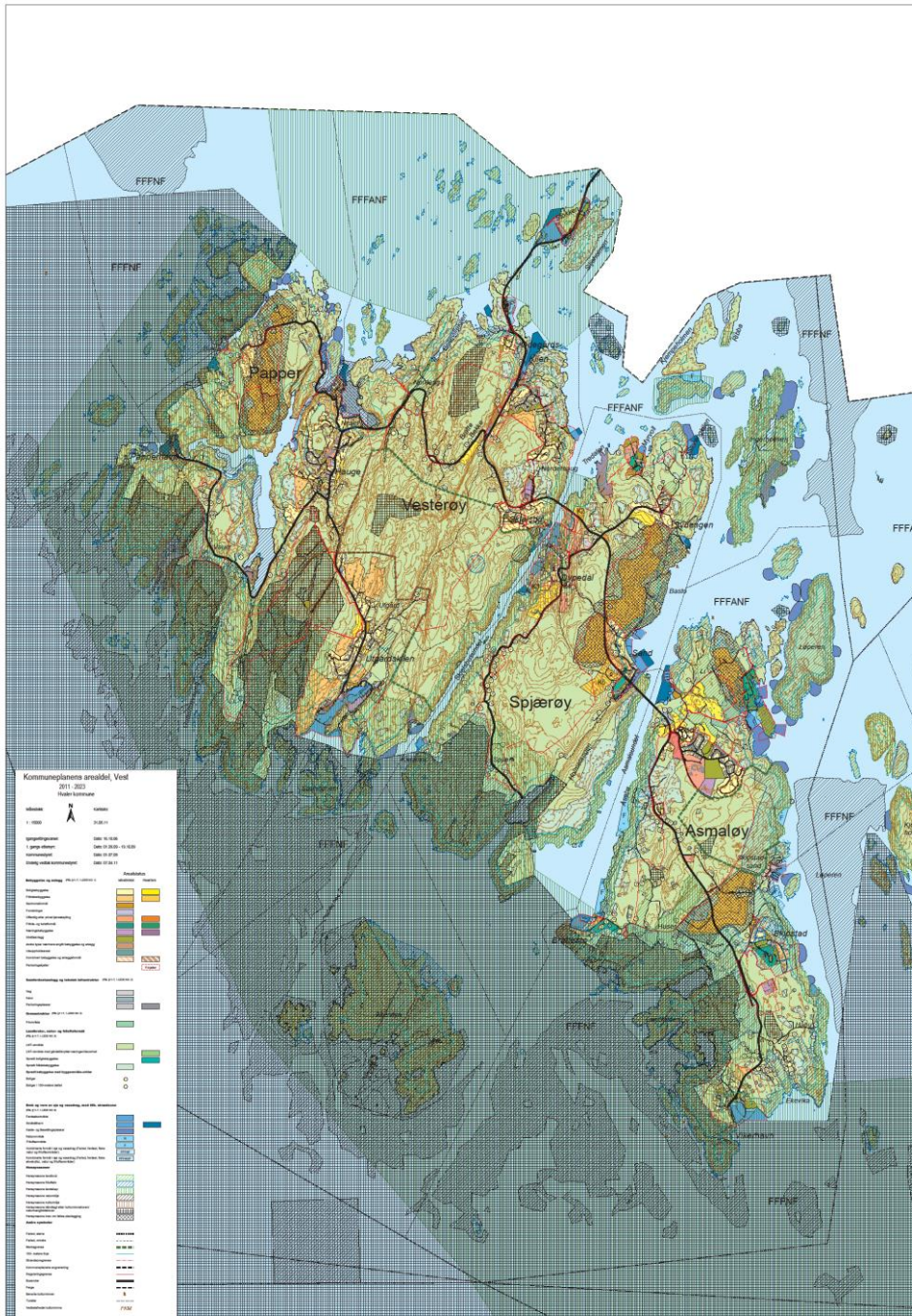


- Mäntysalo, R., Saglie, I.-L. & Cars, G. (2011). Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*, 19 (12): 2109-2126.
- NOU. (2007). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo.
- Orust kommune. (2010). *Översiktsplan: Kommunfullmäktige*.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). Plan- og bygningsrett : Del 1. *Planlegging og ekspropriasjon*, 2: 500.
- Planting, M. E. (2003). *Plansystem og strandsoneforvaltning- En sammenligningsstudie av Norge og Sverige*. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- Pløger, J. (2002). Kommunikativ planlegging og demokrati - nye perspektiver i planforskningen. I: NIBR (red.). Oslo.
- Pløger, J. (2014). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen (red.). *Utfordringer for norsk planlegging: Kundskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand. s. 256-272 s.
- Rambøll, A. H. v. (2015). Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. kriterier for plassering av kommuner i soner: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regionfakta. (2016). *Befolkning kvartalssiffror*. <http://www.regionfakta.com/Vastra-Gotalands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/> (lest 01.05.2017).
- Regionfakta. (2017). *Västra Götalands län. Fakta og perspektiv*. I: Information, P. (red.). <http://www.regionfakta.com/Vastra-Gotalands-lan/> (lest 05.05.17).
- Representant Fylkesmannen i Østfold. (2017). *Intervju*. NMBU, Ås kommune.
- Representant Orust kommune. (2017). *Intervju*. Hvaler kommune.
- Representant Västra Götalands Län. (2017). *Intervju*. Gøteborg.
- Representant Østfold Fylkeskommune. (2017). *Intervju*. Sarpsborg.
- Ryen, A. (2002). Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid. (9788276745412): 317. *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. (2011). Oslo. 13 s.
- Stokke, K. B., Skår, Margrete., Omland, Atle., Vindenes, Erling., Skogheim, Ragnhild. (2008). Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning*, 2.
- Stokke, K. B. H., Eli. Dahl, Einar. Rinde, Eli (2009). "Bit for bit" utbygging i kystsonen. Konsekvenser for natur og næring. *Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI* (978-82-7071-783-5): 110.
- Store norske leksikon. (2014). *Metode*. I: Leksikon, S. N. (red.). <https://snl.no/metode> (lest 08.05.2017).
- Store norske leksikon. (2015). *Validitet I*: Leksikon, S. N. (red.). <https://snl.no/validitet>: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/validitet> (lest 05.04.2017).
- Store norske leksikon. (2016). *Case-studie*. <https://snl.no/case-studie> (lest 10.05.2017).
- Store norske leksikon. (2017a). *Hvaler*. <https://snl.no/Hvaler> (lest 20.03.2017).
- Store norske leksikon. (2017b). *Østfold*. <https://snl.no/%C3%98stfold> (lest 22.03.17).
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE Publications Ltd.
- Tewdwr-Jones, A. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A* 30: 1975 -1989.
- Yin, R. K. (2013). *Case Study Research: Design and Methods*: SAGE Publications Inc.
- Østfold Fylkeskommune. (2014). *Regional kystzoneplan for Østfold*. Fylkeskommune, Ø. Sarpsborg.

# Vedlegg

## Vedlegg A

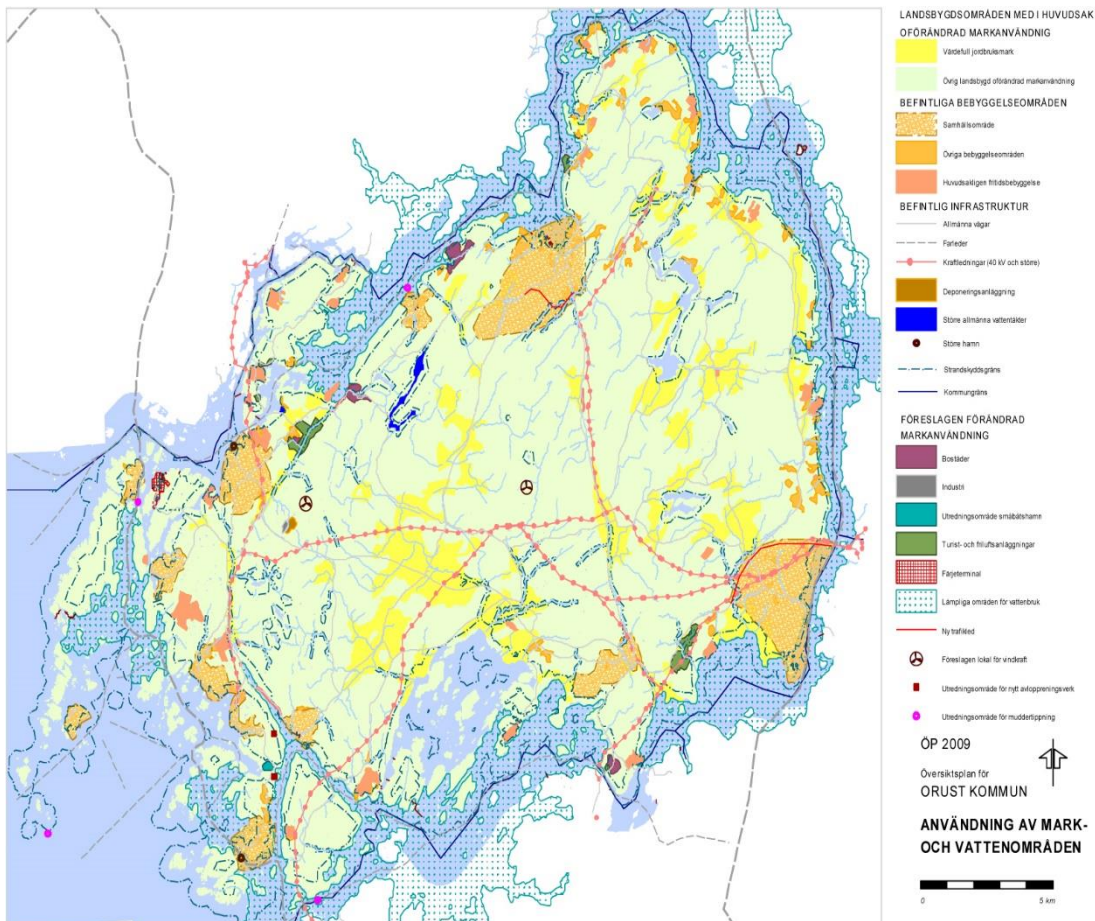
Hvaler kommune, Kommuneplanens arealdel Vest.





## Vedlegg C

### Översiktsplan Orust kommune, areal- og vannbruk.



## Vedlegg D

### Intervjuguide

#### Fase 1 (rammesetting)

Løs prat

Informasjon

- Bakgrunn for samtalen, utdype tema og problemstilling
- Forklare taushetsplikt, anonymitet
- Informere om opptak av intervju
- Spør om noe er uklart, spørsmål etc.
- Avklare hvordan informanten vil bli gjengitt i oppgaven
- Starte opptak av intervjuet

#### Fase 2 (erfaringer)

1. Spørre om deltakerens erfaring rundt temaet
2. Informantens jobbtittel, posisjon, hvor lenge i jobben
3. Informantens erfaringer på området
4. Informantens rolle i kommuneplanprosessen

#### Fase 3 (Hovedspørsmål knyttet til problemstillingene)

##### **Bakgrunn for strandsonerforvaltning:**

1. Hva er hovedutfordringen for strandsonerforvaltningen?
2. Hvordan har den kommunale planlegging fungert før og nå, i forhold til håndtering av utbyggingspresset og vern av strandsonen?
3. Hvilke interesser er viktige å ta hensyn til i strandsonen?

##### **Kommunal planlegging i strandsonen**

1. Hvilke nasjonale og regionale føringer har vært viktige i arbeidet med kommuneplanen?
2. I hvilken grad vil du si at planleggingen i strandsonen i din kommune er i tråd med nasjonale/regionale føringer? (eksempler)
3. hvilke muligheter har kommunene for å planlegge for utbygging i strandsonen?
4. I SPR står det at kommunene bør vurdere gamle reguleringsplaner i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen. Har de fulgt opp dette? Hvorfor? Hvorfor ikke?
5. Hva er bakgrunnen for de valgte hensynssoner? Hvordan har disse fungert?

6. Man kan utbygge gjennom planer og dispensasjoner, hvordan anser du forholdet mellom planer og dispensasjoner i dag i forhold til tidligere lover?
7. Hvordan forholder kommunen seg til vernede områder? (nasjonalpark, riksinteresse osv)

#### **Samarbeidet mellom myndighetene på de ulike nivåene**

1. Plan- og bygningslovens formål jf.. §§ 1-1 og 3-1 er bl.a. samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for bruk og vern av ressurser. Kommunene er planmyndighet og kommunenes planlegging er bindende for arealforvaltningen. Hvordan anser man samspillet mellom kommunene og overordnede myndigheter i forbindelse med planleggingsprosessen?
2. I hvilken grad var kommunen med i utarbeidelsen av regional plan for strandsonen? (Hvordan artet denne deltakelsen seg; antall møter, hvem var med, hva ble diskutert, ble det lagt vekt på å komme fram til enighet, etc?)
3. Var fylkeskommunen/fylkesmannen med i den kommunale planprosessen? (På hvilken måte; fysisk på møter, mail?)
4. Har planleggingen vært en kommunikativ prosess? (Har det vært god kommunikasjon, dialog og medvirkning? Oppnådde man konsensus? Planleggerens rolle i planleggingen?)
5. Hvordan håndteres konflikter som oppstår?

#### **Fase 4 (Tilbakeblikk)**

- Oppsummere funn
- Noe informanten vil legge til?

Avslutte samtalen, takke for meg og avtale videre kontakt.





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway