



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Mange av dispensasjonssøknadene innvilges: Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen i 2020

Many Exemption Applications Get Granted: Færder
Municipality's Exemption Practice in the Coastal
Zone in 2020

Hanne Korsvold
By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine fem år som student i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) i Ås. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet våren 2021 ved fakultet for landskap og samfunn.

Det er flere som fortjener en spesiell takk. Først og fremst vil jeg takke min hovedveileder, førsteamanuensis Knut Bjørn Stokke, og min biveileder, dosent Fredrik Holth. Dere har vært til stor hjelp med deres gode tilbakemeldinger og engasjerende diskusjoner. Takk til alle informantene som har stilt opp og beriket oppgaven med sine synspunkter og erfaringer med Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen.

Takk til familien for oppmuntring og støtte. Spesielt takk til pappa og Helene for korrekturlesning. Takk til kollektivet: Andrea, Marie og Helene, som også har skrevet master denne våren. Masterskriving hadde ikke blitt det samme uten Drømmekollektivet.

Det har vært helt fantastisk å være student i Ås. Takk til jentene på håndballaget for alle treninger, kamper og festlige minner. Avslutningsvis ønsker jeg å si tusen takk til Foreningen Hunkatten for noen av de morsomste årene i mitt liv.

Ås, 31. mai 2021

Hanne Korsvold

Sammendrag

I Norge har det vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen siden 1965. I et forsøk på å forhindre ytterligere nedbygging og privatisering av strandsonen, ble byggeforbudet strammet inn i den nye plan- og bygningsloven av 2008. Til tross for innstrammingen av byggeforbudet, viser tall fra SSB at det fortsatt er høy byggeaktivitet i strandsonen. De fleste tiltak i strandsonen godkjennes gjennom dispensasjonsvedtak fattet av landets kommuner. Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i Lindesnes, Askøy og Kragerø avdekket at kommunene innvilget dispensasjon i 85 % av tilfellene det ble omsøkt. Dette til tross for at lovforarbeidene til plan- og bygningsloven har fastslått at det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging i strandsonen, spesielt i områder med stort utbyggingspress.

Oppgaven tar utgangspunkt i Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen, begrenset til året 2020. Færder, som ligger i Vestfold og Telemark fylke, er en øykommune i Oslofjorden. Kommunens forvaltning av kystsonen baserer seg blant annet på de retningslinjer som er fastsatt i *Regional plan for kystsonen i Vestfold* fra 2014.

Oppgaven søker å belyse i hvilken grad Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen er forenlig med plan- og bygningsloven, og om overordnede myndigheter bidrar med tilstrekkelig veiledning i saksbehandlingen. Dette er undersøkt med utgangspunkt i følgende underproblemstillinger:

1. Er Færder kommunes praksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningslovens intensjoner?
2. I hvilken grad blir kravet om begrunnelse av dispensasjonsvedtak fulgt opp av kommunen?
3. I hvilken grad får kommunen veiledning fra overordnede myndigheter til å utøve en riktig praksis?
4. Har fastsetting av byggegrense langs sjø gjort det enklere for kommunen å behandle dispensasjonssøknader i strandsonen?

I undersøkelsen er det foretatt semistrukturerte intervjuer av representanter fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Færder kommune og tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Det er gjort dokumentstudier av kommuneplanens arealdel for Færder

kommune og av den regionale kystsoneplanen for Vestfold. I tillegg er det gjennomført et dokumentstudie der Færder kommunes dispensasjonsvedtak i 2020 har blitt undersøkt.

I løpet av 2020 traff Færder kommune en rekke dispensasjonsvedtak, hvorav 84 % av dispensasjonssøknadene som berørte strandsonen ble innvilget. Funnene i denne oppgaven indikerer at Færder kommune, med enkelte unntak, har truffet en rekke vedtak som er forenlig med plan- og bygningsloven. Likevel bør fortsatt andelen dispensasjonsinnvilgelser i strandsonen reduseres for å bremse nedbyggingen og privatiseringen av Færder kommunes strandsoner. Funnene avdekker at det er behov for en høyere grad av samordning mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, men også mellom kommunens planvirksomhet og byggesaksvirksomhet, for at utviklingen i strandsonen skal gå i ønsket retning.

Summary

Since 1965, there has been a general building ban in the 100-meter zone along the sea in Norway. To further prevent the privatization of the shoreline, the building ban became strengthened in the new Planning and Building Act of 2008. Despite the tightening of the building ban, data from Statistics Norway show that there still is high construction activity in the coastal zone. Most construction measures in the coastal area are approved through exemptions from zoning plans or the rule of law in the Planning and Building Act, decided by the country's municipalities. The Parliamentary Ombudsman's investigations of exemptions in the coastal zone of Lindesnes, Askøy, and Kragerø municipalities, show that their administrations granted exemptions in 85% of the cases an exemption was applied.

This thesis is developed on Færder municipality's exemption practice in the coastal zone, limited to 2020. Færder is an island municipality in the Oslofjord, located in Vestfold and Telemark county. The municipality's management of the coastal area must comply with the guidelines stipulated in the *Regional Plan for the Coastal Zone in Vestfold*.

The assignment seeks to elucidate whether Færder municipality's exemption practice in the coastal zone is compatible with the Planning and Building Act and if superior authorities contribute with sufficient guidance in the municipality's management of exemptions. The investigation is based on the following subproblems:

1. Is Færder municipality's practice in the coastal zone compatible with the intentions of the Planning and Building Act?
2. To what extent is the municipality's requirement of justification of exemption decisions enforced?
3. To what extent does the municipality get guidance from superior authorities to exercise proper practice in the coastal zone?
4. Has the determination of "other building restrictions" made it easier for the municipality to process exemption applications?

In the study, semi-structured interviews of representatives from the County Governor of Vestfold and Telemark and Færder municipality were conducted. Also, document studies of Færder municipality's municipal plan and the regional coastal zone plan for Vestfold were

carried out. In addition, a document study has formed the framework of Færder municipality's exemption decisions through 2020.

During 2020, Færder municipality made several positive exemption decisions concerning building measures in the coastal zone. Approximately 84 % of the exemption cases that affected the coastal zone were granted. The findings indicate that Færder municipality, with some exceptions, has made several administrative decisions that are compatible with the Planning and Building Act. Nevertheless, the proportion of coastal area exemption grants should be further reduced to slow down the demolition and privatization of Færder municipality's coastal area. The data reveal that it is required to have better coordination both between the municipality and the County Governor of Vestfold and Telemark, but also internally between the municipality's planning department and building department.

Innhold

Forord	i
Sammendrag	ii
Summary	iv
Figurliste.....	ix
1. Innledning.....	1
1.1 Tema og bakgrunn	1
1.2 Problemstillinger.....	3
1.3 Avgrensninger og presiseringer	5
1.4 Oppgavens oppbygning	6
2. Teori og kunnskapsstatus	7
2.1 Innledning	7
2.2 Samordning i planlegging.....	7
2.3 Kunnskapsstatus.....	10
2.3.1 Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i Mandal, Kragerø og Askøy kommuner	11
2.3.2 Intensjonen med dispensasjonsbestemmelsen	15
2.3.3 <i>Et studium av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense langs sjø</i>	17
3. Juridiske rammer	19
3.1 Plan- og bygningsloven 2008	19
3.1.1 Det norske plansystemet	19
3.1.2 Planlegging på nasjonalt nivå	20
3.1.3 Planlegging på regionalt nivå.....	21
3.1.4 Planlegging på kommunalt nivå: Kommuneplanens arealdel.....	23
3.1.5 Plan- og bygningsloven kapittel 12: Reguleringsplan	25
3.1.6 Plan- og bygningsloven § 1-8: Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag	27
3.1.7 Plan- og bygningsloven kapittel 19: Dispensasjon	27
4. Metode.....	31
4.1 Innledning	31
4.2 Valg av metode	31

4.3 Casestudie	32
4.4 Datainnsamling	32
4.4.1 Dokumentanalyse.....	32
4.4.2 Semistrukturerte intervjuer	33
4.5 Kvalitativ dataanalyse.....	34
4.6 Kvantitativ dataanalyse.....	35
4.7 Feilkilder.....	35
4.8 Reliabilitet og validitet.....	37
4.9 Etske avveininger.....	39
5. Resultater.....	41
5.1 Innledning	41
5.2 Dokumentstudium.....	41
5.2.1 Regional plan for kystsonen i Vestfold	41
5.2.2 Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommunedelplankart Nøtterøy og kommunedelplankart Tjøme	43
5.2.3 Dispensasjonsvedtak i Færder kommune i 2020	46
5.3 Semistrukturerte intervjuer	49
5.3.1 Dispensasjonspraksis i strandsonen i Færder kommune og kommunens vurderinger ved saksbehandlingen	50
5.3.2 Utfordringer	55
5.3.3 Samordning mellom Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Færder kommune.....	56
5.3.4 Fastsetting av byggegrense langs sjø – har det utgjort en forskjell?	58
6. Diskusjon.....	60
6.1 Innledning	60
6.2 Er Færder kommunes praksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningslovens intensjoner?	60
6.3 I hvilken grad blir kravet om begrunnelse av dispensasjonsvedtak fulgt opp av kommunen? ...	63
6.4 I hvilken grad får kommunen veiledning fra overordnede myndigheter til å utøve en riktig praksis?	66
6.5 Har fastsetting av byggegrense langs sjø gjort det enklere for kommunen å behandle dispensasjonssøknader?	67
6.6 Besvarelse av hovedproblemstilling og konklusjon	70

7. Avslutning	74
7.1 Avsluttende refleksjoner og forslag til videre forskning	74
8. Kilder.....	76
Vedlegg 1. Intervjuguide - Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Miljøvernavdelingen ...	80
Vedlegg 2. Intervjuguide – Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Justis- og vergemålsavdelingen	81
Vedlegg 3. Intervjuguide Færder kommune, byggesaksavdeling	82
Vedlegg 4. Intervjuguide – representant fra tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	83

Figurliste

Figur 1: Det norske plansystemet er ikke et absolutt hierarki.....	s. 20
Figur 2: Oversikt over forholdet mellom antall dispensasjonssøknader i strandsonen, innvilgelser og avslag.....	s. 47
Figur 3: Oversikt over typer tiltak i strandsonen.....	s. 49

1. Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Kampen om strandsonearealene i Norge fører stadig til konflikter. Strandsonen langs sjø har stor betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Samtidig er strandsonen et attraktivt område for boliger, fritidsboliger og næringsvirksomhet (Bugge, 2015, s. 239). For å ivareta naturverdier og friluftsinnteresser, har det siden 1965 vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, men utviklingen går likevel fortsatt i feil retning (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 30). I dag er det generelle byggeforbudet nedfelt i Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008, heretter plan- og bygningsloven, § 1-8, som er en innstrammet versjon av forbudet som var gjeldende i plan- og bygningsloven av 1985 (Bugge, 2015, s. 239).

Selv om plan- og bygningsloven oppstiller et byggeforbud i 100-metersbeltet, finnes det fortsatt unntak fra regelen. Unntakene er nærmere beskrevet i plan- og bygningsloven § 1-8 tredje og fjerde ledd. For det første kan kommunen åpne for utbygging nærmere sjøen gjennom «annen byggegrense» i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. § 1-8 tredje ledd. Da vil reguleringsplanen eller kommuneplanen gjelde fremfor byggeforbudet i 100-metersbeltet. Ifølge bestemmelsens fjerde ledd kan kommunen i kommuneplanens arealdel også tillate oppføring av bygninger i strandsonen som skal tjene primærnæringene. I tillegg har kommunen adgang til å dispensere fra byggeforbudet og egne reguleringsplaner i enkeltsaker, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Å gi dispensasjon til et tiltak innebærer at kommunen gir tiltakshaver eller søker tillatelse til å fravike arealplan, planbestemmelse eller lovbestemmelse. Kommunen har dermed blitt tildelt et stort ansvar av lovgiver i forhold til hvordan de ønsker å forvalte de verdifulle nasjonale interessene i strandsonen langs sjøen.

Det søkes ofte om dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. I 2019 behandlet kommunene i Norge totalt 973 søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet utenom tettsteder (SSB, 2020). Av disse sakene ble 278 søknader innvilget i samsvar med plan, mens 606 søknader ble innvilget ved dispensasjon (ibid.). Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i kommunene Lindesnes, Askøy og Kragerø har avdekket bekymringsverdige funn (Sivilombudsmannen, 2021b). Undersøkelsen viste blant annet at 85

% av dispensasjonssøknadene innvilges og at vedtakene inneholder mangelfulle vurderinger og begrunnelser (ibid.). Dette skjer til tross for at lovforarbeidene til plan- og bygningsloven slår fast at det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging i strandsonen, spesielt i områder med stort utbyggingspress (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 243).

Det er ikke ønskelig med en praksis der det stadig gis dispensasjoner ved enkeltvedtak. En slik praksis både uthuler byggeforbudet og svekker kommunens arealplaner som overordnet styringsverktøy (Statsforvalteren, 2020a). Det gir dårlig forutsigbarhet for grunneiere og tiltakshavere, og sikrer heller ikke den nødvendige informasjonen og medvirkningen som en får gjennom planprosesser med kommuneplan eller reguleringsplan som resultat (ibid.). I tillegg fører en overbruk av dispensasjoner som virkemiddel til at turstier og friområder i strandsonen gradvis bygges ned (ibid.). Kommunen har med andre ord en viktig rolle i hvordan strandsonen utvikles. I denne oppgaven ønsker jeg derfor å undersøke Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen, herunder om kommunens bruk av dispensasjoner er forenlig med plan- og bygningsloven, og om Statsforvalteren i Vestfold og Telemark bidrar med tilstrekkelig veiledning i kommunens saksbehandling.

«Tjøme-saken» har fått stor oppmerksomhet de siste årene (Holm, 2021a). Kort fortalt har det blitt avslørt kritikkverdige forhold i byggesaksavdelingen i tidligere Tjøme kommune (nå Færder kommune). Våren 2019 tok Økokrim ut tiltale mot to personer, en arkitekt og en tidligere byggesaksleder i Tjøme kommune (Holm, 2021b). Både arkitekten og byggesakslederen ble tiltalt for korrupsjon, og den 18. mars 2021 falt dommen (Holm, 2021a; Holm, 2021b). Begge ble dømt til åtte måneders ubetinget fengsel for grov korrupsjon (Brevik, 2021). I tillegg ble en byggesaksbehandler, som også har vært byggesaksleder i kommunen, dømt til å betale en bot på 20.000 kroner for å ha feilbehandlet flere byggesaker mens han var ansatt i Tjøme kommune (ibid.).

Masteroppgaven kommer ikke til å ta for seg de kritikkverdige forhold som har foregått i byggesaksavdelingen til Tjøme kommune, men samtidig er det viktig å ha kjennskap til historien. Den 1. januar 2018 ble nemlig Tjøme og Nøtterøy kommune slått sammen til Færder kommune (Regjeringen, 2016), som denne oppgaven skal handle om. Færder kommune ligger i Oslofjorden i Vestfold og Telemark fylke, og grenser til Tønsberg kommune i nord. Kommunen består av 653 øyer og holmer, og utgjør derfor et attraktivt reisemål for badegjester om sommeren (Lundbo, 2020). I sommermånedene øker vanligvis

befolkningen med vel 15000 på grunn av alle hyttene og sommerhusene i kommunen (ibid.). Kystsonen i Vestfold generelt tiltrekker mye menneskelig aktivitet og det er et stort press på disse verdifulle arealene. I 2014 ble derfor *Regional plan for kystsonen i Vestfold* vedtatt (Vestfold fylkeskommune, 2014a). I forbindelse med utarbeidelse av den nye regionale planen, ble også *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold* utarbeidet og vedtatt (Vestfold fylkeskommune, 2014b). Færder kommune må i sin planlegging og byggesaksvirksomhet forholde seg til de retningslinjer som er fastsatt i kystzoneplanen. Samtidig har alle kystkommunene i tidligere Vestfold fastsatt annen byggegrense langs sjø ved hjelp av veilederen. Dette er forhold som gjør at Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen er spesielt interessant å undersøke nærmere. For å belyse dispensasjonspraksis i strandsonen er derfor Færder kommune godt egnet som case-område i denne oppgaven.

Min masteroppgave føyer seg inn i en rekke andre masterstudier om kommunal forvaltning av strandsonen i tidligere Vestfold fylke. Vaage (2020) studerte også Færder kommunes dispensasjonspraksis, men i lys av fastsetting av byggegrense langs sjø. Hage (2017) undersøkte kommuneplanens arealdel for Larvik med fokus på håndtering av Statlige planretningslinjer for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser langs sjø, mens Gjølberg (2017) undersøkte håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av annen byggegrense som virkemiddel i Sarpsborg og Sandefjord kommune. Temaet for oppgaven er med andre ord svært aktuelt, og bidrar med å bygge opp kunnskap om hvordan strandsoneforvaltning etter plan- og bygningsloven fungerer i praksis.

1.2 Problemstillinger

I denne oppgaven vil jeg undersøke i hvilken grad Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen er forenlig med plan- og bygningsloven, med utgangspunkt i dispensasjonsvedtak fattet av Færder kommune i 2020. Samtidig vil jeg undersøke om Statsforvalteren i Vestfold og Telemark bidrar med tilstrekkelig veiledning i kommunens saksbehandling. Med utgangspunkt i dette har jeg utarbeidet følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad er Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningsloven, og bidrar overordnede myndigheter med tilstrekkelig veiledning i saksbehandlingen?

For å kunne besvare hovedproblemstillingen har jeg delt den inn i fire underproblemstillinger med mål om å bidra til et nyansert svar.

Underproblemstilling 1

Er Færder kommunes praksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningslovens intensjoner?

Den første underproblemstillingen ligner på hovedproblemstillingen. Med denne underproblemstillingen er målet å undersøke Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen nærmere, begrenset til året 2020. Ved hjelp av teori og egne undersøkelser, skal det undersøkes om praksisen er forenlig med plan- og bygningslovens intensjoner om en mer planstyrt utvikling i strandsonen. Dette innebærer at utviklingen skal skje gjennom plan, ikke gjennom enkeltvedtak i form av dispensasjoner. I tillegg presiserer lovens forarbeider at det skal mye til for at dispensasjon skal kunne gis i strandsonen.

Underproblemstilling 2

I hvilken grad blir kravet om begrunnelse av dispensasjonsvedtak fulgt opp av kommunen?

Den andre underproblemstillingen har som mål å undersøke Færder kommunes begrunnelser av dispensasjonsvedtak i strandsonen nærmere. Underproblemstillingen retter seg mot kravet om begrunnelse av vedtak som oppstilles i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 1967 (forvaltningsloven) § 24 og i dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven, jf. § 19-2. Ettersom dispensasjon til et tiltak innebærer at tiltakshaver får tillatelse til å fravike arealplan, planbestemmelse eller lovbestemmelse, stilles det derfor strenge krav til kommunens begrunnelse av dispensasjonsvedtak.

Underproblemstilling 3

I hvilken grad får kommunen veiledning fra overordnede myndigheter til å utøve en riktig praksis?

Selv om kommunen har fått vid adgang fra lovgiver til å forvalte egne arealer, spiller overordnede myndigheter en viktig rolle som kontrollorgan. Denne underproblemstillingen har som mål å undersøke hvordan Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kontrollerer Færder kommunes vedtak, og i hvilken grad de bistår kommunens byggesaksvirksomhet med veiledning i dispensasjonsspørsmål.

Underproblemstilling 4

Har fastsetting av byggegrense langs sjø gjort det enklere for kommunen å behandle dispensasjonssøknader i strandsonen?

Denne underproblemstillingen har som mål å undersøke om fastsetting av byggegrense langs sjø har gjort det enklere for Færder kommune å behandle dispensasjonssøknader i strandsonen. Underproblemstilling 4 vil samtidig bidra til å kartlegge om byggesaksvirksomheten i Færder kommune har blitt godt nok involvert i prosessen med å fastsette byggegrensen i kommuneplanarbeidet eller ikke.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

I oppgaven er det hovedsakelig plan- og bygningsloven av 2008 som vil bli behandlet. Forvaltningsloven av 1967 vil bli nevnt i tilfeller der den har relevans. Selv om strandsoneproblematikk og dispensasjoner også berøres av sektorlover som naturmangfoldloven og friluftsløven, har det vært nødvendig å avgrense oppgaven på dette området.

Det hadde vært interessant å undersøke Færder kommunes dispensasjonssaker fra flere år enn kun 2020. Det ville gitt en oversikt over hvordan kommunens dispensasjonspraksis har utviklet seg over tid. Samtidig ville det gjort feltarbeidet langt mer omfattende enn det som oppgavens omfang tillater. Oppgaven er derfor avgrenset til kun å omfatte dispensasjonssaker behandlet av kommunen i året 2020.

I oppgaven bruker jeg ofte begrepet «kystsonen» når jeg refererer til *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. I tillegg brukes ofte begrepet «veilederen» når jeg refererer til *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold*.

I oppgaven henviser jeg til «dispensasjonsbestemmelsen». I disse tilfellene er det tale om plan- og bygningsloven § 19-2. Ved henvisning til «byggeforbudet», er det snakk om plan- og bygningsloven § 1-8 eller byggeforbudet foran fastsatt byggegrense langs sjø.

Med mindre annet er presisert, bruker jeg i flere tilfeller benevnelsen «Statsforvalteren» i tilfeller der jeg snakker om Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Statsforvalteren har stor forbokstav ved henvisning til et konkret embete, som for eksempel Statsforvalteren i Vestfold

og Telemark eller Statsforvalteren i Agder. Der det er snakk om forvaltningsorganet generelt, brukes statsforvalteren med liten forbokstav. Den 1. januar 2021 fikk statsforvalteren et nytt og kjønnsnøytralt navn. Derfor bruker jeg benevnelsen «fylkesmannen» ved henvisning til vedtak som ble fattet av statsforvalteren før 1. januar 2021. De samme regler for stor og liten forbokstav gjelder for fylkesmannen som for statsforvalteren. I flere tilfeller brukes benevnelsene «Sivilombudsmannen» og «Ombudsmannen» om hverandre. Dette er benevnelser som brukes for å henvise til kontrollorganet Sivilombudsmannen. Der det er snakk om selve sivilombudsmannen, Hanne Harlem, brukes liten forbokstav.

«Strandsone» er et begrep som benyttes ofte i oppgaven. I *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* defineres strandsone som «*de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig*» (Regjeringen, 2011, s. 8). Begrepet brukes ved henvisning til de områder som befinner seg foran 100-metersbeltet langs sjøen.

Direkte siteringer er markert i kursiv med anførselstegn, mens lengre sitater er markert med kursiv, innrykk og mindre linjeavstand. Der det henvises til kun et begrep, benevnelse eller formulering, er anførselstegn benyttet.

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er inndelt i 7 hovedkapitler. Kapittel 2 knytter problemstillingen til relevant teori og eksisterende forskning innenfor temaet. I kapittel 3 presenteres relevante lovbestemmelser fra plan- og bygningsloven. Metodekapittelet (kapittel 4) presenterer de metoder som har blitt brukt og valg av caseområde. I empirikapittelet (kapittel 5) presenteres relevante funn fra intervjuene og gjennomgangen av dispensasjonsvedtak i Færder kommune.

Diskusjonskapittelet (kapittel 6) inneholder drøftelser hvor resultatene knyttes til teori og juridisk rammeverk som ble presentert i kapittel 2 og 3. Kapittelet er delt inn i fem deler, som reflekterer de fire underproblemstillingene og hovedproblemstillingen. Kapittel 7 inneholder en kort avslutning og forslag til videre forskning.

2. Teori og kunnskapsstatus

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil relevant teori for oppgaven bli presentert. Først vil teori knyttet til samordning i planlegging bli introdusert. Deretter vil eksisterende forskning, herunder Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i Mandal, Kragerø og Askøy kommuner, teori knyttet til plan- og bygningslovens intensjoner, og funn fra Tonje Vaages masteroppgave om Færder kommune skrevet våren 2020 bli presentert.

2.2 Samordning i planlegging

Plan- og bygningslovens formålsparagraf, § 1-1, fastslår at planlegging etter loven skal bidra til bærekraftig utvikling og møte utfordringer knyttet til ressursvern, miljøvern og klimaendring (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 120). For å håndtere slike komplekse utfordringer kreves det ulike retninger av samordning, det vil si vertikal, horisontal og diagonal samordning. Ifølge Hanssen og Aarsæther (ibid.), har samordning også et tidsaspekt. Det innebærer at samordning kan foregå både i selve planprosessen og i gjennomføringen av den vedtatte planen. Samtidig finnes det ulike virkemidler som stimulerer samordning, som hierarkiske og/eller samarbeidsbaserte virkemidler (ibid.). I det følgende vil samordningens retning, tidsaspekt og virkemidler bli gjort rede for. Det vil også settes søkelys på ulike utfordringer knyttet til samordning i det norske plansystemet.

Vertikal samordning omhandler samordning på tvers av forvaltningsnivåer (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 120). Vertikal samordning er en form for tradisjonell hierarkisk styring, og kan for eksempel handle om samordning av politikk mål, virkemidler og tiltak (ibid.). Denne formen for samordning ble vesentlig forsterket da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008. Med den nye loven ble det nemlig tydeligere at nasjonale mål og statlige forventninger i regional og lokal planlegging skulle følges opp. I tillegg ble det stilt strengere plankrav for utviklingsplanleggingen, og særlovgivningen ble skjerpet (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 120-121). Statsforvalteren har en nøkkelrolle i vertikal samordning i sin funksjon som et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale styresmakter. Statsforvalteren kontrollerer kommunenes virksomhet, og er klageinstans for mange kommunale vedtak (Statsforvalteren, 2020b).

Mens vertikal samordning handler om samordning på tvers av forvaltningsnivåer, handler horisontal samordning om samordning mellom aktører på samme nivå (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121). Dette kan typisk være at ulike sektormyndigheter eller avdelinger innenfor en kommune må samordne sin virkemiddelbruk for å løse tverrsektorielle problemer som kan knyttes til for eksempel folkehelse og utslippsreduksjon (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 23). Det kan også handle om at planvirksomheten og byggesaksvirksomheten i kommunen må samordne sine interesser, og ha et omforent syn på hvordan arealplaner i kommunen bør og skal håndheves. Statsforvalteren har en viktig rolle også i den horisontale samordningen, knyttet til oppgaver med å samordne statlige virksomheter og arbeidet deres mot kommunene (Statsforvalteren, 2020b).

Ifølge Hanssen og Hofstad (2017, s. 21), viser flere tiår med forskning at det ligger samordningsutfordringer i regional utvikling. Dette er utfordringer som foreløpig ikke har blitt løst gjennom fylkesplanlegging. Samtidig som behovet for å løse tverrsektorielle problemer øker, så øker også behovet for diagonal koordinering av ulike myndighetsorganers virksomhet (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 23). Denne typen samordning kan knyttes til problemer hvor flere offentlige myndigheter må samordne seg for å oppnå et mål (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121). Ifølge Hanssen, Hofstad og Higdem (i Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121), har plan- og bygningsloven § 8-2 og § 8-3 en underliggende ambisjon om at diagonal samordning må skje for at de tre myndighetsnivåene skal komme til løsninger gjennom prosess, som senere skal være grunnlag for enkeltavgjørelser. Dette kan være regionale planer som blir utarbeidet av fylkeskommunen, som for eksempel *Regional plan for kystsonen i Vestfold* (2014). Selv om fylkeskommunen verken har instruksjonsmyndighet oppover eller nedover, skal regionale planer likevel legges til grunn for statlig og kommunal virksomhet (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121).

Som nevnt i innledningen har samordning også et tidsaspekt. Dette innebærer at samordning kan skje i planarbeidet, det vil si gjennom planprosessen, og i gjennomføringen av planen (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121). Samordning i planarbeidet er nødvendig for at alle parter skal delta i prosessen og beskytte de hensyn og interesser de er satt til å ivareta. I tillegg vil samordning føre til økt kunnskap og bidra til utviklingen av en felles forståelse (ibid.). Det blir lagt opp til samordning ved at alle parter bidrar i arbeidet med å vurdere og prioritere hensyn og interesser, og utformer et planprodukt som alle aksepterer. På denne måten får alle involverte myndigheter eierskap til planen og relevante sektorhensyn blir ivaretatt (ibid.).

Med samordning i gjennomføringen, eller samordning som planresultat, menes planproduktets effekt etter at det er utformet og vedtatt (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 122). Dersom alle involverte parter legger planproduktet til grunn i sin virksomhet, saksbehandling og beslutningstaking, vil produktet ha en samordnende effekt (ibid.). Et eksempel på dette er *Regional plan for kystsonen i Vestfold og Veileder om fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet*, som ble vedtatt i 2014 og senere implementert i alle kystkommunenes kommuneplaner i Vestfold. Siden de største kystkommunene deltok i prosessen med å utarbeide planen og veilederen, aksepterte de produktenes innhold og fikk eierskap til dem (Informant 3, personlig kommunikasjon, 17. februar 2020). Å fravike planer ved enkeltvis dispensasjoner i strandsonen er et eksempel på manglende samordning i gjennomføringen av planen.

Fylkeskommunen skal fungere som et mellomledd mellom nasjonale sektormyndigheters politikk og kommunene. Plan- og bygningsloven inneholder derfor både hierarkiske og samarbeidsskapende virkemidler som skal bidra til at fylkeskommunen lever opp til sin rolle (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 121). Hierarkiske virkemidler bygger på en vertikal tankegang, hvor de som er øverst på rangstigen styrer de som er under. Et godt eksempel på samordning ved hjelp av hierarkiske virkemidler er juridisk bindende planer eller planbestemmelser (ibid.). Plan- og bygningsloven § 8-2 slår fast at: «*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*». Dette innebærer at kommunale planer eller andre vedtak skal være i tråd med regional plan. Ifølge lovforarbeidene betyr uttrykket «legges til grunn» at «*regionale planer er ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet, men at det ikke er tale om 'absolutte forpliktelser av rettslig art'*» (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 200). Dette hierarkiske virkemiddelet er derfor relativt skjørt. Et kraftigere virkemiddel ligger i plan- og bygningsloven § 8-5, som gir regional planmyndighet hjemmel til å fastsette regional planbestemmelse. Et slikt virkemiddel kan brukes for å framtinge en ønsket arealbruk i fylket (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 123). Regionale planbestemmelser er juridisk bindende, og kan for eksempel innebære å nedlegge et forbud i inntil 10 år mot at det blir iverksatt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke, jf. plan- og bygningsloven § 8-5.

Mens hierarkiske virkemidler kjennetegnes av en vertikal styring, handler samarbeidsskapende virkemidler mer om samarbeid, partnerskap og nettverk. Bruken av samordnende virkemidler er spesielt fremtredende på regionalt nivå, hvor tett samarbeid med

kommuner, næringsliv og statlig virksomhet er viktig for å komme frem til gode løsninger som bidrar til samfunnsutvikling (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 124). Blant annet har kravet til sektormyndigheters deltakelse i planprosesser blitt forsterket i den nye plan- og bygningsloven for å fremme samordning gjennom planprosessen (ibid.). Dersom offentlige aktører ikke deltar i planprosessen, bortfaller retten deres til å fremme innsigelser, jf. plan- og bygningsloven § 5-5. Det er derfor viktig at statlige og kommunale myndigheter involverer seg i slike prosesser, slik at de får mulighet til å ivareta de interesser og hensyn de er satt til å ivareta. Dersom de ikke deltar i planprosessen, vil de heller ikke få eierskap til de regionale planene, noe som kan føre til en lav grad av samordning i gjennomføringen av planen (ibid.). Plan- og bygningsloven av 2008 har også inkludert en bestemmelse om regionalt planforum, jf. § 5-3, som sier at det skal være et regionalt planforum i hver region: «*I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer*». Loven inneholder altså flere samarbeidsskapende virkemidler som skal sikre at offentlige og private aktører involverer seg i planprosesser, og som bidrar til en samfunnsutvikling alle kan stille seg bak (ibid.).

2.3 Kunnskapsstatus

I dette kapittelet vil eksisterende forskning som er relevant for oppgaven presenteres. Sivilombudsmannens rapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Kragerø, Lindesnes og Askøy kommuner er spesielt relevant i denne sammenheng. Funnene fra Sivilombudsmannens undersøkelser vil derfor presenteres. Gro Sandskjær Hanssens kapittel *Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utviklingen gjennom plan eller enkeltvedtak* i boken *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 347-366) vil også bli presentert for å belyse forskjellene mellom lovgivers intensjoner og kommunenes eksisterende praksis. I 2020 undersøkte daværende masterstudent i naturforvaltning, Tonje Vaage, hvordan Færder kommune håndterer bruken av dispensasjoner med hensyn til fastsetting av byggegrense mot sjø og overordnede føringer (Vaage, 2020). Relevante funn fra Vaages arbeid vil derfor bli presentert.

2.3.1 Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i Mandal, Kragerø og Askøy kommuner

I 2020 undersøkte Sivilombudsmannen alle vedtak om dispensasjoner for bygging i strandsonen i tre kommuner fra perioden 2016 til 2019. Kommunene som Sivilombudsmannen undersøkte var Lindesnes (tidligere Mandal), Askøy og Kragerø. Undersøkelsene viste store mangler ved alle disse kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonen. Flertallet av vedtakene var enten mangelfulle eller begrunnet med ulovlige hensyn, eller hensyn som skal tillegges liten vekt (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 7). I rapporten fremgår det at formuleringene i kommunenes vedtak skaper tvil om de har tatt *«riktig rettslig utgangspunkt for sine vurderinger og om de har nok kunnskap om det regelverket som vurderes»* (ibid.). Funnene i rapporten understreker hvor viktig det er at kommunene har forståelse for de rettslige kravene som gjelder ved behandling av dispensasjonssøknader for bygging i strandsonen. Resultatene fra denne rapporten har gitt Sivilombudsmannen grunn til å tvile på om kommuners dispensasjonspraksis i strandsonen er i tråd med plan- og bygningsloven (ibid.).

Det har blitt gitt mange dispensasjoner for bygging i 100-metersbeltet i de tre undersøkte kommunene. I forkant av undersøkelsen hadde ombudsmannen en forventning om at disse kommunene mottar mange dispensasjonssøknader, mye på grunn av kommunenes lange kystlinjer med attraktive områder for blant annet boliger, fritidsboliger, sjønære virksomheter og rekreasjon (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 11). Av 881 tilsendte dispensasjonsvedtak, var 750 av vedtakene innvilgede søknader, noe som utgjør ca. 85 % (ibid.). Den ene kommunen forklarte at de fraråder tiltakshavere å gå videre med en dispensasjonssøknad dersom kommunen tidlig i prosessen mener at vilkårene ikke er oppfylt, noe som kan forklare den høye andelen innvilgelser. Med utgangspunkt i denne forklaringen har Sivilombudsmannen antatt at kommunen på denne måten unngår mange søknader som ville endt med avslag, og at andelen dispensasjonsinnvilgelser blir høyere enn den ville blitt dersom alle søknadene hadde endt med et vedtak (ibid.).

Selv om den høye andelen innvilgelser kan forklares med at kommunene tidlig i prosessen fraråder tiltakshavere å gå videre med en dispensasjonssøknad, er fortsatt antallet og andelen av innvilgelser høyt (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 11). I stedet for å følge hovedregelen om å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner, indikerer tallene at

kommunene i stor grad tillater bygging i strandsonen gjennom enkeltvise dispensasjoner. I rapporten har Sivilombudsmannen derfor fremhevet lovgivers intensjon om at dispensasjonsbestemmelsen skal være en snever unntaksregel som skal brukes med forsiktighet (ibid.).

Sivilombudsmannens undersøkelser viser at mange av vedtakene inneholdt mangelfulle vurderinger av vesentlighetsvilkåret, og at kommunens begrunnelsesplikt etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke var oppfylt (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 12). Mange dispensasjonsvedtak har blitt begrunnet med argumenter som skal tillegges liten eller ingen vekt i vesentlighetsvurderingen. Loven krever en vurdering av om dispensasjonen vesentlig tilsidesetter hensynene i lovens formålsbestemmelse, men ingen av vedtakene inneholdt en slik vurdering (ibid.). I sin redegjørelse peker ombudsmannen på at vesentlighetsvurderingen i mange av de undersøkte vedtakene var kortfattet og mangelfull, og at kommunene i mange tilfeller nøyde seg med å konstatere at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke vesentlig tilsidesettes. I andre tilfeller har kommunene kort begrunnet vedtaket, uten å knytte vurderingen opp mot de relevante hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (ibid.).

Ved flere tilfeller hadde kommunene argumentert for at vesentlighetsvilkåret var oppfylt fordi området allerede var utbygd og privatisert (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 14).

Sivilombudsmannen mente at selv om privatisering er et relevant moment i vurderingen, er ikke en slik generell argumentasjon nok for at vilkåret er oppfylt. Kommunene må foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak av om ny utbygging vil føre til ytterligere forringelse av området, som vil tilsidesette de hensyn som er nedfelt i plan- og bygningsloven § 1-8 (ibid.). Fra undersøkelsen kom det også frem at kommunene la avgjørende vekt på at dispensasjonssøknaden gjaldt et lite tiltak, som for eksempel et tilbygg, anneks eller båthus. Ombudsmannen presiserte derfor at lovens vilkår både gjelder for små og store tiltak. Selv om tiltakene er små, vil mange små tiltak i løpet av mange år kunne forringe strandsonen på en måte som er i strid med hensynene bak strandsonevernet. Kommunene kan derfor ikke begrunne vedtak med størrelsen på tiltaket (ibid.).

Det viste seg at kommunenes vedtak også inneholdt mangelfulle vurderinger av fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 15). Det andre vilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd slår fast at fordelene ved å gi dispensasjon må være *«klart større enn ulempene etter en samlet vurdering»*. Dette betyr at relevante fordeler og

ulempene ved dispensasjonen må vurderes opp mot hverandre. Ifølge lovforarbeidene innebærer formuleringen «klart større» at det er mye som skal til for at dette vilkåret er oppfylt, og at det må være en klar overvekt av fordeler (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 242). I stedet for å gjøre en ordentlig vurdering, har de undersøkte kommunene nøyd seg med å si at fordelene er klart større enn ulemperne (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 15). I tillegg har kommunene lagt avgjørende vekt på tiltakshavers egne interesser og behov. Det mest alarmerende med dette funnet var at kommunene sjelden viste til mulige ulemper ved å gi dispensasjon. I enkelte tilfeller hadde kommunene trukket vesentlighetsvilkåret inn i fordel-/ulempevurderingen (ibid.). Dette innebærer at kommunene begrunnet flere vedtak med at det var en overvekt av fordeler fordi hensynene bak bestemmelsen det skulle dispenseres fra ikke ble vesentlig tilsidesatt (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 17).

Gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene viste at kommunene ikke alltid fulgte fylkesmannens råd om å avslå dispensasjon (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 19). Siden dispensasjoner i strandsonen berører statsforvalterens interesser, skal sakene alltid sendes til statsforvalteren i kommunens region for forhåndsuttalelse før kommunen fatter vedtak. Dette fremgår av plan- og bygningsloven § 19-1 fjerde punktum. I en av kommunene ble det innvilget dispensasjon i mange saker, til tross for at fylkesmannen hadde frarådet positive vedtak i sakene. Vedtakene inneholdt heller ingen grundige begrunnelser for hvorfor kommunen valgte å avvike fra fylkesmannens fraråding (ibid.). Det er nedfelt i plan- og bygningsloven § 19-2 at kommunene ikke «bør» dispensere dersom det foreligger negativ uttalelse fra en direkte berørt statlig eller regional myndighet. Dette betyr ikke at kommunene i slike tilfeller har plikt til å avslå dispensasjonssøknaden, men likevel bør det vises til hvilke konkrete hensyn som taler for at dispensasjon skal gis i hver enkelt sak (ibid.). I sine redegjørelser må kommunen derfor forklare hvorfor de har valgt å avvike fra fylkesmannens fraråding.

Fra undersøkelsen kom det også frem at kommunenes vedtak inneholdt manglende vurdering av statlige og regionale rammer og mål (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 20). Kommunene har kun i få tilfeller skrevet at de har lagt vekt på Regjeringens og Stortingets målsetninger i strandsonen, til tross for at plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd uttrykker at slike målsetninger skal tillegges særlig vekt. Kommunene har blant annet ikke lagt *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* til grunn i sine vurderinger av om dispensasjon skal gis eller ikke. Ombudsmannen uttalte i sin rapport at det

dermed «ikke har vært mulig å kontrollere om kommunene har lagt vekt på statlige og regionale rammer og mål, slik loven krever» (ibid.).

Det siste funnet som ble presentert i Sivilombudsmannens rapport er at kommunenes «kan»-vurdering mangler i alle de 750 vedtakene hvor det ble gitt dispensasjon (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 21). Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd slår fast at kommunen «kan» gi dispensasjon, noe som innebærer at kommunen selv må avgjøre i den enkelte sak om det er hensiktsmessig eller ikke å gi dispensasjon. I rapporten kommer det frem at «Kommunene synes nærmest automatisk å gi dispensasjon der de mener vilkårene er oppfylt. Kommunene vurderer dermed ikke om dispensasjon er hensiktsmessig, slik loven krever» (ibid.). At kommunenes «kan»-vurdering er fraværende gjør det umulig for Sivilombudsmannen og andre organer å kontrollere om denne vurderingen bygger på relevante hensyn. Det var derfor ikke mulig for Sivilombudsmannen å kontrollere om vedtakene ble begrunnet med saklige hensyn, eller om det ble utøvd usaklig forskjellsbehandling (ibid.).

Plan- og bygningsloven setter en høy terskel for når kommunene kan gi dispensasjon til tiltak i strandsonen, og det er derfor viktig at kommunene vurderer begge vilkårene i § 19-2 andre ledd grundig når de mottar slike søknader (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 22). Dette er ikke bare viktig for at søkeren skal forstå vedtaket, men også for at statsforvalteren og sivilombudsmannen skal kunne kontrollere det, eller for at domstolene skal kunne overprøve det (ibid.). Samlet sett viste Sivilombudsmannens undersøkelser av kommunenes dispensasjonsvedtak i strandsonen at det er grunn til å stille spørsmål ved vedtakenes gyldighet. Ifølge Sivilombudsmannen gir funnene fra undersøkelsen grunn til bekymring, og viser at Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner må legge om sin praksis i tråd med ombudsmannens anbefalinger for å etterleve plan- og bygningsloven (ibid.). I rapporten uttrykker sivilombudsmannen at funnene kan gi en indikasjon på hvordan dispensasjonsbestemmelsen håndheves i andre kommuner, og muligheten er der for at også andre kommuner sliter med de samme utfordringene som Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner (ibid.).

2.3.2 Intensjonen med dispensasjonsbestemmelsen

I kapittel 21 i boka *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* (Hanssen & Aarsæther, 2018), prøvde Gro Sandskjær Hanssen, med utgangspunkt i KOSTRA-statistikk, spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer av kommuner og fylkesmannsembeter, å forstå dispensasjonsbestemmelsens intensjon, hvordan bestemmelsen håndheves, og om dispensasjonspraksisen er i tråd med lovens intensjon om at utvikling skal skje gjennom plan, ikke enkeltvedtak.

Av SSBs KOSTRA-tall, spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene ble det gjort noen interessante funn. For det første viste KOSTRA-tallene at det ble behandlet et høyt antall dispensasjonssaker i kommunene hvert år (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 351). Dette til tross for at intensjonen med å stramme inn dispensasjonsbestemmelsen i den nye plan- og bygningsloven av 2008 var å sikre en mer planstyrt utvikling (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 351). I intervjuene forklarte enkelte fylkesmannsembeter at det høye antallet dispensasjoner skyldtes vanskeligheter for kommunene å tilpasse og endre sin tidligere dispensasjonspraksis i tråd med den nye ordlyden i plan- og bygningsloven § 19-2 (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 353). Enkelte påsto at kommuner i liten grad praktiserte den innskjerpingen som den nye loven krevde. En representant fra fylkesmannen mente at det var vanskelig å oppfylle vilkåret om at fordelene ved tiltaket skal være klart større enn ulempene, og at fordelene sjeldent gagnar andre enn søkeren av tiltaket (ibid.). Planleggere i de undersøkte kommunene uttrykte at dispensasjonspraksisen nødvendigvis ikke hadde blitt noe strengere etter at dispensasjonsbestemmelsen ble strammet inn (ibid.).

En annen forklaring på det høye antallet dispensasjoner var forvaltningsmyndighetenes forståelse av dispensasjonsbestemmelsen (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 354). Fra intervjuene gjennomført i forbindelse med undersøkelsen, kom det frem at dispensasjonsbestemmelsens ordlyd ble oppfattet som tydeligere og klart bedre enn den tidligere bestemmelsen. Dette var fordi det var den allerede gjeldende forståelsen av dispensasjonsbestemmelsen som ble nedfelt i den nye dispensasjonsbestemmelsen (ibid.). Selv om den nye dispensasjonsbestemmelsen ble oppfattet som klarere, førte endringen i bestemmelsen likevel til et omfattende arbeid for fylkesmannsembetene med å lære opp og kontrollere kommunene (ibid.). Fylkesmannsembetene som bidro i undersøkelsen, mente blant annet at endringer i plan- og bygningsloven generelt er krevende for kommunene fordi

det tar tid før en ny forståelse fester seg hos både administrasjonen og politikerne (ibid.). Det kom frem av intervjuene at særlig de mindre kommunene ikke var grundige nok i sine vurderinger av om vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen var oppfylt eller ikke (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 355). Dette til tross for at informantene mente at dispensasjonsbestemmelsen ble oppfattet som klarere enn tidligere.

For at dispensasjonsbestemmelsen skal anvendes riktig, er det viktig at fylkesmannsembetene, som er klageinstans og kontrollorgan, forstår bestemmelsen og etterprøver kommunenes vedtak likt. Undersøkelsene viste imidlertid at det forelå store forskjeller i hvordan fylkesmannsembetene forsto dispensasjonsbestemmelsen og etterprøvde kommunens vedtak (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 357). For at fylkesmannsembetene skal kunne etterprøve kommunenes dispensasjonsvedtak, må vedtakets begrunnelse være etterprøvbar. Det vil ikke være tilstrekkelig å begrunne et vedtak med at de etter en helhetlig vurdering har kommet frem til at fordelene ved å gi dispensasjon er større enn ulempene (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 354). Det må også vises til hvordan vilkårene i § 19-2 er vurdert, og hvordan hensynene er vektlagt. Det samme kravet til begrunnelse stilles i de tilfeller hvor det politiske utvalget er uenig med administrasjonens innstilling (ibid.). Om ikke alle fylkesmannsembetene har samme oppfatning om kravet til begrunnelse, vil det ha innvirkning på utøvelsen av dispensasjonsbestemmelsen, og føre til ulik dispensasjonspraksis i kommunene på tvers av fylkene (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 357).

Byggeforbudsbestemmelsen i § 1-8 viste seg også å være relevant for å forstå de bakenforliggende forhold i håndhevelsen av dispensasjonsbestemmelsen, ettersom mange av dispensasjonssakene handlet om tiltak i strandsonen (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 355). Informanter fra både fylkesmannsembetene og kommunene uttalte at det var vanskelig å vurdere dispensasjonssaker i strandsonen på grunn av uklarheter rundt tolkningen av bestemmelsen i § 1-8. Dette fordi det har vært forskjeller mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sin tolkning og Sivilombudsmannens tolkning av bestemmelsen (ibid.). Uklarheten i tolkningen var knyttet til om § 1-8 tredje ledd også gjaldt for reguleringsplaner som ble vedtatt før 2008 (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 356). KMD mente at bestemmelsens tredje ledd ikke skulle gjelde for planer vedtatt før loven trådte i kraft juli 2009, mens Sivilombudsmannen mente at bestemmelsens ordlyd ikke skilte mellom eldre planer og planer vedtatt etter 2008 (ibid.). Til slutt vedtok Stortinget i Innst. 181 L (2016-

2017) at § 1-8 tredje ledd også måtte gjelde for eldre planer, som betydde at planer i strandsonen uten fastsatt byggegrense ikke ville gi grunnlag for byggetillatelse (ibid.).

På grunn av det store tolkningsrommet i forkant av Stortingets vedtak, opplevde fylkesmannsembetene at det var vanskelig å utøve sin rolle i klagesaker (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 356). Fylkesmannsembetene opplevde at flere kommuner var usikre på hvor strenge de skulle være i slike dispensasjonssaker, og hvordan praksisen deres skulle og burde være (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 357). Dette førte til at fylkesmannsembetene var usikre på hvordan de skulle gi en tydelig veiledning til kommunene (ibid.). Informantene i undersøkelsen mente at den stadfestede fortolkningen av Stortinget skulle gjøre det enklere å sikre en lik praksis og likhet for loven (ibid.).

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

I sin masteroppgave undersøkte Tonje Vaage (2020) hvordan Færder kommune håndterer bruk av dispensasjoner med hensyn til fastsetting av byggegrense mot sjø og overordnede føringer. Vaages funn tydet på at Færder kommune vektlegger at tiltak skal ha en overvekt av positive konsekvenser når de skal vurdere dispensasjonssøknader i 100-metersbeltet. Dette er i tråd med vilkårene etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Ifølge kommunen (administrasjonen) er de restriktive i sin dispensasjonspraksis i sonen mellom sjø og byggegrense, men mer liberale i sonen mellom byggegrensen og 100-metersgrensen (Vaage, 2020, s. 67). Selv om kommunen er mer liberale i sonen mellom byggegrensen og 100-metersgrensen, påpekte representanter fra fylkeskommunen og Fylkesmannen i Vestfold at det likevel er viktig at det er fastsatt begrensninger i kommuneplanens arealdel, også i denne sonen. I sin masteroppgave konstaterte Vaage at overordnede myndigheter har en viktig rolle som kontrollorgan. De kontrollerer kommunens forvaltning av 100-metersbeltet ved å fremme klage på dispensasjonsvedtak som tilsidesetter deres interesser i denne sonen (ibid.).

Selv om plan- og bygningsloven av 2008 gir kommunene stor fleksibilitet i sin planlegging, viser funnene i Vaages oppgave at planhierarkiet står sterkt i den norske forvaltningen (Vaage, 2020, s. 67). Kommunene må derfor holde seg innenfor de rammene som er gitt i plan- og bygningsloven og i overordnede føringer fra andre forvaltningsmyndigheter (ibid.).

Gjennom samtaler med sine informanter ble det presentert flere utfordringer knyttet til Færder kommunes arealdel. Arealdelen består av to delplaner fra tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune. Det er store forskjeller mellom kommunedelplankartene, blant annet med hensyn til hvordan tidligere Nøtterøy og Tjøme kommuner har fastsatt sine byggegrenser (Vaage, 2020, s. 62). Selv om Færder kommunes arealdel består av to kommunedelplankart, er det viktig at utvikling skjer gjennom plan, og ikke gjennom en utbredt dispensasjonspraksis, som tall fra KOSTRA tyder på (ibid.). Tallene fra KOSTRA viser at andelen dispensasjoner i 100-metersbeltet er høy til tross for at kommunen har fastsatt en byggegrense langs sjø. Imidlertid tyder funnene til Vaage på at tallene fra KOSTRA har flere svakheter ved seg, og man må derfor være forsiktig med å tillegge de for mye vekt (ibid.). Selv om Færder kommune har som praksis å gi dispensasjon til småtiltak i samsvar med plan- og bygningsloven § 19-2, er det fortsatt en risiko for at de samlede konsekvensene av dispensasjonsvedtakene har en negativ påvirkning på viktige nasjonale verdier i 100-metersbeltet (ibid.).

3. Juridiske rammer

3.1 Plan- og bygningsloven 2008

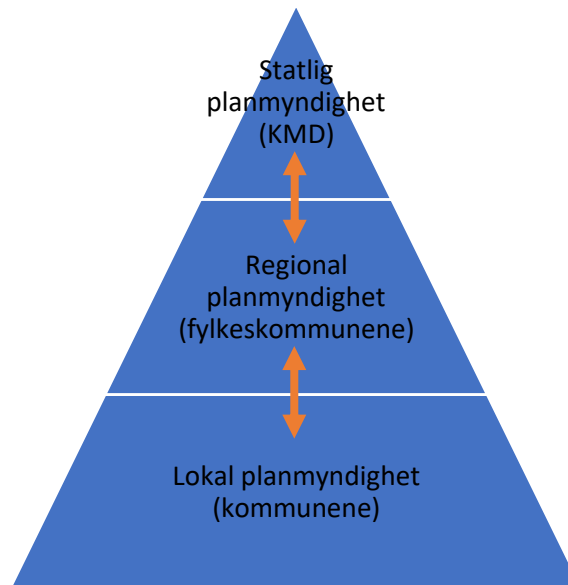
I dette kapitlet vil lovbestemmelser av relevans for oppgaven bli presentert. Først vil det norske plansystemets oppbygning bli presentert. Deretter vil innholdet i plan- og bygningsloven kapittel 11 om kommuneplan bli introdusert. Videre vil viktige bestemmelser i lovens kapittel 12 om reguleringsplaner bli redegjort for. I kapitlets siste del vil det settes søkelys på byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8, og kommunens adgang til å dispensere fra planer, planbestemmelser og lovbestemmelser i plan- og bygningsloven § 19-2.

Plan- og bygningsloven favner bredt, og skal ivareta et vidt spekter av hensyn, interesser og oppgaver (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 16). Loven har til formål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning mellom statlige, regionale og kommunale oppgaver, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Plan- og bygningsloven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser og myndigheter. Gjennom planlegging og vedtak skal langsiktige løsninger vektlegges, og konsekvenser for miljø og samfunn skal vurderes og beskrives (Regjeringen, 2008). Et bærende prinsipp i plan- og bygningsloven er at utvikling skal skje gjennom arealplaner, og ikke gjennom enkeltvise dispensasjonsvedtak. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal legge til rette for at kystsonen skal vurderes helhetlig og langsiktig, for å unngå at dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet fører til en uheldig utvikling i strandsonen (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 30-31).

3.1.1 Det norske plansystemet

Planlegging etter plan- og bygningsloven er delt i tre nivåer; lokal, regional og nasjonal planlegging. Det er nedfelt i plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd og § 31 andre ledd at samordning er et av hovedformålene med loven. Det norske plansystemet bygger dermed på vertikal og horisontal samordning, som ble nærmere forklart i kapittel 2.3.1. Hver planmyndighet har sitt ansvarsområde innenfor hvert plannivå. Kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen (Regjeringen) har ansvar for planlegging og vedtak av planer etter loven, jf. plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd. Med regionale planmyndigheter menes fylkestingene, og med Regjeringen menes KMD. KMD har dette ansvaret fordi de ved

delegeringsforskrift 13. desember 2013 nr. 1455 ble tildelt ansvar for plan- og bygningsloven (Holth & Winge, 2017, s. 49). Planmyndighetene i Norge er dermed KMD, fylkestingene og kommunene, og de har henholdsvis ansvar for nasjonal, regional og lokal planlegging.



Figur 1 viser at det norske plansystemet ikke er et absolutt hierarki (Holth & Winge, 2017, s. 50). Plansystemet har flere beslutningsnivåer, men samtidig skal det være en nær kobling mellom plannivåene, slik at nye planer bygger videre på de føringer som følger av allerede vedtatte planer (ibid.).

Samtidig som planmyndighetene har ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd, tillegger loven også andre aktører ansvar. Plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd fastslår at: «Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt». Dette handler om at plan- og bygningsloven skal tilrettelegge for et bredt medvirkningsfelt og være en felles arena for samordning av sektorer og interesser (Holth & Winge, 2017, s. 49).

3.1.2 Planlegging på nasjonalt nivå

Som nevnt er det Regjeringen ved KMD som er øverste myndighet i planleggingsvirksomheten på nasjonalt nivå. KMDs rolle er å sørge for å ivareta nasjonale og regionale interesser, i tillegg til å følge opp at mål og planer som vedtas av Stortinget blir lagt til grunn i lokale planer (Holth & Winge, 2017, s. 81). Av plan- og bygningsloven § 3-5 følger de statlige planoppgavene, som omfatter nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer (SPR), statlig planbestemmelse og statlig arealplan. Av hensyn til

oppgavens tema, vil kun statlige planretningslinjer, herunder *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* bli redegjort for.

Plan- og bygningsloven § 6-2 gir hjemmel til å utarbeide «statlige planretningslinjer» for planleggingen. Ifølge lovforarbeidene kan dette være generelle mål og rammer eller retningslinjer for planlegging basert på nasjonale forventninger (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 82). SPR kan gis for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område, og kan bidra til at mål og verdier som er spesielt viktige ivaretas, jf. plan- og bygningsloven § 6-2 første ledd. I forbindelse med denne oppgaven er særlig *Statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* relevant. Disse retningslinjene ble fastsatt ved kongelig resolusjon den 25. mars 2011. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011). På grunn av dens beliggenhet nær sjøen er strandsonen et attraktivt område for utbygging. Målet med retningslinjene er å ivareta allmenne interesser og unngå unødvendig bygging langs sjøen, slik som også forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven § 1-8 er ment til å sikre. Retningslinjene fungerer som et verktøy som skal hjelpe kommunene å forvalte strandsonen på en helhetlig måte (Holth & Winge, 2017, s. 83).

Av plan- og bygningsloven § 6-2 annet ledd forstås det at statlige planretningslinjer ikke er rettslig bindende for kommunene. Bestemmelsen fastsetter nemlig at statlige retningslinjer skal «legges til grunn» ved planlegging og forvaltning, som betyr at kommunene ved sin myndighetsutøvelse må vise at de har tatt hensyn til de statlige planretningslinjene. I teorien betyr dette at kommunene kan vedta planer eller innvilge dispensasjonssøknader som er i strid med de statlige planretningslinjene, så lenge det begrunnes godt nok. I praksis vil kommunene da risikere å bli møtt med klage eller innsigelse fra myndigheter eller andre berørte (Holth & Winge, 2017, s. 83).

3.1.3 Planlegging på regionalt nivå

Regional planlegging omfatter planlegging for deler av landet på tvers av kommunegrenser (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 13). Hensikten med regional planlegging er å ivareta regionale interesser. Samtidig skal regional planlegging fungere som et bindeledd mellom statlige og kommunale interesser (Holth & Winge, 2017, s. 87). Som tidligere nevnt er det fylkeskommunene som er regional planmyndighet, og gjennom bestemmelser i plan- og

bygningsloven er de gitt mulighet til å ivareta regionale interesser i arealforvaltningen. I tillegg til sin rolle som planmyndighet, har også fylkeskommunene rolle som innsigelsesmyndighet (ibid.). Planlegging på regionalt nivå er regulert av plan- og bygningslovens kapittel 7 om regional planstrategi, og av kapittel 8 om regional plan og planbestemmelse.

Regional planmyndighet skal utarbeide en regional plan, jf. plan- og bygningsloven § 8-1 første ledd. Siden det er en stor utfordring å få til planlegging over kommunegrensene, er det lagt opp til at regionale planer skal utarbeides gjennom bred medvirkning (Holth & Winge, 2017, s. 89). Plan- og bygningsloven § 8-3 første ledd stiller krav om at regional plan skal utarbeides i samarbeid med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. I forbindelse med utarbeidelse av regional plan, har statlige organer og kommuner både rett og plikt til å delta i planleggingen når deres virkeområde berøres av planen, jf. § 8-3 første ledd. Det er derimot ingen sanksjonsmuligheter dersom berørte myndigheter velger å ikke delta i planleggingen (Holt & Winge, 2017, s. 89). En regional plan som er relevant i forbindelse med denne oppgaven er *Regional plan for kystsonen i Vestfold*, som ble vedtatt av Vestfold fylkeskommune i 2014 (Vestfold fylkeskommune, 2014a). Den regionale planen inngår i datagrunnlaget, og vil derfor bli presentert i resultatkapittelet (kapittel 5).

Regionale planer er ikke rettslig bindende, jf. plan- og bygningsloven § 8-2. Ifølge plan- og bygningsloven § 8-2 skal regional plan «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». Formuleringen «legges til grunn» innebærer at regionale planer skal legge føringer for videre planlegging, og at hensynene i planen skal ivaretas i videre planlegging (Holth & Winge, 2017, s. 90). Dersom det skal utarbeides en detaljreguleringsplan innenfor et område som omfattes av en regional plan, må det redegjøres for at hensynene i den regionale planen er ivaretatt i detaljreguleringen. Hvis hensynene ikke blir ivaretatt i detaljreguleringsplanen, kan kommunen risikere å bli møtt med innsigelse, jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første og fjerde ledd. I denne sammenheng er det interessant å påpeke at mangel på rettslige virkninger kan påvirke både deltakelse i regional planlegging og regionale planers legitimitet, ettersom planene ikke legger begrensninger på senere myndighetsutøvelse (ibid.). En regional plan kan derimot gis rettsvirkninger ved at det vedtas en regional planbestemmelse, jf. plan- og bygningsloven § 8-5.

3.1.4 Planlegging på kommunalt nivå: Kommuneplanens arealdel

På lokalt nivå er det kommunene som er ansvarlige for planleggingen. Plan- og bygningslovens bestemmelser om samfunns- og arealplanlegging gir kommunene muligheten til å gjøre gjennomtenkte og langsiktige vurderinger med hensyn til hvordan de ønsker å forvalte sine arealer og ressurser innenfor kommunegrensen (Holth & Winge, 2017, s. 93). Ifølge forarbeidene omfatter kommunal planlegging kommunal planstrategi, kommuneplan, herunder samfunnsdel og arealdel, og reguleringsplaner (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 13). Under reguleringsplaner inngår områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan.

Ifølge Bugge (2015, s. 202), er kommuneplanen en sektorovergripende plan for utviklingen og virksomheten i kommunen. Kommuneplanen består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-1. Kommuneplanen skal bygge på kommunal planstrategi og innspill fra statlige og regionale myndigheter. Dette innebærer retningslinjer fra statlige sektormyndigheter, nasjonale forventninger til planleggingen, jf. plan- og bygningsloven § 6-1, statlige planretningslinjer, jf. plan- og bygningsloven § 6-2 og regional plan (ibid.). Kommunene kan også velge å utarbeide og vedta en kommunedelplan. En kommunedelplan kan gjelde en bestemt sektor eller kommunal oppgave, eller kun for en del av arealene i kommunen (ibid.).

Ifølge plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd skal kommunen ha en arealplan for hele kommunen som skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kort forklart er kommuneplanen en kartfestet fremstilling av hvordan kommunens arealer kan og ikke kan brukes (Bugge, 2015, s. 202). Ifølge forarbeidene skal kommuneplanens arealdel være en «*grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken*» (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008, s. 213). Ved å fastsette formål for de forskjellige arealene, hensyn som ivaretas gjennom hensynssoner og utfyllende bestemmelser til hvert formål, skal arealdelen sikre at det tilrettelegges for de utbygginger og vernetiltak som kommunen ønsker å gjennomføre i årene fremover (ibid.).

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende, jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at tiltak ikke må «*være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner*». Hva som inngår i begrepet «tiltak», er nærmere definert i plan- og bygningsloven § 1-6, og

omfatter blant annet oppføring, rivning, endring, terrenginngrep og andre større utbyggingstiltak. For å gjennomføre et tiltak som er i strid med planen, må det enten søkes om endring av planen, ofte gjennom å initiere en detaljreguleringsplan, eller det må søkes om dispensasjon fra planen. Kommunen har på denne måten vid kontroll med arealdisponeringen (Holth & Winge, 2017, s. 96). Det er viktig å gjøre oppmerksom på at kommuneplanens rettsvirkninger kun gjelder ny arealbruk eller endring av eksisterende bruk (Holth & Winge, 2017, s. 97).

Formålet med kommuneplanens arealdel er å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting. En samlet arealplan er også nødvendig for å beskytte arealene mot uhensiktsmessige arealinngrep og bygge- og anleggsvirksomhet (Ot.prp. nr. 32., (2007-2008), s. 210). Plan- og bygningsloven § 11-5 andre ledd fastsetter at kommuneplanens arealdel skal *«angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene»*. Videre presiserer bestemmelsen at kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal ifølge § 11-5 tredje ledd vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner. Plan- og bygningsloven § 11-7 angir derfor en uttømmende liste over arealformål som kan benyttes i kommuneplanens arealdel. At listen er uttømmende betyr at kommunen ikke kan fastsette formål i arealdelen som ikke er nevnt i denne bestemmelsen (Bugge, 2015, s. 203). Det er dog opp til kommunens skjønn hvilket arealformål som brukes, og om de ønsker å presisere hovedformålet med et underformål (Holth & Winge, 2017, s. 97). I bestemmelsen er det opplistet seks hovedformål, som blant annet omfatter områder for «bebyggelse og anlegg», «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», «grønnstruktur», og «landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift» (LNFR). Bestemmelsen gir også en opplisting av underformål som kommunen kan benytte seg av i arealdelen. Hvilket arealformål kommunen velger å benytte seg av har stor betydning for hvilken fremtidig bruk som kan tillates innenfor et område. På denne måten er kommuneplanens arealdel et viktig redskap som brukes til å styre utbyggingsmønsteret i kommunen (Bugge, 2015, s. 203).

I tillegg til et plankart med arealformål og hensynssoner, kan det også gis planbestemmelser til kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 - 11-11. Selv om kommuneplanen

skal være grovmasket, gir loven likevel kommunen mulighet til å fastsette nokså detaljerte bestemmelser til planen (Holth & Winge, 2017, s. 101). Hvor detaljerte slike planbestemmelser bør være, avhenger av hvilket arealformål det er snakk om. I områder der kommunen ønsker noe spredt utbygging, som for eksempel i områder som er avsatt til LNFR-formål, vil bruk av planbestemmelser gjøre det enklere for kommunen å styre utbyggingen (ibid.). Dette er tilfellet i Færder kommune. I deres utfyllende bestemmelser har de blant annet listet opp tiltak som er tillatt innenfor LNF-områder, herunder tiltak innenfor byggegrensen mot sjø og tiltak mellom byggegrensen og 100-metersbeltet. For å få tillatelse til tiltak som er i strid med de utfyllende bestemmelsene fastsatt av kommunen, kreves det enten endring i plan eller dispensasjon fra planen.

Som nevnt ovenfor, kan det ifølge plan- og bygningsloven gis bestemmelser til kommuneplanen med hjemmel i §§ 11-9 - § 11-11. Loven opererer med tre ulike kategorier av bestemmelser:

1. bestemmelser som kan gis til alle typer arealformål, jf. plan- og bygningsloven § 11-9
2. bestemmelser som kan gis til arealformålskategoriene 1, 2, 3 og 4, jf. plan- og bygningsloven § 11-10
3. bestemmelser som kan gis til arealformålskategoriene 5 og 6, jf. plan- og bygningsloven § 11-11

Det vil ikke bli gitt en nærmere forklaring om hva disse reglene gir mulighet for å oppstille bestemmelser om, annet enn det nevnt ovenfor. Kommuneplanens utfyllende bestemmelser er rettslig bindende, jf. § 11-6.

3.1.5 Plan- og bygningsloven kapittel 12: Reguleringsplan

I forrige delkapittel ble det forklart at kommuneplanens arealdel skal være en grovmasket oversiktsplan over arealbruken i kommunen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på reguleringsplaner, og hvordan kommunen bruker reguleringsplaner til å detaljstyre arealbruken.

Reguleringsplaner er, ifølge plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd, et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. En reguleringsplan er vanligvis mer detaljert enn kommuneplanens arealdel og gjelder mindre

avgrensede områder (Bugge, 2015, s. 211). Formålet med reguleringsplaner er å legge til rette for utbyggings- og/eller vernetiltak gjennom helhetlig planlegging av arealbruken innenfor et avgrenset område. Dette skal skape en trygg rettssituasjon overfor grunneiere og rettighetshavere innenfor reguleringsplanens virkeområde (ibid.).

Reguleringsplaner har, på samme måte som kommuneplanens arealdel, direkte rettsvirkninger for borgerne i den forstand at planen bestemmer hva arealene kan brukes til og hva som skal være grunnlaget for senere byggesaksbehandling (Bugge, 2015, s. 211). Dette er regulert av plan- og bygningsloven § 12-4, som slår fast at en reguleringsplan «fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6». I andre ledd fastslås det at tiltak «må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser». En reguleringsplan kan skape nye rettigheter ved å tillate utbygging av et område, men den kan også medføre rådighetsinnskrenkninger ved å legge restriksjoner på arealbruken. Reguleringsplaner kan dermed legge grunnlag for ekspropriasjon, innløsning og erstatning (Bugge, 2015, s. 211).

Av plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd fremgår det at en reguleringsplan kan utarbeides som en områderegulering eller detaljregulering. Dette er begreper som ble innført med plan- og bygningsloven av 2008. Ifølge plan- og bygningsloven § 12-2 brukes områderegulering der det er krav om slik plan i kommunens arealdel, eller der kommunen mener det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. Bestemmelsens andre ledd fastslår at det er kommunen som utarbeider slike planer, altså ikke private utbyggere. Denne plantypen ble nemlig tatt inn i loven for å styrke kommunens styringsmulighet i planleggingen (Holth & Winge, 2017, s. 108). Kommunen kan likevel, om ønskelig, overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd andre punktum. Områdereguleringsplaner blir ofte brukt for større områder som trenger en overordnet avklaring før detaljregulering kan utarbeides (Holth & Winge, 2017, s. 109).

En detaljregulering er en plan som viser bruk og vern av et mindre område (Bugge, 2015, s. 213). Detaljreguleringsplaner blir typisk utarbeidet av private utbyggere, noe som gjenspeiles i plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd. Private reguleringsforslag blir stadig vanligere og utgjør mesteparten av reguleringsplaner som blir utarbeidet i dag. Det er derfor viktig at kommunen har en gjennomtenkt arealdel som setter rammer for den private

reguleringsplanleggingen, som forhindrer at viktige miljøhensyn og andre interesser blir tilsidesatt (Bugge, 2015, s. 213).

3.1.6 Plan- og bygningsloven § 1-8: Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

I plan- og bygningsloven § 1-8 er det fastsatt et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø. Denne bestemmelsen ble tatt med i plan- og bygningsloven 2008 for å forhindre ytterligere nedbygging av strandsonen. Ifølge Holth og Winge (2017, s. 192), er denne bestemmelsen en av svært få materiellrettslige bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det innebærer at bestemmelsen begrenser myndighetenes handlingsrom. Bestemmelsens andre ledd viser at strandsonen står i særstilling i loven, ettersom det her er inntatt et generelt forbud mot bygging og inngrep i 100-metersbeltet langs sjø (ibid.).

Selv om strandsonevernet står i særstilling i loven, er ikke forbudet mot utbygging i plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd absolutt. Kommunen kan blant annet åpne for utbygging gjennom arealplaner med annen byggegrense mot sjø, jf. tredje ledd. Av bestemmelsen fremgår det at byggeforbudet *«etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan»*, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. En reguleringsplan eller kommuneplan kan med andre ord tilsidesette det generelle byggeforbudsbeltet i 100-metersbeltet, og åpne opp for utbygging nærmere sjøen gjennom å fastsette annen byggegrense langs sjø (Bugge, 2015, s. 240).

I tillegg kan kommunene dispensere fra byggeforbudet i byggesaker, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Kommunene har dermed blitt gitt vid fullmakt til selv å avgjøre hvordan de vil forvalte strandsonen innenfor deres geografiske grenser (Holth & Winge, 2017, s. 192). I mange kommuner har det lenge vært en liberal dispensasjonspraksis, noe som har ført til en gradvis nedbygging av strandsonen i enkelte deler av landet. Kommunens frihet til å avgjøre selv hva som er en hensiktsmessig bruk av strandsonen har derfor blitt kritisert (ibid.).

3.1.7 Plan- og bygningsloven kapittel 19: Dispensasjon

Siden verken plan- og bygningsloven eller vedtatte arealplaner har muligheten til å fange opp alle tenkelige forhold, eller forutsi fremtidige behov, gir plan- og bygningsloven § 19-2

kommunene adgang til å dispensere fra lovbestemmelser, planer og planbestemmelser (Holth & Winge, 2017, s. 201).

Ved revisjon av plan- og bygningsloven i 2008 ble det gjort vesentlige endringer på dispensasjonsbestemmelsen. Vilåret «særlige grunner» i plan- og bygningsloven av 1985 § 7 ble erstattet med mer presise vilkår, og dispensasjonsbestemmelsen ble plassert i plandelens siste kapittel. Ved å plassere dispensasjonshjemmelen i plandelens siste kapittel, signaliserte lovgiver at dispensasjon er ment som en unntaksregel (Holth & Winge, 2017, s. 201).

I plan- og bygningslovens § 19-2 andre ledd oppstilles det to vilkår for at kommunen skal kunne gi dispensasjon:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering (Plan- og bygningsloven, 2008, § 19-2 annet ledd).

Ifølge lovforarbeidene er begge disse vilkårene rettsanvendelsesskjønn (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008), s. 242). Det innebærer at domstolen kan drive kontroll med forvaltningens dispensasjonsvedtak. Vilråene er kumulative, som vil si at begge vilkår må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis. Dersom ikke begge vilkårene er oppfylt, skal dispensasjonssøknaden avslås (Holth & Winge, 2017, s. 203).

Ved vurderingen av det første vilkåret, må kommunen først vurdere om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt. Dersom det søkes om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8, må kommunen ta stilling til om tiltaket vil ha negative virkninger overfor allmenne interesser, som friluftsliv og natur- og kulturmiljø, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd. I tillegg må kommunen vurdere om tiltaket innebærer en vesentlig tilsidesettelse av lovens formålsbestemmelse, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. Selv om plan- og bygningslovens formålsbestemmelse er nokså vidt formulert, må kommunen foreta en reell vurdering av om dispensasjonsvedtaket vil være i strid med målet om en bærekraftig utvikling (Holth & Winge, 2017, s. 204). Dersom det viser seg at tiltaket ikke innebærer en vesentlig tilsidesettelse av verken allmenne interesser eller målet om en bærekraftig utvikling, er første vilkår oppfylt.

Det andre vilkåret innebærer at fordelene med å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dette betyr at kommunen må foreta en interesseavveining (Holth & Winge, 2017, s. 204). Uttrykket «klart større» innebærer at det må foreligge en klar overvekt av fordeler som taler for dispensasjon (ibid.). For eksempel kan mange og små ulemper ved et tiltak i sum tilsi avslag på søknad om dispensasjon. Når det gjelder fordeler ved å gi dispensasjon, må kommunen ta stilling til om fordelene ved å bruke dispensasjon som styringsmiddel er større enn fordelene ved styring gjennom arealplan (Holth & Winge, 2017, s. 205). I tillegg må fordelene med selve tiltaket tillegges vekt. Dersom det for eksempel er tale om tilknytning til kommunens vann- og avløpsanlegg, vil kommunen anse dette som positivt for lokalsamfunnet. Samtidig er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer gjennom dispensasjoner. Når det gjelder tiltakshavers personlige fordeler, skal de normalt ikke ha avgjørende vekt i dispensasjonssaker (ibid.).

For at et dispensasjonsvedtak skal være gyldig, må kommunene gi en reell og etterprøvbar begrunnelse for vedtaket (Holth & Winge, 2017, s. 206). Det må også vises til hvordan vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er vurdert, og det må forklares hvordan de motstridende hensyn er vektlagt. Dersom kommunen ikke har foretatt en slik vurdering, skal statsforvalteren, som klageinstans, påklage og eventuelt oppheve vedtaket (ibid.).

Hvis det viser seg at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd ikke er oppfylt, skal kommunen avslå dispensasjonssøknaden. Selv om det viser seg at vilkårene likevel er oppfylt, har ikke søker krav på å få søknaden innvilget (Holth & Winge, 2017, s. 207). Dette er fordi loven har gitt kommunen myndighet til å avgjøre om dispensasjon skal gis eller ikke, basert på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Dette er kommunens politiske skjønn, og kan derfor ikke overprøves av domstolene (ibid.). Det finnes grenser for hvilke hensyn kommunen kan tillegges vekt i en slik helhetsvurdering, men en avslagsgrunn som alltid er gyldig er at kommunen ønsker å begrense ny utbygging i 100-metersbeltet (Holth & Winge, 2017, s. 208). Dersom hensynene taler for at dispensasjon skal gis, kan kommunen oppstille vilkår ved dispensasjon, jf. § 19-2 første ledd.

En søker kan i sin dispensasjonssøknad vise til lignende saker hvor dispensasjon har blitt gitt, og det kan anføres at det vil være usaklig forskjellsbehandling dersom dispensasjon ikke gis i dette tilfellet også. Selv om det finnes et ulovfestet forbud mot usaklig forskjellsbehandling, betyr ikke det at alle har krav på å få dispensasjon (Holth & Winge, 2017, s. 209).

Myndigheten som kommunen har blitt tildelt gjennom plan- og bygningsloven gir nemlig kommunen mulighet til å begrense dispensasjoner. I tillegg er hver sak unik, og det vil alltid kunne påvises forskjeller i faktagrunnlaget. Forvaltningen er heller ikke bundet av tidligere avgjørelser når det senere skal treffes vedtak i lignende saker. Det er imidlertid viktig at kommunen begrunner sitt vedtak godt, slik at søker får innsikt i hvorfor det gis avslag på søknaden om dispensasjon (ibid.).

Statsforvalteren er kontrollorgan og klageinstans for enkeltvedtak som kommunene treffer. Ifølge forvaltningsloven § 28 kan en med rettslig klageinteresse påklage et dispensasjonsvedtak til statsforvalteren. Statsforvalteren kan også selv drive kontroll og påklage kommunenes vedtak. Statsforvalteren kan prøve alle sider av dispensasjonsvedtaket, som innebærer at både de rettslige vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 og kommunens vurdering av om dispensasjon bør gis eller ikke (Holth & Winge, 2017, s. 211). Samtidig skal statsforvalteren være forsiktig med å overprøve kommunenes frie skjønn, ettersom det kommunale selvstyret skal tillegges stor vekt, jf. forvaltningsloven § 34. Statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve det og sende det tilbake til kommunen for eventuell ny behandling (Holth & Winge, 2017, s. 212). Et dispensasjonsvedtak kan også bringes inn for domstolene, men dette vil ikke bli videre behandlet i oppgaven.

4. Metode

4.1 Innledning

For å besvare problemstillingene i denne masteroppgaven har jeg benyttet meg av ulike metoder for både datainnsamling og dataanalyse. Det var ønskelig å ta et dypdykk i Færder kommunes dispensasjonsvedtak fra året 2020, noe som krevde en kvantitativ tilnærming. Samtidig har oppgaven krevd en kvalitativ tilnærming i forbindelse med semistrukturerte intervjuer, og analysen av disse. I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for fremgangsmåten for oppgaven, herunder valg av metode for datainnsamling og analyse, og valg av caseområde.

4.2 Valg av metode

For å få tillitsfulle og gode svar på oppgavens problemstillinger har jeg valgt å kombinere kvalitative og kvantitative metoder for både innsamling og analysing av data. Dette betegnes som metodetriangulering (Johannesen et al., 2011, s. 421). Kvalitativ og kvantitativ metode utfyller hverandre, og har sånn sett bidratt til å nyansere oppgaven. Kvalitativ metode med semistrukturerte intervjuer og dokumentanalyser har blitt brukt for å innhente informasjon som omhandler kommunens vurderinger, fremgangsmåter og tanker knyttet til dispensasjoner i strandsonen. Kvantitativ metode med dokumentstudie av Færder kommunes dispensasjonsvedtak fra 2020 har blitt brukt for å innhente informasjon som ikke har vært mulig å få gjennom intervjuer, som for eksempel informasjon om hvor mange dispensasjonssaker som har blitt behandlet i Færder kommune i løpet av 2020, og utfallet av disse. Ved å kombinere metoder for innsamling og analyse av data, har jeg fått undersøkt Færder kommunes dispensasjonspraksis fra flere perspektiver, samtidig som jeg har fått undersøkt problemstillingene knyttet til overordnede myndigheters roller som veiledere i saksbehandlingen.

Hensikten med oppgaven har blant annet vært å finne ut om Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen er forenlig med plan- og bygningsloven. På grunn av mulige feilkilder, kunne ikke svaret på denne problemstillingen baseres på semistrukturerte intervjuer alene. Det har derfor blitt gjennomført et kvantitativt dokumentstudium i tillegg til den kvalitative undersøkelsen. Resultatene fra det kvantitative dokumentstudiet har bidratt til å bekrefte og/eller avkrefte dataene som har blitt innhentet ved hjelp av semistrukturerte intervjuer.

4.3 Casestudie

For å besvare mine problemstillinger har jeg utført et casestudium av Færder kommune. Et kjennetegn for casestudier er at forskeren innhenter mye informasjon gjennom detaljert og omfattende datainnsamling, som i dette tilfellet har blitt gjort gjennom dokumentstudier og intervjuer. Ordet *case* kommer fra latinske *casus*, og betyr tilfelle. Å utføre et casestudium betyr derfor at forskeren studerer et eller få tilfeller inngående og i sin reelle kontekst (Johannesen et al., 2011, s. 89).

Ulempen med casestudier er at data som samles inn vil gi detaljerte beskrivelser av tilfellet (kommunen) som studeres, men kan være utfordrende å overføre til andre tilfeller (kommuner) (Wæhle og Dahlum, 2020). Resultater som kommer frem av dette studiet, vil mest sannsynlig ikke kunne være representative for eksempelvis Vågan kommune. Resultatene fra de kvalitative undersøkelsene vil med andre ord ha en lav grad av overførbarhet, mens resultatene fra den kvantitative undersøkelsen vil være vanskelig å generalisere (Johannesen et al., 2011, s. 247). Likevel vil et casestudium være en egnet tilnærming for å besvare de problemstillinger som denne oppgaven stiller.

4.4 Datainnsamling

Dokumentstudium og semistrukturerte intervjuer har blitt benyttet som innsamlingsmetoder for både kvalitative og kvantitative data. Dette kalles for metodetriangulering, og har vært en god måte å samle inn flere data og kombinere funnene på (Johannesen et al., 2011, s. 421). Oppgavens reliabilitet og validitet har blitt styrket ved benyttelse av både kvalitative og kvantitative metoder for datainnsamling.

4.4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse- og gjennomgang har utgjort en viktig del av arbeidet med denne masteroppgaven. Regional plan for kystsonen i Vestfold og Færder kommunes utfyllende bestemmelser til kommunedelplankart Nøtterøy og Tjøme har blitt studert og analysert kvalitativt. Dispensasjonssakene som har blitt behandlet av Færder kommune i 2020 har blitt analysert kvantitativt. Jeg har systematisk gått gjennom hver dispensasjonssak og telt forekomster av innvilgede og avslåtte dispensasjonssaker som har berørt strandsonen. Resultatene fra de kvalitative og kvantitative dokumentanalysene har bidratt med viktig

empirisk materiale til oppgaven, og har lagt grunnlaget for intervjuguidene til de ulike informantene.

4.4.2 Semistrukturerte intervjuer

Intervju er en god måte å samle inn kvalitative data på. Gjennom et intervju får en tilgang til tanker og meninger informanten har om problemstillingen, som ikke er tilgjengelig andre steder. Jeg har benyttet semistrukturerte intervjuer for å ha en viss oversikt og struktur gjennom intervjuene. Samtidig har en slik intervjuform tilrettelagt for en god samtale. I et semistrukturert intervju er spørsmål og tema bestemt på forhånd i en overordnet intervjuguide, men til forskjell fra strukturerte intervjuer, står intervjueren fritt til å bestemme rekkefølgen på spørsmålene (Johannesen et al., 2011, s. 145). På denne måten kan intervjueren styre samtalen basert på svarene informanten gir. Fordelen med en slik intervjumetode er at man kan tilpasse oppfølgingsspørsmålene til svarene informanten gir, i stedet for å følge intervjuguiden kronologisk og muligens gå glipp av interessante data.

På grunn av masteroppgavens tidsbegrensning, og triangulering av kvalitative og kvantitative metoder for innsamling og analyse, har jeg kun intervjuet fire informanter. I utgangspunktet var planen å intervjuer til sammen fem informanter, men på grunn av ressursmangel i Færder kommune fikk jeg kun mulighet til å snakke med én saksbehandler – ikke to, som var planen. I utvelgelsen av informanter har jeg benyttet meg av snøballmetoden (Johannesen et al., 2011, s. 113). Dette innebærer at jeg har forhørt meg med mine veiledere, men også postmottakene til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Færder kommune. På denne måten har jeg blitt videre henvist til aktuelle informanter og rekruttert disse.

Fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har jeg intervjuet en representant fra miljøvernavdelingen og en representant fra justis- og vergemålsavdelingen, som har forskjellige arbeidsoppgaver. Jeg har også intervjuet en informant som tidligere har jobbet i Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Informanten bidro blant annet med å utarbeide *Regional plan for kystsonen i Vestfold og Veileder om fastsetting av byggegrense langs sjø i Vestfold*. Til slutt har jeg intervjuet en byggesaksbehandler fra Færder kommune, som primært jobber med behandling av dispensasjonssøknader i strandsonen. Samtlige intervjuer har vart mellom en halvtime og en time.

Basert på informantenes stillinger, arbeidsoppgaver og antatte kunnskap om oppgavens temaer, har det blitt utarbeidet fire unike intervjuguider tilpasset hver informant. Generelle spørsmål knyttet til stilling, utdanning, arbeidsoppgaver og utfordringer knyttet til dispensasjonspraksis i strandsonen er tatt med i alle intervjuguidene. Jeg opplevde ved flere tilfeller at spørsmål ble besvart før jeg hadde stilt dem, men dette ga meg muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål som ikke sto i intervjuguiden. Det var noen spørsmål informantene ikke ville eller kunne besvare på grunn av sine stillinger, men til gjengjeld ga de fleste informantene utfyllende svar på de andre spørsmålene. Intervjuene har blitt transkribert, sammenlignet og analysert i ettertid. Samtlige informanter har bidratt til å øke min forståelse av temaene denne oppgaven diskuterer, og har hjulpet meg med å bygge et godt empirisk grunnlag. Intervjuguidene er å finne i vedlegg 1 til vedlegg 4.

4.5 Kvalitativ dataanalyse

Når det er samlet inn kvalitative data, bør den som har samlet inn data også analysere og fortolke dem. Teorier og forskerens forståelse av dataene er nemlig et viktig utgangspunkt for dataanalysen (Silverman, 2006; Johannesen et al., 2011, s. 185). Hensikten med dataanalyse er å organisere data etter tema, for derved å analysere og tolke informasjonen som ligger i datamaterialet (Johannesen et al., 2011, s. 187). Ifølge Askheim og Grenness (2008) kan dataanalyse defineres som «*systematisering av data slik at eventuelle mønstre og strukturer trer frem*» (s. 142). Analyse er med andre ord en sorteringsprosess. I kvalitative undersøkelser innebærer dataanalyse også å drøfte og fortolke data, ettersom man undersøker menneskers holdninger knyttet til et fenomen eller tilfelle (ibid). Dette gjør analysearbeidet krevende, og det oppstår en risiko for å overse viktig informasjon eller trekke feilaktige konklusjoner (Askheim & Grenness, 2008, s. 143). Det er derfor viktig å være åpen og ikke ha forutinntatte meninger om det som undersøkes.

I arbeidet med denne oppgaven har jeg analysert kvalitative data i form av allerede eksisterende tekster, som den regionale kystsoneplanen, og tekster jeg har produsert selv som resultat av egen datainnsamling (intervjuer). I motsetning til kvantitativ analyse, er det i kvalitativ analyse vanlig at analysen skjer parallelt med og delvis etter at datagrunnlaget er samlet inn (Askheim & Grenness, 2008, s. 148). Allerede under intervjuene gjorde jeg meg opp meninger og oppfatninger om hva som var viktig og mindre viktig av det informantene

fortalte. Likevel var det viktig å analysere datamaterialet i ettertid for å sortere, klassifisere og redusere datagrunnlaget. Jeg har brukt koding for å sortere og klassifisere det innsamlede datamaterialet. I praksis betyr koding av data at man tilordner deler av datamaterialet ordkoder eller merkelapper, som for eksempel fargekoder, for deretter å samle disse i overordnede kategorier (ibid.). Ved hjelp av fargekoder har jeg sortert intervjumaterialet etter tema/underproblemstilling. Dette har bidratt til å skape oversikt, og sørget for at alle viktige funn har blitt inkludert i oppgavens resultatkapittel.

4.6 Kvantitativ dataanalyse

Kvalitativ innholds- og tekstanalyse er som regel tilstrekkelig når man ønsker å få dypere innsikt i et fenomen, som i dette tilfellet er Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen. I forbindelse med mine undersøkelser har jeg som sagt ønsket å kontrollere de dataene jeg har skaffet gjennom kvalitativ analyse, med resultater fra kvantitativ dataanalyse. Analyse av kvantitative data skjer ved hjelp av opptelling (Johannessen et al., 2011, s. 37). Alle dispensasjonssaker som ble behandlet av Færder kommune i løpet av 2020 har blitt gjennomgått og registrert i et excel-ark. Informasjon om hva dispensasjonssøknadene gjaldt, hva det ble søkt om dispensasjon fra, og utfallet av hver enkelt sak har blitt registrert i excel-arket. Dette har bidratt til å gi en generell oversikt over dispensasjonssaker i Færder kommune i 2020. Alle sakene som har omhandlet dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8 og fra kommunens egne bestemmelser om annen byggegrense har fått fargekoden grønn, for å signalisere at dette er relevante saker for oppgaven. Bruk av fargekoder har i tillegg gjort det enklere å drive opptelling av sakene.

4.7 Feilkilder

Til denne oppgaven har både kvalitative og kvantitative fremgangsmåter blitt brukt for å samle inn og analysere data, og det er derfor flere faktorer som kan virke inn som feilkilder (Svartdal, 2019). For det første har informantene blitt valgt ut basert på anbefalinger fra andre, og med bakgrunn i arbeidssted, stillingstittel og kunnskap om dispensasjonspraksisen til Færder kommune. Sånn sett er de utvalgte informantene representative for oppgavens temaer. Likevel er det fare for at mulige verdifulle informanter har blitt ekskludert i utvelgelsesprosessen. I tillegg har kun fire informanter blitt intervjuet i forskningsprosessen. I utgangspunktet var det planlagt å intervju fem informanter, men på grunn av ressursmangel

og stor pågang i Færder kommune, fikk jeg kun anledning til å intervjué én saksbehandler. Selv om utvalget fra Færder kommune kan anses som underrepresentert, og dermed føre til en utvalgsskjevhet, vil data som har blitt innsamlet i den kvantitative undersøkelsen kunne rettferdiggjøre dette (Johannesen et al., 2011, s. 245).

For det andre fikk informantene tilsendt overordnede tema og stikkord i forkant av intervjuet. Dette gjorde at informantene fikk mulighet til å forberede seg og gjøre seg opp noen tanker om temaene på forhånd, noe som kan ha påvirket svarene deres. En konsekvens av å gi informantene informasjon om intervjuene på forhånd, var at det virket som at noen av informantene begrenset svarene sine i påvente av neste tema eller spørsmål. Likevel opplevdes samtalene med informantene som autentiske og uformelle, og jeg mener at jeg ikke ville fått like utfyllende svar med eksempler dersom informantene ikke hadde fått tilsendt tema og stikkord på forhånd.

For det tredje er det viktig å nevne at kvalitative undersøkelser, som semistrukturerte intervjuer, undersøker menneskelige holdninger til et fenomen eller tilfelle. Dette betyr at intervjuobjektene per definisjon gir subjektive svar, og at svarene kan være fargelagt av forhold som informantene ikke er bevisste selv. Dette kan for eksempel være kultur på arbeidsplassen, lojalitet til arbeidsgiver, alternative motiver eller mistillit til forskeren. Menneskelige forhold er derfor også en mulig feilkilde i mine undersøkelser.

Til slutt har alle dispensasjonssaker som har blitt behandlet etter plan- og bygningsloven i Færder kommune i 2020 blitt systematisk gjennomgått. Alle sakene fra 2020 har blitt gjennomgått manuelt, ettersom Færder ikke har en samlet oversikt over alle dispensasjonssaker som behandles i kommunen. En mulig feilkilde ligger i at jeg ikke har inkludert dispensasjonssøknader der administrasjonen har varslet avslag. Det kunne muligens gitt et mer nyansert bilde av forholdet mellom hvor mange dispensasjonssøknader Færder kommune fikk inn i løpet av 2020 og hvor mange dispensasjonsvedtak som ble truffet. Menneskelige feil i dokumentgjennomgangen kan også fungere som mulige feilkilder i datagrunnlaget. Samtidig er dette noe jeg har vært klar over gjennom hele datainnsamlingsprosessen, og for å unngå feil i resultatene har alle dispensasjonssakene blitt gjennomgått over 10 ganger. Hver eneste dispensasjonssak har blitt plottet inn i et excel-ark for å skape et oversiktlig system hvor det har vært lett å oppdage feil. Med disse tiltakene har muligheten for feil i datagrunnlaget blitt betraktelig redusert.

4.8 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelige undersøkelsens data er, og relaterer seg til hvilke data som brukes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides (Johannesen et al., 2011, s. 243). I denne sammenheng er det verdt å nevne at de lærde strides om gyldigheten av kvalitative undersøkelser kan vurderes på denne måten. For eksempel mener Guba og Lincoln (1989) at kvalitative undersøkelser ikke kan vurderes på samme måte som kvantitative undersøkelser, og bruker heller begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet for å måle kvalitet i kvalitative undersøkelser. Det finnes flere måter å teste dataenes pålitelighet på, som for eksempel å gjennomføre samme undersøkelsen flere ganger og deretter sammenligne resultatene (Johannesen et al., 2011, s. 243). For kvalitative undersøkelser er ikke dette like lett, ettersom slike undersøkelser er kontekstavhengige og forskere har ulike erfaringsbakgrunner, fremgangsmåter og metoder for tolkning (ibid.).

For at dataene i den kvalitative undersøkelsen skal bli oppfattet som mer pålitelige er det et par ting jeg, som forsker, har gjort. For å styrke påliteligheten har det blitt gitt en detaljert beskrivelse av oppgavens kontekst. I tillegg har det blitt gitt en gjennomgående beskrivelse av framgangsmåten for undersøkelsen, og funnene og tolkningen av dem har blitt presentert på en forståelig måte i tråd med Johannesen et al., 2011. På denne måten har leseren fått mulighet til å sette seg ordentlig inn i undersøkelsen, og med det et tilnærmet likt utgangspunkt for å trekke en konklusjon.

For å gi dataene fra intervjuene høyere grad av reliabilitet, har hovedveileder gjennomgått og kommentert intervjuguidene i forkant av intervjuene. Ved gjennomføring av intervjuene har det vært viktig å forsikre seg om at informantene har forstått spørsmålene for å unngå misforståelser, og oppfølgingsspørsmål har blitt stilt i tilfeller der jeg har sett det nødvendig. På grunn av pandemien har det ikke vært mulig å gjennomføre fysiske intervjuer. Intervjuene har derfor foregått over Teams. De har også blitt tatt opp i Teams og transkribert i ettertid. Ved uklarheter i ettertid av transkriberingen har oppfølgingsspørsmål blitt sendt til informantene på e-post for oppklaring. Intervjuguidene er vedlagt oppgaven for å øke etterprøvbareheten av undersøkelsen.

For kvantitative undersøkelser er det, som nevnt ovenfor, enklere å teste datas reliabilitet. For det første kan den samme undersøkelsen gjentas på to forskjellige tidspunkter for å bekrefte eller avkrefte om resultatet blir det samme. Dette kalles «test-retest-reliabilitet» (Johannesen et al., 2011, s. 44). I arbeidet med oppgaven har dispensasjonssaker i Færder kommune blitt gjennomgått systematisk for å kartlegge hvor mange søknader som har blitt innvilget, avslått, avvist eller utsatt, og hvor mange av de som har gjeldt dispensasjoner innenfor strandsonen. For å sørge for at data fra den kvantitative undersøkelsen har høy reliabilitet, har jeg gjennomgått sakene over seks ganger for å kunne bekrefte resultatene. Resultatene har forblitt de samme, og dataene har dermed høy grad av reliabilitet.

For det andre kan dataenes reliabilitet testes ved at flere forskere undersøker det samme. Dette betegnes som «interreliabilitet» (Johannesen et al., 2011, s. 44). Dersom flere forskere hadde utført den samme undersøkelsen og kommet frem til samme resultat, ville det ha tydet på høy reliabilitet. Sett i betraktning at jeg skriver denne masteroppgaven alene, har det ikke vært mulig å bekrefte dataenes pålitelighet ved interreliabilitet.

Mens reliabilitet handler om hvor pålitelige undersøkelsens data er, handler validitet om hvorvidt dataene er representative for fenomenet som undersøkes (Johannesen et al., 2011, s. 73). For kvalitative undersøkelser handler derfor validitet om hvorvidt en metode undersøker det den har til hensikt å undersøke, altså om forskerens framgangsmåter og funn kan reflektere formålet med undersøkelsen. Graden av validitet til en kvalitativ undersøkelse sier med andre ord noe om graden av troverdighet eller relevans (Johannesen et al., 2011, s. 244).

For å vurdere validiteten av en kvalitativ studie må forskeren redegjøre for metodene som er brukt i datainnsamlingen, intervjumetode og analyse av data fra intervjuene (ibid.). Dette betyr at forskeren må gjøre rede for hvordan datagrunnlaget har blitt redusert og hvordan det har blitt kategorisert. Hvordan datagrunnlaget i denne oppgaven har blitt redusert og kategorisert ble redegjort for i kapittel 4.4 og 4.5. For at oppgaven skal ha en høy grad av validitet har jeg sørget for å intervju informanter som sitter på sentral og relevant kunnskap om dispensasjonspraksis i strandsonen i Færder kommune. Alle informantene jeg har snakket med har enten jobbet med, eller jobber med temaet, og er derfor troverdige. Oppgavens validitet er også ivaretatt ved å gjennomføre intervjuer med ulike forvaltningsorganer, som kommunen og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. For å få svar på nødvendige spørsmål har intervjuguidene blitt tilpasset oppgavens problemstillinger. Intervjuguiden som ble brukt

på informanten fra Færder baserte seg i tillegg på datagrunnlaget fra den kvantitative undersøkelsen. Resultatene fra intervjuene har til slutt blitt formidlet til informantene. Dette har gitt en endelig bekreftelse på at resultatene stemmer. Disse tiltakene har bidratt til å sikre oppgaven en høy grad av validitet når det gjelder den kvalitative undersøkelsen.

Som diskutert tidligere, har metodetriangulering bidratt til å øke oppgavens grad av validitet. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av både kvalitative og kvantitative metoder for datainnsamling og dataanalyse, som gjør sannsynligheten større for at undersøkelsen har gitt troverdige resultater (Johannesen et al., 2011, s. 247). Når en skal vurdere om resultatet er gyldig i kvantitativ forskning, må en ta stilling til spørsmålet: «*Måler vi det vi tror vi måler?*» (Johannesen et al., 2011, s. 244). I den kvantitative undersøkelsen har jeg studert alle dispensasjonssaker som har blitt behandlet etter plan- og bygningsloven i Færder kommune i 2020. Resultatet fra denne undersøkelsen har, sammen med intervjuer og dokumentstudium, bidratt til å besvare problemstillingene denne masteroppgaven behandler. Dersom jeg ikke hadde gjennomgått dispensasjonssakene fra 2020 hadde oppgaven hatt en mindre grad av validitet.

4.9 Ethiske avveininger

Ved kvalitative undersøkelser blir det direkte kontakt mellom forskeren og informanten, og det er derfor viktig at retningslinjer og normer som er knyttet til forskning og etikk blir fulgt (Regjeringen, 2020). Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har utarbeidet forskningsetiske retningslinjer, kalt *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, juss og humaniora* (Johannesen et al., 2011, s. 95). Kort fortalt innebærer disse retningslinjene tre hensyn som forskeren må tenke på i forkant, under og etter prosjektet: informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (ibid.). De to førstnevnte vil jeg forklare nærmere i de neste avsnittene.

Før igangsettelsen med intervjuene ble masterprosjektet meldt inn til, og godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata, også kjent som NSD. I forbindelse med oppstart av intervjuene har det vært viktig å gi informantene tilstrekkelig informasjon om prosjektet og om deres roller i arbeidet med datainnsamlingen. Alle informantene har i forkant av intervjuene blitt tilsendt informasjonsskriv som også inneholder en erklæring om samtykke. Alle informantene har lest

gjennom skrevet og signert erklæringen. I skrevet fremgår det at informantene, om ønskelig, kan trekke sitt samtykke uten videre begrunnelse og uten noen form for negative konsekvenser. At en informant trekker sitt samtykke innebærer at informasjon de har gitt, ikke kan brukes i prosjektet. Informasjonsskrivet har også opplyst om hvorfor de har blitt spurt om å delta og hva prosjektet skal undersøke. Jeg har benyttet meg av NSD sin mal til informasjonsskriv, slik at nødvendig informasjon har blitt kommunisert godt nok til informantene.

Som forsker har jeg hatt ansvar for å respektere informantenes privatliv. For å overholde dette ansvaret har opplysninger om informantene blitt trygt lagret i en nettsky som er beskyttet med tofaktorautentisering. Opptakene fra intervjuene har også blitt lagret i en slik nettsky. Videre har informantenes navn blitt byttet ut med tall, slik at det ikke er mulig å identifisere dem dersom noen, mot formodning, skulle fått tilgang til nettskyen. Siden prosjektet delvis baserer seg på informasjon fra informantene, har de fått tilsendt den delen av oppgaven som omhandler deres utsagn. På denne måten har informantene fått mulighet til å sjekke om jeg har gjengitt informasjonen riktig. Disse tiltakene har til sammen sikret ivaretagelse av informantenes privatliv gjennom hele prosjektet. Når det gjelder forskerens ansvar for å unngå skade, kan dette bedre relateres til medisinsk forskning (Johannesen et al., 2011, s. 96), og vil derfor ikke diskuteres her.

5. Resultater

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg presentere mine empiriske funn. For å gjøre kapittelet så oversiktlig som mulig, har det blitt delt inn i to deler. I kapittel 5.2 vil funn fra dokumentstudiet bli presentert, mens i kapittel 5.3 vil viktige funn fra intervjuene bli fremlagt.

5.2 Dokumentstudium

En viktig del av arbeidet med denne masteroppgaven har vært å studere dokumenter. Studier av dokumenter som *Regional plan for kystsonen i Vestfold* og kommuneplanens arealdel 2015-2027 for Færder kommune, sammen med gjennomgangen av Færder kommunes dispensasjonsvedtak i 2020, har bidratt med funn som kan belyse oppgavens problemstillinger.

5.2.1 Regional plan for kystsonen i Vestfold

I 2014 ble *Regional plan for kystsonen i Vestfold* vedtatt. Planen er basert på den tidligere fylkesdelplanen for kystsonen i Vestfold, som ble vedtatt av fylkestinget i juni 2002 (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 2). På grunn av den nye plan- og bygningsloven som trådte i kraft den 1. juli 2009, besluttet fylkestinget i 2011 å revidere retningslinjene i planen og tilpasse den til det nye lovverket (ibid.). Hensikten med planen er i grove trekk å forhindre nedbygging av Vestfoldkysten og legge føringer for en bærekraftig arealpolitikk og forvaltning (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 34). I tillegg til at planen skal gi kommunene et nødvendig kunnskapsgrunnlag, inneholder den også mål, delmål og regionale retningslinjer som omhandler utvikling av kystsonen i Vestfold, som kommunene skal rette seg etter.

Planens hovedmål er at Vestfoldkystens natur-, kultur-, nærings- og rekreasjonsverdier skal «*utvikles til beste for befolkningen i Vestfold og tilreisende*» (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 4). For å oppnå dette målet oppstiller planen syv delmål, hvorav delmålene om forvaltning og varsom fortetting er særlig relevante for denne oppgaven. Under målet som gjelder forvaltning, presiseres det at utviklingen av kystområdene skal skje med utgangspunkt i vedtatte planer, og at «*dispensasjonspraksisen i kystsonen skal være restriktiv og bør være tilnærmet lik i hele fylket*» (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 23). Dette målet gjenspeiler

plan- og bygningsloven § 1-8 om forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag, som ble klargjort og strammet inn ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven av 2008. Planen inneholder også et delmål som gjelder varsomhet ved fortetting i kystsonen. Her presiseres det at utviklingen i kystsonen skal skje med allmenne hensyn i betraktning. Dette innebærer blant annet at det ikke skal bygges nye fritidsboliger eller boliger i 100-metersbeltet (ibid.). Dette er mål som Færder kommune har tatt stilling til ved forrige rullering av kommuneplanens arealdel, noe som gjenspeiles i kommunens utfyllende bestemmelser.

Den regionale planen for kystsonen i Vestfold inneholder retningslinjer som skal legges til grunn for all planlegging i kommunen. Dette betyr at kystsoneplanens retningslinjer skal innarbeides i kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, og legges til grunn ved planbehandling og dispensasjonsbehandling i kommunene (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 26). Kystsonen i Vestfold har blitt inndelt i fire soner med tilhørende retningslinjer. De forskjellige sonene er: sjøområdene, område mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssone), område fra byggegrensen til 100 meter-grensen og området mellom 100 meter-grensen og grensen for retningslinjenes virkeområde (ibid.). I tillegg er det fastsatt generelle retningslinjer som gjelder for alle fire soner.

Retningslinjene for sone 2, det vil si områdene mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssonen), er særlig relevant i denne forbindelse. Retningslinjene som gjelder for denne sonen er tydelige og strenge. I byggeforbudssonen skal det sikres at allmenne interesser, som friluftsliv, naturmangfold og landbruk ikke blir nedbygd eller på annen måte skadelidende (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 31). Ifølge retningslinjene må det søkes om dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19 for å gjennomføre tiltak i byggeforbudssonen. Samtidig skal kommunene ha en svært restriktiv holdning til dispensasjoner i denne sonen (ibid.). Dette reflekterer den strenge ordlyden i plan- og bygningsloven § 1-8, som sier at det ikke tillates tiltak i 100-metersbeltet med mindre annet fremgår av kommuneplanens arealdel.

Ettersom Færder kommune har fastsatt byggegrense langs sjø i sin kommuneplan, er det også svært aktuelt å se nærmere på retningslinjene som gjelder i sonen mellom byggegrensen og 100-metersgrensen. I denne sonen er det generelle byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 opphevet og erstattet med annen byggegrense mot sjø, med tilhørende bestemmelser i

kommuneplanens arealdel. Regional plan for kystsonen har likevel fastsatt noen rammer for utbygging, selv om de kan oppfattes som mindre restriktive. Retningslinjene gir en opplisting av hvilke tiltak som kan godkjennes innenfor formålene fritidsbebyggelse, boligbebyggelse og næringsbebyggelse (Vestfold fylkeskommune, 2014a, s. 32). Et tiltak som er innenfor de rammer som er satt av retningslinjene, vil ikke kreve dispensasjon for å gjennomføres. Retningslinjene er innarbeidet i kommuneplanen til Færder, som vi skal se nærmere på i neste kapittel.

5.2.2 Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommunedelplankart Nøtterøy og kommunedelplankart Tjøme

Kommunestyret i Færder kommune vedtok kommuneplanens arealdel den 31. januar 2018 (Færder kommune, 2020). Planen består av utfyllende bestemmelser og retningslinjer for hele kommunen og de to kommunedelplankartene for tidligere Tjøme og Nøtterøy kommune, som ble vedtatt i 2015 (Færder kommune, 2018). De utfyllende bestemmelsene til kommuneplanens arealdel er juridisk bindende. Retningslinjene som er fastsatt i kommuneplanens arealdel er ikke juridisk bindende, men de forutsettes likevel å gi strenge føringer for kommunens saksbehandling (ibid.). I de neste avsnittene kommer jeg til å redegjøre for relevante bestemmelser i Færder sin arealplan knyttet til forvaltning av strandsonen.

Færder kommune har utarbeidet generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Dette er bestemmelser kommunen kan vedta uavhengig av arealformål, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 første ledd. I Færders generelle bestemmelser blir det blant annet presentert at kommunen har fastsatt en egen byggegrense langs sjø og vassdrag, jf. pkt. 16 i kommunens utfyllende bestemmelser. I bestemmelsen presiseres det at *«byggegrense langs sjø er angitt i kommunedelplankartene og skal gjelde foran byggeforbudet § 1-8 annet ledd. I kommunale friområder der byggegrensen mot sjø ikke er angitt i arealdelen, er byggegrensen lik formåls grensen mot sjø»* (Færder kommune, 2018).

Til bestemmelsen i pkt. 16 har kommunen utarbeidet et par retningslinjer, hvorav den om brygger er særlig relevant. Av retningslinjen fremgår det at eksisterende godkjente brygger normalt kan erstattes med nye brygger av samme størrelse, utforming og beliggenhet. Det kan også tillates å bygge en ny brygge av inntil samme størrelse som erstatning for eksisterende

godkjent brygge, dersom den på en bedre måte tar hensyn til allmenne interesser (ibid.). I retningslinjen spesifiseres det også hva som inngår i begrepet «vedlikehold» av brygger, og at det kreves godkjennelse fra kommunen dersom det planlegges å skifte ut mer enn 50 prosent av bærekonstruksjoner til brygger.

I dokumentets kapittel II har kommunen utarbeidet utfyllende bestemmelser til hvert arealformål de har benyttet seg av i kommunedelplankartene for Nøtterøy og Tjøme. For arealformålet bebyggelse og anlegg mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssonen) er det fastsatt en bestemmelse om at det ikke er tillatt med arbeid og tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6, unntatt fasadeendring og innløsning av festetomter. Dette så vi også i regional plan for kystsonen i Vestfold. For mindre tiltak på eiendommer regulert til boligbebyggelse mellom sjø og byggegrense, har kommunen utarbeidet retningslinjer ved vurdering av dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8. For eksempel skal ikke tiltaket være dominerende i landskapet, verken sett fra sjø eller land, og tiltaket bør i hovedsak plasseres lengst mulig bort fra sjøen, jf. punkt 25.1 (Færder kommune, 2018). I punkt 25.2 er det gitt bestemmelser om tiltak i 100-metersbeltet der byggeforbudet er opphevet av byggegrense langs sjø. Bestemmelsen inneholder regler for tiltak som tillates innenfor denne sonen. For eksempel skal ikke tiltak «*være til hinder for allmennhetens bruk og/eller ferdsel, eller være dominerende i landskapet, verken sett fra sjø eller land*» (ibid.).

Ifølge Færders utfyllende bestemmelser punkt 26.1, som også gjelder der byggeforbudet er opphevet av byggegrense langs sjø, er det for arealer avsatt til underformålet fritidsbebyggelse forbud mot fradeling til, og oppføring av ny fritidsbebyggelse (Færder kommune, 2018). Det samme forbudet gjelder også oppføring av anneks, samt vesentlig utvidelse av allerede etablert fritidsbebyggelse. Begrepet «vesentlig utvidelse» er vagt, men under punkt 26.1.1 gis det nærmere bestemmelser om hva som er tillatt og ikke tillatt ved utvidelse av eksisterende fritidsboliger. Det medfølger også her retningslinjer til bestemmelsene som kan hjelpe både saksbehandlere og tiltakshavere når de henholdsvis skal behandle og utarbeide søknader (ibid.).

I Færders utfyllende bestemmelser punkt 28 bokstav e angående LNF-områder, påpekes det at det generelle forbudet mot tiltak i plan- og bygningsloven § 1-8 ikke gjelder for nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, fiske og fangst (Færder kommune, 2018). Dette er en stadfestelse av plan- og bygningsloven §

1-8 fjerde ledd. Til punkt 28 medfølger det retningslinjer som sier at eksisterende bebyggelse kan gjenoppbygges etter brann, men i 100-metersbeltet skal alternativ plassering vurderes. For spredt fritidsbebyggelse mellom sjø og 100-metersbeltet er det angitt retningslinjer i punkt 28.1.1 (ibid.). Her vises det til at fritidsboliger kan utvides dersom vilkårene for dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Dette forutsetter at bebygd areal på eiendommen ikke overstiger 90 m² som følge av utvidelsen. Retningslinjene fastsetter også at nye tilbygg ikke skal kunne ses fra sjøen, og heller ikke hindre allmennhetens ferdsel. Samtidig sier retningslinjene at terrasse eller platting på inntil 25 m² i tilknytning til fritidsboligen kan tillates. Videre fremkommer det av retningslinjene at det ikke er tillatt med utvidelser av uthus, garasje, brygger eller lignende utenfor hovedbygningen, og viser til at dersom sidebygninger rives, vil det være mulig å utvide hovedbygningen med tilsvarende areal (ibid.).

Færder har i punkt 29.1 og 29.2 utarbeidet bestemmelser tilknyttet arealformålet sjø og vassdrag. Punkt 29.1 gjelder tiltak i sjø og vassdrag (inkludert tilhørende installasjoner på land). Det fastsettes i bestemmelsens bokstav a at det er forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 og § 1-6 nærmere sjøen enn fastsatt byggegrense. Likevel gjelder ikke forbudet mot tiltak langs sjøen for oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg som skal tjene til fiske og ferdsel til sjøs, jf. bestemmelse pkt. 29.1 bokstav b. Det fremgår ikke av bestemmelsene hva «nødvendige bygninger» eller «mindre anlegg» vil si.

Det er også gitt bestemmelser om at det ved naturinngrep i sjø eller vassdrag skal kartlegges hvilke konsekvenser tiltaket vil ha på det biologiske mangfoldet og allmennhetens ferdselsmulighet på land og på sjøen/vassdraget, jf. pkt. 29.1 bokstav d. Det tillates ikke å fylle ut eller anlegge nye private strender, og det er heller ikke tillatt med nye konstruksjoner eller fartøy som tilrettelegger eller benyttes som brygge, jf. pkt. 29.1 bokstav e og g. Ifølge pkt. 29.2 angående arealer avsatt til formål småbåthavn, kan det tillates å endre eller gjøre mindre utvidelser av brygger dersom kravet til parkeringsarealer er tilfredsstillt for det totale antall båtplasser i småbåthavnen. Forbudene som gjaldt i pkt. 29.1, gjelder ikke arealer som er avsatt til formålet småbåthavn.

5.2.3 Dispensasjonsvedtak i Færder kommune i 2020

En viktig del av oppgaven har bestått i å gjennomgå alle dispensasjonssøknader som ble behandlet i Færder kommune i 2020. I dette underkapittelet vil funnene fra undersøkelsen bli presentert. Kommunen har selv ingen systemer som kartlegger antall dispensasjonssøknader de får inn, eller hvor mange av disse som blir innvilget eller avslått. Derfor har dette arbeidet blitt gjennomført manuelt.

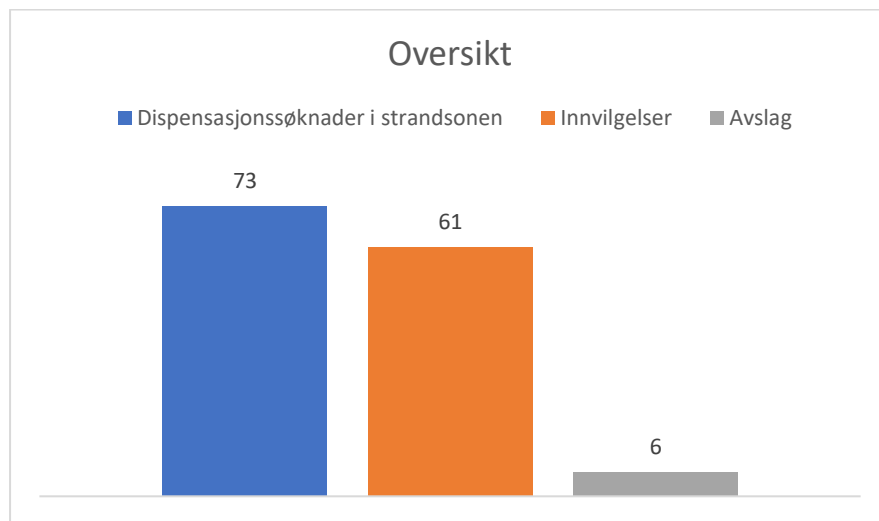
I Færder kommune i 2020 ble det behandlet 190 dispensasjonssøknader totalt. Av alle dispensasjonssøknadene som kommunen behandlet i fjor, gjaldt 73 av søknadene dispensasjon fra 100-metersbeltet og planbestemmelse om byggegrense langs sjø. Dette betyr at 38 % av søknadene som ble behandlet i kommunen i 2020 gjaldt dispensasjon fra kommunens utfyllende bestemmelser om byggegrense, arealformål i plankart eller plan- og bygningsloven § 1-8 om byggeforbud i 100-metersbeltet.

Av de 73 dispensasjonssøknadene i strandsonen, ble 61 av dem innvilget (se figur 2). Dette tilsvarer en prosentandel på ca. 84 %, som er å anse som en rimelig høy prosentandel. Dette kan sammenlignes med funnene fra Sivilombudsmannens rapport om Lindesnes, Askøy og Kragerø kommuner, hvor det viste seg at kommunene i gjennomsnitt innvilget 85 % av dispensasjonssøknader i strandsonen. Selv om andelen dispensasjonsinnvilgelser kan sammenlignes med Sivilombudsmannens funn, er det likevel stor forskjell i hva Færder kommune og Lindesnes, Askøy og Kragerø har innvilget dispensasjon til i strandsonen. Figur 3 på side 49 viser at Færder kun ga dispensasjon til såkalte «småtiltak» i løpet av 2020, i motsetning til Lindesnes, Askøy og Kragerø kommuner, som ved flere tilfeller har gitt dispensasjon til ny utbygging i strandsonen (Sivilombudsmannen, 2021b).

Av de resterende dispensasjonssøknadene som berørte strandsonen, ble kun seks dispensasjonssøknader avslått, fire ble utsatt for faglig råd hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, én søknad ble avvist og ett dispensasjonsvedtak ble omgjort etter krav fra Statsforvalteren. Når kommunen avslår en dispensasjonssøknad betyr det at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. At en sak avvises innebærer at dispensasjonssøknaden er mangelfull. Å utsette en sak for faglig råd vil si at kommunen ønsker råd fra Statsforvalteren til å vurdere om dispensasjon bør gis eller ikke. Når et vedtak blir omgjort betyr det at

Statsforvalteren har påklaget kommunens vedtak og kommet frem til at vedtaket er ugyldig. Statsforvalteren må derfor oppheve kommunens vedtak.

Den ene saken av de fire sakene som ble utsatt for faglig råd, var den samme saken som på et senere tidspunkt ble avvist. Dette gjaldt en bruksendring fra bolig til fritidsbolig, og ble først behandlet i februar, før den ble avvist i april. Saken som ble omgjort etter krav fra Statsforvalteren gjaldt rivning og oppføring av fritidsbolig og krevde dispensasjon fra forbud mot tiltak mellom sjø og byggegrense. Grunnen til at vedtaket ble omgjort var fordi det ikke var mulig å stille forholdsmessige vilkår som ville gjøre fordelene ved tiltaket større enn ulempene.



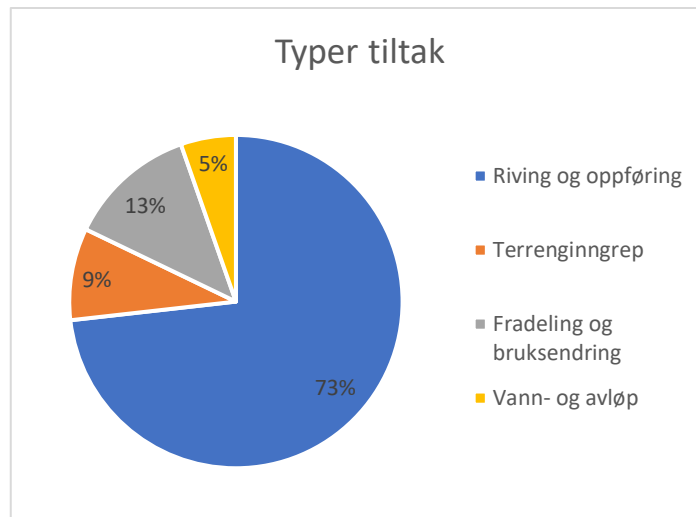
Figur 2 viser forholdet mellom antallet dispensasjonssøknader i strandsonen, innvilgelser og avslag. Det totale antallet saker er høyere enn summen av innvilgelser og avslag fordi det inkluderer saker som har vært til behandling i kommunen i flere runder.

I de resterende fire tilfellene, der sakene ble utsatt i påvente av faglig råd fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, hadde kommunedirektøren innstilt seg negativt til søknadene. Det vil si at administrasjonen var negativ til at dispensasjon skulle gis etter en helhetlig vurdering av hver sak. Det politiske utvalget vedtok derfor å oversende disse sakene til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for faglig råd, i stedet for å innvilge dem med en gang. Ifølge informant 3, som tidligere har jobbet i Fylkesmannen i Vestfold, er det ofte slik at politikerne ønsker å innvilge flest mulig saker (Personlig kommunikasjon, 17. februar 2021). Den ene saken endte med to nye saksbehandlinger i kommunen etter den hadde vært hos Statsforvalteren. Det ble

da vedtatt at kommunen skulle utføre en befaring på eiendommen, som endte med at dispensasjon ble innvilget i tredje saksbehandlingsrunde. En annen sak ble utsatt for faglig råd hos Statsforvalteren før den ble godkjent i neste runde, mens den siste saken ble utsatt uten videre behandling i 2020.

Fem av de 73 dispensasjonsvedtakene i strandsonen ble behandlet på delegasjon, som vil si at de har blitt behandlet uten politisk behandling og kontroll. Saker som blir behandlet på delegasjon i Færder kommune er såkalte «kurante» saker, og i all hovedsak inngår ikke dispensasjoner i 100-metersbeltet i denne kategorien (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). Likevel finnes det unntak. For eksempel kan søknader som gjelder rivning og oppføring av brygger med akkurat samme størrelse, plassering, utforming og uttrykk bli behandlet på delegasjon, forutsatt at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ikke har merknader til tiltaket i sitt faglige råd. I tillegg blir typisk alle saker som omhandler etablering eller utskiftning av vann- og avløpsledninger behandlet på delegasjon. Fire av de fem dispensasjonssakene som ble behandlet på delegasjon gjaldt enten etablering av vann- og avløpsanlegg eller utskiftning av slikt anlegg. Den siste saken gjaldt utskiftning og reparasjon av en brygge. Grunnen til at slike saker ikke krever politisk behandling og kontroll, er fordi kommunen ønsker at alle skal være tilkoblet vann- og avløpssystemet i Færder. Dette er en miljøfordel, og forhindrer at menneskelig avfall blir værende i naturen. Det er også en fordel at brygger som ikke er trygge å oppholde seg på blir byttet ut eller reparert.

Ut fra statistikken var det tydelig at de mest omsøkte typene av tiltak var rivning og oppføring, se figur 3. I løpet av 2020 ble det 41 ganger søkt om å rive og oppføre enten ny fritidsbolig, bod, garasje, tilbygg, brygge eller lignende. Slike typer tiltak var de mest omsøkte i året 2020. Om dette legges sammen med tiltak som handler om å etablere eller reparere ting, er statistikken oppe i 49 søknader om rivning, oppføring, etablering og reparering. Dette var de typene tiltak som skilte seg mest ut i omfang sammenlignet med andre typer tiltak. Ut fra statistikken ble det også søkt om terrenginngrep fire ganger, hvorav dispensasjon til terrenginngrep ble gitt i to av tilfellene. Oppsummert kan en si at Færder kommune ga dispensasjon til 61 diverse «småtiltak» i strandsonen i løpet av 2020. Færder kommune ga med andre ord ikke dispensasjon til nybygg i strandsonen, noe som er i tråd med plan- og bygningsloven og overordnede føringer.



Figur 3 viser hvilke typer tiltak som var de mest omsøkte i Færder kommune i 2020.

Basert på et tilfeldig utvalg bestående av 20 dispensasjonsvedtak der søknad om dispensasjon har blitt godkjent, har kommunens begrunnelser blitt undersøkt. Begrunnelse av dispensasjonsvedtak er nødvendig for at vedtaket skal være etterprøvbart. Av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd følger det at kommunen «kan» dispensere dersom vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Denne bestemmelsen stiller altså enda et krav til kommunen, i den forstand at det må tas stilling til hvorfor det er hensiktsmessig å innvilge søknaden (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 21). Funnene fra undersøkelsen av Færder kommunes vedtak kan tyde på at kommunen ikke foretar en særskilt «kan»-vurdering, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. Lignende mangler ble også påpekt i Sivilombudsmannens rapport. I et annet tilfelle ble et vedtak begrunnet med private hensyn, selv om slike hensyn i svært få tilfeller skal tillegges vekt ved vurderingen av dispensasjonsspørsmålet. Kommunenes begrunnelser av dispensasjonsvedtak vil bli nærmere diskutert i kapittel 6.3.

5.3 Semistrukturerte intervjuer

I denne delen av oppgaven vil jeg fremlegge mine hovedfunn fra de gjennomførte intervjuene. Informantene representerer Færder kommune, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Under intervjuene ble det benyttet intervjuguider som er vedlagt som vedlegg 1, 2, 3 og 4.

5.3.1 Dispensasjonspraksis i strandsonen i Færder kommune og kommunens vurderinger ved saksbehandlingen

Alle informantene som har bidratt i prosjektet ble spurt om Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen, og alle var enige om at kommunen har en streng praksis i forhold til andre kommuner, som for eksempel Kragerø. Informant 2 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark forklarte at tidligere Fylkesmannen i Telemark og tidligere Fylkesmannen i Vestfold har hatt en ulik praksis i hvordan de kontrollerer kommunene. Dette kan være grunnen til at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har vært nødt til å stramme inn praksisen i Kragerø kommune. I samtalen med informant 4 fra Færder kommune ble det konstatert at administrasjonen følger det som fremgår av plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2 i sin saksbehandling av dispensasjonssøknader i strandsonen. Dersom administrasjonen fremlegger en positiv innstilling til å gi dispensasjon, blir saken alltid oversendt til berørte faglige myndigheter, deriblant Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, for uttalelse. Informant 4 fra Færder kommunes byggesaksavdeling mente at kommuneadministrasjonen følger krav til både dokumentasjon og begrunnelse av dispensasjonsvedtakene.

Informant 4 ble så presentert for funnene fra undersøkelsen av kommunens dispensasjonsvedtak i strandsonen for 2020, og ble spurt hvorfor så mye som 84 % av søknader om dispensasjon fra byggeforbudsbeltet og byggegrensen med tilhørende bestemmelser ble innvilget. Informanten svarte at de som ønsker å gjennomføre et tiltak på egen eiendom, som befinner seg foran enten byggegrensen eller byggeforbudsbeltet, kan avtale en forhåndskonferanse med kommunen. En forhåndskonferanse er et slags formøte med kommunen der man gjennomgår regelverket og saksgang, og hvor tiltakshaver blir informert om hva som er praksisen i strandsonen. Informanten kunne si at *«da får de et grunnlag i forhold til reglene og hva de kan prosjektere, og hva kommunen kan svelge og ikke»* (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). Videre fortalte informanten at *«oftest vil jo de som søker prosjektere i forhold til de reglene og den praksisen som er»* (ibid.). Det tar lang tid fra tiltakshaver tar kontakt med kommunen, til de faktisk får dispensasjon og tillatelse til å gjennomføre et tiltak. Det er mange ting som må dokumenteres, prosjekteres og endres i slike saker, og alt må foreligge før kommunen kan behandle søknaden (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars).

En annen faktor som kan forklare den høye andelen dispensasjonsinnvilgelser i strandsonen, er at kommunen har praksis for å sende ut et brev der det varsles om avslag i de saker der administrasjonen er negativ (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars. 2021).

Informant 4 fra Færder kommune forklarte at slike varslingsbrev inneholder kommunens begrunnelse for at administrasjonen er negativ til å gi dispensasjon, og at det ofte står noe om hva kommunen har praksis for å akseptere og ikke. Dette gir tiltakshaver og/eller søker anledning til å revidere søknaden i samsvar med kommunens tilbakemelding, eller å trekke søknaden tilbake. Dette fører til at mange søknader aldri behandles av kommunen. I andre tilfeller velger tiltakshaver/søker å revidere søknaden, slik at tiltaket er i samsvar med det som kommunen kan akseptere i strandsonen, for så å få den behandlet av kommunen (Informant 4, personlig kommunikasjon, 26. mai 2021).

Fra samtalen med informant 4 fra Færder kommune fremkom det at prosessen ved saksbehandling av dispensasjonssøknader i strandsonen er omfattende. Først og fremst kommer saken inn til kommunens mottakskontroll (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). Her blir saken vurdert og gjennomgått før den tildeles en saksbehandler. Dersom søknaden ikke er komplett, må søker rette opp i de gjeldende mangler før søknaden kan bli tildelt en saksbehandler. Saksbehandleren i kommunen må i neste steg se om søknaden er i samsvar med regelverket om dispensasjon eller ikke. Om søknaden gjelder dispensasjon i strandsonen, må saksbehandleren undersøke om kommunen har praksis for å gi dispensasjoner for slike tiltak i strandsonen eller ikke (ibid.). Deretter må det vurderes om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum. Det må også vurderes om fordelene ved å gjennomføre det omsøkte tiltaket er klart større enn ulempene, slik det lyder i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum (ibid.).

Om det viser seg at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt, og kommuneadministrasjonen mener at tiltaket er i samsvar med den praksisen som er, blir saken oversendt til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for forhåndsuttalelse (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). Dette er fordi Statsforvalteren i Vestfold og Telemark er satt til å ivareta de nasjonale interessene i strandsonen, og er dermed direkte berørt i slike saker. I samtalen med informant 2 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kom det frem at de skal få uttale seg i en dispensasjonssak når den berører interesser som de

er satt til å ivareta, jf. plan- og bygningsloven § 19-1 siste ledd siste punktum. Dersom administrasjonen er positiv til dispensasjonssøknaden, og den gjelder tiltak i 100-metersbeltet, vil det være saksbehandlingsfeil å ikke oversende saken til Statsforvalteren. Informant 2 var fornøyd med Færder kommunes praksis, og mente at alle dispensasjonssaker i strandsonen har blitt oversendt til dem for uttalelse, så vidt informanten bekjent. Informanten hadde ingen mistanke om at Færder kommune unnlater å sende dispensasjonssøknader til Statsforvalteren.

Byggeforbudet langs sjøen er en nasjonal interesse som Statsforvalteren i Vestfold og Telemark er satt til å ivareta på vegne av Vestfold og Telemark fylkeskommune, etter at det ble inngått en samarbeidsavtale om det for en tid tilbake. Samarbeidsavtalen mellom Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold og Telemark fylkeskommune ble inngått 13. januar 2021 (Informant 2, personlig kommunikasjon, 4. mai 2021). Avtalen innebærer at Statsforvalteren i dispensasjonssaker ivaretar felles ansvarsområde for 100-metersbeltet langs sjø som nasjonal interesse, også på vegne av fylkeskommunen. Vestfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har også i flere år hatt en samarbeids- og utviklingsavtale, hvor det har vært Fylkesmannen som har håndtert alle dispensasjoner i strandsonen på vegne av både fylkeskommunen og Fylkesmannen (ibid.).

Av samtalen med informant 2 kom det frem at miljøvernavdelingen i Statsforvalteren har en slags «tretrinnsraket» (Informant 2, personlig kommunikasjon, 17. februar 2021) som de benytter seg av når de vurderer dispensasjonssaker som har blitt oversendt. Om tiltaket ikke er i strid med de interessene Statsforvalteren er satt til å ivareta, i dette tilfellet de nasjonale interessene i strandsonen, så vil de typisk gi tilbakemelding om at de ikke har noen vesentlige merknader til tiltaket. Dette betyr ikke nødvendigvis at tiltaket er en «gladsak» (Informant 2, personlig kommunikasjon, 17. februar 2021) for Statsforvalteren, men heller at det omsøkte tiltaket ikke vil komme i strid med de interesser som de er satt til å ivareta. Dersom Statsforvalteren mener at tiltaket er i strid med de interessene de er satt til å ivareta, vil de fraråde kommunen å gi dispensasjon. Konflikten er likevel ikke så stor at de eventuelt vil påklage et positivt vedtak. Dette uttrykkes eksplisitt i Statsforvalterens forhåndsuttalelser til kommunen. Hvis et tiltak derimot er i *alvorlig* strid med Statsforvalterens interesser, vil de skrive i sin uttalelse til kommunen at de fraråder tiltaket og vil vurdere å påklage et positivt vedtak i saken.

I et slikt tilfelle der Statsforvalteren har varslet påklaging ved et eventuelt positivt vedtak, og kommunen fortsatt ønsker å innvilge dispensasjon, må dispensasjonsvedtaket sendes til Statsforvalteren. Da må de vurdere om vedtaket skal påklages i medhold av plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd. Dersom Statsforvalteren i Vestfold og Telemark påklager Færder kommunes vedtak, men kommunen ikke tar klagen til følge, må saken prøves hos Statsforvalteren. I saker der Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har påklaget et vedtak, må justis- og vergemålsavdelingen ta kontakt med KMD og be om å få oppnevnt en settestatsforvalter (Informant 1, personlig kommunikasjon, 16. februar). Det oppnevnes en settestatsforvalter fordi Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ikke kan avgjøre sakens utfall når de selv er part i saken. Normalt går slike saker til Statsforvalteren i Agder (ibid.).

I samtalen med informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kom det frem at Færder kommunes dispensasjonsvedtak i strandsonen har blitt påklaget og senere omgjort av Statsforvalteren i Agder i 2020. Disse sakene har ikke vært en del av datagrunnlaget som ble presentert i underkapittel 6.2.3, nettopp fordi jeg kun har undersøkt kommunens egne dispensasjonsvedtak, ikke oversendelsene fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. I etterkant av intervjuene har jeg imidlertid fått tilsendt to omgjøringsvedtak fra Statsforvalteren i Agder fra 2020 som er særlig relevante for oppgaven. Den ene saken gjaldt rammetillatelse og dispensasjon fra kommunedelplanens arealformål og fra byggeforbudet i 100-metersbeltet for allerede utførte terrenginngrep, etablering av forstøtningsmurer, etablering av parkeringsplass og utskiftning av eksisterende betongmur. Da det ble søkt om godkjenning i etterkant, vedtok hovedutvalg for kommunalteknikk i Færder kommune å utsette saken og oversende den til daværende Fylkesmannen i Vestfold og Telemark for faglig råd. I sin uttalelse frarådet Fylkesmannen at kommunen innvilget dispensasjon og varslet påklaging. Til tross for Fylkesmannens fraråding, ble likevel både dispensasjon og søknad om rammetillatelse innvilget et par uker senere. Her må det nevnes at kommunedirektøren fremmet en negativ innstilling til at dispensasjon skulle gis, men politikerne fikk gjennomslag i sitt ønske om å innvilge både dispensasjon og rammetillatelse.

Færder kommune innvilget dermed dispensasjon selv om Fylkesmannen både hadde frarådet det og varslet påklaging av et eventuelt vedtak. Vedtaket ble følgelig påklaget av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, men den ble ikke tatt til følge av kommunen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte derfor Fylkesmannen i Agder til å behandle og avgjøre saken. I Fylkesmannen i Agders redegjørelse fremgikk det at hensynene

bak byggeforbudet i LNF-formålet ble vesentlig tilsidesatt av at kommunen hadde innvilget dispensasjon for et slikt tiltak. I tillegg ble det påpekt at tiltakshavers begrunnelse for søknad om dispensasjon ikke skilte seg ut, og at samme argumentasjon kunne påberopes av enhver med eiendom langs kysten. Videre fremgår det av Statsforvalteren i Agders redegjørelse at «en dispensasjon i denne saken vil derfor kunne skape en forventning om at det gis dispensasjon også på andre eiendommer for tilsvarende tiltak» (Fylkesmannen i Agder, sak 2020/7053, 1. desember 2020), og at «dette vil etter vårt syn gå på bekostning av både friluftshensyn, natur- og landskapshensyn og den forutsigbarheten kommuneplanen skal sikre» (ibid.). I tillegg hadde Fylkesmannen i Vestfold og Telemark uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden. Fylkesmannen i Agder omgjorde derfor vedtaket.

Den andre saken gjaldt søknad om ettergodkjenning av ulovlig oppførte byggetiltak, herunder søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealformål med tilhørende bestemmelser og fra byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd. Saken har en forholdsvis omfattende historikk, men omhandlet en konflikt som har pågått siden 1988. Siden den tid har saken vært inne hos kommunen flere ganger på grunn av ulovlige byggearbeider som senere har blitt omsøkt ettergodkjent. I 2019 innvilget Færder kommune dispensasjon for tiltaket. Det skal også her nevnes at kommunedirektøren fremsatte negativ innstilling, men politikerne godkjente likevel søknaden om dispensasjon. Vedtaket ble deretter påklaget av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, og senere omgjort av Fylkesmannen i Agder. Deretter fulgte en revidert søknad om dispensasjon og ettergodkjenning av tiltaket fra tiltakshaver. Nok en gang besluttet Fylkesmannen i Vestfold å påklage vedtaket, siden politikerne bestemte at dispensasjon skulle innvilges. Dette førte til at Fylkesmannen i Agder igjen omgjorde Færder kommunes vedtak i desember 2020.

Vedtaket ble omgjort blant annet fordi det ene vilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd ikke var oppfylt. Fylkesmannen i Agder kom frem til at hensynene bak lovens formålsbestemmelse, kommuneplanens arealformål med tilhørende bestemmelser, og byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, ble vesentlig tilsidesatt av dispensasjonen. Siden det første vilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd ikke var oppfylt, var det ikke nødvendig for Fylkesmannen i Agder å ta stilling til om fordelene ved dispensasjon var klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum. I tillegg mente Fylkesmannen at det ville skape uheldige signaler å godkjenne slike omfattende endringer av negativ karakter og gi dispensasjon i ettertid i en sak hvor «tiltakshaver har

utvist en svært omfattende og vedvarende manglende respekt for gjeldende regelverk» (Fylkesmannen i Agder, sak 2019/3677, 10. desember 2020). I Statsforvalteren i Agders redegjørelse ble det videre vist til at *«en dispensasjon i denne saken vil kunne bli påberopt av en rekke andre grunneiere som ønsker å oppføre nye tiltak i strandsonen, eller få ettergodkjent allerede oppførte tiltak»* (ibid.). Konsekvenshensyn gjorde seg derfor gjeldende i saken, og talte mot dispensasjon.

5.3.2 utfordringer

Alle informantene ble i løpet av samtalene spurt om hva de anser som Færder kommunes største utfordringer når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen. Flere av informantene var tilbakeholdne på dette spørsmålet. Informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark mente det var vanskelig å si noe om på grunn av Statsforvalterens rolle, og fordi de kun får inn saker som har blitt påklaget. Informanten påpekte at i de tilfellene dispensasjonssaker har gått til settestatsforvalter, så har det vært påvist svakhet ved kommunens begrunnelse av vedtaket. Dette sier likevel ikke noe om den generelle situasjonen i Færder når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen. I disse sakene har administrasjonen ved kommunedirektøren innstilt negativt, og gjort en saksutredning basert på at de mener vilkårene ikke er oppfylt, men så har politikerne vært uenig og gitt dispensasjon likevel. Dette forklarer hvorfor settestatsforvalter har ment at det har vært mangelfulle begrunnelser. Informanten mente at i de fleste tilfeller blir det fattet vedtak som alle er fornøyde med, og som verken blir påklaget av privatpersoner eller statlig og/eller regional myndighet.

En annen utfordring Færder står foran, er det store utbyggingspresset i kommunen. Med det store utbyggingspresset medfølger også mange dispensasjonssaker. Informant 2 fra Statsforvalteren mente at på grunn av mange hytter foran byggegrensen og byggeforbudet, vil ethvert tiltak kunne utløse krav om dispensasjon. Dette fører til at saksmengden til kommunen blir stor, og at saksbehandlingstiden blir lengre. Informant 3 fra gamle Fylkesmannen i Vestfold mente at lange saksbehandlingstider kan føre til irriterte utbyggere som vil ha raskere fremgang i sakene. På tross av den store saksmengden, mente begge informantene at Færder kommune er strenge og flinke på strandsonevern, i noen tilfeller til og med strengere enn det de har behov for å være.

Informant 4 fra Færder kommune ble stilt det samme spørsmålet angående utfordringer kommunen står ovenfor med tanke på håndtering av dispensasjoner i strandsonen. Til det kunne informanten si at det er et stort og komplisert regelverk å forholde seg til ved behandlingen av dispensasjonssøknader som gjelder byggeforbudet i strandsonen. Det er mange vurderinger som må gjøres, hensyn som må veies opp mot hverandre, og det er rett og slett mye å tenke på i hver enkelt sak (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars. 2021).

5.3.3 Samordning mellom Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Færder kommune

En del av denne oppgaven handler om å finne ut om overordnede myndigheter bidrar med tilstrekkelig veiledning i saksbehandlingen. Alle informantene ble derfor spurt om det eksisterte noen form for samordning mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Av samtalen med representanten fra Færder kommune fremkom det at det ikke var noen form for aktivt samarbeid mellom kommunen og Statsforvalteren. Informant 4 mente at selv om det ikke er et samarbeid, så har de en felles forståelse av regelverket, og det er dermed ikke behov for å samarbeide. På den andre siden mente informant 2 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark at de samarbeidet i den forstand at Færder kommune oversender saker til dem som de uttaler seg om. I tillegg ble det påpekt at Statsforvalteren og Færder kommune har en god dialog, og at de er raus med hverandre dersom det er behov for få en frist utsatt. I tilfeller der en sak som har blitt oversendt fra Færder kommune er for dårlig utredet, er det ikke noe problem for Statsforvalteren å stille spørsmål og få det avklart. Sånn sett vil informanten påstå at samarbeidet er godt.

Informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fortalte at de tidligere har hatt praksis for å reise rundt til kommunene og drive veiledning med særlig de folkevalgte som sitter i utvalgene. Pandemien har imidlertid satt en stopper for denne praksisen. Informanten mente at de ideelt sett burde ha veiledningsmøter om dispensasjonsbestemmelsen med alle utvalgene i kommunene innenfor sitt embete, spesielt i forbindelse med kommunevalg. Etter at fylkesmannsembetene i Vestfold og Telemark ble slått sammen i 2019, så hadde de store restanser på byggesaker, som førte til at de måtte prioritere de kommunene som hadde størst behov for veiledning. Kommuner som Kragerø og Bamble ble derfor prioritert fremfor Færder, som hadde en stor og kompetent byggesaksavdeling og en plangruppe med høy kompetanse og rett forståelse av regelverket. Statsforvalteren har derfor ikke vært på en

formell veiledningsrunde i Færder kommune siden sammenslåingen mellom tidligere Nøtterøy og Tjøme kommune.

Informant 3 fra tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark hadde mye å si om samarbeidet mellom fylkeskommunen, Fylkesmannen og kommunene i Vestfold i forbindelse med utarbeidelse av både *Regional plan for kystsonen i Vestfold* (Vestfold fylkeskommune, 2014a) og *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet* (Vestfold fylkeskommune, 2014b). Da kystsoneplanen skulle revideres, så fylkeskommunen det nødvendig å utarbeide en veileder for fastsetting av byggegrense i tillegg. I den forbindelse ble det dannet en gruppe med representanter fra de største kystkommunene i Vestfold, med Fylkesmannen i Vestfold som veileder og fagressurs. Informant 3 mente at suksesskriteriet til at kystsoneplanen ble lagt til grunn i alle kommuneplanrullinger i Vestfold, var at det ble et godt samarbeid mellom kommunene og staten. Informanten forklarte at:

Fylkesmannen gikk inn i den gruppa og tenkte at «nå skal det bli strengt, nå skal byggeforbudet gjelde i hele 100-metersbeltet, så får vi bare lete etter de stedene hvor en kanskje kan åpne opp». Men kommunene gikk inn i det med det helt motsatte utgangspunkt, og sa at de helst vil åpne for bygging overalt. Eller, politikerne vil jo det, «så det strenge nivået dere presenterer her, det kommer ikke til å gå, da får vi ikke gjennomslag». Så det ble veldig mye gi og ta, vi skjønnte også det fra statens side at hvis denne planen skal fungere, så må det være noe vi blir enige om hvordan skal være (Informant 3, personlig kommunikasjon, 18. februar 2021).

Arbeidet med kystsoneplanen og veilederen tok lang tid, og til tider hadde arbeidsgruppen, ifølge informant 3, frustrerende mange møter. Samtidig som de arbeidet med veilederen, skulle Sandefjord kommune rullere sin kommuneplan, og de ble dermed en pilot for prosjektet som kunne si hva som fungerte med veilederen og ikke. Informanten mente at det var viktig å bruke lang tid i arbeidsgruppen, for da fikk kommunene også eierskap til både retningslinjene i kystsoneplanen og veilederen. Kommunene fikk en reell opplevelse av å ha påvirkning på det endelige resultatet, og dette førte til at alle kommunene tok det i bruk (Informant 3, personlig kommunikasjon, 18. februar 2021). I tillegg var alle representantene i arbeidsgruppa flinke til å selge inn forslaget til det politiske utvalget, ifølge informant 3.

Ifølge informant 3, første arbeidet med å revidere kystsoneplanen og å utarbeide veilederen for fastsetting av byggegrense til at Fylkesmannen og kommunene fikk en felles forståelse av regelverket. Denne måten å jobbe på førte til at kommunene ble lojale til både byggegrensen, bestemmelsene og retningslinjene etterpå, da byggesakene og dispensasjonssakene kom inn

(Informant 3, personlig kommunikasjon, 18. februar 2021). Informanten forklarte avslutningsvis at: «(...) *det var noe med selve arbeidsgruppa og prosessen i seg selv, den var, tror jeg, kjempeviktig for å få det til så bra som vi gjorde*» (Informant 3, personlig kommunikasjon, 18. februar 2020). I tillegg var Vestfold et lite fylke med få kommuner og korte avstander, så stat, fylke og kommune kjente hverandre godt. Det hadde lenge vært jobbet bevisst med kommunedialog gjennom 20 år, så sånn sett var det en etablert kultur for samhandling og dialog. Dette førte igjen til at det var en gjensidig respekt for hverandres roller mellom de ulike organene (ibid.).

I sin tid som tidligere ansatt i Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, jobbet informant 3 også med dispensasjonssaker i strandsonen i daværende Tjøme kommune og Nøtterøy kommune. På den tiden trengte Tjøme kommune hjelp fra Fylkesmannen på grunn av for dårlig kompetanse i byggesaksavdelingen. Dette ble også nevnt av informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Informant 3 fortalte at Fylkesmannen hadde hele 18 treffpunkter for kompetanseheving med Tjøme kommune mellom 2012 og 2016. Til slutt ble det besluttet at Fylkesmannen ikke kunne bruke flere ressurser på Tjøme kommune, for verken møtene, foredragene eller opplæringen hjalp. Informanten forklarte at selv om deres forsøk på kompetanseheving ikke lyktes, så var det et veldig godt samarbeidsforhold: «*det var ikke noe dårlig stemning mellom Fylkesmannen og Tjøme. De var positivt innstilt og ville ta imot kunnskap, så det sto ikke på det*». Selv om disse tiltakene fra Fylkesmannen ikke gjorde kommunen bedre, viser det at Fylkesmannen likevel gjorde en innsats for å heve kompetansen i kommunen.

5.3.4 Fastsetting av byggegrense langs sjø – har det utgjort en forskjell?

Alle informantene ble spurt om de trodde fastsetting av byggegrense langs sjø hadde utgjort en forskjell i kommunens dispensasjonspraksis. Ifølge informant 3 fra tidligere Fylkesmannen i Vestfold, bidro den nye byggegrensen til mer oversikt og forutsigbarhet for kommunen. Informanten snakket i denne sammenheng om alle kystkommunene i Vestfold, ikke kun Færder. Tilbakemeldingene som informanten fikk fra kommunerepresentantene i forbindelse med utarbeidelse av veilederen, var positive. Det ble lettere for kommunene å gi veiledning til utbyggere og søkere fordi både plangrunnlaget og rettsgrunnlaget var forutsigbart (Informant 3, personlig kommunikasjon, 18. februar 2021). Informanten hadde grunn til å tro at kommunene, i etterkant av fastsettelse av byggegrense langs sjø, fikk færre

dispensasjonssøknader, og kanskje særlig fra byggegrensen hvor det hadde blitt veldig tydelig og strengt.

Informant 2 var enig med informant 3 om at byggegrensen langs sjøen kan ha ført til færre dispensasjonssaker, og uttalte: *«hadde de ikke hatt en slik byggegrense, så ville det vært dispensasjon i hver eneste sak. Så det har gjort det enklere å behandle sakene som sådan»*. Det skal her presiseres at dette kun er informantenes oppfatning, og ikke fakta. Videre snakket informant 2 om at en byggegrense langs sjøen gir et tydelig signal til utbyggere og tiltakshavere. Kommunen skal strengt forholde seg til de allmenne hensyn byggegrensen skal ivareta, spesielt i saker der tiltakshaver ønsker å bygge foran den. Informanten mente det var grunnlag for å argumentere for at en fastsatt byggegrense kan oppleves strengere enn det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet. Dette fordi kommunen har tatt konkret stilling til at «her går grensen», men samtidig skal byggeforbudet i 100-metersbeltet erstatte byggegrensen når den ikke er fastsatt. Informanten konkluderte med at det var vanskelig å si, med tanke på at det ikke er utbrodert noe særlig om dette fra lovgivers side.

Informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark var tilbakeholden med å svare på dette spørsmålet på grunn av manglende statistikk og grunnlag. Informanten fra Færder kommune var ikke forberedt på å få det spørsmålet, grunnet en misforståelse i forkant av intervjuet. Informant 4 kunne derfor ikke gi et utdypende svar, ettersom det ikke forelå noen forutsetninger for å svare ja eller nei på om det hadde blitt enklere å behandle dispensasjonssaker etter at byggegrensen ble fastsatt. Alt tatt i betraktning har regelverket alltid vært det samme, så informanten mente at det ikke hadde vært en merkbar forskjell etter at byggegrensen ble fastsatt. Informanten uttalte at: *«Hensynene er jo de samme. Det er hensyn til allmennhetens ferdsel, natur- og kulturmiljø og friluftsliv som gjør seg gjeldende både i de områdene som har byggegrense og i de områdene uten... Forskjellen er på en måte den røde streken i kartet kan du si»*.

6. Diskusjon

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg drøfte funnene som ble presentert i kapittel 5 og knytte de til teori, kunnskapsstatus og juridisk rammeverk som ble presentert henholdsvis i kapittel 2 og 3. For å opprettholde oversikt vil kapittelet bli delt inn i fem deler, som gjenspeiler de fire underproblemstillingene og hovedproblemstillingen. I den første delen vil funnene knyttet til Færder kommunes dispensasjonspraksis bli drøftet. Den andre delen vil inneholde drøftelser knyttet til om Færder oppfyller kravet til begrunnelse av sine dispensasjonsvedtak. I den tredje delen vil det diskuteres om kommunen får veiledning fra overordnede myndigheter, mens den fjerde delen vil inneholde drøftelser knyttet til hvordan byggegrensen mot sjø har påvirket Færder kommunes behandling av dispensasjonssøknader. I kapittelets siste del vil jeg besvare min hovedproblemstilling i lys av de drøftelser som har blitt gjennomført.

6.2 Er Færder kommunes praksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningslovens intensjoner?

Ved forrige rullering av kommuneplanens arealdel i 2015, fastsatte Færder kommune byggegrense langs sjø (Færder kommune, 2015). Hensikten med å fastsette byggegrense langs sjø er blant annet å gjøre kystsonen mer planstyrt ved hjelp av bevisst planlegging, fremfor en bit for bit utvikling gjennom dispensasjoner. At kommunen har fastsatt byggegrense langs sjø signaliserer at kommunen har en restriktiv holdning til dispensasjoner i denne sonen, men som resultatene fra kapittel 5 viser, ble det likevel gitt mange dispensasjoner i strandsonen i Færder kommune i 2020. Dette skjer til tross for at Stortinget i 2008 strammet inn kommunens adgang til å gi dispensasjon i strandsonen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 og § 19-2. I områder med stort utbyggingspress, som i Færder, skal det svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging i strandsonen, ifølge lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008)).

Færder kommune har en lang kystlinje med attraktive områder for blant annet boliger, fritidsboliger og sjønære virksomheter, så det er forventet at kommunen mottar mange dispensasjonssøknader i løpet av et år. Den høye andelen dispensasjonsinnvilgelser har blitt begrunnet med at kommunen ved forhåndskonferanse kan hjelpe tiltakshavere å få sin dispensasjonssøknad ferdigstilt. I tillegg kan kommunen varsle avslag på søknaden dersom

tiltaket er uforholdsmessig eller ikke oppfyller krav til dokumentasjon eller lov. Dette gir søkerne og tiltakshavere muligheten til å trekke sine søknader. På denne måten unngår kommunen useriøse tiltakshavere og søkere, og trolig unngår de også mange dispensasjonsvedtak som ville endt med avslag. Som det ble påpekt i Sivilombudsmannens rapport (Sivilombudsmannen, 2021b), så tilsier likevel den høye andelen innvilgelser at kommunen i stor grad tillater ulike tiltak i strandsonen i stedet for å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner. En så høy andel innvilgelser kan også tyde på manglende samordning i gjennomføringen av planen (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 122). Når kommunen gir dispensasjon til å gjennomføre et tiltak, fraviker de samtidig kommunens egne arealplaner. Om det derimot hadde blitt gitt færre dispensasjoner, kunne det indikert at kommuneplanen og reguleringsplaner har hatt en mer samordnende effekt (ibid.).

I kapittel 5 kom det frem at Færder kommune tilbyr forhåndskonferanse til tiltakshaver for å avklare forutsetninger for byggetiltaket og rammene for den videre saksbehandlingen (Færder kommune, 2021). Dette er en frivillig ordning som er gebyrbelagt, men samtidig kan det spare tiltakshaver for mye penger å avholde en forhåndskonferanse. Om tiltakshaver sender inn søknad innen 6 måneder etter forhåndskonferansen, vil gebyret tilbakebetales (ibid.). At tiltakshaver avtaler en forhåndskonferanse med kommunen er en vinn-vinn-situasjon; tiltakshaver blir betrygget med at søknaden er komplett og unngår påløpende kostnader for mangler i sin søknad, mens kommunen får mulighet til å påvirke tiltaket i ønsket retning. Ifølge Færder kommunes gebyrregulativ kan det nemlig koste dyrt å få en dispensasjonssøknad behandlet, spesielt hvis søknaden inneholder mangler eller må endres i løpet av saksbehandlingsprosessen. De høye saksbehandlingsgebyrene kan bidra til å sile ut useriøse henvendelser. Kanskje påvirker det også hvor mange som faktisk ender opp med å søke for sitt tiltak.

Det er viktig at kommunen har en god dialog med tiltakshavere. I noen tilfeller søkes det om tiltak som har visse miljøfordeler og som er ønskelig for både administrasjonen og politikerne, som å koble en bolig eller hytte til vann- og avløpsnett. I 2020 utgjorde slike tiltak 5 % av innvilgede dispensasjoner, se figur 3. I slike tilfeller er det viktig at tiltakshaver blir veiledet i riktig retning. Men når en privatperson med egen strandsoner ønsker å utvide sin fritidsbolig for å få plass til vaskemaskin, er det like viktig da? Satt på spissen bistår kommunen i slike tilfeller tiltakshavere med å bygge ned strandsonen, i strid med plan- og bygningsloven og overordnede føringsintensjoner.

Fra tiltakshavers side vil det være positivt å få dispensasjon fra byggeforbudet eller byggegrensen, men til gjengjeld blir allmennhetens interesser, som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap tilsidesatt til fordel for enkeltpersoners behov for tilbygg, anneks eller flatere terreng på egen eiendom. Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle, og for å nå et slikt mål er det nødvendig med en streng dispensasjonspraksis innenfor 100-metersbeltet og byggegrense mot sjø (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008)). Selv om mine informanter hevder at Færder kommune har en streng praksis, så førte likevel 61 innvilgede dispensasjoner foran byggegrensen og 100-metersbeltet til at målet om å bevare og tilgjengeliggjøre strandsonen ble vanskelig å nå i 2020. På den andre siden viste mine undersøkelser at Færder kommune kun ga dispensasjon for mindre tiltak i strandsonen i 2020. Færder kommune ga altså ingen dispensasjoner for ny utbygging i strandsonen, og dette kan trolig ha bidratt til å bevare strandsonen og de interesser og hensyn som tilhører disse områdene.

Når en saksbehandler i Færder kommune får tildelt en dispensasjonssøknad som berører strandsonen, undersøkes det om kommunen har praksis for å gi dispensasjon for et slikt tiltak eller ikke. Selvfølgelig vil byggesaksbehandleren også ta stilling til om vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). Enhver sak er unik, og dispensasjon skal ikke gis kun fordi det har blitt gitt dispensasjon for et lignende tiltak tidligere. Kommunen har blitt gitt myndighet av lovgiver nettopp for å foreta en skjønnsmessig vurdering av hver enkelt sak, som kan bidra til å begrense en bit for bit nedbygging av strandsonen i form av enkeltvis dispensasjoner fra byggeforbudet, arealformål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel. For selv om tiltakene er i tråd med loven, overordnede føringer og kommunens praksis, vil mange små tiltak i strandsonen fortsatt resultere i en oppstykket og uheldig nedbygging (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 14).

Selv om dispensasjonshjemmelen er en unntaksregel, er den også en sikkerhetsventil som skal benyttes dersom reguleringsplan eller kommuneplan ikke favner bredt nok (Holth & Winge, 2017, s. 201). Til tross for at det er et byggeforbud foran byggegrensen og 100-metersbeltet, bør også eiere av bolig eller fritidsbolig i denne sonen på lik linje med de utenfor ha mulighet til å tilkoble seg vann- og avløpsnett, reparere garasjen eller utvide hytta i forbindelse med rivning av utedoen. Sann sett er det bra at Færder kommune har praksis for å gi dispensasjon i slike saker. På den andre siden er det en vesentlig forskjell i nødvendigheten av slike tiltak, og

tiltak som handler om å øke komforten til privatpersoner. Hvor ligger fordelene ved at en privatperson får dispensasjon til å utvide den eksisterende brygga? For en privatperson er fordelene mange, men det gagnar sjeldent allmenne interesser.

Informantene fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark mente at Færder kommune nå er blitt flinkere på strandsonevern, sammenlignet med tidligere Tjøme kommune. Informantene har konstatert at kommunen har en streng og tydelig praksis. Sammenlignet med Kragerø kommune, hvor det har blitt påvist store mangler ved alle sider av dispensasjonsvedtakene, har Færder kommune blitt dratt frem av informantene som et godt eksempel på hvordan kommuner bør håndtere dispensasjonssøknader i strandsonen. Samtidig har kommunen kun gitt dispensasjoner i strandsonen til småtiltak, og ingen nybygg, slik som for eksempel i Kragerø kommune (Sivilombudsmannen, 2021b). Kanskje Færder kommunes praksis i strandsonen rett og slett er så nærme en kommer til å leve opp til lovgivers intensjoner.

6.3 I hvilken grad blir kravet om begrunnelse av dispensasjonsvedtak fulgt opp av kommunen?

Denne oppgavens tidsperspektiv har lagt begrensninger på hvor inngående jeg kunne studere begrunnelsene bak dispensasjonsvedtakene. Denne underproblemstillingen vil derfor besvares basert på et tilfeldig utvalg av 20 positive dispensasjonsvedtak i strandsonen, og kommunens begrunnelse av disse. I tillegg vil informantenes uttalelser, som ble presentert i kapittel 5, også være utgangspunkt for drøftelsene.

I kapittel 3 ble det forklart at dersom begge vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt, skal kommunen gjennom en skjønnsmessig helhetsvurdering avgjøre om dispensasjon skal innvilges eller ikke. Et moment som gikk igjen i de 20 gjennomgåtte vedtakene var at Færder kommune i sine begrunnelser kun konstaterte at kommunen «kan» gi dispensasjon dersom vilkårene er oppfylt. Begrunnelsene inneholdt altså ingen særskilte vurderinger av hensiktsmessigheten ved å innvilge søknadene, kun en gjengivelse av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. Lignende funn ble også presentert i Sivilombudsmannens rapport (Sivilombudsmannen, 2021b). I likhet med det ombudsmannen uttalte i sin rapport, så kan det virke som at Færder automatisk gir dispensasjon dersom de mener at vilkårene er oppfylt, i alle fall i de undersøkte vedtakene. Plan- og bygningsloven oppstiller et krav om at

kommunen skal foreta en særskilt vurdering av om det er hensiktsmessig å innvilge dispensasjonssøknaden eller ikke, men når denne vurderingen uteblir, blir det vanskelig å forstå hvilke saklige hensyn som har blitt vektlagt i kommunens vurdering av søknaden.

I ett tilfelle ble et vedtak begrunnet med private hensyn. I svært få tilfeller skal private ønsker og behov tillegges vekt, nettopp fordi det ikke er relevant for avgjørelsen av om dispensasjon skal gis eller ikke (Holth & Winge, 2017, s. 205). At kommunen begrunner et dispensasjonsvedtak i 100-metersbeltet med at tiltakshaver er avhengig av båt for å kunne få vasket tøy og sengetøy, og derfor trenger et større våtrom i annekset sitt, er bekymringsverdig. Å ha en vaskemaskin på hytta er ingen menneskerett. I samme sak fikk tiltakshaver dispensasjon til å utvide et WC-rom fordi størrelsen ikke var funksjonell nok. Det er vanskelig å si om kommunen i flere tilfeller har tillagt slike personlige hensyn uforholdsmessig overvekt. Samtidig kan et slikt tilfeldig funn kanskje tyde på at dette ikke er første gangen det har skjedd.

I kapittel 5 ble to omgjøringsvedtak fra Statsforvalteren i Agder presentert. Mye av grunnen til at vedtakene ble omgjort var på grunn av svakheter ved kommunens begrunnelser. I begge sakene fremmet kommunedirektøren negativ innstilling, men politikerne valgte likevel å godkjenne søknadene om dispensasjon. Kommunedirektøren er den øverste lederen av den samlede kommunale administrasjon, og har som hovedoppgave å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jf. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 2018 (kommuneloven) § 13-1 tredje ledd. I bestemmelsen fremgår det at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Med utgangspunkt i kommunedirektørens saksutredning, må politikerne avgjøre om søknad om dispensasjon skal godkjennes eller ikke. Dersom de folkevalgte i Færder kommunes hovedutvalg for kommunalteknikk ønsker å fravike kommunedirektørens innstilling til vedtak, må de påse at det gis en dekkende og etterprøvbar skriftlig begrunnelse. Siden politikerne ikke innehar den samme kompetansen innen plan- og bygningsrett som administrasjonen, resulterer dette i at begrunnelsene ikke blir like grundige som de kunne blitt dersom politikerne hadde sagt seg enige i kommunedirektørens innstilling. På den ene siden gjør tynne begrunnelser det lettere for settestatsforvalter å komme frem til den konklusjon om at et vedtak må omgjøres. Slik ivaretas strandsonevernet gjennom statsforvalterens kontroll av kommunen. På den andre siden kunne høyere grad av samordning mellom kommuneadministrasjonen og politikerne vært både tids- og ressursbesparende (Hanssen & Aarsæther, 2018). I tilfeller der det oppstår

uenigheter mellom administrasjonen og politikerne, bør det heller vurderes alternative innstillinger, som for eksempel å utsette saken for å gjennomføre ytterligere utredninger (Sivilombudsmannen, 2021b).

Det skal påpekes at både informant 1 og 2 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark mente at det i de fleste tilfeller blir fattet vedtak som alle er fornøyde med, og som verken blir påklaget av privatpersoner eller statlig og/eller regional myndighet. Selv om det har vært påvist svakheter ved kommunens begrunnelser, så har undersøkelsen av de 20 vedtakene vist at Færder stort sett er flinke i vurderingen av både vesentlighetsvilkåret og fordel-/ulempevilkåret. Dette er å forvente av en kommune som Færder, som har et stort strandsoneareal som bærer preg av utbyggingspress. Sammenlignet med kommunene som ble undersøkt av Sivilombudsmannen, kan det se ut til at Færder kommune er vesentlig bedre på å vektlegge riktige hensyn og begrunne sine vedtak, enn det Lindesnes, Askøy og Kragerø kommuner har vist seg å være.

Færder kommunes vedtak inneholder stort sett grundige begrunnelser. I vedtakene vises det til hvordan vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er vurdert, og hvordan motstridende hensyn er vektlagt. Imidlertid har det vært et gjennomgående moment i utvalget av gjennomgatte vedtak at den avgjørende «kan»-vurderingen mangler, som gjør det vanskelig for statsforvalteren, ombudsmannen og domstolene å kontrollere om det er utøvet usaklig forskjellsbehandling (Holth & Winge, 2017, s. 209). Færder kommune kan muligens mene at denne vurderingen inngår i vurderingen av om de to vilkårene er oppfylt eller ikke, men det skal altså foreligge en særskilt vurdering av dette «kan»-skjønnnet. For å forbedre sine begrunnelser, bør kanskje Færder innarbeide et punkt om «kan»-vurdering i sin mal for behandling av dispensasjonssøknader. Det holder ikke å konstatere at kommunen *kan* gi dispensasjon dersom de to vilkårene er oppfylt, og deretter konkludere med at dispensasjon gis fordi vilkårene er oppfylt.

Ingen av informantene fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har påpekt slike mangler i kommunens begrunnelser, noe som kan tyde på at en slik praksis er normal i regionen. Samtidig ble heller ikke informantene spurt om kommunenes «kan»-vurdering i løpet av intervjuene. Bortsett fra de få tilfellene der Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har påklaget Færder kommunes dispensasjonsvedtak i strandsonen, kan det se ut til at de mener at kommunen i stor grad oppfyller kravet til begrunnelse. For en utenforstående ser det derimot

ut til at Færder i en rimelig grad oppfyller kravet til begrunnelse, med utgangspunkt i de funn som er gjort i de 20 dispensasjonsvedtakene truffet av Færder kommune i 2020.

6.4 I hvilken grad får kommunen veiledning fra overordnede myndigheter til å utøve en riktig praksis?

I kapittel 5 kom det frem at det ikke er noen form for aktivt samarbeid mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, annet enn at kommunen sender dispensasjonssaker som berører strandsonen til Statsforvalteren, og får en uttalelse i retur. Ifølge informantene var det ikke nødvendig med nærmere samarbeid, ettersom de har den samme forståelsen av regelverket (Informant 1, 2 og 4, personlig kommunikasjon, 2021). Med andre ord er det på nåværende tidspunkt liten grad av vertikal samordning mellom Færder kommune og Statsforvalteren (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd sier at kommunen ikke bør innvilge dispensasjon dersom statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Det ble konstatert i kapittel 5 at Statsforvalterens forhåndsuttalelser til dispensasjoner kan inneholde ett av tre svar: «ingen vesentlige merknader», «fraråder» og «fraråder og vil vurdere å påklage». Når kommunen mottar en uttalelse fra Statsforvalteren som inneholder alternativ 2 (fraråding), vet de at Statsforvalteren ikke kommer til å påklage et positivt vedtak. I disse tilfellene kommer nemlig ikke vedtaket i stor nok konflikt med de nasjonale interessene i strandsonen til at Statsforvalteren vil vurdere å påklage et positivt vedtak (Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020). Dette uttrykkes altså eksplisitt i uttalelsen som kommunen mottar. Dersom Statsforvalteren hadde ment at et positivt dispensasjonsvedtak ville vært i *alvorlig* strid med de nasjonale interessene i strandsonen, ville uttalelsen inneholdt alternativ 3 (fraråding og eventuell påklaging)

I tilfeller der Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kun fraråder positivt vedtak i saken, kan kommunen innvilge dispensasjon uten å risikere en eventuell påklaging, forutsatt at vedtaket begrunnes godt nok. Kommunen har nemlig ingen plikt til å avslå dispensasjonssøknaden dersom Statsforvalteren uttaler seg negativt, men det bør legges stor vekt på deres anbefalinger i dispensasjonssaker, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd (Sivilombudsmannen, 2021b, s. 19). Om Færder kommune oppfatter alternativ 2-uttalelsene fra Statsforvalteren som tvetydig, har ikke blitt undersøkt nærmere.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sine tre alternativer for forhåndsuttalelser kan være et spørsmål om ressurser. Det gis fortsatt mange dispensasjoner i strandsonen, til tross for innstramningen i plan- og bygningsloven av 2008. Det hadde kanskje vært for ressurskrevende dersom Statsforvalteren skulle påklaget ethvert dispensasjonsvedtak i strandsonen som de i utgangspunktet hadde frarådet. Likevel kan det tenkes at de tre malene til Statsforvalteren, spesielt alternativ 2-uttalelsen, bidrar til en uthuling av hva det faktisk innebærer at de fraråder et positivt vedtak. En av Statsforvalterens mange viktige oppgaver er å drive kontroll av kommunene. Det er derfor avgjørende at de er tydelige i sine forhåndsuttalelser. Dersom Statsforvalteren mener at tiltaket kommer i vesentlig konflikt med de nasjonale interessene i strandsonen, og vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt, bør de kanskje heller si at de kommer til å omgjøre et positivt vedtak i saken. Dette ville gitt et tydeligere signal til kommunene om konsekvensene av et positivt dispensasjonsvedtak i den enkelte sak. Alternativt bør kanskje Statsforvalteren avvikle sine alternativ 2-uttalelser til kommunene for å tydeliggjøre hva det faktisk innebærer at statsforvalteren fraråder et positivt vedtak i saken.

Som jeg var inne på i drøftelsen av forrige underproblemstilling, så mener samtlige informanter at Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har samme forståelse av regelverket, og det kan se ut som at det er etablert en dispensasjonspraksis i strandsonen som både kommunen og staten er enige i. På den andre siden mente informant 1 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark at de ideelt sett burde reise rundt, særlig når det nærmer seg kommunevalg, til alle utvalgene som behandler dispensasjonssaker. For som informant 3 uttalte, så vil de folkevalgte helst innvilge alle dispensasjonssøknader, uavhengig av om de berører strandsonen eller ikke. Det kan derfor være behov for en større grad av vertikal samordning mellom Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og kommunene, spesielt mot neste kommunevalg i 2023 og i tiden etterpå.

6.5 Har fastsetting av byggegrense langs sjø gjort det enklere for kommunen å behandle dispensasjonssøknader?

Ved fastsetting av byggegrense åpnes det for en differensiert forvaltning av 100-metersbeltet. Kommunen får på denne måten muligheten til å legge til rette for en ønsket utvikling der det ellers gjelder et generelt byggeforbud. I kapittel 5 ble prosessen rundt arbeidet med den

regionale kystzoneplanen og veileder om fastsetting av byggegrense forklart. Suksesskriteriet for at alle Vestfold-kommunene brukte veilederen til å fastsette byggegrense langs sjø i sine arealplaner var at de største kystkommunene, representert av de som jobbet med kommuneplanens arealdel, ble involvert i prosessen. Samtidig var også tidligere fylkesmann aktivt involvert, sammen med fylkeskommunen som planmyndighet. Sånn sett hadde selve prosessen med å utarbeide veilederen en høy grad av samordning.

I kapittel 2 ble det forklart at det ikke bare kreves samordning i utarbeidelsen av planer, men også i gjennomføringen av dem. Samordning i gjennomføringen av planen innebærer at alle involverte parter legger planproduktet til grunn i sin virksomhet, saksbehandling og beslutningstaking (Hanssen & Aarsæther, 2018, s. 122). Representanten fra Færder kommune sin byggesaksavdeling uttalte at den eneste forskjellen mellom 100-metersbeltet og byggegrensen er «den røde streken i kartet». Det hadde vært interessant å høre om en fra planadministrasjonen i Færder kommune hadde sagt det samme, men det har ikke blitt undersøkt. Uansett kan en slik uttalelse fra informant 4 tyde på at det har vært en liten grad av samordning i gjennomføringen av planen. Dette kan skyldes at det kun var personer fra planadministrasjonen i Færder som ble involvert i prosessen med utarbeidelse av den regionale veilederen om fastsetting av annen byggegrense. I tillegg var det planadministrasjonen i Færder som tok veilederen i bruk og fastsatte byggegrensen ved forrige rullering av kommuneplanens arealdel. Dersom representanter fra byggesaksavdelingen også hadde blitt involvert i prosessen, ville veilederen kunne hatt en høyere grad av samordning i gjennomføringen av planen. Det kunne muligens ført til at byggesaksbehandlerne i Færder ville hatt en større forståelse for og tilknytning til de hensyn og vurderinger som ligger bak arbeidet med å fastsette byggegrense langs sjø.

At kommunen har fastsatt annen byggegrense innebærer at byggeforbudet i 100-metersbeltet har blitt tilsidesatt. Tiltak i 100-metersbeltet (bak byggegrensen), som tidligere ville krevd dispensasjon fra § 1-8, vil ikke lenger gjøre det, forutsatt at tiltaket er i tråd med gjeldende kommuneplan eller reguleringsplan. Dersom Færder kommune ikke hadde hatt en slik byggegrense, så ville enhver sak innenfor 100-metersbeltet utløst krav til dispensasjon. Det kan derfor hevdes at fastsetting av byggegrense langs sjø har utgjort en forskjell i den forstand at mengden dispensasjonssøknader kommunen får inn i løpet av et år muligens har minket.

På den andre siden mente informanten fra Færder kommunes byggesaksvirksomhet at byggegrensen ikke har utgjort noen forskjell i kommunens praksis, siden regelverket alltid har vært det samme. Informanten hadde ingen forutsetninger for å si om antallet dispensasjonssaker har minket eller ikke. Påstanden om at byggegrensen ikke har utgjort noen forskjell grunner i at både byggegrensen og 100-metersbeltet skal sikre de samme hensynene, som allmennhetens ferdsel, natur- og kulturmiljø og friluftsliv. Samtidig har plangruppa i kommunen tatt konkret stilling til hvor grensen skal gå, og hvorfor den skal gå nettopp der. Byggegrensen er ikke kun en rød strek i kartet, den stadfester at kommunen ønsker at utvikling skal skje bak den, ikke foran den.

Vaage (2017) undersøkte hvordan Færder kommune håndterer fastsetting av byggegrense mot sjø og dispensasjonsbehandling i 100-metersbeltet. Funnene fra Vaages undersøkelser viste at muligheten til å fastsette byggegrense mot sjø i utgangspunktet er et nyttig verktøy for å tilpasse forvaltningen av 100-metersbeltet til den enkelte kommune, men samtidig fører fastsetting av annen byggegrense til et mer komplekst regelverk for kommunen å forholde seg til (Vaage, 2017, s. 58). Ved fastsetting av byggegrense oppstår det i realiteten to ulike soner innenfor 100-metersbeltet. I sonen mellom sjø og byggegrense gjelder byggeforbudet og kommunen skal her være restriktive ved behandling av dispensasjonssøknader. I sonen mellom byggegrense og 100-metersgrensen har kommunen derimot mulighet til å være mer liberale, men innenfor visse begrensninger fastsatt i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Ifølge en av Vaages informanter fra Færder kommune, hadde de ikke praksis for å gi dispensasjoner til nybygg i sonen mellom sjø og byggegrense. Det ble likevel ikke utelukket at det kunne forekomme (Vaage, 2017, s. 58).

Ifølge regional kystzoneplan for Vestfold skal det ikke tillates nybygg i 100-metersbeltet generelt. Fastsetting av annen byggegrense er et verktøy kommunen kan anvende for å håndtere dispensasjonssaker knyttet til eksisterende bygninger, som for eksempel utvidelser eller rivninger (Vestfold fylkeskommune, 2014a og 2014b). Dette samsvarer med mine funn fra gjennomgangen av Færder kommunes dispensasjonsvedtak, som viste at kommunen i løpet av 2020 ikke ga dispensasjon til nybygg verken i sonen mellom sjø og byggegrense eller mellom byggegrense og 100-metersgrensen. Selv om kommunen har mulighet til å være mer liberale bak annen byggegrense, er de fortsatt restriktive i sin behandling av dispensasjoner også i denne sonen.

Basert på oppgavens resultater er det utfordrende å ta stilling til om Færder kommunes arbeid med fastsetting av byggegrense mot sjø har gjort det lettere å behandle dispensasjonssøknader i strandsonen. Det bør likevel tillegges vekt at informanten fra Færder kommunes byggesaksavdeling mente at administrasjonen fortsatt må forholde seg til de samme hensyn og regler ved dispensasjonsspørsmål knyttet til byggegrensen som ved dispensasjonsspørsmål knyttet til plan- og bygningsloven § 1-8. Informanten fra Færder hadde ikke grunnlag for å si noe om antall dispensasjonssøknader har gått ned, men en kan muligens tro at fastsetting av annen byggegrense har ført til en redusert saksmengde for kommunen. Dette er dog ikke sikkert. Avslutningsvis bør det trekkes frem at det har vært lite fokus og veiledning fra lovgiver i forhold til dette med annen byggegrense. Dette ble blant annet påpekt av informant 2 fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Særlig kunne det vært nyttig med mer veiledning fra lovgiver når det gjelder hvordan annen byggegrense skal følges opp av kommunenes byggesaksvirksomheter.

6.6 Besvarelse av hovedproblemstilling og konklusjon

I lys av de foregående drøftelsene vil jeg i dette delkapittelet besvare min hovedproblemstilling:

I hvilken grad er Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen forenlig med plan- og bygningsloven, og bidrar overordnede myndigheter med tilstrekkelig veiledning i saksbehandlingen?

Funnene i denne oppgaven har vist at Færder kommune gir mange dispensasjoner i strandsonen, til tross for at intensjonen med å stramme inn dispensasjonsbestemmelsen i den nye plan- og bygningsloven av 2008 var å sikre en mer planstyrt utvikling (Ot.prp. nr. 32, (2007-2008)). I teorien skulle fastsetting av byggegrense langs sjø også ha medført færre dispensasjonssøknader, men som funnene viser, behandlet kommunen 73 dispensasjonssøknader som berørte strandsonen i 2020. Færder kommune ga dispensasjon i strandsonen i 84 % av tilfellene i fjor. Lignende funn så vi i Sivilombudsmannens rapport om dispensasjonspraksis i strandsonen i Lindesnes, Askøy og Kragerø kommuner, hvor kommunene ga dispensasjon i 85 % av tilfellene (Sivilombudsmannen, 2021b).

Det er flere forhold som spiller en viktig rolle når hovedproblemstillingen skal besvares. Den høye andelen innvilgelser skyldes at tiltakshavere blir gitt muligheten til å gå i dialog med kommunen i en forhåndskonferanse, fremfor å få direkte avslag. I tillegg har Færder kommune praksis for å sende ut brev om varsel om avslag. Slike brev inneholder kommunens begrunnelse for avslaget, og gir tiltakshavere og søkere veiledning om hva som må endres for at kommunen skal kunne godkjenne dispensasjonssøknaden (Informant 4, personlig kommunikasjon, 9. mars 2021). På denne måten får tiltakshavere hjelp til å gjøre de endringer som er nødvendig for å få søknaden godkjent. En slik praksis fører til at utviklingen skjer innenfor de rammene kommunen ønsker, men samtidig medfører det at flere dispensasjoner i strandsonen innvilges - i regi av kommunen selv. Dersom tiltakshavere ikke hadde blitt veiledet av kommunen, hadde trolig flere dispensasjonssøknader endt med avslag. En slik praksis kan sende ut uheldige signaler om at kommunen godtar utvikling gjennom enkeltvedtak i form av dispensasjoner, fremfor utvikling gjennom de demokratiske prosessene som utarbeiding av arealplaner skal sikre.

Selv om den høye andelen dispensasjonsinnvilgelser kan bortforklares med at søkere blir rådet til ikke å få sine mangelfulle dispensasjonssøknader behandlet av det politiske utvalget, er fortsatt andelen innvilgelser høy. Et av prinsippene i plan- og bygningsloven er at utvikling skal skje gjennom langsiktig planlegging med arealplaner som sluttprodukt, og ikke gjennom dispensasjoner. Det gjelder særlig der man nylig har arbeidet grundig med annen byggegrense i kommuneplanens arealdel, slik Færder kommune har gjort. Mange dispensasjoner i strandsonen bidrar sann sett til en uthuling av byggeforbudet. Færder kommune dispenserte fra plan- og bygningsloven § 1-8 og byggegrensen langs sjø 61 ganger i løpet av 2020. Hvert tiltak utgjør kanskje ikke så store virkninger alene, men i sum og over tid vil det føre til en uheldig nedbygging og privatisering av verdifulle områder i strandsonen, som blant annet Sivilombudsmannen påpekte i sin rapport, og som også Stokke m.fl. understrekte i sin rapport om bit for bit utbygging i kystsonen i 2009 (Sivilombudsmannen, 2021b; Stokke m.fl., 2009). I tillegg bidrar det til en tilsidesettelse av kommunens egne arealplaner, som har blitt utarbeidet basert på bred medvirkning og omfattende planprosesser.

Til tross for at den høye andelen dispensasjonsinnvilgelser i strandsonen kan indikere at Færder kommunes praksis ikke er forenlig med plan- og bygningsloven, mente derimot representantene fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark at kommunen utøver en riktig dispensasjonspraksis i strandsonen. Dette innebærer at kommunen gjør de rette vurderinger,

begrunner vedtakene godt (med visse unntak), og har samme tilnærming til lovverket som Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Sammenlignet med Lindesnes, Askøy og Kragerø kommuner kan en hevde, basert på de sakene som har blitt gjennomgått, at Færder kommune er strenge på strandsonevern fordi de foretar grundige vurderinger av både vesentlighetsvilkåret og fordel-/ulempevilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2. Derimot har jeg til gode å se at Færder kommune foretar isolerte «kan»-vurderinger i sine vedtak. Vedtak har i stedet blitt begrunnet med at vilkårene for å dispensere fra plan eller bestemmelse er oppfylt, uten noen videre vurderinger av om det er hensiktsmessig eller ikke. Ettersom dette ikke har blitt påpekt av Statsforvalteren, kan det se ut som at det har blitt etablert en praksis der slike begrunnelser er akseptable. Så, ifølge Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks standard, er dispensasjonspraksisen til Færder kommune i de fleste tilfeller forenlig med plan- og bygningsloven.

Per dags dato eksisterer det ikke et aktivt samarbeid mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Dette skyldes at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har vært nødt til å prioritere de kommunene som tidligere var under Fylkesmannen i Telemarks embete, siden det har vært en annen praksis der enn i Vestfold. At Statsforvalteren ikke har sett det nødvendig å prioritere Færder kommune i forbindelse med kompetanseheving, henger sammen med at de mener at kommunen har kontroll over dispensasjonssaker i strandsonen. På nåværende tidspunkt bidrar altså ikke Statsforvalteren i Vestfold og Telemark med tilstrekkelig veiledning i kommunens saksbehandling. Selv om Færder kommunes byggesaksavdeling er ressurssterk og innehar høy kompetanse og god lovforståelse, er det likevel alltid rom for forbedring. At kommunen for eksempel innarbeider et punkt om «kan»-vurderingen i sin mal for behandling av dispensasjonssøknader i strandsonen, ville vært et godt sted å starte. For til tross for at Færder kommune er gode på strandsonevern, så mister de noe av sin kredibilitet ved å utelate denne vesentlige vurderingen i sine vedtaksbegrunnelser.

Som vist i kapittel 5.3.2, har det skjedd at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har påklaget Færder kommunes dispensasjonsvedtak på grunn av mangelfulle begrunnelser. Dersom det hadde vært en høyere grad av vertikal samordning, spesielt mellom politikerne som sitter i utvalget som vedtar dispensasjonssaker, og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, kunne dette vært unngått. Det er bra at Statsforvalteren prioriterer de kommunene som har størst behov for kompetanseheving, men samtidig er det viktig at også de «flinke»

kommunene, som Færder, blir påminnet hvorfor dispensasjonsbestemmelsen er ment å være en unntaksregel. For i denne farten virker det som at dispensasjon er regelen, fremfor unntaket. For å forhindre ytterligere nedbygging av strandsonen i Færder kommune, bør det derfor legges til rette for en høyere grad av aktiv samordning mellom Færder kommune (både administrasjonen og politikerne) og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

7. Avslutning

7.1 Avsluttende refleksjoner og forslag til videre forskning

Plan- og bygningsloven oppstiller strenge krav for når kommunene kan gi dispensasjon til utbygging i strandsonen. Mine undersøkelser viser at Færder kommune ga mange dispensasjoner til bygging innenfor annen byggegrense langs sjø og 100-metersbeltet i 2020. Av 73 dispensasjonsvedtak, var 61 av vedtakene innvilgede søknader, noe som utgjør ca. 84%. Undersøkelsene viste, med enkelte unntak, at Færder kommune i tilstrekkelig grad foretar vurderinger som viser at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd er oppfylt. Det har derimot blitt påvist mangler ved kommunens skjønsmessige helhetsvurdering av om det er hensiktsmessig å gi dispensasjon eller ikke. Samtidig har ikke slike mangler blitt påpekt av informantene fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Tvert imot har samtlige informanter skrytt av Færder kommunes håndtering av dispensasjonssaker, og har vist til kommunens høye kompetanse og rette lovforståelse- og anvendelse. Selv om mine undersøkelser har vist at det ikke pågår en aktiv samordning mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, har de et omforent syn på lovverket og hvordan det bør håndheves.

Samlet sett viser mine undersøkelser at Færder kommune har truffet en rekke dispensasjonsvedtak som berører strandsonen i løpet av 2020 som er forenlig med plan- og bygningsloven. Dette innebærer at kommunen tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen slik lovgiver har forutsatt. Likevel bør fortsatt andelen dispensasjonsinnvilgelser i strandsonen reduseres for å bremse nedbyggingen og privatiseringen av Færder kommunes strandsoner.

Senere studier bør undersøke dispensasjonspraksisen i Færder kommune over flere år. På denne måten kan en få svar på om utviklingen i strandsonen går i ønsket retning. En annen ting som hadde vært interessant å undersøke er forskjellen på hva tiltakshaver i utgangspunktet søker om dispensasjon til, og hva de faktisk ender opp med å få godkjent av kommunen. I dette kan det potensielt ligge store forskjeller. Samtidig vil en slik undersøkelse i større grad inneholde en nyansering av kommunens dispensasjonspraksis i strandsonen.

En svakhet med mine undersøkelser er at jeg ikke har intervjuet representanter fra kommunens planvirksomhet. Jeg har heller ikke sett på samordningen mellom byggesaksvirksomheten og planvirksomheten i Færder kommune. Det er plangruppen i kommunen som utarbeider og behandler arealplaner, mens byggesaksavdelingen håndhever dem. Det hadde derfor vært interessant å undersøke om det er aktiv kontakt mellom virksomhetene. Av hensyn til oppgavens avgrensning har dette spørsmålet blitt utelatt. Som mine undersøkelser har vist, er samordning mellom kommunene og statsforvalteren viktig for at utviklingen i strandsonen skal skje i ønsket retning. Men kanskje enda viktigere er samordningen mellom kommunenes planvirksomhet og byggesaksvirksomhet.

8. Kilder

- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Universitetsforlaget.
- Brevik, H-C. (2021, 18. mars). Nå faller dommen – se direkte fra rettssalen. *Tønsbergs Blad*. <https://www.tb.no/na-faller-dommen-se-direkte-fra-rettssalen/s/5-76-1523705> (Lest: 12.05.2021)
- Bugge, H. C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utgave). Universitetsforlaget.
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningslov>
- Fylkesmannen i Agder. (2020, 1. desember). *Færder kommune. Fylkesmannens behandling av klage over vedtak om dispensasjon for terrengarbeider, etablering av forstøtningsmurer i to terrasser og parkeringsplass på gnr. 122 bnr. 9. Øraveien 124*. (Sak 2020/7053). Fylkesmannen i Agder.
- Fylkesmannen i Agder. (2020, 10. desember). *Færder kommune. Fylkesmannens behandling av klage over godkjent søknad om dispensasjon og ettergodkjenning av ulovlig oppførte byggetiltak på gnr. 39 bnr. 166, Buktaveien 35*. (Sak 2019/3677). Fylkesmannen i Agder.
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. (2020, juni). *Dispensasjonsveileder: Veileder for behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19*. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-vestfold-og-telemark/plan-og-bygg/dokumenter/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf>
- Færder kommune. (2015). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027: Utfyllende bestemmelser og retningslinjer*. https://faerder.kommune.no/f/p1/i04b8081c-f73a-4f0f-8b01-291a43acc8e2/utfyllende_bestemmelser_og_retningslinjer_med_temakart_etter_innsigelsesavgjoerelse.pdf
- Færder kommune. (2018). *Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommunedelplankart Nøtterøy og kommunedelplankart Tjøme*. <https://faerder.kommune.no/f/p1/ib6ada07c-f956-4f43-b4e6-309a634ca8aa/far-der-kommuneplanbestemmelser-2018.pdf>
- Færder kommune. (2020, 30. november). *Kommuneplan*. Færder kommune. <https://faerder.kommune.no/tjenester/plan-kart-bygg-og-eiendom/arealplanlegging/kommuneplan/> (Lest: 13.04.2021)
- Færder kommune. (2021, 01. mars). *Forhåndskonferanse*. Færder kommune. <https://faerder.kommune.no/tjenester/plan-kart-bygg-og-eiendom/byggesak/byggesoknad/for-soknad/forhandskonferanse/> (Lest: 11.05.2021)

- Gjølberg, S. (2017). *Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer*. [Masteroppgave]. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Grønmo, S. (2020). Kvalitativ metode. *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/kvalitativ_metode (Lest: 08.03.2021)
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage.
- Hage, S. Ø. (2017). *Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015-2027) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø*. [Masteroppgave]. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Hanssen, G. S. & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og plan*. 77(1). 21-39. <http://kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Regional%20planlegging%20som%20flernivaakoordinering.pdf>
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (Red.). (2018). *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.
- Holm, R. C. (2021a, 18. mars). Tjøme-saken: Dømt for grov korrupsjon. *NRK*. https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/tjome-saken_domt-for-grov-korrupsjon-1.15395947 (Lest: 12.05.2021).
- Holm, R. C. (2021b, 17. januar). Varsleren. *NRK*. https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/xl/tjomesaken_varslet-om-mulig-korrupsjon-og-ulovlig-bygging-av-hytter-pa-tjome-1.15234455#authors--expand (Lest: 12.05.2021)
- Holth, F. & Winge, N. K. (2017). *Plan- og bygningsrett: Kort forklart*. Universitetsforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utgave). Abstrakt forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/d7da55ae4a10487aac61e810c5ce4e3c/statlige_planretningslinjer_for_differensiert_forvaltning_av_strandsonen_langs_sjoen_110325.pdf
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommunelov>
- Lundbo, S. (2020, 6. februar). *Færder*. Store norske leksikon. <https://snl.no/F%C3%A6rder> (Lest: 12.05.2021)

- Miljøverndepartementet (Miljødirektoratet). (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>
- NESH. (2016, april). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (4. utg.). Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi.pdf> (Lest 22.03.2021)
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-id500508/>
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Regjeringen. (2008, 27. juni). Plan- og bygningsloven (2008). *Regjeringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/plan-og-bygningsloven/id570450/> (Lest 10.05.2021)
- Regjeringen. (2011, 25. mars). Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. *Regjeringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7da55ae4a10487aac61e810c5ce4e3c/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen-110325.pdf> (Lest: 12.05.2021)
- Regjeringen. (2016). *Færder kommune vedtatt*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/farder-kommune-vedtatt/id2480708/> (Lest: 12.05.2021)
- Regjeringen. (2020, 12. oktober). *Etikk i forskningen*. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/etikk-i-forskningen/id2000710> (Lest 22.03.2021)
- Silverman, D. (2006). *Interpreting qualitative data: Methods for analyzing talk, text and interaction*. Sage.
- Sivilombudsmannen. (2021a, 28. januar). *Rapport om dispensasjoner i strandsonen*. Sivilombudsmannen. <https://www.sivilombudsmannen.no/pressemeldinger/rapport-om-dispensasjoner-i-strandsonen/>
- Sivilombudsmannen. (2021b). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen: Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*. <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

- Statistisk sentralbyrå. (2020). *Byggeaktivitet i strandsonen*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra: <https://www.ssb.no/strandsonen> (Lest 11.05.2021)
- Statsforvalteren. (2020a, juni). *Dispensasjonsveileder – veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19*. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-vestfold-og-telemark/plan-og-bygg/dokumenter/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf>
- Statsforvalteren. (2020b, 8. desember). *Om oss*. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. <https://www.statsforvalteren.no/vestfold-og-telemark/om--oss/> (Lest: 21.04.2021)
- Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, E., Rinde, E. (2009). «*Bit for bit*» utbygging i kystsonen: *Konsekvenser for natur og næring*. Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI 2009. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5647/2009%20samarb-rapport-NIBR-NIVA-HI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Svartdal, F. (2019, 13. desember). *Feilkilder i forskning*. Store Norske Leksikon. https://snl.no/feilkilder_i_forskning (Lest: 22.03.2021)
- Vaage, T. K. (2020). *Et studium av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense langs sjø*. [Masteroppgave]. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Vestfold fylkeskommune. (2014a, 6. november). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. <https://www.vtfk.no/globalassets/vtfk/dokumenter/samfunnsutvikling-internasjonalisering-og-klima/samfunn-og-plan/regionale-planer/kystsonenplanen/regional-plan-for-kystsonen.pdf>
- Vestfold fylkeskommune. (2014b, 17. september). *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold – delrapport til regional plan for kystsonen i Vestfold*. <https://www.vtfk.no/globalassets/planportalen/dokumenter/nasjonallregionale-hensyn/endelig-versjon-17-09-2014-veileder-om-fastsetting-av-byggegrenser--i-100.pdf>
- Wæhle, E. & Dahlum, S. (2020, 14. mai). *Case-studie*. Store norske leksikon. <https://snl.no/case-studie> (Lest: 16.04.2021)

Vedlegg 1. Intervjuguide - Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Miljøvernavdelingen

1. Hva er du utdannet som?
2. Hva er din stilling hos Statsforvalteren og hva er dine arbeidsoppgaver?
3. Hvor lenge har du jobbet i Statsforvalteren? Har du jobbet andre steder, i så fall hva har du jobbet med tidligere?
4. Hva er din tilknytning til dispensasjoner i strandsonen i Færder kommune?
5. Hva anser du som Færder kommunes største utfordring når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen? Ser du noen forskjeller fra andre kystkommuner i fylket?
6. Kan du fortelle litt om systemet og de ulike rollene i Statsforvalteren?
7. Om dispensasjoner
 - a. Hva skjer for eksempel om dere gir uttalelse om at en dispensasjon ikke bør innvilges, men kommunen likevel gir dispensasjon?
 - b. I et slikt tilfelle som vi snakket om, hvordan sikrer dere at saken blir fulgt opp? Får dere beskjed fra kommunen om at dispensasjonen er innvilget i motstrid med deres uttalelse, eller må dere følge det opp selv?
 - c. Får dere alltid beskjed fra Færder når de ønsker å innvilge en dispensasjon i 100-metersbeltet?
 - d. Påklager dere ofte Færder kommunes dispensasjonsvedtak?
 - e. Hva gjør dere i Statsforvalteren om det oppdages at kommunen har innvilget dispensasjon på feil grunnlag?
 - f. Tror du det hender at byggesøknader, som i utgangspunktet krever dispensasjonssøknad, blir innvilget uten at dispensasjonssøknad foreligger? Hva gjør dere i slike tilfeller?
 - g. Har arbeidet med å fastsette annen byggegrense i plan gjort det enklere å behandle dispensasjonssøknader? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - h. Blir det ofte satt nærmere vilkår til dispensasjonsvedtak i Færder? Hva slags vilkår er i så fall vanlig? Gjøres det ofte nok, etter din mening?
8. Samhandling mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
 - a. Hvordan kontrollerer dere at kommunen utøver en riktig praksis og hvordan veileder dere dem?
 - b. Hvordan oppleves samhandlingen mellom Færder kommune og Statsforvalteren?
 - c. Pleier Færder å rette seg etter Statsforvalterens uttalelser?
 - d. Finnes det motstridende interesser hva gjelder dispensasjonspraksis i strandsonen i Færder kommune og Statsforvalteren? Hvilke?
 - e. Har Færder kommune og Statsforvalteren samme oppfatning av § 19-2 andre ledd?
 - f. Hvordan kan Færder forbedre sin dispensasjonspraksis?
- x. Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 2. Intervjuguide – Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Justis- og vergemålsavdelingen

1. Hva er du utdannet som?
2. Hva er din stilling hos Statsforvalteren og hva er dine arbeidsoppgaver?
3. Hvor lenge har du jobbet i Statsforvalteren? Har du jobbet andre steder, i så fall hva har du jobbet med tidligere?
4. Hva er din tilknytning til dispensasjoner i strandsonen i Færder kommune?
5. Hva anser du som Færder kommunes største utfordring når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen? Ser du noen forskjeller fra andre kystkommuner i fylket?
6. Kan du fortelle litt om systemet og de ulike rollene i Statsforvalteren?
7. Om dispensasjoner
 - a. Det er miljøvernavdelingen som påklager eventuelle positive vedtak kommunen treffer, men hva er deres rolle i justis- og vergemålsavdelingen? Er det noen kontakt mellom avdelingene?
 - b. Hva er en typisk klage dere mottar, som f.eks. fra naboer?
 - c. Hva skjer for eksempel dersom miljøvernavdelingen gir uttalelse om at en dispensasjon ikke bør innvilges, men kommunen likevel gir dispensasjon?
 - d. Påklager dere ofte Færder kommunes dispensasjonsvedtak? I hvilke tilfeller påklager dere dispensasjonsvedtak som berører strandsonen?
 - e. Hva gjør dere i Statsforvalteren om det oppdages at kommunen har innvilget dispensasjon på feil grunnlag?
8. Samhandling mellom Færder kommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
 - a. Hvordan kontrollerer dere at kommunen utøver en riktig praksis og hvordan veileder dere dem?
 - b. Hvordan oppleves samhandlingen mellom Færder kommune og Statsforvalteren?
 - c. Pleier Færder å rette seg etter Statsforvalterens uttalelser?
 - d. Finnes det motstridende interesser når det gjelder dispensasjonspraksis i strandsonen i Færder kommune og Statsforvalteren? Hvilke?
 - e. Har Færder kommune og Statsforvalteren samme oppfatning av § 19-2 andre ledd?
 - f. Hvordan kan Færder forbedre sin dispensasjonspraksis?
- x. Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 3. Intervjuguide Færder kommune, byggesaksavdeling

1. Hva er dine arbeidsoppgaver?
2. Hvor lenge har du jobbet i kommunen? Har du jobbet andre steder, i så fall hva har du jobbet med tidligere?
3. Hvordan er det å jobbe med dispensasjonssaker i strandsonen i Færder kommune? Har du merket en forskjell etter sammenslåingen mellom Nøtterøy og Tjøme?
4. Hva anser du som kommunens største utfordring når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen?

5. Om dispensasjonspraksis
 - a. Hvordan vil du beskrive Færder sin dispensasjonspraksis?
 - b. Hvilke vurderinger legger dere vekt på når dere skal avgjøre om dispensasjon i strandsonen skal gis eller ikke? Er det en forskjell på pbl § 1-8 og bestemmelse om byggegrense mot sjø?
 - c. Hvilke prosesser ligger bak et dispensasjonsvedtak?
 - d. Legger dere mye vekt på å begrunne dispensasjonsvedtakene dere fatter?
 - e. Har dere praksis for å sette vilkår for dispensasjon? I hvilke tilfeller gjør dere det?
 - f. I 2020 innvilget dere mange dispensasjoner i strandsonen – 84 %, hvordan har det seg at andelen innvilgelser er så høy?
 - g. Hvilke saker blir typisk behandlet på delegasjon?
 - h. Har antall dispensasjonssaker i strandsonen endret seg etter at dere fastsatte annen byggegrense langs sjø?
 - i. Får dere henvendelser om bygging som ikke ender opp som formell dispensasjonssøknad fordi dere gir beskjed om at det er liten sannsynlighet for å få en slik søknad gjennom?

6. Om samordning og overordnede føringer
 - a. Eksisterer det noen form for samordning mellom kommunen og Statsforvalteren?
 - b. Hvordan forholder kommunen seg til SPR og kystzoneplanen i praksis?
 - c. Bruker dere disse føringene aktivt i behandlingen av dispensasjonssøknader?

- x. Til slutt, er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg 4. Intervjuguide – representant fra tidligere Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

1. Hva er du utdannet som?
 2. Hvor lenge jobbet du i Fylkesmannen i Vestfold og Telemark? Hva jobbet du med?
 3. Jobber du med dispensasjonssaker i din nåværende stilling?
 4. Hva anser du som Færder kommunes største utfordring når det gjelder dispensasjonssaker i strandsonen? Har du sett du noen forskjeller fra andre kystkommuner i fylket?
 5. Om dispensasjonspraksis og Regional kystzoneplan for Vestfold
 - a. Hvilket inntrykk har du av Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen?
 - b. (Du jobbet der kanskje før sammenslåingen – var det store forskjeller mellom Tjøme kommune og Nøtterøy kommune med tanke på dispensasjonspraksis? Hva skilte de fra hverandre?)
 - c. Tror du regional plan for kystsonen og fastsetting av byggegrense mot sjø har fått noen konsekvenser for dispensasjoner i Færder? Merket du en forskjell på antall dispensasjoner? Enklere saksbehandling?
 - d. Hva tenker du om lovverket knyttet til dispensasjon i strandsonen – burde det være strengere eller gi kommunen mer rom for å utøve sitt skjønn?
 - e. Hvordan har den regionale kystzoneplanen for Vestfold fungert i praksis?
 - f. Hvordan ble kystzoneplanen fulgt opp av Færder (Tjøme og Nøtterøy)?
 - g. Ser du noen utfordringer knyttet til den regionale kystzoneplanen for Vestfold?
 6. Samhandling
 - a. Hvordan var samarbeidet mellom Færder kommune og Fylkesmannen da du jobbet der? Var det en god dialog?
 - b. Hvordan fungerte arbeidet med regional plan for kystsonen i Vestfold og fastsetting av byggegrense?
- x. 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