



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Et studium av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense langs sjø

Tonje Katrine Vaage
Master i naturforvaltning

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på mine to år som masterstudent i naturforvaltning ved Norges miljø- og biovitenskapelige Universitet (NMBU) i Ås. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet våren 2020 ved fakultet for landskap og samfunn.

Gjennom mitt arbeid med masteroppgaven er det flere som har bidratt som fortjener en spesiell takk. Først vil jeg takke min hovedveileder Synne Movik og biveileder Knut Bjørn Stokke som har bidratt med gode tilbakemeldinger og støtte i arbeidet mitt. Deres engasjement for faget har virkelig vært inspirerende. Videre vil jeg også rette en takk til informantene som bidro med interessante perspektiver og empirisk relevans til oppgaven.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke familien min; Mamma, pappa, Markus, farmor, farfar, bestemor og bestefar. Tusen takk for at dere alltid har støttet meg i med- og motgang, og oppmuntret meg til å alltid gå for det jeg ønsker i livet. Dere er den beste heilagjengen noen kan ha, og jeg er veldig takknemlig for dere.

Til slutt vil jeg rette en takk til alle gode venner jeg har fått gjennom studietiden min i Ås. Tusen takk for alle samtaler, korrekturlesning, lunsjer, motivasjon og minner vi har skapt sammen. Jeg føler meg utrolig heldig som er blitt kjent med så mange engasjerte og gode mennesker, og dere har gjort at studietiden min på Ås er noe jeg alltid kommer til å se tilbake på med takknemlighet.

Tonje Katrine Vaage, Ås, 01.06.2020

Sammendrag

Siden 1965 har det i Norge vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Dette byggeforbudet ble strammet ytterligere inn da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2008. Til tross for dette viser tall fra SSB at det fortsatt er et stort omfang av nye tiltak i 100-metersbeltet i Norge som blir innvilget. Siden 2017 har antall vedtak totalt i 100-metersbeltet hatt en gradvis nedgang, men flertallet av tiltakene som er blitt innvilget er blitt innvilget gjennom dispensasjoner. I Norge er kommunene gitt myndighet til å vedta dispensasjoner, som vil være et unntak fra den gjeldende planen. Kommunene er også gitt myndighet til å fravike det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet ved å fastsette en annen byggegrense mot sjø. Dette gjør at kommunene har et stort forvaltningsansvar for viktige nasjonale interesser i 100-metersbeltet.

Færder kommune ligger i Vestfold og Telemark fylke, og er slått sammen av tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune. I 2014 ble *Regional plan for kystsonen i Vestfold* vedtatt. Den regionale planen inneholder retningslinjer for forvaltning av kystsonen i som kommuner i Vestfold må inkludere i kommuneplanens arealdel og samfunnsdel. Formålet med den regionale planen er å konkretisere og tilpasse statlige planretningslinjer og lovverk til Vestfold, slik at overordnede føringer enklere kan innarbeides på regionalt og kommunalt nivå. I denne sammenhengen står særlig *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* (SPR) sentralt. Planretningslinjene introduserer en differensiert forvaltning av 100-metersbeltet gjennom en geografisk soneinndeling basert på graden av utbyggingspress i regioner i Norge. Færder kommune ligger i Sone I etter SPR, hvilket er en sone der byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt og bruk av dispensasjoner skal unngås.

Der kommunene fastsetter byggegrense langs sjø i 100-metersbeltet dannes det i realiteten to soner. I sonen mellom sjø og byggegrense vil det generelle byggeforbudet fortsatt gjelde, og her skal det være en streng vurdering av dispensasjonssøknader. I sonen mellom byggegrense og 100-metersgrensen vil det være åpnet for utvikling av eiendommer. Dette må skje innenfor rammer gitt i kommuneplanens arealbestemmelser, som er basert på prinsipper gitt i den regionale kystsonenplanen. Dersom et tiltak er i samsvar med kommuneplanens arealdel vil det ikke være et behov for å søke om dispensasjon i denne sonen. Likevel viser KOSTRA-statistikk at antall dispensasjoner i 100-metersbeltet for Nøtterøy kommune før og etter sammenslåing har hatt en jevn økning siden 2015. Dette viser at kommunenes mulighet til å fastsette byggegrense mot sjø ikke har hatt den ønskede forvaltningsmessige effekten.

Det er flere svakheter ved KOSTRA-statistikken. Blant annet er tallene basert på kommunenes egne rapporteringer. I tillegg har Færder kommune en praksis på å inngå dialog med tiltakshaver fremfor å gi avslag på dispensasjonssøknader. Dette bidrar til at andelen avslag som blir rapportert inn til KOSTRA er veldig lavt. En slik praksis vil kunne gi uheldige signaler til utbyggere om at en hovedsakelig vil få godkjent søknader om dispensasjoner i 100-metersbeltet. Kommunene står som forvaltningsmyndighet fritt til å ha en slik praksis, så lenge den er innenfor overordnede føringer. Det er derfor sentralt at overordnede organ med myndighet til å påklage dispensasjonsvedtak aktivt kontrollerer kommunenes dispensasjonspraksis.

Abstract

Since 1965 there has been a general ban in Norway against building in the immediate 100 meters inwards of the coastal zone from the shoreline. This ban was tightened in 2008 with the implementation of the new Planning and Building Act. However, national statistics show that despite this, there is still a high number of new building projects being approved in the protected coastal area. Since 2017, the total number of new building projects being approved has steadily declined, but the majority of these cases being have been permitted through exemption from plans. In Norway, the municipalities have the jurisdiction to approve cases through exemption from plans. The municipalities also have the jurisdiction to determine “other building limits” in order to evade the general building ban of the 100 meter zone. The intent of “other building limits” is to give the municipalities the opportunity to ensure that development of the coast happens through planning. Municipalities have an important responsibility in the management of the coastal zone as they have the authority to bypass the general building ban in the 100 meter zone through “other building limits” and exemption from plans.

The merging of Nøtterøy and Tjøme resulted in the formation of Færder municipality which is a part of Vestfold and Telemark county. The *“Regional plan for the coast in Vestfold”* was presented by Vestfold county in 2014. This regional plan consists of guidelines regarding the management of the coastal zone in Vestfold, which municipalities in the county are obligated to include in their planning. The intent of the regional plan is to specify and adapt national guidelines and laws to regional and local management levels. One national guideline of special interest is *“Central governmental guidelines for a differentiated coastal zone management”* from 2011. These guidelines present a geographically differentiated coastal zone management strategy based on development pressure in different regions in Norway. Færder municipality is located in Zone I, which is a zone with high development pressure. In this zone municipalities are expected to have a strict planning policy and a limited use of exemption from plans in the coastal zone.

When a municipality establishes a building limit towards the sea, two separate zones are created. In the zone between the sea and the building limit, the general building ban will still be in effect, and municipalities are expected to have a strict policy on exemption from plans. In the zone between the building limit and the 100 meter limit, the building ban will be lifted and it is possible to develop new and existing projects. However, development in this zone must happen within the limits that are set in the municipality’s plans. It is not necessary to apply for

an exemption from a plan if the project is in accordance with the municipality plans. Nevertheless, the statistics regarding the number of exemptions from plans in the 100 meter zone in Færder municipality is slowly increasing. Considering the fact that the municipality still gives the majority of approvals to projects through exemption from plans, the use of “other building limits” as a management tool appears to have had limited success.

The statistics are based on municipalities themselves’ reporting through KOSTRA. There are several weaknesses with this system, including the fact that the municipalities do their own reporting. In addition to this, Færder municipality has a practice of not rejecting applications for exemption from plans directly, but instead starts a dialog with the developer instead. This leads to a situation where the number of rejected applications in the KOSTRA statistic is significantly low. Having this practice can send out signals to developers that the minority of projects in the 100 meter zone will be rejected. The municipalities have the jurisdiction to have this practice as long as it is within the limits given in regional and national guidelines. Therefore, it is vital that regional and national sectors with the jurisdiction to appeal a decision made by municipalities actively control the municipalities’ use of exemption from plans in the 100 meter zone.

Innhold

Forord	i
Sammendrag	iii
Abstract	v
Figurliste.....	3
1. Innledning.....	5
1.1 Problemstillinger:	7
1.2 Avgrensning av oppgaven og presiseringer	8
2. Teori	11
2.1 Organisasjonsteori	11
2.1.1 Translasjonsteori	11
2.1.2 Organisasjonsstruktur	12
2.2 Det norske plansystemet.....	14
2.2.1 Planlegging på nasjonalt nivå.....	14
2.2.2 Planlegging på regionalt nivå.....	15
2.2.3 Planlegging på kommunalt nivå.....	16
2.3 Eksisterende forskning	18
2.3.1 Svakheter ved SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	18
2.3.2 Dispensasjonsbestemmelsen i praksis	19
2.3.3 Nedbygging av bynær strandsone	20
3. Juridisk rammeverk	21
3.1 Plan- og bygningsloven.....	21
3.1.1 Pbl. § 1-8: Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag	21
3.1.2 Pbl. § 11-7: Arealformål i kommuneplanens arealdel.....	22
3.1.3 Pbl. Kapittel 19: Dispensasjon	23
3.2 Uttalelser fra Sivilombudsmannen	24
4. Metode.....	27
4.1 Case-studie	27
4.2 Datainnsamling.....	27
4.2.1 Kvalitativ vs. Kvantitativ metode.....	27
4.2.2 Dokumentstudium	28
4.2.3 Semistrukturerte intervju.....	29
4.3 Kvalitativ dataanalyse	29

4.4 Feilkilder	31
4.5 Ivaretagelse av personvern hensyn.....	32
5. Områdebeskrivelse	33
5.1 Vestfold og Telemark fylke.....	33
5.2 Færder kommune.....	34
6. Resultater.....	37
6.1 Dokumentstudium	37
6.1.1 Statistikk fra KOSTRA	37
6.1.2 Regional plan for kystsonen i Vestfold	40
6.1.3 Veileder for fastsetting av byggegrense langs sjø	41
6.1.4 Kommunedelplankart for Nøtterøy og Tjøme	43
6.1.5 Fastsetting av byggegrense langs sjø i Nøtterøy	45
6.2 Semistrukturerte intervjuer.....	47
6.2.1 KOSTRA	47
6.2.2 Fastsettelse av byggegrense mot sjø.....	48
6.2.3 Dispensasjonspraksis.....	49
6.2.4 Overordnede føringer	51
7. Diskusjon.....	55
7.1 Fastsetting av byggegrense mot sjø.....	55
7.2 Dispensasjonsvedtak	58
7.3 Overordnede føringer	62
8. Avslutning	67
9. Kilder.....	69
10. Vedlegg	73

Figurliste

Figur 1: Administrativt organisasjonskart for Færder kommune. (Færder kommune, u.å.a). 13	13
Figur 2: Oversikt over samspillet mellom de ulike planleggingsverktøyene i det kommunale plansystemet. (Miljøverndepartementet, 2009)..... 16	16
Figur 3: Kart over Vestfold og Telemark fylke, markert med rødt omriss. (Google Maps, 2020)..... 33	33
Figur 4: Kart over Færder kommune, innrammet med blå stiplet linje og markert med mørkere farge enn nabokommunene. Færder nasjonalpark er markert med grønn heltrukket linje. (Lundbo, 2020)..... 34	34
Figur 5: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø på nasjonalt nivå, 2015-2018. Lilla linje er antall saker behandlet, rød linje er antall saker innvilget ved dispensasjon, og blå linje er antall søknader innvilget i samsvar med plan. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)..... 37	37
Figur 6: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Nøtterøy kommune, 2015-2017, kategorisert etter vedtak. Blå stolpe representerer tallene fra 2015, rød stolpe representerer tallene fra 2016, og grønn stolpe tallene fra 2017. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)..... 38	38
Figur 7: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Tjøme kommune, 2015-2017, kategorisert etter vedtak. Blå stolpe representerer tallene fra 2015, rød stolpe representerer tallene fra 2016, og grønn stolpe tallene fra 2017. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)..... 39	39
Figur 8: Eksempel på fastsetting av byggegrense mot sjø ved bebyggelse på nedsiden av offentlig vei (t.v.) og ved småbåthavn (t.h.). Byggegrensen er angitt som en rød hel linje i eksempelet til venstre, og en rød stiplet linje i eksempelet til høyre. (Vestfold fylkeskommune, 2014b)..... 42	42
Figur 9: Kartutsnitt fra Hvasser med fastsatt byggegrense i rød stiplet linje, og 100-metersgrensen markert med grå stiplet linje. Boligbebyggelse er i gult felt, fritidsbebyggelse i oransje, næringsbebyggelse i lilla og havn i mørkere blåfarge innenfor..... 43	43
Figur 10: Kartutsnitt fra kommunedelplankart i Færder kommune. Utsnitt fra gjeldende kommunedelplankart for Nøtterøy (t.v.) og for Tjøme kommune (t.v.). (Færder kommune, u.å.b)..... 44	44
Figur 11: Kartutsnitt med de ulike foreslåtte alternativene til fastsetting av byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune. Blå linje er alternativ 1, rød linje er alternativ 2, og lilla linje er byggegrensen som ble vedtatt. Figuren er sammensatt av kartutsnitt 2 (t.v.) og kartutsnitt F1 (t.h.) i vedlegget til saksnummer 004/15 i kommuneplanutvalget i Nøtterøy kommune. (Nøtterøy kommune, 2015b)..... 45	45
Figur 12: Kartutsnitt med vedtatt byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune markert med rød stiplet linje. Punkt 1 markerer et område der byggegrensen er satt med hensyn til eksisterende bebyggelse, punkt 2 markerer et område der byggegrensen er satt med hensyn til arealformål. (Vestfoldkart, u.å.) 46	46

1. Innledning

Norge er et land med en langstrakt kystlinje som historisk sett har vært av stor betydning for blant annet fiske, transport og bosetning. I dag ligger alle tettstedene i Norge som har mer enn 100 000 innbyggere langs kysten (Thuesen, Thorsnæs og Røvik, 2020). For å ivareta kystsoneverdiene har det blant annet vært et generelt byggeforbud siden 1965 i 100-metersbeltet, men til tross for dette har vi sett en stadig nedbygging av kysten (Ot.prp. nr. 32., 2007-2008; SSB, 2019). I 2009 trådte den nye plan- og bygningsloven i kraft, som blant annet strammet inn det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet. I denne loven er byggeforbudet mot tiltak i 100-metersbeltet gitt i § 1-8. Paragrafen sier at det ikke er tillatt med byggetiltak i dette området, med mindre «*annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*» (Plan- og bygningsloven, § 1-8). Kommunene har altså mulighet til å fravike det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet ved å fastsette en egen byggegrense.

Det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet kan også fravikes gjennom dispensasjoner. Kommunene er gitt myndighet til å gi dispensasjoner i plan- og bygningsloven § 19-4, så fremt vilkår gitt i § 19-2 er oppfylt. En dispensasjon er et unntak fra gjeldende plan og/eller lov. Selv om et enkelt dispensasjonsvedtak i seg selv ikke nødvendigvis er problematisk, kan en omfattende dispensasjonspraksis føre til en uthuling av lovgivningen og hindre en helhetlig arealplanlegging (Stokke, Hansen og Hovik, 2006, s. 58). I lovens forarbeid blir det presisert at det ikke skal tas lett på å fravike planer gjennom dispensasjoner, fordi planene som regel er et resultat av en omfattende beslutningsprosess og vedtatt av et folkevalgt organ. (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008). Av hensyn til medvirkning og åpenhet er det også sentralt at endringer i plan skjer etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner, og ikke gjennom dispensasjoner (ibid.).

Et annet virkemiddel som påvirker forvaltningen av 100-metersbeltet er *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* (SPR), som ble vedtatt i 2011. Formålet med denne retningslinjen er å tydeliggjøre den nasjonale politikken for 100-metersbeltet, samt forhindre uheldig nedbygging av områder langs kysten av nasjonal interesse (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2011). Dokumentet introduserer en differensiert forvaltning gjennom en geografisk soneinndeling basert graden av utbyggingspress i ulike regioner i Norge. Oslofjorden er kategorisert som sone I, hvilket innebærer at det er en sone der utbyggingspresset er svært høyt. I denne sonen skal vernet av 100-metersbeltet langs sjø praktiseres strengest av alle sonene, samt bruk av dispensasjoner skal unngås (ibid.).

Tall fra SSB viser likevel at vernet ikke har vært praktisert så strengt som ønsket i tidsperioden 2015-2019. Antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø utenom tettsteder på landsbasis har hatt en jevn nedgang siden 2015 (SSB, 2019). Blant disse søknadene ble 93 % innvilget i 2018, og av innvilgede søknader ble 61% av søknadene innvilget gjennom dispensasjon. Fra 2015-2018 ser vi også at antall søknader innvilget i samsvar med plan hatt en svak nedgang, og antall søknader innvilget gjennom dispensasjon har følgelig hatt en jevn økning (ibid.). Denne trenden reflekteres også i Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering fra 2006-2007, som ble fulgt opp frem til 2012-2013. I rapporten ble det konkludert at den kommunale planleggingen i stor grad er preget av mangelfulle og utdaterte planer (Riksrevisjonen, 2007). Videre ble det i rapporten påpekt at de kommunale planene ofte strider med nasjonale miljømål, og at kommunene ikke reviderer kommuneplaner «*slik at en helhetlig og langsiktig arealplanlegging kan sikres*» (Riksrevisjonen, 2007, s. 11). I svar til dokumentet i 2013 skrev Miljøverndepartementet at en streng dispensasjonspraksis fortsatt var ønskelig i 100-metersbeltet (Riksrevisjonen, 2013).

Det er altså kommunene i Norge som sitter med forvaltningsansvaret for de viktige nasjonale interessene i 100-metersbeltet langs sjøen, ettersom de har myndigheten til å både fastsette en ny byggegrense og gi dispensasjoner. En av indikatorene på om fastsetting av byggegrense langs sjø har vært et effektivt virkemiddel i forvaltningen av 100-metersbeltet, er om muligheten for å gjøre dette har påvirket omfanget av dispensasjonsvedtak. Oppgaven vil derfor i all hovedsak se på utviklingen av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet, for å belyse om kommunens myndighet til å fastsette av byggegrense har bidratt til en helhetlig og langsiktig forvaltning av dette området.

For å kunne belyse dette temaet vil oppgaven se nærmere på dispensasjoner i 100-metersbeltet i Færder kommune. Færder kommune er en kommune i Vestfold og Telemark fylke (Lundbo, 2020). Kommunen ble 1. januar 2018 slått sammen av tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune, og ligger i Oslofjorden rett sør for Tønsberg kommune. Kommunen består av 653 øyer og holmer av ulik størrelse (ibid.). Dette gjør at kommunen er interessant med hensyn til forvaltning av 100-metersbeltet av flere grunner. For det første ligger kommunen i Oslofjorden,

hvilket betyr at den ligger i sone I etter SPR hvor vernet av 100-metersbeltet skal forvaltes strengt og dispensasjoner skal unngås. De statlige planretningslinjene er derfor av særlig relevans for forvaltningen av de nasjonale verdiene på kommunalt nivå i Færder. I tillegg er det et interessant aspekt at kommunen er sammenslått av to forskjellige kommuner som har benyttet seg av ulike forvaltningsverktøy i 100-metersbeltet. Færder kommune er derfor godt egnet som et case-område for oppgaven min som skal belyse dispensasjonspraksisen i 100-metersbeltet der byggegrense mot sjø er fastsatt.

1.1 Problemstillinger:

Denne oppgaven vil undersøke om kommunenes mulighet til å fastsette byggegrense mot sjø har vært forvaltningsverktøy som har fungert etter sin hensikt. En indikator på dette vil være om antall dispensasjonsvedtak i 100-metersbeltet er blitt redusert. Det har derfor vært sentralt å inkludere både fastsetting av byggegrense mot sjø og dispensasjonspraksis i hovedproblemstillingen. Videre vil det også være relevant å se dette i lys av overordnede føringer for å belyse faktorer som påvirker dispensasjonspraksisen til kommunen. Med utgangspunkt i dette har jeg utformet følgende hovedproblemstilling:

Hvordan håndterer Færder kommune bruk av dispensasjoner med hensyn til fastsetting av byggegrense mot sjø og overordnede føringer?

Hovedproblemstillingen er sammensatt av flere komplekse temaer. For å kunne besvare denne har jeg derfor delt den inn i tre underproblemstillinger.

Underproblemstilling 1:

Den første underproblemstillingen min har som mål å undersøke nærmere hvordan byggegrense mot sjø fastsettes i Færder kommune. Ved dispensasjonssøknader i 100-metersbeltet der byggegrense mot sjø er fastsatt vil det være hensynet bak byggegrensen som skal vurderes i avgjørelsen om vilkårene for å vedta dispensasjon er oppfylt. Det er derfor sentralt å kartlegge hvilke hensyn som er lagt til grunn ved fastsettelsen av byggegrensen mot sjø. Med utgangspunkt i dette vil den første underproblemstillingen være:

Hvordan håndterer Færder kommune fastsetting av byggegrense mot sjø?

Underproblemstilling 2:

Den andre underproblemstillingen vil ta for seg selve dispensasjonspraksisen til Færder kommune i 100-metersbeltet. Dette vil både inkludere omfanget av dispensasjonssaker, og overordnede trekk ved disse dispensasjonene. Å studere antall dispensasjonssaker i 100-

metersbeltet vil ikke alene kunne gi et dekkende bilde av dagens forvaltningssituasjon, ettersom kommunene har mulighet til å sette vilkår til dispensasjoner som kan bidra til å bevare viktige interesser. Omfanget av dispensasjonssaker vil heller ikke gi en beskrivelse av typen tiltak som får innvilget en dispensasjonssøknad. Det vil derfor være viktig å belyse de ulike aspektene ved dispensasjonspraksisen i kommunen. Den andre underproblemstillingen vil derfor være:

Hvordan håndterer Færder kommune dispensasjonsbehandling i 100-metersbeltet?

Underproblemstilling 3:

Den tredje underproblemstillingen vil ta for seg hvordan dispensasjonspraksisen i Færder kommune blir påvirket av overordnede føringer. Her vil særlig den regionale kystsoneplanen for Vestfold, SPR for differensiert strandsoneforvaltning og det juridiske rammeverket være sentralt. I tillegg vil organisasjonsteori være sentralt for å belyse hvordan vedtak på kommunalt nivå blir påvirket av føringer gitt på regionalt og statlig nivå. Å se dispensasjonspraksisen i Færder kommune i sammenheng med overordnede føringer vil gi en bedre forståelse av faktorer som påvirker dispensasjonspraksisen til kommunen. Med utgangspunkt i dette vil den tredje underproblemstillingen være:

Hvordan påvirkes dispensasjonspraksisen til kommunen i 100-metersbeltet av overordnede føringer?

1.2 Avgrensning av oppgaven og presiseringer

Forvaltning av 100-metersbeltet er et fagområde som berører mange ulike sektorer og lovverk, deriblant naturmangfoldloven og forvaltningsloven. Av hensyn til avgrensning av oppgaven vil jeg kun benytte meg av plan- og bygningsloven av 2008. Denne loven gir rammeverket for fastsetting av byggegrense mot sjø, samt dispensasjonsvedtak, og vil derfor være svært relevant for å kunne besvare problemstillingene mine.

Videre vil oppgaven hovedsakelig ha et fokus på dispensasjonspraksis. Grunnen til dette er at kommunens bruk av dispensasjoner i 100-metersbeltet vil være en indikator på om fastsetting av byggegrense mot sjø er et velfungerende verktøy i forvaltningen av 100-metersbeltet. Oppgaven vil også ta for seg hvordan byggegrense mot sjø fastsettes i Færder kommune, for å kunne gi innsikt i bestemmelsen det gis dispensasjon fra. Dette er derimot blitt begrenset noe av hensyn til oppgavens omfang, da det ville blitt for omfattende å gå i dybden på to temaer med høy grad av kompleksitet. Det er også blitt gjennomført flere masteroppgaver om fastsettelse av byggegrense mot sjø tidligere.

I oppgaven vil jeg bruke begrepene «*regional plan*» eller «*regional kystsonenplan*», som refererer til *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Dette er gjort der det er hensiktsmessig med en forkortelse. Av samme grunn vil jeg bruke begrepet «*veileder*» når jeg refererer til *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold*, og «*saksdokument*» når jeg refererer til saksdokumentet *Kommuneplan 2014-2026, byggegrense mot sjø*. I delene av teksten hvor jeg har valgt å forkorte dokumentnavnene vil dette være tydeliggjort i sammenhengen forkortelsen er brukt i.

I plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd blir byggegrense mot sjø og vassdrag referert til som *annen byggegrense*, ettersom fastsatt byggegrense vil være en alternativ byggegrense til den som gjelder i 100-metersbeltet der byggegrense ikke er fastsatt. I denne oppgaven vil jeg derimot konsekvent omtale *annen byggegrense* som «*fastsatt byggegrense mot sjø*» da dette gir et mer konkret bilde av hvilken byggegrense det er som blir omtalt.

I oppgaven vil jeg benytte meg av begrepet «*100-metersbeltet*». Dette begrepet er definert i plan- og bygningsloven § 1-8 som «*100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann*», og refererer til hele sonen mellom sjø og 100 meter inn på land. I noen sammenhenger vil jeg bruke begrepet «*100-metersgrensen*», som refererer til linjen 100 meter inn på land fra sjøen. Jeg har valgt å være konsekvent i bruken av «*100-metersbeltet*» og unnlatt å bruke begrepene «*kystsonen*» og «*strandsonen*». Dette er gjort for å unngå eventuell forvirring rundt hvilket område som omtales i oppgaven. I noen deler av oppgaven vil jeg likevel benytte meg av «*kystsonen*» og «*strandsonen*» der dette er begrep som er blitt brukt i forskning som oppgaven refererer til, eller der begrepene er brukt av informanter.

I tillegg vil jeg benytte meg av begrepet «*verdier*». Dette vil referere til verdiene som er nevnt i plan- og bygningsloven § 1-8: «*natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser*». Dette er verdier som det skal tas særlig hensyn til i 100-metersbeltet langs sjø. Oppgaven er avgrenset til å omhandle *landskap* og *allmenne interesser* og vil i liten grad fokusere på *natur- og kulturmiljø*.

2. Teori

I dette kapitlet vil jeg legge frem ulike teoretiske vinklinger knyttet til hvordan det norske forvaltningssystemet er organisert. Den første delen av kapitlet vil generelt beskrive noen hovedkonsepter innen organisasjonsteori. Den andre delen vil gå i dybden på hvordan det norske plansystemet er organisert på et kommunalt, regionalt og statlig forvaltningsnivå. Denne delen vil også ta for seg hvordan planleggingen på de ulike nivåene gjennomføres og rammene rundt dette. Den tredje delen vil presentere eksisterende forskning som er av særlig relevans for oppgaven.

2.1 Organisasjonsteori

I dette kapitlet vil jeg gå gjennom ulike aspekter ved struktur og prosesser knyttet til forvaltningssystemet i Norge. Først vil jeg generelt beskrive translasjonsteori, som er teorien som forklarer hvordan ulike ideer blir forandret når de overføres fra en organisasjon til en annen. Videre vil jeg presentere teorien bak hierarkisk organisasjonsstruktur og hvordan dette relaterer seg til det norske forvaltningssystemet.

2.1.1 Translasjonsteori

Translasjonsteori er i grove trekk en beskrivelse av en prosess der ideer knyttet til organisasjoner overføres mellom ulike aktører (Røvik, 2007, s. 39). Teorien forklarer fenomenet som oppstår når en idé overføres fra en organisasjon til en annen og blir bearbeidet og «oversatt» i prosessen (ibid). Dette fenomenet kan deles inn i to typer prosesser. Den første er dekontekstualisering, som beskriver prosessen der en idé eller en praksis i en organisasjon blir identifisert og overføres til andre sammenhenger, eller «*kontekster*» (Røvik, 2007, s. 22). Dekontekstualisering skjer gjennom mange komplekse prosesser, men kan i all hovedsak deles inn i to hovedfaser (Røvik, 2007, s. 261). Den første fasen er det som kalles «*løsrivelse*». I denne fasen blir en spesifikk idé eller praksis i en organisasjon identifisert. Den andre fasen er «*pakking*», hvor ideen som er identifisert i den første fasen blir bearbeidet slik at den kan brukes mer generelle former for andre typer organisasjoner (ibid.).

Den andre prosessen er kontekstualisering. Dette beskriver hva som skjer når en organisasjon innarbeider ideer fra andre organisasjoner (Røvik, 2007, s. 22). Kontekstualisering er med andre ord en felles betegnelse på prosesser der en idé blir brukt i praksis (ibid.). Når en idé skal brukes i en bestemt organisasjon må den inkluderes i et allerede eksisterende system av rutiner og prosedyrer, og det er derfor interessant å se hvordan disse ideene både former og blir formet av systemet ideen introduseres til (Røvik, 2007, s. 293). Nye ideer vil som regel bli innarbeidet inn i organisasjonen gjennom det øverste nivået av ledelse i organisasjonen (Røvik, 2007, s.

294). For at ideen skal kunne brukes i hele organisasjonen er det derfor en forutsetning at organisasjonen er strukturert vertikalt og hierarkisk med underordnede organer som følger overordnede føringer (Røvik, 2007, s. 295). I denne oppgaven vil særlig translasjonen av de overordnede føringene gitt i SPR og regionale planer fra statlig til kommunalt nivå være sentralt. Dette innebærer hvordan kommunene innarbeider ideene som kommer fra overordnede sektorer i planhierarkiet i sin egen planlegging.

2.1.2 Organisasjonsstruktur

Strukturen rundt hvem som skal gjennomføre ulike arbeidsoppgaver, og hvordan oppgavene skal gjennomføres, kalles *formell organisasjonsstruktur* eller *organiseringsstruktur* (Christensen mfl., 2004, s. 31). Organisasjoner er altså satt sammen av ulike enheter som har bestemte arbeidsoppgaver. Dette gjør at organisasjoner ofte er å regne som heterogene, ettersom de er sammensatt av ulike grupper med ofte forskjellige mål og interesser. I denne oppgaven er den byråkratiske organiseringsstrukturen særlig relevant. Dette er en organiseringsstruktur som er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner, hvilket er kjennetegn som kan brukes til å beskrive det norske forvaltningssystemet (ibid.). I avsnitt 2.2 vil jeg gå nærmere inn på hvordan det norske forvaltningssystemet er organisert.

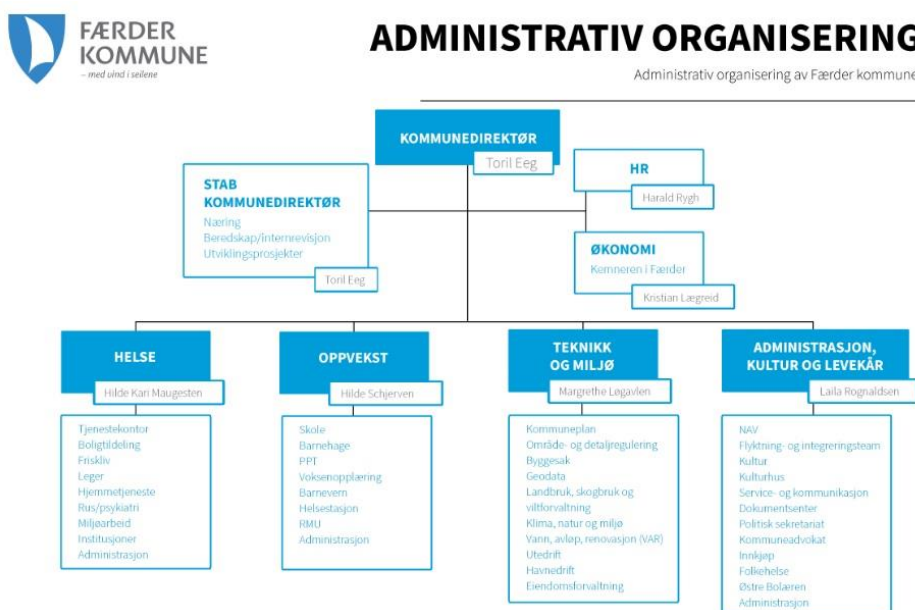
Offentlige organisasjoner er organisasjoner som utfører oppgaver på vegne av samfunnet, og kan derfor ansees som verktøy, eller instrumenter for å oppnå fastsatte mål (Christensen mfl., 2004, s.30). Dette kalles *instrumentalitet*, og fører ofte til at offentlige organisasjoner handler formålsrasjonelt, altså at avgjørelser blir tatt med hensyn til de fastsatte målene. Formålsrasjonelle avgjørelser tar utgangspunkt i vurdering av ulike alternativer og konsekvensene av disse, før det blir tatt en beslutning som i størst mulig grad gjør at målene blir oppnådd. Instrumentalitet kjennetegnes ikke bare av hva som legges til grunn for avgjørelser, men også av hvordan organisasjonen er strukturert. Offentlige organisasjoner vil ofte være utformet på bakgrunn av mål-middel-vurderinger, og hvordan medlemmene utfører sine oppgaver og tar avgjørelser vil påvirkes av dette. Instrumentalitet vil altså påvirke både hvordan en organisasjon er utformet og hvordan dette påvirker avgjørelsene som blir tatt (ibid.).

I tillegg til at plansystemet i Norge er formålsbasert er det også organisert hierarkisk. Dette innebærer at ulike deler av organisasjonen, eller plansystemet, er over- eller underordnet andre deler på forskjellige vertikale nivå (Christensen mfl., 2004, s. 34). En slik inndeling av en organisering kan gjøres på bakgrunn av fordeling av ulike arbeidsoppgaver, som ofte blir kalt vertikal spesialisering (ibid.). I Norge er for eksempel planhierarkiet delt inn i departement, direktorat, fylkesmann, fylkeskommune og kommune, som har egne arbeidsoppgaver innenfor

sine spesialfelt. Et viktig element ved en hierarkisk struktur er at en del av organisasjonen som er overordnet en annen kan gi instruksjoner til underordnede deler (Christensen mfl., 2004, s. 34). Dette gjøres gjennom fastsatte ordninger for vertikal kommunikasjon (ibid.). Et eksempel på en slik vertikal kommunikasjon er statlige planretningslinjer, som blir nærmere beskrevet i avsnitt 2.2.1. Den vertikale kommunikasjonen vil også skje nedenfra og opp gjennom rapporteringsordninger, som for eksempel KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), eller saksfremlegg (Christensen mfl., 2004, s.34).

Parallelt med den vertikale spesialiseringen har vi i Norge en horisontal spesialisering. Dette innebærer at ulike arbeidsoppgaver blir fordelt på ulike arbeidsgrupper på samme nivå i hierarkiet (Christensen mfl., 2004, s. 39). Horisontal spesialisering kan deles inn i fire ulike prinsipper basert på hvordan inndelingen skjer. Disse fire prinsippene er geografi-, prosess-, klient-, og formålspriippet. Prosessprinsippet går ut på å dele inn arbeidsoppgavene etter hvilken fremgangsmåte eller prosess som benyttes, mens klientprinsippet er basert på inndeling av oppgaver med utgangspunkt klienters behov. Organisering etter klientprinsippet vil for eksempel være å ha en egen avdeling i kommunen som jobber med barn og unge.

I Norge er forvaltningssystemet i stor grad basert på et formålspriippet, altså at det er delt inn i sektorer basert på formål og ikke på bakgrunn av geografi. Fordelen med en inndeling etter formålspriippet er at det kan bidra til at forvaltningen blir standardisert på tvers av geografiske områder (ibid.). Figur 1 viser hvordan den administrative organiseringen i Færder kommune er fordelt etter formålspriippet.



Figur 1: Administrativt organisasjonskart for Færder kommune. (Færder kommune, u.å.a)

Som vi ser av figur 1 er den administrative delen i kommunen delt inn i fire forskjellige arbeidsgrupper basert på formål på det samme horisontale nivået. Disse er helse, oppvekst, teknikk og miljø, og administrasjon, kultur og levekår. I denne oppgaven vil sektoren Teknikk og miljø stå sentralt, ettersom dette er sektoren som er gitt ansvaret for kommuneplanen og byggesaksbehandling i kommunen.

2.2 Det norske plansystemet

I Norge er det Kongen i statsråd (regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene som er gitt ansvaret for planlegging og vedtak av planer etter loven (Miljøverndepartementet, 2009). Regjeringen har ansvaret for å utforme nasjonale mål og retningslinjer som skal brukes i planleggingen i fylker og kommuner. Fylkestingene har ansvaret for den regionale planleggingen, og skal utarbeide og vedta regional planstrategi og regionale planer. Kommunestyrene har ansvaret for den kommunale planleggingen, hvilket innebærer at det utarbeides kommuneplaner og reguleringsplaner i kommunen (ibid.).

Planleggingen på de ulike forvaltningsnivåene (nasjonalt, regionalt og kommunalt) skjer i henhold til et plansystem. Dette plansystemet skal sikre at langsiktige hensyn blir ivaretatt og at det blir iverksatt gode helhetsløsninger (Ot.prp. nr. 32, 2008). Samtidig skal det sørge for at det blir tatt forutsigbare avgjørelser for private og offentlige tiltakshavere. Dersom et tiltak er i samsvar med overordnede retningslinjer vil det få en enklere og raskere behandling enn tiltak som ikke er det. Dette skyldes at det er flere spørsmål som må avklares for tiltak som ikke er i samsvar med de overordnede føringene (ibid.). I den neste delen vil jeg gå nærmere inn på hvordan planleggingen gjennomføres på de ulike forvaltningsnivåene.

2.2.1 Planlegging på nasjonalt nivå

Som nevnt innledningsvis er det Kongen, altså regjeringen, som har ansvaret for den nasjonale planleggingen. I praksis er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har hovedansvaret for at mål og planer som vedtas av Stortinget følges opp i den regionale og kommunale planleggingen (Bugge, 2015, s.196). Alle berørte statlige sektormyndigheter har etter plan- og bygningsloven plikt til å delta i den kommunale planleggingen (§ 3-2, 2008). De statlige sektormyndighetene har ansvaret for å følge opp nasjonale interesser i regional og kommunal planlegging. Dette skjer blant annet gjennom fylkesmannens miljøavdeling (Bugge, 2015, s.196). Fylkesmannen er statens representant i regionene og fungerer som et bindeledd mellom det nasjonale nivået og kommune, samt kontrollerer at kommunens vedtak skjer i tråd med overordnede føringer (Fylkesmannen, 2020). I Vestfold og Telemark er Fylkesmannen

organisert i fem fagavdelinger; Landbruksavdelingen, Miljøavdelingen, Oppvekstavdelingen, Helse- og omsorgsavdelingen, og Justis- og vergemålsavdelingen (Fylkesmannen, 2018).

Plan- og bygningsloven av 2008 gir flere virkemidler for den statlige planleggingen i kapittel seks. Et av disse virkemidlene er gitt i pbl. § 6-2, som sier at regjeringen kan gi statlige planretningslinjer (SPR) for hvordan planleggingen skal gjennomføres. SPR er en tematisk og/eller geografisk avgrenset konkretisering av viktige planleggingstema, og skal derfor gi tydelige føringer for hvilke verdier og mål som skal legges til grunn i planleggingen (Miljøverndepartementet, 2009). Forvaltningen er pliktig til å følge SPR, og de vil derfor ofte være utformet slik at kommunene har et visst rom for skjønn (Bugge, 2015, s.197). Dersom en kommune vedtar planer som er i strid med en statlig planretningslinje kan det føre til at staten fremmer innsigelse mot planen (ibid.).

Et eksempel på en SPR er *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Denne ble vedtatt i 2011, og er tematisk avgrenset til å kun gjelde forvaltning i 100-metersbeltet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011). SPR for differensiert forvaltning av strandsonen er tilpasset de ulike utfordringene langs kysten i landet ved at den deler inn kysten i tre hovedområder basert på utbyggingspress i kommunene. Sone I er kystkommunene i rundt Oslofjorden hvor utbyggingspresset er særlig høyt. Sone II er andre områder med sterk konkurranse om arealene, og sone III er områder med mindre utbyggingspress. Den statlige planretningslinjen legger opp til en helhetlig og langsiktig planlegging i 100-metersbeltet, og setter rammer for den regionale og kommunale planleggingen (ibid.).

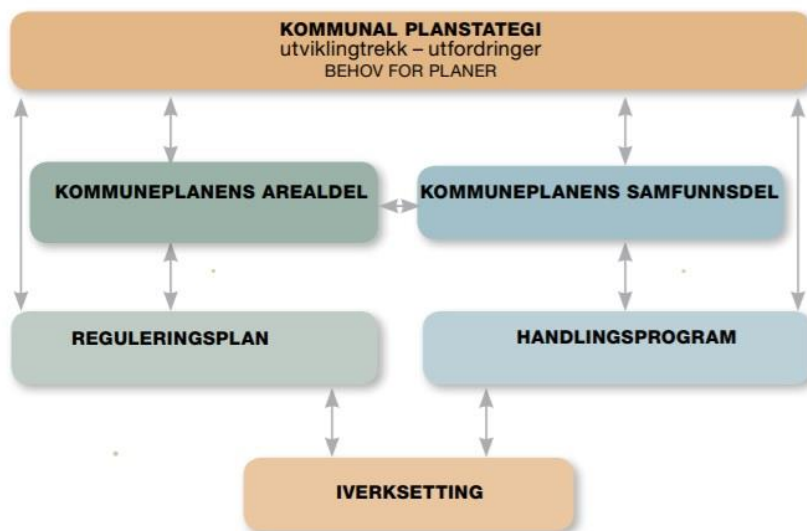
2.2.2 Planlegging på regionalt nivå

Flere forvaltningsmessige spørsmål som oppstår i planlegging handler om forhold som går på tvers av kommunegrensene, og kan ikke løses innad i de enkelte kommunene. Det er derfor et stort behov for planlegging på et regionalt nivå. I praksis vil dette være planlegging for fylker i sin helhet, for deler av fylket, eller avgrenset til et spesifikt tema (Bugge, 2015, s. 200). Planleggingen på det regionale nivået skal legge til rette for samordning mellom ulike sektorer og forvaltningsnivå, og skje innenfor rammene av nasjonal politikk. (Miljøverndepartementet, 2009). Regional planlegging er delt inn i to hovedkategorier; regional plan og interkommunalt samarbeid (Bugge, 2015, s.200). Interkommunalt samarbeid skiller seg fra regionale planer ved at det er kommunene selv som leder samarbeidet. Det er fylkestinget som er regional planmyndighet og som vedtar regional plan og planbestemmelse (ibid.).

En regional plan retter seg mot offentlige myndigheter, og har ikke en direkte rettsvirkning for borgerne (Bugge, 2015, s.200). Det er altså ikke en rettslig bindende plan, men den vedtatte planen skal legges til grunn for planlegging på kommunalt, regionalt og statlig nivå (ibid.). Berørte statlige organer skal delta i arbeidet med en regional plan, og det er lagt vekt på at dette arbeidet skal være en bred samarbeidsprosess (Miljøverndepartementet, 2009). Det er derfor viktig at kommunene også blir inkludert i arbeidet med å utforme en regional plan (ibid.). Dersom en kommune velger å planlegge i strid med retningslinjene som er gitt i en regional plan kan berørte statlige og regionale organer fremme innsigelse (Bugge, 2015, s. 200).

2.2.3 Planlegging på kommunalt nivå

I Norge er det et viktig prinsipp at planleggingen skal skje nærmest mulig de som berøres av vedtakene som blir gjort (Ot.prp. nr. 32, 2008). På bakgrunn av dette er det de lokale folkevalgte organene, altså kommunene som har myndigheten til å vedta planer som handler om hvordan arealene i kommune skal brukes (ibid.). Det er viktig at planleggingen ivaretar både kommunale, regionale og nasjonale interesser (Miljøverndepartementet, 2009). Planleggingen må derfor skje i tett samarbeid med lokale innbyggere, næringsliv, organisasjoner og statlige fagetater (ibid.). Figur 2 viser en oversikt over de ulike delene som inngår i det kommunale plansystemet. Denne oppgaven vil fokusere spesielt på kommuneplanens arealdel og de rettslige rammene rundt denne.



Figur 2: Oversikt over samspillet mellom de ulike planleggingsverktøyene i det kommunale plansystemet. (Miljøverndepartementet, 2009)

Kommuner i Norge skal utforme en kommuneplan som skal fungere som et overordnet styringsdokument (Miljøverndepartementet, 2009). Kommuneplanen skal gi rammer for

samfunnsutvikling i kommunen, samt for forvaltningen av arealressursene. Kommunen har også mulighet til å utforme en kommunedelplan for bestemte temaer, områder eller sektorer, dersom dette vurderes som hensiktsmessig (ibid.). Kommuneplanen skal bygge på den kommunale planstrategien, se figur 2, samt overordnede føringer (Bugge, 2015, s.202). Slike overordnede føringer kan eksempelvis være regional plan og statlige planretningslinjer (ibid.). En kommuneplan skal bestå av en samfunnsdel med tilhørende handlingsdel, og en arealdel (Miljøverndepartementet, 2009).

Kommuneplanens arealdel er en langsiktig plan for hvordan arealene skal disponeres i kommunen (Bugge, 2015, s. 202). Den består av et kart som har bestemmelser for både bruk og vern av arealene i kommunen (Miljøverndepartementet, 2009). Kartet skal vise hvor kommunen ønsker fremtidig utvikling, og hvordan arealressursene skal forvaltes på en bærekraftig måte (ibid.). Kommuneplanens arealdel er derfor et viktig redskap for å forvalte viktige naturressurser (Bugge, 2015, s. 203). Arealdelen gjør det mulig å legge utbygging av bolig, fritidsbolig eller næringsvirksomhet til områder som er best egnet til dette, slik at viktige verdier som allmenhetens tilgang til sjø og landskap kan ivaretas. Det er likevel viktig å påpeke at arealdelen ikke skal være mer detaljert enn det som er nødvendig. Hvor detaljert en arealdel bør være vil variere fra kommune til kommune, avhengig av hvor sterk konkurransen er om arealene. I kommuner med større grad av konkurranse om arealene vil det følgelig lettere oppstå konflikter knyttet til bruken av arealene, og det er dermed mer hensiktsmessig med en mer detaljert arealplan (ibid.).

Kommuneplanens arealdel er av størst rettslig betydning ettersom det er en beskrivelse av hvordan arealene i kommunen skal utnyttes (Bugge, 2015, s. 202). Arealdelen skal ligge til grunn for utbyggingen eller vernetiltak som kommunen ønsker å gjennomføre, og er direkte bindende for grunneiere i planområdet (ibid.). Dette kan sees som både en «negativ» og en «positiv» rettsvirkning (Bugge, 2015, s. 208). Med dette menes det at det settes begrensninger for grunneier i form av at nye tiltak ikke kan være i strid med kommuneplanens arealdel, men det kan samtidig gi grunnlag for å få en søknad godkjent dersom tiltaket er i samsvar med planen (ibid.).

Kommuneplanens arealdel er sektorovergripende og gjelder i utgangspunktet for alle typer av tiltak (Bugge, 2015, s.209). Dette gjelder også tiltak som krever tillatelse eller gjennomføres av andre sektormyndigheter. Om et tiltak er i strid med arealdelen eller ikke avhenger av hvilken arealbruk som er angitt i planen for det aktuelle området (ibid.). Arealbruken skal defineres

etter kategoriene som er gitt i plan- og bygningsloven § 11-7. Denne paragrafen blir diskutert nærmere i kapittel 3.1.2.

2.3 Eksisterende forskning

I dette avsnittet vil jeg presentere eksisterende forskning som er relevant for mine problemstillinger. Tidligere masteroppgaver ved NMBU har i stor grad kun tatt for seg praksisen knyttet til fastsettelse av byggegrense mot sjø, og i liten grad belyst hvordan dispensasjonspraksisen er i henhold til dette. Min oppgave vil derfor fokusere på hvordan dispensasjoner blir vurdert av kommuner i områder hvor byggegrense mot sjø er fastsatt. Forskningen som blir presentert i dette avsnittet legger frem ulike faktorer som forklarer nedbyggingen av 100-metersbeltet etter innstramningen som kom med plan- og bygningsloven av 2008.

2.3.1 Svakheter ved SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

I 2015 presenterte Harvold, Stokke og Tesli en samarbeidsrapport mellom NIBR og NMBU som evaluerte SPR for differensiert strandsoneforvaltning fra 2011. Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Harvold, Stokke og Tesli, 2015). Evalueringen består av erfaringer regionale og kommunale forvaltningsmyndigheter har hatt med planretningslinjene, samt en gjennomgang av statistikk på utbygging i 100-metersbeltet (ibid.).

Statistikken som blir presentert i rapporten er basert på KOSTRA-tall for antall søknader og utfallet av søknadene i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013 (Harvold, Stokke og Tesli, 2015). Totalt sett i Norge ble antall søknader i 100-metersbeltet om nye bygninger redusert med 34 % i denne tidsperioden. Til tross for denne jevne nedgangen i antall saker totalt har det ikke vært den samme nedgangen i antall innvilgede søknader gjennom dispensasjon i den samme tidsperioden. Rapporten viser at det i 2013 ble innvilget flere saker gjennom dispensasjon enn i samsvar med plan. SPR legger til rette for en differensiert forvaltning av 100-metersbeltet ved å ha ulike retningslinjer for de ulike sonene med ulik grad av utbygging. Retningslinjene vektlegger at det skal unngås bruk av dispensasjoner i 100-metersbeltet i Sone I, altså Oslofjordregionen. Likevel viser rapporten at omfanget av dispensasjoner i Sone I ikke har blitt redusert mer i sone I enn i Sone II og III hvor det ikke er satt samme krav til en streng praktisering av byggeforbudet og dispensasjonspraksis (ibid.).

Med utgangspunkt i en vurdering av arbeidet som ble gjort med utformingen av *Regional plan for kystsonen i Vestfold* påpeker evalueringen viktigheten av god samhandlingsrutiner mellom de ulike forvaltningsnivåene (Harvold, Stokke og Tesli, 2015). Evalueringen konkluderer med

at det ligger potensiale i å fremme regionale planer som et verktøy for å sikre en mer helhetlig forvaltning av 100-metersbeltet. Et annet sentralt funn i evalueringen er svakheter ved utformingen av bestemmelsene i SPR. I samtaler med regionale og kommunale forvaltningsmyndigheter kom det frem at flere av forvaltningsaktørene mente at bestemmelsene i SPR har tvetydige formuleringer og ikke er sterke nok til å sikre en innstramning av byggeforbudet i 100-metersbeltet. Rapporten viser likevel et generelt ønske om å beholde retningslinjene, men at det samtidig er et behov for å gjøre endringer for at retningslinjene i SPR skal kunne fungere bedre. Med utgangspunkt i statistikken og intervjuene konkluderer evalueringen med at SPR i liten grad har ført til en mer differensiert forvaltning av strandsonen, og at det er et behov for at retningslinjene gjøres tydeligere (ibid.).

2.3.2 Dispensasjonsbestemmelsen i praksis

Kapittel 21 i boka *Plan- og bygningsloven – Fungerer loven etter intensjonene?* går i dybden på hvordan dispensasjonsbestemmelsen blir brukt i praksis i Norge. I arbeidet med boken ble representanter fra fylkesmannsembeter og kommuner i Norge intervjuet om blant annet effektene plan- og bygningsloven av 2008 har hatt på å sikre en planstyrt utvikling (Hansen og Aarsæther, 2018, s. 353). I disse intervjuene kom det frem ulike forklaringer på hvorfor antall dispensasjonssaker er såpass omfattende til tross for at den nye loven skulle ha en innstrammende effekt. En faktor er at det har tatt tid før endringene som kom med den nye plan- og bygningsloven ble innført i kommunenes forvaltningspraksis. I intervjuene ble det også uttalt at innstramningen i noen tilfeller er lite praktisert i det hele tatt (ibid.).

En annen faktor som kan forklare det høye antallet dispensasjoner er forvaltningsmyndighetenes forståelse av dispensasjonsbestemmelsen (Hansen og Aarsæther, 2018, s. 354). Gjennom intervjuene kom det frem at den nye dispensasjonsbestemmelsen oppfattes som klarere enn den forrige dispensasjonsparagrafen. Dette ble begrunnet med at det blant annet i stor grad var den eksisterende praksisen som ble nedfelt i den nye loven. Den eksisterende praksisen tok i stor grad utgangspunkt i forvaltningens vurdering av hensyn som ikke kunne bli vesentlig tilsidesatt (ibid.). Selv om den nye bestemmelsen oppleves som klarere kom det frem i intervjuene at flere kommuner ikke er grundige nok i sin vurdering av vilkårene som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon (Hansen og Aarsæther, 2018, s. 355). Dette gjelder særlig for de mindre kommunene (ibid.).

Når kommunene foretar vurderingen av en dispensasjonssøknad vil det ikke være tilstrekkelig å begrunne et vedtak med at fordelene ved å gi dispensasjon er større enn ulempene (Hansen og Aarsæther, 2018, s. 354). For at avgjørelsen skal kunne kontrolleres er det sentralt at

begrunnelsen er etterprøvable. Kontrollen av kommunenes dispensasjonsvedtak gjennomføres av overordnede myndigheter, slik som for eksempel fylkesmannen. Selv om kommunene har myndigheten til å vedta dispensasjoner er det fylkesmannen som er klageinstans (Hansen og Aarsæther, 2018, s. 357). Det er derfor viktig at fylkesmannsembetene har en lik forståelse av dispensasjonsbestemmelsen. I intervjuene kom det frem at fylkesmannsembetene forstår bestemmelsen og etterprøver kommuners dispensasjonsvedtak ulikt (ibid.). Dette er problematisk da det kan føre til ulik dispensasjonspraksis i kommuner med forskjellige fylkesmannsembeter.

2.3.3 Nedbygging av bynær strandsone

I 2008 publiserte Stokke mfl. en artikkel som undersøkte årsakene til at den bynære strandsonen var utsatt for kontinuerlig nedbygging til tross for byggeforbudet i 100-metersbeltet. Selv om artikkelen ble publisert året før dagens plan- og bygningslov trådte i kraft presenterer den likevel en del funn som fortsatt er relevante i dag. I artikkelen blir det slått fast at allemannsretten i utmark langs kysten er truet av at utmark omgjøres til innmark (Stokke mfl., 2008). Dette skjer gjennom privatiserende tiltak som gjerder, brygger, utvidelser av boliger eller andre tiltak som kan gjøre det sjenerende for allmenheten å benytte seg av områdene. Tiltakene som privatiserer og fører til en gradvis nedbygging av 100-metersbeltet skjer hovedsakelig gjennom dispensasjoner og vedtatte planer (ibid.).

I artikkelen blir det presentert ulike faktorer som bidrar til en forklaring på hvorfor vi fortsatt ser en nedbygging av 100-metersbeltet. Blant annet blir det påpekt allmenhetens interesser i 100-metersbeltet står svakt sammenlignet med interessene til private grunneiere og tiltakshavere (Stokke mfl., 2008). Dette skyldes blant annet at det er få aktive organisasjoner som kjemper for bevaring av arealene langs kysten. Videre i artikkelen blir det også slått fylkesmannens miljøvern avdeling har en sentral rolle i å ivareta allmenhetens interesser i 100-metersbeltet ettersom de har et ansvar for å kontrollere og veilede kommunenes forvaltning. Case-studier i artikkelen viser likevel at fylkesmannen er restriktiv i sin utøvelse av denne myndigheten i praksis (ibid.).

3. Juridisk rammeverk

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som er av stor betydning for forvaltningen av ressursene i 100-metersbeltet. I dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn på de viktigste bestemmelsene i loven for dette området, og formålet bak bestemmelsene gitt i lovforarbeidene. Jeg vil også se nærmere på noen relevante uttalelser fra sivilombudsmannen som drar frem viktige prinsipper i lovgivningen.

3.1 Plan- og bygningsloven

Dagens plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008 og trådte i kraft i 2009, og erstattet den da gjeldende loven fra 1985 (Ot.prp. nr. 32, 2008). Da den gjeldende loven var over 20 år gammel var det et tydelig behov for å tilpasse loven til et samfunn med en høyere grad av konkurranse om ressurser og arealer. I utformingen av det nye lovverket ble det særlig lagt vekt på å forenkle og effektivisere planprosessen og forvaltningsverktøyene. Målet med dette var å utforme et lovverk hvor forpliktelsene til aktørene ble tydeliggjort, slik at planvedtak enklere kan følges opp. I den nye loven er det lagt stor vekt på fleksibilitet og at kommunene selv kan tilpasse planredskapene til å dekke de stedege behovene. Ettersom systemet skal være fleksibelt og effektivt vil hvordan dette praktiseres være sentralt for den fremtidige utviklingen (ibid.).

Den nye plan- og bygningsloven er delt inn i ulike deler. Av særlig interesse i denne oppgaven er den alminnelige delen (første del), plandelen (andre del), og gjennomføringsdelen (tredje del). Den alminnelige delen er felles for både plan- og byggesaksdelen av loven, og beskriver de generelle lovbestemmelsene (Miljøverndepartementet, 2009). Dette inkluderer formålet med loven, lovens virkeområde, og forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag (ibid.). Plandelen går nærmere inn på bestemmelser om nasjonal, regional og kommunal planlegging og hvordan planlegging skal gjennomføres på de ulike forvaltningsnivåene. Til slutt er delen om gjennomføring sentral fordi den inneholder dispensasjonsbestemmelsen i § 19, som setter rammene for oppgaven.

3.1.1 Pbl. § 1-8: Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

Det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag er gitt i plan- og bygningsloven § 1-8. I loven fra 1985 var denne bestemmelsen i § 17-2 (Ot.prp. nr.32, 2008). Lovbestemmelsen er altså blitt flyttet betydelig frem i lovverket til de alminnelige bestemmelsene, hvilket understreker paragrafens viktige rolle i lovgivningen. Det generelle forbudet reflekterer og at dette området er av nasjonal interesse hvor det i utgangspunktet ikke skal skje utbygging (Ot.prp. nr. 32, 2008).

I det første leddet i paragrafen står det at det «skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» i 100-metersbeltet (plan- og bygningsloven, § 1-8, 2008). Dette tydeliggjør formålet til paragrafen, nemlig å sikre de viktige interessene i denne sonen. Lovforarbeidene utdyper dette nærmere ved å påpeke at det er særlig viktig å unngå bygging i områder langs kysten hvor det er stort press på arealene (Ot.prp. nr. 32, 2008).

Selve byggeforbudet finner vi i det andre leddet i § 1-8. Her står det at man ikke kan iverksette andre tiltak enn fasadeendringer i området fra sjø til 100 meter inn på land «målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann» (plan- og bygningsloven, § 1-8, 2008). Dette er en veldig tydelig avklaring på hva som regnes som 100-metersbeltet, og bruken av ordlyden «kan ikke settes i verk» viser at det er et klart forbud mot nye tiltak. Formuleringen av paragrafen er en innstramming av paragrafen den erstatter fra 1985, ved at den også omfatter mindre tiltak som for eksempel tilbygg (Ot.prp. nr. 32, 2008).

Unntaket til byggeforbudet er gitt i paragrafens tredje ledd: «Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan» (plan- og bygningsloven, § 1-8, 2008). Dersom en kommune ønsker utvikling av områder nærmere sjø enn 100 meter er de dermed nødt til å fastsette en byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Paragrafen skal altså ikke være til hinder for utvikling i områder langs sjø og vassdrag, men skal sørge for at utviklingen skjer gjennom en planprosess som innebærer en helhetlig vurdering av verdiene langs sjøen (Ot.prp. nr. 32, 2008). At kommunene er gitt forvaltningsmyndighet til å unngå byggeforbudet reflekterer viktigheten av det kommunale selvstyret i Norge. Dette unntaket åpner for en differensiert forvaltning av en langstrakt kyst med ulike behov og utfordringer.

3.1.2 Pbl. § 11-7: Arealformål i kommuneplanens arealdel

Hvilke arealformål kommunen kan benytte seg av i kommuneplanen er gitt i § 11-7. Listen er uttømmende, hvilket betyr at kommunen ikke kan sette av arealer til andre formål enn de som er gitt i listen (Bugge, 2015). Det er gitt seks ulike arealformål, deriblant bebyggelse og anlegg, grønnstruktur, og landbruks-, natur-, og friluftformål samt reindrift (LNFR) (plan- og bygningsloven, §11-7). LNFR-formålet er delt inn i to underformål. Det første underformålet, gitt i bokstav a, brukes for å avgrense LNFR-områder hvor det kun er tillatt med nødvendige tiltak for næringsvirksomhet knyttet til landbruk eller reindrift. I områder langs kysten som er avsatt til LNFR bokstav a i kommuneplanens arealdel er det altså i utgangspunktet et byggeforbud for boliger eller fritidsbolig. Det er dermed ikke anledning til å fastsette

byggegrense mot sjø i dette området, med mindre det gjelder næring som er unntatt i paragrafen (for eksempel landbruk, akvakultur eller fiske) (Vestfold fylkeskommune, 2014b).

Det andre underformålet til § 11-7 er bokstav b, som gjelder for LNFR-områder hvor det i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse er åpnet for spredt bolig- fritids-, eller næringsbebyggelse. Kommunene er altså gitt hjemmel til å avsette områder til spredt bebyggelse, slik at ønsket utvikling kan skje uten at det blir skapt et stort behov for å bruke dispensasjoner (Ot.prp. nr. 32, 2008). Det er viktig å påpeke at dette underformålet er ment som et styringsredskap for å forenkle forvaltningsprosessen, og ikke er ment som en åpning for en høyere grad av spredt bolig- og fritidsbebyggelse (ibid.). I områder avsatt til LNFR-spredt er det i Vestfold og Telemark fylke åpnet for å sette byggegrense mot sjø etter samme prinsipper som for områder avsatt til boligformål (Vestfold fylkeskommune, 2014b).

3.1.3 Pbl. Kapittel 19: Dispensasjon

Plan og bygningsloven § 19-2 første ledd gir kommunen myndighet til å gi midlertidig eller varig dispensasjon. Kommunen er også gitt hjemmel til å sette vilkår til dispensasjonen (ibid.). En dispensasjon er ikke en endring i plan, men gir tiltakshaver tillatelse til å fravike planen (Miljøverndepartementet, 2009). Av særlig juridisk interesse er bruken av ordet «*kan*» i dispensasjonsbestemmelsen. Det er altså opp til kommunens forvaltningsskjønn om de velger å gi dispensasjon eller ikke dersom vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt. At kommunene kan velge å si nei til en dispensasjonssøknad selv om vilkårene er oppfylt gjør bestemmelsen politisk, og domstolene skal utvise forsiktighet ved overprøvelse av dette.

Vilkårene som må være oppfylt for at kommunene skal kunne gi dispensasjon er gitt i § 19-2, annet ledd. Det første vilkåret er at det ikke kan gis dispensasjon dersom dette fører til at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir «*vesentlig tilsidesatt*». Det andre vilkåret er at etter en samlet vurdering må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene. Begge vilkårene må være oppfylt for at kommunen skal kunne vurdere å gi dispensasjon. Vurderingen av om disse vilkårene er oppfylt vil være et rettsanvendelsesskjønn, og kan dermed overprøves av domstolene (Ot.prp. nr. 32, 2008).

Det fjerde leddet i § 19-2 beskriver hvordan kommunen skal forholde seg til overordnede føringer i vurderingen av om det skal gis dispensasjon. Når kommunen vurderer å gi dispensasjon skal de legge særlig vekt på «*statlige og regionale rammer og mål*». Videre står det at kommunen ikke *bør* gi dispensasjon dersom en berørt statlig eller regional myndighet «*har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden*» (ibid.). Her er og byggeforbudet gitt i § 1-

8 trukket spesifikt frem. Det er verdt å merke seg bruken av ordet «bør». Dette betyr at kommunene kan godta en dispensasjonssøknad til tross for at berørte statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt om det. I praksis vil det være lite hensiktsmessig, da berørte statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse mot kommuneplanens arealdel (jfr. Pbl. § 5-4) og påklage dispensasjonsvedtak (jfr. Pbl. § 1-9 og Fvl. § 28).

Plan og bygningsloven § 19-4 sier at det er kommunen som har myndighet til å gi dispensasjoner. Dersom det oppstår forhold der det er nødvendig å sikre nasjonale eller viktige regionale interesser kan denne myndigheten midlertidig overføres til et statlig eller regionalt organ. Dette gjelder kun for konkrete områder i strandsonen eller fjell (Ot.prp. nr. 32, 2008). I lovforarbeidene spesifiseres dette ytterligere til å blant annet gjelde områder med utbyggingspress i strandsonen i Oslofjordområdet. I utgangspunktet skal bestemmelsen brukes der «kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer» (Ot.prp. nr. 32, 2009, s. 244). Det er altså aktuelt å bruke denne bestemmelsen for å forhindre at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø uthules.

3.2 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen har i flere tilfeller uttalt seg om ulike forhold relatert til kommunens bruk av dispensasjonsparagrafen. Sak 2018-4012 handler om dispensasjon fra byggegrense mot sjø i Bamble kommune i Telemark (Sivilombudsmannen, 2019). I denne saken innvilget først Bamble kommune, og så Fylkesmannen i Telemark, dispensasjon til et tiltak i 100-metersbeltet, til tross for at det ikke var blitt sendt inn en dispensasjonssøknad. Sivilombudsmannen konkluderte med at hverken kommunen eller Fylkesmannen hadde lovhjemmel til å innvilge dispensasjon uten grunnlagt søknad, og at kommunen vurderte dispensasjonen etter feil bestemmelse (ibid.).

Saken er særlig relevant for denne oppgaven, fordi det her blir slått fast at endringer i arealbruk skal skje gjennom endring av plan, og ikke gjennom dispensasjoner (Sivilombudsmannen, 2019). Det blir videre poengtert at hovedregelen er at en arealplan skal følges frem til den endres eller oppheves, ettersom den er vedtatt av folkevalgte organ gjennom en konkret arealplanleggingsprosess. I den samme saken påpeker Sivilombudsmannen at for å avgjøre om vilkåret om at hensynene bak bestemmelsen ikke kan bli vesentlig tilsidesatt, jfr. Pbl. § 19-2 annet ledd, må en avklare hvilke hensyn som er gjeldende. I 100-metersbeltet kan det være uklart hvilke hensyn og bestemmelser som er gjeldende, da dette kan være det generelle byggeforbudet i § 1-8, hensyn i kommuneplanens arealdel og/eller hensynene bak byggegrense mot sjø. Sivilombudsmannen slår i denne saken fast at det bestemmelsen om annen byggegrense

er bestemmelsen man skal legge til grunn i dispensasjonsvurderingen. Dette begrunnes med at byggegrensen mot sjø er fastsatt på bakgrunn av en grundig arealfaglig vurdering (ibid.).

En annen sivilombudsmannssak som er sentral i vurderingen av dispensasjoner er sak 2015-1365. Denne saken handler om dispensasjon fra en reguleringsplan i et område i Bergen der flere andre tiltak hadde fått godkjent lignende dispensasjonssøknader (Sivilombudsmannen, 2015). Sivilombudsmannen konkluderte i denne saken med at det var begrunnet tvil knyttet til å gi en dispensasjon kun fordi reguleringsplanen ikke lenger reflekterte samfunnsutviklingen. I denne saken slår Sivilombudsmannen ytterligere fast at endringer skal skje gjennom plan, og ikke bruk av dispensasjoner (ibid.).

Selv om dette er et fastslått prinsipp, er det flere utfordringer knyttet til planbruken. Et av disse er eldre planer. Det er naturlig at ønsket utvikling og utnyttelse av et område endres over tid. Dersom en plan er eldre og ikke lenger reflekterer samfunnsbehovene på en dekkende måte vil det være et behov for at planen oppdateres fremfor at det gis dispensasjoner for utvikling i dette området (Sivilombudsmannen, 2015). Planens aktualitet vil påvirke vurderingen av kriteriene i dispensasjonsbestemmelsen, ettersom hensynene bak planen ikke kan bli vesentlig tilsidesatt dersom en dispensasjonssøknad skal kunne godkjennes. Dette til tross for at planen det dispenserer fra ikke lenger reflekterer dagens utviklingstrekk i samfunnet. Sivilombudsmannen påpeker i saken at en plan ikke automatisk mister sin relevans med tid, men at den likevel bør være tilpasset og oppdatert i et samfunn som utvikles raskt. Det kan være utfordrende for kommunene å sørge for at planene er oppdaterte, men kommunene har likevel et ansvar for å sørge for en helhetlig planlegging som reflekterer kommunens ønsker om fremtidig arealbruk (ibid.).

4. Metode

I dette kapittelet vil jeg beskrive metodene som er brukt i masterprosjektet. I oppgaven er det benyttet en ren kvalitativ metode for både datainnsamling og dataanalyse. Datainnsamlingen har bestått av et dokumentstudium og semistrukturerte intervju. Det er blitt brukt kategorisering for å analysere dataene. Avsluttende i kapittelet vil jeg beskrive mulige feilkilder i prosjektet, samt hvordan rettighetene til informantene er blitt ivaretatt.

4.1 Case-studie

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av et case-studium av Færder kommune for å besvare mine problemstillinger. Ordet «Case» kommer fra latin, *casus*, og betyr tilfelle (Johannesen og Tufte, 2002, s. 61). Et case-studium er dermed en dyptgående undersøkelse av et enkelt tilfelle som er tydelig avgrenset (ibid.) Dette gjør det til en godt egnet fremgangsmåte for å gi detaljerte beskrivelser av et fenomen, men kan gjøre det utfordrende å komme frem til generelle konklusjoner som er relevant for andre sammenhenger (Wæhle og Dahlum, 2018). For kvalitative data kalles dette *overførbarhet* (Johannesen og Tufte, 2002, s. 80). I denne oppgaven vil det for eksempel være vanskelig å trekke konklusjoner rundt hvordan 100-metersbeltet forvaltes i andre kommuner. Ettersom denne oppgaven er en case-studie av en hvordan en spesifikk kommune i Oslofjorden håndterer dispensasjoner og byggegrense i 100-metersbeltet, er det ikke alt av kunnskapen som innhentes som har en like stor grad av overførbarhet. Det er likevel hensiktsmessig å benytte seg av et case-studium i denne sammenhengen, fordi det kan eksemplifisere og belyse forvaltningen og håndteringen av overordnede lover og føringer.

4.2 Datainnsamling

For å samle inn de nødvendige dataene for å kunne svare på problemstillingene er det blitt gjennomført et dokumentstudium og fire semistrukturerte intervjuer. Oppfølgingsspørsmål er blitt sendt og besvart ved e-post. Problemstillingene oppgaven forsøker å besvare handler i stor grad om hvordan lovgivningen gjennomføres i praksis, og derfor er en kvalitativ fremgangsmåte mest egnet. Dette begrunnes nærmere i de påfølgende delkapitlene.

4.2.1 Kvalitativ vs. Kvantitativ metode

I forskningen er det vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Dette skillet henger sammen med typen data som skal analyseres (Johannesen og Tufte, 2002, s. 77). Ved data som er egnet for opptelling er det normalt å benytte seg av en kvantitativ tilnærming. Kvalitative data på sin side omtales ofte som «myke» data, og er ofte i form av en lengre tekst som må fortolkes og bearbeides. De er dermed sjeldent egnet for rene opptellinger (ibid.). Et annet skille

mellom kvalitativ og kvantitativ metode er at ved bruk av en kvalitativ metode er dataanalysen ofte mer integrert i datainnsamlingen (Johannesen og Tufte, 2002, s. 79). Ved kvantitative tilnærminger er ofte prosessene med å utarbeide en hypotese, samle inn data og analysere dataene ofte mer atskilt (Johannesen og Tufte, 2002, s. 80).

Ved bruk av kvalitativ metode er det dermed en større mulighet for forskeren til å kontinuerlig tolke informasjonen som blir samlet inn, samt endre hypoteser eller problemstillinger underveis i datainnsamlingen (Johannesen og Tufte, 2002, s. 79). Til tross for at de to metodene kan virke som to motpoler er det å påpeke at de ikke nødvendigvis ekskluderer hverandre. Avhengig av som skal undersøkes kan det være hensiktsmessig å kombinere metodene (Johannesen og Tufte, 2002, s. 84). Problemstillingene i oppgaven omhandler i stor grad kartlegging av håndtering av komplekse bestemmelser, og prøver å søke en forklaring på statistikken for utbygging i 100-metersbeltet. Dette er problemstillinger som best kan belyses gjennom bruk av en ren kvalitativ metode.

Det finnes flere måter å gjennomføre en innsamling av kvalitativ data. De vanligste metodene for å gjennomføre kvalitative studier er observasjon, intervju, fokusgrupper og dokumentanalyse (Bryman, 2004, s. 267-268). I denne oppgaven vil det brukes dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer for å kunne svare på problemstillingen.

4.2.2 Dokumentstudium

Med dokumentstudium menes ofte et studium av allerede eksisterende dokumenter, fremfor dokumenter som er produsert spesifikt for en forsker til å benytte i prosjektet sitt (Bryman, 2004, s. 381). At dokumentene allerede eksisterer gjør det nødvendigvis ikke enklere å forholde seg til enn primærdata som forskeren selv produserer (ibid.). Ved en kvalitativ tilnærming til et dokumentstudium er det normalt å ta for seg et mindre antall dokumenter, og analysere de ulike delene av teksten og sammenhengen de er en del av (Sæter og Sterri, 2015).

I denne oppgaven har særlig studie av lovtekster, og da spesifikt plan- og bygningsloven, samt forarbeidene til denne loven stått sentralt for å gi en forståelse av de overordnede rammene som er gitt i forvaltningen av 100-metersbeltet i Norge. I tillegg har statlige planretningslinjer (SPR), Riksrevisjonens undersøkelser og uttalelser fra Sivilombudsmannen bidratt til å gi en økt forståelse for dette komplekse temaet. For å få et mer spesifikt overblikk over rammene som gjelder for Vestfold er «*Regional kystsonoplan for Vestfold*» og den tilhørende veilederen for fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet blitt studert. Studiet av disse dokumentene ble

gjort i oppstartsfasen av prosjektet, for å skaffe en oversikt over gjeldende rammer for temaet, samt bidra til utformingen av relevante problemstillinger.

4.2.3 Semistrukturerte intervju

Graden av struktur i et intervju avhenger av hvor mye tilretteleggelse og arbeid som er gjort før intervjuet blir gjennomført (Johannesen og Tufte, 2002, s. 101). Dette kan variere fra helt strukturerte intervju hvor spørsmålene som skal stilles og rekkefølgen på disse er bestemt på forhånd, til ustrukturerte intervju hvor intervjuet ikke har de samme faste rammene og minner mer om en samtale (Johannesen og Tufte, 2002, s. 101-102). Mellom disse to ytterpunktene finner man semistrukturerte intervju. I semistrukturerte intervju er ofte spørsmålene som blir stilt mer generelle og åpne, og intervjueren står mer fritt til å velge rekkefølgen på spørsmålene slik det faller seg naturlig (Bryman, 2004, s.113). Intervjueren har også større frihet til å stille oppfølgingsspørsmål dersom noe informanten forteller oppleves som særlig relevant (ibid.).

I denne formen for metodeinnsamling blir det benyttet en intervjuguide, som er en liste over temaer som det er ønsket at man diskuterer i løpet av intervjuet (Johannesen og Tufte, 2002, s. 102). Spørsmålene i intervjuguiden skiller seg fra problemstillingen i oppgaven ved at problemstillingen er en formulering av hva den som spør ønsker å få en bedre forståelse for, og intervju spørsmålene er spørsmålene som stilles for å få den forståelsen (Maxwell, 2013, s.101). Utformingen av gode intervju spørsmål krever derfor en viss grad av kreativitet og innsikt, og avhenger grunnleggende av intervjuerens egen forståelse av sammenhengen forskningen er satt i, samt intervjuobjektets oppfatning av dette. (ibid.).

I denne oppgaven ble det utformet ulike intervjuguides for de ulike forvaltningsnivåene, ettersom informantene hadde ulik fagkompetanse. Intervjuguidene hadde likevel de samme overordnede temaene, for å sikre at intervjuene kunne sammenlignes i ettertid. Intervjuguidene ligger som vedlegg X til oppgaven. Ved gjennomføringen av de semistrukturerte intervjuene valgte jeg å tilrettelegge for at det skulle bli en tilnærmet vanlig samtale, og intervjuguiden ble kun brukt til å sørge for at samtalen holdt seg innenfor relevante tema.

4.3 Kvalitativ dataanalyse

Den vanligste metoden for kvalitativ analyse av data er koding, eller kategorisering, av dataene (Maxwell, 2013, s. 105). Koding av kvalitative data skiller seg fra koding i kvantitativ forskning ved at målet ikke er å telle ting som passer inn i forhåndssette kategorier, men heller å lage like kategorier som dataene passer inn i (Maxwell, 2013, s. 107). Koding er en form for det som kan kalles «*kategoriseringstilnærming*». Dette er en form for tilnærming til analyse av data som

fokuserer på å finne likheter og forskjeller i data, samt forholdet mellom og sammenlikningen av dette (Maxwell, 2013, s. 106).

Koding er et nyttig verktøy for å sortere dataene som er blitt samlet inn. Det første steget i koding vil normalt sett være å identifisere enheter eller deler av dataene som utpeker seg som viktige. Dette kan baseres på hva den som undersøker allerede mener er viktig, eller på hva som intuitivt virker sentralt underveis i analysen. Det siste er ofte kalt «åpen koding», og innebærer å lage kategorier underveis som dataene analyseres og tanker utvikles om hva som er relevant og viktig (ibid.).

Generelt blir analysen av dataene ofte i litteratur beskrevet som noe som skjer separat fra datainnsamlingen/intervjuene (Maxwell, 2013, s. 104). Mange ser på analyse som noe som først gjennomføres etter at man har innhentet alt av data. Problemet med dette er at mengden data du ikke har analysert lett samler seg opp til å bli veldig omfattende. Man bør derfor alltid analysere dataene underveis som man samler dem inn (ibid.). Det å transkribere er en god mulighet til å gjennomføre en kvalitativ analyse av dataene som er blitt samlet inn gjennom intervjuer (Maxwell, 2013, s. 105). Transkribering legger til rette for at en kan ta egne notater underveis slik at en kan utvikle foreløpige ideer om hvordan dataene bør kodes (ibid.). Dette er et godt eksempel på hvordan en analyse kan, og bør gjennomføres underveis i prosjektet.

Mange forskere bruker andre metoder enn koding i sitt arbeid uten at dette inkluderes som en formell metode i den endelige publiserte forskningen (Maxwell, 2013, s. 105). Blant annet er det å notere ned egne tanker som oppstår underveis når en leser data en mer uformell form for kvalitativ analyse. Det finnes ikke en fast oppskrift på hvordan man skal gjennomføre en kvalitativ analyse. Det er derfor sentralt at valg av fremgangsmåte for analyse tilpasses dataene man har og spørsmålene man ønsker å få svar på gjennom problemstillingene som er formulert (ibid.).

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av åpen koding, altså å utforme kategorier underveis i analysen. Dette har gitt rom for å tilpasse mine kategorier fortløpende, og dermed har jeg kunnet analysere parallelt med transkriberingsprosessen. Ulempen med dette er at det er tidkrevende, ettersom kategoriene må oppdateres når ny relevant informasjon transkriberes. Etter at kategoriene var fastsatt, ble sitater fra de forskjellige intervjuene plassert i tilhørende kategori, slik at sitatene kunne sammenlignes og likheter/forskjeller i dataene kunne kartlegges.

4.4 Feilkilder

Denne oppgaven benytter seg av en ren kvalitativ fremgangsmåte for både datainnsamling og analyse. Dette gjør at det er flere faktorer som kan påvirke oppgaven og virke inn som feilkilder. Et aspekt ved oppgaven er at dataene er innhentet fra små utvalg som ikke er valgt ut tilfeldig. Dette påvirker flere ting. Blant annet er det en mulighet for at informanter som kunne ha vært sentrale i oppgaven kan ha blitt ekskludert i utvelgelsesprosessen. Informantene er blitt valgt ut på bakgrunn av jobbtittel og arbeidsplass i ulike forvaltningsnivå, og dermed kan personer som har dybdekunnskap om temaet ha blitt oversett fordi de for eksempel ikke lenger har jobb relatert til forvaltning av 100-metersbeltet.

Det er også flere feilkilder knyttet til datainnsamlingen. Blant annet fikk ikke informantene tilsendt intervjuguiden på forhånd. Dette gjorde at de ikke fikk tid til å forberede seg på spørsmålene som ble stilt. De ble derimot informert om de generelle temaene som kom til å bli diskutert under intervjuet. Dette ble gjort med mål om å føre en mer uformell samtale fremfor et strukturert intervju, for å tilrettelegge for at svarene ble mer autentiske og spontane. Samtalens gang og måten spørsmålene er blitt stilt på kan ha påvirket informasjonen informantene valgte å dele, og dermed resultatet. Det er heller ingen garanti for at informantene snakket sant, eller fortalte den fulle sannheten. Likevel er det viktig å påpeke at informasjonen som ble delt kan ha vært misvisende eller usann av natur uten at dette har vært bevisst fra informantenes side.

En annen feilkilde i datainnsamlingen er at den gjeldende kommuneplanens arealdel i Færder kommune er sammensatt av to delplaner fra tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune. Arbeidet med en felles arealplan for Færder kommune er igangsatt, men ikke ferdigstilt (Færder kommune, 2020). Det er derfor ikke tilgjengelig informasjon relatert til begrunnelse for fastsettelse av byggegrense i Færder kommune som helhet. Det har heller ikke vært mulig å oppdrive informasjon knyttet til begrunnelse bak fastsettelse av byggegrense mot sjø i kommuneplanens arealdel i tidligere Tjøme kommune. Dette skyldes blant annet at det ikke var en plansjef i Færder kommune tilgjengelig i tiden datainnsamlingen fant sted. I oppgaven blir det derfor kun presentert et saksdokumentet som beskriver begrunnelsen bak fastsettelse av byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune i 2015, ettersom dette dokumentet var det eneste dokumentet jeg fikk anskaffet.

For den kvalitative analysen har jeg hovedsakelig benyttet meg av kategorisering. En svakhet ved kategorisering er at originale data, som for eksempel transkriberte intervjuer, blir gitt en annen kategorisk struktur (Maxwell, 2013, s. 112-113). Når man plukker ut biter av et intervju

som passer inn i en gitt kategori, risikerer man å miste sammenhengen i dataene, for eksempel den sosiale sammenhengen sitatene er blitt sagt i (Bryman, 2004, s. 411). I tillegg vil kategorisering gjøre at dataene blir fragmentert og oppstykket, hvilket vil føre til at flyten av hva informantene delte og i hvilken rekkefølge, går tapt (ibid.). Dette kan føre til at man mister forholdet mellom ulik informasjon som er gitt i det originale datasettet (Maxwell, 2013, s. 112-113). Videre er det samlet inn store mengder data på opptak som er blitt transkribert og analysert av kun én person. Dette øker muligheten for at ting kan mistolkes, og sammenhenger kan gå tapt. Etter som dette er en individuell oppgave vil slike menneskelig feilgrep ikke kunne fanges opp av en forskningspartner. Det er dermed en feilkilde at resultatene i denne oppgaven kan ha blitt påvirket av hvordan jeg som enkeltindivid har tolket informasjonen som er blitt delt med meg av informantene.

4.5 Ivaretagelse av personvern hensyn

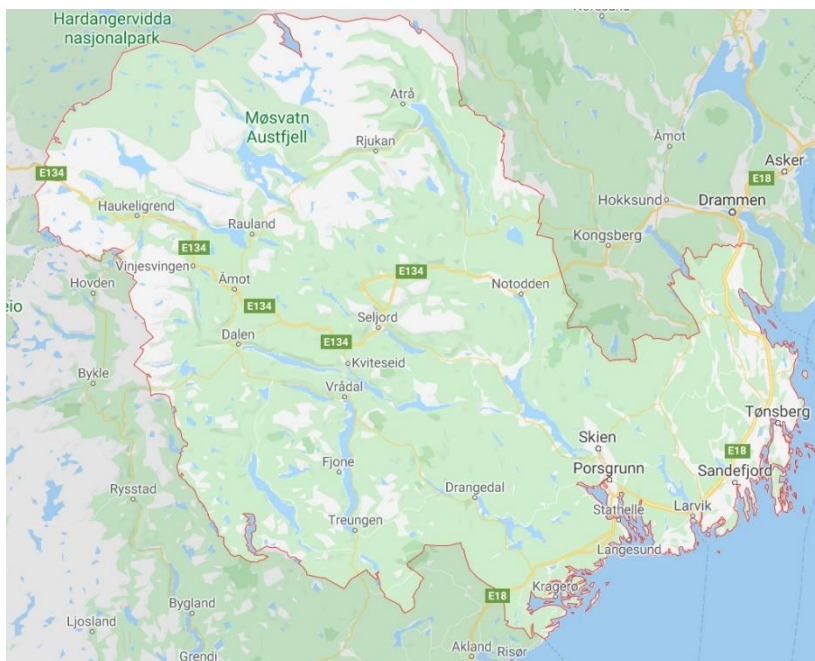
I oppstartsfasen ble prosjektet meldt inn til Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Prosjektet ble godkjent av NSD før intervjuene ble igangsatt. Dette ble gjort for å sikre at informantenes personvern var korrekt ivaretatt etter gjeldende lover og regler. Personvernprinsippene til NSD samsvarer med *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora*. I disse retningslinjene er *retten til autonomi* sentralt (Johannesen og Tufte, 2002, s. 67). Dette går ut på at informantene skal ha rett til å bestemme over sin egen deltakelse i prosjektet. Informantene må gi tydelig samtykke til deltakelse, og ha muligheten til å trekke seg fra prosjektet når som helst (ibid.). NSD har bidratt med en mal til et informasjonsskriv hvor særlig dette prinsippet er blitt ivaretatt. Alle deltakere i prosjektet har mottatt og signert informasjonsskrivet.

Videre har informantene fått tilsendt deler av oppgaven som de har bidratt til, enten med direkte sitater eller informasjon som er blitt omformulert. Formålet med dette er å gi informantene muligheten til å godkjenne sine bidrag til oppgaven. Dette bidrar også til å redusere risikoen for at noe av informasjonen er blitt feiltolket eller satt i feil sammenheng gjennom den kvalitative analysen av dataene.

5. Områdebeskrivelse

5.1 Vestfold og Telemark fylke

Vestfold og Telemark fylke er det sørligste fylket på Østlandet, og er et av de nye fylkene som stortinget vedtok at skulle slås sammen i 2017 (Regjeringen, 2019). Det består av tidligere Vestfold og Telemark fylke. Som vist i figur 3 strekker fylket seg fra Oslofjorden og inn mot den sørlige delen av Hardangervidda, og dekker 17 464 km² i landareal (Regjeringen, 2019). Følgelig har fylket en rik variasjon i landskap, med et åslandskap som dominerer i de østre og sørlige delene, et mer kupert landskap med vidde i nord, og daler med nedskårne dalbekker lenger vest (Mæhlum, 2020).



Figur 3: Kart over Vestfold og Telemark fylke, markert med rødt omriss. (Google Maps, 2020)

Fylket har per 2020 litt i overkant av 419 000 innbyggere, og er preget av en relativt lav befolkningsvekst sammenlignet med andre fylker i landet. (Vestfold og Telemark Fylkeskommune, 2020a). Flere av distriktskommunene i fylket har opplevd en nedgang i innbyggertallet, og det er tettstedene og byene som har hatt en høyest vekst (Vestfold og Telemark Fylkeskommune, 2020a). Kystkommunene har en høy befolkningstetthet, og da særlig i tilknytning til byene Sandefjord, Tønsberg, Horten, Larvik, Skien og Porsgrunn (Mæhlum, 2020). Fylket har i tillegg til den faste bosetningen et høyt antall fritidsboliger, både langs kysten i Færder og sørover, men og innover i landet mot Rjukan er det store sammenhengende hytteområder. De største hyttekommunene i fylket er Færder, Kragerø, Tinn og Vinje, som alle har over 3000 hytter eller fritidsboliger hver (ibid.).

I dag er fylket preget av en næringsstruktur med relativt lav verdiskapning, og har et behov for økt sysselsetting (Vestfold og Telemark Fylkeskommune, 2020b). Selv om fylket har mange næringer som har en lavverdskapning er ikke dette utelukkende negativt, da mange av disse bransjene er det som kalles sysselsettingsintensive, altså at de i hovedsak rekrutterer arbeidstakere uten formell utdannelse. Eksempler på slike næringer kan være reiselivs- og

handelsnæringene, og ansettelse av søkere uten formell utdanning kan bidra positivt på arbeidsmarkedet og samfunnet (ibid.).

5.2 Færder kommune

I denne oppgaven har jeg valgt Færder kommune som mitt case-område. Færder kommune er slått sammen av tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune, og ligger langs Oslofjorden. Figur 4 viser et kart over kommunen, som grenser mot Tønsberg i nord og Sandefjord i vest. Det er 653 øyer av varierende størrelse i kommunen, blant annet Hvasser, Tjøme, Bolærne og Føymland (Lundbo, 2020). Kommunen er en utpreget kystkommune, med det høyeste punktet på Vetan, som er 100 m.o.h. (Lundbo, 2020). I kommunen ligger Færder nasjonalpark, markert i grønn heltrukket linje i figur 4. Kommunen har også tolv naturvernområder og fire naturminner (ibid.). Færder nasjonalpark ble offisielt åpnet 31. august 2013, og består av 325 km² sjøareal og 15 km² landareal (Ryvarden, 2018). Nasjonalparken er den første nasjonalparken som ble åpnet i Vestfold (ibid.).

Ifølge SSB hadde kommunen 26 730 innbyggere pr. 4. kvartal 2019 (SSB, u.å.a). Kommunen består av flere tettsteder, blant annet Kjøpmannskjær, Glomstein, Årøysund, Hvasser og Tjøme (Lundbo, 2020). De siste årene har kommunen hatt en svak befolkningsvekst, som i all hovedsak skyldes innflytting (SSB, u.å.a). Det forventes at denne gradvise befolkningsveksten kommer til å fortsette mot 28 927 innbyggere i 2040 (ibid.). I sommermånedene bor det i tillegg til de fastboende omtrent 15 000 i de mange fritidsboligene i kommunen, deriblant 3 213 hytter (Lundbo, 2020; SSB, u.å.a). I tillegg til hyttene ligger det i kommunen også et hotell, flere campingplasser og pensjonat på Tjøme (ibid.).



Figur 4: Kart over Færder kommune, innrammet med blå stiplert linje og markert med mørkere farge enn nabokommunene. Færder nasjonalpark er markert med grønn heltrukket linje. (Lundbo, 2020)

På Tjøme er store områder sikret som friareal, deriblant Moutmarka og Mostranda, flere av strendene på Hvasser, samt flere av holmene i kommunen. I tillegg er det militære anlegget på Bolærne fort lagt ned, og området er i dag satt av til friområde (Lundbo, 2020). På Nøtterøy er det varierte turområder med både skogsområder og skjærgård som er sikret for bruk av allmenheten gjennom blant annet kommunale kjøp (Nøtterøy kommune, 2010). Blant annet eier kommunen Teieskogen og Oserødsbogen. I området er det også viktige hekkebestander av sjøfugl, og det er derfor ferdselsforbud på utvalgte holmer og skjær i hekketiden fra 15. april til 15. juli (ibid.).

I 2016 ble det bestemt at kommunene Nøtterøy og Tjøme skulle slås sammen til Færder kommune i kommunereformen, og at dette skulle tre i kraft fra 1. januar 2018 (Lundbo, 2020). 31. januar 2018 ble det vedtatt at kommuneplanene til de to kommunene skulle videreføres som kommunedelplaner for Nøtterøy og Tjøme, med felles overordnede bestemmelser (Færder kommune, 2020; Færder kommune, 2018). Planprogrammet for den nye arealplanen som skal gjelde fra 2022-2034 ble vedtatt 11. desember 2019, og var på høring frem til 31. desember 2019 (Færder kommune, 2020).

6. Resultater

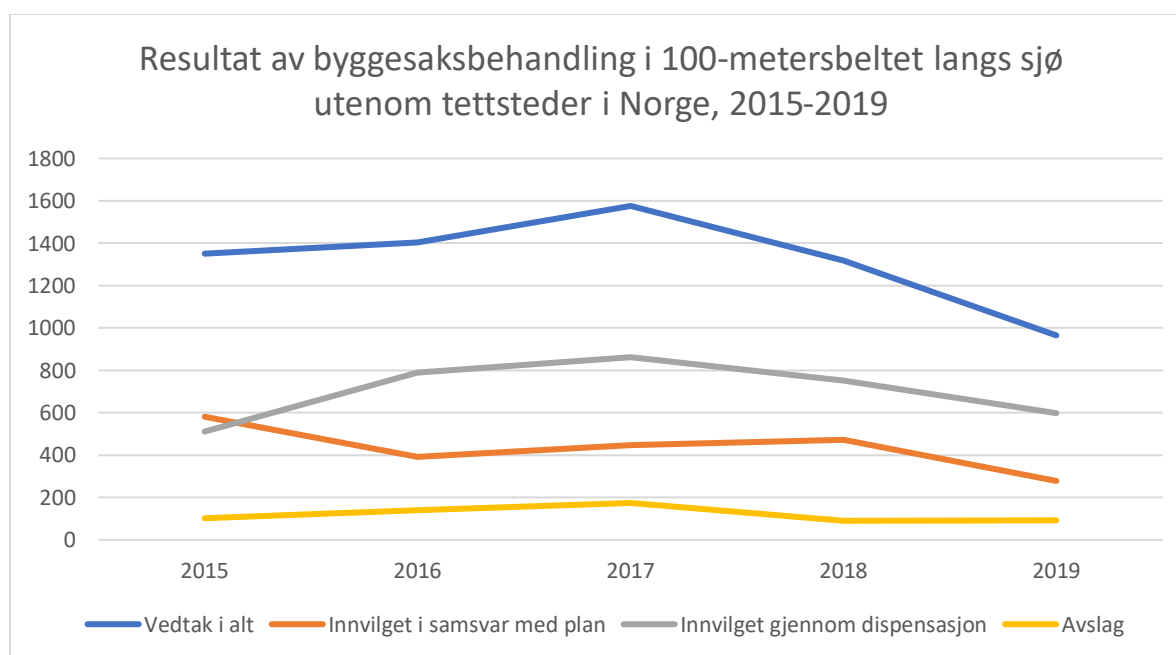
I dette kapittelet vil jeg presentere mine empiriske funn. Kapittelet er delt inn i to deler. Den første delen vil presentere funn fra dokumentstudium av sentrale dokumenter for oppgaven. Den andre delen legger frem hovedfunn fra intervjuene som ble gjennomført med informanter fra kommunalt og regional forvaltningsnivå.

6.1 Dokumentstudium

I denne delen vil jeg legge frem funn fra mitt dokumentstudium. Dokumentene som er blitt studert nærmere er tall fra KOSTRA-undersøkelsen, *Regional plan for kystsonen i Vestfold* med tilhørende veileder for fastsetting av byggegrense langs sjø, kommunedelplankart for Nøtterøy og Tjøme, og saksdokument knyttet til fastsettelse av byggegrense i Nøtterøy i 2015. Dokumentene er blitt valgt ut med hensyn til relevans for besvarelse av problemstillingene i oppgaven.

6.1.1 Statistikk fra KOSTRA

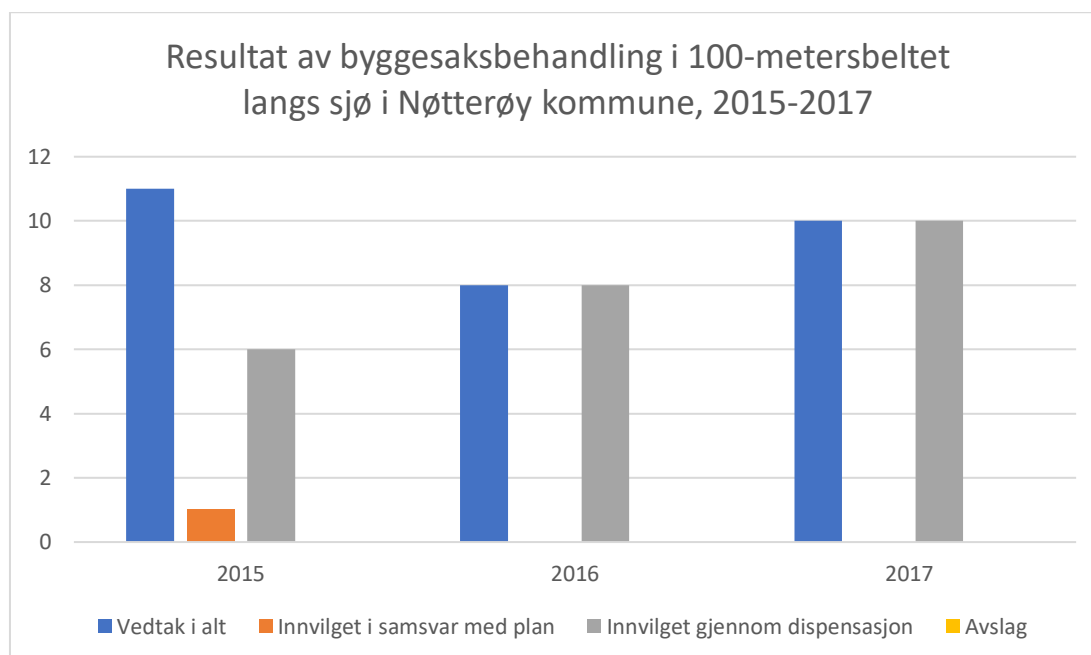
Figur 5 viser utfallet av søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø utenom tettsteder i hele Norge. Figuren er basert på tall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som er gjort tilgjengelig av SSB. Med nye bygninger menes i denne sammenhengen alle hovedbygg som er større enn 15 kvm, slik som boliger, fritidsboliger, uthus og naust (SSB, 2019). Tallene inkluderer altså ikke mindre tiltak som kaier eller brygger (ibid.).



Figur 5: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø på nasjonalt nivå, 2015-2018. Lilla linje er antall saker behandlet, rød linje er antall saker innvilget ved dispensasjon, og blå linje er antall søknader innvilget i samsvar med plan. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)

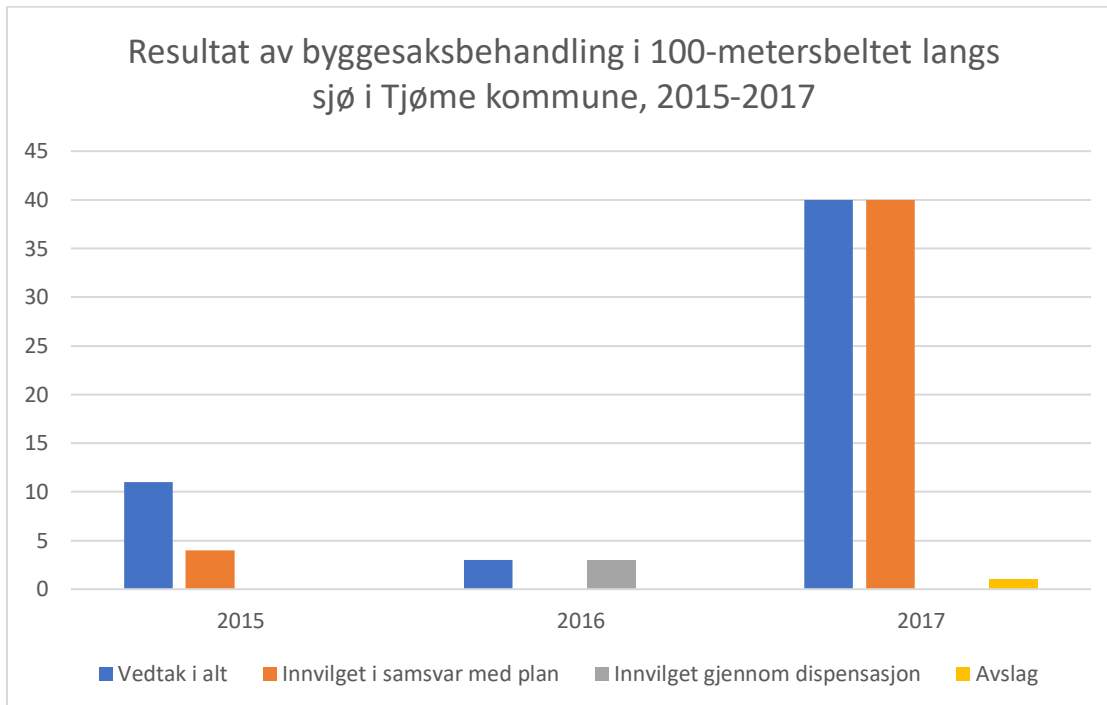
Figur 5 viser resultatet av byggesaksbehandling i Norge fra 2015 til 2019. Data fra tidligere år er ikke inkludert i denne figuren ettersom datasettet er mangelfullt, fordi en stor andel av dataene ikke kan offentliggjøres. Ifølge Informasjonstjenesten til SSB kan ikke data offentliggjøres dersom datagrunnlaget ikke er dekkende nok til at SSB kan offentliggjøre tallene, noe som kan skje dersom de innrapporterte tallene ikke stemmer (personlig e-post, 04.04.2020). Datagrunnlaget kan også bli for lite til å kunne offentliggjøres dersom respondenter betaler tvangsmulkt og unnlater å svare på undersøkelsen (ibid.). Som vi ser av figur 5 har antall vedtak totalt hatt en nedgang siden 2017. Av særlig interesse i denne figuren er andelen saker som er blitt innvilget. Siden 2016 er det blitt innvilget et høyere antall søknader ved dispensasjon enn i samsvar med plan i Norge. I 2018 ble 751 av det totale antall saker som ble innvilget, innvilget gjennom bruk av dispensasjoner (SSB, 2019). Dette tilsvarer omtrent 61% av alle sakene som ble innvilget.

Som tidligere nevnt i oppgaven er Færder kommune slått sammen av tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune. Ettersom det har gått for kort tid etter kommunesammenslåingen til at en kan si noe om trendene i nye Færder kommune, er resultatet av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet for Nøtterøy og Tjøme kommune vist i henholdsvis figur 6 og figur 7. Som for de nasjonale tallene er det også her valgt å kun presentere datasettet fra 2015 og fremover, ettersom datasettene fra før 2015 er mangelfulle.



Figur 6: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Nøtterøy kommune, 2015-2017, kategorisert etter vedtak. Blå stolpe representerer tallene fra 2015, rød stolpe representerer tallene fra 2016, og grønn stolpe tallene fra 2017. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)

Figur 6 viser at saker innvilget gjennom dispensasjon i Nøtterøy kommune økte jevnt fra 2015 til 2017. Videre ser vi at ingen av sakene fikk avslag i denne tidsperioden, og det var heller ingen vedtak i samsvar med plan i 100-metersbeltet langs sjø i kommunen i 2016 og 2017. Som vi ser av figur 6 samsvarer ikke det totale antall vedtak i 2015 med resultat av byggesaksbehandlingen. Dette illustrerer en usikkerhet knyttet til datasettet som kan skyldes svakheter ved innrapporteringssystemet. Usikkerheten rundt KOSTRA-tallene vil bli nærmere diskutert i avsnitt 7.2.



Figur 7: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Tjøme kommune, 2015-2017, kategorisert etter vedtak. Blå stolpe representerer tallene fra 2015, rød stolpe representerer tallene fra 2016, og grønn stolpe tallene fra 2017. (SSB, u.å.b, kildetabell 12685)

Den tilsvarende statistikken for den samme tidsperioden i Tjøme kommune viser et helt annet omfang og resultat av saker, se figur 7. I 2017 hadde Tjøme fire ganger så mange saker sammenlignet med Nøtterøy det samme året. I 2015 var antall vedtak totalt i Tjøme tilsvarende antall vedtak i Nøtterøy, med en betydelig nedgang i antall saker i 2016. Tjøme har også hatt en mye lavere andel saker innvilget gjennom dispensasjoner enn Nøtterøy, og følgelig har en høyere andel saker blitt innvilget i samsvar med plan. Videre er det av særlig interesse at antall vedtak totalt og utfallet av sakene ikke samsvarer for hverken 2015 eller 2017. Den samme usikkerheten som er illustrert i figur 6 for Nøtterøy kommune gjenspeiles altså i figur 7 for Tjøme kommune.

Resultatet av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Færder kommune er presentert i tabell 1. Dataene for 2019 er gitt av en representant fra kommunen, og er ikke blitt behandlet av SSB.

Tabell 1: Resultat av byggesaksbehandling i 100-metersbeltet langs sjø i Færder kommune, 2018-2019, kategorisert etter vedtak. (SSB, u.å.b kildetabell 12685; Representant fra Færder kommune, intervju 05.03.2020)

	Vedtak i alt	Samsvar m/ plan	Dispensasjon	Avslag
2018	18	0	16	2
2019	23	4	17	2

Som vi ser av tabell 1 er tallene for 2018 og 2019 jevne, men det er en for kort tidsperiode til at en kan si noe om utviklingstrenden. Det er imidlertid interessant at tallene for de to årene er så jevne, med en liten økning i antall saker. Som vi ser av tabell 1 er vedtak hovedsakelig blitt innvilget gjennom dispensasjon i Færder kommune i 2018 og 2019. Det har også vært en økning i antall saker innvilget i samsvar med plan mellom disse to årene. Det er ingen tydelig sammenheng mellom resultatene av byggesaksbehandling i de to kommunene før sammenslåingen, og den sammenslåtte kommunen. Det er derfor vanskelig å trekke konklusjoner rundt effekten kommunesammenslåing har hatt på behandlingen av saker i 100-metersbeltet kun basert på den tilgjengelige statistikken.

6.1.2 Regional plan for kystsonen i Vestfold

Den gjeldende fylkesdelplanen for kystsonen i Vestfold ble vedtatt 06.11.2014, og erstattet den forrige planen som ble vedtatt av fylkestinget i 2002 (Vestfold fylkeskommune, 2014a). Med den nye plan- og bygningsloven som trådte i kraft i 2009 var det et tydelig behov for å revidere planen og tilpasse den til det nye lovverket. Planen har som formål å konkretisere det nasjonale regelverket og tilpasse det til Vestfold. I grove trekk inneholder planen et kunnskapsgrunnlag med en kartlegging av eksisterende arealbruk i kystsonen i fylket, samt regionale retningslinjer i disse områdene. Planen inneholder noen overordnede prinsipper for forvaltning av kystsonen som i hovedsak er basert på gjeldende lovgivning, og da særlig naturmangfoldloven (ibid.).

Den regionale kystsoneplanen for Vestfold har i tillegg til et hovedmål og overordnede prinsipper flere delmål. Av særlig interesse i denne konteksten er målet om forvaltningen i fylket, som presiserer at utviklingen i kystområdene bør skje gjennom plan, og at «dispensasjonspraksisen i kystsonen skal være restriktiv [...]» (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 23). Videre påpekes det at forvaltningen av kystsonen bør skje etter tilnærmet lik praksis i hele fylket.

Som nevnt i avsnitt 2.2.2 skal den vedtatte regionale kystzoneplanen ligge til grunn for planlegging på kommunalt nivå. Dette skal blant annet skje ved at retningslinjene som kommer frem i kystzoneplanen skal innarbeides i kommuneplanens arealdel og samfunnsdel (Vestfold fylkeskommune, 2014a). Disse retningslinjene kan være grunnlag for innsigelse dersom de ikke er avklart i planarbeidet (ibid.).

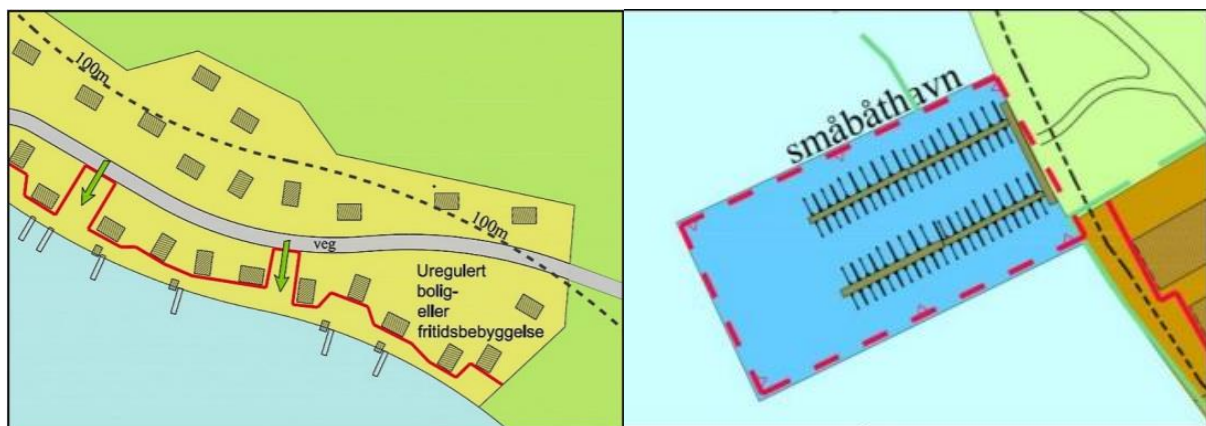
Retningslinjene er konkrete, og er delt inn i fire ulike soner: Sjøområdene, mellom sjø og byggegrense, mellom byggegrense og 100-metersgrensen, og fra 100-metersgrensen til grensen for retningslinjenes virkeområde (Vestfold fylkeskommune, 2014a). For denne oppgaven er det særlig sone to og tre, altså området fra sjø til 100-metersgrensen som er interessant. I sonen mellom sjø og byggegrense legger retningslinjene vekt på at byggeforbudet skal praktiseres strengt, og at det ikke skal tillates tiltak i denne sonen med mindre det søkes om dispensasjon etter pbl. § 19 (ibid.).

For området mellom byggegrense mot sjø og 100-metersgrensen er retningslinjene mindre restriktive. I denne sonen vil det generelle byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 være opphevet, men den regionale kystzoneplanen legger likevel noen begrensende rammer på tillatte tiltak. Retningslinjene er strengere for fritidsboliger enn for boligbebyggelse, og legger blant annet begrensninger på bebygd areal og mønehøyde for fritidsboliger (Vestfold fylkeskommune, 2014a). For boligbebyggelse er det ikke satt en spesifikk begrensning, men det er lagt vekt på at tiltak blir løst «*på en estetisk tilfredsstillende måte*» (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 32). Som nevnt ovenfor skal disse retningslinjene være innarbeidet i kommuneplanens arealdel. Dersom et tiltak er innenfor rammene gitt av retningslinjene vil det ikke være behov for tiltakshaver å søke om dispensasjon.

6.1.3 Veileder for fastsetting av byggegrense langs sjø

Veileder om fastsetting av byggegrense langs 100-metersbeltet i Vestfold er blitt utformet som et supplement til den regionale kystzoneplanen for Vestfold. Veilederen har som formål å gi konkrete eksempler på hvordan byggegrense langs sjø bør fastsettes, og gjennom dette sikre en likebehandling i forvaltningen av kysten blant kommunene i Vestfold (Vestfold fylkeskommune, 2014b). Veilederen påpeker at det er mange lag med bestemmelser i kystsonen som virker sammen og gjør situasjonen kompleks, hvilket kan føre til en ulik forvaltningspraksis blant kommunene i fylket. Veilederen for fastsetting av byggegrense er et forsøk på å forenkle og konkretisere disse bestemmelsene, slik at en likebehandling i fylket kan sikres (ibid.).

Et av hovedprinsippene i veilederen er at byggegrensen ikke kan trekkes nærmere sjøen enn 15 meter (Vestfold fylkeskommune, 2014b). Det gis imidlertid rom for mulig fremtidig utvikling ved at kommunen kan velge å trekke byggegrensen 5 meter fra veggliv til bolighus eller fritidshus mot sjøen. Retningslinjene legger imidlertid opp til en prioritering av bolighus fremfor fritidsboliger, ved at terskelen for å fastsette byggegrense mot sjø «bør være lavere for boliger enn for fritidshus» (Vestfold fylkeskommune, 2014b, s. 11). Dette samsvarer med retningslinjene gitt i den regionale kystsoneplanen. Et annet viktig prinsipp som blir gitt i veilederen er at fastsettingen av byggegrensen må vurderes opp mot omgivelsene, som for eksempel eksisterende tettsted og bevaringen av allmenne interesser (ibid.). Eksempler på hvordan prinsippene kan gjennomføres i praksis er gitt i figur 8.



Figur 8: Eksempel på fastsetting av byggegrense mot sjø ved bebyggelse på nedsiden av offentlig vei (t.v.) og ved småbåthavn (t.h.). Byggegrensen er angitt som en rød hel linje i eksempelet til venstre, og en rød stiple linje i eksempelet til høyre. (Vestfold fylkeskommune, 2014b)

I eksempelet gitt til venstre i figur 8 er det foreslått at byggegrensen skal gå i veggliv på eksisterende bebyggelse og trekkes tilbake til hovedveg mellom husene slik at adkomsten til sjø sikres (markert med grønn pil). Eksempelet gitt til høyre i figur 8 viser hvordan byggegrense kan settes i sjø rundt en småbåthavn med rom for fremtidig utvidelse.

Et godt eksempel på hvordan de ulike prinsippene i veilederen for fastsetting av byggegrense er blitt gjennomført i praksis er illustrert i figur 9. Som vi ser av kartutsnittet, er byggegrensen (rød stiplet linje) trukket 5 meter fra veggliv til både boligbebyggelse (markert i gult) og fritidsbebyggelse (markert i oransje). Byggegrensen er også trukket opp mot offentlig vei, som bidrar til å sikre adkomst for allmennheten til sjøen. Videre ser vi at det er trukket byggegrense rundt havneområdet markert i mørk blå. Som vi ser av figur 9 har byggegrensen rundt havneområdet ført til at det er en stripe med landområde mellom de to fastsatte byggegrensene hvor det er byggeforbud. Her ligger det flere bygg, som ikke vil kunne utvikles uten å søke om dispensasjon.

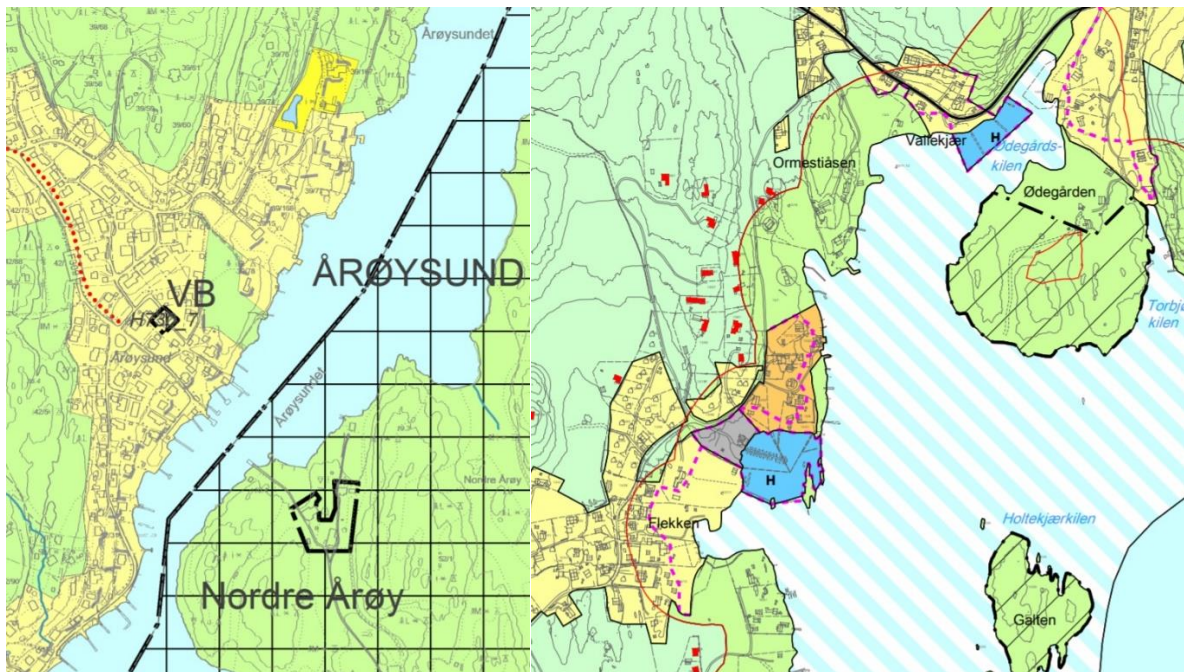


Figur 9: Kartutsnitt fra Hvasser med fastsatt byggegrense i rød stiplet linje, og 100-metersgrensen markert med grå stiplet linje. Boligbebyggelse er i gult felt, fritidsbebyggelse i oransje, næringsbebyggelse i lilla og havn i mørkere blåfarge innenfor

6.1.4 Kommunedelplankart for Nøtterøy og Tjøme

I Færder kommune ble kommuneplanens arealdel vedtatt

31.01.2018 (Færder kommune, 2020). Arealdelen består av to kommunedelplankart, et for Nøtterøy og et for Tjøme. Disse delkartene er de samme som var gjeldende da kommunene ble slått sammen. Arbeidet med en ny arealdel for Færder kommune som skal gjelde for 2022-2034 er igangsatt, men ikke ferdigstilt (ibid.). Oppgaven vil derfor ta utgangspunkt i delplankartene for Nøtterøy og Tjøme.



Figur 10: Kartutsnitt fra kommunedelplankart i Færder kommune. Utsnitt fra gjeldende kommunedelplankart for Nøtterøy (t.v.) og for Tjøme kommune (t.v.). (Færder kommune, u.å.b)

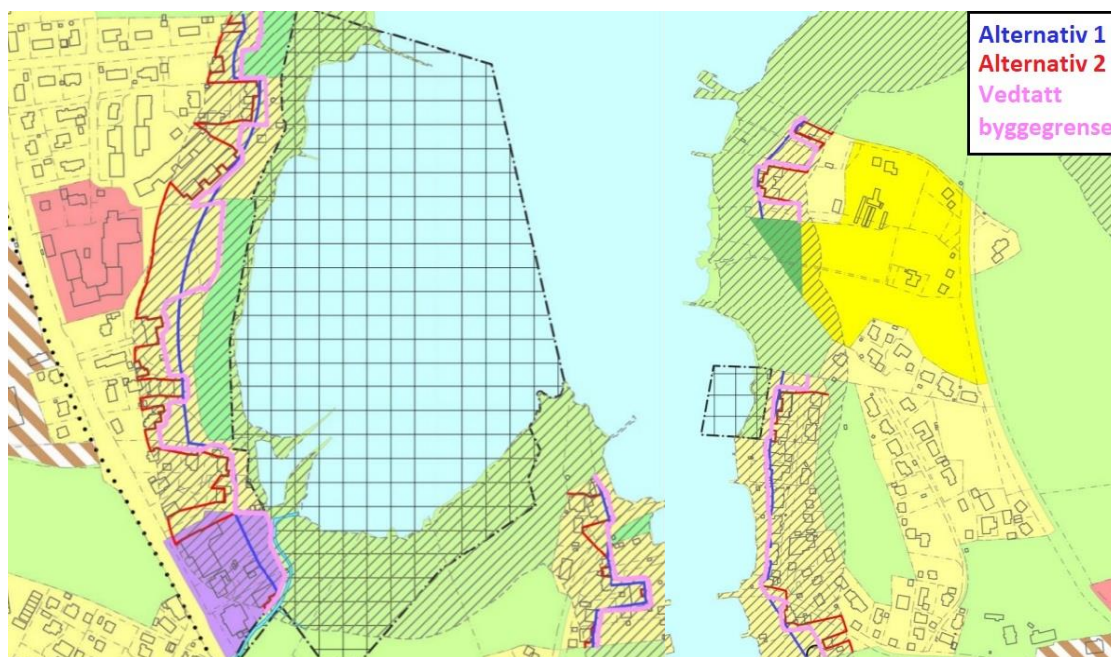
Figur 10 viser kartutsnitt fra kommunedelplankart for Nøtterøy (t.v.) og Tjøme (t.h). Det er flere distinkte forskjeller mellom delplanartene. En av disse er at 100-metersgrensen er markert i en rød heltrukket linje i Tjøme, og ikke markert i Nøtterøy. For Tjøme er arealformålet LNFR (Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift, se avsnitt 3.1.2) blitt brukt i områder innenfor 100-metersbeltet (markert i mørkere grønnfarge i figur 10), og LNFR-spredd (markert i lysere grønnfarge i figur 10) bak 100-metersbeltet. Som nevnt i avsnitt 3.1.2 er det åpnet for spredt bebyggelse i områder med arealformålet LNFR-spredd, men dette er ment som et styringsredskap for å forenkle forvaltningsprosessen, og skal ikke åpne for en høyere grad av spredt bolig- og fritidsbebyggelse enn allerede eksisterende bygningsmasse. Nøtterøy har på sin side kun benyttet seg av LNFR, og følgelig kun én grønnfarge for å markere dette formålet. Eksisterende bygningsmasse i LNFR-spredd i Tjøme er blitt markert i rødt. En annen vesentlig forskjell mellom delplankartene er at byggegrensen mot sjø i Tjøme er markert i magenta, og i Nøtterøy er den markert i grått. Begge benytter seg av en stiplet linje, men lesbarheten for de to kartene er likevel ulik.

Hvordan kommunene skal utforme sine plankart er gitt i *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister*. Her fremkommer det at både byggegrense mot sjø og 100-metersgrensen skal tegnes med grå stiplet linje (Kommunal, og moderniseringsdepartementet, 2019), hvilket ingen av de to kommunene har gjort. Det er sentralt at plankart tydelig viser de rettslige virkningene av planen, og ikke unngår å vise relevant informasjon (ibid.). Som vist i

figur 10 samsvarer ikke kommunedelplankartene til Nøtterøy og Tjøme med kravene til presentasjon av 100-metersgrense og byggegrense mot sjø. En mulig årsak til dette kan være at spesifikasjonene for tegneregler ble oppdatert i 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). I arbeidet med den nye arealdelen for Færder kommune vil det derfor være naturlig at fremstillingen av byggegrense og 100-metersgrense følger de oppdaterte retningslinjene for fremstilling av plankart.

6.1.5 Fastsetting av byggegrense langs sjø i Nøtterøy

I forbindelse med fastsetting av byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune i 2015 ble det utformet et saksdokument som ble lagt frem til orientering i kommuneplanutvalget (Nøtterøy kommune, 2015a). Dette dokumentet beskriver begrunnelser for fastsetting av byggegrense mot sjø på bakgrunn av høringsuttalelser og innsigelse fremmet av Fylkesmannen i Vestfold. Det var to forslag til fastsetting av byggegrense til høring, som var vidt forskjellige med hensyn til forvaltning av 100-metersbeltet. Figur 11 viser de ulike alternativene. Alternativ 1 (markert med blå linje) tar utgangspunkt i bygningene nærmest sjøen og det er blitt trukket en relativt rett linje langs denne. Alternativ 2 (markert med rød linje) er betydelig strengere i et forvaltningsmessig perspektiv. I dette alternativet er byggegrensen foreslått fastsatt i vegglov til eksisterende bygningsmasse, og trukket bak mot 100-metersgrensen i områder uten bygninger. Byggegrensen som ble vedtatt etter høringsrunden var et kompromiss mellom disse to alternativene, slik vi ser av den lilla linjen i figur 11 (ibid.).



Figur 11: Kartutsnitt med de ulike foreslåtte alternativene til fastsetting av byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune. Blå linje er alternativ 1, rød linje er alternativ 2, og lilla linje er byggegrensen som ble vedtatt. Figuren er sammensatt av kartutsnitt 2 (t.v.) og kartutsnitt F1 (t.h.) i vedlegget til saksnummer 004/15 i kommuneplanutvalget i Nøtterøy kommune. (Nøtterøy kommune, 2015b)

Figur 12 viser kartutsnitt av det samme området som i figur 11 i kommunedelplankartet for Nøtterøy med vedtatt byggegrense i rødt. Av særlig interesse i kartutsnittene er det som er markert som punkt 1 og punkt 2. Ved punkt 1 er byggegrensen blitt fastsatt i veggliv på eksisterende bygningsmasse, til tross for at området er regulert til boligformål (gult). Dette begrunnes i saksdokumentet med at å oppheve byggeforbudet her vil være i strid med de generelle prinsippene som gjelder for fastsetting av byggegrense (Nøtterøy kommune, 2015a). Videre begrunnes valget om å sette byggegrensen i veggliv på eksisterende bygningsmasse med at fastsetting av byggegrense mot sjø har som mål å forenkle saksbehandlingen for eksisterende bygninger (ibid.). Dersom utbygger vil gjøre tiltak på denne tomten i fremtiden må dette derfor skje gjennom bruk av dispensasjon eller reguleringsplan.



Figur 12: Kartutsnitt med vedtatt byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune markert med rød stiplede linje. Punkt 1 markerer et område der byggegrensen er satt med hensyn til eksisterende bebyggelse, punkt 2 markerer et område der byggegrensen er satt med hensyn til arealformål. (Vestfoldkart, u.å.)

Ved punkt 2 i figur 12 ser vi derimot at byggegrensen er blitt satt ved formåls grensen (bolig, gult), til tross for at det ikke er eksisterende bygningsmasse på området. Dette begrunnes i saksdokumentet med at tiltaket som er tiltenkt i dette området er omsorgsboliger, som ikke vil ha en «spesielt privatiserende effekt, samt ha stor samfunnsnytte» (Nøtterøy kommune, 2015a). Det er og begrunnet med at det fortsatt er omkring 35 m ned mot sjøen fra byggegrensen, og at det her er regulert til kyststi (ibid.). Vi ser altså at det er forskjeller i hvordan byggegrensen mot sjø er blitt fastsatt og begrunnet internt i Nøtterøy kommune.

6.2 Semistrukturerte intervjuer

I denne delen vil jeg legge frem mine hovedfunn fra intervjuene som er blitt gjennomført med representanter fra ulike forvaltningsnivå i Vestfold. Informantene representerer Færder kommune, fylkeskommunen, og Fylkesmannen i Vestfold og Telemark (tidligere ansatt). Under samtalene med forvaltningsmyndighetene ble det benyttet en intervjuguide som ligger som vedlegg 1, 2 og 3.

6.2.1 KOSTRA

Representantene fra kommunen understreket at en måtte være forsiktig med å legge for mye vekt på tallene fra KOSTRA-statistikken som er blitt presentert tidligere i dette kapittelet. Dette ble begrunnet med at spørsmålene som kommunen skal besvare i undersøkelsen ikke var dekkende nok til å beskrive den faktiske situasjonen i 100-metersbeltet. Videre forklarte en av representantene at de i Færder kommune rapporterte rivning og gjenoppføring som nye bygninger, hvilket fører til at statistikken kan gi et misvisende bilde av kommunens forvaltning i 100-metersbeltet.

I samtalen med representantene fra kommunene kom det også frem at det er kommunene selv som manuelt teller opp antall saker til de ulike kategoriene som rapporteres inn til KOSTRA. En av representantene fra kommunen uttalte at: «[...] selv når man gjør det så nøye så er det vanskelig. Vi har jo talt manuelt alle sakene våre fra i fjor, og at det glipper noen steder, [...] sånn tror jeg at det blir». (05.03.2020). Dette belyser en annen viktig svakhet ved KOSTRA-statistikken

Dersom man ser litt nærmere på KOSTRA-tallene for begge kommunene før sammenslåingen og for Færder kommune er det et slående lavt antall avslag i saker i 100-metersbeltet, se avsnitt 6.1.1. Ifølge representanten fra tidl. Fylkesmannen kunne dette forklares at det er enklest for kommunene å sørge for at dispensasjonsvedtak er i tråd med overordnede føringer, ettersom Fylkesmannen kan fremme klage på vedtaket og få medhold.

En av representantene fra kommunen påpekte at det er et betydelig byggesaksgebyr i forbindelse med utbyggingssaker. Færder kommune velger derfor å gå i dialog når tiltakshaver presenterer et prosjekt, fremfor å gi direkte avslag på søknader som er i strid med overordnede føringer. Dette gir kommunen muligheten til å bidra med veiledning og rådgivning for tiltakshaver på hvilke endringer som må gjøres for at tiltaket kan godkjennes.

Usikkerheten rundt KOSTRA-tallene som ble løftet frem av informantene er også blitt påpekt i riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker (2019). Der uttaler de

at det er et svært usikkert kunnskapsgrunnlag når det kommer til dispensasjonssaker, og at det på landsbasis er en underrapportering av dette (Riksrevisjonen, 2019, s. 79). Det er likevel verdt å påpeke at KOSTRA-tallene til tross for sine svakheter er den beste kilden til informasjon om resultat av byggesaksbehandling i kommunene som er tilgjengelig, så lenge en er bevisst på usikkerhetene i statistikken.

6.2.2 Fastsettelse av byggegrense mot sjø

Gjennom samtalene med de ulike forvaltningsmyndighetene i Vestfold fremstår det som at det er en generell enighet mellom nivåene om at endringer bør skje gjennom kommuneplanens arealdel og ikke gjennom dispensasjoner. Representanten fra tidl. Fylkesmannen understreket at de nasjonale interessene er ivaretatt gjennom bestemmelser i kommuneplanens arealdel, og at å fravike bestemmelsene vil være i strid med nasjonale interesser. Dette understreker viktigheten av en oppdatert og dekkende arealplan i kommunene.

En av representantene fra kommunen uttalte at forhold i kommuneplanens arealdel førte til at kommunen hadde en del dispensasjoner. Representanten forklarte videre at de «*kunne nok hatt bestemmelser som ga oss færre dispensasjoner*». (05.03.2020). Som nevnt i avsnitt 5.2 revideres kommuneplanens arealdel i Færder for tiden, og det oppstår med dette muligheter til å utforme en kommuneplan som sikrer de nasjonale interessene og reduserer behovet for å fravike planen.

Kommuneplanens arealdel er også særlig relevant i denne sammenhengen ettersom byggegrensen mot sjø blant annet blir fastsatt i denne. Det er fastsatt prinsipper og gitt veiledning på hvordan byggegrense mot sjø skal fastsettes, se avsnitt 6.1.3. Ifølge representanten fra Fylkeskommunen er det viktig å være oppmerksomme på hvilke vurderinger kommunene har gjort ved fastsetting av byggegrense mot sjø i praksis, ettersom det er en risiko for at kommunene følger prinsippene slavisk uten å ha gjort grundige vurderinger i forkant:

«*Sånn som noen av prinsippene sier jo grensen skal gå i veggiv for eksempel, og da er det jo veldig lett for kommunene å bare tegne den der, uten å se på arealene rundt, som tilsier at den hytta egentlig bør ligge innenfor byggeforbudssonen på grunn av kvalitetene rundt*».

(19.02.2020).

I samtale med representanter fra Færder kommune kom det frem at de legger de overordnede prinsippene til grunn når byggegrensen blir fastsatt, blant annet ved å fastsette byggegrensen 5 meter fra vegglivet på eksisterende bygningsmasse. For tomter som er regulert til bolig, men hvor det ikke er bygninger på tidspunktet byggegrensen ble fastsatt, er grensen satt lenger bak,

se figur 12. Dette ble begrunnet med at *«poenget med byggegrensen er å tilrettelegge for utvikling av det som finnes»*. (05.03.2020). Kommunen har heller ikke fastsatt byggegrense i LNFR-områder, i tråd med prinsipper i veilederen for fastsetting av byggegrense mot sjø.

Representanten fra tidl. Fylkesmannen forklarte at det er en del av Fylkesmannens arbeidsoppgaver å kontrollere at det ikke er satt en vilkårlig byggegrense i kommuneplanene, men at det er gjort en vurdering bak denne. Videre understreket representanten at det fortsatt er en del begrensninger mellom byggegrense mot sjø og 100-metersgrensen. Både representanten fra tidl. Fylkesmannen og fylkeskommunen påpekte at fastsetting av byggegrense fort kunne føre til en åpning av byggeforbudet i § 1-8. Representanten fra fylkeskommunen uttalte at: *«Om den har gjort at det åpnes mer, det har den nok, men det gir jo loven anledning til, det er det som er utfordringen her»*. (19.02.2020).

En av representantene fra kommunen underbygget dette og forklarte at byggeforbudet i 100-metersbeltet er opphevet bak byggegrensen, men at det likevel er begrensninger i denne sonen i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Videre forklarte representanten at det derfor kunne være misvisende å se på tallene fra KOSTRA-rapporteringen på antall dispensasjoner i 100-metersbeltet ettersom *«noe kan jo være helt kurant fordi det ligger bak byggegrense»*. (05.03.2020).

6.2.3 Dispensasjonspraksis

Representanten fra fylkeskommunen forklarte at i Vestfold har fylkeskommunen og Fylkesmannen en samarbeidsavtale hvor det er avklart at det er Fylkesmannen som har ansvaret for å behandle dispensasjonssaker i strandsonen. Representanten fra tidl. Fylkesmannen kunne bekrefte dette, og uttalte at de jobbet veldig systematisk med behandlingen av dispensasjonssakene, i tillegg til å ha en streng praksis på dette.

En av representantene fra kommunen uttalte at Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har en streng praktisering av vernet av strandsonen, og at kommunen og var blant de strengeste når det kom til strandsoneforvaltning. Representanten fra fylkeskommunen trakk også frem at flere i den politiske ledelsen i kommunene var strenge når det kom til forvaltning av kysten, og at det var generelt *«gode samhandlingsrutiner mellom administrasjonen og politikerne»*. (19.02.2020). Videre uttalte representanten fra kommunen at de ikke hadde en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen i Færder, ettersom de kun innvilget dispensasjonssøknader der konsekvensene var samlet sett positive. Representanten forklarte at de hadde en praksis på at tiltakshaver *«må gi et eller annet som gjør at [...] tiltaket er samlet sett positivt, så jeg tenker*

at når vi har flere slike dispensasjoner så er det positivt [...]». (05.03.2020). Eksempler på positive konsekvenser som ble gitt av representanten var blant annet å bedre allmenhetens muligheter til ferdsel langs sjøen, samling av bygningsmasse og at tiltak blir trukket lengst mulig vekk fra sjøen. Denne praksisen ble begrunnet med at dispensasjoner er positivt for både enkeltindividet og samfunnet så lenge hensynene bak byggeforbudet er ivaretatt.

Representanten fra kommunen understreket at det ikke var praksis for å gi dispensasjoner til nye tiltak i 100-metersbeltet, og at de har en svært restriktiv holdning til dispensasjoner i denne sonen. Representanten kunne likevel ikke utelukke at dette kunne forekomme. Videre forklarte en av representantene fra kommunen at de hovedsakelig kun innvilger dispensasjoner til rivning og gjenoppføring, men at de også gir dispensasjoner i saker der *«det er veldig åpenbart at det er litt firkanta regler som man på en måte tilpasser»* eller for *«småtiltak»*. (05.03.2020). Representanten forklarte at dispensasjonssakene kommunen har i 100-metersbeltet i stor grad skyldes forhold i kommuneplanens arealdel:

«Vi har en kommuneplan som gjør at vi sitter på veldig mye dispensasjoner på ting som folk flest kanskje tenker (er naturlig), det er liksom ikke en reel nedbygging av strandsonen, det er egentlig bare en forvaltning av allerede etablert bygningsmasse». (05.03.2020)

En av representantene fra Færder kommune fortalte at alle dispensasjonssaker behandles politisk av hovedutvalget i kommunen, etter å ha blitt sendt på faglig råd i administrasjonen som forbereder saksfremlegget. Representanten forklarte videre at dette kunne være utfordrende, ettersom dispensasjonsbestemmelsen er utformet slik at den både har en juridisk del og en del med fritt skjønn. Det kunne derfor være utfordrende å sørge for at politikerne forstod at de i praksis utøver forvaltningsmyndighet.

Under samtalene med representantene fra tidl. Fylkesmannen og kommunen kom frem at det ikke var en praksis for å sette vilkår til dispensasjoner. Representanten fra tidl. Fylkesmannen forklarte videre at det i noen saker oppstod situasjoner der vilkår var nødvendige for å sikre fordeler for allmenheten, og at dette kunne bidra til å veie opp for ulempene relatert til tiltaket. En av representantene fra kommunen forklarte at det i realiteten oppstår situasjoner der tiltakshaver selv inkluderer punkter som ender opp med å fungere som et vilkår i praksis, men at vilkår ikke var noe som generelt ble fremmet fra kommunens side i dispensasjonsbehandlingen.

6.2.4 Overordnede føringer

Som nevnt i avsnitt 6.1.2 er regional plan for kystsonen i Vestfold en konkretisering av SPR, med et tilhørende utarbeidet kunnskapsgrunnlag. Ifølge representanten fra fylkeskommunen var kommunene i fylket svært deltakende i arbeidet med å utarbeide føringene og prinsippene i planen, hvilket førte til at kommunene fikk et eierskap til planen. Dette ble bekreftet av representanten fra tidl. Fylkesmannen som uttalte at:

«De ble veldig tro mot den kystzoneplanen, da de tok med den tilbake til sine kommuner så hadde de vært med på å lage den og de hadde blitt hørt og de hadde fått medhold i veldig mange av sine innspill». (03.03.2020).

Representantene fra kommunen uttalte at den regionale planen for kystsonen legger grunnlaget for praksisen som brukes i kommuneplanarbeidet i planavdelingen, men at byggesaksavdelingen på sin side i liten grad benytter seg av den i det daglige arbeidet. Videre påpekte representanten fra kommunen at de i Færder nylig har fått en ny kommuneplanlegger, hvilket er en faktor som kan påvirke graden av eierskapsfølelse planavdelingen har til den regionale kystzoneplanen.

Et annet aspekt er planens aktualitet. Den regionale kystzoneplanen ble vedtatt i 2014, og handlingsprogrammet i planen var gjeldende for 2015-2019 (Vestfold fylkeskommune, 2014a). Dette ble påpekt av representanten fra fylkeskommunen, som uttalte at det er kommet nye problemstillinger i fylket som burde vært inkludert. Representanten forklarte videre at mange av retningslinjene for konkrete tiltak fortsatt fungerer godt i dag, og at den regionale kystzoneplanen har vært vellykket.

Ifølge representanten fra fylkeskommunen har det vært i et press i Vestfold fra private forslagsstillere knyttet til ulik forvaltningspraksis i kommunene, men at dette endret seg etter at den regionale planen for kystsonen ble vedtatt. Representanten fra fylkeskommunen uttalte at dette skyldtes at planen sørget for en likebehandling blant kommunene. Representanten fra tidl. Fylkesmannen trakk også frem veilederen for fastsetting av byggegrense langs sjø som en faktor som sikret likebehandling i fylket.

Til tross for at de overordnede føringene legger til rette for en likebehandling av byggesaker i 100-metersbeltet er det likevel rom for ulike utfall av slike saker, ettersom sakene behandles av kommunen som lokal planmyndighet. Ifølge en av representantene fra kommunen er fagkompetansen blant kommuner generelt varierende, og at de selv er en kommune med *«høy kompetanse»*. (05.03.2020). Videre påpekte representanten fra kommunen at ettersom få

byggningsrettslige saker ender opp i domstolene får man en uunngåelig ulikhet i forvaltningspraksis i strandsonen i de ulike fylkene, uavhengig av overordnede føringer.

Både representanten fra tidl. Fylkesmannen og representanten fra fylkeskommunen understrekte at det er kommunen som er lokal planmyndighet, og at ansvaret til Fylkesmannen i et forvaltningsperspektiv er å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt. Representanten fra tidl. Fylkesmannen forklarte videre at det er mange lag med bestemmelser innenfor 100-meterssonen, hvilket gjør forvaltningen av verdiene i kystsonen komplisert. Dette ble underbygget av en av representantene fra kommunen som fortalte at de grunnet dette har ansatt flere jurister i byggesaksavdelingen ettersom det er juristene som er best trent til å forstå og tolke lovteksten. Representanten fra kommunen forklarte videre at på samme måte vil naturforvaltere være best trent til å foreta vurderinger etter naturmangfoldloven.

Ifølge representanten fra tidl. Fylkesmannen er det blitt skapt en større politisk bevissthet rundt verdiene i 100-metersbeltet, og at det er verdier man ønsker å bevare. Representanten forklarte at ved utformingen av prinsippene for fastsetting av byggegrense langs sjø var det et ønske fra Fylkesmannen sin side at byggeforbudet skulle praktiseres strengt, men for å kunne få politisk gjennomslag for den regionale planen og tilhørende veileder i kommunene var det viktig å finne en balanse. Resultatet var at det ble utformet overordnede prinsipper som det var mulig å diskutere på politisk nivå fremfor diskusjon av enkelteiendommer.

En av representantene fra kommunen fortalte at de aller fleste som jobber i byggesaksavdelingen i dag ble ansatt i Færder kommune, og ikke hadde jobbet for noen av de sammenslåtte kommunene tidligere. En av representantene forklarte videre at de i sin kommuneplan har forsøkt å samordne bestemmelsene til arealdelen, men at *«det ligger likevel noen ulikheter i det»*. (05.03.2020). Representantene forklarte videre at de to kommunene hadde hatt en litt ulik praksis og benyttet seg av ulike forvaltningsverktøy. Blant annet har det vært ulik tilnærming til utvikling av eksisterende boligeiendommer. Representanten påpekte at

«Selv om det er forskjellig metode og sikkert litt sånn detaljeringsnivå i de to forskjellige kommunedelplanene vi har nå, så er jo begge planene på en måte akseptert gjennom at det ikke har vært innsigelser da fra berørte myndigheter. Så hovedprinsippene er de samme, selv om man kanskje har valgt litt ulik tilnæringsmåte». (05.03.2020)

Dette sitatet belyser hierarkiet i forvaltningen, som omtales i avsnitt 2.1.2. Som tidligere nevnt er kommunen lokal planmyndighet, og har dermed hovedansvaret for forvaltningen av 100-metersbeltet. Det er likevel sentralt å nevne at som vi ser av sitatet ovenfor har berørte

myndigheter et ansvar for å fremme innsigelse der kommuneplanen ikke samsvarer med overordnede føringer.

I tillegg til kommunesammenslåingen har Vestfold og Telemark blitt slått sammen til ett fylke. Representanten fra fylkeskommunen forklarte at det var ulik forvaltning av kysten i Vestfold og Telemark, og at dette i stor grad skyldtes at Vestfold har en regional plan for kystsonen hvilket Telemark ikke har. På bakgrunn av dette er arbeidet med å utforme en kystsoneplan for hele fylket blitt igangsett, slik at en lik forvaltning kan sikres. Representanten fra tidl. Fylkesmannen uttalte at de i møte med det nye fylket tydelig så verdien av det grundige arbeidet som var blitt gjort i Vestfold med den regionale kystsoneplanen og veilederen for fastsetting av byggegrense.

7. Diskusjon

I dette kapittelet vil jeg drøfte funnene i kapittel 6 og trekke linjer mot noen av de teoretiske konseptene som ble presentert i kapittel 2. Kapittelet er delt inn i tre deler som gjenspeiler de tre underproblemstillingene mine. Den første delen vil drøfte funnene knyttet til fastsetting av byggegrense mot sjø og hvordan dette håndteres i Færder kommune. Den andre delen vil omhandle dispensasjonspraksisen i kommunen. I den tredje delen vil jeg drøfte hvordan dispensasjonspraksisen påvirkes av overordnede føringer i form av SPR for strandsonen og regional kystzoneplan for Vestfold.

7.1 Fastsetting av byggegrense mot sjø

Lovforarbeidene til plan- og bygningsloven slår fast at fastsetting av byggegrense mot sjø skal være en mulighet for at kommunene skal kunne legge til rette for utvikling langs sjø og vassdrag der det ellers gjelder et generelt byggeforbud. At det er kommunene som har myndighet til å fravike byggeforbudet i 100-metersbeltet reflekterer hvor sterkt det kommunale selvstyre står i Norge. Fordelen med dette er at det åpner for en differensiert forvaltning tilpasset behovene til den enkelte kommune, og planleggingen skjer så nær de som blir påvirket av vedtaket som mulig. Dette er et sentralt prinsipp i det norske forvaltningssystemet. Det er derimot visse utfordringer knyttet til at forvaltningen av viktige nasjonale interesser, som kysten, er overlatt til den lokale forvaltningen. Som samtaler med representanter fra Færder kommune og dokumentstudium av kommunedelplankart for Nøtterøy og Tjøme viser, har det vært ulik praksis med hensyn til forvaltning av 100-metersbeltet mellom de to kommunene som ble slått sammen. Dette gjelder blant annet bruk av arealformål i kommuneplanens arealdel, hvor Nøtterøy har valgt å bruke boligformål i gult og Tjøme har valgt å bruke LNFR-spredd med røde markeringer for eksisterende bygg. At to nabokommuner i samme fylke har hatt ulik forvaltningspraksis illustrerer godt utfordringer relatert til forvaltningen av 100-metersbeltet.

I Vestfold er prinsippene som kommunene skal legge til grunn ved fastsetting av byggegrense mot sjø gitt i en veileder som er et supplement til den regionale kystzoneplanen (Vestfold fylkeskommune, 2014b). Disse prinsippene skal sørge for at kommunene i fylket fastsetter byggegrensen på likt grunnlag, samtidig som den gir eksempler på hvordan byggegrensen kan tilpasses ulike terreng og utbyggingstrekk (ibid.). Mine funn viser at til tross for at veilederen gir konkrete eksempler på hvordan fastsetting av byggegrense kan gjennomføres er det visse ulikheter rundt dette internt i kommunen. I Nøtterøy kommune er byggegrensen satt i veggliv på eksisterende bygg på en tomt, mens den på en annen tomt er fastsatt med hensyn til fremtidig utbygging. Gjennom mine intervjuer med representanter fra tidl. Fylkesmannen og

fylkeskommunen kom det frem at det er en risiko for at kommunene følger disse prinsippene slavisk uten at det gjøres en grundigere vurdering av områdene der grensen skal settes. Fastsettingen av byggegrense skal ifølge lovforarbeidene skje gjennom en grundig planprosess hvor verdiene langs kysten blir ivaretatt (Ot.prp. nr. 32, 2008). Dersom kommunene fastsetter byggegrense kun basert på prinsippene gitt i veilederen er det dermed en risiko for at formålet med lovbestemmelsen ikke blir ivaretatt. De stedege landskapsverdiene og allmenhetens tilgang til sjø vil variere mellom ulike eiendommer i kommunen. Selv om prinsippene gitt i veilederen er grundige vil det ikke nødvendigvis være hensiktsmessig at kommuner følger disse slavisk uten å ha gjort en grundig vurdering av verdiene som ligger i områdene hvor byggegrense skal fastsettes. Dessverre hadde jeg ikke mulighet til å gjennomføre intervju med representanter fra planavdelingen i kommunen, som jobber med fastsettingen av byggegrense langs sjø i praksis. Nå som arbeidet med den nye arealdelen for Færder kommune er igangsatt vil det være interessant å se nærmere på hvordan byggegrensen mot sjø blir fastsatt i den nye arealplanen.

I forbindelse med at byggegrense mot sjø i Nøtterøy kommune ble fastsatt i 2015 ble det utformet et saksdokument (Nøtterøy kommune, 2015a). Dette dokumentet gir innsikt i hvordan fastsetting av byggegrense mot sjø i kommunen ble begrunnet. I kommunen ble det vedtatt en byggegrense som var et kompromiss mellom to vidt forskjellige alternativ (ibid.). Selv med en konkret veileder som gir eksempler og prinsipper til kommunene ble det altså fremmet tre forskjellige alternativer til hvordan byggegrensen skulle tegnes. Dette kan tyde på at veilederen for fastsetting av byggegrense ikke bidrar til å forenkle prosessen med å fastsette byggegrense i så stor grad som ønsket. At kommunen endte opp med å inngå et kompromiss kan også reflektere kompleksiteten knyttet til planlegging i 100-metersbeltet. I dette området er det mange interesser som skal ivaretas innenfor omfattende juridiske rammer, hvilket kan være utfordrende for kommuner å håndtere og føre til at det inngås kompromisser. Det er verdt å stille seg spørsmålet om det å ivareta verdier av nasjonal interesser er noe man burde inngå kompromisser om.

Som nevnt er kommunene gitt myndighet til å fravike det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet hvis de fastsetter annen byggegrense i kommuneplanen. Dette gjør at det oppstår et interessant diskusjonspunkt knyttet til møtepunktet mellom det kommunale selvstyret og ivaretagelsen av verdier av nasjonal interesse. Byggegrensen kan være et nyttig verktøy for kommunene til å kunne gjennomføre en helhetlig og tilpasset planlegging av 100-metersbeltet, men det fører samtidig til at det generelle byggeforbudet blir tilsidesatt. Gjennom mine samtaler

med informantene kom det tydelig frem at det var ulike oppfatninger knyttet til sonen mellom byggegrense mot sjø og 100-metersgrensen. Representanten fra tidl. Fylkesmannen la særlig vekt på at det fortsatt var begrensninger til hva som er tillatt i denne sonen. Representanten fra kommunen nevnte også disse begrensningene, men la på sin side mer vekt på at kommunen oppfattet at byggeforbudet var blitt opphevet i denne sonen når byggegrensen var fastsatt.

Oppfatningen av om hvorvidt fastsetting av byggegrense er et verktøy som åpner for utbygging i et område hvor det i utgangspunktet er byggeforbud er altså ulik mellom forvaltningsnivåene. Dette er et godt eksempel på kontekstualisering innenfor translasjonsteori, altså hva som skjer når en organisasjon skal bruke en idé i praksis. I dette tilfellet er ideen § 1-8 med sitt generelle byggeforbud og unntak fra dette, som er blitt bearbeidet gjennom statlige planretningslinjer, regional plan, og til slutt skal brukes i praksis i kommunene. Underveis i prosessen med at denne ideen er blitt overført fra et ledd til det neste har grunntanken, altså hva som skal vektlegges, blitt endret. Begge forvaltningsnivåene har lagt den samme bestemmelsen til grunn, men har endt opp med ulik konklusjon. Konsekvensen av at lovbestemmelsen går gjennom så mange hierarkiske lag i det norske plansystemet før det blir satt ut i praksis kan føre til at formålet med bestemmelsen blir tilsidesatt innenfor lovens egne rammer.

En problemstilling som jeg grunnet avgrensninger i oppgaven min ikke har gått nærmere inn på er grensen mellom en tilpasset forvaltning av 100-metersbeltet og enkeltvedtak. Kommuneplanens arealdel er en helhetlig oversikt over kommunens ønskede fremtidig utvikling av arealene, uten å være mer detaljert enn nødvendig. Det oppstår likevel en interessant problemstilling når kommunen skal fastsette byggegrense mot sjø i arealplanen. Det er ikke rom for å trekke byggegrenser med utgangspunkt i enkelteiendommer, men det er likevel et ønske om at byggegrensen skal fastsettes med hensyn til omgivelsene og steds spesifikke forhold. Dette gjør at det oppstår interessante forvaltningsmessige avveininger.

I lys av funnene mine som er blitt drøftet i dette kapittelet vil jeg nå besvare underproblemstilling 1: *Hvordan håndterer Færder kommune fastsetting av byggegrense mot sjø?*

I Vestfold er det gitt prinsipper for hvordan kommunene kan fastsette byggegrense mot sjø i en veileder. Denne veilederen gir konkrete eksempler og prinsipper som kommunene kan benytte seg av i arbeidet med å fastsette byggegrensen mot sjø. Ettersom Færder kommune er en relativt ny kommune som ble sammenslått i 2018 består kommuneplanens arealdel av kommunedelplaner for Nøtterøy og Tjøme. Det har derfor ikke vært mulig å avklare hvordan

Færder kommune fastsetter sin byggegrense i arealplan. Det har derimot vært mulig å få innsikt i hvordan Nøtterøy kommune fastsatte sin byggegrense gjennom et saksdokument. Da byggegrensen ble fastsatt i Nøtterøy ble det tatt utgangspunkt i prinsippene gitt i regional plan for kystsonen i Vestfold og den tilhørende veilederen for fastsetting av byggegrense i Vestfold. Likevel ble det inngått en del kompromisser i arbeidet med å fastsette byggegrensen, som blant annet førte til at byggegrensen ble fastsatt med hensyn til fremtidig ønske om utvikling på enkelte steder. Muligheten til å fastsette byggegrense mot sjø er i utgangspunktet et nyttig verktøy for å tilpasse forvaltningen av 100-metersbeltet til den enkelte kommune, men som mine funn viser kan det være utfordrende å gjennomføre dette i praksis.

7.2 Dispensasjonsvedtak

Som denne oppgaven har belyst er 100-metersbeltet et område med komplekse lovbestemmelser og føringer som er utfordrende å håndtere for forvaltningen. Noe av det som gjør forvaltningen komplisert er at ved å fastsette byggegrense mot sjø dannes det i realiteten to ulike soner innenfor 100-metersbeltet. I sonen mellom sjø og byggegrense vil fortsatt byggeforbudet gjelde, og kommunen skal her vise høy grad av restriktivitet ved behandling av dispensasjonssøknader. En av representantene fra kommunen uttalte at de ikke hadde en praksis for å gi dispensasjoner til nye tiltak i denne sonen, men utelukket ikke at det kunne forekomme. Dersom fastsatt byggegrense mot sjø skal være et fungerende virkemiddel i planleggingen skal det heller ikke være rom for å gi hyppige dispensasjoner i denne sonen. Formålet med bestemmelsen er at kommunene selv skal kunne legges til rette for utvikling gjennom planprosesser. Hvis kommunene da likevel velger å benytte seg av dispensasjoner i denne sonen vil dette undergrave byggegrense som et verktøy i planleggingen.

Mine funn viser at det i sonen mellom byggegrense og 100-metersbeltet fortsatt ligger en del begrensninger knyttet til utbygging gitt som bestemmelser kommuneplanens arealdel. Dersom tiltakshaver holder seg innenfor rammene av disse bestemmelsene vil det kun være nødvendig med en byggesøknad ettersom tiltaket da er i samsvar med plan. Det bør derfor ikke være et stort behov for dispensasjoner i denne sonen. Sett i sammenheng med at kommunen skal være restriktive i sonen mellom sjø og byggegrense burde altså antallet dispensasjoner totalt i 100-metersbeltet vært betydelig redusert. Likevel viser KOSTRA-tallene at antall dispensasjoner har ligget på et jevnt økende nivå i Nøtterøy kommune frem til sammenslåingen, og i Færder kommune etter 2018. Dette viser tydelig at muligheten til å fastsette byggegrense mot sjø ikke har påvirket antall dispensasjonssaker i kommunen. Det samme gjelder for tallene på nasjonal basis, hvor det de siste fem årene er blitt innvilget flere vedtak gjennom dispensasjon enn i

samsvar med plan. Det er en betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene, men de reflekterer likevel en situasjon der den ønskede effekten av å innføre byggegrense som et forvaltningsverktøy ikke blir oppfylt.

Mine funn kartlegger flere svakheter ved KOSTRA-rapporteringen. En av disse er at KOSTRA-tallene ikke gir innsikt i hvorvidt det blir satt vilkår til dispensasjonene som blir gitt. Kommunene er gitt muligheten til å sette vilkår gjennom plan- og bygningsloven § 19-2, men mine funn viser at Færder kommune ikke benytter seg av dette. Vilkår vil være en mulighet for kommunen til å sikre at hensyn til naturverdier eller allmenhetens interesser ikke blir tilsidesatt i dispensasjonssaker. Det er ingen formelle krav til at kommuner må benytte seg av vilkår til dispensasjoner, men det er likevel et viktig forvaltningsverktøy som etter min mening burde brukes aktivt for å sikre viktige verdier i 100-metersbeltet.

Dersom en kun ser på KOSTRA-tallene uten å sette de i sammenheng vil antall avslag virke slående lavt. Gjennom mine samtaler med representanter fra kommunen kom det frem at de har en praksis på å gå i dialog med tiltakshaver fremfor å gi direkte avslag. Dette innebærer at de fremfor å gi avslag på dispensasjonssaker som ikke oppfyller vilkårene heller gir tiltakshaver veiledning på hvilke endringer som må gjøres for å få søknaden godkjent. At sakene sorteres før de gjennomgår en reel behandling vil naturlig føre til at antall avslag på dispensasjonssaker er lavt. En av representantene fra kommunen forklarte at denne praksisen skyldtes at det var et betydelig byggesaksgebyr i forbindelse med utbyggingssaker. Det er altså en økonomisk motivasjon for tiltakshaver å inngå denne dialogen, i tillegg til ønsket om å få søknaden godkjent. En slik praksis vil kunne føre til at kommunen får fremmet utvikling innenfor de gitte rammene. Det er derimot verdt å stille spørsmål ved om denne praksisen sender ut de ønskede signalene. De overordnede føringene, som SPR, regional plan for kystsonen og lovforarbeidene, legger alle tydelig vekt på at dispensasjonsbruken i 100-metersbeltet skal være svært restriktiv. Dersom kommunen sjeldent gir avslag kan dette gi uheldige signaler om at tiltak gjennom dispensasjoner i 100-metersbeltet er innenfor rammene av kommunens ønsker.

Funnene viser også at måten spørsmålene er blitt formulert i KOSTRA-undersøkelsen ikke fungerer optimalt. Blant annet uttalte representanter fra kommunen at spørsmålene som blir stilt i undersøkelsen ikke var dekkende nok til å reflektere utbyggingssituasjonen i 100-metersbeltet. Dette er et tegn på at det er utfordringer knyttet til den vertikale kommunikasjonen mellom de ulike nivåene i planhierarkiet beskrevet i avsnitt 2.2. Spørreskjemaet blir utformet på et overordnet nivå og sendt til alle kommuner i Norge. Etersom kommunene har svært ulike utgangspunkt og utfordringer er det naturlig å tenke seg at det er utfordrende å utforme spørsmål

som skal være dekkende for alle situasjoner som kan oppstå uten at den blir for konkret. Mine funn peker også på at den vertikale kommunikasjonen nedenfra og opp som skjer når kommunene sender inn egne tall gjennom KOSTRA heller ikke fungerer slik som tiltenkt. En av representantene fra kommunen forklarte at de under innrapporteringen regnet rivning og gjenoppføring av bygg som nye bygg fremfor erstatningsbygg. Dette fører til at tallene i KOSTRA-undersøkelsen ikke reflekterer den egentlige nedbyggingen i 100-metersbeltet, ettersom det ikke er utbygging på et nytt område. utfordringen med at kommunen rapporterer rivning og gjenoppføring som nybygg er at det ikke er mulig å skille mellom hva som faktisk er nybygg og hva som er erstatningsbygg kun ved å se på tallene.

Uavhengig av om tiltaket er et nybygg eller en rivning og gjenoppføring vil det fortsatt regnes som et tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6. Bestemmelsen skiller ikke på omfang av tiltak, eller om et tiltak vil føre til en reell nedbygging av 100-metersbeltet. En av representantene fra kommunen uttalte at de er restriktive i bruken av dispensasjoner, men likevel gir dispensasjon i saker som gjelder «småtiltak». Stokke mfl. (2008) slo fast at allemannsretten langs kysten er truet av den gradvise endringen fra utmark til innmark. At Færder kommune gir dispensasjoner til småtiltak i 100-metersbeltet kan føre til en uønsket privatisering i områder av særlig viktig verdi for allmenheten.

Representanten fra kommunen fortalte også at de ikke har en reell bit-for-bit-nedbygging av 100-metersbeltet. En bit-for-bit-nedbygging vil skje gradvis, og da ofte gjennom godkjenning av småtiltak. Selv om et tiltak kan oppfylle vilkåret om å ha samlet sett positive virkninger kan likevel summen av tiltakene føre til en uheldig negativ konsekvens ved at 100-metersbeltet bygges ned gradvis. Av vilkåret om samlede positive virkninger i dispensasjonsbestemmelsen fremgår det heller ikke spesifikt hva som regnes som at fordelene veier tyngre enn ulempene. At en grunneier får tillatelse til å bygge ut eiendommen sin vil være positivt for grunneieren, men kan være til hinder for allmenhetens tilgang til sjøen. Hansen og Aarsæther (2018) slo i tillegg fast at det ikke vil være tilstrekkelig å begrunne et dispensasjonsvedtak med samlede positive virkninger, da vedtaket skal være etterprøvbart. I studien kom det frem at særlig mindre kommuner ikke hadde en tilstrekkelig vurdering av om vilkåret er oppfylt for å kunne gi dispensasjon. Funnene i denne oppgaven viser derimot at Færder kommune begrunner sine dispensasjonsvedtak med spesifikke forhold som gjør at vedtaket er etterprøvbart. Blant annet vil det være mulig å kontrollere om bygningsmasse er blitt trukket vekk fra sjøen eller ikke.

En av representantene fra kommunen sa at de under vurderingen av om et tiltak var samlet sett positivt blant annet vektla samling av bygningsmasse og allmenhetens tilgang til sjøen. Det er

likevel verdt å påpeke at selv om et dispensasjonsvedtak samlet sett kan være positivt, skal fortsatt endringer skje gjennom bruk av plan, og ikke gjennom dispensasjoner. Kommunene skal som nevnt være restriktive med bruken av dispensasjoner i 100-metersbeltet, uavhengig av om resultatet av et dispensasjonsvedtak isolert sett kan være positivt. Det er derfor sentralt at kommuner har dekkende arealplaner som minimerer behovet for bruk av dispensasjoner.

Alle kommuner i Norge skal ha en kommuneplan med en arealdel som gir rammer for fremtidig utvikling. Arealdelen er et viktig redskap for å ivareta viktige naturverdier og allmenne interesser, og bør derfor være et resultat av en grundig planprosess. En dispensasjon fra byggegrense mot sjø vil være en dispensasjon fra arealdelen der denne er fastsatt. Ettersom arealdelen skal være et resultat av en planprosess der de ulike interessene blir avveid nøye, bør vurderingen av dispensasjon fra planen være minst like grundig. Å fravike en plan som er vedtatt av det øverste folkevalgte organet i kommunen og som gjelder konkrete forhold i kommunen skal ikke være en kurant avgjørelse (Ot.prp. nr. 32, 2008). Likevel viser KOSTRA-tallene for Færder kommune at hovedvekten av saker som ble vedtatt i 100-metersbeltet i 2018 og 2019 ble vedtatt gjennom dispensasjoner. I 2018 var 89% av vedtakene i 100-metersbeltet dispensasjoner, og ingen av vedtakene var i samsvar med plan. På nasjonal basis har det også vært flere vedtak innvilget gjennom dispensasjon enn i samsvar med plan de siste fem årene. Denne utviklingen samsvarer med funnene fra 2015 i rapporten til Harvold, Stokke og Tesli, hvor flest saker som ble innvilget på nasjonal basis i 2013 ble innvilget gjennom dispensasjoner. Til tross for sterke føringer om at endringer skal skje gjennom plan og ikke dispensasjoner ser vi altså likevel en trend der dette ikke blir overholdt i praksis.

Det ligger altså en grunnleggende ulikhet mellom hvordan kommunene skal behandle dispensasjonssaker i henhold til lovforarbeidene, og hvordan den faktisk gjennomføres i praksis. Som mine funn viser, kan det være mange årsaker til den høye prosentandelen dispensasjonssaker i 100-metersbeltet. Blant annet uttalte en av representantene at kommuneplanens arealdel førte til et høyt andel dispensasjoner. I dag består kommuneplanens arealdel i Færder kommune av kommunedelplaner som er videreført fra Tjøme og Nøtterøy kommune. Det kan derfor være naturlig å tenke seg at delplanene ikke er oppdaterte og dekkende nok for dagens samfunnssituasjon. Gjennom arbeidet med å utforme en helhetlig arealplan for hele Færder kommune bør planen oppdateres slik at den er tilpasset den ønskede utviklingen. Dersom en plan er dekkende og har riktig detaljeringsgrad vil behovet for å fravike denne planen gjennom dispensasjoner kunne reduseres.

Som vist i mine funn er det flere betydelige forskjeller mellom kommunedelplankartene for Nøtterøy og Tjøme. Blant annet er det valgt ulik farge for å markere 100-metersgrensen, og det er valgt ulike arealformål for områder med eksisterende bygninger. Det er altså to kommuner som har valgt å benytte seg av ulike verktøy i planleggingen som er blitt slått sammen til én kommune. De to kommunene ligger på det samme horisontale nivået i planleggingshierarkiet. Dersom det hadde vært en overordnet sektor som overtok arbeidsoppgavene til en underordnet, ville samordningsprosessen vært en helt annen. Ved at to kommuner blir slått sammen blir de nødt til å komme frem til gode samarbeidsrutiner som ivaretar interessene i et areal som har økt betraktelig. I Færder kommune uttalte en av representantene at de aller fleste som i dag jobber i byggesaksavdelingen ble ansatt da kommunen ble sammenslått og ikke hadde jobbet i Nøtterøy eller Tjøme tidligere. Dette gjelder riktignok byggesaksavdelingen og ikke planavdelingen (som utformer kommuneplanen), men det gir likevel et interessant bilde av hvordan sammenslåingsprosessen har vært i kommunene.

Med bakgrunn i funnene som er blitt drøftet i dette avsnittet vil jeg besvare underproblemstilling 2: *Hvordan håndterer Færder kommune dispensasjonsbehandling i 100-metersbeltet?*

Som nevnt i dette avsnittet fører fastsetting av byggegrense til at det dannes to nye soner med bestemmelser. I sonen mellom sjø og byggegrense vil byggeforbudet fortsatt gjelde, og bruken av dispensasjoner skal praktiseres strengt. I sonen mellom byggegrense og 100-metersgrensen er byggeforbudet opphevet, men det ligger fortsatt en del begrensninger i denne sonen fastsatt i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Utbyggingssaker i dette området bør derfor være innenfor disse rammene slik at saken kan behandles som en byggesøknad fremfor en dispensasjonssøknad. Likevel viser tall fra KOSTRA at andelen dispensasjoner i 100-metersbeltet i kommunen er høyt. Som jeg har vist i dette avsnittet er det flere svakheter ved KOSTRA-tallene, som gjør at en må være forsiktig med å tillegge de for mye vekt. Likevel viser mine funn at kommunen gir dispensasjoner i 100-metersbeltet til småtiltak. Selv om kommunene har en praksis for å kun gi dispensasjoner der summen av tiltaket er positivt, vil det fortsatt være en risiko for at de samlede konsekvensene av dispensasjonsvedtakene har en negativ påvirkning på viktige nasjonale verdier i 100-metersbeltet.

7.3 Overordnede føringer

I Norge er den offentlige forvaltningen organisert i et hierarki av ulike faggrupper med arbeidsoppgaver. Dette innebærer at underordnede sektorer, som for eksempel kommunen, må forholde seg til overordnede føringer. Men overordnede sektorer har også ansvaret for å kontrollere at kommunenes forvaltningspraksis er innenfor rammene gitt av overordnede

føringer, slik som for eksempel regional plan for kystsonen i Vestfold og SPR. Hansen og Aarsæther (2018) konkluderte med at det er overordnede organer som har ansvaret for å kontrollere kommunenes forvaltning, og at det derfor er særlig viktig at klageinstansen har en konsekvent tolkning av lovparagrafen. Dette kom også frem gjennom samtalen med representanten fra tidl. Fylkesmannen, som uttalte at det er en del av Fylkesmannens arbeidsoppgaver å sørge for at de nasjonale interessene er ivaretatt i kommunens planarbeid.

Selv om det er kommunene som har hovedansvaret for å sørge for at kommuneplanen er i tråd med overordnede føringer ligger altså ansvaret for å kontrollere dette hos en overordnet sektor. Forvaltningen av verdiene i 100-metersbeltet er av såpass stor relevans at det er sentralt å ha et kontrollorgan som sikrer at de ivaretas. Dette viser at selv om den vertikale inndelingen i hierarkiet i utgangspunktet skjer på bakgrunn av arbeidsoppgaver, vil noen forvaltningsområder være spredt over flere nivåer. Harvold, Stokke og Tesli (2015) konkluderte med at regionale planer har et stort potensiale som et verktøy for å fremme en helhetlig forvaltning av 100-metersbeltet på tvers av kommunegrenser. Det er derfor sentralt at den regionale planen er oppdatert og dekkende dersom den skal fungere som et verktøy som knytter sammen de ulike vertikale forvaltningsnivåene.

I det norske plansystemet er kommunene gitt stor frihet til å tilpasse planleggingen til egne behov, men det er viktig å sikre at dette skjer gjennom en helhetlig og langsiktig forvaltning sett i et større perspektiv enn de avgrensede kommunene. Det er et viktig prinsipp at avgjørelser skal skje så nær de som blir påvirket av vedtakene som mulig. Samtidig skal kommunene ta hensyn til de overordnede føringene som er gitt av statlige og regionale myndigheter. Det er altså to motstridende prinsipper som skal inkluderes i ett plansystem, som viser viktigheten av gode samhandlingsrutiner mellom nivåene som er påpekt i Harvold, Stokke og Tesli (2015). Utfordringer knyttet til samhandling mellom ulike forvaltningsnivå er særlig tydelige i forvaltningen av 100-metersbeltet. Her er kommunen gitt myndighet gjennom § 1-8 tredje ledd til å fravike de overordnede føringene i det generelle byggeforbudet og tilpasse planleggingen. Samtidig må kommunene forholde seg til den regionale veilederen for fastsetting av byggegrense mot sjø. Hvis ikke har overordnet organ mulighet til å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel hvor byggegrensen er fastsatt. Det er altså satt begrensninger til kommunenes rett til selvstyre.

En av disse overordnede begrensningene er den regionale kystzoneplanen for Vestfold. Denne planen skal legges til grunn for planleggingen som skjer på kommunalt nivå og er en konkretisering av de statlige planretningslinjene for forvaltning i strandsonen. Ifølge

planretningslinjene skal kommuner i sone I, som Færder ligger i, være restriktive med bruken av dispensasjoner i 100-metersbeltet. Likevel viser tall fra KOSTRA at antall dispensasjoner i 100-metersbeltet er svært høyt i Færder kommune. Harvold, Stokke og Tesli (2015) konkluderte med at retningslinjene gitt i SPR er for vage til å kunne sikre en helhetlig og differensiert forvaltning av strandsonen. Dette kan være en faktor som forklarer hvorfor antall dispensasjoner i Færder fortsatt er relativt høyt. Dersom retningslinjene gitt i SPR er for vage, vil dette påvirke utformingen av den regionale planen for kystsonen, som igjen vil påvirke kommunenes dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet. Det er derfor sentralt at de vage retningslinjene gitt i SPR oppdateres og tydeliggjøres, slik at en planstyrt forvaltning av 100-metersbeltet på kommunalt nivå kan sikres.

I min samtale med representanten fra Fylkeskommunen uttalte representanten at de hadde fått mye skryt for den regionale kystsoneplanen og at den hadde vært en suksess. Sett i lys av antall dispensasjonssaker kan det likevel virke som om den regionale planen ikke har fungert som en konkretisering av de overordnede målene om å begrense dispensasjonsvedtak. Et viktig poeng her er selvsagt at mine resultater kun baserer seg på funn fra én av 23 kommuner i Vestfold og Telemark fylke, og ikke ser på KOSTRA-tallene for fylket som helhet. Det er likevel interessant at det ikke er en nedgang i antall dispensasjoner i 100-metersbeltet etter at den regionale planen ble vedtatt, hverken for Færder kommune eller kommunene før sammenslåingen.

Felles for alle kommunene i Vestfold er at den politiske ledelsen i kommunen ofte skiftes ut jevnlig hvert 4. år ved kommunevalg. Dette gjør at plansystemet til en viss grad er sårbart, ettersom vedtakene som blir gjort av de folkevalgte vil avhenge av politiske interesser. I mine funn kommer det frem at Fylkesmannsembetet i Vestfold anses som strenge når det gjelder forvaltningen av 100-metersbeltet. Dersom Fylkesmannen er konsekvent i sin behandling av saker vil endringer i den politiske sammensetningen i kommunene være av mindre betydning. Dette skyldes at Fylkesmannen som tidligere nevnt har som arbeidsoppgave å kontrollere at forvaltningen på kommunalt nivå skjer innenfor overordnede rammer, og vil være uavhengig av den jevnlige utskiftningen av de som fatter vedtak på kommunalt nivå. Mine funn viser likevel at det er rom for ulik behandling av dispensasjonssaker i 100-metersbeltet, ettersom det er generelt varierende fagkompetanse mellom kommunene i fylket. I Færder kommune blir blant annet alle dispensasjonsvedtak vedtatt politisk, og kan dermed bli påvirket av den politiske sammensetningen. Det er derfor sentralt at Fylkesmannen aktivt bruker sin rolle som bindeledd mellom stat og kommune og sikrer ivaretagelsen av verdier av nasjonal interesse der kommunene gjennomfører dispensasjonsvedtak.

Dette fører meg til konklusjonen til underproblemstilling 3: *Hvordan påvirkes dispensasjonspraksisen til kommunen i 100-metersbeltet av overordnede føringer?*

Til tross for at dispensasjonspraksisen i stor grad vil bli påvirket av den politiske sammensetningen vil det samtidig være overordnede føringer som setter rammer for dette. Dette skyldes at den offentlige forvaltningen i Norge er organisert i et hierarki. I Færder kommune blir dispensasjonspraksisen påvirket av den regionale kystsoneplanen for Vestfold. Dersom kommunen vedtar dispensasjon som er strid med føringene gitt i planen har Fylkesmannen mulighet til å fremme klage til vedtaket. Kommunens dispensasjonspraksis blir altså i stor grad påvirket av overordnede føringer.

8. Avslutning

Med utgangspunkt i besvarelsen av underproblemstillingene i kapittel 7 vil jeg avslutningsvis besvare hovedproblemstillingen:

Hvordan håndterer Færder kommune bruk av dispensasjoner med hensyn til fastsetting av byggegrense mot sjø og overordnede føringer?

Mine funn viser at Færder kommune vektlegger at tiltak skal ha samlede positive konsekvenser i sin behandling av dispensasjonssøknader i 100-metersbeltet. Dette er i samsvar med vilkår for innvilgelse av dispensasjoner gitt i plan- og bygningsloven § 19-2 (i tråd med vilkår etter § 19-2). Gjennom samtaler med representanter fra kommunen kom det også frem at kommune er restriktive i sin dispensasjonspraksis i sonen mellom sjø og byggegrense, men er mer liberale i sonen mellom byggegrense og 100-metersgrensen. Representanter fra overordnede forvaltningsmyndigheter understrekte derimot viktigheten av at det fortsatt er en del begrensninger i denne sonen fastsatt i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Mine funn viser også at overordnede myndigheter har en viktig rolle som kontrollorgan til kommunenes forvaltning av 100-metersbeltet, gjennom sin myndighet til å fremme klage på dispensasjonsvedtak og innsigelse til plan.

Som vist i denne er oppgaven er forvaltningen av 100-metersbeltet kompleks og sammensatt av juridiske rammer og overordnede føringer. I plan- og bygningsloven av 2008 er det lagt stor vekt på fleksibilitet med hensyn til kommunenes planlegging. Det er sentralt at kommunene selv skal kunne tilpasse planredskapene til de stedege behovene. Funnene i oppgaven viser likevel at planhierarkiet står sterkt i den norske forvaltningen, og kommunene må holde seg innenfor rammene gitt i overordnede føringer.

Oppgaven har gitt et innsyn i utfordringene knyttet til dispensasjonspraksisen til én kommune i 100-metersbeltet langs sjø. Det er likevel et behov for å undersøke dette temaet videre i fremtidige oppgaver for andre kommuner i Oslofjordregionen. Oppgaven har blitt avgrenset til å omhandle byggegrense fastsatt gjennom kommuneplanens arealdel, og ikke byggegrense fastsatt gjennom reguleringsplan. Reguleringsplaner har en annen detaljeringsgrad enn kommuneplanens arealdel, og muliggjør andre vurderinger enn for byggegrense fastsatt i kommuneplanens arealdel. Byggegrense mot sjø fastsatt i reguleringsplaner åpner en interessant miljørettslig diskusjon rundt enkeltvedtak vs. vedtak som denne oppgaven grunnet avgrensninger ikke har gått nærmere inn på. Videre er det også potensiale for fremtidige

oppgaver å undersøke hvordan utskiftning av den politiske ledelsen i kommuner gjennom kommunevalg påvirker dispensasjonspraksis.

Kommuneplanens arealdel er sentral i kommuners forvaltning av 100-metersbeltet, blant annet fordi byggegrense mot sjø fastsettes i denne planen. Arealdelen er en sektorovergripende plan som beskriver kommunens ønsker rundt fremtidig utnyttelse av kommunens arealer. Det er sentralt at endringer skjer gjennom plan, og ikke gjennom en utbredt dispensasjonspraksis. Gjennom intervju presentert i denne oppgaven er det kommet frem at det er flere utfordringer ved dagens arealplan i Færder kommune. Blant annet er arealdelen sammensatt av to delplaner fra tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune som ble sammenslått i 2018. Arbeidet med utformingen av den nye kommuneplanens arealdel er igangsatt, og det vil være særlig interessant å følge hvordan Færder kommune løser disse utfordringene.

9. Kilder

Bryman, A. (2004). *Social research methods*. 2. utg. New York: Oxford University Press Inc.

Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4 utg. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor – Instrument, kultur, myte*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Fylkesmannen. (2018). *Slik er vi organisert - Oversikt over organisasjonen, ledelse og faggruppeledere*. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/vestfold-og-telemark/om-oss/organisasjonen/> (Hentet: 24.04.2020)

Fylkesmannen. (2020). *Om oss*. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/>. (Hentet: 24.04.2020)

Færder kommune. (u.å.a). *Organisasjonskart*. Tilgjengelig fra: <https://www.færder.kommune.no/tjenester/færder-kommune/fakta-om-færder/organisasjonskart/> (Hentet: 04.05.2020)

Færder kommune. (u.å.b). *Kommuneplan*. Tilgjengelig fra: <https://www.færder.kommune.no/tjenester/plan-kart-bygg-og-eiendom/arealplanlegging/kommuneplan/> (Hentet: 07.04.2020)

Færder kommune. (2018). *Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommunedelplankart Nøtterøy og kommunedelplankart Tjøme*. Tilgjengelig fra: <https://www.færder.kommune.no/f/p1/ifc142138-ccf8-4f8e-91b1-e6c380eede7a/færder-kommuneplanbestemmelser-etter-innsigelse.pdf>

Færder kommune. (2020). *Revisjon av kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra: <https://www.færder.kommune.no/politikk-samfunn-og-organisasjon/samfunn/samfunnsutvikling/kommuneplan/revisjon-av-kommuneplanens-arealdel.29498.aspx> (Hentet 13.03.2020)

Google maps. (2020). *Søkeord: Vestfold og Telemark fylke*. (Hentet: 14.03.2020)

Hansen, G., S., Aarsæther, N. (2018). *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?*. Oslo: Universitetsforlaget

Harvold, K., Stokke, K. B., Tesli, A. (2015). *Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Samarbeidsrapport NIBR/NMBU. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Johannesen, A., Tufte, P. A. (2002). *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/npad/id2361191/>

- Lundbo, S. (2020). Færder, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/F%C3%A6rder> (Hentet: 13.03.2020).
- Maxwell, J.A. (2013). *Qualitative Reseach Design – An interactive approach*. 3. Utg. George Mason University: SAGE Publications Inc.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Veileder T-1476. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf>
- Mæhlum, L. (2020). Vestfold og Telemark, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Vestfold_og_Telemark (Hentet: 14.03.2020)
- Nøtterøy kommune. (2010). *Turkart*. Tilgjengelig fra: https://www.færder.kommune.no/f/p1/i7eaa3fea-3d36-4f32-9379-3c082d855266/turkart_noetteroey.pdf
- Nøtterøy kommune. (2015a). *Kommuneplan 2014-2026 – byggegrense mot sjø*. Kommuneplanutvalget, saksnummer 004/15. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.v-man.no/ny/wfdocument.ashx?journalpostid=2015008960&dokid=437587&versjon=4&variant=P&>
- Nøtterøy kommune. (2015b). *Temakart – Kommuneplanens arealdel 2014-2026*. Kommuneplanutvalget, saksnummer 004/15, vedlegg. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.v-man.no/ny/wfdocument.ashx?journalpostid=2015008960&dokid=437656&versjon=1&variant=A&>
- Ot.prp. nr. 32. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>
- Plan- og bygningsloven. *Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Regjeringen. (2019). *Nye fylker*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/> (Hentet: 14.03.2020)
- Representant fra fylkesmannens miljøavdeling. (2020). *Intervju med en representant som tidligere var ansatt ved fylkesmannen i Vestfold*. Tønsberg (03.03.2020)
- Representant fra fylkeskommunen. (2020). *Intervju med en representant fra Vestfold og Telemark fylkeskommune*. Tønsberg (19.02.2020)
- Representanter fra kommuneadministrasjonen. (2020). *Intervju med to representanter fra byggesaksavdelingen i Færder kommune*. Nøtterøy (05.03.2020). *Personlig e-post* (05.05.2020)
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Dokument nr. 3:11 (2006-2007). Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2006-2007/dok_3_11_2006_2007.pdf

- Riksrevisjonen. (2013). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av stortinget*. Dokument nr. 3:1 (2013-2013). Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dokumentbase_3_1_2012_2013.pdf
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Dokument 3:7 (2018-2019). Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2018-2019/dok-3-7-2018-2019.pdf>
- Ryvarden, L. (2018). Færder nasjonalpark, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/F%C3%A6rder_nasjonalpark (Hentet: 14.03.2020)
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sivilombudsmannen. (2015). *Dispensasjon fra bestemmelse om utnyttelsesgrad i reguleringsplan*. Sak 2015/1365. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-fra-bestemmelse-om-utnyttelsesgrad-i-reguleringsplan/>
- Sivilombudsmannen. (2019). *Manglende søknad om dispensasjon fra kommuneplanenes byggegrense i strandsonen*. Sak 2018/4012. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/manglende-soknad-om-dispensasjon-fra-kommuneplanens-byggegrense-i-strandsonen/>
- SSB. (u.å.a). *Kommunefakta Færder – 3811 (Vestfold og Telemark)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/faerder> (Hentet 13.03.2020)
- SSB. (u.å.b). *Resultat av byggesøknadsbehandling i områder med ulike restriksjoner, etter vedtakstype og resultater (K) 2015-2019*. Kildetabell 12685. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12685>
- SSB. (2019). *Byggeaktivitet i strandsonen – tabell 1: Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø (saltvann) utenom tettsteder. Antall*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsone/aar>
- Stokke, K. B., Hanssen, H., Hovik, S. (2006). *Kommunal kystsoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. Rapport 2006:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E., Skogheim, R. (2008). *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*. 2:2008
- Sæter, M., Sterri, A. B. (2015). *Innholdsanalyse*, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/innholdsanalyse> (Hentet 02.04.2020)
- Thuesen, N. P., Thorsnæs, G., Røvik, S. (2020). *Norge*, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Norge> (Hentet: 20.03.2020)
- Vestfoldkart. (u.å). *Færder kommune. Kartlag: kommuneplan*. Tilgjengelig fra: <https://kart.tonsberg.kommune.no/webinnsyn/help/javascriptFrameset.asp>

Vestfold fylkeskommune. (2014a). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/globalassets/vtfk/dokumenter/samfunnsutvikling-internasjonalisering-og-klima/samfunn-og-plan/regionale-planer/kystsoneplanen/regional-plan-for-kystsonen.pdf> (Hentet 08.04.2020)

Vestfold fylkeskommune. (2014b). *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold – Delrapport til regional plan for kystsonen i Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://nyweb.vfk.no/globalassets/planportalen/dokumenter/nasjonaleregionale-hensyn/endelig-versjon-17-09-2014-veileder-om-fastsetting-av-byggegrenser-i-100.pdf> (Hentet 08.04.2020)

Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2020a). *Befolkning*. Oppdatert 09.03.2020. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/meny/om-regionen/analyse/befolkningsutvikling/> (Hentet: 14.03.2020)

Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2020b). *Verdiskaping og næringsutvikling*. Sist oppdatert 11.03.2020. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/meny/om-regionen/analyse/verdiskaping-og-naringsutvikling/> (Hentet: 14.03.2020)

Wæhle, E., Dahlum, S. (2018). Case-studie, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/case-studie> (Hentet: 02.04.2020)

10. Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide for representant fra tidl. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

- 1) Hva er dine daglige arbeidsoppgaver?
- 2) Hvor lenge har du jobbet i fylkesmannen, og hva gjorde du tidligere?
- 3) Hvordan er det generelt å jobbe med saker i strandsonen?
- 4) Hva vil du si er de største utfordringene for byggesaker i strandsonen?

- 5) Generelt om fastsetting av annen byggegrense
 - a. Hvilken oppfatning har du av kommunenes praksis når det gjelder fastsetting av egne byggegrenser i strandsonen?
 - b. Bidrar dere med veiledning til kommuner som ønsker det til dette? Hvis ja, hvordan har erfaringene vært med dette? Hva er det kommunene ønsker veiledning på?

- 6) Om dispensasjonspraksis
 - a. Hva vil du si er de største utfordringene rundt kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonen?
 - b. Har du sett en utvikling eller trender i omfanget av saker som gjelder strandsonen?
 - c. Gjøres det noen tiltak for å påvirke antall dispensasjonssaker på kommunalt nivå?

- 7) Om overordnede føringer
 - a. Hvordan opplever du at den regionale kystsoneplanen for Vestfold har fungert i praksis?
 - b. Hvilke erfaringer har du rundt kommunenes bruk av Veileder for fastsetting av byggegrense langs sjøen?
 - c. Har det vært noen utfordringer knyttet til kommunenes bruk av den regionale kystsoneplanen og veilederen?
 - d. Hvordan opplever du samarbeidet mellom kommunen og Fylkesmannen?

- 8) Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 2: Intervjuguide for representant fra fylkeskommunen i Vestfold og Telemark

- 1) Hva er dine daglige arbeidsoppgaver/tittel?
- 2) Hvor lenge har du hatt jobben din, og hva gjorde du tidligere?
- 3) Hvordan er det generelt å jobbe med saker som gjelder strandsonen?
- 4) Hva vil du si er de største utfordringene for strandsonen?

- 5) Om samhandling med kommuner og Fylkesmannen
 - a. Hvordan oppleves samarbeidet i regionalt planforum?
 - b. Hvordan balanseres de ulike motstridende interessene?
 - c. Diskuteres ofte saker i strandsonen? Hva er det i så fall som diskuteres?
 - d. Hvordan oppleves samarbeidet med Fylkesmannen og kommunene?

- 6) Om fastsettelse av annen byggegrense og dispensasjon
 - a. Hvordan opplever du at veilederen om fastsetting av annen byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold fungerer?
 - b. Hvilke utfordringer ser dere knyttet til at kommunenes forvaltningspraksis i 100-metersbeltet?
 - c. Hvilke trender ser du i dispensasjonspraksisen i strandsonen i fylkeskommunen?
 - d. Hvordan påvirkes kommunenes dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet av overordnede føringer (SPR og regional kystsoneplan)?

- 7) Om regional plan for kystsonen i Vestfold
 - a. Hva vil du si er kjernen i planen, hva er det mest sentrale?
 - b. Hvordan var arbeidet med å utarbeide planen med tanke på kommuner med ulik forvaltningspraksis i 100-metersbeltet?
 - c. Hvordan påvirker den regionale planen kommuners planleggingen i 100-metersbeltet? Har det ført til endringer i dispensasjonspraksis?
 - d. Hvordan opplever du aktualiteten av planen?
 - e. Skal den regionale planen eller veilederen revideres i nærmeste fremtid? Hvorfor/Hvorfor ikke? Hvis ja, hvilke hensyn kommer til å vektlegges?

- 8) Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 3: Intervjuguide for representanter fra byggesaksavdelingen i Færder kommune

- 1) Hva er dine daglige arbeidsoppgaver?
- 2) Hvor lenge har du jobbet i kommunen, og hva gjorde du tidligere?
- 3) Hvordan er det generelt å jobbe med saker i strandsonen i Færder?
- 4) Hva vil du si er de største utfordringene for byggesaker i strandsonen i kommunen?

- 5) Om fastsettelse av annen byggegrense
 - a. Hvordan fastsettes annen byggegrense i praksis?
 - b. Er det noen utfordringer knyttet til dette?
 - c. Hvilke hensyn/kriterier ligger bak når man fastsetter annen byggegrense?
 - d. Hvordan påvirkes fastsettingen av annen byggegrense av politikk?

- 6) Om dispensasjonspraksis
 - a. Hvordan behandles dispensasjonssøknader der hvor det er satt annen byggegrense?
 - b. Hvordan har utviklingen i antall dispensasjonssøknader vært de siste årene? Er det noen merkbare forskjeller fra før og etter kommunesammenslåingen?
 - c. Hvordan er praksisen for å sette vilkår til dispensasjonen? Hva må være til stede for at dette skal gjøres?
 - d. Har du noen tanker om hvilke bestemmelser det skal dispenseres fra i tilfeller der annen byggegrense er fastsatt?

- 7) Om statlige og regionale føringer
 - a. Hvordan er det å forholde seg til overordnede føringer som SPR og regional kystzoneplan?
 - b. Hvordan brukes dette i praksis?
 - c. Har du merket noen forskjell i byggesakene (type/antall) etter at den regionale kystzoneplanen ble vedtatt?
 - d. Hvordan opplever du samarbeidet med fylkeskommunen og fylkesmannen?

- 8) Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway