



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Er planleggingen av strandsonen i Møre og Romsdal differensiert? - en studie av omfang og håndtering av "annen byggegrense" i kommuneplanenes arealdel

Are the planning of the shoreline in Møre og Romsdal differentiated? - a study of the scope and management of "other building limits" in the land-use element of the municipal master plans

Ragnhild Naug Aas
By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på masterstudiet i Naturforvaltning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Jeg vil takke min veileder Knut Bjørn Stokke ved institutt for By og regionplanlegging for god veiledning og tips og triks underveis. Videre ønsker jeg å rette en takk til mine informanter i Aukra kommune, Averøy kommune, Fræna kommune og informantene fra Møre og Romsdal fylkeskommune og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Det største takken går til Ole - du er bare helt fenomenal på alle mulige måter!

Molde, 16. mars 2020

Sammendrag

Strandsonen er et attraktivt men samtidig begrenset område, med mange aktører og formål med ulike og ofte motstridende interesser. Planlegging i strandsonen dreier seg derfor i stor grad om å se ulike interesser i sammenheng, gjøre avveininger mellom ulike hensyn og å etablere et helhetsgrep.

Denne oppgaven søker å finne svar på om planleggingen av strandsonen i Møre og Romsdal er differensiert, gjennom om å undersøke omfang og håndtering av «annen byggegrense» i kommuneplanenes arealdeler. Oppgaven vurderer videre hvordan ulike planteoretiske perspektiver kan forklare forskjeller i hvordan strandsonen planlegges.

Dette er blitt undersøkt gjennom en blanding av dokumentstudier og av kvalitative intervjuer. Dokumentstudier er brukt for å kartlegge hvor mange kommuner som har tatt i bruk «annen byggegrense», og hvordan det håndteres gjennom planbestemmelser og plankart. Intervjuene er brukt for å gå mer i å dybden- og supplere funnene fra dokumentstudiene. Det er foretatt intervjuer av representanter fra tre kommuner, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Møre og Romsdal fylkeskommune.

Resultatet i studien viser at kommunene i Møre og Romsdal håndterer byggeforbudet i strandsonen og fastsetting av «annen byggegrense» etter Pbl § 1-8 på ulike måter. Av totalt 24 undersøkte kommuner, har 16 kommuner fastsatt «annen byggegrense», mens åtte kommuner har valgt å opprettholde det generelle byggeforbudet i overordnet plan. De kommunene som har fastsatt «annen byggegrense» har hovedsakelig gjort dette på etter to ulike måter. Den første, og mest brukte, er «generelle byggegrenser». Her setter kommunene en fast meterverdi knyttet til et bestemt arealformål. Eksempelvis 50 meter byggegrense til «bebyggelse og anlegg». Som hovedregel settes det krav om reguleringsplan til disse områdene. Den andre måten er detaljert byggegrenser som settes etter lignende prinsipper som metoden for «kartlegging av funksjonell strandsoner». Dette viser at strandsonerforvaltningen i Møre og Romsdal er differensiert.

Funnene i empirien peker mot at samordningen i planprosessene har innslag av både vertikal og horisontal samordning, og at det er det kommunikative planidealet som er det mest fremtredende. Men like fullt kommer det frem at det instrumentelle og vertikale samordningsprinsippet både verdsettes og etterspørres i noe større grad.

Oppsummert trekkes derfor konklusjonen at det i hovedsak er fire årsaker som kan tilskrives ulike tilnærminger til planlegging av strandsonen. Disse er (i) naturgitte forhold, (ii) vage statlige føringer og manglende regionale føringer (iii) ulike persepsjon og prioritering og (iiii) kapasitet, kompetanse og økonomi.

Abstract

The shoreline is an attractive but at the same time limited area, with many actors and purposes and with different and often conflicting interests. Planning in the shoreline is therefore largely about seeing different interests in context, balancing different considerations and establishing a holistic approach.

This masters thesis seeks to find out whether the planning of the shoreline in Møre og Romsdal is differentiated, by examining the extent and management of «other building limits» in the municipal area planning. The thesis further considers how different theoretical perspectives can explain differences in how the shoreline is planned.

The thesis research questions are answered through a mix of document studies and qualitative interviews. Document studies have been used to identify how many municipalities have adopted “other building limits” and how they are handled through planning regulations and planning maps. The interviews are used to go more in depth and supplement the findings from the document studies. Interviews have been conducted with representatives from three municipalities, the County Governor of Møre and Romsdal and Møre and Romsdal county council.

The results of the study show that the municipalities in Møre and Romsdal handles the construction ban in the shoreline and the setting of another building limits in accordance with Pbl § 1-8 in different ways. Of a total of 24 municipalities surveyed, 16 municipalities have set different building limits, while eight municipalities have chosen to uphold the general building ban on a general level. The municipalities that have set different building limits have mainly done this in two different ways. The first, and most commonly used, is "general building limits". Here, the municipalities set a fixed meter value linked to a specific area purpose. For example, 50 meters of building boundary for "buildings and construction". As a general rule, a zoning plan is required for these areas. The second way is a detailed building limit that are set according to similar principles as the method for «functional shoreline mapping». This shows that the shoreline management in Møre and Romsdal is differentiated.

The findings in the empirical study point to the fact that coordination in the planning processes has elements of both vertical and horizontal coordination, and that the communicative plan ideal is the most prominent. But just as fully, it appears that the instrumental and vertical coordination principle is both valued and demanded to a somewhat greater extent.

To summaries, it is therefore concluded that there are mainly four reasons that can be attributed to different approaches to the planning of the shorelines. These are (i) natural conditions, (ii) vague governmental guidelines and lack of regional guidelines (iii) different perception and priorities and (iiii) capacity, competence and economy.

Innhold

| | |
|---|----|
| 1 Innledning..... | 1 |
| 1.2 Problemstilling..... | 2 |
| 1.3 Avgrensning..... | 3 |
| 1.4 Begrepsavklaring..... | 3 |
| 1.5 Region- og kommunereform 2020..... | 4 |
| 1.6 Oppgavens videre oppbygging..... | 4 |
| 2 Strandsonen i kontekst..... | 5 |
| 2.1 Strandsonens særstilling i Norge..... | 5 |
| 2.2 Det rettslige vernet av strandsonen..... | 6 |
| 3 Planlegging og det juridiske rammeverket..... | 7 |
| 3.1 Planlegging etter plan - og bygningsloven av 2008..... | 7 |
| 3.2.1 Statens rolle i planleggingen..... | 8 |
| 3.2.2 Regional planlegging..... | 8 |
| 3.2.3 Kommunal planlegging..... | 9 |
| 3.3 Planlegging i strandsonen – byggeforbud og unntak..... | 9 |
| 3.4 Statlige planretningslinjer..... | 10 |
| 3.5 Nærmere om unntaket «annen byggegrense»..... | 11 |
| 3.1 Hva ligger i uttrykket «annen byggegrense»?..... | 11 |
| 3.2 Regionale føringer for strandsonen i Møre og Romsdal..... | 12 |
| 4 Metodisk tilnærming..... | 12 |
| 4.1 Valg av metode..... | 13 |
| 4.2 Utvalg - Ett fylke og tre kommuner..... | 13 |
| 4.3 Semistrukturerte intervjuer..... | 13 |
| 4.4 Dokumentanalyse..... | 14 |
| 4.5 Reliabilitet og validitet..... | 14 |
| 4.6 Etske betraktninger..... | 15 |
| 5. Teoretisk tilnærming..... | 15 |
| 5.1 Hva er planlegging..... | 15 |
| 5.2 Den instrumentelle planleggingsformen..... | 16 |
| 5.3 Det kommunikative planidealet..... | 17 |
| 5.4 Samordning..... | 17 |
| 5.5 Tidligere studier..... | 18 |
| 6. Studieområde – Møre og Romsdal..... | 19 |
| 6.1 Møre og Romsdal..... | 19 |
| 6.2 Om strandsonen i Møre og Romsdal..... | 20 |

| | |
|--|----|
| 6.2 Presentasjon av kommunene i utvalget..... | 21 |
| 6.2.1 Aukra | 21 |
| 6.2.2 Averøy..... | 21 |
| 6.2.3 Fræna..... | 22 |
| 7.0 Empiri – omfang og håndtering av «annen byggegrense»..... | 23 |
| 7.1 Funn fra dokumentanalysen..... | 23 |
| 7.1.1 Fastsettelse av «annen byggegrense» | 23 |
| 7.1.4 Opprettholdelse av det generelle byggeforbudet..... | 24 |
| 7.2 Funn fra intervju..... | 25 |
| 7.2.1 Averøy kommune | 25 |
| 7.2.2 Aukra | 26 |
| 7.2.3 Fræna..... | 28 |
| 7.2.4 Regionale forvaltningsmyndigheter | 29 |
| 8 Drøfting..... | 32 |
| 8.1 Naturgitte forhold | 32 |
| 8.2 Vage statlige føringer og manglende regional veiledning..... | 33 |
| 8.3 Ulik persepsjon og prioritering..... | 34 |
| 8.4 Kapasitet, kompetanse og økonomi..... | 34 |
| 8.5 Byggegrense i tråd med intensjonen i Pbl og SPR? | 35 |
| 8.4 Samordning og samhandling mellom forvaltningsaktørene | 36 |
| 9 Konklusjon | 37 |
| 10 Referanser | 38 |

1 Innledning

Målet til denne masteroppgaven er å finne ut om planleggingen av strandsonen i Møre og Romsdal er differensiert. Dette gjøres gjennom å undersøke omfanget av kommuner som har tatt i bruk «annen byggegrense», og hvordan kommunene eventuelt håndterer denne.

Plan- og bygningsloven (Pbl) er den viktigste loven for planlegging og forvaltning av arealer i Norge. Etter loven er alle kommuner er forpliktet til å ha en overordnet arealplan som skal legge til rette for bruk og vern av arealer i hele kommunen. Den overordna arealplanen skal bidra til at arealforvaltningen blir forutsigbar og framtidsrettet, og legge til rette for detaljplanlegging for mindre områder.

I plan- og bygningsloven er arealene langs sjøen gitt en særlig beskyttelse gjennom en egen bestemmelse om byggeforbud i 100-metersbeltet. Byggeforbudet er imidlertid ikke absolutt, og kan blant annet fravikes ved at det fastsettes «*annen byggegrense*» i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

Gjennom *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*, vedtatt i 2011, er det gitt føringer som skal legges til grunn for planlegging i strandsonen. I retningslinjene går det fram at det skal føres en streng praksis av byggeforbudet i områder med stort press på strandsonen, mens det i områder med lite press kan åpnes for utvikling og utbygging. Kommunene kan således differensiere bruken og vernet av strandsonen, gjennom planlegging og fastsettelse av «annen byggegrense».

Prinsippet om differensiert planlegging og forvaltning av strandsonen er i utgangspunktet enkelt. Samtidig viser en rekke undersøkelser at virkemiddelapparatet for differensiering strandsoneforvaltning - som gis gjennom plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene - oppleves som uklart. Dette åpner for ulike tolkninger, som igjen gir rom for forskjellig praksis mellom kommuner og regioner.

De statlige planretningslinjene har nå fungert i underkant av 10 år. På bakgrunn av dette er det interessant å se på status for differensiert planlegging av strandsonen i Møre og Romsdal.

1.2 Problemstilling

For å nå oppgavens mål er hovedproblemstillingen som følger:

Er planleggingen av strandsonen i Møre og Romsdal differensiert?

- en studie av omfang og håndtering av «annen byggegrense» i kommuneplanenes arealdel.

Undertittelen viser til at oppgaven har todelt problemstilling. For det første har jeg forsøkt å finne ut hvor mange av kommunene i Møre og Romsdal som har tatt i bruk «annen byggegrense» i kommuneplanenes arealdel. Dette er et rent kvantitativt spørsmål. Andre del handler om å undersøke hvordan «annen byggegrense» er håndtert. Dette gjøres gjennom å undersøke på hvilken måte byggegrensene fastsatt, og hvilke prinsipper som ligger til grunn.

For både å utdype og avgrense hovedproblemstillingen, har jeg utarbeidet tre underproblemstillinger. De to første omhandler holdninger og håndtering av regelverk. Den tredje underproblemstillingen tar for seg samordning av plansamarbeidet, og hvilken innvirkning relasjonene mellom sektornivåene har hatt på spørsmålet som er stilt i hovedproblemstillingen. De tre underproblemstillingen lyder som følger:

- Hva er forvaltningsaktørens forståelse og holdning til regelverket knyttet til planlegging av strandsonen, herunder statlige planretningslinjer og «annen byggegrense»?
- Hva er bakgrunnen for at kommunene henholdsvis har valgt å fastsette «annen byggegrense» og ikke valgt å fastsette «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel?
- Hvordan har samordningen mellom kommune, fylkeskommune og fylkesmannen vært ved utarbeidelse og fastsettelse av «annen byggegrense» i overordna arealplan?

1.3 Avgrensning

Problemstillingen «Er planlegging av strandsonen i Møre og Romsdal» er i utgangspunktet bred og omfattende. Siden en masteroppgave har relativt smale rammer må det derfor gjøres noen avgrensninger.

Det er en omfattende lovgivning som direkte eller indirekte regulerer arealbruk. I denne oppgaven er det kun plan- og bygningsloven som vil bli benyttet, da det er denne som primært regulerer planlegging. Plan- og bygningsloven er todelt, med en plandel og en byggesaksdel. Oppgaven er avgrenset til å behandle elementer i plan- og bygningsloven som er relevante for oppgavens problemstillinger, herunder: Første del: Alminnelig del (§§ 1-1 – 2-3) og Andre del: Plandel (§§ 3-1- 14- 6). Byggesaksbehandling er derfor utelatt i oppgaven

Plan og bygningsloven åpner for fastsettelse av byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. I tråd med problemstillingen vil fokus være på fastsettelse av «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel. Samtidig vil jeg vise til det å fastsette «annen byggegrense» i reguleringsplan, da dette er et fullgodt alternativ til å fastsette byggegrenser i kommuneplanens arealdel. Samtidig vil jeg ikke greie ut for denne muligheten i detalj, ettersom oppgaven tar for seg planlegging på et overordnet nivå gjennom kommuneplan. Likevel vil det henvises til reguleringsplan for å eksemplifisere funn i dokumentanalysen.

1.4 Begrepsavklaring

I oppgaven vil begrepene «kommuneplanens arealdel» og «overordna arealplan» brukes om hverandre. Dette er for å skape språklig variasjon.

Begrepet «forvaltningsaktører» brukes som et samlebegrep for fylkesmannen, fylkeskommunene og kommunene.

Ved bruk av begrepet strandsona mener vi her det areal som ligg i 100 - metersbeltet langs sjøen, som blir omfattet av pbl. § 1 - 8 om forbud mot tiltak m.v. langs sjø og vassdrag.

Med byggeområder forstås områder for eksisterende og planlagt bebyggelse for boligformål, næringsformål m.v jf. SPR pkt. 5.3.4.1.

1.5 Region- og kommunereform 2020

Oppgaven er skrevet over en periode der det har vært en region- og kommunereform (2019-2020). Den 01.01.2020 trådte flere fylkes- og kommunesammenslåinger i kraft. Møre og Romsdal består som eget fylke, men antall kommuner har gått fra å være 35 til 26. Da oppgaven ble påbegynt før 01.01.2020 har jeg valgt å forholde meg til den gamle kommuneinndelingen. Dette er også fordi de overordna arealplanene som blir undersøkt er vedtatt før reformen. Oppgaven ser nærmere på tre utvalgte kommuner; Averøy, Aukra og Fræna. De to førstnevnte består som egne kommuner også etter 01.01.2020, mens Fræna kommune har slått seg sammen med nabokommunen Eide og blitt til Hustadvika kommune.

1.6 Oppgavens videre oppbygging

- I Kapittel 2 presenteres strandsonens særstilling
- I kapittel 3 blir det juridiske rammeverket presentert
- I kapittel 4 presenteres den metodiske tilnærmingen.
- I kapittel 5 presenteres den teoretiske tilnærmingen
- I kapittel 6 presenteres caseområde (Møre og Romsdal) og de tre kommunene i utvalget.
- Kapittel 7 utgjør empirien, og er delt inn i to deler. Først presenteres funnene fra del 1 som er analysen av overordna arealplaner for kommunene Møre og Romsdal. I andre del presenteres funnen fra intervjuene.
- I kapittel 8 drøftes empiri opp mot teorigrunnet presentert i kapittel 3 og 5.
- I kapittel 9 konkluderes det

2 Strandsonen i kontekst

Dette kapitlet omhandler strandsonens særstilling i Norge og litt om det rettslige vernet av strandsonen slik det har utviklet seg de siste knappe 60 årene.

2.1 Strandsonens særstilling i Norge

Norges har en kystlinje på hele 102 937 kilometer, noe som gjør den til verdens nest lengste etter Canada (Kartverket 2019). Kysten, inkludert fjorder og øyer, har hatt stor betydning for bosetning, inntekt, klima, topografi m.v. Dette har bidratt til å skape bosetningsmønstre: Alle av Norges 19 største byer ligger ved kysten, i tillegg til flerfoldige tettsteder. Og det har skapt kystkultur. Mange har et aktivt forhold til kysten og mange enten ønsker å leve ved kysten, ha hytte der eller drive næring.

I dag er strandsonen det arealet i Norge som er under sterkest utbyggingspress (Regjeringen, u.å.). Ifølge Statistisk sentralbyrå (2019a) er nesten 1/3 av strandsonen i dag påvirket av utbygging. Presset er særlig stort i Oslofjorden, og ved større byer, men det er også et økende press mange andre steder.

Ved stort utbyggingspress vil også motstridende interesser gjøre seg gjeldende. På den ene siden står private interesser, slik som hytteeier, fastboende eller næringsdrivende, som ønsker å utøve sin rett til å bruke å utvikle sin strandeiendom. På den andre siden står de som ønsker fri tilgang til ferdsel og friluftsliv, bevaring av naturmangfold og landskapsbildet - såkalte allmenne verdier.

De sterke motsetningene har ført at staten har sett behovet for å regulere og gi strengere føringer for forvaltningen av strandsonearealene. Allerede på midten av 1960-tallet fikk man derfor et lovfestet forbud mot å bygge nærmere enn 100 meter fra sjøen langs hele kysten. Dette har blitt videreført og gjelder fortsatt den dag i dag.

Et lovfestet og generelt byggeforbud gir et tydelig signal om at strandsonen er av nasjonal interesse, og at videre nedbygging av strandsonen er uønsket og ulovlig (Holth og Winge 2014).

Til tross for det generelle byggeforbudet har nedbyggingen av strandsonen fortsatt. Dette skyldes at byggeforbudet aldri har vært absolutt, men at det kan fravikes gjennom hjemmel i lov. Selv om tall fra Statistisk sentralbyrå SB viser at antall byggetillatelse i strandsonen har gått jevnt nedover på landsbasis (Statistisk sentralbyrå, 2019a), er det betydelige geografiske variasjoner, der en stor andel av strandsonearealene fortsatt er under stort utbyggingspress.

2.2 Det rettslige vernet av strandsonen

Bygging i strandsonen har vært regulert siden 1954, da man fikk *Midlertidig lov om byggeforbud ved strandstrekninger av 4.juni 1954*. Loven åpnet for å gi et midlertidig forbud mot bygging i avgrensede områder - en sone på inntil 300 meter fra sjøen - for å «*bevare allmenhetens adgang til ferdsel og bading*». Til tross for at det var nedsatt et byggeforbud kunne en eier eller bruker av eiendommen som ble rammet av byggeforbudet søke om unntak fra forbudet. (Pedersen et al. 2010, s. 372, Ot.prp. nr. 5 (1954), Midlertidig lov m. v. for strandstrekninger, 1954).

Loven fra 1954 ble avløst av *Midlertidig strandloven av 25.juni 1965 nr. 5*, som innførte et alminnelig byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen strandsonen. Også her var det unntak ved at forbudet ikke omfattet tettbebygde strøk eller områder hvor kommunen hadde tatt stilling til arealutnyttelsen for det konkrete området gjennom en plan. (Pedersen et al. 2010)

Loven fra 1965 ble avløst av *Strandplanloven av 10 desember 1971 nr. 103*. Strandplanloven var en permanent lov som opprettholdt det alminnelige forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Lovens formålsbestemmelse ga uttrykk for de motstridende hensyn som gjorde seg gjeldende i strandsonen. Arealene i strandsonen skulle forvaltes «*ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne*». (Pedersen et al. 2010)

I 1985 ble strandplanlovens bestemmelser tatt inn i *Plan- og bygningsloven av 14. juni. 1985 nr. 77*. Bakgrunnen for dette var et behov for en mer helhetlig arealplanlegging. Ved 1985-loven ble det slutt på et eget regelsett for planlegging i strandsonen da strandsoneforvaltningen heretter inngikk i et helhetlig planregelverk. I Pbl. 1985 var det også et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet, men forbudet utgikk dersom områdene ble angitt som byggeområder i kommuneplanens arealdel eller hvis de ble omfattet av en reguleringsplan. Byggeforbudet kunne i tillegg settes til side gjennom arealplanlegging og dispensasjon, i tillegg til å ha unntak for ulike tiltak og tettbebygde områder. (Myklebust 2016).

I 2008 ble det vedtatt ny *Plan og bygningslov av 27.juni. 2008 nr. 71*, som er den gjeldende per i dag. Her er byggeforbudet ytterligere innstrammet, og utvidet til også å gjelde for tettbygde strøk og for regulerte områder. Her er det gitt føringer for planlegging og forvaltning av strandsonen i § 1-8 *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*. Hovedregelen i § 1-8 andre ledd er at det er et generelt byggeforbud i sone på 100 meter fra strandlinjen. Fra dette utgangspunktet gjør loven to unntak hvor det i visse tilfeller likevel kan tillates bygging i strandsonen. Det ene er gjennom plan (kommuneplan og reguleringsplan), og det andre er gjennom dispensasjon. En nærmere omtale av Pbl og unntaket gjennom plan, vil gjennomgå i kapittel 3.

Alle lovene har hatt sin måte å regulere bruken og vernet av strandsonen på, men det også fellestrekk. Det første av fellestrekene er at vernet alltid har vært knyttet til det å ivareta allmenne interesser i strandsonen. Hva som regnes som allmenne interesser har dog gradvis

blitt utvidet fra å kun omhandle ferdsel og opphold, til å også gjelde naturmangfold, kulturminne og landskapsbilder. Det andre fellestrekket er at vernet gradvis har blitt styrket. Dette har sammenheng med et vedvarende og økende press på strandsonen. Det tredje fellestrekket er at byggeforbudet aldri har vært absolutt, ved at det alltid har eksistert lovfestede unntak fra byggeforbudet.

Denne situasjonen gjør at det fortsatt er store konflikter i strandsonen, og temaer knyttet til forvaltning av strandsonen blir gjerne aktualisert hvert år ulike avisoppslag. Konfliktene i strandsonen fører også til en diskusjon om hvem som er best egnet til å forvalte arealene. I dag er det kommunene som forvalter størstedelen av strandsonearealene, og det oppstår gjerne konflikter dersom de ulike forvaltningsaktørene har ulike syn på forholdet mellom bruk og vern av strandsonen.

I neste kapittel skal vi se nærmere på dagens regelverk for bruk og vern av strandsonen. Hvilke virkemidler som finnes og hvilken myndighet de ulike forvaltningsaktører har.

3 Planlegging og det juridiske rammeverket

Formålet med dette kapitlet er å beskrive gjeldende mål, lovverk og retningslinjer for planlegging, med fokus på planlegging av strandsonen. Hensikten er å vise hvilke virkemidler som finnes for planleggingen i dag, hvem som er sentrale planleggingsaktører og hvilket handlingsrom de enkelte aktørene har. Dette har betydning når oppgavens problemstilling skal drøftes mot det empiriske materialet.

3.1 Planlegging etter plan - og bygningsloven av 2008

Plan og bygningsloven (Pbl) inneholder de generelle reglene for samfunns- og arealplanlegging. Pbl er en sektornøytral og sektorovergripende lov. Dette innebærer at beslutninger som tas i medhold med loven skal likestille alle samfunnsinteresser, og at loven skal samordne plan og tiltak på de ulike samfunnssektorene. (Pbl § 1-1, Bugge 2011). Pbl karakteriseres også av å være en prosesslov, som beskriver hvordan planlegging skal gjennomføres, og hvilke ansvar og plikter de ulike planmyndighetene har (Aarsæther 2012, Bugge 2011).

Planlegging etter Pbl skjer på tre ulike nivåer med hver sin planmyndighet: Kommunal og moderniseringsdepartementet på statlig nivå, fylke (fylkesting) og kommune (kommunestyre) (Pedersen et al. 2010). Plansystemet er bygget opp hierarkisk, der planer fra høyere nivå legger føringer og rammer for lavere nivåer.

3.2.1 Statens rolle i planleggingen

Staten har ansvar for å ivareta nasjonale eller regionale mål og interesser i planleggingen, og har i denne sammenheng plikt til å medvirke i kommunal og regional planlegging jf. Pbl § 3-2. For dette har staten flere virkemidler, som hovedsakelig er rettet inn mot arealplanleggingen på lokalt og regionalt nivå (St. meld. 12 (2011-2012)).

Det første er nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (jf. Pbl § 3-5). Dette forventningene kommer ut hvert 4.år, og viser til viktige oppgaver og interesser fokus på i planlegginga i den kommende valgperioden. Disse forventningene vil være retningsgivende når man gjør avveininger ved utarbeidelse av regionale og kommunale planer (St. meld. 12 (2011-2012)). For det andre kan staten gi informasjon om overordnede nasjonale mål gjennom fastsettelse av statlige planbestemmelser og statlige planretningslinjer (jf. Pbl § 3-5). Statlige planbestemmelser vil angi forbud mot visse bygge- eller anleggstiltak, være midlertidige (en periode inntil 10 år) og juridisk bindende. Per i dag er det ingen statlige planbestemmelser (Regjeringen 2019, St. meld. 12(2011-2012)). Statlige planretningslinjer kan være både tematisk og geografisk avgrenset, brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene, men er samtidig ikke rettslig bindende (Regjeringen 2019, St. meld. 12(2011-2012)). Per i dag er det 5 slike retningslinjer, hvorav en er *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Denne skal omtales nærmere i kapittel 3.4.

Fylkesmannen er statens representant i fylket, og har ofte delegert myndighet til å påse at nasjonale mål og interesser blir fulgt opp regionalt og lokalt. Fylkesmannen har to sentrale oppgaver innen arealforvaltningen. Det ene er som sektormyndighet, blant annet innen landbruk, miljøvern og samfunnsberedskap. Det andre er å sikre at kommunale vedtak i plan og byggesaker er i samsvar med gjeldene lovverk. Fylkesmannen har i egenskap av dette, uttalerett til planutkast, og kan om nødvendig fremme innsigelse til eller påklage et planvedtak dersom dette strider mot nasjonale eller regionale interesser. (Pedersen et al. 2010).

3.2.2 Regional planlegging

I følge Higdem og Hagen (2018) er «regional planlegging en samlebetegnelse på ulike typer planlegging på overkommunalt og undernasjonalt nivå», og omfatter planlegging over kommunegrenser, innen et fylke eller over fylkesgrenser (Higdem 2012). Formålet med regional planlegging er å stimulere til utvikling innenfor regionen, både for miljø og samfunn (ibid.) En regional plan vil normalt ta opp et begrenset tema/oppgave og være av ulik karakter, og en kan skille mellom de som gir arealføringer (tema og arealrettede), og regionale planer som ikke gir det (tematiske).

3.2.3 Kommunal planlegging

Kommunen har rollen som hovedplanlegger på lokalt nivå. Kommunene samlet forvalter omkring store deler av Norges areal, og blir av denne grunn framholdt som den viktigste planmyndigheten (Falleth og Saglie 2018). Kommunene har derfor et omfangsrikt planverktøy.

Kommuneplanen er den mest sentrale planen, og skal inneholde en *samfunnsdel* og en *arealdel*. I denne oppgaven er det arealdelen som er i fokus. Kommuneplanens arealdel skal dekke hele kommunens arealer, angi hovedtrekkene for disponering, og sette rammer og betingelser for bruk og vern av arealer (Pbl § 11-5). Dette gjøres gjennom å fastsette arealformål. Arealformålene angir hvilke typer av funksjoner (bruksformål) et område har, og hvilke typer inngrep som kan tillates. Pbl. angir seks hovedformål, som etter behov kan deles inn i underformål. Eksempel på et hovedformål er «Bebyggelse og anlegg» med underformålene «boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål mv.». Hovedformål kan i utgangspunktet ikke kombineres på kommuneplannivå, men det gis adgang til visse kombinasjoner innenfor underformålene under hvert hovedformål (Falleth og Saglie 2018)

Kommuneplanens arealdel skal bestå av en planbeskrivelse, planbestemmelse og et plankart, der bestemmelsene og plankartet er juridisk bindende. Kommuneplanens arealdel er i de fleste tilfeller å anse som forskrift (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I tillegg til kommuneplanens arealdel, har kommunen plikt til å utarbeide *reguleringsplaner* for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I tillegg kan kommunen selv bestemme hvilke områder som skal ha krav om reguleringsplan (pbl § 12-1). Det klare utgangspunkt er at reguleringsplaner skal følge opp kommuneplanens areadel.

Utgangspunkt er videre at vedtatte planer virker side om side. Ved motstrid mellom planer, går ny plan foran eldre plan, med mindre annet er fastsatt i den nye planen, jf. Pbl . § 1-5.

3.3 Planlegging i strandsonen – byggeforbud og unntak

Plan og bygningsloven inneholder egne lovregler for arealene strandsonen, og disse er gitt § 1-8 *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*.

Hovedregelen for strandsonen er gitt i Pbl § 1-8 annet ledd. Bestemmelsen angir et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, uten hensyn til hva området avsatt kommuneplanen eller om det er regulert (Pedersen et al. 2010). Bestemmelsen blir ofte omtalt bare som «det generelle byggeforbudet». Det heter i § 1-8 første annet ledd at: «*Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.*»

Tiltak som faller inn under § 1-6 er; oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og

endring av eiendom. Fasade-endringer er i utgangspunktet er eneste formen for tiltak som tillatt. (Pedersen et al. 2010).

Hensynene som ligger bak forbudet finner man i Pbl § 1-8 første ledd. Her står det at: «I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.» I forarbeidene til loven står det at denne bestemmelsen skal synliggjøre begrunnelsen for byggeforbudet (Ot.prp.nr.32 (2007-2008)). Første ledd er derfor å betrakte som en alminnelig hensynsregel.

Selv om det gjelder et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet kan det gjøres enkelte unntak. Forbudet gjelder ikke der det er satt en «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan jf. § 1-8 tredje ledd. Forbudet gjelder heller ikke dersom kommuneplanens arealdel har nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag for landbruk, reindrift, fiske, fangst og akvakultur, og anlegg for ferdsel til sjøs jf. § 1-8 fjerde ledd. Disse to unntakene stiller plankrav. I tillegg kan byggeforbudet unntas gjennom dispensasjon, jf. § 19-2.

3.4 Statlige planretningslinjer

I 2011 ble statlige planretningslinjer for differensiering av strandsonen vedtatt. (heretter kalt SPR). Formålet med retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet, ved å utdype Pbl. og gi statlige føringer for kommunal og fylkeskommunal planlegging (SPR 2011). SPR kan sies å være den viktigste nåværende statlige føringen for strandsonerplanlegging i Norge. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen.

Retningslinjene deler kystkommunene inn i tre soner, hvor det gjelder ulike føringer etter grad av utbyggingspress. Sone 1 gjelder kystkommunene i Oslofjordregionen, sone 2 gjelder for «andre områder der presset på arealene er stort» som er hovedsakelig større og mellomstore byer), og sone 3 gjelder «områder med mindre press på arealene» (SPR 2011). Ulike retningslinjer til de forskjellige sonene skal derfor bidra til å imøtekomme de forskjellige behovene langs den norske kysten.

Inndelingen følger kommunegrensene. I tillegg kan presset på strandsonen variere mye innenfor én og samme kommune. I den forbindelse er det viktig å være klar over at Pbl § 1-8, tredje ledd er et redskap for en differensiert forvaltning av strandsonen gjennom å fastsette «annen byggegrense» i plan. SPR sier ingenting direkte om hvordan «annen byggegrense» skal fastsettes, men den angir retningslinjer som skal legges til grunn ved utbygging i 100-metersbeltet- og kan således brukes som grunnlag for å fastsette «annen byggegrense».

I SPR punkt 4.2 står det at intensjonen i Pbl er at kommunene skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen gjennom sin planlegging, først og fremst kommuneplanen.

Harvold (et al. 2015) pekte i sin evalueringsrapport om SPR på at retningslinjene var godt kjent både på kommunalt og regionalt nivå etter å ha vært virksomme i fire år. Holdningene til retningslinjene var varierte fra positive til direkte negative, der de som var negative fremholdt at retningslinjene var for vage. Dette er også det Harvold et al. (2015) konkluderer med i sin rapport. De skriver i sin overordnede konklusjon at «*det er behov for en sterkere tydeliggjøring av retningslinjene*». Videre mener de at en tydeligere signalisering av formålet må til, samt en sterkere markering av skillene mellom de tre presskategoriene (ibid.).

3.5 Nærmere om unntaket «annen byggegrense»

Unntaket med «annen byggegrense» en viss innstramming av 1985-loven § 17-2. Etter denne loven gjaldt ikke byggeforbudet i tettbygde strøk, i regulerte områder eller områder lagt ut som byggeområder i kommuneplanens arealdel. Etter ny lov gjelder byggeforbudet uansett hvilket arealformål som er avsatt i strandsonen, og byggeforbudet vil kun falle bort i de tilfeller der det er fastsatt en «annen byggegrense» (Innjord 2010).

Bestemmelsen i Pbl § -1 8 fastsetter at byggegrensen må fremgå av enten kommuneplanens arealdel eller av reguleringsplan.

Før det settes en «annen byggegrense» skal kommunen alltid foreta en konkret vurdering av om det generelle byggeforbudet kan fravikes. En *konkret vurdering* av om byggeforbudet skal fravikes innebærer at kommunene skal vurdere og legge vekt på de særskilte hensynene i § 1-8 første ledd. I forarbeidene til loven står det at: «*Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen*» (Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.175). På bakgrunn av denne vurdering kan «annen byggegrense» trekkes både lengre mot eller lengre fra sjøen enn 100 meter (Pedersen et al. 2010).

Byggegrenser mot sjø må enten vises på plankartet eller framgå av planbestemmelsene. En kombinasjon av disse er også mulig.

3.1 Hva ligger i uttrykket «annen byggegrense»?

Mens loven sier noe om hvilke vurderinger som skal ligge bak fastsetting av «annen byggegrense», fremgår det verken av loven, forarbeidene til loven eller SPR om hvordan en slik grense skal eller kan fastsettes i plan. Det har derfor blitt reist flere spørsmål til dette. Flere av disse spørsmålene er svart ut gjennom uttalelser i «Planjuss» og på «spørsmål- og svar» sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Nedenfor følger et par eksempel:

I brev fra Fylkesmannen i Rogaland til KMD, datert 21. desember 2017, ble det stilt spørsmål om hvordan en kan gi bestemmelser om byggegrenser til kommuneplanens arealdel. I sin

tolkningsuttalelse, datert 25.04.2018, svarte departementet følgende; «*Departementet har lagt til grunn at kravet om byggegrense mot sjø i plan må være fastsatt på en klar og entydig måte, og at dette må avgjøres ved en tolking av hver enkelt plan. Ved utarbeiding av planer er det viktig at byggegrensen fastsettes på en tydelig måte, gjennom angivelse på plankartet og/eller bestemmelser i planen*».

I brev fra Fylkesmannen i Agder til KMD, datert 29.mar 2019, bes det om en nærmere avklaring av hva som ligger i «klart og entydig» når det skal tas stilling til om det foreligger «annen byggegrense» etter § 1-8 tredje ledd. I en tolkningsuttalelse fra KMD, datert 28.05.2019 svarte departementet følgende: «*Departementet har uttalt at byggegrensen i planen må være fastsatt på en klar og entydig måte, for at kravene til byggegrense i § 1-8 tredje ledd skal være oppfylt. Departementet har videre uttalt at dette må avgjøres konkret ved en tolking av hver enkelt plan, og det er derfor vanskelig å utdype nærmere hva som er tilstrekkelig klart og entydig*».

3.2 Regionale føringer for strandsonen i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal har per dags dato ingen gjeldende regional plan for kystsonen i fylket. Den første og eneste planen som har vært er «Fylkesdelsplan for strand- og kystsonen 2001-2005». Denne planen omhandlet arealet fra 100-meterslinja på land og til grunnlinja i sjø, og viste til tre hovedutfordringer for arealforvaltningen her: (i) næringslivet sitt behov for areal langs kysten, (ii) unngå bit-for-bit-forvaltning av areal og (iii) allmennhetene sin tilgang til rekreasjon langs kystsonen. Planen satte opp en generelle mål og videre en rekke overordna strategier, mål og retningslinjer for strand- og kystsonen i fylket. I regional planstrategi for 2012- 2016 ble det foreslått at denne planen skulle revideres ut fra ny planlov og de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning. Dette ble ikke gjort og planen ble avvirket ved regional planstrategi for 2016- 2020. I ettertid er det ikke vedtatt regionale planer som gir arealpolitiske føringer for strand- og kystsonen.

4 Metodisk tilnærming

Metode kan beskrives som redskapet vårt når vi vil undersøke virkeligheten. Metoden vi velger er vår vei mot målet (Johannessen et. al 2011). Dette kapittelet vil beskrive de metodiske valg jeg har tatt for å utforske problemstillingen: «Er planleggingen av strandsonen i Møre og Romsdal differensiert» - En studie av omfang og håndtering av «annen byggegrense».

4.1 Valg av metode

For å besvare oppgavens problemstilling har jeg vurdert at en kvalitativ tilnærming vil være best egnet. Årsaken til dette er at jeg ønsker å forstå de bakenforliggende vurderingene til den lokale forvaltningen i kommunene i utvalget, og hvordan de regionale forvaltningsmyndighetene gjør sine vurderinger (Tjora 2012). Studien inneholder en empirisk undersøkelse av hvordan strandsoneforvaltningen utøves i utvalgte kommuner. Det empiriske materialet består av 5 kvalitative semistrukturerte individuelle intervjuer. I tillegg har jeg utført analyser av 24 overordnede kommuneplaner, herunder med plankart, beskrivelser og bestemmelser.

4.2 Utvalg - Ett fylke og tre kommuner

Oppgaven tar som nevnt for seg overordnet planlegging og forvaltning av strandsonen i Møre og Romsdal. Alle relevante og tilgjengelige kommuneplaner i fylket er gjennomgått, det vil si det som er vedtatt etter at SPR trådte i kraft (2011). Videre har jeg tatt et dypere dykk i tre utvalgte kommuner: Aukra, Averøy og Fræna. Utvalget av kommuner ble til dels gjort på bakgrunn av praktiske hensyn som nærhet til eget bosted og tilgjengelighet til informanter, men i hovedsak gjort på bakgrunn av ulik forvaltning på tross av geografisk nærhet. De tre kommunene i utvalget deler etter kommunesammenslåing 1.1.2020 grense til hverandre, hvor nye Hustadvika kommune (tidligere Fræna og Eide) ligger i midten.

4.3 Semistrukturerte intervjuer

Til innsamling av data ble semistrukturerte intervjuer vurdert som mest den mest hensiktsmessige metoden. Forvaltning etter plan og bygningsloven er til dels komplekst, og et semistrukturert intervju åpner for endringer i spørsmålenes formulering avhengig av den aktuelle intervjusituasjon (Johannessen et al. 2011). Gjennom semistrukturerte intervju har man også muligheten til å innhente mer nyansert informasjon, og etterfølge viktige momenter ved forvaltningen jeg som forsker ikke hadde reflektert over før intervjuene. Intervjuguiden er bygd opp med bakgrunn i den overordnede problemstillingen og de underliggende forskningsspørsmålene.

Det ble som nevnt gjennomført fem intervjuer og alle er gjennomført enkeltvis for å unngå eventuelle feilkilder/uærlighet som kan oppstå ved gruppeintervju. Informantene som ble intervjuet var ansatte i administrasjonen til kommunen, fylkeskommunen eller fylkesmannen.

Samtlige intervju ble gjennomført på informantens kontor uten forstyrrelser. Intervjuene ble gjennomført over en periode på 1 mnd og i gjennomsnitt tok hvert intervju ca 1 time. Alle intervjuene ble i etterkant transkribert. Samtykkeerklæring ble innhentet på forhånd.

4.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har også vært en sentral del av studien ettersom problemstillingen omhandler innhold i plan og planprosesser. Totalt ble 24 kommuneplaner med tilhørende plankart, planbeskrivelser og bestemmelser gjennomgått. Alle planene er tilhørende kommuner i Møre og Romsdal og ble hentet ut fra den respektive kommunes hjemmeside. Bakgrunnen for en gjennomgang av et så stort antall kommuneplaner er todelt. For det første ønsket jeg å identifisere likheter og ulikheter i kommunenes forvaltning, samt øke min kunnskap om den enkelte kommunes vurderinger i planprosessen. For det andre hadde gjennomgangen til hensikt å bidra til et relevant og interessant utvalg. I tillegg til analysen av kommuneplanene ble høringsuttalelser til de utvalgte kommunene gjennomgått samt annen kommunikasjon mellom departement og ulike fylker. Dette for å gi en dypere forståelse av de vurderinger som legges til grunn i forståelsen av de ulike føringene som gis i Pbl. Dokumentanalyse og gjennomgang ble gjort før intervjuene ble gjennomført, slik at intervjuguiden ble tilpasset den innsikt analysen av dokumentene gav.

4.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet representerer klassiske kriterier for kvalitet i den kvalitative forskningen (Tjora 2012). I denne studien har jeg forsøkt å oppnå dette gjennom flere grep.

I etterstrebelen av en reliabel studie er blant annet alle intervju tatt opp på bånd og transkribert i ettertid. Dokumentene som inngår i dokumentanalysen, er offentlig tilgjengelige og daterte.

Både intervju og dokumentanalyse anser jeg som gode og valide metoder for å undersøke problemstillingen min. Informantene er valgt ut på bakgrunn av at de jobber innen forvaltning og med planlegging. Intervjuguiden er strukturert etter problemstillingen og forskningsspørsmålene for å sikre størst mulig sammenheng mellom de spørsmål jeg stiller informantene og de spørsmål jeg ønsker å besvare gjennom studien. Videre ble intervjuene gjennomført på en semistrukturert måte for å gjøre det mulig å etterfølge viktige momenter underveis i intervjuet. Ved å inkludere tre forvaltningsnivå blir problemstillingen belyst fra flere sider, noe som styrker studiens validitet.

Feil kan oppstå både i planleggingen av studien og ved innhenting og analyse av data. Feilkilder i datainnsamlingen knyttet til informantenes kunnskap om forskningsspørsmålet er forsøkt unngått ved å først gjennomgå relevante plandokumenter, samt at de den respektive

kommunes plandokument har vært diskutert i intervjuet. Når det gjelder feilkilder knyttet til meg som forsker er det min erfaring og mine ferdigheter som intervjuer som står sentralt. Dette er forsøkt unngått, eller i det minste redusert, ved bruk av intervjuguide og båndopptaker.

4.6 Etiske betraktninger

Studien behandler indirekte identifiserbare personopplysninger (yrke og arbeidssted) og har således vært meldepliktig ovenfor NSD personverntjenester.

Siden studien kun behandler indirekte personopplysninger, og ikke sensitive personopplysninger som helse eller sykdom, har jeg ikke støtt på spesielle etiske utfordringer underveis. Personvern er likevel viktig, og jeg som forsker har et selvstendig etisk ansvar overfor mine informanter. For å ivareta dette ansvaret ble det på forhånd innhentet samtykke fra samtlige informanter. Videre ble informantene informert om oppgavens tema og at det ble gjort opptak av intervjuet. Informantens kjønn er også anonymisert i oppgaven siden miljøene disse jobber i er relativt små.

5. Teoretisk tilnærming

Dette kapittelet vil ta for seg relevante begreper og teoretiske perspektiver på dagens planleggingspraksis. Målet er å plassere oppgaven i en bredere teoretisk kontekst.

Først skal vi se på hva planlegging er og årsaker til planlegging. Deretter presenteres to sentrale teorier innenfor planlegging; det instrumentelle og det kommunikative planleggingsidealet. Gjennomgangen av teorien vil skape et grunnlag for å presentere – og drøfte oppgavens funn og empiriske observasjoner, spesielt i forhold til fjerde underproblemstilling 4, som handler om samordning og samhandling mellom de lokale og regionale forvaltningsaktørene i Møre og Romsdal.

5.1 Hva er planlegging

Det finnes det mange definisjoner og tolkninger om hva planlegging er (Kleven m.fl.1998, Aven et al. 2004 og Amdam 2018). En kjent og mye brukt forståelse er Friedmann og Hudsons (Aven et al. 2004), som sier at planlegging handler om å knytte sammen kunnskap og handling for å utvikle samfunnet i den retning man ønsker. Planleggingen blir da «broen» mellom kunnskap på den ene siden, og handling på den andre (Aven et al. 2004).

Det finnes flere årsaker til at man planlegger. En årsak kan være at planleggingen følger av lov eller sterke føringer om planlegging. For eksempel er kommuner pålagt å utarbeide

kommuneplaner etter plan- og bygningsloven. En annen årsak kan være at man mener det er nyttig, eller nødvendig for å oppnå bedre resultater. Ved å planlegge reduserer man usikkerhet og er i stand til å fatte bedre beslutninger. En tredje årsak kan være at føler man bør fordi andre gjør det, eller på grunn av omdømme. I regional - og kommunal forvaltning er det ofte en kombinasjon av alle tre årsakene (Kleven et al. 1998, Aven et al. 2004)

I mange tilfeller hersker det sjeldent uenighet om det skal planlegges, men om hvordan planlegging bør organiseres, hvem som bør delta og hvilke resultater den skal gi (Aven et al. 2004, Kleven et al.1998). Det finnes flere planleggingsteorier som nettopp sier noe om dette, og felles for disse er at de tar utgangspunkt i ulike former for rasjonalitet.

Ifølge Amdam (2018) innebærer rasjonalitet å opptre eller handle på en måte som står seg mot kritikk. Synonymer til rasjonalitet er «fornuft» eller «hensiktsmessighet» (Holmen 2019). Innen planteori skiller en ofte mellom to hovedformer for rasjonalitet; den instrumentelle og den kommunikative. Hvilken type som vektlegges vil påvirke roller, arbeidsmetoder og beslutningsprosesser i planleggingsarbeidet (Farner 2008). I det følgende skal vi se nærmere på dette.

5.2 Den instrumentelle planleggingsformen

Instrumentell planlegging har en sterk forankring vitenskapelig teori om årsakssammenhenger (Amdam 2018). Å fastslå årsakssammenhenger krever systematiske undersøkelser, og ofte avanserte modeller for å vise hvordan ulike tiltak påvirker hverandre (Amdam 2018). På bakgrunn av dette har planlegging vært ansett som en aktivitet for fagekspertene (Farner 2008).

Den instrumentelle planleggingen skjer i en trinnvis prosess; Først formuleres det klare og entydige mål, deretter analyseres alle mulige handlingsalternativer og konsekvenser og til slutt velges det handlingsalternativet som best oppfyller målet (Amdam og Veggeland 2011). Selve gjennomføringen av det valgte alternativet blir imidlertid ikke sett på som en del av planleggingen (Amdam og Veggeland 2011). Ifølge Amdam (2018) kan planleggingen således ses på som et på som et produkt.

Den instrumentelle planleggingen legger til grunn en hierarkisk styringsstruktur, hvor en overordnet aktør har mulighet til å kontrollere og kommandere underliggende (Amdam 2018). I et slikt system forventes det vil hver enkelt aktør innordne seg sin posisjon og rolle (Aven et al. 2004).

Det er rettet en del kritikk mot det instrumentelle planleggingsidealet. Kritikken går blant annet ut på at det i mange situasjoner være vanskelig å påvise årsakssammenhenger, fordi situasjonene vil være for komplekse eller ustabile (Farner 2008). For det andre er den kritisert for å gi fagekspertene en dominerende makt. Samtidig er det ikke gitt at deres kunnskap blir

allment akseptert av andre. Dette kan føre til at planleggingen blir dårlig forankret hos de som vedtar - og de som skal gjennomføre planene. (Amdam 2018).

5.3 Det kommunikative planidealet

Den kommunikative planleggingsformen beskrives gjerne som et alternativ – eller en motpol - til den instrumentelle. Her er kommunikasjon, dialog og medvirkning sentrale elementer (Aven et al. 2004). I motsetning til en ekspertdrevet planlegging vil alle relevante aktører – eksperter, lekfolk, folkevalgte og andre interessenter - inkluderes i planleggingen (Aven et al. 2004, Amdam og Veggeland 2011).

Den kommunikative planleggingen forutsetter at alle disse aktørene har et ønske om å oppnå konsensus, og at de ses på som likeverdige og potensielt like kompetente. Videre må aktørene være villige til å kunne endre sin opprinnelige oppfatning dersom de blir møtt med bedre argumenter. Til sist må de være åpne og oppriktig (Aven et al. 2004, Amdam 2018). Ifølge Amdam (2018) kan planleggingen her ses på som en meningsdannende prosess med bred deltakelse og kunnskapsdeling.

I motsetning til et hierarki skal alle aktører være likestilte og (Amdam 2018). Planleggerens rolle blir i denne sammenheng å være tilrettelegger for dialog og refleksjon (Amdam 2018). Eventuelle maktposisjoner som eksisterer mellom aktørene i andre sammenhenger skal holdes utenfor selve planprosessen (Aven et al. 2004).

Kritikerne av planleggingsidealet fremhever at et slikt planleggingsideal er utopisk fordi den overser etablerte maktposisjoner, som uansett vil påvirke prosessene (Holsen og Moltumyr 2001). På denne måten vil det være naivt å tro at aktørene vil være åpne, oppriktige og tilbøyelige til å endre synspunkter til tross for «bedre» argumenter (Aven 2004).

5.4 Samordning

En sentral utfordring i dagens stater er hvordan man skal håndtere all den utvikling som skjer på tvers av samfunnet. Utvikling fører til endring og endring medfører risiko. Risiko økonomisk, sosialt, miljømessig og teknologisk. For at denne utviklingen og endringen skal kunne skje innenfor demokratiske rammer må den samordnes. Samordning er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å realisere mål som fordrer at flere aktører medvirker (Amdam og Veggeland 2011).

Idealet om samordning kommer også klart til uttrykk igjennom Pbl.s formålsparagraf: «Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver

og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.» jf. Pbl § 1-1. Flere andre bestemmelser som har også som formål å sikre samordning mellom ulike aktører i planprosessen.

Begrepet samordning benyttes vanligvis for å beskrive en prosess eller aktivitet der ulike aktører og interesser samarbeider (Amdam og Veggeland 2011). Vi skiller mellom vertikal og horisontal samordning hvor den vertikale tar utgangspunkt i hierarkisk samarbeid mellom ulike nivå, mens den horisontale tar utgangspunkt i samordning i nettverk hvor aktørene ikke står i et hierarkisk forhold til hverandre (ibid.). De to overnevnte planidealene kan knyttes til begrepet samordning der det instrumentelle idealet står til den vertikale og det kommunikative idealet til den horisontale samordningen.

I vertikal samordning ser man på planlegging som et rasjonelt og hierarkisk virkemiddel hvor lavere forvaltningsnivå følger opp planer og føringer som kommer fra høyere nivå (Stokke 2017). Et eksempel er hvordan statlige planer og føringer følges opp av fylkeskommuner og kommuner.

Horisontal samordning tar utgangspunkt i at planlegging er en felles arena, der systemet er «flatt» (Stokke 2017). Den horisontale samordningen omfatter samordning mellom sektorer og interesser innenfor ett og samme beslutningsnivå, for eksempel mellom kommuner eller mellom fylkesmenn. Horisontal samordning har altså et overordnet fokus på samspillet på ett og samme forvaltningsnivå. I prinsippet dreier det seg om å samordne flest mulig aktiviteter på samme nivå (kommuner).

En planprosess samordnes ikke nødvendigvis kun ved vertikal eller horisontal samordning, men kan ha innslag av begge to med ulik vektning (Stokke 2017).

5.5 Tidligere studier

Siden endringen av Pbl i 2008 og innføringen av SPR i 2011 har det blitt gjennomført noe forskning på hvordan disse endringene har slått ut i praksis. Det er imidlertid kun noen av disse som har relevans for denne oppgaven. «*Forvaltning av strandsonen - Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*» av Harvold et al. fra 2015 undersøkte hvordan SPR har blitt tatt i bruk på det kommunale og regionale nivået. De konkluderer i sin studie med at SPR har fått blandede mottakelser og at det behov for en tydeliggjøring av retningslinjene.

Prosjektet «PlanCoast» ble avsluttet desember 2019. Her undersøkte man rammevilkårene for en helhetlig forvaltning av arealer og ressurser i kystsonen på tvers av sektorer og myndighetsnivå (NMBU 2020). Utover disse studiene er det også tidligere gjennomført noen masterstudier omkring temaet SPR, differensiert strandsoneforvaltning og håndtering av «annen byggegrense».

6. Studieområde – Møre og Romsdal

For å gi et innblikk studieområde vil jeg i dette kapittelet gi en kort beskrivelse av Møre og Romsdal fylke, og de utvalgte kommunene i studien.

6.1 Møre og Romsdal



Kart over Møre og Romsdal fylke (Aasen Lødemel 2020)

Møre og Romsdal ligger nordvest i Norge og grenser i nordøst og øst mot Trøndelag, i sørøst mot Innlandet, i sør mot Vestland. Navnet Møre stammer fra det norrøne «mærr», som betyr land, og som trolig har sammenheng med norrønt «marr», hav, og som til sammen vil bety «landet ved havet». Romsdal henter sitt navn fra elvenavnet Rauma, muligens av «straumr», strøm (Stokkan og Thorsnæs 2019a). I areal er fylket 13 958 km² stort (ibid.), og per 2019 var innbyggertallet 264 817 (SSB 2020). Som følge av kommunereformen ble antallet kommuner redusert fra 35 til 26 fra 01.01.2020. Elleve kommuner slo seg sammen og en kommune ble en del av Trøndelag fylke.

Møre og Romsdal er et fylke med store variasjoner innenfor topografi, naturtyper, lokalklima, befolkningsvekst. Topografien i Møre og Romsdal er hovedsakelig bratt, noe som gjør at bosetningen er relativt tett på strandflaten. Det vil si i lavlandet ved kysten, langs enkelte av fjordene og i de lavere deler av dalførene innenfor. De indre delene av fylket, som stort sett er fjellområder, er tynt bosatt.

De tradisjonelle næringsveiene jordbruk, skogbruk og fiske har vært de viktigste næringsveiene Møre og Romsdal. Det øvrige næringslivet er særlig dominert av møbel, petroleum, reiseliv maritime- og marine næringer. Møre og Romsdal er en av Norges største eksportrettede regioner, og i 2018 utgjorde fylkets andel hele 9 prosent av all norsk eksport. Cirka halvparten av dette var eksport av fisk og fiskeprodukter. På kommunenivå er offentlig sektor den største næringen i mange kommuner, målt i antall sysselsatte etter arbeidssted. Disse kommunene er ofte kjennetegnet av at de er utpendlingskommuner til de større byene og næringsklynger i andre kommuner (Møre og Romsdal fylkeskommune 2019).

Denne oppgaven omhandler strandsonoplanlegging i Møre og Romsdal. Jeg har valgt Møre og Romsdal av tre årsaker:

- Alle av dagens kommuner grenser mot kyst eller fjord, og hoveddelen av byer og tettsteder ligger ved sjøen. Dette tilsier at alle kommunene vil måtte planlegge og forvalte hver sin del av strandsonen i fylket.
- Fra 01.01.2020 vil Regionreformen medføre at 18 fylker blir til 11. Møre og Romsdal er et av tre fylker som forblir uendret. Dette gir oppgaven en relevans også etter 01.01.2020.
- Jeg bor selv i fylket.

6.2 Om strandsonen i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal har en kystlinje på totalt 9 370 km, øyer og fastland inkludert. Dette gjør Møre og Romsdal til det femte største fylket i Norge målt etter kystlinje, og alle kommunene i fylket grenser enten mot kyst eller fjord (Kartverket 2019).

I 2016 var det del påvirkete arealet i strandsonen i Møre og Romsdal 38,7 %. Men tallet representerer på mange måter ikke sannheten da store deler av arealet i fylket ikke er tilgjengelig fordi en vesentlig del av strandsonen er svært bratt eller kupert. Ifølge Møre og Romsdal fylkeskommune (2019a) skjer de fleste nye utbyggingene innenfor 100-metersbeltet nå i områder med spredt bosetting og i tidligere utbygd terreng.

Variasjon mellom kommunene i tallet på dispensasjonssaker er svært stor i fylket, hvor det varierer fra null til over seksti innenfor ett og samme år. Slike forskjeller synliggjør at det er store forskjeller både i arealpolitikk, planlojalitet og oversendingspraksis (Møre og Romsdal fylkeskommune 2019b).

Kulturlandskapet langs kysten og fjordene i Møre og Romsdal har et rikt biologisk mangfold, og kysten har til alle tider spilt en viktig rolle for menneskene som bor her. Fisket har tradisjonelt vært og er fortsatt en veldig viktig næring, og Møre og Romsdal er et av landets viktigste fiskerifylke (Stokkan og Thorsnæs 2019a). I den nyere tid har den marine og maritime næringen fått økt betydning, både gjennom fiskeoppdretts- og verftsindustrien.

6.2 Presentasjon av kommunene i utvalget

I de følgende underkapitlene vil jeg gi en kort presentasjon av Aukra, Averøy og Fræna, som er de tre kommunene i utvalget.

6.2.1 Aukra

Aukra kommune er en relativt liten kommune med 3 539 innbyggere som ligger i Romsdal nordvest for Molde. Kommunen omfatter fastlandet rundt Hollingen og Julsundet og øya Gossen, og har et totalareal på 59 km² hvorav Gossen utgjør størsteparten. Gossen er myrlendt, men også med mye dyrket mark. Utover en del skogplanting fylles øya i sin helhet av strandflaten. Fastlandsdelen av kommunen er mer bergfullt og bratt. Også her finnes det en del jordbruksland, foruten noe bar- og løvskog (Stokkan og Thorsnæs 2020b).

Kommunen har en kystlinje på 218 km (SSB 2009). Mesteparten av strandsonen (61 %) har en helling under 10 grader, og er klassifisert som å ha lite eller noe helling. Mye av strandsonearealet er derfor lett tilgjengelig for etablering av nye bygg. I overkant av en tredjedel av strandsonearealet er klassifisert som stor helling, med en helling mellom 10 og 25 grader. Det resterende strandsonearealet, som utgjør om 5% av det totale arealet, er klassifisert som stor helling, med helling på over 25 grader (SSB 2019b).

I Aukra kommune var det totalt 801 bygninger i strandsonen pr. 2019. Av disse utgjorde garasjer og uthus til bolig over halvparten (58,5 %), boliger 25 %, mens direkte næringsrelaterte bygninger kun utgjorde 11 %. Fra 2009 til 2019 økte antallet bygninger i strandsonen med 115 (17 %). Størstedelen av økningen ligger i garasjer og uthus til boliger (66 %), mens boliger økte med 7 %, og næringsrelaterte bygninger økte med til sammen 21 % (SSB 2019c).

6.2.2 Averøy

Averøy kommune ligger på nordmørskysten sørvest for Kristiansund, og har et totalareal på 173 km². Kommunen består av Averøya, samt et stort antall mindre øyer og holmer. Averøya er skilt fra fastlandet og ligger i sin helhet på øyer. I nordre og vestre del av kommunen dominerer strandflatelandskapet med myr og lynghei. Ut mot kysten ligger den beryktede Hustadvika, og den berømte Atlanterhavsvegen strekker seg gjennom store deler av kommunen. De 5 849 innbyggerne i kommunen bor spredt og kun 18 % i tettsteder. 85 % bor på Averøya, hvor kommunesenteret Bruhagen også ligger. Averøy er en stor fiske- og fiskeoppdrettskommune, også i landsmålestokk. Kommunen har noe landbruksareal, hvor det meste er eng og beite (Stokkan og Thorsnæs 2019c).

Averøy kommune har en kystlinje på 422,1 km (SSB 2009). I motsetning til de to andre kommunene i utvalget har ikke Averøy kommune noe fastland, og består utelukkende av øyer. Om lag halvparten av strandsonen (55%) har en helling under 10 grader, og er dermed klassifisert som å ha lite eller noe helling. Mye av strandsonearealet også i Averøy kommune er derfor tilgjengelig for etablering av nye bygg. Nærmere 40% av strandsonearealet har stor helling, med en helling mellom 10 og 25 grader. Det resterende strandsonearealet, som utgjør om 5% av det totale arealet, er som i Aukra klassifisert med stor helling (helling over 25 grader) (SSB 2019b).

I Averøy kommune var det totalt 2 916 bygninger i strandsonen pr. 2019. Av disse utgjorde boliger, og garasjer og uthus til bolig om lag to tredjedeler (73 %), mens direkte næringsrelaterte bygninger kun utgjorde 14 %. Fra 2009 til 2019 har antallet bygninger i strandsonen økt med 334 (13 %). Størstedelen av økningen ligger i garasjer og uthus til boliger (53%), mens boliger og fritidsboliger øker med henholdsvis 19 % og 15 %. 9 % av økning tilskrives næringsrelaterte bygg (SSB 2019c).

6.2.3 Fræna

Fræna kommune (nå en del av nye Hustadvika kommune etter kommunesammenslåing 1.1.2020) ligger på den ytre delen av Romsdalshalvøya, nordvest for Molde. Den tidligere kommunen er den største i utvalget med sine 362 km² og 9800 innbyggere. Fræna har rike forekomster av kalkstein og marmor, og dette har dannet grunnlaget for mye av verdiskapingen i den tidligere kommunen. Videre er også landbruk viktig i Fræna, hvor jordsmonnet er særlig godt egnet til gress og korndyrking. Fiskerinæringen er som i de andre kystkommunene også viktig. Landskapet er ellers myrlendt og berglendt med topper på 600 – 1000 moh (Stokkan et al. 2020).

Fræna kommune hadde før sammenslåing en kystlinje på 373,7 km, fordelt på 169 km på fastlandet og 204,7 på øyer og holmer (SSB 2009). Som i de øvrige kommunene i utvalget er også størsteparten av strandsonen i Fræna under 10 grader helling (75 %). 24% av strandsonearealet har stor helling (mellom 10 til 25 grader), mens kun 1,4 % har veldig stor helling (over 25 grader) (SSB 2019b)

I Fræna var det pr. 2019 totalt 2118 bygninger i strandsonen. Over halvparten av disse (52%) var garasjer og uthus til boliger, mens 15,5 % var boliger og 17 % fritidsboliger. Direkte næringsrelaterte bygninger utgjorde kun 10 %. Fra 2009 til 2019 har antallet bygninger i strandsonen økt med 187 (10 %). Desidert størstedelen av økningen, som i Aukra og Averøy, ligger i garasjer og uthus til boliger (67 %), mens boliger og fritidsboliger øker med henholdsvis 7,5 % og 11 %. Næringsrelaterte bygninger økte med om lag 11 % (SSB 2019c).

7.0 Empiri – omfang og håndtering av «annen byggegrense»

I dette kapittelet presenterer resultatene fra dokumentanalysen og fra de kvalitative forskningsintervjuene. I del en (7.1) presenteres funnene fra analysen av de 24 kommuneplanene. I del to (7.2) presenteres funnene fra de kvalitative intervjuene med de tre utvalgte kommunene, fra fylkeskommunen og fylkesmannen.

7.1 Funn fra dokumentanalysen

Av de 24 undersøkte kommunene er det 16 kommuner som har fastsatt «annen byggegrense» i overordna plan. Åtte kommuner har valgt å opprettholde det generelle byggeforbudet i overordna plan. De kommunene som har fastsatt «annen byggegrense» har gjort dette på ulike måter, enten gjennom planbestemmelser og/eller ved påtegning i plankart. I det følgende skal vi se på måter kommunene har fastsatt annen byggegrense i overordna plan.

7.1.1 Fastsettelse av «annen byggegrense»

Åtte av de undersøkte kommunene har fastsatt «annen byggegrense» som en bestemmelse med fast meterverdi knyttet til et bestemt arealformål. For eksempel 50 meter byggegrense for arealformålet «bebyggelse og anlegg». Det varierer om det er satt byggegrense til et hovedformål med tilhørende underformål, eller om det er satt egne byggegrenser for utvalgte underformål. Byggegrensene varierer mellom 0-50 meter for byggeområder, og mellom 25-50 m for områder med LNF-spredd.

Det er stor variasjon i kommuneplanene med hensyn til «planstatus» i strandsonen. De fleste kommunene har imidlertid en kombinasjon av eksisterende byggeområder med og uten reguleringsplan, planlagte byggeområder med og uten krav om reguleringsplan samt LNF-områder. For hvilke områder den generelle byggegrensen vil gjelde, avhenger da av (i) innholdet i bestemmelsen om «annen byggegrense», (ii) bestemmelser som forholdet mellom kommuneplanen og reguleringsplaner og (iii) bestemmelser om krav til reguleringsplan. Her er det ulike tilnærminger i ulike kommuner. Nedenfor følger noen eksempler.

Flere kommuner angir forholdet mellom byggegrensen i kommuneplanen og vedtatte reguleringsplaner. Et eksempel er fra Aure sin kommuneplan (2016- 2026): *«I områder avsatt til arealformål bebyggelse og anlegg på kommuneplanens arealdel gjelder byggegrense på 50 meter mot sjø, såfremt ikke annet fremgår av vedtatt reguleringsplan.»* (Aure kommune 2017, s 9).

I dette tilfellet vil byggegrensen i vedtatt reguleringsplan gå foran byggegrensen på 50 meter i kommuneplanen. Dette understøttes i kommuneplanens § 1 Generelle bestemmelser pkt. 1.1 Forholdet til eksisterende planer, hvor det står at: *«Reguleringsplaner som er vedtatt skal*

fortsatt gjelde og er markert på plankartet til kommuneplanens arealdel». Dersom byggegrense ikke er fastsatt i reguleringsplan vil kommuneplanens bestemmelse om 50 meter gjelde. Det er ikke skilt mellom eksisterende og fremtidige områder for bebyggelse og anlegg, og tolkningen er da at byggegrensen gjelder begge.

Andre kommuner angir forholdet mellom byggegrensen i kommuneplanen og framtidige reguleringsplaner. Et eksempel er fra Tingvoll sin kommuneplan (2014- 2026): *«Byggegrense mot sjø er 50 meter i områder avsatt til bygging i kommuneplan. Ved utarbeidelse av reguleringsplan kan annen byggegrense fastsettes dersom viktige natur- og landskapshensyn og hensynet til allmennheten ivaretas*». (Tingvoll kommune 2015, s 42).

I dette tilfellet åpnes det for å sette «annen byggegrense» i reguleringsplan. Dette kan for eksempel være der det er nødvendig for å gi god terreng- og landskapstilpasning av bygninger og anlegg. Dersom ikke «annen byggegrense» angis i reguleringsplan vil 50-metersgrensa gjelde.

De fleste kommuner setter også et generelt krav om reguleringsplan for nye byggeområder og eksisterende områder uten reguleringsplan. Med et krav om reguleringsplan vil ikke et byggeområde i strandsonen kunne bygges ut før en slik plan foreligger. Et eksempel fra Sula sin kommuneplan (2015- 2025): *«I område avsett til byggeformål kan tiltak nemnd i pbl § 20-1 (tiltak som krev søknad og løyve), samt frådeling til slike formål, ikkje finne stad før området inngår i godkjend reguleringsplan*». (Sula kommune, s 2).

To kommuner har fastsatt en mer detaljert byggegrense i strandsonen. Den ene kommunen har fastsatt en sammenhengende byggegrense for hele strandsonen i kommunen, ut fra prinsippene om «funksjonell strandsonen». For denne kommunen ble det satt byggegrenser som en del av arbeidet med kommuneplan. Den andre kommunen har valgt å fastsette byggegrenser for enkelte områder.

Noen kommuner har bestemmelser om at byggegrensen mot sjø er den samme som formålsgrensen. Et eksempel kan hentes fra Sandøy sin kommuneplan som sier: *«For framtidige bustadområde er byggegrensa samanfallande med formålsgrensa mot sjø*» (Sandøy kommune, s. 8).

Et par kommuner har fastsatt bestemmelser om at byggegrense utgjøres av offentlig vei. Eksempel fra Ulstein sin kommuneplan: *«For nye byggeområde innanfor 100-metersbeltet skal ny byggegrense mot sjø fastsetjast gjennom reguleringsplan. Der offentleg veg ligg nærare sjøen enn 100 m er vegen grense for byggeforbodet. [...]»* (Ulstein kommune, s. 10).

7.1.4 Opprettholdelse av det generelle byggeforbudet

Åtte av de undersøkte kommunene har valgt å opprettholde det generelle byggeforbudet i strandsonen ved å ikke sette bestemmelser om «annen byggegrense».

7.2 Funn fra intervju

Det er flere tilnærminger til håndtering av byggeforbudet og «annen byggegrense» blant kommunene i Møre og Romsdal. Hvorfor kommunene har valgt å planlegge som de gjør, kommer sjelden frem eller er vanskelig å tyde ut fra kommuneplanen. For å undersøke dette nærmere har jeg intervjuet tre kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen. Funn fra intervjuene presenteres under.

7.2.1 Averøy kommune

Averøy er blant de kommunene som har fastsatt «annen byggegrense» som fast meterverdi.

Averøy sin kommuneplan ble vedtatt av kommunestyret 17.01.2017, og gjelder for perioden 2016- 2028. Den forrige planen var fra 2009, og således relativt ny, men en revisjon var likevel nødvendig på grunn av ny planlov, og en del vedtatt endringer i arealbehovet (Informant fra Averøy). I planprogrammet er det fremhevet 11 arealutfordringer som søkes løst gjennom revisjon av planen, herunder «*differensiert strandsoneforvaltning*». (Averøy kommune 2012, s. 11). I selve kommuneplanen omtales ikke strandsonen, byggeforbudet eller SPR noe nærmere.

I kommuneplanen er byggegrensen fastsatt på ulike måter avhengig av hva slags bebyggelse det er snakk om. I det følgende skal vi se på byggegrenser til underformålet «bebyggelse, erverv og naust» - forkortet BEN. BEN er et kombinert arealformål der hensikten er å tilrettelegge for bevaring av den gamle kystbebyggelsen. I disse områdene har Averøy bestemt at det kan tillates boligbebyggelse, båtbensinstasjon, naust, sjøhus samt bygg for erverv som handel, kontor, servering og bevertning (Averøy kommune, 2016, s. 11). Alle nye bygninger skal oppføres i samsvar med tradisjonelt bebyggelsesmønster og det er satt en rekke bestemmelser til arealformålet. Forhold som angår byggegrense langs sjøen er fastsatt i kapittelet «§ 2.1.2 bokstav d og e);

d) Byggegrense mot sjø for nye bygg for sjørettet aktivitet i BEN-områder er 0 m.

e) Ny bebyggelse med erverv- og bo-funksjoner skal lokaliseres minst 25 m fra sjø. En annen byggegrense kan vurderes gjennom detaljreguleringsprosess. (Averøy kommune 2016, s.11)

Bygg for sjørettet aktivitet inkluderer sjøhus, naust og brygge, og her er byggegrensen naturlig nok satt til 0. For ny bebyggelse med «erverv- og bofunksjoner» er byggegrensen satt til 25 meter. Hvorfor den er satt til 25 meter fremkommer ikke av planen. Informanten fra Averøy fortalte at dette var en videreføring av forrige plan, og siden h*n ikke var med på å utarbeide

denne, kunne h*n heller ikke begrunne hvorfor byggegrensen var satt til akkurat 25 meter. Informanten peker likevel på at en mulig årsak er at BEN-områdene hovedsakelig ligger på holmer/landtunger der alt areal ligger innenfor 100 -metersgrensa. Å opprettholde et byggeforbud på 100 meter ville medført mange dispensasjonssøknader, og forhindret videre utvikling av området. Informanten mente den generelle byggegrensen i BEN-områder fungerer bra, og at det ikke er behov for mer detaljerte byggegrenser når man i tillegg har satt krav om reguleringsplan der «annen byggegrense» kan vurderes.

Foruten byggegrense i BEN-områder har Averøy mange andre etablerte og planlagte byggeområder som ligger helt eller delvis i strandsonen. For de andre etablerte byggeområdene var det ikke fastsatt byggegrense i forrige plan. Ved utarbeidelse av ny plan måtte man følgelig ta stilling til hvor denne byggegrensen skulle gå. I arbeidet med dette forteller informanten at Averøy benyttet SPR, og at det på generelt grunnlag er nyttig å ha retningslinjer som utdyper loven. Samtidig pekte informanten på at SPR er ganske «overordna», og at det kan være vanskelig å følge retningslinjene bokstavelig. Ved fastsettelsen av byggegrenser mot sjøen ønsket Averøy å redusere denne i de fleste områder for å kunne tilrettelegge for videre utvikling – spesielt gjaldt dette områder avsatt til næringsformål og turismevirksomhet. Byggegrensen her er derfor satt til 0 meter. Her opplevde informanten SPR som spesielt nyttig, både i forhold til avsetting av nye områder og fastsetting av byggegrense i disse. Informanten nevner også SPR som et godt verktøy når kommunen behandler private reguleringsforslag eller når de skal behandle dispensasjon fra § 1-8 i Pbl.

Informanten mener de generelle byggegrensene fungerer godt, og tror ikke disse vil endres ved neste revisjon av kommuneplanen. Siden det er fastsatt krav om reguleringsplan for de fleste byggeområder har man også mulighet til å justere byggegrensa, nærmere eller lengre bort fra sjø, enn de som er satt i overordna plan. Av denne grunn har ikke kommunen vurdert, eller funnet behov, for å fastsette mer detaljerte byggegrenser i overordna plan.

Informanten fra Averøy opplevde at det var få konflikter mellom kommunen og regionale myndigheter i arbeidet med strandsonen i kommuneplanen. Vedkommende hadde også inntrykk av at regionale myndigheter er opptatt av å finne en balanse mellom utrykte lokale behov og prioriteringer, og nasjonale interesser. Planen var ute på høring 2. gang, og det var ingen innsigelser fra verken fylkesmannen eller fylkeskommune på at Averøy satte generelle byggegrenser.

7.2.2 Aukra

Aukra en av to kommuner i Møre og Romsdal som har fastsatt en detaljert byggegrense i overordna arealplan. Kommuneplan til Aukra ble vedtatt av kommunestyret 17.01.2017, og gjelder for perioden 2016- 2028. Da man satte i gang med revisjonen av arealdelen tilbake i 2012 hadde Aukra vært igjennom en periode med stor utvikling, med mange og store

utbyggingsprosjekt. Revisjon av arealdelen hadde derfor høy prioritet. I tillegg hadde ny plan- og bygningslov blitt vedtatt, og den satte høyere krav til planarbeidet og hadde økt fokus på en rekke tema – blant annen strandsoneforvaltning (Aukra kommune, 2017).

I planbestemmelsene er det som angår byggegrense langs sjøen langs fastsatt i § 3.2 Tiltak langs sjø og vassdrag, bokstav a); «Byggegrense/-forbud mot sjø etter pbl.§ 1-8 blir definert av den nye strandsona på fastlandet, Gossen og Rindarøya og ellers alle holmer og skjer og gjeld alle område markert med «SB» (småbåthavn) og «N» (naust) jamfør temakart nr 1». Den nye strandsonen for Aukra gjelder således hele strandsonen i kommunen.

Byggegrensen er satt med bakgrunn i fem hovedprinsipper. Disse er nærmere beskrevet i planbeskrivelsen;

- Eksisterende hovedvegnett i avstand fra kyststripa.
 - Dramatiske brekk eller endringer i topografi.
 - Eksisterende bosetting/tiltak – særlig samlinger der disse går helt ned til sjøen. Her følger byggeforbudssone i hovedsak eiendomsgrense for tomt, eller område en kan forstå er nærmeste tomt rundt bosted.
 - Sjønære verneområder eller naturtyper som er registrerte i naturlig sone fra kyststripa, inngår i byggeforbudssonen.
 - For regulerte byggeområder innenfor strandsonen, der det er satt egen byggegrense, gjelder denne.
- (Aukra kommune, 2017).

Den nye strandsonen for Aukra er noen steder er smalere enn 100 meter og noen steder bredere. Arealformålet i strandsonen vil variere, men hovedsakelig er det LNF-formål.

Informanten i Aukra fortalte at strandsoneforvaltning er noe som opptar både innbyggere og politikere. Samtidig mente informanten at det nok er noe ulik oppfatning av hvor mye strandsonen faktisk har tilgjengelig. Innbyggerne i Aukra har lange tradisjoner med å nyttiggjøre seg av sjøen, og informanten oppgir at det er en del av innbyggernes kultur å ha tilgang på sjøen. Av denne grunn så informanten (og øvrige i kommunens planseksjon) behov for å bruke på tid og ressurser på å fastsette en detaljert byggegrense. På grunn av begrensede ressurser og kompetanse valgte man å innhente konsulenttjenester.

I samarbeid med konsulentene forteller informanten at de brukte SPR som grunnlag for å jobbe med strandsonoplanleggingen. Informantens opplevelser av SPR kan dog sies å være todelt. På den ene siden opplever h*n retningslinjene for å være vage, overordna og lite konkrete. Spesielt i forhold til å fastsette «annen byggegrense». På den andre siden opplevde h*n at SPR kunne legitimere at de brukte mye tid og ressurser på fastsettelsen av «annen byggegrense». Videre var de til god støtte i dialogen med de folkevalgte som innledningsvis var noe skeptisk til å fastsette en detaljert byggegrense, fordi de så for seg at dette ville

innskrenke videre utvikling i strandsonen. Dette innebar at man ikke brukte SPR i stor grad ved selve fastsettelsen av byggegrensen. I stedet valgte de å bruke prinsippene fra metoden «funksjonell strandsonen». Politikernes skepsis ble borte etter at de ble presentert for den variable strandsonen, som innebar at man de områder med mest aktivitet satte grensen mot null, mens man andre steder trakk den langt inn og til og med innenfor 100-metersbeltet.

Informanten mener at byggegrensen har fungert godt, da de ikke har oppdaget «et ras» av dispensasjonssøknader etter at byggegrensen ble juridisk bindende. Samtidig legger informanten til at Aukra er en forholdsvis liten kommune, der det ikke er mange som enhver tid søker om byggetiltak i strandsonen. Av denne grunn må det gå noe lengre tid før en kan konkludere om hvorvidt det fungerer godt eller ikke. Å fastsette en detaljert grense var uansett en måte å tenke langsiktig, og unngå å «gjøre ting opp igjen» gjennom senere revisjoner av arealdelen og reguleringsplaner. En annen viktig faktor, ifølge informanten, var at men gjennom dette arbeidet også fikk kartlagt interessene i strandsonen på en god måte.

Informanten fra Aukra fokuserte på kommunens rolle som samordningsmyndighet, og påpekte at det i en kommuneplan er mange tema og interesser som skal utredes og vurderes. Ifølge informanten kan både fylkesmannen og fylkeskommunen fremstå «sektorisert», og vurderer særinteresser og enkelttema hver for seg. Med andre ord at de ikke ser helheten. Informanten mente med dette at regionale myndigheter kunne bli bedre til å se ting i sammenheng.

Informanten mente også at regionale myndigheter kan bli flinkere til å veilede i forkant, i stedet for å komme med innsigelser underveis i planprosessen. I tillegg mente informanten at det regionale forvaltningsnivået i for liten grad tar initiativ til – og styring av samordningen av forvaltningen i fylket. Ifølge informanten kan dette skyldes at fylkeskommunen er redd for å fremstå som en overkommune.

7.2.3 Fræna

Fræna er blant de kommunene som har valgt å ikke fastsette «annen byggegrense» i overordna arealplan. Fræna sin kommuneplan ble vedtatt av kommunestyret 15.12.2014, og er gjeldene for perioden 2015- 2017. Det som angår byggegrense i kommuneplanen står i punkt 6.5 Bruk og Vern av sjø og vassdrag med tilhøyranda strandsonen: *«I byggeområde og LNF-område er det forbode etter pbl. § 1-8 å sette i verk tiltak etter pbl. § 1-6 i ein avstand på 100 meter frå sjø dersom noko anna ikkje er bestemt i reguleringsplan/arealdelen i kommuneplan»*. Ifølge informanten fra Fræna er det ikke satt andre byggegrenser i arealdelen. Kommuneplanens arealdel setter dermed et generelt byggeforbud i strandsonen, med unntak av i regulerte områder med byggegrense i reguleringsplan.

Informanten forteller at intensjonen var at man skulle ta tak i strandsonen i kommuneplanen gjennom egen strandsonenplan, men at de ikke hadde kapasitet til å gjennomføre de. I kommuneplanprosessen fikk de inn over 150 innspill, hvorav mange i strandsonen. I mange

tilfeller fant de ut at kunnskapsgrunnlaget var for dårlig, og at de derfor måtte avvente eller si nei til innspill. Som en konsekvens av dette ble det en plan med veldig lite nye tiltak i strandsonen. I stedet valgte de å legge ut få områder i strandsonen, eller utvide områder som allerede er bebygd. I så måte fulgte de retningslinjene i SPR. I disse områdene er det tillegg satt krav til reguleringsplan, der byggegrensen vil settes i hver enkelt tilfelle. Informanten mente at kommunen har høy kompetanse på å utarbeide egne reguleringsplaner, og veilede private utbyggere, og at hensynene i § 1-8 derfor blir godt ivaretatt. Erfaringene med dette er at det fungerer godt.

Informanten mener at de har et veldig godt forhold til de regionale forvaltningsmyndighetene. Og trekker fram både veiledning og føringer i enkelte saker. Som saksbehandler i administrasjonen er det godt å ha støtte fra overordnet nivå, da det kan være krevende å vurdere alle de ulike interesser opp mot hverandre. Ifølge informanten kan det i enkelte tilfeller være godt å kunne si at «fylket som krever det her». Samtidig er informanten opptatt av at regionale forvaltningsmyndigheter må ha respekt for kommunenes måte å løse sine utfordringer på.

7.2.4 Regionale forvaltningsmyndigheter

7.2.4.1 Fylkeskommunen

Informanten fra fylkeskommunen forteller at det ikke har vært prioritert å lage regionalpolitiske føringer for strandsonen etter den forrige kystsoneplanen (gjeldene i perioden 2001- 2004). I stedet har de valgt å følge opp hver enkelt kommune i planprosessen gjennom innspill til oppstart, uttalelser og eventuelt innsigelser. Informanten fremhevet i denne sammenheng rolleforskjellen mellom fylkeskommune og fylkesmannen, der strandsonenplanleggingen primært er fylkesmannen sitt ansvar. I den grad fylkeskommunen utfordrer kommunene på sin strandsonen- planlegging, gjelder dette saker hvor det ikke tar hensyn til friluftslivsinteressene og allmenn ferdsel. I disse tilfeller bruker de SPR som grunnlag til uttale eller innsigelse. Informanten opplever stadig vekk at enkeltkommuner utfordrer både fylkeskommunen og fylkesmannen. Disse utfordrer både byggeforbudet og strekker planretningslinjene. Opplevelsen er likevel at man i planprosessene ofte møtes et sted på halvveien, ved å blant annet bruke planforum.

Informanten påpekte hvor viktig det er å ha et felles forståelsesgrunnlag for hva som anses å være tilgjengelig strandsonen. Dette eksemplifiserte informanten gjennom en historie der h*n var på befaring sammen med både ordfører og formannskap i en kommune. Etter endt befaring hadde informanten og kommunen to vidt forskjellige oppfatninger om hvor mye av strandsonen som var tilgjengelig. Dette handler ifølge informanten om ulik forståelse av hvilke områder som er attraktive med hensyn til både ferdsel og utbygging. For å skape et likere

forståelsesgrunnlag peker informanten på at det viktigste er dialog mellom kommunalt og regionalt nivå.

Informanten fra fylkeskommunen var kritisk til den skjønnsmessige vurderingen av arealpresset i SPR for kommunene i Møre og Romsdal, da h*n mente kriteriene som ligger til grunn for inndelingen gav et uriktig bilde av behovet for bruk og vern i strandsonen. Ifølge informanten er det åpenbart at det i Møre og Romsdal er kommuner som i dag er kategorisert sone 3 er under et mye hardere utbyggingspress enn kategorien tilsier. Dette har også følger for hvordan kommunene tolker og vektlegger SPR.

Når det gjelder generelle byggegrenser viser informanten til at de fleste kommuner ofte vil ha en blanding av eksisterende og planlagte byggeområder. I eksisterende byggeområder vil byggegrensen i mange tilfeller ligge i utkant av eksisterende bebyggelse for å legitimere den. For nye områder, der enten kommunen eller grunneier reiser initiativ, kan en tenke seg at det er en villighet til å fastsette byggegrense så nærme sjøen som mulig på for eksempel 20 meter. For områder hvor det ikke stilles krav om reguleringsplan, og der regionale myndigheter mener at hensynene i § 1-8 ikke er godt nok ivaretatt, sier h*n at de vil stille krav om fastsetting av «annen byggegrense». Men dette blir ofte kun en diskusjon på enkeltområder.

Informanten mener det er vanskelig å sette noen felles kriterier og prinsipper for fastsettelse av byggegrense som er felles for alle kommunene, gitt at de er så forskjellige. Informanten mente likevel at lik praksis er en «besnærende tanke», men la vekt på betydningen av det lokale selvstyret. Informanten la til at det kanskje ville vært mulig med lik metodisk praksis, men at man ikke vil oppnå det samme resultatet over alt.

7.2.4.2 Fylkesmannen

I likhet med fylkeskommunen har ikke fylkesmannen fastsatt noen regionale føringer for strandsonen, men går inn i den enkelte kommuneplanprosess. Informanten fremhever at både fylkeskommunen og fylkesmannen har ansvar for å ivareta nasjonale interesser, og i mange tilfeller vil disse være overlappende. Ifølge informanten er det i Møre og Romsdal en slags overenskomst mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, om at sistnevnte hovedsakelig uttaler seg om strandsonen. Utover at strandsoneforvaltning er et nasjonalt anliggende, tror informanten fra fylkesmannen at oppgavedelingen også til dels kan skyldes at fylkeskommunen er politisk styrt- noe som gjør at det vil være mer krevende å uttale seg like tydelig og fortsatt oppnå politisk støtte.

Informanten opplever selv at SPR er et godt underdokument til Pbl § 1-8, og fylkesmannen bruker retningslinjene direkte som grunnlag i uttalelser eller innsigelser i planprosessen, eller til veiledning. Hvordan SPR brukes ute i kommunene har ikke informanten noen innsikt i, men på generelt grunnlag opplever vedkommende at de brukes i varierende grad. Når SPR kom var informanten av den oppfatning av at flere kommuner opplevde den som en liberalisering av byggeforbudet. Det fylkesmannen har forsøkt å formidle er imidlertid at SPR ikke medfører

noen liberalisering, men for de kommuner som er kategorisert i sone 2 er det å anse som en innskjerping av byggeforbudet. For kommunene i sone 3 er det «status quo».

Ifølge informanten er det ikke diskutert om hvorvidt man skal forfekte annen byggegrense fra regionalt nivå. Fylkesmannen mener det er mest tjenlig å opprettholde 100-metersbeltet, da det gir dem rom for å agere i enkeltsaker. Fylkesmannen forventer at samtidig at det settes krav om reguleringsplan for all videre utbygging i strandsonen, både for nye byggeområder og for eksisterende byggeområder som ikke er regulerte. Dersom det er fastsatt generelle byggegrenser, for eksempel på 25 meter, i overordna plan så det være vanskelig og får endret denne i stor grad i reguleringsplanen. Det blir med andre ord vanskeligere å komme med innsigelser. Informanten sier at fylkesmannen derfor foretrekker at det ikke fastsettes en generell byggegrense i kommuneplanen fordi det er et svært omfattende arbeid å gå gjennom alle deler av kommunens areal for å se om grensene er satt «riktig». Det er bedre at grensene settes som en del av reguleringsplanen, fordi fylkesmannen da kan gjøre en konkret vurdering og gi uttale i hvert enkelt tilfelle.

Informanten opplever de fleste kommunene i fylket som såkalte «ja-kommuner» når det gjelder tillatelser til tiltak i strandsonen. Videre opplever informanten at mange av kommunene ikke gjør gode og helhetlige vurderinger av strandsonen i arbeidet med kommuneplanen. Dette tror informanten skyldes at politikerne ikke vet hvor komplisert og hvor mye arbeid som må ligge til grunn for helhetlig strandsoneforvaltning.

Ifølge informanten vet alle hvilket tidspress det er i en kommuneplanprosess. For å gjøre en god jobb med strandsonen bør dette starte i lang tid før man går i gang med selve kommuneplanen- man må gjøre jobben på forhånd. Ifølge informanten er det ytterst få kommuner som gjør dette. Resultatet blir at man kun fokuserer på avsatte byggeområder innenfor strandsonen, der man setter en generell byggegrense, og ikke ser strandsonen under ett. Som en motsetning til dette trekker informanten fram Aukra kommune som et eksempel på en kommune som har gjort et mer omfattende arbeide der de har sett på funksjonell byggegrense i strandsonen også utover 100 meters grensen. I slike tilfeller er informanten mer positiv til å fastsette byggegrenser i overordnet kommuneplan. Fylkesmannen oppfordrer derfor sterkt kommunene å kartlegge funksjonell strandsone, men gir samtidig ingen pålegg om dette.

8 Drøfting

I dette kapittelet drøftes resultatene fra oppgavens empiri opp mot relevante lovbestemmelser fra plan- og bygningsloven og oppgavens teorigrunnlag.

I plan- og bygningsloven fremkommer det at byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder «*så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*» jf. § 1- 8. Som vi har sett sier imidlertid ikke loven, eller forarbeidene, noe om *hvordan* «annen byggegrense» skal fastsettes. SPR, som er ment til å utdype loven, gir heller ingen direkte retningslinjer for *hvordan* man skal fastsette «annen byggegrense». Dette gjør at man kan få ulikt omfang og håndtering av «annen byggegrense».

I denne studien har jeg gjennomgått totalt 24 kommuneplaner i Møre og Romsdal for å finne ut av omfanget og håndtering av «annen byggegrense» i fylket. Denne gjennomgangen viser at det er totalt 16 kommuner som har fastsatt «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel. Dette antallet har jeg kommet fram til etter en subjektiv tolkning av om byggegrensen er fastsatt på en «*klar og entydig måte*», som vist til i kapittel 3. Øvrige kommuner har valgt å ikke fastsette «annen byggegrense» i overordna plan.

Ved gjennomgangen av planene har jeg identifisert to hovedmåter å fastsette «annen byggegrense» på. Den første, og mest brukte, er «generelle byggegrenser». Den andre måten er detaljerte byggegrenser, som settes etter lignende prinsipper som metoden for «kartlegging av funksjonell strandsone». Funnene i dokumentanalysen og intervjuene indikerer at tilnærmingen kommunene velger, virker å skyldes en rekke forskjellige årsaker.

8.1 Naturgitte forhold

Den første og kanskje mest åpenbare årsaken til at kommunene planlegger forskjellig er fordi de er forskjellige. Kystlinjen i Møre og Romsdal er langstrakt og variert, og innad i hver kommune er det store forskjeller. Mange av de «ytre» kommunene har en lang strandsone med flate partier langt innover på land. De fleste «indre» fjordkommunene har en relativt kort strandsone, der man på grunn av topografien i hovedsak har alt tilgjengelig byggeområde innenfor strandsonen. I tillegg kommer faktorer som befolkningsre Kommunene vil av denne grunn ha dette ha ulike planbehov.

I alle de tre kommunene i utvalget har mesteparten av strandsonearealet liten helling (under 25°). Det er imidlertid en forskjell i potensielt tilgjengelig strandsoneareal per person¹, der Averøy, som utelukkende består av øyer og holmer har potensielt tilgjengelig strandsoneareal på 2162m². Fræna som er en større kommune i areal har under halvparten med totalt 806 m² potensielt tilgjengelig strandsoneareal. Aukra som er den minste kommunen i utvalget har

¹ Potensielt tilgjengelige strandsonearealer i strandsonen beregnes ut fra terreng, veistrekninger, jernbanestrekninger, dyrket markarealer, bygninger og kystlinje.

også mer enn Fræna, med sine 1317m² (SSB 2020). Dette alene tilsier at presset på strandsonen er ulikt i de tre kommunene.

Samtidig er ikke tilgjengelig strandsone et objektiv mål på om området brukes av «allmenheten», det vil si om det er attraktivt. Dette utgjøres av andre faktorer som for eksempel hvor værhardt, hvor «naturskjønt» det er der, hvor enkelt det er å komme seg ned til strandsonen og avstand til nærmeste bostedskonsentrasjon m.m. I Averøy, som ifølge statistikken har mest tilgjengelig strandsone, påpekte informanten at de konflikter som oppstår i strandsonen skyldes at det er mange ulike interesser knyttet til ett og samme areal.

8.2 Vage statlige føringer og manglende regional veiledning

Alle de tre kommuneinformantene opplever at SPR generelt er vage og lite konkrete. Retningslinjene ble lagt til grunn i planarbeidet til alle tre, men ikke i ustrakt grad. Ut fra intervjuene med kommunene synes bruken av SPR, og vurderingen av hvor nyttig de er, og avhenge av planbehovet til den enkelte kommune. For kommuner som skal sette av enkeltområder til byggeformål i strandsonen, oppfattes SPR som mer nyttig, da man kan vurdere hvert enkelt område opp mot hver enkelte kulepunkt. I Averøy var man for eksempel opptatt av å få avsatt areal til næringsformål og sjørettet reiseliv i strandsonen. Da fant de SPR til god nytte, siden flere av kulepunktene konkret sier noe om dette. I Aukra, som var mer opptatt av en helhetlig tilnærming til forvaltning av strandsonen, mente de ikke at de kunne nyttiggjøre seg retningslinjene i like stor grad. I Aukra brukte man imidlertid SRP til å legitimere at de brukte ressurser på å fastsette en detaljert byggegrense. Fræna på sin side valgte å ikke fastsette «annen byggegrense» fordi de blant annet mente at overordnede føringer er vanskelige å forholde seg til i en overordnet plan. De mente derfor at SPR vil komme bedre til nytte i arbeidet med reguleringsplan.

Med noen unntak, slik som Aukra, er det få kommuneplaner som inneholder en beskrivelse av betydningen av SPR og hvordan retningslinjene ivaretas i planen. Dette til tross for at man har tilrettelagt for utbygging i strandsonen og har tatt i bruk «annen byggegrense». I SPR er det satt krav til at «kommunene skal legge retningslinjene til grunn i den kommunale planleggingen» (SPR:2). At kommunene ikke forklarer hvordan de har lagt SPR til grunn kan tyde på at de finner retningslinjene for vage.

Fylkesmannens syn på SPR står i motsetning til kommunenes. Informanten mener at det er et godt verktøy og at de er til god nytte i uttalelser og innsigelser. Fylkeskommunen på sin side benytter SPR i liten grad. At kommunene og fylkesmannen har så vidt ulikt syn på SPR kan tyde på at det er et behov for tydeligere regionale fortolkninger og retningslinjer. Flere av kommunene etterspør også dette konkret. Det er imidlertid viktig at dette ikke blir direkte arealpolitiske føringer som det senere kan fremmes innsigelser på bakgrunn av. Dette ser man eksempelvis i Nordland der det settes krav til at funksjonell strandsone skal kartlegges før det

fastsettes «annen byggegrense», og der fylkesmannen fremmer innsigelser dersom dette ikke er gjort.

Det må også påpekes at de fleste undersøkte kommuneplanene er vedtatt i en tid med stor usikkerhet rundt byggegrenser. Antallet tolkningsuttalelser vedrørende Pbl § 1-8 tredje ledd viser at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan «annen byggegrense» kan fastsettes og tolkes i plan.

8.3 Ulik persepsjon og prioritering

I planleggingen av strandsonen vil valget av tilnærming også avhenge av hvilken situasjonsforståelse man har i den enkelte kommune. Dette handler om hvilken grad strandsonen er på dagsorden, opplevelsen av dens betydning og hvor mye press man opplever at man har på den. Her ser man fra empirien at synet på hva som er tilgjengelig og nedbygd strandsone til dels er vidt forskjellig.

De regionale informantene trekker særlig frem motsetningsforholdet mellom nasjonal strandsonopolitikk som fokuserer på vern, og lokal politikk som fokuserer på utvikling. Informanten fra fylkesmannen påpekte at det finnes en del «ja-kommuner» i Møre og Romsdal.

Dette er kommuner som gjerne ønsker generelle byggegrenser og som tenderer til å sette disse i overordnet plan, og gjerne så nært sjøen som mulig. Min vurdering er at denne generelle byggegrensen fremstår som midlertidig. I de fleste områder settes det uansett krav om reguleringsplan og da må man ta forbehold om at byggegrensen kan justeres. Med andre ord vil mange av de generelle byggegrensene som fastsettes være av liten verdi. Dette er også i tråd med det informanten fra fylkesmannen påpekte. I de områder hvor det ikke stilles krav til reguleringsplan kan man stille spørsmål ved om det er satt en for generell byggegrense (strek) som kan komme i konflikt med en eller flere allmenne interesser.

8.4 Kapasitet, kompetanse og økonomi

Mange av kommunene i Møre og Romsdal er små og befinner seg i en sårbar situasjon når det gjelder både kompetanse og kapasitet til helhetlig planlegging. Dette kommer også til syne i gjennomgangen av arealplanene, som viser at det har tatt lang tid å utarbeide disse. Dette kan også skyldes andre forhold, men en gjenganger antas likevel å være tilgjengelige ressurser og kompetanse. Her har man også ofte et ressursproblem rent økonomisk.

Arealdelen er ofte veldig omfattende, og tematisk er det mye som skal utredes. I områder der situasjonsforståelsen tilsier at strandsonen ikke er under press eller der det politiske

engasjementet ikke eksisterer i særlig grad sier det seg selv at det blir vanskelig å prioritere en grundig kartlegging av strandsonen. Hensynet til framdrift i planarbeidet tilsier også at strandsonen får en overordnet vurdering. Spesielt dersom det kan gå på bekostning av andre viktige fagfelt. Dette understrekes også av informantene.

8.5 Byggegrense i tråd med intensjonen i Pbl og SPR?

Av funnene fra dokumentanalysen og intervjuene synes de ulike tilnærminger til «annen byggegrense» å skyldes at kommunene har en praktisk og pragmatisk tilnærming. Samtidig reiser det spørsmålet om en type byggegrense er mer i tråd med Pbl § 1- 8 tredje led, og dermed svarer bedre til intensjonene i SPR.

I søken etter dette har jeg lett i offentlig dokumenter som drøfter byggegrensers detaljeringsgrad. Det har med ett unntak vist seg vanskelig å finne noe konkret. I dokumentet «Planjuss» hvor det i utgave nr. 1/2012, utgitt av Miljøverndepartementet, går det fram at det juridisk ikke er noe veien for å sette detaljerte byggegrenser i kommuneplanens arealdel. Samtidig påpeker departementet at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kan inntre i tilfeller der byggegrensen bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer. På bakgrunn av dette konkluderer departementet med at en detaljert byggegrense egner seg best i reguleringsplan, og at det vil være mest hensiktsmessig å angi generelle byggegrenser, med *minste avstand til sjø* i kommuneplanen. Videre skriver de at de generelle byggegrensene kan suppleres med andre virkemidler, som plankrav og bestemmelser (Miljøverndepartementet 2012).

For både sone 2 og 3-kommuner krever ikke SPR at det settes krav om reguleringsplan kun basert på tiltaket/tiltakenes plassering i strandsonen alene. SPR viser kun til Pbl § 12-1 der det blir satt krav om reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Her har imidlertid Fylkesmannen i Møre og Romsdal strammet noe inn ved å forvente at det blir stilt krav om reguleringsplan for all videre utbygging i 100-metersbeltet i strandsonen (Informant fra fylkesmannen). Som vist i empirien setter de fleste kommunene, med generell byggegrense, et generelt krav til reguleringsplan. Med andre ord i tråd med fremgangsmåten i beskrevet i «Planjuss», og Fylkesmannens forventning. I enkelte kommuneplaner finnes dog unntak fra plankravet. Med krav om reguleringsplan får man en ny planprosess som åpner for at byggegrensen kan vurderes på nytt. Ingen av kommuneplanene sier eksplisitt at den generelle byggegrensen er «*minste avstand til sjø*», og dette åpner for at man gjennom en reguleringsplan kan justere grensen - også mot sjøen. I praksis kan byggeforbudet stride mot prinsippet om at; «*kommunene skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen gjennom planlegging, først og fremst i kommuneplanen*» jf. SPR pkt. 4.2.

I så måte kan det synes som om detaljert byggegrenser er mer i tråd med intensjonen i pbl § 1- 8 tredje led, og at de vil svare bedre til intensjonene i SPR. Å få avklart byggegrenser fullt

og helt i overordna plan vil være med på å begrense kommunens ressursbruk i plan og byggesaksbehandling i ettertid. En stor detaljrikdom på dette plannivået kan imidlertid kunne øke antall konflikter og svekke muligheten for å få fram hovedprioriteringer.

Det er med andre ord fordeler og ulemper med begge.

8.4 Samordning og samhandling mellom forvaltningsaktørene

I oppgaven er det som nevnt sett på totalt 24 planer, men selve planprosessen er kun studert for Averøy, Aukra og Fræna. I det følgende skal jeg drøfte funn knyttet til samordning og samhandling i planprosessen mellom kommunene, fylkeskommune og fylkesmannen ut fra planteoretiske perspektivene i kapittel 5.

To av informantene på kommunalt nivå sier at de opplever samhandlingen og samordningen med det regionale nivået som godt. Blant annet oppleves det at det regionale nivået er opptatt av å balansere føringer og lokal tilpasning. Dette understøttes av informanten fra fylkeskommunene som sier at selv om de opplever å bli utfordret av enkelte kommuner møtes de som regel på halvveien i planforum. Dette kan tyde på at fylkeskommunen er opptatt av, og ofte dreier mot en kommunikativ og horisontal tilnærming til samordning i de tilfeller der de er en interessant. En slik slutning kan en finne støtte for i flere uttalelser hvor informanten fra fylkeskommunen fremhever dialog med det kommunale nivået som viktig.

To av informantene trekker frem at de til en viss grad ønsker noe vertikal styring. For informanten fra Fræna handler det om å kunne stå sterkere i møte med lokalpolitikere og innbyggere, mens det for informanten fra Aukra handler om et ønske om noe sterkere styring av samordningen. I tillegg trekker informanten fra Aukra frem at det regionale nivået veileder for lite i forkant av planprosesser. Med disse to ønskene fra Aukra, både om mer styring og mer veiledning kan det argumenteres for at informanten fra Aukra både ønsker sterkere instrumentell og vertikal samordning og horisontal og kommunikativ samordning på samme tid.

Informanten fra Aukra trekker også frem at de regionale myndighetene fremstår som sektoriserte. En slik oppfatning kan man finne støtte for i uttalelsene til både fylkeskommunene og fylkesmannen som sier at de har en slags overenskomst om at det er fylkesmannen som håndterer strandsonen, og at fylkeskommunene kun involverer seg i enkelte tilfeller der friluftsinnteresser og allmenn ferdsel utfordres.

En faktor som kan gjøre samordningen i Møre og Romsdal mindre god er at hverken fylkeskommunene eller fylkesmannen har gjort egne fortolkninger av SPR, slik både Nordland og Vestland har gjort. Oppsummert viser både gjennomgang av lover og regler og kommunale planer, samt intervjuene, at det er det kommunikative planleggingsideal som i størst grad er lagt til grunn i planprosessene i Møre og Romsdal.

9 Konklusjon

Resultatet i studien viser studien at kommunene i Møre og Romsdal håndterer byggeforbudet i strandsonen og fastsetting av «annen byggegrense» etter pbl § 1-8 på ulik måte. Av totalt 24 undersøkte kommuner, har 16 kommuner fastsatt «annen byggegrense», mens åtte kommuner har valgt å opprettholde det generelle byggeforbudet i overordnet plan. De kommunene som har fastsatt «annen byggegrense» har hovedsakelig gjort dette på etter to ulike måter. Den første, og mest brukte, er «generelle byggegrenser». Her setter kommunene en fast meterverdi knyttet til et bestemt arealformål. Eksempelvis 50 meter byggegrense til «bebyggelse og anlegg». Som hovedregel settes det krav om reguleringsplan til disse områdene. Den andre måten er detaljert byggegrenser som settes etter lignende prinsipper som metoden for «kartlegging av funksjonell strandsoner». Dette viser at strandsonerforvaltningen i Møre og Romsdal er differensiert. Årsakene til differensieringen er imidlertid mange.

Den kanskje mest åpenbare årsaken til at kommunene planlegger på ulikt vis er at det er store variasjoner innen naturgitte forhold som topografi og befolkningstetthet m.fl. Like viktig er det at det er ulike oppfatninger om hvordan skal vektlegge de statlige planretningslinjene i planarbeider og hvilken nytte de har. De oppleves nyttig når man skal vurdere utbygging av enkeltområder i strandsonen, men mindre nyttig dersom man de skal planlegge helhetlig. Manglende regional veiledning var også i fokus hos kommuneinformantene.

Ulik situasjonsforståelse ble også trukket fram som en viktig årsak. Her handler det om oppfatningen av hva som er tilgjengelig strandsoner i kommunene, og hvor mye press som utøves på denne. Her trekkes motsetningsforholdet mellom nasjonal strandsonerpolitikk sitt fokus vern, og lokal politikk som fokuserer på utvikling. En siste identifiserbar årsak til at kommunene planlegger på ulikt vis er kapasitet og kompetanse. En kommuneplan sin arealdel er en omfattende plan, der mange tema skal utredes. I mange av kommunene blir ikke strandsonen prioritert på grunn av knappe ressurser.

Funnene i empirien peker mot at samordningen i planprosessene har innslag av både vertikal og horisontal samordning, og at det er det kommunikative planidealet som er det mest fremtredende. Men like fullt kommer det frem at det instrumentelle og vertikale samordningsprinsippet både verdsettes og etterspørres i noe større grad.

Oppsummert trekkes derfor konklusjonen at det i hovedsak er fire årsaker som kan tilskrives ulik tilnærming til planlegging av strandsonen. Disse er (i) naturgitte forhold, (ii) vage statlige føringer og manglende regional føringer (iii) ulik persepsjon og prioritering og (iiii) kapasitet, kompetanse og økonomi.

10 Referanser

Aarsæther, N. (2012). Planlegging som handlingstype. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norskplanlegging* s. 26 - 48. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) (2012). *Utfordringer i norsk planlegging*. Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) (2018). *Plan og samfunn. System, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm AS

Aasen Lødemel, A. (2020). *Kart Møre og Romsdal fylke*. Allkunne CC BY-SA, kartgrunnlag Kartverket CC BY-SA 4.0 NO. Tilgjengelig fra: <https://www.allkunne.no/framside/geografi/noreg/fylka-i-noreg/more-og-romsdal-fylke/2002/83746/> (Hentet 13.03.2020)

Amdam, J. og Veggeland, P. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.

Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleing*. Oslo: Det norsk samlaget.

Amdam, R. (2018). Samarbeidsdriven planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn. System, praksis, teori*. s. 248-266. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Aukra kommune (2017). Kommuneplanen sin arealdel 2016 – 2028 – melding om planvedtak. Tilgjengelig fra: <http://aukra.custompublish.com/kommuneplanen-sin-arealdel-2016-2028-melding-om-planvedtak.5985330-364954.html> (Hentet 13.10.2019)

Aure kommune. (2017). *Kommuneplanens arealdel 2016 – 2026*. Tilgjengelig fra: <https://www.aure.kommune.no/f/p1/i12f6e9e2-c942-4af6-a089-b49ccaecf478/del-2-planbestemmelser-og-retningslinjer-vedtatt-av-kommunestyret.pdf> (Hentet 10.10.2019)

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Averøy kommune. (2017). Kommuneplan for Averøy 2016 – 2028. Tilgjengelig fra: https://www.averoy.kommune.no/f/p1/i29dbf95f-cbd7-4cc8-8fc5-ccabfcceb798/reg_kommuneplanbestemmelser_25112016.pdf (Hentet 13.10.2019)

Bugge, H.C (2011). *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Falleth, E. og Saglie I-L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn. System, praksis, teori*. s. 69-86. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Farner, A. (2008). *Verksted som verktøy. Å planlegge og lede workshops*. 3. utg. Oslo: Kommuneforlaget As

Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). *Forvaltning av strandsonen - Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/1c5d3a08dc70454aac7271e63d4e934e/nibr_nmbu_evaluering_differensiert_strandsone.pdf (Hentet: 10.09.2020)

Higdem, U., og Hagen, A. (2018). Regional planlegging – mellom stat og kommune. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn. System, praksis, teori*. s. 87-108. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn. Utfordringer i norsk planlegging*. s. 102-120. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Holmen, Heine. (2019). *Rasjonalitet*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/rasjonalitet> (Hentet: 01.03.2020).

Holsen, T. og Moltumyr, A. (2001). Om planteorier. I: NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Vedlegg 5. Oslo: Statens forvaltningstjenesten for informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf> (Hentet: 15.02.2020).

Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag As

Innst. 386 S (2016–2017) (2017). Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen. Oslo: Kommunal og forvaltningskomiteen

Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tuft P.A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag As

Kartverket (2019). *Norges Kystlinje*. Tilgjengelig fra: <https://www.kartverket.no/kunnskap/Fakta-om-Norge/norges-kystlinje/kystlinjen-i-kilometer/>. (Hentet: 15.09.2019)

Kgl. Res. Av 25. mars (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (1998). *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring* (2. utg.). Oslo: Kommuneforlaget. Tilgjengelig fra: <https://www.nb.no/nbsok/nb/87b700172f1a58e6f80dc9f792ab9ded?lang=no#0>

Meld. St 12 (2011-2012) (2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Miljøverndepartementet. (2012). *Planjuss*. Oslo Miljøverndepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/807636c47fd549e5bb3bf0f5e48c2819/t-1511.pdf>. (Hentet: 15.02.2020)

- Miljødirektoratet (2018). *Strandsone*. Tilgjengeleg frå: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/planlegging1/Miljohensyn-i-arealplanlegging/Strandsone/Strandsone/> (Hentet 21.01.2020)
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2019a). *Utfordringar og moglegheiter for Møre og Romsdal frem mot 2030. Kunnskapsgrunnlag til regional planstrategi og fylkesplan 2021-2024*. Tilgjengelig fra: <https://mrfylke.no/nyheiter/omfattande-kunnskapsgrunnlag-om-moere-og-romsdal> (Hentet 3.2.2020)
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2019b). *Fylkesstatistikk*. Tilgjengelig fra <http://fylkesstatistikk.mrfylke.no/2019/> (Hentet: 10.02.2020)
- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. (2020). *PlanCoast*. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/prosjekter/plancoast> (Hentet 17.01.2020)
- Ot. Prp. nr 32 (2007-2008) (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* Oslo: Miljøverndepartementet
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, del 1. Planlegging og ekspropriasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Prop. 149 L (2015-2016) (2016). *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)* Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Prop. 96 S (2016–2017) (2017). *Endringer i kommunestrukturen..* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Regjeringen 60-62 s.
- Regjeringen. (2009). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-5-kommuneplanens-arealdel/id556794/ (Hentet 3.2.2020)
- Regjeringen. (2019). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-planretningslinjer-spr/id664274> (Hentet 10.01.2020)
- Regjeringen. (u.å) *Strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/> (Hentet 6.1.2020)
- Sandkjær, G. og Aarsæther, N. (red.) (2018). *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Statisk sentralbyrå (2019a). *30 prosent av strandsonen tilgjengelig i Indre Oslofjord*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/i-indre-oslofjord-er-30-prosent-av-strandsonen-tilgjengelig>. (Hentet: 15.09.2019)
- Statistisk sentralbyrå (2009). 01405: Kystlinje, etter type (km) (K) (avslutta serie) 2003 – 2009. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/01405/> (Hentet 20.02.2020)
- Statistisk sentralbyrå (2015). *Tilgjengelighet i strandsonen og langs vassdrag. Dokumentasjon av datagrunnlag og metode*. Oslo- Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

- Statistisk sentralbyrå (2019b). *Byggeaktivitet i strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsone> (Hentet 15.09.2019)
- Statistisk sentralbyrå (2020). 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/> (Hentet 14.01.2020)
- Statistisk sentralbyrå. (2019b) 08917: *Strandsoneareal på fastlandet, etter helling og arealstatus (dekar) (K) 2000 – 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/08917/> (Hentet 20.02.2020)
- Statistisk sentralbyrå. (2019c) 06505: *Bygninger i strandsona, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06505/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10020531&timeType=top&timeValue=1> (hentet 12.2.2020)
- Stokkan, J & Thorsnæs, G. (2019c, 23. september). *Averøy*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Aver%C3%B8y> (Hentet 7.2.2020)
- Stokkan, J. & Thorsnæs, G. (2019a, 23. september). *Møre og Romsdal*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/M%C3%B8re_og_Romsdal (Hentet 20.10.2019)
- Stokkan, J. & Thorsnæs, G.. (2020b, 7. januar). *Aukra*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Aukra> (Hentet 7.3.2020)
- Stokkan, J., Thorsnæs, G. og Haugen Olsen, M. (2020, 26. januar). *Fræna – tidligere kommune*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Fr%C3%A6na_-_tidligere_kommune (Hentet 7.3.2020)
- Stokke, K. B. (2017). *Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett*. Ås: Kart og plan Vol. 77. 2017
- Sula kommune (2015). *Kommunplan – Arealdel 2015 – 2015*. Tilgjengelig fra: <https://www.sula.kommune.no/f/p1/i8634eb43-bd32-4945-87cb-9dff0612b719/foresegnerarealplan.pdf> (Hentet 12.10.2019)
- Tingvoll kommune (2014). *Kommuneplanens arealdel 2014 – 2026*. Tilgjengelig fra: <https://www.tingvoll.kommune.no/f/ie22d21de-2f60-44e5-9920-44e4608428ea/arealdelen-med-ku-og-ros.pdf> (Hentet 10.10.2019)
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal norsk forlag AS
- Ulstein kommune (2019). *Kommuneplanen sin arealdel 2019 – 2031*. Tilgjengelig fra: <https://www.ulstein.kommune.no/tenester/bygg-eigedom-og-plan/kommuneplanen/arealdelen-i-kommuneplanen-foresegner-og-retningslinjer-2019-2031/> (hentet 15.10.2019)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway