

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn

Allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedsplanlegging - studie av områdereguleringene for Storebø og Våge i Sunnhordland

Public access to the shoreline in urban planning -
study of the area zoning plans for Storebø and Våge
in Sunnhordland

Vegard Fagerås Hope
Master Landskapsarkitektur

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av det 5-årige masterstudiet i Landskapsarkitektur ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven er gjennomført høstsemesteret 2018 og utgjør 30 studiepoeng.

Jeg ønsker å takke informantene i Fylkesmannen i Hordaland, informantene i Hordaland fylkeskommune, og informantene i Tysnes og Austevoll kommune for mye nyttig informasjon til oppgaven. Jeg vil videre takke min veileder Knut Bjørn Stokke, for god veiledning og tett oppfølging som har vært til svært god hjelp. Jeg ønsker også å rette en stor takk til familie og venner som har støttet meg gjennom dette halvåret.

Oslo, 17 desember, 2018

Vegard Fagerås Hope

Sammendrag

Tettstedene langs den norske kyst er attraktive steder å bo og ferie, der tilgangen til sjøen er en identitets- skapende kvalitet og ressurs. Økende sentralisering og befolkningsvekst har bidratt til at store deler av sentrumsnær strandsonen er utbygd og privatisert. Dette har særlig gått på bekostning av allmennhetens tilgang til strandsonen. Innstramningen av byggeforbudet i Plan- og bygningsloven av 2008 gjorde byggeforbudet også gjeldende for tettsteder, og markerte med dette at allmenne interesser og allmenn tilgjengelighet også skal sikres i tettstedene. Nasjonale føringer er tydelig på at sentralisering er en ønsket utvikling, der blant annet høy arealutnyttelse og fortetting skal vektlegges. utfordringen for kommunene er derfor å forene hensynene som fremgår i byggeforbudet med dette i tettstedsutviklingen.

Denne masteroppgaven søker å besvare hvordan allmenn tilgjengelighet til strandsonen er ivaretatt i områdereguleringene for tettstedene Våge og Storebø i Sunnhordland. Studiet ser også på hvordan tettstedene er utformet for å integrere strandsonen som en kvalitet, der tilgjengelighet sikres.

Tettstedene ligger i kommuner som i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR strandsonen) er kategorisert som sone 3: områder med mindre press på arealet. Denne oppgaven søker å besvare hvordan kommunene anvender SPR strandsonen, og om føringene påvirker ivaretagelsen av allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedene. Oppgaven ser også på hvordan byggeforbudet i Pbl. § 1-8 blir tolket og fulgt opp i områdereguleringene, og hvorvidt kommunene som planmyndighet tilstrekkelig klarer å ivareta allmennhetens tilgjengelighet.

I forskningsarbeidet er det gjort en kvalitativ studie basert på litteratur og dokumentstudie av områdereguleringene, samt semistrukturerte dybdeintervjuer. I intervjuundersøkelsen ble det intervjuet fire sentrale informanter som representerer aktørene i planprosessen; Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland fylkeskommune og én informant fra hver av kommunene.

Funnene gjort i undersøkelsene viser at kommunene ikke selv har klart å tilstrekkelig ivareta allmenn tilgjengelighet til strandsonen. Fylkesmannen fremmet innsigelse til begge områdereguleringene og ble dermed stående som forsvarer av allmenne interesser og allmenn tilgjengelighet i tettstedene. Dette gjaldt særlig i Våge, der områdereguleringen la opp til en fullstendig nedbygging og privatisering av strandsonen på Vågsneset. Innsigelsen førte frem til at "annen byggegrense" ble satt til 5 meter fra sjø av KMD. Undersøkelsene viser at begge områdereguleringene har klart å integrere strandsonen som en kvalitet der allmenn tilgjengelighet er sikret. Likevel viser funnene at tettstedene har et forbedringspotensiale som er sterkt knyttet til områdene som ikke er gjort allmenn tilgjengelig. Områdereguleringen for Storebø har i større grad enn Våge klart å utforme et tettsted som ivaretar allmenn tilgjengelighet. Dette har dog gått på bekostning av strandsonen ved at tettstedet trekkes ned mot sjøen, fremfor å ekspandere utenfor 100-metersbeltet. Funnene gjort i oppgaven viser at SPR strandsonen er et velegnet verktøy i tettstedsplanlegging - såfremt retningslinjene blir tolket til sitt formål. Funnene viser derimot at kommunene vektlegger den delen som omhandler en lavere terskel for bygging i strandsonen, og tolker den til sin fordel. Undersøkelsene viser at dette har bidratt til at kommunene ikke tilstrekkelig har klart å ivareta allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedene. SPR strandsonen fremstår med dette som en liberalisering av byggeforbudet. Det fremkommer også at fastsettelse av "annen byggegrense" bidrar til å "uthule" byggeforbudet, i den forstand at det ikke gis statlige eller regionale føringer for hvordan denne skal settes.

Oppgavens resultater viser at allmenn tilgjengelighet til strandsonen ikke tilstrekkelig ble sikret i områdereguleringene for tettstedene Våge og Storebø, hovedsakelig fordi byggeforbudet og SPR strandsonen åpner for tolkning. En tolkning som kan hindres ved tydeligere regionale og nasjonale føringer.

Abstract

Towns along the Norwegian coast are attractive places to live and visit, where access to the sea is an identity-creating quality and resource. Increasing centralization and population growth has contributed to the expansion and privatization of large parts of the center-based shoreline. This has been especially at the expense of public access to the shoreline. The tightening of the building ban in the Planning and Building Act of 2008 also made the construction ban applicable to towns, highlighting that general interests and public accessibility should also be ensured in urban areas. National guidelines are clear that centralization is a desirable development, which will emphasize high levels of land use and densification. The challenge for the municipalities is therefore to reconcile the considerations set out in the construction ban with this in urban development.

This master thesis seeks to answer how public access to the shoreline has been secured in the area zoning plans for the towns Våge and Storebø in Sunnhordland. The study also looks at how towns are designed to integrate the shoreline as a quality that ensures accessibility.

The towns are located in municipalities as in The national policy guidelines for a differentiated management of the 100-meter belt along the seashore (NPG) are categorized as Zone 3: Areas with less pressure on the area. This task seeks to answer how the municipalities use NPG and if the guides affect the safeguarding of public accessibility to the shoreline in the towns. The thesis also looks at how the construction ban is interpreted and followed up in the area zoning plans and whether the municipalities as a planning authority sufficient manages to secure public accessibility.

In the research work, a qualitative study has been made based on literature and document study of the area zoning plans, as well as semi structured interviews. In the interview survey, four key informants who represent the actors in the planning processes were interviewed; The county governor in Hordaland, Hordaland County Municipality and one informant from each of the municipalities.

The findings in the surveys show that the municipalities have not managed to sufficient secure public accessibility to the shoreline. The county governor promoted objection to both of the area zoning plans and thus became a defender of general interests and public accessibility in the towns. This was especially the case in Våge, where the area zoning plan led to the complete demolition and privatization of the shoreline on Vågsneset. The opposition led to "annen byggegrense" being set to 5 meters from the seashore by the Ministry of Local Government and Modernisation. The surveys shows that the both area zoning plans have managed to integrate the shoreline as a quality where public access has been ensured. Nevertheless, the findings show that the towns have an improvement potential that is strongly linked to areas not made available to the public.

The area zoning plan for Storebø has, to a greater extent than Våge, managed to design a town that safeguards public accessibility. However, this has been at the expense of the shoreline by moving the settlement down to the seashore, rather than expanding beyond the 100-meter belt. The findings in the thesis show that NPG is a good tool in urban planning - if the guidelines are interpreted for its purpose. The findings, however, show that the municipalities emphasize the part that deals with a lower threshold for construction in the shoreline to its advantage. The surveys show that this has contributed to the fact that the municipalities have not sufficient managed to secure public accessibility to the seashore in the towns, and NPG appears as a liberalization of the construction ban. It also appears that the determination of "annen byggegrense" contributes to liberalize the construction bans purpose, in the sense that no state or regional guidelines are given for how to set this.

The results of the thesis show that public accessibility to the shoreline was not sufficient secured in the area zoning plans for the towns of Våge and Storebø, mainly because the construction ban and NPG allows for interpretation. An interpretation that can be prevented by clearer regional and national guidelines.

4.0 Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	8
1.1 Studieområde.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Avgrensninger og forbehold.....	10
1.4 Kunnskapsstatus.....	11
2.0 Lovverk, statlige retningslinjer og regionale føringer.....	13
2.1 Plan- og bygningsloven.....	13
2.1.1 Regional og kommunal planlegging.....	14
2.2 Byggeforbudet i Pbl. § 1-8.....	14
2.3 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.....	15
2.4 Nasjonale forventninger til forvaltning av strandsonen.....	16
2.5 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.....	17
2.6 Regionale føringer.....	17
2.6.1 Strandsone.....	17
2.6.2 Funksjonell strandsone.....	18
2.6.3 Tettsteder.....	18
2.7 Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland.....	19
3.0 Teori.....	21
3.1 Prinsipper for gode tettsteder i strandsonen.....	21
4.0 Metode.....	23
4.1 Valg av metode.....	23
4.2 Komparativ studie av to case-områder.....	23
4.3 Valg av case-område.....	23
4.4 Metode for datainnsamling.....	24
4.5 Reliabilitet og validitet.....	24
4.6 Feilkilder.....	25
4.7 Ethiske avveininger.....	25
5.0 Områdebeskrivelser.....	26
5.1 Tysnes kommune.....	26
5.1.1 Våge.....	26
5.2 Austevoll kommune.....	28
5.2.1 Storebø.....	28
5.3 Kommuneplaner.....	30
5.3.1 Tysnes kommune.....	30
5.3.1 Austevoll kommune.....	30
6.0 Empiri.....	31
6.1 Områdereguleringsplan for Våge sentrum.....	31
6.1.1 Allmenn tilgjengelighet til sjø.....	34
6.1.2 Byggegrense mot sjø.....	34
6.1.3 Saksgang.....	36

6.2 Områdereguleringsplan for Storebø sentrum.....	39
6.2.1 Allmenn tilgjengelighet til sjø.....	44
6.2.2 Byggegrense mot sjø.....	44
6.2.3 Saksgang.....	46
6.3 Funn i interjvuer.....	48
6.3.1 Tolkning av SPR strandsone.....	48
6.3.2 Ivaretagelse av allmenn tilgjengelighet.....	49
7.0 Drøfting.....	50
7.1 Hvordan er tettstedene utformet for å integrere strandsonen som en kvalitet, der allmenn tilgang sikres?.....	50
7.2 Hvordan tolker kommunene byggeforbude i Pbl-2008 og hvordan følges det opp i områdereguleringene?.....	53
7.3 Hvordan tolker kommunene SPR strandsone, og hvordan følges de opp i område- reguleringene?.....	55
7.4 I hvilken grad sikrer kommunene allmenn tilgjengelighet til strandsonen, og hvem blir stående som forsvarer av tilgjengelighet i eventuelle interessekonflikter?.....	57
7.5 Hvordan ivaretas allmennhetens tilgang til strandsonen i områdereguleringene for tettstedene Storebø og Våge i Sunnhordland?.....	59
8.0 Konklusjon.....	61
9.0 Referanser.....	63
10.0 Figurliste.....	67
11.0 Vedlegg.....	68
A.....	68
B.....	69
C.....	70

1.0 Innledning

Tettstedene langs den norske kyst har gjennom historien tatt form rundt sjøkanten med sjø og fiske som transportvei og næringsgrunnlag. Bosetning knyttet til sjøkanten er dypt forankret i den norske kultur, og tilgangen til sjøen er en identitets-skapende kvalitet og en ressurs som bidrar sterkt til å gjøre tettstedene attraktive. Bruksmønsteret for tettstedene har i takt med historien og en økende sentralisering endret seg. Selv om funksjonene som har vært opphavet til flere av tettstedene fremdeles er tilstede, er tettstedene i dag først og fremst attraktive lokale sentre som er populære steder å bo og feriere.

Økende sentraliseringen, samt økt velferd og befolkningsvekst etter andre verdenskrig har bidratt til at store deler av Norges strandområder er utbygd og privatisert - spesielt i og rundt tettstedene. Dette har bidratt til at strandområdet i dag er det arealet som er under sterkest utbyggingspress (Klima og miljødepartementet, 2016). Dette har særlig gått på bekostning av allmennhetens tilgang til strandområdet.

Strandområdet er attraktivt for friluftsliv, rekreasjon, naturopplevelse m.m, og det er et nasjonalt mål at hele befolkningen skal ha god tilgang til strandområdet (Klima og miljødepartementet, 2016). I tettsteder der byggepresset øker og stadig flere skal bo innenfor et konsentrert område, blir allmennhetens tilgjengelighet til strandområdet desto viktigere å sikre. Allmenn tilgjengelighet og tettstedsutvikling i strandområdet er to tilsynelatende motstridende interesser. Dette la blant annet grunnlaget for at byggeforbudet i 100-metersbeltet i Plan- og bygningsloven av 2008 (heretter Pbl-2008) også ble gjeldende for tettsteder. Dagens byggeforbud er nedfelt i Pbl. § 1-8 "Forbud mot tiltak mv. Langs sjø og vassdrag", og omhandler det konkrete byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Formålet med

loven er at det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, herunder allmenn tilgjengelighet. Med dette gir staten tydelige signaler om at dette skal sikres i tettsteder, og hindrer en ytterligere privatisering og hindring av allmennhetens tilgjengelighet.

Selv om 100-metersbeltet er underlagt et byggeforbud, åpnes det for at det kan fastsettes "annen byggegrense". Dette tilgjengeliggjør strandområdet, men sikrer at den blir regulert gjennom plan der allmenne interesser og allmenn tilgjengelighet skal ivaretas. Dette sikrer grunnlag for en videreutvikling av tettstedene også i strandområdet. Dette er en ønsket utvikling, og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (heretter SPR samordnet) presiserer at det blant annet skal legges vekt på fortetting og høy arealutnyttelse i tettsteder.

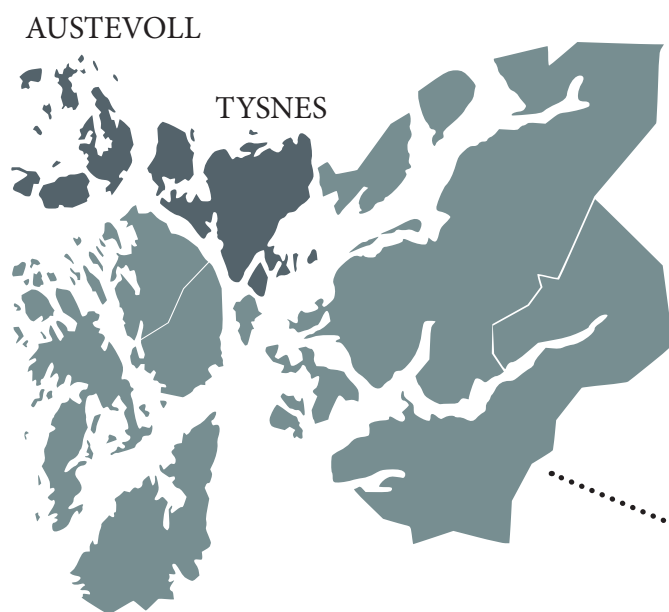
Presset på strandområdet langs den norske kyst er svært ulikt. Dette la grunnlaget for at det i 2011 ble utgitt Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandområdet langs sjøen (heretter SPR strandområdet). Formålet med SPR strandområdet er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen, der målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. SPR strandområdet gjennomfører en geografisk differensiering av strandområdet, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort. I områder der presset er mindre, beskriver SPR strandområdet at det vil være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort. Dette vil gi kommunene utenfor pressområdene mulighet til å inkludere 100-metersbeltet langs sjøen i sine helhetlige utviklingsstrategier. SPR strandområdet gir med dette signaler om at kommunene skal ha lavere terskel for byg-

ging i strandsonen. I små kommuner med mindre press på arealet er gjerne ønsket om vekst stort. Tatt i betraktning at kommunene er planmyndighet, legger dette til rette for at kommunene kan tolke føringene til fordel for en ønsket utvikling i strandsonen.

Dette dannet grunnlaget for at jeg i denne masteroppgaven ønsker å undersøke hvordan allmenn tilgjengelighet til strandsonen blir ivaretatt i tettsteder i kommuner som er kategorisert som områder med mindre press på arealet. For å finne ut av dette skal jeg i denne oppgaven se på to ulike case-områder.

1.1 Studieområde

Jeg skal i denne oppgaven se på områdereguleringen for Våge sentrum i Tysnes kommune (se figur), og områdereguleringen for Storebø sentrum i Austevoll kommune (se figur) i Sunnhordland, Hordaland fylke. Våge sentrum sin områdereguleringen ble vedtatt i 2017 og områdereguleringen for Storebø ligger hos kommunen til behandling etter den ble lagt ut til offentlig ettersyn i Januar 2018. Begge områdereguleringene er knyttet til tettstedsutvikling i strandsonen, der kommunene ønsker å styrke den videre utviklingen gjennom plan.



Figur 1: Kart over Sunnhordland

1.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i overnevnte, er hovedproblemstillingen i denne masteroppgaven:

Hvordan ivaretas allmennhetens tilgang til strandsonen i områdereguleringene for tettstedene Storebø og Våge i Sunnhordland?

Underproblemstillingene mine er utledet av hovedproblemstillingen for å best mulig kunne svare på denne. Jeg skal i oppgaven også undersøke hvordan tettstedene er blitt utformet for å sikre allmenn tilgjengelighet. Dette har utledet til underproblemstillingen:

a) Hvordan er tettstedene utformet for å integrere strandsonen som en kvalitet, der allmennhetens tilgang sikres?

Videre skal jeg se nærmere på byggeforbudet og SPR strandsone, og se dette opp mot case-områdene og ivaretakelsen av allmenn tilgjengelighet. Dette har utledet i underproblemstillingene:

b) Hvordan tolker kommunene byggeforbudet i Pbl-2008 og SPR strandsone, og hvordan følges de opp i områdereguleringene?

c) I hvilken grad sikrer kommunene allmennhetens tilgang, og hvem blir stående som forsvarer av tilgjengeligheten i eventuelle interessekonflikter.



1.3 Avgrensninger og forbehold

Denne oppgaven omhandler tettstedsutvikling i strandsonen. Relevant lovverk er Pbl-2008, samt nasjonale føringer: SPR strandsone og SPR - samordnet. Andre relevante lover og føringer vil også nevnes uten at de nærmere utdypes. I denne oppgaven tas det utgangspunkt i at leser kjenner til grunnleggende lovverk for planlegging etter Pbl-2008. Det er derfor ikke gått særlig i dybden på dette. Regionale føringer blir presentert, men hovedfokuset i oppgaven er kommunal planlegging. Områdereguleringene som studeres i denne masteroppgaven innehar områder som ikke har en kontakt/relasjon med strandsonen. Oppgaven ser på hele tettsteds relasjon til strandsonen, men det er valgt å fokusere særlig på tiltak som er direkte knyttet mot sjøkanten.

1.4 Kunnskapsstatus

Her vil jeg kort presenterer masteroppgaver og aktuelle artikler knyttet til tematikken i denne masteroppgaven. Dette vil senere trekkes inn i drøftingen for underbygge funn gjort i oppgaven.

I 2017 studerte Gjølberg håndtering av byggeforbudet i 100- metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer. Oppgaven belyser hvordan Sarpsborg- og Sandefjord kommune har håndtert byggeforbudet og brukt «annen byggegrense» i sine overordnede planer, sett i lys av føringer gitt i regional kystsoneplan for Østfold- og Vestfold.

Gjennom de regionale kystsoneplanene i Østfold- og Vestfold, har kommunene fått forskjellig føringer og regional veiledning, som igjen har ført til en ulik kommunal forvaltning. Østfolds regionale plan for kystsonen sier i liten grad noe om «annen byggegrense». Hvor og hvordan «annen byggegrense» eventuelt skal tas i bruk av kommunene er ikke konkretisert i planen. I stor kontrast til de regionale føringene i Østfold, åpner regionale myndigheter i Vestfold gjennom regional kystsoneplan og den tilhørende delrapporten «Veileder for fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet» for tiltak også i 100-metersbeltet.

Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold Fylkeskommune oppfordrer kommunene til en gjennomgående differensiert forvaltning ved å trekke byggegrenser gjennom hele fylket. Dette har også blitt gjort i samtlige av Vestfolds

kystkommuner ved hjelp av prinsippene fastsatt i veilederen (Gjølberg, 2017). I veilederen fremgår det at Byggegrensen kan trekkes maksimalt 5 meter fra vegglinn for bebyggelse som ligger 15 meter fra sjøen eller mer for å unngå dispensasjonsbehandling av mindre tiltak inntil fasaden. Dersom det er klare allmenne hensyn som må ivaretas må bygge-

grensen trekkes bak bebyggelsen, selv om avstanden til sjøen blir mer enn 15 meter. I tettstedene anbefales det at byggegrensen trekkes i bolighusenes vegglinn mot sjø. For noen områder kan det være aktuelt å trekke byggegrense i en fast avstand, som for eksempel 15 meter fra sjø, uavhengig av eksisterende bebyggelse. På denne måten kan en fremtidig promenade/kyststi sikres best mulig (ibid.). Oppgavens resultater viser et stort sprik i tolkningen av pbl. § 1-8 og SPR, spesielt på regionalt nivå. De forskjellige tolkningene på regionalt nivå får videre store konsekvenser for forvaltningen kommunalt gjennom de regionale føringene.

I 2015 ble det utarbeidet en samarbeidsrapport mellom NIBR og NMBU som evaluerer statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Rapporten er en gjennomgang av planretningslinjene og de muligheter og utfordringer som ligger i bestemmelsene knyttet til retningslinjene. Rapporten ser på utviklingen i strandsonen de siste årene, basert på det datamaterialet som foreligger gjennom Kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA). Videre drøfter rapporten retningslinjenes bruk, slik de blir oppfattet i kommuner og på regionalt nivå i ulike deler av landet og i de ulike forvaltningssonene landet er delt opp i etter planretningslinjen (NIBR/NMBU, 2015). Det fremgår i rapporten at tallene fra KOSTRA gav grunnlag for refleksjon. Tallene viste at antall søknader totalt sett har gått ned, men relativt sett har det vært en økning i antallet dispensasjoner i strandsonen. Det fremgår også i rapporten at det ikke er funnet en utvikling i retning av en mer differensiert forvaltning i strandsonen i de årene de SPR strandsone har eksistert. Rapporten konkluderer med at de generelle planretningslinjenes formål og målsetnin-

ger bør omarbeidet og tydeliggjøres i større grad. I vurderingen av områder med mindre press på arealene, fremgår det at det bør vurderes å innføre et klarere skille i bestemmelsene mellom sonene. Analysene som er gjort viser at det er liten forskjell i utviklingen i den relative andel dispensasjoner i landets tre ulike soner. Dette kan skyldes av at retningslinjene i for liten grad differensierer mellom de ulike sonene i dag. Rapporten anbefaler at retningslinjene bør gjennomgås for å få et klarere skille mellom de ulike sonene (ibid.).

I 2014 studerte Ender hvordan Asker kommune i kommunedelplanen for Holmen - Slepden, vedtatt 29. Januar 2013, har klart å forene de tilsynelatende motstridende interessene og hensynene knyttet til en kommunesenterutvikling i 100-metersbeltet langs sjøen på Holmen. Utfordringene i kommunedelplanen for dette området, var de motstridende interessene hos blant annet kommunen og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Innsigelsene fra Fylkesmannen omhandlet blant annet allmennhetens interesser i strandsonen, og det biologiske mangfoldet i området. Spørsmålet som gjorde seg gjeldende i saken var i hvilken grad biologisk mangfold og allmennhetens interesser skal styre den urbane utviklingen i et område hvor kommunen etter vurdering har kommet frem til at området er best egnet til fortetting, samt å ta deler av kommunens vekst.

Oppgaven konkluderer med at i lys av det nasjonale målet om en mer bærekraftig forvaltning av strandsonen har Asker kommune klart å sikre de hensyn og interesser som ligger til grunn for byggeforbudet i 100-metersbeltet og SPR. Det fremgår at kommunen har sett strandarealene på Holmen i en større sammenheng, samt sikret allmennhetens tilgang til sjøen med et 15 meters bredt grøntbelte mot sjø, samt klart å legge til rette for en kommunesenterutvikling (Ender, 2014).

I 2014 studerte Kittilsen strandsonerplanlegging i Sunnhordland og den interkommunale strandsonerplanen som er under opparbeidelse. I studien fremkom det at differensieringen som Pbl-2008 og SPR strandsoner åpner for, er så vag, at det har vanskeliggjort strandsonerplanleggingen og også skapt et høyere konfliktnivå. I arbeidet med planen har kommunene blitt enige og hovedlinjene, men da det skulle konkretiseres "annen byggegrense", i de ulike kommunene oppstod det problemer (Kittilsen, 2014). Etter at oppgaven ble levert, har både Fylkesmannen, Austevoll kommune og Tysnes kommune fremmet innsigelse til den interkommunale planen. Planen er forventet å legges ut på høring på nytt i 2019.

I 2008 utgav Stokke m.fl. Artikkelen "Hvorfor fortsetter nedbygging av bynær strandsoner?" i tidsskriftet utmark. I artikkelen fremkommer det noen hovedtrekk for hvorfor Pbl-1985 ikke klarte å forhindre nedbyggingen av bynær strandsoner i case-kommunene Kristiansand og Bodø. Nedbyggingen foregikk ofte gjennom dispensasjoner med hjemmel i bestemmelsene om "særlige grunner" jf. Pbl-1985 § 7 første ledd. Nedbyggingen skjedde også gjennom planer. Dispensasjoner og planer ble ofte vedtatt enkeltvis, slik at det foregikk en "bit for bit" utbygging fremfor å se områder i en helhet. Det fremgår derfor i artikkelen at det er behov for en mer overordnet planlegging (Stokke et al. 2008). Spørreundersøkelsene som ble gjort i Kristiansand og Bodø viste at den bynære kystlinjen brukes av en stor andel av byens befolkning til friluftsliv og rekreasjon, og flertallet var opptatt av at myndighetene må sikre at allmennhetens får forbeholdt tilgang til sjøen. Studiet viser at det finnes få lokale forsvare som er aktive for å ivareta disse arealene i kommunal planlegging og forvaltning for allmennheten, mens de private grunneier- og utbyggingsinteressene står sterkt. Dette medfører at kommunene og andre offentlige myndigheter får et ekstra stort ansvar for å ivareta allmennhetens friluftsinnteresser

2.0 Lovverk, statlige retningslinjer og regionale føringer

Dette kapittelet presenterer kort det juridiske rammeverket for planlegging etter plan- og bygningsloven av 2008, før jeg tar jeg for meg byggeforbudet i 100-metersbeltet. Videre presenteres statlige retningslinjer knyttet til strandsonen og tettsteder. Dette er gjort i søken etter å forstå hvordan både lovverk og retningslinjer åpner for tettstedsutvikling i strandsonen. Avslutningsvis i kapittelet presenteres regionale føringer for Hordaland og Sunnhordland knyttet til strandsonen og tettsteder. Dette for å se hvilke føringer som kommunene må forholde seg til i planleggingen

Det grunnleggende juridiske rammeverket for planlegging og vern av miljø finnes i Grunnloven. Det fremgår i Grunnloven § 112, første ledd at «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken».

2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 2008 (heretter Pbl-2008) er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge (Sovik, 2017). I formålsparagrafen § 1-1, står det beskrevet at “loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”. Videre fremgår det at planlegging skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser jf. § 1-1 andre ledd.

I formålsparagrafen legges det særlig vekt på tre momenter: bærekraftig utvikling, demokratiske prinsipper, og at plan- og bygningsloven er sektor-

overgripende. Bærekraftig utvikling er en utvikling som tilfredsstillter dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstillte sine behov (Andersen, 2018). Dette innebærer at planlegging må se de langsiktige konsekvensene av tiltak.

Demokratiske prinsipper handler om blant annet åpenhet og medvirkning i planleggingen. Planer må legges ut på høring og til offentlig ettersyn, noe som bidrar til en bred plattform for kunnskapsutveksling i planprosessen. Dette sikrer i større grad til bærekraftige og langsiktige løsninger i planleggingen, og sikrer en større ivaretagelse av nasjonale interesser. Det tredje punktet, er at Pbl-2008 er sektorovergripende. Dette betyr at den i utgangspunktet gjelder for alle typer virksomheter og byggeprosjekter. Pbl-2008 har et samspill med andre lover som gjør seg gjeldende i planleggingen, og har et viktig samspill med blant annet naturmangfoldloven, friluftsløven og forvaltningsloven, som alle bidrar til å sikre allmenne interesser i strandsonen i plansaker.

I Pbl. § 3-1 fremgår det hvilke oppgaver og hensyn som skal tas i planleggingen innenfor de rammene som er gitt i formålsparagrafen § 1-1. Det fremgår blant annet at det skal legges til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. Planlegging skal sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Det skal legges til rette for verdiskaping og næringsutvikling, tas klimahensyn og fremme befolkningens helse. Ansvar for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen jf. §§ 3-3 til 3-7.

2.1.1 Regional og kommunal planlegging

Fylkeskommunen skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien jf. § 8-1. Regionale planer er ikke bindende, men skal legges til grunn for blant annet kommunal planlegging og virksomhet i regionen jf. § 8-2. Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp og samordne statlig virksomhet.

Omkring 83 prosent av Norges areal forvaltes av kommunene gjennom Pbl-2008. Kommunen som planmyndighet utgjør derfor en stor nøkkelrolle både når man skal ta vare på landskap, men også når man skal skape nye landskap som følge av utbygging (KMD, 2018). Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges opp (ibid.).

Det kommunale selvstyret står sterkt i Norge, og 1. januar 2018 kom det nye lovbestemmelser som gir kommunene større rettigheter dersom det oppstår uenighet mellom stat og kommuner om avgjørelser som angår kommunene. "Vi styrker lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret i saker der de er uenige med statlige virksomheter om hvordan regelverk skal forstås" sier kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (KMD, 2017).

2.2 Byggeforsbudet i Pbl. § 1-8

Allerede i 1954 ble det vedtatt et midlertidig forbud mot bygging i strandsonen i Norge. Denne loven ble i 1957 erstattet av friluftsløven § 25. Det generelle byggeforsbudet i 100- metersbeltet fra sjøen ble vedtatt i 1965 (Miljødirektoratet, 2013). Senere har byggeforsbudet vært innlemmet i strandplanloven fra 1971 og videre gjennom plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 "Forbud mot bygging og

fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen" (ibid.). I dette lovverket fremgikk det i første ledd at "Bygging, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen". Videre fremgikk det i andre ledd at "Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke tettbygde strøk eller i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan".

I 2008 ble plan- og bygningsloven revidert, og byggeforsbudet ytterligere innstrammet.

Dagens byggeforsbud er nedfelt i plan- og bygningsloven § 1-8 "Forbud mot tiltak mv. Langs sjø og vassdrag", og omhandler det konkrete byggeforsbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Formålet med loven fremgår i første ledd, som konkretiserer at i 100-metersbeltet langs sjøen og vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Lovverket gjør også byggeforsbudet gjeldende for tettbygde strøk.

Intensjonen med byggeforsbudet er at kommunene skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen gjennom sin planlegging. Det fremgår i Pbl. § 1-8 tredje ledd at forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke "annen byggegrense" er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Gjennom planlegging skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig. Hovedfokuset er å sikre dagens situasjon, samt å tilrettelegge for allmennhetens tilgang til sjøen nå og for fremtiden. Dette gjøres ved å hindre ytterligere tiltak som øker privatiseringen og nedbyggingen av strandsonen (masteroppgave). Ved fastsettelse av annen byggegrense gjennom kommunale planer og/eller reguleringsplaner, kan det generelle byggeforsbudet fravikes og det kan settes ny byggegrense til sjø. Denne grensen kan være både nærmere eller lengre borte fra sjøen enn 100 meter, såfremt allmenne interesser er ivaretatt.

Pbl-2008 tar ikke eksplisitt for seg for tettstedsutvikling i strandsonen. Det fremgår likevel i en

kommentar til Pbl. § 1-8, at store deler av bosettingen i Norge er knyttet til strandsonen. Bestemmelsene i lovverket skal derfor ikke være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i slike områder. Utbygging må imidlertid skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av ivaretagelse av de naturmiljøhensyn som er knyttet til strandsonen, og ikke som enkeltvis dispensasjoner (KMD, 2009). Miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen (ibid.). Kommentaren understreker at hensynet til allmennhetens tilgang til og muligheter for opphold skal vektlegges innenfor byggeområdene.

2.3 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Gjennom statlige planretningslinjer konkretiseres de nasjonale forventningene til planlegging i kommunene og markerer nasjonal politikk på viktige områder. Dette blir gjort gjennom Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (heretter SPR strandsone). Formålet med retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. Strandsonen skal vurderes helhetlig og langsiktig, og skal vurderes konkret i forhold til de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen (KMD, 2011).

Retningslinjene omfatter også by- og tettstedsområder, der behovet for fortetting og byutvikling skal tillegges vekt. Det fremgår at kommunene skal legge retningslinjene til grunn i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader. Fylkesmennene og fylkeskommunene skal også legge

retningslinjene til grunn ved sin medvirkning i det kommunale planarbeidet. De skal om nødvendig fremme innsigelse til planforslag som ikke er i samsvar med retningslinjene. Det fremgår samtidig at statlige og regionale myndigheter skal legge vekt på det lokale selvstyret i vurderingen av om det skal fremmes innsigelse (ibid.).

SPR strandsone legger opp til en geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort (ibid.). Retningslinjene understreker at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder for hele landet, og spørsmål om bygging skal vurderes i forhold til allmenne interesser, som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap, som er beskrevet i Pbl. § 1-8.

Strandsonen i Norge er blitt delt inn i tre hovedområder: kystkommunene i Oslofjordregionen (sone 1), andre områder der presset på arealene er stort (sone 2) og områder med mindre press på arealene (heretter sone 3). Inndelingen er gjort etter en skjønnsmessig vurdering med kommunegrensene som utgangspunkt, der det blant annet er tatt hensyn til SSBs oversikt over bygningspåvirket kystlinje og Ot.prp.nr.32 (2007–2008) om ny plandel i plan- og bygningsloven (ibid.). I vurderingen av arealpresset er det også tatt hensyn til antall dispensasjoner for nye bygninger som er rapportert gjennom kommune-stat-rapporteringen KOSTRA. Videre er det lagt vekt på kriterier som befolkningstall/tilflytting, antall hytter, hvor stor andel av strandsonen som er nedbygd og hvor stor andel som faktisk er tilgjengelig (ibid.).

Retningslinjene beskriver at det ikke er mulig å foreta en geografisk avgrensning som fullt ut tar hensyn til lokale forskjeller innad i den enkelte kommune. Kommuner kan ytterligere differensiere strandsonen i kommuneplanen gjennom Pbl-2008 § 1-8, og det vil være enklere å få tillatelse til å bygge i områder i kommunen med lite press, og vanskeligere i områder der presset er stort. Tiltak skal vurderes i forhold til allmenne interesser.

2.3.1 Områder med mindre press på arealene

Sunnhordlandskommunene, med unntak av Etne, Kvinnherad og Fusa som er plassert i denne sonen permanent, er midlertidig plassert i sone 3. De ligger for øyeblikket i sone 3 som en prøveordning, da Sunnhordland er pilotregion og har fått anledning til å forsøke å lage en interkommunal plan (ibid.) (se kap.?).

Det fremgår i SPR strandsone, at i områder med lite press vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort. Dette vil gi kommunene utenfor pressområdene mulighet til å inkludere 100-metersbeltet langs sjøen i sine helhetlige utviklingsstrategier. Dette innebærer at kommunene kan vedta planer som innebærer utbygging til ulike formål også i 100-metersbeltet (Ibid.).

Det fremgår i retningslinjene at utbygging bør så langt som mulig lokaliseres til områder som er bebygd fra før, slik at utbyggingen skjer mest mulig konsentrert. Utbygging i urørte områder med spesielle friluftsinnteresser, natur- og landskapskvaliteter eller kulturminneinteresser skal unngås (Ibid.). Det fremgår videre at det ikke bør tillates utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Alternative plasseringer bør vurderes og velges dersom det er mulig, og det bør vurderes om tiltaket kan trekkes vekk fra sjøen. Spørsmålet om bygging skal alltid vurderes i forhold til andre allmenne interesser (ibid.). Retningslinjene beskriver at i områder hvor alt tilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet, og der alternativ plassering av tiltak ikke er mulig, skal kommunen ha videre adgang til å tillate tiltak som sikrer en fornuftig samfunnsutvikling. Det fremgår samtidig at det skal legges vekt på tilgjengelighet for allmennheten i form av areal til kyststi, friluftsområder eller

lignende. Videre beskriver retningslinjene at det kan være grunnlag for å tillate tiltak nær sjøen, som for eksempel brygger, naust, næringstiltak m.m. Muligheten for fritidsfiske gjennom å tillate oppføring av naust og brygge skal også tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet (ibid.). Disse hensynene må veies opp mot hensynet til de allmenne interessene og allmenn tilgjengelighet, og mulighetene for felles brygger og naust bør også vurderes (ibid.).

2.4 Nasjonale forventninger til forvaltning av strandsonen

Det fremgår i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging av 2011, at regjeringen forventer at kommunene gjennomfører en god planlegging og forvaltning av strandsonen, og beskriver at folk skal ha tilgang til sjøen, allmenne interesser skal gis fortrinn i 100-metersbeltet. Viktig natur, kulturmiljø og landskap skal bevares, arealbruken i strandsonen skal sees i et helhetlig og langsiktig perspektiv, og det skal tas hensyn til verdier som for eksempel natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap (Klima- og miljødepartementet, 2011). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging av 2015 nevner ikke strandsonen, og viderefører ikke føringene fra det forrige forventningsdokumentet, men understreker likevel at Norge har ulike naturverdier som må tas hensyn til i planleggingen (KMD, 2015).

2.5 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Planlegging etter Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 2014 (heretter SPR samordnet) skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, samt legge

til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet. Retningslinjene skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging (KMD, 2014).

“Bærekraftig byutvikling handler om å dekke de behov og ønsker dagens innbyggere har, uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine” (KMD, 2013 s. 5).

Det fremgår i SPR samordnet at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområder. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk, og nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder (KMD, 2014). Planlegging skal blant annet ta hensyn til overordnet grønnstruktur, viktig naturmangfold, kulturhistoriske og estetiske kvaliteter som bør tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen (ibid.).

2.6 Regionale føringer

2.6.1 Strandsone

Hordaland fylke har per dags dato ingen gjeldende regional plan for kystsonen i Hordaland, da planene som finnes er utdaterte. Det er imidlertid utarbeidet en Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, som ble vedtatt i fylkestinget i 2018 og som for øyeblikket ligger til behandling i KMD. At Hordaland ikke har en gjeldende plan for strandsonen i dag beskrives som en vanskelig situasjon. Det finnes likevel eldre regionale planer og veiledere som fremdeles brukes og følges opp av kommunene (Informant HFK). Disse blir kort presentert i dette kapittelet. Den første fylkesplanen for Hordaland som omhandlet strandsonen, var Fylkesdelplan for kystsona i Hordaland av 2001. Den første planen som kom med retningslinjer, og som for alvor tok for seg

strandsonen var derimot Fylkesplan for Hordaland av 2005. Denne kom før Pbl-2008 ble revidert og byggeforbudet innstrammet, men retningslinjene er likevel aktuelle i dag.

Det fremgår i fylkesplanen at strandsonen skal holdes tilgjengelig for allmennheten slik at verdifulle områder ikke blir nedbygd. Samtidig fremgår det at næringsaktivitet i kystområdene skal få utviklingsmuligheter. Utbygging i strandsonen bør skje i tilknytting til områder som er utbygd fra før og mest mulig konsentrert. Privatisering av 100-metersbeltet langs sjøen skal reduseres for å sikre allmennheten tilgang til strandsonen og sjøområder, og utvikling av allment friluftsliv skal prioriteres før utvikling av private fritidseiendommer (HFK, 2005).

Fylkesplanen var den første og er fremdeles den eneste regionale planen som omtaler byggegrense til sjø. Det fremgår at nye byggeområder skal som hovedprinsipp ikke ligge i strandsonen. Det skal settes byggegrense mot sjø av hensyn til natur, landskap og ferdsel. Denne må gjøres juridisk bindende i kommuneplanen. Byggegrensen bør minimum være 50 meter fra sjøen. I eksisterende boligområder bør byggegrensen være minimum 25 meter (ibid.). I tettsteder skal det vurderes rom for fortetting i strandsonen. Det skal settes en klar ytre ramme for hvor mye tettstedet skal få ekspandere i strandsonen, samtidig som allmennhetens tilgang til strandsonen skal sikres (ibid.).

I 2005 ble også Fylkesdelplan for Sunnhordland utgitt. Fylkesdelplanens strandsonestrategi er å føre en streng plan- og dispensasjonspraksis i ikke-utbygde strandområder. Strategien er å ta vare på natur- og friluftsområder i strandsonen og sikre tilgjengelighet for alle (HFK, 2005b). Fylkesdelplanen beskriver at ved å samle utbygging i strandsonen i tettsteder kan en avgrense tallet på inngrep i urørte strandsoner. Tettstedsstrategien til fylkesdelplanen er å etablere kyst- og fjordlandsbyer som en merkevare i Sunnhordland. I tillegg er det å utvikle forholdet mellom tettstedet og sjøen, samt

sikre allmenn tilgjengelighet til sjøen og ulik bruk for tilreisende og fastboende (ibid.).

Tilknytning til sjøen bidrar til å gjøre stedene attraktive, men det er krevende å utvikle kvaliteter ved stedene som kan bli satt pris på av nye innbyggere og turister (ibid.). Bedre offentlige rom og møteplasser, næringstiltak, kollektivtilbud, servicetilbud, m.m. blir trukket frem som viktige mål for utviklingsarbeidet i etableringen av kyst- og fjordlandsbyene. For at et tettsted skal kunne regnes som kyst- eller fjordlandsby, er det i planen lagt frem flere momenter som det må legges vekt på. Blant dem er offentlig tilgjengelig kai, gjestebrygge og offentlig tilgjengelig strandpromenade, utendørs møteplasser, park, torg eller allmenning, og kontakt til grønnstruktur, friområder o.l. (ibid.).

Den Regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og ytre Hardanger, som trolig snart trer i kraft, har som formål med planarbeidet å sikre en bærekraftig forvaltningen av sjøareal og strandsonen. Retningslinjene som er lagt frem er i stor grad en videreføring av retningslinjene i Fylkesplan for Hordaland av 2005, men understreker at allmenn tilgang til strandsonen i form av strandpromenade, offentlig tilgjengelig kai og parker/byrom/friområde//lokale badeplasser må tilrettelegges i utvikling av boligområde, i by- og tettsteder skal sikres (HFK, 2017).

2.6.2 Funksjonell strandsone

Kartlegging av strandsonen og fastsetting av funksjonell strandsone er en hovedstrategi for den regionale strandsonenpolitikken i Hordaland. Dette skal gi grunnlag for lokalt tilpasset bruk og forvaltning av strandsonen i kommunene (HFK, 2017). Funksjonell strandsone blir definert som: "Den sonen som står i innbyrdes direkte samspill med sjøen, både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Kan være smalere eller bredere enn

100-metersbeltet" (ibid.).

Hordaland fylke er av den oppfatning at 100-metersbeltet ikke passer inn i deres region. Innføringen av funksjonell strandsone har vært en måte å lage en regional og lokal tilpassing til strandsone, der verdiene kartlegges (informant HFK). Kartlegging av funksjonell strandsone innebærer en detaljert analyse av landskapselement. Gjennom en sammenstilling av kjent kunnskap og nye vurderinger kan strandsoneverdiene differensieres basert på fastsatte kriterier. På denne måten kan man definere områder som bør vernes og områder som kan videreutvikles med ny utbygging eller fortetting (HFK, 2017).

Jobben som er gjort med funksjonell strandsone har vært et godt grep. Det er et regionalt ønske om å vise funksjonell strandsone i plan for hele Hordaland, men prosjektet er for øyeblikket lagt på is i påvente av ny regional plan som ligger hos KMD (informant HFK).

2.6.3 Tettsteder

Det finnes ingen regionale planer som eksplisitt tar for seg tettsteder i strandsonen, men i 2015 kom Regional plan for attraktive senter i Hordaland, som inneholder retningslinjer for arealbruk og forvaltning i tettsteder.

Det fremgår blant annet i planen at tettsteder skal være tett utbygd og bygge på stedets historie, særpreg og landskapstrekk. Det skal være tilgjengelig areal for fysisk aktivitet, samt ha utformet offentlige fellesområder som omfatter parker, torg, gater, samt kai og strandlinje (HFK, 2015). Det står også beskrevet at sentrum bør sikre en stedstilpasset blå- og grønnstruktur.

2.7 Interkommunal strandsonenplan for Sunnhordland

Sunnhordlandskommunene er plassert i sone 3 i SPR strandsonen som en prøveordning, da regionen er et pilotprosjekt for differensiert strandsonerforvaltning. Prøveperioden skulle egentlig vært avsluttet i 2014, men har fått utsettelse til 2020, da regionen har fått anledning til å lage en interkommunal strandsonenplan. Målet er at den interkommunale strandsonenplanen for Sunnhordland skal inngå som en del av grunnlaget som KMD skal benytte når de i 2020 skal vurdere hvor Austevoll, Tysnes og de resterende Sunnhordlandskommunene skal plasseres (informant Fylkesmannen i Hordaland).

Hovedformålet med den interkommunale strandsonenplanen for Sunnhordland er å utarbeide en felles interkommunal plan. Planen skal være det overordnede, styrende plandokumentet for arealbruk og forvaltning av areal i strandsonen til de deltakende kommunene. Planen skal vise hvordan statlige planretningslinjer skal forstås for Sunnhordlandsregionen og vise arealformål og hensynssoner for bruk og vern av areal i strandsonen (Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015). Hver enkelt kommune må vedta sin del av planen. Hovedmålsettingen er å ha større grad av lokalt eierskap til planene og dermed styrke lokaldemokratiet ved større grad av lokalt selvstyre i strandsonerforvaltningen i Sunnhordland (ibid.). Dette ønsker de å oppnå ved en forenkling av lovverk/regelverk tilpasset planutfordringene i kystområdene. Det er også et hovedmål at kommunene i planområdet skal bli værende i sone 3. For å etablere kommune(del)planer som i plankart og forskrifter inneholder en differensiert strandsonerforvaltning, har den interkommunale planen tatt i bruk tre virkemidler: Funksjonell strandsonerkartlegging, områdekategorisering og forslag til felles føresegner som tar høyde for en differensiert strandsonerforvaltning (ibid.). Det er i

tillegg utført en overordnet kartlegging av 100-metersbeltet i forkant av fastsettelse av funksjonell strandsonen, som er gjort for både Austevoll og Tysnes.

For å få en differensiert strandsonerforvaltning, er det i planen valgt å dele strandsonen inn i fem strandsonekategorier. Kategoriene gir grunnlag for å definere forvaltningsstrategier innenfor hvert område (ibid.). Kategori C, som er den sonen med mest utbygd areal, inkluderer også tettsteder og grendesentre.

I kategori C fremgår det blant annet at områder som er viktige for allmenne interesser skal sikres før det eventuelt blir gitt tillatelse til tiltak. Dette kan være viktige friluftsområder, sti-nett, badeplasser og andre viktig utendørsareal. Å sikre tilgjengelig/urørt eller tilrettelagt strandsonen innenfor gangavstand for dem som bor nær sjøen bør være et sentralt mål i forvaltningen (ibid.).

Prosessen med den interkommunale strandsonenplanen for Sunnhordland startet i 2011, og planen ble lagt ut til høring i November 2014. Det kom innsigelser fra blant annet Fylkesmannen og flere kommuner, deriblant Austevoll og Tysnes kommune. Det fremgår i innsigelsen fra Tysnes at de mente planen fremstod som et kompromiss mellom kommunene sine ønsker om større egenstyring av strandsonen og føringer fra statlige og regionale myndigheter (Tysnes kommune, 2015).

Det fremgår i videreføringen av innsigelsen til Fylkesmannen fra 2017, at innsigelsene bygget på de overordnede prinsippene som følger av Pbl § 1-8 og SPR strandsonen. Planretningslinjene legger blant annet vekt på plankravet og at de allmenne hensynene her blir vurdert og tatt vare på i størst mulig grad. Dette mente Fylkesmannen ikke kom frem i planforslaget. Fylkesmannen kunne heller ikke se at forslaget differensierte for tiltak i og utenom strandsonen.

Det ble for eksempel foreslått unntak fra plankravet i strandsonen som går lengre enn det kommunene har myndighet til (Fylkesmannen i Hordaland, 2017)

Planen er nå hos samarbeidsrådet for Sunnhordland, og plan med felles forskrifter er blitt sendt ut til kommune i september 2018, før planen blir lagt ut til høring etter Pbl § 11-14. Skal planen bli en realitet må den vedtas i alle kommunene. Det enkelte kommuner mente da de startet med prosessen er ikke det samme som de mener i dag. Det er vanskelig å se at den interkommunale planen klarer å forholde seg til lovverket, slik som lovverket faktisk er, og om samtlige av kommunene klarer å vedta. (informant Fylkesmannen i Hordaland).

3.0 Teori

Det har vært utfordrende å finne teori som eksplisitt tar for seg tettstedsutvikling i strandsonen og generelle prinsipper for utforming som sikrer allmenn tilgjengelighet. Imidlertid finnes det håndbøker, veiledere og planer som tar for seg emnet og som det er mulig å utlede noen overordnede prinsipper for gode tettsteder i strandsonen fra.

3.1 Prinsipper for gode tettsteder i strandsonen

Mange norske tettsteder ligger ved kysten der tilgangen til sjøkanten er en viktig kvalitet og ressurs, og bidrar sterkt til å gjøre stedet attraktivt. En økende sentralisering de siste tiårene har ført til at presset på strandsonen er stort i tettstedene, med utbygginger, utfyllinger i sjø m.m. som tar krav på areal i strandsonen (Miljøverndepartementet 1997). Faren med dette er at områders potensiale som allmenne rekreasjonsområder, også i tettbygde områder, kan bli oversett. Tilgjengelighet til vann er en stor kvalitet og en av de viktigste attraksjonene i landskapet i byer og tettsteder (ibid.). Strandsonen er attraktiv som turområde, møteplass, badeplass og for annet friluftsliv. Strandsonen bør derfor tilrettelegges som en del av grønnstrukturen i byer og tettsteder, gjøres tilgjengelig og utvikles som en kvalitet for stedet (ibid.). Vannfronten bidrar til en klar avgrensing av bebyggelse, og gir rom hvor landskap og bebyggelse kan oppleves i sammenheng. Ved å ha en bevisst plassering av bebyggelse langs vannfronten, kan strandsonen bli en estetisk kontrast til de bygde omgivelsene. Vannet har også stor verdi for flora, fauna, og utlufting av forurenset luft i området. Ved en tilfeldig utvikling av et område kan man miste viktige elementer i en bærekraftig utvikling av tettsteder (ibid.).

I all tettstedsplanlegging, uavhengig av om den ligger i strandsonen eller ikke, så er det viktig

å utforme tettstedene med mennesket som utgangspunkt. Jan Gehl beskriver i sin bok *Byer for mennesker* av 2010, at slaget av kvalitet står i den lille skala. I kapittel 4, tar forfatteren for seg temaet «Byer i øyehøyde», og beskriver at overalt hvor mennesker ferdes i byer, bør god bykvalitet i øyehøyde være en elementær menneskerett (Gehl, 2010). Jan Gehl legger frem 12 kvalitetskriterier for etablering av byer i øyehøyde, og blant de mest aktuelle for min oppgave er:

- Muligheter for å gå – plass til å gå, adgang for alle m.m.
- Muligheter for opphold – oppholdssoner m.m.
- Muligheter for å se – uhindrede siktlinjer, interessante utsikter m.m.
- Muligheter for utfoldelse/aktiviteter – invitasjon til fysisk aktivitet, mosjon, lek m.m.
- Estetiske kvaliteter og positive sanseintrykk – fine utsikter, grønnstruktur, vann m.m. (Gehl, 2010 s. 249)

Dette har også stor overføringsverdi til tettsteder i strandsonen. I strandsonen er det viktig å etablere rom som inviterer til ferdsel og opphold for alle, og som samtidig legger opp til en aktiv bruk av dem. Siktlinjer er viktige å ivareta/etablere for å best mulig forene tettstedet med sjøen slik at bebyggelsen ikke fremstår som en barriere, men har en visuell kontakt med sjøen.

Etablering av gode byrom er essensielt for å skape gode tettsteder.

“Byrom er mellomrommene, de urbane rekreasjonsområdene og fellesskapets møteplasser til hverdag

og fest. Gode byrom fungerer som byens lim og gjør stedene mer levende og inkluderende. De fremmer byliv og aktiviteter og gjør det attraktivt for lokalbefolkningen, besøkende og næringslivet”. (KMD, 2016, s. 6).

Byrommene ved sjøen har vann som et dominerende element og er ofte identitetsbærende med en rik historie. Vannet gir særpreg til byrommet og binder flere ulike byrom sammen i en tydelig identitet (KMD, 2016). Attraktiviteten til tettstedet kan heves gjennom gode oppholdsarealer ved vannkanten med plasser, trapper, promenader, stier og badeplasser skaper direkte kontakt med sjøen. Oppholdsareal bør legges mot sjøen og lokaliseres gunstig ift. sol, lokalklima og tilgjengeligheten til sjøen. De blågrønne byrommene bør planlegges og skjottes slik at de tilfører byen kvaliteter. Det er også viktig at alle blågrønne byrom og forbindelser planlegges som en del av en overordnet grønnstruktur (ibid.).

Allmenn tilgang til strandsonen og fri ferdsel handler også i stor grad om friluftsliv. I tettstedsammenheng handler dette om å benytte seg av byrommene og grøntområdene i nærmiljøet til rekreasjon. «Urbant friluftsliv» er friluftsliv som veksler mellom turer i naturområder og i urbane miljøer. Urbant friluftsliv bruker byromsnettverket av gater, parker, byrom, havnepromenader m.m. der forbindelsene kobles til turstiene i de bynære naturområdene. Dette gir nærrekreasjonsområder med bredde og mangfold som gjør tilbudene attraktive for allmennheten, og tilfører en kvalitet til tettstedet. (ibid.).

Ved å etablere en havnepromenade/kyststi kan man styrke kontakten med sjøen i tettstedet. Langs en havnepromenade utgjør vannet og det maritime livet det gjennomgående tema og en sammenbindende kvalitet. Ved å legge en trase lengst mot sjøen vil det være mulig å etablere flere steder med fysisk kontakt med vannet. Miljø, allmennhetens

tilgjengelighet og området unike historie bør legges premissene for utviklingen (Oslo kommune, 2017). Det er viktig å etablere gode tverrkoblinger og allmenninger langs havnepromenaden for å skape økt kontakt mellom vannet og byen. Tverrkoblinger leder folk fra byen til promenaden og omvendt. Ved å markere koblingene tydelige, brytes promenaden ned i lett lesbare deler publikum kan orientere seg etter (ibid.). For å øke verdien av å bevege seg langs fjorden, samt være et bindeledd mellom sjøen og tettstedet, er det også behov for å integrere flere steder for opphold og aktivitet langs havnepromenaden. Bebyggelsen i tettstedet bør utformes slik at både fjordlandskapet og bylandskapets karakteristiske trekk opprettholdes og videreutvikles. Dette innebærer at det bakenforliggende tettstedet må bindes sammen med promenaden (ibid.).

Historisk sett har de fleste tettstedene i Norge tatt form rundt sjøkanten med sjø og fiske som transportvei. Sjø som transportvei er fremdeles svært viktig og en identitetsskapende kvalitet for tettsteder ved sjøen. Det bør tilrettelegges for gjestehavn/kai for dem som kommer sjøveien, og det bør være offentlige brygger og pirer som åpnes for offentlig ferdsel, slik at det er mulig å legge til med fritidsbåter. Det maritime på og langs sjøen bør være en viktig del av opplevelsen av området, og ikke minst ved havnepromenaden (ibid.).

4.0 Metode

4.1 Valg av metode

Forskningsmetoder handler i hovedsak om hvordan man skal tilnærme seg virkeligheten i forskningen (Askheim & Grenness, 2008). Det er to hovedkategorier av forskningsmetoder: kvantitativ og kvalitativ. I denne masteroppgaven har jeg anvendt kvalitativ metode. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte fremfor opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer (Malt, 2015). I kvalitative studier observerer man først et fenomen, for så å forsøke å finne mønstre som kan danne en bedre forståelse av tematikken som studeres.

Ved valg av metode tok jeg utgangspunkt i problemstillingen min og hva jeg ønsket å belyse med oppgaven. Jeg fant derfor ut at kvalitativ metode var den metoden som passet best for oppgaven min, fordi jeg hadde behov for å gjøre en case-studie, med intervjuer og dokumentstudier i forbindelse med datainnsamlingen.

4.2 Komparativ studie av to case-områder

Oppgaven kan også sies å være en komparativ case-studie. Dette er ikke en metode i seg selv, men et nyttig verktøy og undersøkelsesopplegg.

Oppgaven ser på to case-områder, der de sammenlignes for å belyse likheter og forskjeller innad i regionen. Ved å se på to case-områder vil jeg få et bredere kunnskapsgrunnlag, samt få et større innblikk i tematikken. Case-områdene analyseres først hver for seg, før forskjellene og likhetene belyses i diskusjonen og sees opp mot lovverk og nasjonale føringer. Dette danner grunnlaget for å kunne trekke eventuelle slutninger basert på funnene og avslutningsvis kunne svare på problemstillingene.

4.3. Valg av case-område

I valg av case var jeg tidlig klar på at jeg ønsket å se på tettsteder i kommuner med mindre press på arealene langs sjøen jf. SPR strandsone. Veilederen min nevnte tidlig i prosessen at Hordaland kunne vært et aktuelt fylke i valg av case, da det finnes svært lite forskning på strandsonen i fylket etter Pbl-2008, og særlig knyttet til planlegging av tettsteder lokalisert ved sjøen. Jeg kontaktet Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordaland, og informantene gav meg tips til aktuelle case-områder. Basert på tipsene jeg fikk av dem, kom jeg frem til to case-områder: Områderegulering for Våge sentrum, Tysnes kommune, og områderegulering for Storebø sentrum, Austevoll kommune. Begge kommunene ligger i regionen Sunnhordland, og er kategorisert som sone 3: områder med mindre press på strandsonen i SPR strandsone.

Kommunene ligger forholdsvis nært Bergen kommune, og er øykommuner med en lang kystlinje. I november 2016 ble områdereguleringen for Våge godkjent, og i Januar 2018 ble områdereguleringen for Storebø lagt ut til offentlig ettersyn. At case-områdene er såpass "ferske" gjør at funnene som blir gjort forhåpentligvis vil være av større verdi. Dette er årsaken til valget falt på Våge og Storebø, selv om områdereguleringen for Storebø sentrum enda ikke er vedtatt.

Selv om jeg ser på to kommuner, vil det likevel være et for lite utvalg til å kunne generalisere mine resultater. Oppgaven vil heller forhåpentligvis bidra til å si noe om situasjonen i valgte case-områder, og eventuelt kunne brukes som et eksempel for hvordan allmenn tilgang til strandsonen ivaretas i tettstedsplanleggingen i Sunnhordland.

4.4 Metode for datainnsamling

I datainnsamlingen er dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer benyttet. I lys av problemstillingen der jeg skal se på hvordan allmenn tilgjengelighet til strandsonen ivaretas i områdereguleringene for tettstedene Våge og Storebø, har dokumentanalyse av områdereguleringene vært sentralt. Jeg har gått gjennom planbeskrivelser, bestemmelser og plankart, samt saksdokumenter frem mot vedtak/dagens situasjon for å få best mulig innblikk i saken. Videre har lovbestemmelser og nasjonale føringer: Pbl-2008, SPR strandsoner, og SPR samordnet vært viktige å analysere, for å tolke deres formålet og finne ut hvordan case-områdene har forholdt seg til de i planleggingen. På regionalt nivå er det flere regionale planer som omhandler strandsonen, men samtlige er å anse som utdaterte. Likevel har særlig Fylkesplan for Hordaland av 2005, Fylkesdelplan for Sunnhordland av 2005 vært viktig å analysere, selv om fokuset på regional planlegging i oppgaven ikke er så stort.

Dokumentstudiet ble videre viktig for å kunne utforme spørsmål til intervjuene, som videre kunne bidra til å svare på problemstillingene mine.

Intervjuer er en metode som bidrar med empiriske data for å bedre kunne svare på mine problemstillinger. Jeg har i denne oppgaven valgt å anvende semistrukturerte intervjuer. Dette for å ha en viss struktur på intervjuene og sikre at nødvendige spørsmål blir stilt, samtidig som man er åpen for andre relevante elementer som kommer fram. Semistrukturerte intervjuer foregår som en samtale og har ikke en streng form. Likevel har det vært min rolle å styre intervjuet slik at nødvendige temaer og spørsmål blir belyst og at intervjuet holdt seg til tematikken.

Grunnet masteroppgavens tidsmessige begrensninger, har det vært viktig å begrense antall informanter. Jeg har derfor kun intervjuet én

person fra hver instans. Jeg har intervjuet totalt fire informanter: En representant fra Fylkesmannen i Hordaland, en fra Hordaland fylkeskommune, en fra Tysnes kommune og en fra Austevoll kommune. Foruten representanten fra Austevoll som er kommunepolitiker, jobber alle med plansaker. Samtlige intervjuer varte cirka en time.

Det ble utarbeidet fire ulike intervjuguider, der enkelte av spørsmålene har blitt stilt alle informantene. Guidene er ikke fulgt slavisk, men har fungert som en støtte gjennom intervjuene og har sikret at jeg har fått stilt alle relevante spørsmål. Vedlegg A - C viser en kort sammenfatning av spørsmålene som ble stilt. Samtlige av intervjuene ble tatt opp på bånd, med godkjennelse fra informantene. Dette ble videre transkribert ordrett, og aktuelle funn er tatt med videre inn i empiridelen.

4.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet omhandler forskningens troverdighet (Silverman, 2014). I arbeidet med masteroppgaven har det i dokumentanalysen vært viktig å gå gjennom dokumentene nøye for å unngå misforståelser. I intervjuene ble det dermed spurt rundt områdereguleringene og saksgangen, slik at uklarheter ble oppklart. I intervjuene har det vært viktig å stille tydelig spørsmål slik at informantene har forstått riktig og kan svare korrekt.

Intervjuene som ble tatt opp på bånd har bidratt til at jeg kan dobbeltsjekke det opp mot hva som står i dokumentene, og på denne måten validere det som er blitt skrevet. I uklarheter under transkriberingen, eller der intervjuene ikke har samstemt med funnene i dokumentene, har jeg kontaktet informanten for avklaring.

Ved å kun intervjuer en informant fra hver instans, kan dette bidra til at validiteten er noe lavere enn om jeg hadde intervjuet flere. Jeg har likevel vært heldig å få intervjuer fagkyndige som har mye erfaring med tematikken til oppgaven, og som vil bidra til at validiteten i oppgaven er god.

4.6 Feilkilder

Grunnet masteroppgavens tidsmessige begrensninger har jeg valgt å fokusere på færrest mulig informanter med relevant innsikt i tematikken. Det kunne likevel vært hensiktsmessig å intervjue et større utvalg av informanter for å styrke oppgaven. I forbindelse med intervjuene er en mulig feilkilde at spørsmål kan være stilt på en kritisk måte, eller har hatt en ordlyd som har påvirket informantens svar. På bakgrunn av funn i dokumenter, er det også mulig at jeg ikke har klart å holde meg så nøytral som jeg burde i intervjuene. Det er således ikke sikkert at informantene har svart korrekt, eller har vektlagt sine personlige meninger og oppfatninger i sine svar, fremfor å svare for instansen de representerer. En feilkilde kan også være at det har oppstått misforståelser og feiltolkninger i dokumentanalysen. Likevel har jeg sett intervjuene og dokumentstudiet opp mot hverandre for å hindre dette.

4.7 Etiske avveininger

I forbindelse med intervjuene har det vært viktig at informantene har fått tilstrekkelig og forståelig informasjon om forskningsprosjektet, og at de deltar frivillig. Informantene har fått bestemme tid og sted for intervjuet og fått tilsendt tematikken og problemstillingen i forkant av intervjuene, slik at de har kunnet forberedt seg. Samtlige informanter har vært velvillige til å stille opp. Intervjuene er blitt tatt opp på bånd etter samtykke fra informantene og samtlige informanter er i oppgaven anonymisert. Jeg har gjennom hele oppgaven vært konsekvent på at informantenes utsagn fremstår som forvaltningsaktøren, fremfor dem selv som privatperson.

5.0 Områdebeskrivelse

Dette kapitlet presenterer Tysnes og Austevoll kommune og tettstedene Våge og Storebø der områdereguleringene er lokalisert.

5.1 Tysnes kommune

Tysnes er en øykommune med et samlet areal på 255 km² og innehar en 479 kilometer lang strandlinje (Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2010), bestående av 71 store og små øyer lengst nord i Sunnhordland (se figur 2). Kommunen har siden andre verdenskrig hatt nærmest en kontinuerlig tilbakegang i folketallet og Innbyggertallet ligger i dag på omlag 2862 (SSB, 2018). Det finnes nærmere 1400 fritidsboliger og sett i forhold til tallet på fastboende er Tysnes den største hyttekommunen i Sunnhordland (Tysnes kommune, 2014). Tysnes er i dag for mange en ferieøy der tilgang og bruk av strandsonen er en essensiell kvalitet for både besøkende og fastboende.



Figur 2: Oversiktskart over Sunnhordland

5.1.1 Våge

Det største tettstedet i kommunen er Våge, med 718 innbyggere (Thorsnæs, 2017). Bosetningen har tatt form rundt sjøkanten med sjø og fiske som transportvei og næringsgrunnlag. I Våge sentrum finnes dagligvarebutikk, bensinstasjon, butikker og andre servicetilbud som de aller fleste på øyen benytter seg av. Fra Våge går ferjesambandet Våge-Halhjem og knytter Tysnes med fastlandet. Ferjekaien tar krav på et stort sentrumsareal og er på mange måter livsnerven i tettstedet (se figur 4). Tilhørende havne- og kaiområder er populære sentrumsareal og sommerstid er det yrende liv i Våge, der hyttefolk og tilreisende med båt setter sitt preg over området.



Figur 3: Kart over Tysnes kommune

5.2 Austevoll

Austevoll er en øykommune nordvest i Sunnhordland med et samlet areal på om lag 114,2 km² og innehar en strandlinje på om lag 766 kilometer (Samarbeidsrådet for Sunnhordland 2010). Kommunen består av 667 øyer, holmer og skjær ytterst mot havgapet i vest (se figur 5).

Etter andre verdenskrig hadde Austevoll et relativt stabilt folketall frem til midten av 1980-tallet. Siden siste halvdel av 1990-tallet har folketallet økt i kommunen med gjennomsnittlig 1,6 prosent årlig, mot 1,3 prosent i hele Hordaland (Thorsnæs, 2017b). Austevoll kommune har i dag 5197 innbyggere (SSB, 2018). Kommunen er landets største fiskerikommune og har en høy næringsaktivitet og verdiskaping knyttet til dette (Austevoll kommune, 2018). Austevoll er også for mange en ferieøy, der bruk og tilgang til sjøen er en essensiell kvalitet - også for turistnæringen i kommunen.



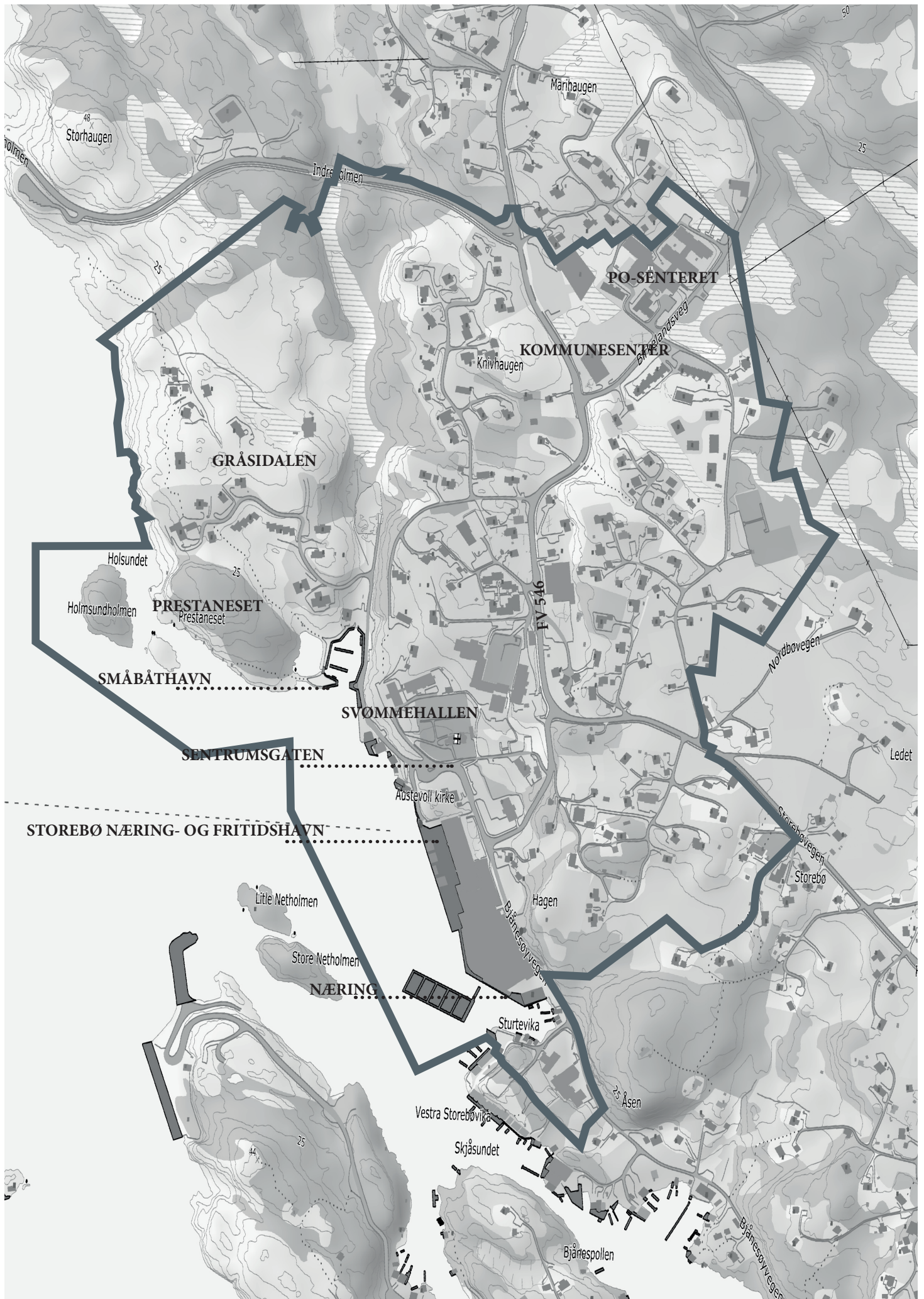
Figur 5: Oversiktskart over Sunnhordland

5.2.1 Storebø

Det største tettstedet i Austevoll kommune er Storebø med om lag 1377 innbyggere (Thorsnæs, 2017b). Storebø innehar videregående skole, handelssenter, administrasjonssenter m.m. Tradisjonen i kommunen er, på lik linje med de fleste øykommuner, en bosetning og stedsutvikling tatt form rundt sjøkanten med sjø og fiske som transportvei og næringsgrunnlag. Utviklingen på Storebø har dog de siste 20-30 årene vært orientert rundt hovedveien (FV 546) som går gjennom området. Strandsonen på Storebø preges av havneområder knyttet til fiskerinæringen, samt naustrekker og kaianlegg (se figur 7) Tettstedet ligger fem minutters kjøretur unna ferjesambandet Huftamar-Krokeide som forbinder kommunen med fastlandet, og nærheten til Bergen gjør at mange jobbspendler til og fra kommunen.



Figur 6: Kart over Austevoll kommune



Figur 7: Kart over Storebø sentrum

5.3 Kommuneplaner

Denne delen presenterer kort hva kommuneplanene sier om strandsonen og visjonen for tettstedene. Dette er gjort å for kunne se det opp mot områdereguleringene senere i oppgaven.

5.3.1 Tysnes kommune

Det fremgår i samfunnsdelen til Tysnes kommune at tettstedsstrukturen i kommunen skal videreføres gjennom kommunen sin arealpolitikk. Videreutviklingen av tettstedene skal ta hensyn til landskap, natur og eksisterende bebyggelse slik at fremtidige boligområder også blir attraktive steder å bo. Kommunen skal stimulere til fortetting av eksisterende boligområde, og i tilknytning til tettstedene skal arealplanen sikre tilgang til friluftsområder og til båthavner (Tysnes kommune, 2003).

Det fremgår i kommuneplanens arealdel for Tysnes kommune at mye av eksisterende bebyggelse og næring ligger i strandsonen. Slik har det vært i lange tider, og slik ønsker også kommunen at det fremdeles skal være. Kommunen ser på strandsonen som et viktig aktivum, og bidrar til å gjøre kommunen attraktiv for både fast bosatte og fritidsbosetning (ibid.).

I kommuneplanens arealdel fremgår det at Tysnes ønsker å fortsette med Våge som det største handelssenteret. Tysnes har et stort behov for å bygge et sterkere senter i tettstedene, og et sterkt handelssenter der aktivitet skaper aktivitet. Våge må bli sterk nok til å tåle at ferjen forsvinner fra området ved ny ferjefri E39, og det er et mål å styrke Våge som et handelssentrum for fremtiden. Dette har vært bakgrunnen for igangsettelsen av områdereguleringen for Våge sentrum (Tysnes kommune, 2010)

5.3.2 Austevoll kommune

Det fremgår i kommuneplanens samfunnsdel at kommunen vil satse på en videreutvikling av Storebø som handels- og kommunesenter, og beskriver at det er viktig at storebø får utvikle sin sjøfront, og får utviklet området med sentrumsfunksjoner (Austevoll kommune, 2013). Det fremgår videre at strandsonen er et av Austevoll sine fortrinn både for verdiskaping, rekreasjon og trivsel. Kommunen sitt mål er å bruke strandsonen aktivt for å sikre videre verdiskaping, samt trivsel for innbyggerne. Dette skal sikres gjennom tilgang til naust, båtplas-ser og friluftsområder (ibid.).

Det er et kommunalt mål å sette av tilstrekkelig areal for å sikre tilgang til sjø, naustområder, næring og friluftsområder. Kommunens strategi for å oppnå disse målene er å aktivt delta i den interkommunale strandsonestrategien for Sunnhordland som skal jobbe for blant annet at kommunene aktivt kan bruke strandsonen for å sikre bosetting og næringsliv og for å sikre urørt og egnet strandsone for allmennheten og friluftsliv (ibid.).

Det fremgår i kommuneplanens arealdel at store deler av strandsonen ikke skal utbygges, og kommunen sikrer med dette et attraktivt friluftsliv og områder for rekreasjon (Austevoll kommune 2012). For Storebø-området er det i arealdelen presisert at det skal utarbeides en områdeplan for å ta bedre hensyn til virkningene av en videre utvikling og fortetting i området. Byggegrensen til sjø i utbyggingsområder er i arealdelen satt til 25 meter (ibid.), i tråd med Fylkesplan for Hordaland av 2005.

6.0 Empiri

I dette kapitlet presenteres resultatene fra de kvalitative forskningsintervjuene, samt dokumentanalysen. Områdereguleringene blir presentert hver for seg med tilhørende plankart og illustrasjoner, og blir presentert helt frem mot endelig vedtak/dagens situasjon. I hver beskrivelse er det underkapitler som oppsummerer allmenn tilgjengelighet og annen byggegrense. Enkelte sitater fra informantene er blitt fremhevet i eget avsnitt og i kursiv for å tydeliggjøre viktige poeng.

6.1 Områdereguleringsplan for Våge sentrum

Områdereguleringen for Våge sentrum tar innledningsvis for seg retningslinjene til SPR strandsone og beskriver at de i stor grad har tatt hensyn til, og vurdert de ulike punktene så langt det har latt seg gjøre. Planen gjengir også at i områder der all tilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet vil kommunen ha tilgang til å tillate tiltak for å ivareta hensynet til en fornuftig samfunnsutvikling (Tysnes kommune, 2017).

Det var ikke fastsatt annen byggegrense langs strandsonen i Våge i verken kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner i området. Dette betyr at 100-metersbeltet gjaldt over store deler av sentrum. Det fremgår at det dermed har vært viktig i områdereguleringen å vektlegge miljøpåvirkninger og hensynet til allmenn tilgjengelighet i fastsettelse av byggegrensen (ibid.). I fastsettelse av annen byggegrense har kommunen tatt utgangspunkt i råd og retningslinjer i Fylkesplan for Hordaland av 2005. Hovedmålene, rammene og strategiene til planprogrammet for den interkommunale planen for strandsonen i Sunnhordland er også lagt til grunn ved utarbeidelse av plan, og plassering av

nye og eksisterende byggeområder (ibid.). Bruk av strandsonen aktivt for å sikre bosetting og næringsliv, og fortetting og bevaring av allment tilgjengelige grøntområder, blir trekt frem som hovedfokus. Tysnes kommune har engasjert seg i å bli en kyst- og fjordlandsby, og en del av Sunnhordland som en kyst- og fjordlandsbydistrikt som ble lagt frem i Fylkesdelplan for Sunnhordland av 2005. Strategiene som fremgår har vært med på å forme reguleringsplanen (ibid.).

I November 2012 ble planprogram for områdereguleringen for Våge sentrum kunngjort av Tysnes kommune, og i Januar 2014 ble områdereguleringen lagt ut til offentlig ettersyn. Hensikten med områdereguleringen for Våge var å styre den videre utviklingen av handelsstedet. Formålet var å utvikle et attraktivt sted med et sterkt sentrum og utvikle Våge til en levende fjordlandsby i Sunnhordland. Tidligere har mye av utviklingen skjedd gjennom dispensasjoner, men med denne planen ønsket kommunen å tenke mer strategisk og framtidrettet. Det fremgår i planen at det har vært viktig i planprosessen å ta vare på og videreutvikle sentrum ved å tilrettelegge for fortetting og bygge oppunder det preget Våge har i dag (Tysnes kommune, 2017).



Figur 8: Bildet viser ferjekaien, sett fra nord på Vågsneset

Planområdet for Våge sentrum er på ca. 424 daa og går fra Klokkargården og ferjekaien i nord, i grense mellom Våge og Lande i vest, langs fylkesveg 49 til og med Sjevågen og Tysnes kirke i sør-øst.

Vågsneset og sjøområdene inngår også i planområdet (se figur). I området finnes areal nytt til bygninger, samferdsel, jordbruk, og småbåthavn m.m. Det er et relativt avgrenset sentrumsområde og bebyggelsen innenfor planområdet er spredt og variert. I gjeldende kommuneplan for Tysnes kommune, er planområdet i arealdelen i hovedsak avsatt til kombinert bygge- og anleggsformål, næringsvirksomhet, bosteder, offentlig- eller privat tjenesteyting, havn, småbåthavn og kombinerte formål i sjø (ibid.).

Forholdet mellom tettstedet og sjøen har alltid vært viktig for Våge, og skal styrkes videre gjennom planforslaget. Planen beskriver at reguleringsformålene gjenspeiler mye av bruken i dag innen hver eiendom i planområdet. Det fremgår at det er planlagt arealbruk som støtter opp om Våge sin målsetting som handelssentrum og fjordlandsby. Det er også åpnet for en fortetting av boliger i de sentrumsnære områdene, for å gi liv til sentrumsområdet og handel i sentrum (ibid.).

I planen er det regulert inn en utvidelse av dagens ferjekai, med ny molo/bølgebryter som kan ta imot større båter og fungere som offentlig kai. Det åpnes også for en utvidelse av småbåthavnen (heretter havnen) i tilknytning til ferjekaien, samt småbåthavnen på Kuholmen, øst for Sjevågen. Ytterst på ferjekaien er det regulert inn et område kombinert område for bolig og næring, som skal kunne tilføre nye sentrumsfunksjoner til området.

Veien mellom ferjekaien i nord og Våge senter i sør er regulert som miljøgate. Planen beskriver at det er særs viktig å ta vare på eksisterende siktlinjer mot sjø fra denne. Miljøgaten binder områdene bedre sammen, samtidig som det dannes et uterom som stimulerer til ferdsel og skaper utendørs møteplasser.

Området vest for ferjekaien er utviklet til et konsentrert boligområde med innslag av servicefunksjoner. Området vest for miljøgaten åpner også opp for en tett utbygging.

På Vågsneset er det regulert inn bebyggelse av liten skala og av en åpen karakter. I hovedsak er eksisterende boliger og naust regulert inn, samtidig som det er vurdert en utviding av disse. Nordsiden av Vågsneset består av bygninger svært nært sjø, og naust tilknyttet boliger på samme eiendom, og blir omtalt som karakteristisk for Våge sentrum. Kommunen ønsker ikke å videreføre naustformål i sentrumsplanen, og regulerer arealet til boliger (ibid.). Nordvest på Vågsneset er det regulert inn et torg i tilknytning til eksisterende badebasseng og kai. Ytterst på Vågsneset er det regulert inn en videreføring av eksisterende bebyggelse, der det er regulert inn flere eiendomsgrenser slik at bebyggelsen holder den åpne karakteren. Områder som ligger klemmt mellom, nært knyttet eller definert av terrengforholdene er videreført i planen som boligformål (ibid.). Det fremgår i planen at hovedveien på Vågsneset er offentlig, mens hver enkelt innkjøring til eiendommene er privat.

For å øke byggearealet i det sentrumsnære området i Sjevågen, åpner planen for en utfylling av den indre delen av vågen. Dette er blitt gjort for å styrke ressursgrunnlaget og tilflyttingspotensialet i Våge (ibid.). I Sjevågen fremmer planforslaget en mer konsentrert utbygging med service og næring i underetasjen. Dette for å bygge opp under målet om å bli et handelssentrum og fjordlandsby. Arealet langs den planlagte sjøfronten i Sjevågen er i følge planen lagt til rette for torg og grøntområde, og skal kunne brukes til flere formål. Området knytter seg til nordsiden av Vågsneset ved et lavt landskapsdrag gjennom neset, der det er regulert inn en lett opparbeidet gangvei. Det er også regulert inn offentlig kyststi langs sjøkanten i sør som forbinder Vågsneset med Sjevågen.

Størsteparten av grønnstruktur er regulert inn sør på Vågsneset og ned mot sjøen i Sjevågen. Det er

også regulert inn et område ved Kuholmen i tilknytning til småbåthavnen, som beskrives som en badeplass. Et lite område nord på Vågsneset, og badeplassen nordvest på Vågsneset er også regulert til grønnstruktur.

6.1.1 Allmenn tilgjengelighet til sjø

Det fremgår i områdereguleringen at det er planlagt areal som støtter opp om Våge sin målsetting som handelssentrum og fjordlandsby. “Det er lagt opp til offentlige badeplasser, og grønnstruktur er regulert inn med tilhørende forskrift som sikrer disse og bruken av dem. Fortau, gang- og sykkelveier, turstier og torg skal sikre tilgjengelighet og bruk for alle i Våge sentrum” (Tysnes kommune, 2017, s 35).

Planen omtaler Våge sentrum i dag som et fint utformet oppholdsområde med tredekke, trapper, flytebrygger m.m. Dette omhandler havnen ved Våge ferjekai, og er det området som fremstår som mest offentlig og tilgjengelig i sjøkanten i sentrumsområdet. Den planlagte utvidelsen av kaien, og småbåthavnen er regulert som offentlige areal og videreutvikler dagens bruk der strandsonen er allmenn tilgjengelig (se figur 12).

Torget i Svevågen er regulert offentlig og tilgjengelig et nytt sentrumsområde til Våge som ligger helt ut i sjøkanten. Gangveien og kyststien som forbinder Svevågen med Vågsneset er offentlig



Figur 10: Privat vei nordøst på Vågsneset

og tilgjengeliggjør grøntområdet og strandsonen for allmennheten sør på Vågsneset. Det lille grøntområdet som er regulert inn nord på Vågsneset, tilgjengeliggjør også strandsonen for allmennheten. I intervju med informant i Tysnes kommune, ble det spurt om områdereguleringen ivaretar allmenne interesser og tilgang til strandsonen tilstrekkelig. Informanten i Tysnes kommune forteller at grøntområder, sentrumstorg, kyststi, to badeplasser og en lang kaifront ivaretar allmenne interesser i områdereguleringsplanen, og legger til:

“Totalt er det ca. 50 % tilgjengelig strandsonen for allmennheten i planen. Dette er brukbart for en sentrumsplan”.

6.1.2 Byggegrense mot sjø

På ferjekaien og frem til torget ved badeplassen følger “annen byggegrense” formåls grensen, og er satt til 0 meter fra sjø som en videreføring av dagens situasjon (se figur 12). I Svevågen er også byggegrensen satt til sjøkanten med utfylling. I boligområdene nord og øst på Vågsneset ble byggegrensen satt til 0 meter fra sjø av kommunen, for å bygge oppunder karakteren til Vågsneset: Et villaområde i sjøkanten (informant Tysnes kommune). Dette ble grunnlaget for en interessekonflikt, der “annen byggegrense” til slutt ble endret og satt til 5 meter fra sjø i dette området. Oppgaven skal videre se på saksgangen frem mot dette endelige vedtaket.



Figur 11: Tilgjengelig strandsonen nord på Vågsneset

6.1.3 Saksgang

Det kom totalt 37 innsigelser til områdereguleringen for Våge sentrum. Blant dem var Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen. I innsigelsen fra HFK kommenterte de at de så positivt på reguleringen av Våge sentrum for å få en planmessig og god videre utvikling av området. HFK hadde ikke innsigelser knyttet til strandsoneverdiene, men i intervju med informanten i HFK ble det spurt hvordan de mente allmenne tilgjengelighet til strandsonen var ivaretatt i områdereguleringen. Informanten i HFK forteller at uttalelsene som ble gitt, ikke er typisk for måten de følger opp planene i dag, og forteller at i Våge har vekst stått i tankene og trumfet allmenne interesser, og forteller videre:

“Den interkommunale og regionale kystsonenplanen har som formål at i tettsteder kan det bygges nærmere enn 100 meter, men man skal ivareta strandsoneverdiene og bruke de til allmennheten og som et gode i en sentrumsutvikling. Sentrumsplanen for Våge skiller seg derfor ut negativt”.

Informanten i HFK forteller videre at områdereguleringen ikke har tatt hensyn til retningslinjene i SPR strandsonen, kun delen om sone 3 som omhandler en lavere terskel for utbygging i strandsonen. Informanten mener kommunen kun leser denne og ignorerer de andre punktene i SPR strandsonen. Informanten forteller også at planen ikke i særlig grad har ivaretatt føringene og målene som er gitt i Regional plan for attraktive sentrum i Hordaland av 2015. I denne fremgår det at sentrum skal ha gode parker, lekeplasser og allmenn tilgjengelige areal for fysisk aktivitet. Dette er ifølge informanten en regional plan som kunne vært svart mer på i områdereguleringen for Våge.

Fylkesmannens innsigelse til områdereguleringen var mer omfattende og var hovedsakelig knyttet til Vågsneset. Dette gjaldt manglende ivaretagelse av strandsonen i byggeområdene med særlig fokus

på total nedbygging av strandsonen i byggeområdene på Vågsneset og manglende tilrettelegging av gangsti langs sjøen/stranden (Fylkesmannen i Hordaland, 2017). Byggegrensen ble satt i sjøkanten, og fylkesmannen etterlyste tilstrekkelige utgreiinger og vurderinger av virkningen for strandsonen av planen. Fylkesmannen mente videre at planen la opp til en fullstendig nedbygging av strandsonen i byggeområdene innenfor planområdet, og at dette vil være i strid med overordnede nasjonale hensyn. Allmenn tilgjengelighet til sjø og strandsonen skal også sikres i tettbygde områder, og vil være en viktig kvalitet ved en videre fortetting (ibid.).

Informanten hos Fylkesmannen forteller at det er bra at Tysnes kommune åpnet for stor utbygging og fortetting i Våge. Det er da desto viktigere at sjøfronten, med de kvalitetene de har, på Vågsneset for eksempel, ikke blir totalt nedbygd. Informanten legger samtidig til:

“Skal du ta et sted slik som for eksempel Våge inn i en mer urban virkelighet, må du basere deg på at strandsonetilgangen blir enda viktigere jo mer folk man får inn på stedet”.

Innsigelsen til Fylkesmannen ble tatt til etterretning i kommunen, og revidert planforslag ble lagt ut på ny offentlig høring i Mars 2016, der “annen byggegrens” fremdeles var satt til 0 meter fra sjø på Vågsneset. Etter dialog mellom Tysnes kommune og Fylkesmannen kom det frem at innsigelsene fremdeles stod ved lag. Det fremgår i videreføring av innsigelsene fra Fylkesmannen at de ikke kan se at det er mulig for å åpne for en utvikling med en fullstendig nedbygging av strandsonen slik som planene legger opp til. Selv om boligområdet på Vågsneset er privatisert, vil en ytterligere utbygging være i strid med de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen (Fylkesmannen i Hordaland, 2016).

Tysnes kommune svarte i en kommentar til innsigelsene fra Fylkesmannen som omhandlet Vågsne-

set: ”Disse områdene er privatisert og utbygd i dag, hele ideen med differensiert strandsonerforvaltning må være at en kan få lov til å differensiere” (Fylkesmannen i Hordaland, 2017). Tysnes kommune mente at det måtte være rom for en fortetting og utbygging som vist i vedtatt områderegulering. Kommunen ønsket å skape en kystby helt ned i fjæresteinene. Allmenn tilgjengelighet til strandsonen var i følge dem, sikret med offentlig kai, badeplass, friluftsområde og torg (ibid.).

Fylkesmannen og Tysnes kommune hadde etter dette brevveksling om mekling av planen. Tysnes kommune ønsket ikke mekling og Oktober 2016 egengodkjenner Tysnes kommune den reviderte områdeplanen for Våge sentrum, med områdene som fylkesmannen hadde innsigelser til (ibid.). Informanten i Tysnes kommune forteller at området hadde vært et jomfruelig område, så hadde de aldri gått inn i denne diskusjonene med byggegrensen på Vågsneset. Her er det imidlertid snakk om fortetting av et eksisterende villa/landbruksområde i en sentrumsplan. Informanten forteller videre:

“Den delen av planen er ikke så viktig for kommunen. Det som er viktig for kommunen, og som ikke har fått fokus, er næring - med torget i Svevågen”.

Informanten i Tysnes kommune forteller videre at i et sentrum så er strandlinjen viktig, men den er også viktig for de som har eiendommer der i dag, og legger til:

“Det er ganske “umusikalsk” av en kommune å gå inn og “ødelegge” for 15 eiendommer på Vågsneset... Kommunen mener at området bør få ha sine kvaliteter, og dyrke de kvalitetene som ligger der. Dette er at grensen i dag går ned til sjøen, men at det kan lages flere eiendommer som kan få den samme kvaliteten. Dette er veldig spesielt i et sentrum, i stedet for at man legger et grønt LNF-belte rundt hele neset”.

Fylkesmannen stod fast på sine innsigelser knyttet

til byggegrensen på Vågsneset og i Mars 2017 sendte Fylkesmannen i Hordaland ”Plan med innsigelser – områdereguleringsplan for Våge sentrum – Tysnes kommune – Hordaland” inn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse i saken etter plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd. Informanten hos Fylkesmannen forteller følgende om planen:

“Planen som kom til kommunal- og moderniseringsdepartementet, kunne strengt tatt ført til en total privatisering av Vågsneset. Dette er den mest verdifulle delen av strandsonen slik som vi oppfatter det, og som vi aldri i utgangspunktet kunne mene falle inn under SPR strandsonen”.

Juli 2017 godkjenner KMD områdereguleringen for Våge sentrum med noen få endringer. KMD kommenterer også at de ser positivt på at Tysnes kommune legger opp til en styrt utvikling av Våge sentrum gjennom en områderegulering. De ser også positivt på at planen legger til rette for torg og turveier ut mot sjøen, og sikrer dermed allmennhetens opphold og ferdsel langs sjøen i disse områdene. At planen legger opp til en høy utnytting av de sentrumsnære områdene mener KMD vil bidra til å gjøre Våge mer attraktivt (KMD, 2017). Departementet stiller seg likevel bak innsigelsene som kom fra Fylkesmannen angående Vågsneset, og peker på at det er positivt med fortetting, men det må samtidig tas hensyn til strandsonen. KMD henviser i vedtaket til Fylkesplan for Hordaland fra 2005, at det i eksisterende bebygde områder boliger skal settes en byggegrense mot sjø av hensyn til natur, landskap og ferdsel. Denne byggegrensen bør være minimum 25 meter (KMD, 2017).

Saken ble også sett på av Klima- og miljødepartementet (heretter KLD). De påpekte særlig at en fortetting vil være i samsvar med overordnede føringer for utbygging, men at det er særs uheldig at byggegrensen flere steder er lagt helt ned til sjøkanten. KLD mente at planen ikke i tilstrekkelig

grad sikret den allmenne tilgjengeligheten til sjøen og bevarte strandsonene av nasjonal verdi i særlig grad. Departementet foreslo dermed å ta innsigelsene fra Fylkesmannen til følge.

I henhold til plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd godkjente KMD områderegeringsplanen for Våge sentrum den 8. November 2016 med noen få endringer. Byggegrense mot sjø ble på hele Vågsneset satt til 5 meter. KMD stilte seg delvis bak Fylkesmannen og KLD, men også delvis bak Tysnes kommune sine ønsker om fortetting og endret områdeplanen slik at allmenn tilgjengelighet til strandsonen ble sikret på Vågsneset. Informanten i Tysnes kommune forteller følgende om vedtaket:

“Tysnes kommune tar sentrumsplanen for Våge som en stor seier. Skulle vi føyd oss hver gang vi var i møte med Fylkesmannen, så hadde ikke planen vært i nærheten av det vi har nå”.

Informanten i Hordaland fylkeskommune forteller at Tysnes kommune egengodkjente områdeplanen med innsigelsene fra Fylkesmannen bevisst for å få den endelig godkjent i KMD. Resultatet med en byggegrense på 5 meter er noe kommunen aldri ville ha fått til uten å satt foten ned i diskusjoner med Fylkesmannen.

I intervjuet med informanten i Tysnes kommune ble det spurt om hvordan de oppfattet Fylkesmannens rolle, og innvendingene som kom i områderegeringsplanen. Informanten forteller at interessekonflikten med Fylkesmannen skyldtes Fylkesmannen sin stahet og problemer med å lese planer. Det ble også spurt om hvorvidt det skapes interessekonflikter i kommunen ved at flere ønsker å bo sentralt, samtidig som store deler av strandsonen i sentrum privatiseres. Informanten forteller at det er stor lokalpatriotisme i kommunen, og legger til at i Tysnes skal det det være mulig å bosette seg der man har tilhørighet.

Informanten hos Fylkesmannen forteller at soneinndelingen i SPR strandsonene har i område-reguleringen for Våge trolig vært med på å forstyrre det planfaglige grepet som skulle vært tatt. Utgangspunktet for alt er at det skal være lettere gjennom plan. Samtidig er det en del formål som skal være lettere å få til som for eksempel tettstedsutvikling. Å bygge fjordlandsbyer som det er snakket mye om i fylket, skal på sett og vis være enklere. Det står dog ingen steder at det skal være lettere å bruke strandsonen til boliger og fritidsboliger, slik som Fylkesmannen tolker SPR strandsonene.



Figur 13: Våge ferjekai sett fra helt nord på Vågsneset

6.2 Områdereguleringsplan for Storebø sentrum

Det fremgår i områdereguleringen at SPR samordnet har vært førende for planarbeidet. Områdereguleringen tar også for seg SPR strandsone, og beskriver at retningslinjene er fulgt opp. Planen spesifiserer at det ikke er planlagt utbygging i “urørte områder med spesielle friluftsinnteresser, natur- og landskapskvaliteter eller kulturminneinteresser”, eller i områder som har “spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap” (Austevoll kommune, 2017).

Fylkesdelplan for attraktive sentre i Hordaland trekkes frem i planen, og beskriver delmålene som skal bidra til å oppnå attraktive sentre. Delmålene i planen er ifølge områdereguleringen synliggjort i planarbeidet og er overgripende for planen (Austevoll kommune, 2017). Det fremgår også at Fylkesdelplan for kystsonen i Hordaland av 2001 og Fylkesplan for Hordaland av 2005 har vært førende for planarbeidet.

I August 2015 ble planprogram for områdereguleringen for Storebø sentrum (heretter Storebø) kunngjort av Austevoll kommune. Kommunen ønsket med områdeplanen for Storebø å styre utviklingen av tettstedet ned mot sjøen, slik tradisjonen er i resten av kommunen. Det finnes en rekke reguleringsplaner for Storebø som ikke fungerer slik kommunen ønsker, og kommunen ønsket derfor med denne områdereguleringen å utarbeide en ny, helhetlig plan for Storebø, og videreutvikle tettstedet som sentrum på Austevoll (Austevoll kommune, 2017).

I Januar 2018 ble områdereguleringsplanen for Storebø lagt ut til offentlig ettersyn. Informanten i Austevoll kommune forteller:

“Kommunen har vært for lite positiv til bygging i sentrumsområde-fortetting, og for slepphendt til å tillate spredt bygging i NLF-områder...Sentrumsplanen er en erkjennelse av dette, med modernisering, transformasjon, fortetting og økt fokus på sentrumsutvikling på Storebø”.

Planområdet er på omlag 800 daa, og omfatter de sentrale delene av Storebø, samt omkringliggende boligområder/næringsområder. Potensielle utviklingsområder i utkanten av tettstedet er også tatt med i planen (ibid.). Planen er avgrenset av Fv. 546 ut til Hundvågøy i nord. I nordvest ligger et utviklingsområde mot sjø som er tatt med i planen. I nordøst avgrenses planen av et område for tjenesteytelse der kommunen sitt PO-senter ligger. Planen tar også med seg gravplassen på Storebø i øst og et større boligområde i sør, som er avsatt til fremtidig boligutviklingsområde i kommuneplanen. I vest er det vektlagt å få med mulige utviklingsområder langs sjø, jf. formålet med planen om bedre sjøtilknytning (ibid.). Den sentrale reguleringsplanen i området er sentrumsplanen for Storebø, der plankartet sist ble endret i 2005. Innenfor denne planen er det gjennomført fire endringer med egne plankart som innlemmes. Dette gjelder Storebø senter, Prestaneset og Gnr 43, bnr 756 m.fl. Nordvest for den gamle sentrumsplanen ligger Knivahaugane og Gråsidalen som er gjeldende reguleringsplaner. Disse blir også innarbeidet i den nye områdereguleringsplanen for Storebø sentrum (ibid.). I gjeldende kommuneplan for Austevoll kommune, er planområdet i arealdelen i hovedsak avsatt til kombinert byggeformål, boligområder, grønnstruktur, næring, småbåthavn, og LNF-områder m.m.

Storebø brygge på Prestaneset ble vedtatt i 2013 og er i dag under utbygging. Det er planlagt ca. 150 nye boenheter med næring i 1.etasje. Utbyggingen er en av flere tiltak som markerer starten på Storebø sitt mål om sentrumsutvikling med sjøen. Tiltaket er lagt ut i sjø og er et relativt stort naturinngrep i strandsonen på Storebø. Det fremgår i områdereguleringen at utfyllingene i sjø ikke er i tråd med å ta vare på naturmangfoldet. Avbøtende tiltak er derfor at områdene er allmenn tilgjengelige. Informanten i Austevoll kommune forteller:

“Kaifronter gjør området tilgjengelig, til og med i områder som ikke var tilgjengelig før inngrepet. Området har kun hatt naturverdi tidligere, ingen bruksverdi. Derfor har en valgt kompromisset for å få til den utbyggingen som vil være sentrumsnær og viktig for utviklingen av tettstedet, slik at man har fått store kaianlegg som skal være allmenn tilgjengelig”.

Dagens sentrumsområde på Storebø er stort og det er utfordrende å få til en utvikling innenfor en gangbar kjerne (Austevoll kommune 2017). Kommunen ser at det ikke er mulig å reversere eller stoppe tiltak som allerede er satt i verk. På grunn av avstandene i det definerte sentrum er det i planarbeidet prioritert å skape ulike soner i sentrum som prioriterer ulike aktiviteter i sin utvikling. Det er videre prioritert å skape gode uterom som binder sammen områdene, skape gangakser mellom de ulike områdene og ikke minst; skape en bedre kontakt med sjøen (ibid.). Områdereguleringen legger opp til at Storebø bør utvikles med basis i tre soner. Det er kun sone 1 som er knyttet til strandsonen, og det er derfor valgt å kun fokusere på denne sonen videre i oppgaven.

1. Hovedsone for kultur og aktivitet i “gamle” Storebø og på Prestaneset (markert med sirkler i figur 14 og 15).

Det fremgår i områdereguleringen at historien til Storebø er viktig ved en videreutvikling, for at

stedet skal få en sterk identitet. Planen legger blant annet til rette for gode uterom med park, amfi og torg som skal gi grunnlag for aktivitet. Dette er ifølge planen den historiske delen av sone 1. Den andre, moderne delen er en kontrast og et supplement til det historiske sentrum: Storebø brygge på Prestaneset. Denne vil kunne bidra til kultur og aktivitetssone. Sammen med offentlig strandpromenade og båthavn/gjestehavn vil slike virksomheter kunne dra både fastboende fra andre steder på Austevoll og turister til området (ibid.)

For å binde sammen sentrumsområdene er det lagt vekt på å skape gode gangakser mellom Prestaneset m/ Storebø brygge og Storebøportalen, da dette er to handelsområder i hver sin ende av sentrum. Veien som er definert som sentrumsgate (se figur 15) er en viktig faktor for å binde sammen områdene. Ved å legge vekt på denne aksen, og skape gode uterom i form av torg langs aksen, er målet at Storebø bindes tettere mot sjøen. I området hvor sentrumsgaten møter Fv. 546 er det regulert inn et torg (se figur 15). Torget vil gi utsyn mot sjø og binder på denne måten området tettere mot sjøen. Andre tiltak som gang- og sykkelvei og stier er også regulert inn for å sikre en bedre kontakt med sjøen. Utenfor sentrumssonene åpner planen for fortetting og en tyngre boligbebyggelse, samt noe næring i sør. Nord for Storebø brygge ligger reguleringsplanen for Gråsidalen som områdereguleringen innlemmer, og legger opp til en konsentrert boligbebyggelse. Landskapet ned mot strandsonen er bratt og kupert og er i områdereguleringsplanen regulert til grønnstruktur og fellesnaust. Overliggende boligområde er regulert helt ned mot byggegrensen til fellesnaustene. Strandsonen i dette området er definert som utilgjengelig, som vil si at området har en helningsgrad brattere enn 25 grader (Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2010). Informanten i Austevoll kommune forteller at naustene er regulert inn for å sørge for at flest mulig får tilgang til strandsonen. Privatiseringen av strandsonen har økt i takt med kostnadene ved å komme seg til sjø-

en. Det som trekker folk til Austevoll er sjø og båt. Visst det betyr at man må ha råd til naust og egen flytebrygge, så blir terskelen veldig høy. Informanten forteller at om man får et stort antall naustboder, uten en grad av privatisering med privat kai, så er det en forbedring sammenlignet med slik det er i dag med et helt utilgjengelig landskap. Det største aberet er terrenginngrepet - man endrer naturen. Informanten legger samtidig til:

“Får man opp naust i områder som allerede skal “herpes” så er det naust man ikke trenger å bygge i mer uberørte områder, man frigjør med andre ord annet areal. Det vil også være kortere vei til naustene for de som bor sentrumsnært”

Sør i områdereguleringen er det regulert inn en videreutvikling av dagens næringsområde - Austevoll laksepakkeri. Områdereguleringen åpner for utfylling i sjø og beskriver at dette området gis mulighet for utvidelse for å oppgradere bygninger m.m.

I tillegg til offentlig strandpromenade på Prestaneset, og tiltakene som er gjort for å knytte tettstedet mot sjøen, er det regulert inn flere tiltak som skal gjøre strandsonen til et attraktivt oppholdssted. Mellom svømmehallen og Storebø brygge er det regulert inn gangvei langs sjøen som forbinder områdene. Gangveien fører også til en småbåthavn en lett tilgjengelig badeplass som er planlagt i tilknytning til et grøntområde. Det er også regulert inn kaiareal på Prestaneset i tilknytning til den påbegynte strandpromenaden.

Bilvei og gangvei forbinder Prestaneset med sentrumsgaten og Storebø nærings- og fritidshavn. Havnen er i områdereguleringen vist som offentlig, og kommunen ser for seg at arealet kan brukes dersom en får inn hurtigbåten fra Bergen, men at området også kan benyttes av fiskeindustrien. Planen beskriver at en bør kunne ha et fleksibelt sentrumsformål samtidig som man opprettholder fiskerivirksomheten (Austevoll kommune, 2017). Mellom svømmehallen og nærings- og fritidshavn-

nen er det i tillegg regulert inn en ny havn som tilgjengeliggjør sjøen i et område der bebyggelsen i dag fremstår som en barriere mot sjøen.

I områdereguleringen er det regulert inn kysti fra Prestaneset og nordover mot Gråsidalen. Det fremgår i områdereguleringsplanen at denne er svært komplisert og kostbar å få til da det er svært bratt i området (ibid.). Kommunen har derfor gått bort i fra denne løsningen, men har likevel tatt den med i plankartet. Det er i tillegg regulert inn en alternativ kyststi lengre oppe fra sjølinjen i tilknytning til boligområdene i Gråsidalen

Høydedraget bak Storebø brygge er regulert til grønnstruktur og omtales som en ressurs i tettstedet. Dette gjelder også parkområdet som ligger sentralt i Storebø, samt grøntområdet i tilknytning til badeplassen. Det er også regulert inn grøntområder i den fysiske utilgjengelige strandsonen nord for Prestaneset. Holmene utenfor Prestaneset er i planen foreslått å tilgjengeliggjøres som friluftsområde ved utfylling mot holmene. Forslaget er en endring i planen for Prestaneset, og områdereguleringen beskriver at det er uheldig at holmene ikke lengre vil fremstå som i dag. Det er også usikkerhet knyttet til hva en slik utfylling vil medføre med tanke på gjennomstrømning (ibid.). Kommunen har likevel valgt å ta med utfyllingen i områdereguleringen



Figur 16: Svømmehallen sett fra småbåthavnen

6.2.1 Allmenn tilgjengelighet til strandsonen

Fiskerinæring og naustområder dominerer sjølinjen på Storebø, og mye av strandsonen er allerede utbygd. Informanten i Austevoll kommunen forteller at det er lite strandsoner som er fysisk tilgjengelig for allmennheten og som ikke allerede er bygd ut. Industri i sør, og utilgjengelig strandsoner er hovedårsakene. Hva gjelder allmenn tilgjengelighet til urørt strandsoner, forteller informanten at folks tilgang til rekreasjon og friluftsliv etc. må sikres andre plasser enn innenfor sentrumsplanen. Informanten forteller videre at de absolutt mener at allmenne interesser og tilgang til strandsonen ellers er ivarettatt i Storebø sentrum.

Strandpromenaden på Prestaneset er som nevnt offentlig og tilgjengeliggjør strandsonen i et område som tidligere har vært utilgjengelig. Badeplassen er offentlig, og det samme gjelder gangveiene og veien som går langs strandsonen, forbi svømmehallen og videre mot Storebø nærings- og fritidshavn i sør som er regulert til offentlig. Utfylling mot holmene utenfor Prestaneset vil tilgjengeliggjøre grønnstruktur og urørt strandsoner. Fellesnaustene nord for Prestaneset tilgjengeliggjør deler av strandsonen i dette området, dog ikke tilstrekkelig for allmennheten da disse er regulert som private.



Figur 17: Bebyggelse i sjøkanten, ved enden av sentrumsgaten

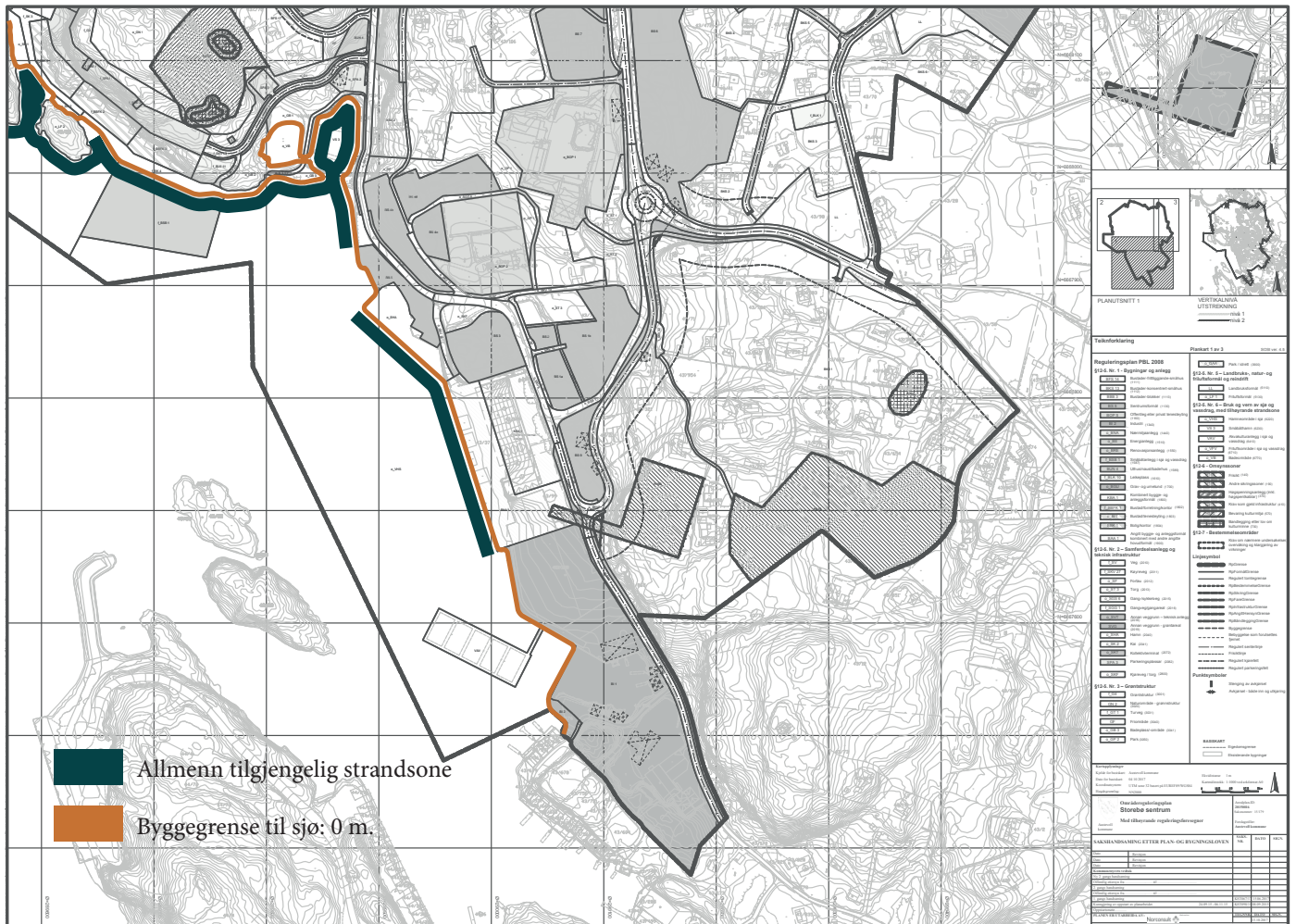
6.2.2 Byggegrense mot sjø.

Det fremgår i forskriftene til områdereguleringen at byggegrensene følger formålsgrensene der ikke annet er vist på plankartet. Unntakene gjelder blant annet grønnstruktur-områdene og LNF-områdene der byggegrensen ligger 2 meter fra formålsgrensen (Austevoll kommune, 2017b). “Annen byggegrense” til sjø i områdereguleringsplanen for Storebø er satt til 0 meter fra Austevoll laksepakkeri i sør til Storebø brygge på Prestaneset i nord. Nord for Prestaneset er byggegrensen satt til sjø i områdene regulert til fellesnaust (se figur 19).

Informanten i Austevoll kommune forteller at Storebø er et svært utbygd område og det er få steder det generelle byggeforbudet vil gjelde. Ved å bygge i Storebø, slipper man å bygge andre steder. Ved å fortette i sentrum og ofre strandsonen her, frigjør man areal andre steder og letter trykket i kommunen.



Figur 18: Prestaneset sett fra utenfor Svømmehallen- store inngrep sikrer allmenn tilgjengelighet



Figur 19: Oversiktskart over byggegrenser og allmenn tilgjengelig strandsone i områdereguleringen for Storebø

6.2.3 Saksgang

I løpet av perioden for offentlig ettersyn, ble det varslet innsigelse fra Kystverket (KV), Statens vegvesen (SVV), Hordaland fylkeskommune (HF), samt Fylkesmannen.

HF sine innsigelser var kun knyttet til kollektivløsningene og kulturminner. Men hadde også uttalelser til kommunen som omhandlet strandsonen. I uttalelsene fremgår det at fylkeskommunen undrer seg overfor hvorfor en ikke har lagt offentlige rom knyttet til sjøfronten, som i et ledd mot å snu Storebø mot sjøen, og mener at havnefronten ser ut til å ha fått mindre oppmerksomhet, hvor fokuset har vært funksjonalitet og privatisering. HF mener det er underlig fra et stedsutviklingsperspektiv at en ikke har benyttet seg av å bruke havnefronten til å bli en større attraksjon, etablering av detaljhandel, boliger, servicetjenester, samt mulig gjestehavn og sammenhengende promenade i denne delen av sentrum. Med unntak av svømmebassenget og badeplassen som er planlagt vest for Storebø brygge, ligger det til rette for få rekreative soner for allmennheten knyttet til strandsonen. Naustrekken nord for Storebø brygge privatiserer sjølinjen, og avgrenser opplevelsen av et fint naturlandskap. HF foreslo at dette ble tatt ut av planen (Hordaland fylkeskommune, 2018). HF så på det som en stor mangel at områdereguleringen ikke la til rette for mer ferdsel og opphold for allmennheten i strandsonen. En kyststi er ikke avhengig av å følge sjølinjen hele traseen, den kan i mindre partier gå bak eksisterende bebyggelse og landskap, om terreng og eiendomsforhold tilsier det (ibid.).

Fylkesmannen uttalte i sin innsigelsen at de er positiv til at det blir lagt frem en samlet plan for Storebø. Dette er noe de lenge har anbefalt, ikke minst fordi de siste årene har skjedd en omfattende utbygging av strandsonen i Storebø, forankret i ulike planer for mindre delområder. Fylkesmannen uttalte videre at det er derfor viktig å dokumentere

gjenværende miljø, friluft- og landskapskvaliteter i strandsonen, og sikre allmennhetens tilgang til disse (Fylkesmannen i Hordaland, 2018).

Innvendingene Fylkesmannen hadde var særlig knyttet til småbåtanlegget utenfor Storebø brygge, og strandsonen nord for Storebø brygge. Fylkesmannen mente at småbåtanlegget vil kunne svekke kvalitetene til utearealene og friarealene som går ned til strandlinjen, samt svekke kvaliteten på boligprosjektet på Storebø brygge. Strandsonen nord for prestaneset er i stor grad lagt ut til byggeformål, naust og boliger. Foreslått utbygging vil eventuelt ligge i utfordrende terreng, som vil føre til tunge og omfattende terrenginngrep. En fullskala utbygging i tråd med planframlegget vil legge betydelig press på strandsonen i området og få en negativ landskapsvirkning (ibid.).

Informanten hos Fylkesmannen forteller at de hadde ønsket at kommunen tok tak i strandsonen som en kvalitet for langt frem i tid når kommunesenteret skal vokse, og definert hvor disse landskapsfunksjonene som faktisk skal inn som planhensyn og sikres, er, og legger samtidig til:

“Dette er en kamp hvor man også skal vektlegge det kommunale selvstyre så langt det går... Hadde man gått inn og gjort en strandsone-faglig vurdering basert på hensynet til strandsonevernet, og ringet dette inn, så hadde det sett annerledes ut”.

Etter at innsigelsene var kommet inn til Fylkesmannen, ble Austevoll kommune tilbudt et møte med aktuelle styresmakter, før Fylkesmannen skulle gi vurderingen sin ut fra de konkrete innsigelsene som var kommet inn. Dette ønsket kommunen, og møtet ble holdt i April 2018.

Fylkesmannen sitt punkt knyttet til strandsonen nord for Storebø ble gjennomgått på møtet. Det var enighet om at den viste løsningen for fellesnaustene med tilhørende småbåthavner vil gi et for dominerende uttrykk i strandsonen og redusere landskaps-

og opplevelsesverdien av dette området sett fra land og fra sjøen. Fylkesmannen mente også at boligområdene ned mot sjøen nord for Prestaneset ligger i et eksponert og utfordrende terreng. Det gjør det delvis svært utfordrende å bygge ut, uten for store negative virkninger på strandsonen og landskapet (Fylkesmannen i Hordaland, 2018).

Det fremgår videre at Austevoll kommune tok innspillene til orientering og mente at det var grunnlag for å se på en redusert utbygging av naust- og havneområdene, med et par mindre, naustklynger plassert skånsomt i terrenget. Småbåthavnformålet må da planlegges som mindre felles småbåtanlegg. Videre fremgår det at Fylkesmannen ikke vil gå i mot overliggende boligområder, men anbefaler at kommunen legger særlig stor vekt på landskapstilpassning i det videre arbeidet med planen (ibid.). Informanten hos Fylkesmannen forteller:

“Strandsonevernet blir av og til forstått som vi menneskers behov for å spasere langs sjøkanten, og kan vi ikke gjøre det i fra naturen sin side, så kan vi bygge det slik at det blir mulig. Man glemmer årsaken til strandsonevernet: det økologiske, landskapsmessige, kulturhistoriske. Det er vanskelig å sloss for disse landskapsvirkningene, og at strandsonen er viktig for andre årsaker enn for menneskets rekreasjon m.m, enn allmenn tilgang til strandsonen”.

Hva gjelder småbåtanlegget på Prestaneset, ble også dette tatt opp. Kommunen tok dette til orientering og gav uttrykk for at de innvendingene som kom fram var av en slik karakter at de vil endre planen på dette punktet.

Områdereguleringsplanen ligger nå hos Austevoll kommune og er under arbeid. Det er forventet at planen, med nytt plankart og forskrifter blir lagt frem til behandling i Desember 2018. Innsigelsene som kom inn til planen prøver kommunen å løse, før planen blir politisk behandlet (pers.medd. Informant Austevoll kommune).

I intervjuet med informanten i Austevoll kommune ble det spurt om SPR strandsone sone 3 har hatt innvirkning på planforslaget. Informanten forteller at de knapt føler de hører til i sone 3, og at de føler de blir fulgt med “argusøyne” uansett. I spørsmål om hvordan de oppfattet Fylkesmannens rolle, og innvendingene som kom i områderegeringsplanen. Forteller informanten at Fylkesmannen har et kjempeviktig oppdrag, som er å beskytte vanlige innbyggere m.m. De opplever dog at når Fylkesmannen inntar den holdningen at de er de som beskytter deres innbyggere, så er det ofte en direkte feil, og en grad av arroganse i det hele. Informanten forteller videre at de føler Fylkesmannen kan oppheve seg selv og sette seg over lokaldemokratiet, noe som de mener er litt “ekkelig”. Informanten forteller at det ikke er noe negativt at man har spesiell oppmerksomhet på verdier som man oppfatter som viktige for nasjonen og at man har nasjonale og regionale verdier å ivareta, men det må være en større balanse. Informanten mener at listen for å gå inn å detaljstyre ikke er staten sitt ansvar. Det ligger til kommunene å drive den formen for detaljplanlegging.

6.3 Funn i intervjuer

Dette kapittelet presenterer viktige funn gjort i intervjuene relatert til tolkning av SPR strandsone i kommunene, og ivaretagelse allmenn tilgjengelighet.

6.3.1 Tolkning av SPR strandsone

I intervjuet med informanten hos Fylkesmannen ble det spurt hvordan sone 3 kommuner, med Tysnes og Austevoll som eksempel, tolker retningslinjene og om Fylkesmannen har inntrykk av at de tolker retningslinjene til sin fordel i reguleringssaker. Informanten forteller at de opplever at kommuner i sone 3 føler de har en større frihet til å benytte strandsonen til utbygging, enn det Fylkesmannen syntes både loven og SPR strandsone åpner for. Informanten forteller at de ofte møter “ja, vi er jo sone 3, og da skal det være lettere å få til utbygging”. Som er den vanligste frasen de blir møtt med.

I intervjuet med informanten i HFK ble det spurt om sone 3 kommuner leser den delen som omhandler lavere terskel i SPR strandsone og glemmer byggeforbudet Pbl. § 1-8. Informanten forteller at dette er noe de absolutt vil si. Informanten ser også en tendens at kommunene forholder seg til den delen som omhandler mindre terskel for bygging i 100-metersbeltet, og ser vekk fra de resterende retningslinjene i SPR strandsone. Dette er ikke ukjent for Fylkeskommunen i en del av kommunene som er i sone 3. Informanten i HFK forteller videre at i prosessen med differensiering av strandsonen, ble det solgt inn fra en del politikere at sone 3 var “fritt frem”, og at strengheten i retningslinjene i liten grad har blitt formidlet ut av regionens egne politikere, informanten forteller:

“Politikerne ønsket å flagge høyt at sone 3 var mer åpent, og skape mulighet, fremfor begrensing”.

I sone 3 ser informanten i HFK at det er en slags “vi må utnytte utviklingspotensialet vårt” holdning. Dette er en fellesnevner for sone 3 kommuner, der de bøyer strikken lengre enn andre kommuner. I sone 2 kommuner ser FK at kommunene har i større grad innrettet seg til en strengere strandsonepolitikk. Informanten hos Fylkesmannen stiller de seg også bak dette, og forteller at de også ser forskjeller i tolkningen av SPR i sone 2 vs sone 3 kommuner. Informanten hos Fylkesmannen legger til:

“Det var Fylkeskommunen og Fylkesmannen sin vurdering i sin tid, at Sunnhordlandskommunene, med Tysnes og Austevoll, strengt tatt hørte hjemme i sone 2”.

Informanten hos Fylkesmannen forteller at det er en klar forskjell i virkelighetsforståelsen både på hva lovverk og hva faktisk SPR betyr. Det er også en stor uoverensstemmelse mellom hva lovgiver har ment, og det loven skal ivareta, uavhengig av sone. Sone 3 blir gjerne brukt som at det er frisone, men informanten hos Fylkesmannen mener at det ikke er det som er ment. I spørsmål om SPR strandsone burde vært tydeligere, svarte informanten hos Fylkesmannen “et stykke på vei ja, fordi kommunene tolker dem til sin egen fordel”. Soneinndelingen har vært bra i den forstand at logikken: visst du har mye strandsone og lite press, så er det ikke så farlig. Men i det øyeblikket man beveger seg inn på tettstedsutforming, der du skal fylle strandsonebehovet for generasjoner fremover, så er det pressområde uansett om det ligger her eller der. Informanten legger til:

“En ting er bruken i dag, en annen ting er at du skal kanskje fylle på i tettstedet med kanskje flere tusen mennesker. Hva blir det fremtidige behovet? Det er langsiktigheten vi ofte er uenige i kommunen med. Visst strandsonehensynet skal ha en vekt og en verdi

for fremtiden, så er det nå man skal sette streken, og heller bygge andre steder”.

Selv om informanten hos Fylkesmannen ser logikken i soneinndelingen og prøver å følge den opp, så er det mer en konkret vurdering: Hva er saken, hva er verdiene her, hva er hensynet og behov, og deretter finne gode planløsninger - uavhengig av hvilke sone man hører til. Fylkesmannen forteller at det er god grunn til å gå gjennom SPR strandsone grundig og se om det er et egnet verktøy eller ikke.

I intervjuet med informantene i kommunene ble det spurt om de mener de bør få fortsette å være i sone 3. Informanten i Austevoll kommune forteller at de absolutt ønsker å være sone 3, og er ganske sikker på at de ikke skal flyttes opp til sone 2. Informanten i Austevoll kommune mener helt åpenbart at det er et lavere press på strandsonen, fordi de har veldig mye av den. Alt kommunen har er sjøvendt. Det vil derfor bli en utfordring om man havner i en strengere sone.

Informanten i Tysnes kommune forteller at det er ganske naturlig at de kommer til til å være i sone 3, selv om de får gjennom en interkommunal strandsoneplan eller ikke. Informanten mener at det er helt naturlig at de hører hjemme der, og legger til:

“Vi har en strandsone som, om du strekker den ut, går fra Bergen S til Oslo S, og det er 3000 mennesker som bor på øyen som deler den med resten av fritidseiendommer som kommer og besøker strandlinjen. Det er ikke noe press”.

6.3.2 Ivaretagelse av allmenn tilgjengelighet

I intervjuet med informanten hos Fylkesmannen ble det spurt rundt Fylkesmannen som forsvarer av allmenne interesser og allmenn tilgjengelighet. Informanten hos Fylkesmannen forteller at en skjematisk tilnærming som de ser ute i kommunene,

er at *“Folk har alltid bodd ved kysten, derfor gjør det ingenting av vi bygger i strandsonen”*. Informanten i HFK underbygger utsagnene til Fylkesmannen, og forteller at kommunene er så opptatt av å skape vekst og aktivitet, og tenker *“vi har så mye natur”* og *“vi har så mye strandsoner”* og på denne måten rettfærdiggjør bygging i strandsonen.

Informanten hos Fylkesmannen forteller at 100-metersbeltet er den eneste delen av Norges land som direkte i Pbl-2008 er unntatt for bygging. Det er derfor i alle sammenhenger i statlige interesser å ivareta disse områdene. Informanten mener at i utgangspunktet så er enhver innsigelse i strandsonen fra Fylkesmannen, statlige interesser. I spørsmål om mindre kommuner, som Tysnes og Austevoll tenker mindre fremtidsrettet med tanke på strandsonevernet, svarer informanten hos Fylkesmannen *“ja, det kan man nok si”*. Informanten forteller videre at kommunene tenker at de skal skape næring og liv og røre i kommunen. Kommunene trenger at folk har jobb, og kommunen trenger folk - derfor bruker de strandsonen som et aktivum for å få til dette.

I intervjuet med informanten i HFK ble det spurt hvem som forsvarer allmenne interesser i områderegeringsplanene for Våge og Storebø. Informanten forteller at de står som forsvarer av allmenne interesser ute i kommunene, men at de bruker andre midler enn Fylkesmannen og bruker ikke maktmiddelet innsigelse til å stoppe planene. Fylkeskommunen kommer med råd og bidrar med retningslinjer og regional planlegging. I påvente av den nye regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og ytre Hardanger, har dog Fylkeskommunen følt at de mangler en klar hjemmel i en regional plan, for å kjøre hensynet i strandsonen tydeligere frem. I forhold til senterutvikling, så er Regional plan for attraktive senter i Hordaland førende, og informanten mener at de her i større grad ivaretar sentrumsområdene.

7.0 Drøfting

I dette kapittelet drøftes oppgavens empiri rundt byggeforbudet, nasjonale føringer, oppgavens teori-grunnlag og tidligere forskning. Funn og resultater drøftes gjennom hver enkelt underproblemstilling, som skal bidra til å svare på hovedproblemstillingen

I tettsteder skal det legges vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. Potensialet for fortetting og transformasjon innenfor eksisterende tettsteder bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk jf. SPR samordnet. Dette gjelder også for tettsteder som ligger i strandsonen, og som det fremgår i kommentaren til Pbl. § 1-8, så skal ikke bestemmelsene i lovverket være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i tettsteder som er knyttet til strandsonen (KMD, 2009). Utfordringen for kommunene er derfor å best mulig forene dette med hensynene som fremgår i byggeforbudet, og ivaretagelsen av allmenn tilgjengelighet.

7.1 Hvordan er tettstedene utformet for å integrere strandsonen som en kvalitet, der allmenn tilgang sikres?

Det fremgår i de overordnede prinsippene for gode tettsteder i strandsonen, presentert i kap. 3 at allmenn tilgjengelighet kan sikres ved etablering av kyststi/havnepromenade, tverrkoblinger/allmenninger og siktlinjer som kobler tettstedet mot sjøen både visuelt og fysisk, gode byrom mot sjøen som inviterer til bruk, og offentlig kai/havneområder som tilgjengeliggjør tettstedet mot sjøen. Hvorvidt dette er sikret i områdereguleringene, er gjenstand for diskusjon.

Kyststi er noe som også SPR strandsone understreker for å sikre allmenn tilgjengelighet, og har til formål å styrke kontakten med sjøen i tettstedet (Oslo

kommune, 2017). Dette er i områdereguleringen for Våge sikret i havnen ved ferjekaien, torget nord-vest på Vågsneset og torget i Svevågen. Kyststien som er regulert inn mellom Vågsneset og Svevågen forbinder sentrumsområdene, og er et positivt grep der strandsonen tilgjengeliggjøres for allmennheten. Kontakten med sjøen på øst og nordsiden av Vågsneset er derimot ikke-eksisterende, og en videre tilknytning i form av kyststi langs strandsonen til Våge kai er fraværende. Områdereguleringen innfrir derfor ikke i tilstrekkelig grad at allmenn tilgjengelighet til strandsonen sikres gjennom en sammenhengende kyststi. Dette skyldes i all hovedsak kommunens ønske om å videreføre dagens situasjon, som innebærer en ytterligere privatisering av strandsonen på Vågsneset. At det ikke er regulert inn kyststi langs hele sjølinjen i områdereguleringen for Våge, må også sees i sammenheng med at store deler av strandsonen på Vågsneset er allerede utbygd. En kyststi er dog ikke nødt til å følge sjølinjen hele veien, men kan ha mindre partier der den går bak eksisterende boliger og utfordrende terreng (informant HF). Dette ville vært mulig flere steder på Vågsneset.

I områdereguleringen for Storebø forhindres sammenhengende kyststi/promenade kun av næringsområdet i sør. Det fremgår i Pbl. § 1-8 fjerde ledd, at byggeforbudet ikke gjelder der kommunen har tillatt oppføring av nødvendige bygninger som skal tjene blant annet fiske. Industrien er slik sett i tråd med lovverket, men i et tettsteds-perspektiv er det uheldig at et så stort område i sjøkanten er utilgjengelig. Fra Storebø næring- og fritidshamn i sør, til Prestaneset og havnepromenaden på Storebø brygge i nord er det regulert inn offentlige veier, stier, havner og promenader som følger sjøkanten og kobler de ulike sentrumsdelene sammen.

Dette bygger oppunder målet til Storebø om å bli et tettsted i strandsonen og er svært positive tiltak for den allmenne tilgjengeligheten. Fra Prestaneset og nordover mot Gråsidalen er kyststien lagt vekk fra sjøkanten og regulert inn lengre øst mot boligbebyggelsen på grunn av utfordrende landskap. Dette viser at kommunen er løsningsorienterte, og sikrer allmenn tilgjengelighet langs sjøen - selv om stien nødvendigvis ikke følger sjøkanten hele veien. Kyststien som videreføres fra reguleringsplanen til Gråsidalen viser også at kommunen har avsatt areal til at det i fremtiden kan gå en kyststi nærmere sjøen, som er et fremtidsrettet og godt tiltak.

Dette tatt i betraktning kan kyststien i område-reguleringen for Storebø anses å tilstrekkelig sikre allmenn tilgjengelighet langs strandsonen, og er således et bedre tiltak enn kyststien som er lagt inn i områdereguleringen for Våge. Det er likevel viktig å understreke at områdereguleringen for Storebø benytter seg av mye ubygd areal, og forholdene ligger derfor bedre til rette for en kyststi enn det den gjør i Våge.

Tverrkoblinger og allmenninger er viktig for å sikre kontakten mellom sjø og tettsted både fysisk, men også visuelt (Oslo kommune, 2017). I områdereguleringen for Våge er kontakten med sjøen på ferjekaien svært god og identitetsskapende for tettstedet. Planen beskriver også at det har vært viktig å ta vare på siktlinjene mot sjø fra veien mellom ferjekaien i nord og Våge senter. Sett bort i fra torget og badeplassen nordvest på Vågsneset, grønnstruktur og enkelte åpninger mellom bebyggelse og naust, fremstår bebyggelsen ellers i områdereguleringsplanen som en barriere mot sjøen. I Svevågen gjenstår det enda å se hvordan bebyggelsen klarer å sikre en kontakt mellom sjø og bakomliggende tettsted. God kontakt med sjøen vil utelukkende være en viktig kvalitet for dette nye sentrumsområdet.

I områdereguleringen for Storebø har koblingen mot sjø vært hovedfokus gjennom hele planarbeidet. Miljøgaten langs Fv. 546 som fører til

sentrumsgaten med tilhørende torg, gir utsyn mot sjø og forbinder overliggende tettsted mot sjøen både fysisk og visuelt. Koblingen mellom tettstedet og sjøen er videre knyttet til sentrumsgaten som fører ned mot sjøen, der kontakten er svært god. Industrien i sør gjør derimot strandsonen utilgjengelig for allmennheten og fremstår som en barriere mellom sjø og bakomliggende tettsted i dette området. Nord for Prestaneset sikrer gangveiene som fører til fellesnaustene koblinger mellom overliggende boligfelt og sjø. Dette er dog av en privat karakter og derfor uheldig i forhold til allmenn tilgjengelighet. Boligområdene i Gråsidalen som er regulert ned mot sjøkanten danner også en barrierer mellom sjø og bakomliggende boliger.

I begge områdereguleringene har koblingen mellom sjø og tettsted forbedringspotensiale. Dette må likevel ses i sammenheng med landskap og eksisterende bebyggelse. Områdereguleringene har ulike utgangspunkt, og å sikre bedre tverrkoblinger i Våge vil være svært utfordrende og ressurskrevende, sett i forhold til områdereguleringen for Storebø. Det er også usikkert hvorvidt bedre koblinger ville ha ivaretatt landskapskvalitetene, samt bebygde kulturelle kvaliteter.

Gode byrom i tilknytning til sjøen er essensielt for tettsteder i sjøkanten. Gode byrom inviterer til bruk og aktivitet og bidrar til at området blir attraktivt - samtidig som forholdet mellom tettsted og sjø styrkes (KMD, 2016). I områdereguleringen for Våge er havnen ved ferjekaien et stort offentlig rom, og et naturlig møtepunkt i tettstedet der tilgangen til sjøkanten er en grunnleggende kvalitet. Torget og badeplassen nordvest på Vågsneset er også et offentlig rom ved sjøen som inviterer til aktiviteter i strandsonen. Ved etableringen av torget på Svevågen vil også dette tilføre et nytt og stort rom for allmenn ferdsel og aktivitet, som vil være et positivt grep for Våge. Byrommene ligger ikke i tilknytning til hverandre, og koblingen mellom de ulike rommene har stort forbedringspotensiale. Tatt i be-

traktning en fremtidig befolkningsvekst, burde det i tillegg vært regulert inn flere offentlig byrom, f.eks. på Vågsneset, som utgjør en stor del av sentrumsarealet. Dette kunne skapt et større nettverk av byrom langs sjøen som ville vært en positiv kvalitet for Våge, men også her står privatiseringen til hinder for en ønsket utvikling.

I områdereguleringen for Storebø er rom i tilknytning til sjøen sikret flere steder. At Storebø næring- og fritidshavn er regulert til offentlig havn, gjør at området kan benyttes av både næring og allmennheten. Dette er et relativt stort område som tilgjengeliggjør sjøkanten og vil kunne invitere til opphold og aktivitet, samtidig som funksjonene i næringsvirksomhetene er til stede. Området foran svømmehallen, havneområdene og badeplassen danner rom ved sjøen som inviterer til bruk og rekreasjon for allmennheten. Havnepromenaden på Prestaneset vil trolig bli det største og viktigste byrommet i sjøkanten på Storebø. Havnepromenaden inviterer til aktivitet og opphold ved sjøen som vil være et positivt grep for Storebø. Samtlige av rommene knyttes sammen ved ovennevnte gangveier, promenade m.m. Sjøkanten nord for Prestaneset er fysisk utilgjengelig, og offentlige rom i tilknytning til sjøen ville derfor vært svært utfordrende. Det er derfor svært uheldig at områdene som tilgjengeliggjøres er regulert som private fellesnaust, og ikke legger til rette for allmennhetens opphold.

Dette tatt i betraktning, er det grunnlag for å mene at byrom i tilknytning til sjøen i områdereguleringen for Storebø er sikret i stor grad - selv om HF mente det motsatte. Koblingen mellom byrommene er også god, særlig sett i forhold til områdereguleringen for Våge. Begge områdereguleringene har likevel potensiale for å tilrettelegge for flere offentlige rom, fremfor å privatisere.

Strandsonen bør tilrettelegges som en del av overordnet grønnstruktur i byer og tettsteder, og sikre at strandsonen ivaretas som et attraktivt turområde,

møteplass, badeplass og annet nærfriluftsliv og rekreasjon. Dette tilgjengeliggjør strandsonen for allmennhetens og sikrer at strandsonen blir ivaretatt og blir en kvalitet for tettstedet (Miljøverndepartementet 1997). I områdereguleringen for Våge er størsteparten av grønnstruktur ved sjøen lokalisert sør på Vågsneset, mot Svevågen. Det finnes også et badeområde/grønnstruktur ved Kuholmen, samt en liten flekk helt nord på Vågsneset. Grønnstrukturen sør på Vågsneset er et godt tiltak i områdereguleringen, og tilgjengeliggjør strandsonen for allmennheten i et område som ellers er privatisert. Området er dog ikke videre koblet til annen grønnstruktur og friområder, da bebyggelse og infrastruktur danner barrierer mellom dem. Fremfor en privatisering med boligbebyggelse ut mot sjø øst på Vågsneset, er det grunnlag for å mene at området burde vært regulert inn som et grøntbelte langs sjøkanten i kombinasjon med areal til kyststi. Dette ville kombinert de to formålene og tilført viktige kvaliteter for allmennheten i tettstedet.

I områdereguleringen for Storebø vil badeplassen ikke bare bli et viktig oppholdsrom som tilgjengeliggjør strandsonen. Den blir også en del av grønnstrukturen og kobler overliggende grønnstruktur bak Prestaneset, som blir et viktig sentrumsnært grøntområde på Storebø. En utfylling mot holmene utenfor Prestaneset vil tilgjengeliggjøre sentrumsnær grønnstruktur for allmennheten og være en kvalitet for tettstedet. Dette er positivt i den forstand at strandsone uten inngrep gjøres tilgjengelig for allmennheten og danner grunnlag for nærfriluftsliv i strandsonen. Dette finnes det svært lite av i områdereguleringen for Storebø, som i hovedsak skyldes utbygging i sjø og fysisk utilgjengelig strandsone.

Fremfor å regulere området nord for Prestaneset til boliger, burde det vært regulert inn et grøntområde som sikret en større sammenhengende grønnstruktur som en kvalitet for Storebø. Dette ville hindret en stor grad av

privatisering boligområdene legger opp til - selv om strandsonen er utilgjengelig. Dette ville også vært et landskapsmessig bedre tiltak, som også Fylkesmannen gir uttrykk for i sin innsigelse.

Tatt i betraktning at store deler av strandsonen er bebygd i begge tettstedene, har område-reguleringene klart å integrere strandsonen som en del av overordnet grønnstruktur til en viss grad. Begge områdereguleringene kunne likevel med fordel ha avsatt mer areal til grønnstruktur fremfor en privatiserende boligbebyggelse. Desto flere mennesker som skal bo i tettstedene, desto viktigere blir tilgangen til grønnstruktur i tilknytning til strandsonen for aktivitet, rekreasjon m.m.

Offentlige kai- og havneområder er viktig i tettsteder ved strandsonen for å bygge oppunder identiteten, og tilgjengeliggjøre tettstedet for offentligheten til og fra sjøveien (Oslo kommune, 2017). I områdereguleringen for Våge videreutvikles det offentlige havneområdet ved ferjekaien, og er en positiv utvikling for tettstedet som vil bidra til å gjøre tettstedet attraktivt. De to offentlige torgene vil også tilgjengeliggjøre tettstedet fra sjø. Det er også regulert inn en videreføring og utvidelse av offentlig kaianlegg ved Kuholmen, sør i områdereguleringen. Dette er også et positivt tiltak for tettstedet. Det kan argumenteres for at de privatiserte områdene burde vært tilgjengeliggjort bedre med offentlige havner og kaier. Likevel er det å anse at større, konsentrerte kai- og havneområder i større grad bygger oppunder aktiviteten og attraktiviteten til tettstedene i sjøkanten, fremfor en spredt plassering.

I områdereguleringen for Storebø videreføres småbåthavnen i viken ved svømmehallen, og havneområdene langs sjøkanten tilgjengeliggjør også Storebø fra sjøen langs store deler av området. I område-reguleringen er det regulert inn et nytt offentlig kaiareal på Prestaneset. Dette er noe både Fylkesmannen og HFK har vært negativ til, da de mener

at småbåtanlegget vil kunne svekke kvalitetene til utearealene og friarealene som går ned til strandlinjen, samt svekke kvaliteten på boligprosjektet. Dette er gode poeng, likevel vil en offentlig gjestehavn være svært positivt for Storebø som ønsker å markere seg som et tettsted i strandsonen, i en kommune der kulturen er bundet til kysten. Hvorvidt kommunene velger å endre planforslaget her gjenstår å se, men det vil være utelukkende positivt å ha en gjestehavn i tilknytning til det som trolig vil bli et attraktivt sentrumsområde på Storebø. Det er viktig at kaien ikke tas ut av områdereguleringen, men heller eventuelt flyttes til et bedre egnet sted.

Tettstedenes relasjon til sjøen med offentlige kai- og havneområder kan anses å være godt tilrettelagt i begge områdereguleringene - såfremt det sikres tilstrekkelig kaiareal på Storebø i endelig vedtak. Dette er svært positivt for tettstedene som ønsker å markere seg som attraktive tettsteder langs kysten, både nå og for fremtiden.

7.2 Hvordan tolker kommunene byggeforbude i Pbl-2008 og hvordan følges det opp i områdereguleringene?

Pbl. § 1-8 er tydelig på at det er forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen - også i tettsteder. Likevel åpner den opp for at det kan fastsettes "annen byggegrense" i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. "Annen byggegrense" gjør med dette strandsonen fremdeles tilgjengelig i arealutviklingen, men den vernes i større grad ved at en "bit-for-bit" utbygging hindres. At loven åpner for annen byggegrense betyr likevel ikke at det er fritt frem for bygging i 100-metersbeltet. Det skal fremdeles tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

I områdereguleringen for Våge ble byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke tatt hensyn til. Hvis ikke KMD i den nevnte innsigelsessaken hadde satt

byggegrensene på 5 meter fra sjø på Vågsneset, ville “annen byggegrensene” i hele områdereguleringen vært satt til 0 meter fra sjø (se figur).

I områdereguleringen for Storebø er byggeforbudet også sett bort i fra. “Annen byggegrensene” til sjø er på Storebø satt til 0 meter fra næringsområder i sør til Prestaneset i nord, samt ved fellesnaustene (se figur 12).

Områdereguleringene for Våge og Storebø illustrerer tydelig at “annen byggegrensene” brukes aktivt for å sikre utviklingspotensialet for tettstedene i strandsonen. Slik sett kan det virke som at muligheten for å fastsette “annen byggegrensene” gjør at hensikten med byggeforbudet blir noe tilsidesatt. I tettsteder der fortetting og konsentrert bebyggelse er et mål jf. SPR samordnet, er dette dog nødvendig for å sikre en bærekraftig videreutvikling av tettstedene. Fastsetting av “annen byggegrensene” er således å anse som disiplinerende, da kommunene er nødt til å vurdere allmenne interesser også i tettstedene.

Når byggegrensene blir satt til 0 meter fra sjø, gis det signaler fra kommunene om at områdene da ikke har verdi for friluftsliv, allmenn ferdsel, naturkvaliteter, landskap m.m. Dette fremstår uheldig, men sett i et tettstedsperspektiv, er det nødvendig å måtte “ofre” deler av strandsonen for å være i tråd med blant annet føringene i SPR samordnet. Såfremt allmenn tilgjengelighet og allmenne interesser er sikret, kan tiltakene i sjøkanten forsvares, noe som gjelder for store deler av områdereguleringene.

Utfordringen i tettsteder er når “annen byggegrensene” blir satt til 0, og allmennhetens interesser og tilgjengelighet ikke er tilstrekkelig vurdert og ivaretatt. Dette er svært uheldig i tettsteder, og i strid med formålet til byggeforbudet. Tysnes kommune sitt ønske om byggegrensene på 0 meter på Vågsneset, og fellesnaustene nord for Prestaneset som legger opp til en privatisering av strandsonen er gode eksempler på dette.

Dette tatt i betraktning, kan det stilles spørsmål til hvorvidt kommunene klarer å fastsette “annen byggegrensene” som tilstrekkelig sikrer allmenn tilgang, og om lovverkets intensjon blir ivaretatt. En svakhet ved lovverket er at det ikke gis føringer for hvordan “annen byggegrensene” skal settes i kommunene. Lovverket presiserer også at det skal tas særlig hensyn til allmenne interesser. Dette åpner igjen for lokal tolkning, der formålet med byggeforbudet kan “uthules” og bidra til en uønsket utvikling i 100-metersbeltet. Dette tatt i betraktning, er det tydelig at byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke er tydelig nok.

Begge områdereguleringene beskriver at Fylkesdelplan for Hordaland av 2005 har vært førende for arbeidet. Områdereguleringen for Våge har også brukt den til å fastsette “annen byggegrensene”. Det fremgår i Fylkesdelplanen at byggegrensene til sjø i bebygde områder bør være 25 meter. Dette kan sies å ikke vært fulgt opp i noen av områdereguleringene.

Dette må videre ses i sammenheng med at Fylkesdelplanen var gjeldende for perioden 2005 til 2008, og gir ikke like tydelige signaler som det en gjeldende plan ville gjort. Dette er svært uheldig. Det er likevel grunnlag for å mene at kommunene burde fulgt føringene i fastsettelse av annen byggegrensene i de aktuelle områdene. En regional plan som veileder kommunene i fastsetting er utelukkende positivt for allmenn tilgjengelighet. Dette er Vestfold fylke er godt eksempel på, der de har utarbeidet en veileder for fastsetting av annen byggegrensene som samtlige kommuner har gjennomført. Dette bidrar til at man unngår et stort sprik i tolkningen av byggeforbudet (Gjølberg, 2017), og på denne måten sikrer areal for allmenn tilgjengelighet i mye større grad.

7.3 Hvordan tolker kommunene SPR strandsone, og hvordan følges de opp i område-reguleringene?

SPR strandsone har til formål å tydeliggjøre byggeforbudet i 100-metersbeltet og hindre uheldig utbygging, og er tydelig på at bygging i sone 3 kommunene bare skal tillates etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold. SPR strandsone beskriver videre at i områder med lite press på arealet, vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort. Dette vil gi kommunene utenfor pressområdene mulighet til å inkludere 100-metersbeltet langs sjøen i sine helhetlige utviklingsstrategier. SPR strandsone gir med dette signaler om at byggeforbudet i 100-metersbeltet i sone 3 kommuner til en viss grad kan sees bort fra, og kan tolkes som at kommunene har lavere terskel for bygging i strandsonen. Det er likevel et tydelig hovedbudskap at både SPR strandsone og byggeforbudet legger opp til minst mulig bygging i strandsonen, men at det som skal gjøres av tiltak skal skje gjennom plan, fremfor dispensasjoner.

SPR strandsone beskriver at behovet for fortetting og byutvikling skal tillegges vekt. Det fremgår også i retningslinjene at utbygging bør lokaliseres til områder som er bebygd fra før, slik at utbyggingen skjer mest mulig konsentrert. SPR strandsone beskriver også at i områder hvor alt tilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet, og alternativ plassering av tiltak ikke er mulig, skal kommunen ha videre adgang til å tillate tiltak som sikrer en fornuftig samfunnsutvikling. SPR strandsone åpner også for å tillate oppføring av naust og brygge i 100-metersbeltet, der det understrekes at fellestiltak bør vurderes. Tatt dette i betraktning, gis det tydelige signaler om at tettsteder i 100-metersbeltet skal få grunnlag for en videreutvikling, og underbygger føringene i SPR samordnet.

SPR strandsone åpner for utbygging i 100-metersbeltet, og kan oppfattes som en "uthuling" av

byggeforbudet. Likevel er den tydelig på at allmenne interesser og allmenn tilgang skal sikres, og fremstår således strengere enn byggeforbudet, som presiserer at det skal ta særlig hensyn til allmenne interesser. SPR strandsone åpner for bygging i 100-metersbeltet, men presiserer i større grad til hvilke formål enn det "annen byggegrense" i byggeforbudet gjør. SPR strandsone er således å anse som en liberalisering av lovverket, men også en styrke for byggeforbudet, tatt i betraktning at kommunene skal kunne inkludere 100-metersbeltet i sin videre utvikling.

Felles for samtlige av retningslinjene er at spørsmål om bygging alltid skal vurderes i forhold til allmenne interesser og allmenn tilgjengelighet. SPR strandsone er tydelig på at det ikke bør tillates utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, landskap m.m. SPR strandsone understreker også at alternative plasseringer bør vurderes og velges dersom det er mulig, og det bør også vurderes om tiltaket kan trekkes vekk fra sjøen, som understreker at tiltak i strandsonen skal unngås. Utfordringen for kommunene er derfor å balansere dette med en fortetting og konsentrert bebyggelse i tettstedene gjennom plan.

Dette er noe begge områdereguleringene klarer til en viss grad, men det finnes enkelte punkt som ikke er tilstrekkelig i tråd med SPR strandsone.

Begge områdereguleringene legger opp til fortetting og konsentrert bebyggelse, og er således positive tiltak i et tettstedsutviklings-perspektiv. Begge områdereguleringene kunne likevel ha trukket tiltak vekk fra sjøen, og vurdert alternative plasseringer. Dette gjelder spesielt områdereguleringen for Storebø. Det er også grunnlag for mene at allmenhetens interesser og tilgjengelighet til strandsonen kunne vært bedre sikret i begge områdereguleringene.

Så fremt SPR strandsone tolkes til sitt formål, er retningslinjene et nyttig verktøy i plansaker. Den største utfordringen med SPR strandsone er den delen som omtaler at kommunene skal ha lavere terskel for utbygging i 100-metersbeltet. Når denne tolkes til fordel for kommunene sine ønsker om vekst, fremfor allmennhetens tilgang til strandsonen, er dette svært uheldig.

Hensikten med SPR strandsone er at det skal differensieres videre innad i kommunene. SPR strandsone definerer ikke press, og når kommunen selv kan differensiere og vurdere ut fra lokale forhold om det skal tillates tiltak i 100-metersbeltet, åpner dette for tolkning. Ut i fra område-reguleringene å bedømme, er det tydelig at kommunene anser tettstedene for å være områder med lite press på arealene, og regulerer dem deretter.

I områdereguleringen for Våge sentrum, kommenterte Tysnes kommune innsigelsene til Fylkesmannen med at ”Hele ideen med differensiert strandsoneforvaltning må være at en kan få lov til å differensiere” (Fylkesmannen i Hordaland, 2017). Både Informanten hos Fylkesmannen og informanten i HFK forteller at soneinndeling har i områdereguleringen for Våge vært med på å forstyrre det planfaglige grepet som skulle vært tatt. Informanten i HFK forteller at Våge ikke har brukt retningslinjene i SPR strandsone, kun den delen om sone 3 som omhandler en lavere terskel for utbygging i strandsonen. Informanten forteller videre at kommunen kun leser denne delen og ignorerer de andre punktene i SPR strandsone. Informanten i Austevoll kommune forteller at de knapt føler de er i sone 3, og mener de blir fulgt med “argusøyne” uansett. Tatt i betraktning at områdereguleringen legger opp til en stor utbygging i strandsonen som ikke er en fortetting av eksisterende tettsted, er det likevel tydelig at en lavere terskel for utbygging har bidratt til at områdereguleringen trekkes ned mot sjøen.

Tatt områdereguleringene og funnene gjort i intervjuene i betraktning, er det tydelig at SPR strandsone ikke er tydelig nok og danner grunnlag for en tolkning som går på bekostning av byggeforbudet og allmennhetens tilgjengelighet i områdereguleringene for Våge og Storebø. Dette er svært uheldig, og informanten hos Fylkesmannen forteller også at det er god grunn til å gå gjennom SPR strandsone grundig, og se om det er et egnet verktøy eller ikke. Informanten forteller også at SPR strandsone burde vært tydeligere, fordi kommunene tolker dem til sin egen fordel.

Det er forståelig at retningslinjene ikke kan differensierer innad i kommunene, da dette vil være svært krevende. SPR strandsone burde dog vært tydeligere på at ytterligere differensiering i kommuneplaner og regionale planer skal utarbeides, fremfor bør, da dette er noe som ikke er gjort verken i Hordaland fylke, Sunnhordland region eller noen av kommunene. En ytterligere differensiering vil bedre kunne ivareta allmennhetens tilgang til strandsonen, og hindrer en lokal tolkning av retningslinjene og en uønsket utvikling i strandsonen. Dette vil til syvende og sist kunne styrke byggeforbudet i regionen.

Som tidligere nevnt er Sunnhordlandskommunene i sone 3 som en prøveordning, og har fått anledning til å lage en interkommunal strandsoneplan som skal differensiere strandsonen i kommunene. Denne planen vil kunne være det verktøyet regionen trenger, men planen er enda ikke vedtatt. Informanten hos Fylkesmannen forteller at det er vanskelig å se at planen klarer å forholde seg til lovverket slik det fremgår, og om samtlige av kommunene er villige til godta overordnede føringen for strandsonen i kommunen.

Dette belyser Kittilsen (2014) i sin masteroppgave godt, der det fremgår at kommunene har blitt enige om hovedlinjene, men da det skulle konkretiseres «annen byggegrense» i de ulike kommunene oppstod det problemer

(kittilsen, 2014). Dette skyldes i all hovedsak kommunenes ønske i strandsonerforvaltning.

Kartlegging av strandsonen og fastsetting av funksjonell strandsoner er en hovedstrategi for den regionale strandsonerpolitikken i Hordaland. Denne ville også vært det verktøyet som kommunene trenger, men prosjektet er foreløpig lagt på is i påvente av ny regional kystsonerplan for Sunnhordland og ytre Hardanger (Informant HFK). Denne planen tar heller ikke for seg differensiering av strandsonen, og med det gis det ingen tydelige signaler fra fylket om en ytterligere differensiering, noe som er svært uheldig.

Tatt områdereguleringene for Våge og Storebø, samt funnene i intervjuene i betraktning, er det grunnlag for å mene at tettsteder bør være kategorisert som område med press i SPR strandsoner - uavhengig av hvilke soner de er i. Informanten hos Fylkesmannen forteller som nevnt at sonerinddeling har vært bra i den forstand at visst man har mye strandsoner og lite press, så er det ikke så farlig med bygging i strandsonen, men i det øyeblikket man beveger seg inn på tettstedsutforming, der man skal fylle strandsonerbehovet for generasjoner fremover, så er det et pressområde uansett om det ligger her eller der.

Det er videre grunnlag for å mene at verken Tysnes eller Austevoll kommune hører hjemme i denne sonen. Dette på bakgrunn av nærheten til Bergen, og at strandsonen i kommunene er attraktiv for boliger, fritidsboliger m.m. og totalt sett har et økende press på strandsonen. Det vil derfor være en fordel å være føre-var, og sikre at kommunene må forholde seg til strengere retningslinjer. Dette for å sikre ivaretagelsen av allmenn tilgjengelighet i større grad. Informanten i HFK forteller som tidligere nevnt at de ser at soner 2 kommuner i større grad innretter seg til en strengere strandsonerpolitikk, noe som områdereguleringene for Våge og Storebø tydeliggjør at kommunene trenger.

Informanten hos Fylkesmannen forteller også at det var Fylkeskommunen og Fylkesmannen sin vurdering i sin tid, at Sunnhordlandskommunene, med Tysnes og Austevoll, strengt tatt hørte hjemme i soner 2, som underbygger funnene gjort i planene.

7.4 I hvilken grad sikrer kommunene allmenn tilgjengelighet til strandsonen, og hvem blir stående som forsvarer av tilgjengelighet i eventuelle interessekonflikter?

Til tross for at begge kommunene selv mente at allmenne interesser og tilgangen til strandsonen var tilstrekkelig sikret i områdereguleringene, ble det fremmet innsigelse fra blant annet Fylkesmannen og HF. Informanten hos Fylkesmannen i Hordaland forteller at 100-metersbeltet er den eneste delen av Norges land som direkte er unntatt for bygging, og at det er derfor i alle sammenhenger i statlige interesser å ivareta disse områdene.

Det lokale selvstyret i Tysnes og Austevoll kommune står tydelig sterkt, og det fremgår i intervjuene at deres forhold til Fylkesmannen og regionale føringer er noe ambivalent. Dette illustrerer områdereguleringen for Våge tydelig, der Tysnes kommune egengodkjente områdereguleringen med innsigelsene fra Fylkesmannen bevisst for å få den endelig godkjent i KMD. Forvaltning av strandsonen ligger primært til kommunene, og det fremgår tydelig at de selv ønsker å forvalte den – uten innblanding fra øvrige instanser. Informanten i Austevoll kommune mener at det ikke er staten sitt ansvar å gå inn og detaljstyre, og at de selv ivaretar innbyggerne sine interesser.

Austevoll kommune har ikke ønsket å kartlegge funksjonell strandsoner. Tysnes kommune har kartlagt, men ikke vedtatt. Begge kommunene har i tillegg fremmet innsigelse til den nye regionale kystsonerplanen, samt den interkommunale strandsonerplanen. Dette gir klare, men dog usunne signaler fra kommunene, da funnene gjort i områdereguleringene viser at det trengs

tydeligere føringer for strandsonen for å best mulig sikre allmennhetens tilgjengelighet.

At det i Januar 2018 kom lovbestemmelser som gir kommunene økt selvstyre i saker der de er uenige med statlige virksomheter om hvordan regelverk skal forstås (KMD, 2017) er urovekkende, tatt planene for Våge og Storebø i betraktning. Om Fylkesmannen ikke hadde fremmet innsigelse til områdereguleringen for Våge, ville trolig byggegrensene vært satt til 0 meter fra sjø på Vågsneset og hindret allmennhetens tilgjengelighet til sjø. I områdereguleringen for Storebø gikk ikke innsigelsene ut på selve privatiseringen av fellesnaustene, men heller på landskapspåvirkningen dette vil få. Likevel hindret innsigelsen at områdereguleringen ble vedtatt og områdene privatisert og kan således tolkes som en forsvaring av allmennhetens tilgjengelighet. Det gjenstår likevel å se om Austevoll kommune klarer å imøtekomme innsigelsene og uttalelsene som ble gitt.

Det er videre grunn til bekymring at sone 3 kommuner jf. SPR strandsonen gis denne fordelene, som allerede tilsynelatende høster fordeler av å ha lavere terskel for utbygging i strandsonen. Dette tatt i betraktning er det grunnlag for å mene at et større lokalt selvstyre er en trussel for strandsoneverdiene - sær i sone 3 kommuner.

Regionale planer som er tatt utgangspunkt i områdereguleringsplanene for Våge og Storebø, er tydelige på at privatisering av strandsonen skal unngås og allmenn tilgjengelighet skal sikres. Likevel kom det ikke innsigelser fra HFK knyttet til strandsonen i noen av områdereguleringene. I intervjuet med informanten i HFK kom det frem at det politisk i Hordaland ikke er et ønske om å fremme innsigelser i plansaker. HFK kommer heller med merknader og anser seg selv som en forsvarer av allmenne interesser selv om de ikke bruker maktmiddelet innsigelse. At det ikke er et politisk ønske om å fremme innsigelse, bunner trolig i at de ønsker vekst i regionen og kommunene og ikke vil

“utfordre” det lokale selvstyret. Dette gir uheldige signaler til kommunene, og det er derfor diskutabelt hvorvidt HF forsvarer allmenne interesser i kommunene.

Begge områdereguleringene illustrerer viktigheten av innsigelse, i ivaretagelsen av allmennhetens tilgjengelighet i kommunene. Det fremkommer tydelig i områdereguleringene at det er Fylkesmannen som markerer seg som den største forsvareren av allmenne interesser i tettstedene, der kommunene ikke selv klarer det. Dette underbygger funnene som ble gjort i artikkelen: Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner (Stokke, et al. 2008) som viser at det finnes få lokale forsvarere som er aktive for å ivareta arealer for allmennheten, mens de private grunneier- og utbyggingsinteressene står sterkt. Dette medfører at det er offentlige myndigheter som får et ekstra stort ansvar for å ivareta allmennhetens friluftsinnteresser (Stokke et.al).

Tettstedstutvikling i strandsonen er et komplekst tema, der også Fylkesmannen må gjøre avveininger for hvilke hensyn som skal tas. Det er tydelig i begge områdereguleringene at det foregår kompromisser i innsigelsessakene, som illustrerer at hensynene bak byggeforbudet tilsesettes til fordel for det lokale selvstyret. Hvorvidt dette styrker eller svekker tettstedene er usikkert.

Informanten hos Fylkesmannen forteller at saker som omhandler strandsonen er en kamp der de skal vektlegge det lokale selvstyret så langt det går, noe som ikke er enkelt. I områdereguleringen for Storebø er det tydelig at både HFK og Fylkesmannen er positiv til utviklingen, selv tatt i betraktning at tettstedet kan ekspandere utenfor 100-metersbeltet. Det illustrerer at det lokale selvstyret vektlegges – på bekostning av strandsonen.

Informanten hos Fylkesmannen forteller at byggegrensene på 5 meter på Vågsneset var et resultat kommunen aldri ville ha fått til uten å ha satt ned foten i diskusjoner med Fylkesmannen. Byggegren-

sen på 5 meter sikrer at strandsonen på Vågsneset ikke blir totalt nedbygd, samt sikrer mulighetene for at det i fremtiden kan sikres allmenn tilgjengelighet i form av kyststi. Hvorvidt 5 meter er tilstrekkelig og om allmennhetens tilgjengelighet ble sikret, kan dog diskuteres. Vågneset er regulert til boligbebyggelse helt ut i sjøkanten og privatiserer strandsonen uavhengig av byggegrensen. En byggegrense på 5 meter legger opp til at det kan fortettes videre og privatiseres i større grad nær sjøen. Dette vil kunne bidra til at bebyggelsen på Vågsneset fremstår i enda større grad som en barriere mellom allmennheten og strandsonen.

For å bedre sikre interessene i strandsonen, burde det vært regulert inn et grøntbelte mellom bebyggelse og sjø, slik det ble gjort på Holmen i Asker, der denne ble satt til 15 meter (Ender, 2014). Dette ville hindret en privatiserende fortetting nær strandsonen, og sikret allmenn tilgjengelighet i større grad. Dette tatt i betraktning er byggegrensen på 5 meter likevel bedre en kommunens opprinnelige forslag, men innsigelsessaken illustrerer at kommunens interesser i stor grad er blitt vektlagt – på bekostning av allmenn tilgjengelighet.

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er:

7.5 Hvordan ivaretas allmennhetens tilgang til strandsonen i områdereguleringene for tettstedene Storebø og Våge i Sunnhordland?

Funn gjort i dokumentanalysen (se figur s. Og ?) illustrerer tydelig allmenn tilgjengelighet til strandsonen i de to områdereguleringene. Dette kommer også frem i gjennomgangen av prinsippene for gode tettsteder i strandsonen (se kap.?). I denne drøftes det rundt områdene der kommunene ikke tilstrekkelig klarte å sikre allmenn tilgjengelighet.

Problemet knyttet til områdereguleringen for Våge er, som innsigelsessaken tydeliggjør, knyttet til privatiseringen av Vågsneset. Informanten i Tysnes

kommune forteller at strandlinjen i sentrum er viktig, men den er også viktig for de som har eiendommer der i dag. Informanten forteller også at de ønsket å dyrke kvalitetene som ligger på Vågsneset og legge til rette for flere eiendommer kan få den samme kvaliteten. Informanten legger til at denne delen av planen er ikke så viktig for kommunen. Det fremstår svært lite fremtidsrettet at Tysnes kommune legger opp til en fortetting og videreutvikling av Våge med økt boligbebyggelse m.m. og samtidig uttaler at allmenn tilgjengelighet på Vågsneset, en relativt stor del av arealet i tettstedet, ikke er viktig. At kommunen ønsket å prioritere at noen få private eiendommer skal ha tilgjengelighet til strandsonen og anledning til å bygge ut mot sjø, tar overhode ikke stilling til allmenn tilgjengelighet. I et tettstedutviklings-perspektiv fremstår dette svært underlig, da tilgangen til strandsonen blir viktigere desto flere som skal bo i Våge sentrum. En privatisering ville kun gagnet private eiendomsinteresser, ikke kommunens interesser om å bli et attraktivt sentrum.

Utfordringen i områdereguleringen for Storebø er knyttet til fellesnaustene i området nord for Prestaneset. Informanten i Austevoll kommune forteller at de ønsker å bygge ut i sjøkanten i dette området for å sørge for at flest mulig får tilgang til strandsonen. Fellesnaust fremfor "tanngarder" med private naust og flytebrygger er gjort for å sikre dette. Kommunen ønsker å tilgjengeliggjøre strandsonen for folk flest i Storebø og påstår at det ikke er snakk om, etter deres skjønn, at fellesnaust fratrukk allmennheten tilgjengelighet.

Ut i fra dette kan det tolkes som at naustområdene er tilgjengelige for allmennheten, men ikke regulert som offentlig tilgjengelig. Det fremstår likevel underlig at kommunen ønsker at strandsonen skal gjøres tilgjengelig for alle og likevel regulerer dem som private. Informanten i Austevoll kommune understreker at får man et stort antall naustboder, uten en grad av privatisering med privat kai, så er det en forbedring sammenlignet med slik det er i

dag . En privatisering av nye tiltak i sjøkanten vil, uavhengig om området fremstår privat eller ikke, være svært uheldig og i strid med byggeforbudet. Å forsvare privatiseringen med at det er en forbedring fra slik det er i dag, kan ikke rettferdiggjøres. Det er allmennhetens interesser og tilgjengelighet som skal ivaretas - ikke privatpersoners. Hva Austevoll kommer til å gjøre ved andregangs-håndtering av planen gjenstår enda å se, men om forslaget skal være i tråd med lovverk og føringer bør området gjøres allment tilgjengelig, eller bevares urørt og beholde sin landskapsverdi.

8.0 Konklusjon

Både Tysnes og Austevoll kommune tar fremtidsrettede og gode grep ved å styre den videre utviklingen av tettstedene og tilhørende strandsone gjennom plan. Områdereguleringene for Våge og Storebø bærer preg av å ha flere gode løsninger der allmenn tilgjengelighet til strandsonen er sikret i store deler av tettstedene. Likevel synliggjør oppgaven at kommunene ikke selv klarer å sikre en tilstrekkelig allmenn tilgjengelighet til sjøen.

Oppgaven belyser at tettstedsplanlegging i strandsonen er utfordrende og kompleks der flere tilsynelatende motstridene hensyn skal ivaretas. Total allmenn tilgjengelighet vil være svært utfordrende å få til i tettsteder som Våge og Storebø. Tilstrekkelig allmenn tilgjengelighet betyr derimot ikke total. I tettstedene skal næring og eksisterende bebyggelse i strandsonen kunne bevares, samtidig som tettstedene videreutvikles. Dette er kvaliteter som er grunnleggende for identiteten og attraktiviteten til tettstedene, og som det er viktig å bygge opp under.

I tettstedsplanlegging, der fortetting og høy arealutnyttelse skal vektlegges, er det derimot grunnleggende i planlegging at de delene av strandsonen som kan tilgjengeliggjøres – gjøres tilgjengelig, fremfor å privatiseres for å være i tråd med byggeforbudet og nasjonale føringer. Funnene gjort i oppgaven viser derimot at Fylkesmannen har blitt stående som forsvarer av allmenn tilgjengelighet i kommunene i de områder der områdereguleringene ikke har klart det. Dette tydeliggjør at kommunene ikke tilstrekkelig klarer å ivareta allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedene selv. Dette er et urovekkende funn tatt i betraktning at det er kommunene som er planmyndighet og forvalter strandsonen - og stadig gis større selvstyre.

Funnene gjort i områdereguleringen for Våge viser at Vågsneset er den eneste delen av tettstedet som står til hinder for at allmenn tilgjengelighet til strandsonen er tilstrekkelig sikret. At KMD satte byggegrensen til 5 meter fra sjø hindrer en videre nedbygging og privatisering av strandsonen, men området gjøres likevel ikke allment tilgjengelig. Vågsneset er fremdeles regulert til privat boligbebyggelse helt ut i sjøkanten. Byggegrensen sikrer derimot en fremtidig allmenn tilgjengelighet ved å avsette areal til en eventuell kyststi. Således kan vedtatt områdereguleringsplanen for Våge anses å tilstrekkelig sikre allmenn tilgjengelighet. Det er likevel å anse at allmenn tilgjengelighet kunne vært bedre sikret ved å sette “annen byggegrense” lengre vekk fra sjø og etablere grøntbelte langs sjøkanten, fremfor boligformål. Innsigelsessaken viser at kommunens ønsker har blitt veid i stor grad av KMD ved fastsettelse av byggegrense. Dette har gått på bekostning av en foretrukket bedre tilgjengelighet, noe som gir svært uheldige signaler fra staten. Det gjenstår enda å se om områdereguleringen for Storebø evner å tilstrekkelig sikre allmenn tilgjengelighet. Planen ligger per Desember 2018, fremdeles hos kommunen til behandling. Såfremt fellesnaustene nord for Prestaneset gjøres offentlige eller tas ut av planen, vil også områdereguleringen for Storebø kunne anses å tilstrekkelig sikre allmenn tilgjengelighet til strandsonen.

I begge områdereguleringene er tettstedene utformet slik at strandsonen er integrert som en kvalitet der allmenn tilgjengelighet er sikret flere steder med Kyststi/havnepromenade, tverrkoblinger/siktlinjer mot sjø, byrom mot sjøen og havneområder. Likevel fremgår det i oppgaven at begge tettstedene har et forbedringspotensiale, som er sterkt knyttet til overnevnte områder som ikke fremstår offentlige. Områdereguleringen for Våge har et klart større forbedringspotensiale enn det planen for

Storebø har. Dette må likevel ses i sammenheng med utgangspunktet til tettstedene. Utforming av tettsteder i strandsonen er et veldig aktuelt tema, men det har likevel ikke lyktes med å finne teori knyttet til konkrete utformingsprinsipper. Dette vil være et nyttig redskap for kommuner, som kunne bidratt til å styrke tettstedsutviklingen i strandsonen og ivaretagelsen av allmenn tilgjengelighet.

Oppgaven søkte å finne svar på hvorvidt allmenn tilgjengelighet til strandsonen ivaretas i tettsteder som i SPR strandsone er kategorisert som sone 3 kommuner, og hvordan kommunene har tolket og fulgte de opp i områdereguleringene. Oppgaven synliggjør at retningslinjene både liberaliserer og styrker byggeforbudet. Funnene gjort i oppgaven viser at SPR strandsone er et velegnet verktøy i tettstedsplanleggingen - såfremt retningslinjene blir tolket til sitt formål. Funnene viser derimot at kommunene vektlegger den delen som omhandler en lavere terskel for bygging i strandsonen, og tolker den til sin fordel. Undersøkelsene viser at soneinndelingen har bidratt til å forstyrre det planfaglige grepet som skulle vært tatt. Dette har bidratt til at kommunene ikke tilstrekkelig har klart å ivareta allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedene. Retningslinjene fremstår med dette som et uheldig verktøy i planleggingen og tjener mot sin hensikt. Tatt utgangspunkt i dette er det grunnlag for å mene at SPR strandsone bør tydeliggjøres i større grad, og at tettstedene, såvel som kommunene ikke bør være kategorisert som sone 3.

Oppgaven belyser også at byggeforbudet i Pbl. § 1-8 ikke er så tydelig som det den gir uttrykk for. Fastsettelse av «annen byggegrense» er et viktig verktøy i tettsteder der strandsonen skal integreres i den videre utviklingen. Tatt i betraktning at det ikke finnes noen gjeldende føringer verken fra stat eller region, åpner dette for ulik tolkning i kommunene. Funnene gjort i oppgaven viser at «annen byggegrense» blir flere steder satt til 0 meter og hindrer allmennhetens tilgjengelighet. «annen byggegren-

se» blir med dette en «uthuling» av byggeforbudet som går på bekostning av allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen i tettstedene. Dette er en svært uheldig utvikling.

Dette tatt i betraktning, er både SPR strandsone og fastsettelse av «annen byggegrense» å anse som bidragsyttere til at allmenn tilgjengelighet ikke tilstrekkelig ble sikret i områdereguleringene for Våge og Storebø. Funnene gjort i oppgaven illustrerer at det er behov for en tydeliggjøring av lovverk og føringer, såvel som det er behov for tydeligere regionale føringer for å unngå en videre uheldig utvikling i strandsonen.

9.0 Referanser

Andersen, G (2018) *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/b%C3%A6rekraftig_utvikling (Hentet: 07.09.18)

Askheim, O.G.A & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget. 189 s.

Austevoll kommune (2017b) *Forslag til reguleringsføresegner for Storebø sentrum*. 20 s. Austevoll kommune (Hentet: 28.08.18)

Austevoll kommune (2012) *Føresegner og retningslinjer til arealdel i kommuneplanen 2012 - 2023*.

Tilgjengelig fra:

https://www.austevoll.kommune.no/_f/p1/i0baffb96-f839-481a-9c34-9195ab95a1ef/kpa2013-foresegner-og-retningslinjer.pdf (Hentet: 07.08.18)

Austevoll kommune (2018) *Om Austevoll*. Tilgjengelig fra: <https://www.austevoll.kommune.no/om-kommunen/om-austevoll/> (Hentet: 05.08.18)

Austevoll kommune (2017) *Områdereguleringsplanen for Storebø sentrum - planskildring med konsekvensutgreiing*. 108 s. (Hentet: 13.08.18)

Austevoll kommune (2013) *Samfunnsdel til kommuneplanen 2013 – 2024*. Tilgjengelig fra:

https://www.austevoll.kommune.no/_f/p1/icd28e0da-4010-44b6-855d-f4fe2f2d13e9/samfunnsdelen.pdf (Hentet: 07.08.18)

Ender, B (2014) *Strandsoneplanlegging i lys av kommunikativ planleggingsteori - kommunesenterutvikling i strandsonen på Holmen i Asker kommune*. Tilgjengelig fra: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/197094/MasetroppgaveBenedicteAKEnder_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Lest: 29.11.18)

Fylkesmannen i Hordaland (2016) *Offentleg ettersyn - Tysnes - Våge sentrum - områdeplan - vidareføring av motsegn*. 4 s. Fylkesmannen i Hordaland (Hentet: 13.10.18).

Fylkesmannen i Hordaland (2017): *Oversending av plan med motsegn - områdereguleringsplan for Våge sentrum - Tysnes kommune - Hordaland*. 5 s. Fylkesmannen i Hordaland (Hentet: 13.10.18).

Fylkesmannen i Hordaland (2018) *Samordna uttale med motsegn – områdereguleringsplan for Storebø sentrum - Austevoll*. Tilgjengelig fra:

<http://einnsyn.kystverket.no/einnsyn/registryentry/ShowDocument?registryEntryId=349998&documentId=641596> (Hentet: 15.08.18)

Fylkesmannen i Hordaland (2017) *Vidareføring av motsegn - Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland - føresegner*. Tilgjengelig fra: <https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/prosjekt/interkommunal-strandsoneplan> (Hentet: 21.10.18)

Gehl, T. (2010) *Byer for mennesker*. 273 s. Danmark: Bogværket.

Gjølberg, S (2017) *Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrens» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer*. Tilgjengelig fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2458615> (Hentet: 07.12.18)

HFK (2018) Fråsegn til forslag til områdereguleringsplan for Storebø sentrum Austevoll kommune. 9 s. Hordaland fylkeskommune. (Hentet: 15.08.18)

HFK (2005) Fylkesplan for Hordaland. Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/17526975-Hordaland-fylkeskommune-rad-om-planlegging-og-forvaltning-av-strandsona-i-hordaland.html> (Veileder som gjengir føringene fra Fylkesplanen) (Hentet 05.10.18)

Hordaland Fylkeskommune (2005b) Fylkesdelplan for Sunnhordland. Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/67959806-Fylkesdelplan-for-sunnhordland.html> (Hentet: 05.10.18)

HFK (2017) Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Tilgjengelig fra: <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar-under-arbeid/regional-kystsoneplan/til-vedtak-fylkestinget/plandokument--kystsoneplan-til-vedtak.-31.08.17.pdf> (Hentet: 07.10.18)

HFK (2015) Regional plan for attraktive senter i Hordaland. Tilgjengelig fra: https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/regional-plan-for-attraktive-senter-i-hordaland_web.pdf (Hentet: 20.10.18)

Kittilsen, O (2014) Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer. Tilgjengelig fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/217711/Kittilsen2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 29.11.18)

Klima og miljødepartementet (2016) Strandsonen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/> (Hentet: 03.12.18)

Klima- og miljødepartementet (2011) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-/id649919/> (Hentet: 17.09.18)

KMD (2016) Byrom - en idehåndbok. Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/34585825-Byrom-en-idehandbok-kommunal-og-moderniseringsdepartementet-hvordan-utvikle-byromsnettverk-i-byer-og-tettsteder-ideer-strategier-eksempler.html> (Hentet: 04.11.18)

KMD (2013) Faglig råd for bærekraftig utvikling. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2013/sluttrapport_byradet.pdf?id=2203514 (Hentet: 07.09.18)

KMD (2009) § 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plan-delen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-8-forbud-mot-tiltak-mv-langs-sjo-og-v/id556737/ (Hentet: 04.10.18)

KMD (2018) Landskap. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/landskapskonvensjonen/id535766/> (Hentet 07.09.18)

KMD (2015) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planleg->

ging/id2416682/ (Hentet: 17.09.18)

KMD (2017) Styrker det kommunale selvstyret. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-det-kommunale-selvstyret2/id2556903/> (Hentet: 07.09.18)

KMD (2011) Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/> (Hentet: 15.09.18)

KMD (2014) Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (Hentet: 10.10.18)

KMD (2017) Tysnes kommune - Hordaland - Motsegn til områderegulering for Våge sentrum - vedtak. 6 s. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (Hentet: 12.10.18)

Malt, U (2015) Kvalitativ. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kvalitativ> (Hentet: 28.09.18)

Miljøverndepartementet (1997) Estetikk i plan og byggesaker. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/24576601587247a19b81f56642a0f5cc/6105-estetikk.pdf> (Hentet: 04.11.18)

Miljødirektoratet (2013) Forbud mot bygging i 100-metersbeltet. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Strandsonen/Forbud-mot-bygging-i-100-metersbeltet/> (Hentet: 06.10.18)

NIBR/NMBU (2015) Forvaltning av strandsonen. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/1c5d3a08dc70454aac7271e63d4e934e/nibr_nmbu_evaluering_differensiert_strandsone.pdf (Hentet: 07.12.18)

Oslo kommune (2017) Havnepromenaden i Oslo - Prinsipp- og strategiplan. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13279936/Innhold/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Prinsipp-%20og%20strategiplan%20for%20Havnepromenaden%20i%20Oslo.pdf> (Hentet: 05.11.18)

Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2015) Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland - Fellesdel. Tilgjengelig fra: <https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/prosjekt/interkommunal-strandsoneplan> (Hentet: 21.10.18)

Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2010) Strandsonekartlegging i Austevoll kommune. Tilgjengelig fra: https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/_extension/media/499/orig/Rapport-%20Strandsonekartlegging%20i%20Austevoll%20kommune.pdf (Hentet: 19.08.18)

Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2010) Strandsonekartlegging i Tysnes kommune. Tilgjengelig fra: https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/_extension/media/506/orig/Rapport-%20Strandsonekartlegging%20i%20Tysnes%20kommune.pdf (Hentet: 20.08.18)

Silverman, D. (2015). Interpreting qualitative data. London: Sage publishing. 520 s.

Solvik, F (2017) Plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: https://snl.no/plan-_og_bygningsloven (Hentet: 06.10.18)

Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindnes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbygging av bynær strandsone? Norge: Utmark - tidsskrift for utmarksforskning.

Thorsnæs, G (2017b) Austevoll. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Austevoll> (Hentet: 05.08.18)

Thorsnæs, G (2017) Våge. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/V%C3%A5ge> (Hentet: 01.08.18)

Tysnes kommune (2003) Kommuneplan - langsiktig del 2003 - 2015. Tilgjengelig fra: <http://www.tysnes.kommune.no/getfile.php/4011187.2288.asptwzwnmznqmn/Kplan+samfunnsdel.pdf> (Hentet: 02.08.2018)

Tysnes kommune (2010) Kommuneplanen sin arealdel 2010-2022. Tilgjengelig fra: <http://www.tysnes.kommune.no/getfile.php/2746704.2288.ffwpysqufc/F%C3%B8resegner+kommuneplan+2010+-+2022.pdf> (Hentet: 02.08.2018)

Tysnes kommune (2017) Områdeplan for Våge sentrum - Planskildring. Tilgjengelig fra: <http://tysnes.custompublish.com/getfile.php/4055954.2288.tnptlmzijaszn/Planskildring+V%C3%A5ge.pdf> (Hentet: 05.08.18)

Tysnes kommune (2015) Samla saksframstilling, Tysnes kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/prosjekt/interkommunal-strandsoneplan> (Hentet: 21.10.18)

Tysnes kommune (2014) Velkommen til Tysnes kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tysnes.kommune.no/velkomen-til-tysnes-kommune.5500828-321791.html> (Hentet: 01.08.18)

10.0 Figurliste

Egenproduserte kart og bilder tatt av meg er ikke kildehenvist.

Figur 1: Kart over Sunnhordland.....	9
Figur 2: Oversiktskart over Sunnhordland.....	26
Figur 3: Kart over Tysnes kommune.....	26
Figur 4: Kart over Våge sentrum.....	27
Figur 5: Oversiktskart over Sunnhordland.....	28
Figur 6: Kart over Austevoll kommune.....	28
Figur 7: Kart over Storebø sentrum.....	29
Figur 8: Bildet viser ferjekaien, sett fra nord på Vågsneset.....	31
Figur 9: Områderegulering for Våge sentrum, plankart.....	33
(Tysnes kommune, 2016, tilgjengelig fra: http://tysnes.custompublish.com/getfile.php/4055952.2288.7wkpblbtatsz/Plankart+V%C3%A5ge.pdf (Hentet 07.08.18)	
Figur 10: Privat vei nordøst på Vågsneset.....	34
Figur 11: tilgjengelig strandsone nord på Vågsneset.....	34
Figur 12: Oversiktskart over byggegrenser og allmenn tilgjengelig strandsone i områdereguleringen for Våge sentrum.....	35
Figur 13: Våge ferjekai sett fra helt nord på Vågsneset.....	38
Figur 14: Områderegulering for Storebø, plankart 02 (Austevoll kommune, 2017b).....	40
Figur 15: Områderegulering for Storebø, plankart 01 (Austevoll kommune, 2017).....	41
Figur 16: Svømmehallen sett fra småbåthavnen.....	43
Figur 17: Bebyggelse i sjøkanten, ved enden av sentrumsgaten.....	44
Figur 18: Prestaneset sett fra utenfor Svømmehallen- store inngrep sikrer allmenn tilgjengelighet.....	44
Figur 19: Oversiktskart over byggegrenser og allmenn tilgjengelig strandsone i områdereguleringen for Storebø.....	45

11.0 Vedlegg

Vedlegg A

Kortfattet Intervjuguide: Hordaland fylkeskommune

Følges regionale planer i kommunene?

Hvordan opplever dere at SPR strandsone sone 3, blir tolket i kommunene?

Hva er tendensene dere ser i kommuner med mindre press på arealet?

Vektlegges SPR mer enn den burde i saker som omhandler utvikling i strandsonen?

Leser kommunene i sone 3 delen som omhandler lavere terskel i SPR strandsone og glemmer byggeforbudet?

Hvordan stiller Fylkeskommunen seg til områdereguleringene for Våge og Storebø?

Hvordan mener dere allmenn tilgjengelighet til sjøen er forsøkt ivaretatt i planene?

Hvem har stått som forsvarer av allmenn tilgjengelighet i disse planprosessene?

Er dere av den oppfatning at kommunalt selvstyre tilstrekkelig sikrer allmenne interesser?

Ser HFK forskjell på sone 2 vs sone 3 kommuner mht. oppfølging av regionale og nasjonale føringer?

Er dere av den oppfatning at kommunene bør forbli sone 3?

Vedlegg B

Kortfattet Intervjuguide: Fylkesmannen i Hordaland

Hvordan ivaretas allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedsplanlegging i kommuner med mindre press på arealet?

Av erfaringer med sone 3 kommuner: I hvor stor grad veies SPR strandsone i tettstedsutviklingen, tatt utgangspunkt i områdereguleringene for Våge og Storebø?

Hvordan tolkes annen byggegrense i kommunene?

Ser dere en trend der sone 3 kommuner tøyser strikken lengre enn sone 2 kommuner?

Hva mener dere er god tettstedssutvikling?

I hvor stor grad sikrer kommunalt selvstyre allmenne interesser

Hvem blir stående som forsvarer av interessene i eventuelle interessekonflikter?

Er sone 3 kommunene Austevoll og Tysnes kommuner dere holder et ekstra øye til?

Er dere av den oppfatning at kommunene bør forbli sone 3?

Er lovverket tydelig nok?

Gir SPR strandsone feile signaler?

Vedlegg C

Kortfattet Intervjuguide: Tysnes og Austevoll kommune

Hvilke tiltak er gjort for å ivareta allmenn tilgjengelighet i områdereguleringene?

I hvilken grad er SPR strandsone sone 3 blitt veid i utarbeidelsen av områdereguleringene?

Er dere av den oppfatning av dere bør forbli sone 3?

Hvordan tolker og praktiserer dere byggeforbudet i 100-metersbeltet?

Hva har begrunnelsen vært for å sette byggegrense til 0 meter?

I hvilke grad sikrer kommunen allmenn tilgjengelighet til strandsonen?

Hva tenker dere rundt Fylkesmannens innsigelse knyttet til strandsonen?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway