



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2021 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

# **Hvordan er strandsoneverdiene ivaretatt i Sandnes kommune?**

## **-En studie av innføring av annen byggegrense langs sjøen i kommuneplanens arealdel**

How are the coastal zone values preserved in  
Sandnes municipality?

- A study of introducing “other building limits” in  
near-shore areas in the municipal master plan

Ann Kristin Berget Kro  
Master i naturforvaltning

## Forord

For snart 2 år siden krøllet jeg meg sammen på togsetet på nattoget til Oslo. Mitt nye liv som pendlende student ved Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) var i gang. Jeg hadde sommerfugler og litt vondt i magen, spørsmålene raste gjennom hodet. Hvordan ville dette gå og var dette nye «livet» i det hele tatt mulig? Legge seg på toget hver søndag, være student på Ås to dager i uken, reise hjem til Sola og være mamma for Erle på 1,5 år og Aksel på 5 år? Men det var ingen vei tilbake, jobben jeg hadde hatt gjennom 9 år hadde jeg sagt opp. Drømmen og ønsket om å ta en mastergrad i naturforvaltning var så stor, at dette bare måtte gå.

Nå når studiet avsluttes med denne masteroppgaven, er jeg stolt over å ha realisert drømmen og takknemlig for at jeg har hatt muligheten. Gleden over å få ny kunnskap og være en del av et studentmiljø med andre som er «sultne» på kunnskap har vært enormt tilfredsstillende. Det er mange som skal ha en stor takk for å ha heiet på meg og hjulpet meg gjennom de to siste årene og for realiseringen av denne oppgaven.

Tusen takk til veileder Knut Bjørn Stokke for god veiledning, faglige innspill, og kunnskap. Du har utstrålt et engasjement for temaet og oppgaven som har gitt meg inspirasjon i prosessen og mye ny kunnskap.

Takk til informantene fra Sandnes kommune, Rogaland Fylkeskommune, Statsforvalteren i Rogaland og representanten fra kommuneplanutvalget som har delt av sine erfaringer innenfor temaet strandsoneforvaltning. Alle har bidratt med kunnskap om prosessen, samt interessante synspunkter om temaet.

En stor takk til venner og familie som har heiet, engasjert seg og gitt råd når ting har gått trått underveis. Takk til de som har gitt meg en seng å sove i på Ås. Tusen takk til besteforeldre som har bidratt på hjemmebane når det har vært litt for travelt. Takk for hjelpen til Linda, Marte og mor som har hjulpet med korrekturlesing.

Aksel og Erle, takk for at dere fyller livet mitt med latter, smil og glede og for den ubetingede kjærligheten dere gir meg. Uten å vite det selv har dere bidratt til at mamma har kunnet gjennomføre «jobben sin» som student. Å få være med dere i hverdagens opp og nedturer hvor deres barnlige sinn er her og nå, minner meg på at også jeg må være til stede i øyeblikkene. Dere har lært meg at jeg må fokusere på oppgavene som skal gjøres nå, og at det ikke nytter å bekymre seg for det som skal være gjort langt fram i tid.

Takk kjære Knut Aksel for at du forstår behovet for å realisere drømmer og at du ser mulighetene og ikke begrensingene sammen med meg. Jeg er takknemlig for at jeg får dele livet med deg.

Ann Kristin Berget Kro

Sola, juni 2021

## Sammendrag

Strandsonen, definert som 100-metersbeltet langs sjøen, er gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 1-8 gitt et nasjonalt vern. Siden 1965 har det vært et generelt byggeforbud i strandsonen for å hindre en «bit for bit» utbygging, og for å ivareta strandsoneverdiene. Disse er definert som natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Til tross for at strandsonen er definert som spesielt viktig, er byggeforbudet ikke absolutt og kan fravikes gjennom lovgivningen i plan- og bygningsloven. I henhold til § 1-8 tredje ledd kan kommunen fastsette annen byggegrense i plan, og dermed nyanseres det generelle byggeforbudet i strandsonen. Byggeforbudet kan også fravikes gjennom dispensasjonshjemmelen i § 19-2.

Sandnes kommune i Rogaland har benyttet seg av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd og fastsatt annen byggegrense i kommuneplanens arealdel. Dette omfatter arealer regulert til fritidsbebyggelse og byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse. Fastsetting av annen byggegrense skal bero på en kunnskapsbasert vurdering av strandsoneverdiene.

Denne oppgaven belyser kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for fastsetting av annen byggegrense i arealene avsatt til fritidsbebyggelse. Det legges særlig vekt på vurderingene og kunnskapen som er benyttet av hensynet til naturmangfoldet i områdene hvor byggegrensen er innført. Studien viser at motivasjonen for å innføre byggegrensen var å redusere behovet for dispensasjonssøknader for tiltak i strandsonen. En bakenforliggende årsak til dette var at Sandnes kommune vedtok bestemmelser om økt hyttestørrelse ved rullering av kommuneplanen i 2019. Det ble her bestemt at det skal tillates hytter på inntil 100m<sup>2</sup> i strandsonen i områder avsatt til fritidsbebyggelse. Videre viser studien at denne bestemmelsen har vært førende for arbeidet med fastsetting av byggegrensen.

I kommunens kartlegging av strandsoneverdiene ble rapporten «*Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes*» fra 2010 brukt. I tillegg benyttet man naturregistreringer i databasen Temakart Rogaland, et interaktivt kartverktøy som blant annet inneholder informasjon om regionalt og nasjonalt viktige naturverdier. Disse verdiene er det tatt hensyn til ved fastsetting av byggegrensen, men lokalt i kommunen foreligger det generelt få naturregistreringer av regionalt og nasjonalt viktige naturverdier. «Hverdagsnaturen» som er lokalt viktig er ikke kartlagt og dokumentert i databaser, og den er da heller ikke tillagt verdi når byggegrensen er fastsatt. Grunnlaget for fastsettingen av ny byggegrense baseres dermed på et mangelfullt kunnskapsgrunnlag i forhold til lokalt viktige naturverdier. Dette fører til at strandsoneverdiene ikke blir ivaretatt i den grad de burde, i forhold til strandsonens nasjonale vern.

En intensjon med plan- og bygningsloven er å ivareta strandsoneverdiene, også sett i lys av allmenhetens interesser. Som et ledd i planprosessen legges det derfor til rette for medvirkning fra allmenheten gjennom høringsuttalelser. Denne studien viser at det er private utbyggingsinteresser som i hovedsak fremmes gjennom høringene. En stor skjevfordeling i temaet for høringsuttalelsene fra private gjør seg gjeldende, da 70 høringsuttalelser omhandlet hytteeiernes ønsker. Derimot var det kun en høringsuttalelse som satte søkelys på strandsoneverdiene.

I høringsuttalelsene fra statlige organ påpekes hensynet til naturmangfoldet, men det er likevel hensynet til hytteeiernes interesser som i størst grad er blitt vektlagt i de politiske beslutningene. Dette viser at det er en strategisk bruk av kunnskap som har gjort seg mest gjeldende når de politiske avgjørelsene er tatt. Det vil si at kunnskap brukes som et middel for å oppnå egne målsettinger.

I denne studien kommer det frem at det har vært en politisk målsetting å legge til rette for utvidelse av eksisterende hytter i kommunen. Ved fastsetting av byggegrensen tillates det utvidelse av over 90 prosent av de eksisterende hyttene i 100-metersbeltet i områdene avsatt til fritidsbebyggelse. I tillegg er det vedtatt bestemmelser som tillater fortetting med nye hytter gjennom reguleringsplan. Studiet viser at strandsonen i områder avsatt til fritidsbebyggelse vil få et ytterligere bebygd og privatisert preg fordi vedtatte bestemmelser og innføringen av annen byggegrense tilrettelegger for økt utbygging. Det er antatt at landskapsverdiene og «hverdagsnatur» vil forringes betraktelig, men at de aller viktigste naturverdiene i strandsonen fortsatt ivaretas. En forutsetning for dette er imidlertid at vedtatt plan følges opp og at det ikke gis mange dispensasjoner.

## Abstract

The coastal zone, an administrative zone defined as a 100-meter-wide belt along the Norwegian shoreline, has been granted national protection through the provisions of the Planning and Building Act § 1-8. Since 1965, there has been a general building ban in the coastal zone to prevent a "piece-by-piece" utilization of the areas, and to protect the coastal zone values. These values have been defined as nature and cultural heritage, outdoor life, landscape and public interests. Even though the coastal zone is defined as nationally important, the building ban is not absolute and can be deviated from through the legislation in the Planning and Building Act. In accordance with § 1-8, the municipality may set an "other building limit", nuancing the general building ban in the coastal zone. The building ban can also be deviated through the dispensation authority in § 19-2.

Sandnes municipality in Rogaland applied the Planning and Building Act § 1-8 to set other building limits in the Municipal master plan's land use part. This includes areas regulated for cabins, as well as "construction purposes for housing and/or other development". When setting other building limits, a decision should be made based on an assessment on the impacts on the coastal zone values, a so-called knowledge-based decision.

This thesis investigates the knowledge used as a basis for determining other building limits in areas regulated for cabins. The main focus is on the assessments and knowledge used when considering biodiversity in the areas where the other building boundary has been introduced. We find that the motivation for introducing other building limits is to reduce the need for exemption applications for construction in the coastal zone. An underlying reason for this was that the municipality increased the maximum allowed cabin size when revising a new municipal plan in 2019. Now, a cabin footprint of up to 100 square meters is allowed in the coastal zone in areas set aside for cabins. This study also finds that the increased cabin size area legislation has affected the work on determining other building limits.

In the municipality's survey of the coastal zone values, the report «*Value survey of the coastal zone in Sandnes*» was used. In addition, registrations of valuable nature sites were used in the *Temakart Rogaland* database, an interactive map tool that contains information on regionally and nationally important natural values. As mandated, the coastal zone values have been considered when determining the new building boundary. However, locally in the municipality, there are few registrations of valuable nature sites. The "everyday nature" that is locally important is not mapped at all and is not attributed value when the other building limits were set. The basis for determining other building limits is thus based on an insufficient database describing locally important values. The effect of this, is that there are few places where the coastal zone values are properly considered when determining the other building limits.

One of the intentions of the Planning and Building Act is to safeguard the coastal zone values, also considering the public's interest. As a part of the planning process, participation from the public is therefore encouraged through consultation statements. However, this study finds that the consultation statements promote private interests to a larger degree than protecting the coastal zone values. Consultation statements from the public show a disproportionately skewed

distribution in topic. Where 70 consultation statements promote cabin owners' interests, only one statement aimed to conserve the coastal zone values.

In the consultation statements from government agencies, nature values are heavily promoted as a determining factor. Despite this, political decisions consider the cabin owners' interests to a larger extent than the conservation of natural diversity. This shows that strategic use of knowledge applies when political decisions are made to achieve a particular goal.

In this study we identify that it has been a political goal to facilitate the expansion of cabins in the municipality. When setting other building limits, the expansion of more than 90 per cent of the cabins in question are permitted. Densification of the area by new cabins is allowed through zoning plans. Regulated vacant lots, where cabins can now be constructed, are also taken into consideration. This study shows that the coastal zone set aside for cabin development will obtain a more developed and privatized character with the new regulations. It is assumed that the landscape values will negatively be affected, but that the most important coastal zone values will still be safeguarded. A prerequisite for this, however, is that the adopted plan is followed up and that fewer exemptions are granted.

## Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag .....	ii
Abstract .....	iv
1 Innledning.....	1
1.1.Bakgrunn .....	1
1.4 Studieområdet.....	2
1.4 Problemstilling.....	3
1.6 Oppgavens avgrensinger og presiseringer .....	5
1.7 Begrepsforklaring .....	5
1.7 Oppgavens oppbygning .....	6
2 Lovverk og mål for strandsonen.....	7
2.1 Historisk tilbakeblikk på lovgivning for strandsonen.....	7
2.2 Plan og bygningsloven av 2008 .....	7
2.2.1. Statlig, regional og kommunal planlegging .....	8
2.2.2 Strandsonerplanlegging etter plan- og bygningsloven av 2008 .....	9
2.3 Statlige planretningslinjer og nasjonale mål for strandsonen .....	10
2.4 Naturmangfoldloven .....	11
2.4.1 Kunnskapsgrunnlaget § 8. ....	12
2.4.2 Førre- var- prinsippet § 9. ....	13
2.4.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning § 10.....	13
3 Tidligere forskning.....	15
3.1 Årsaker til utbyggingspraksis i strandsonen.....	15
3.2 Forskning om annen byggegrense langs sjø.....	16
3.3 Forskning på dispensasjonspraksis i strandsonen.....	17
3.4 Evaluering av SPR .....	18
3.5. Studier av «bit for bit» utbygging i strandsonen.....	18
3.5 Evaluering av naturmangfoldloven .....	19
4 Teori.....	20
4.1 Bruk av kunnskap .....	20
4.2 Førre- var- prinsippet.....	21
4.3 Medvirkningsstigen .....	23
5 Metode .....	26
5.1.Valg og beskrivelse av metode.....	26

5.2 Valg av case-kommune.....	26
5.3 Dokumentanalyse.....	27
5.4 Semistrukturerte intervjuer .....	27
5.4.1 Gjennomføring av intervjuene .....	28
5.6 Feilkilder .....	29
5.7 Validitet og relabilitet.....	30
5.8 Etske avveininger.....	30
6 Områdebeskrivelse.....	31
6.1 Områdebeskrivelse av Rogaland .....	31
6.2 Områdebeskrivelse Sandnes kommune.....	32
7. Strandsonerforvaltning og fastsetting av annen byggegrense i Sandnes kommune .....	34
7.1. Bakgrunn for prosessen med fastsetting av annen byggegrense .....	34
7.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel.....	34
7.1.2 Kommuneplanens arealdel.....	34
7.1.3 Bestemmelse om annen byggegrense langs sjø.....	36
7.1.4 Økt tillat hyttestørrelse i strandsonen .....	37
7.1.5 Lovtolkning av innskjerpingen i strandsonevernet i pbl.- 2008 og dispensasjoner .....	38
7.2 Oppstart av prosessen med fastsetting av annen byggegrense langs sjø.....	40
7.3 Kartlegging av utvalgte områdene og kunnskapsgrunnlaget.....	41
7.3.1 Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune .....	42
7.3.2 Kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet og naturmangfoldlovens prinsipper § 8-12....	43
7.3.3 Endringer av landskapet.....	45
7.3.4 Betydningen av SPR i prosessen med fastsettinga av byggegrensen.....	46
7.3.5 Klima- og miljøplan for Sandnes kommune .....	47
7.4 Medvirkning.....	48
7.4.1 Høringsuttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland .....	49
7.4.2 Høringsuttalelse fra Rogaland fylkeskommune .....	49
7.4.3 Høringsuttalelse fra Fiskeridirektoratet .....	50
7.4.4 Allmenhetens interesser og søkelyset på bevaring av naturmangfold.....	51
7.5 Innspill fra høringene som førte til justering av byggegrensen.....	51
7.5.1 Store «sprang» i byggegrensen .....	51
7.5.2 Regulerte, urealiserte hytter i 100-metersbeltet.....	52
7.6 Hensynsoner og planbestemmelser.....	54
7.6.1 Hensynsoner.....	54
7.6.2 Planbestemmelser .....	54
7.7 Forventninger til effekten av fastsetting av annen byggegrense.....	55



8 Diskusjon .....	59
8.1 Årsaken til innføring av annen byggegrense langs sjøen .....	59
8.2 Konsekvenser for naturmangfoldet og naturmangfoldlovens prinsipper.....	62
8.3 Medvirkning.....	67
8.4 Hensynssoner og planbestemmelser .....	70
8.5 Forventet effekt av innføring av byggegrensen .....	71
8.6 Bruk av kunnskap ved fastsetting av annen byggegrense.....	74
9 Konklusjon .....	76
Litteraturliste.....	79
Vedlegg.....	85

## Tabelloversikt

<i>Tabell 1: Definisjon av instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap. Gjengitt etter Johansen (2017), utarbeidet på bakgrunn av kapittel 2.7 (Naustdalslid og Reitan (1992), ref. Johansen (2017)).</i> .....	21
<i>Tabell 2: Medvirkningsstigen tilpasset den norske planleggingsprosessen, vist med stigende medvirkningsgrad fra nivå 1-5. Gjengitt etter Falleth og Hanssen (2012) s.189.</i> .....	24

## Figuroversikt

<i>Figur 1: Oversiktskart over «nye» Sandnes kommune. Kommunegrensen er uthevet med gul linje. Høgsfjorden var skille mellom Sandnes og Forsand før 1.1.2020 (Kartverket, u.å.).</i> .....	3
<i>Figur 2: Kart over kommunene i Rogaland (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b).</i> .....	32
<i>Figur 3: Kart over Rogaland fylkes plassering i Norge (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b).</i> .....	32
<i>Figur 4: Småbåthavn Ri21 Riska markert med rød sirkel (Sandnes kommune, 2019d).</i> .....	35
<i>Figur 5: Småbåthavn Ri3 Bersagel markert med rød sirkel (Sandnes kommune, 2019d).</i> .....	35
<i>Figur 6: Utsnitt fra plankart fra kommuneplan for Sandnes 2019-2035. Oransje områder er områder avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Utsnittet viser østre del av kommunen (Sandnes kommune, 2019d).</i> .....	40
<i>Figur 7: Eksempel på verdiklassifisering av delområde 10 Ersvik. De ulike fargekodene viser klassifiseringen av strandsonen i A, B og C-områder (Sandnes kommune, u.å.-a)</i> .....	42
<i>Figur 8: Rød sirkel viser hytten som ble lagt utenfor byggegrensen for å ivareta vernehensynet på Lauvvikholmen naturreservat til høyre i bildet. Rød stiplet linje er byggegrensen. Grønn stiplet linje markerer 100-metersbeltet (Sandnes kommune, u.å.-a).</i> .....	44
<i>Figur 9: Justert forslag, hvor rød stiplet linje er tegnet som et "frimerke" rundt hyttene som ligger nærmest sjøen (Sandnes kommune, u.å.-c).</i> .....	52
<i>Figur 10: Opprinnelig forslag av inntegnet byggegrense med rød stiplet linje. Grønn linje markerer 100-metersbeltet (Sandnes kommune, u.å.-c).</i> .....	52
<i>Figur 11: Utsnitt fra kart over Ådnøy. Eksempel på hvordan byggegrensen ble lagt for å legge til rette for at en regulert, men ubebygde tomt kan bygges (Norkart AS, 2021).</i> .....	53

# 1 Innledning

## 1.1. Bakgrunn

Våren 2019 la FNs naturpanel, Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), frem den første rapporten som har samlet kunnskap om hvordan menneskelig aktivitet påvirker økosystemene og naturen rundt oss. Rapporten slår fast at en million arter, av rundt åtte millioner arter totalt på jorda står i fare for å dø ut. FNs naturpanel oppstiller endret arealbruk som hovedårsaken til utryddelsen av arter (Tvedt, 2019). Strandsonen er et område som utgjør et avgjørende livsmiljø for både terrestriske og marine arter. Strandsonen er også et område hvor utbyggingstrykket, og arealbeslaget er stort til tross for at det har vært et generelt byggeforbud i strandsonen siden 1965 (Harvold et al., 2015). Byggeforbudet ble også ytterligere innskjerpet med Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, heretter forkortet som pbl.) Innskjerpingen i loven fremmet også en mer planstyrt forvaltning av strandsonen, for å ivareta strandsoneverdiene i større grad. Sandnes kommune i Rogaland har innført annen byggegrense langs sjøen og dermed tilrettelagt for at strandsonen skal forvaltes gjennom plan og nyansert det generelle byggeforbudet. Det presserende spørsmålet som belyses i denne oppgaven er hvordan kunnskap er benyttet som grunnlag i innføringen av annen byggegrense langs sjø i Sandnes kommune og hvordan man har tatt hensyn til strandsoneverdiene.

Endret arealbruk fører til konsekvenser for arter og økosystemer i Norge (Miljolare, u.å. ). Til tross for at Norge har verdens nest lengste kyststrekning på over 100 000 km inkludert alle øyer, er deler av kysten i Norge under stort press. Omtrent 80 prosent av befolkningen i Norge bor under 10 km fra sjøen (Miljøstatus, 2020b). Den menneskelige aktivitet i kystsonen som by- og tettstedsutvikling, næring- og industrivirksomhet, samt fritidsbruk med hytter, båtliv og friluftslivsaktiviteter båndlegger store arealer og fører til belastning på kyst- og strandsonen (Miljolare, u.å.).

Strandsonen defineres som: «*areal 100 meter vinkelrett inn over land fra kystlinjen, målt i horisontalplanet*» (SSB, u.å.). Dette området byr ofte på variasjon i ulike naturtyper med et produktivt miljø som bidrar til et stort og variert arts mangfold (Miljødirektoratet, 2019), og er avgjørende leveområde for flere arter (Miljolare, u.å.). Fysiske inngrep og ødeleggelse av artenes leveområder er en stor og økende trussel. Dette gjelder spesielt godt beskyttede steder i kystsonen som er attraktive både for mennesker og biologisk mangfold. Rike forekomster av alger og virvelløse dyr kan være typisk for disse områdene. I tillegg kan de være viktige gyte og oppvekstområder for fisk (Meld. St. 14, 2015). Blant annet er ålegrasenger en svært viktig marin naturtype som utgjør et viktig leveområde for flere fiskeslag. Ålegras vokser nært land på myk sjøbunn og trues av nedbyggingen i strandsonen (Sabima, u.å.). Mudring, utfylling, nedbygging med småbåthavner, fritidsboliger, kunstige strender og infrastruktur med veier og kaier, samt sprenging for utviding av farleder, legging av rør og kabler er tiltak i og ved strandsonen som gir negative konsekvenser for naturmangfoldet (Meld. St. 14, 2015).

Arealene i strandsonen er også attraktive for friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelse. Beslagleggelsene av områdene langs sjøen med en «bit for bit»-nedbygging medfører økt

privatisering og reduserte muligheter for allmenhetens frie ferdsel og bruk av områdene til friluftsliv (Regjeringen, 2020).

For å ivareta strandsoneverdiene og motvirke nedbygginga ble byggeforbudet som nevnt innskjerpet med plan- og bygningsloven fra 2008. Hensynet til natur, friluftsliv, landskap og andre allmenne hensyn er vektlagt, og dispensasjonsbestemmelsen i loven ble endret (Stokke, 2020). Statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning (SPR) ble vedtatt i 2011, med et mål om å tydeliggjøre nasjonal politikk i 100- metersbeltet langs sjøen. (Harvold et al., 2015). I SPR differensieres strandsonen, gjennom en soneinndeling basert på utbyggingspress er Norges kystsonen delt inn i tre soner. Oslofjordområdet er definert i sone 1 med særlig stor utbyggingspress. Kystområdene fra Sørlandet og sentrale deler av kysten til og med nord for Trondheimsfjorden er definert som sone 2 og er områder med stort utbyggingspress. Kystområdene nord for Trondheimsfjorden til Troms og Finnmark er definert i sone 3 og er områder med mindre press på arealer i strandsonen (Regjeringen, 2011).<sup>1</sup>

#### 1.4 Studieområdet

Sandnes kommune<sup>2</sup> er en av 12 kommunene i Rogaland som er kategorisert i sone 2 i SPR, og dermed definert som ett område der utbyggingspresset på strandsonen er stort (Regjeringen, 2011). Kommunen er både en by- og tettstedskommune og en viktig natur- og friluftslivs kommune i regionen. I tillegg er Sandnes kommune Rogalands største hyttekommune med totalt 2600 hytter. Omlag 30 prosent av hyttene ligger i strandsonen i områder regulert til fritidsbebyggelse eller landbruk-, natur- og friluftslivsområder (LNF) (Sandnes kommune, 2020b). 60 prosent av strandsonen i kommunen er nedbygd, og kun 9,5 prosent er tilgjengelig for allmenheten på grunn av nedbygging og topografiske forhold som gjør strandsonen utilgjengelig. Vestsiden og indre deler av Gandsfjorden (figur 1) er dominert av by- og tettstedsutvikling, samt havne- og industriområder. Ut over dette er den dominerende bygningsmassen i strandsonen fritidsbebyggelse. Det er få inngrepsfrie naturområder igjen i strandsonen, skjermaviker og grunne løsbunnsområder som er viktig for biologisk mangfold er inngrepspreget og tilrettelagt for aktivitet (Sandnes kommune, 2010a).

---

<sup>1</sup> 21.05.2021 ble ny SPR vedtatt, det refereres derfor både til den gamle SPR'en fra 2011 og den nye SPR'en i denne oppgaven.

<sup>2</sup> 1.01.2020 ble Sandnes og Forsand kommune sammenslått til «nye» Sandnes kommune. Områder tilhørende «gamle» Forsand kommune er i SPR definert i sone 3. Denne oppgaven omhandler områdene som omfatter «gamle» Sandnes kommune fordi det er disse arealene byggegrensen er fastsatt for. Fakta og informasjon som kommer frem i oppgaven baserer seg også på disse områdene og Sandnes kommune må i oppgaven forstås som arealene som definerer «gamle» Sandnes kommune.



Figur 1: Oversiktskart over «nye» Sandnes kommune. Kommunegrensen er uthevet med gul linje. Høgsfjorden var skille mellom Sandnes og Forsand før 1.1.2020 (Kartverket, u.å.).

Sandnes er en av få kommuner i Rogaland som har benyttet seg av muligheten i pbl. § 1-8 tredje ledd og fastsatt annen byggegrense langs sjøen i kommuneplanens arealdel (representant fra statsforvalteren). Byggegrensen og justerte bestemmelser ble vedtatt av bystyret i desember 2020 og innarbeidet i Kommuneplan for Sandnes 2019- 2035 med hjemmel i pbl. § 11-15 (Sandnes kommune, 2020b). Byggegrensen er fastsatt i allerede utbygde områder regulert til fritidsbebyggelse og arealer med byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse i kommuneplanens arealdel. Gjennom innføringen av byggegrensen har kommunen dermed foretatt en nyansering av det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i disse områdene. Kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn i denne nyanseringen og som videre har gitt grunnlaget for etableringen av byggegrensen er hovedfokus i denne oppgaven. Det er byggegrensen som er innført i områdene som er avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel og tilhørende bestemmelser som hovedsakelig omtales i oppgaven. Hvordan hensynet til naturmangfoldet i strandsonen og kunnskap om naturverdiene er vektlagt i prosessen med innføring av byggegrensen er også vektlagt i oppgaven.

#### 1.4 Problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å studere Sandnes kommune sitt arbeid med fastsetting av annen byggegrense og innføring av denne i kommuneplanens arealdel. I prosjektrapporten «Byggegrense mot sjø i Sandnes» (2020) presenterer Sandnes kommune bakgrunnen for å igangsette arbeidet med fastsetting av byggegrensen og formålet med arbeidet. Kommunen opplyser at de ønsker å fastsette en grense som ivaretar hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø, samtidig som de ønsker å ivareta hensynet til en balansert utviklingsmulighet i byggeområdene og ønsker en planmessig forvaltning av byggesaker (Sandnes kommune, 2020c). Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd åpner som nevnt for adgangen til å fastsette annen byggegrense, men loven og SPR gir i liten grad føringer for hvordan byggegrensen skal innføres (Stokke, 2020). Denne oppgaven setter søkelys på

kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for å fastsette byggegrensen. Oppgavens hovedproblemstilling er:

*Hvilken type kunnskap er innhentet og hvordan er denne benyttet i fastsetting av annen byggegrense langs sjø i kommuneplanens arealdel for Sandnes kommune?*

Følgende fire underproblemstillinger vil forsøke å besvare og avgrense hovedproblemstillingen:

Underproblemstilling 1:

*Hvordan har konsekvenser for naturmangfoldet blitt vurdert ved innføring av annen byggegrense i henhold til naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12?*

Nml. §§ 8-12, oppstiller prinsipper som etter § 7 skal legges til grunn for offentlig beslutningstaking. Gjennom underproblemstilling 1 vil jeg undersøke hvordan prinsippene etter nml. §§ 8-12 er vurdert og vektlagt. Jf. pbl. § 1-8 første ledd hvor natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser er verdier det særlig skal tas hensyn til i 100-metersbeltet langs sjø. § 8 kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre-var-prinsippet og § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning

Underproblemstilling 2:

*Hvem har medvirket og bidratt med kunnskap i planprosessen?*

Medvirkning er et virkemiddel som kan bidra med kunnskap og demokratisk styring i planlegging. I pbl. er medvirkning nedfelt i formålsparagrafen (§ 1-1) og hovedbestemmelsen er nedfelt i § 5-1. I § 5-2 er bestemmelsene om høring og offentlig ettersyn fastsatt. I underproblemstilling 2 vil jeg sette søkelys på hvem som har medvirket og hvordan dette har bidratt til kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for fastsetting av byggegrensen.

Underproblemstilling 3:

*Hvordan er planbestemmelser og/eller hensynssoner brukt for å sette vilkår for planlagte områder for fritidsbebyggelse?*

Innføring av annen byggegrense medfører at vernet flyttes fra 100-metersbeltet langs sjøen til en ny fastsatt grense, dette innebærer at man i realiteten endrer vernegrensen. Kommunen har anledning til å innføre hensynssoner etter pbl. § 11-8 bokstav c) for å bevare naturmiljø eller kulturmiljø. Det kan også fastsette detaljerte planbestemmelser til en kommuneplan. På denne måten kan kommunen gjennom planbestemmelser og hensynssoner sette vilkår for utbygging som kan tillates i området mellom byggegrensen og 100-metersgrensen. I underproblemstilling 3 vil jeg undersøke om planbestemmelser og hensynssoner er brukt for å bevare naturmiljø og styre utbyggingen i strandsonen i Sandnes.

Underproblemstilling 4:

*Hvilke forventede effekter ønskes oppnådd ved innføring av annen byggegrense?*

I denne underproblemstillingen var målet at informantene skulle fortelle om sine forventninger til effekten av opprettelse av byggegrense langs sjø. Sett i lys av Sandnes kommunes intensjon med innføring av byggegrensen som er nevnt innledningsvis i dette kapittelet.



## 1.6 Oppgavens avgrensinger og presiseringer

1. januar 2020 ble Forsand og Sandnes kommune slått sammen til «nye» Sandnes kommune, oppgaven er avgrenset til å omhandle arealene innenfor «gamle» Sandnes kommune. Denne avgrensingen er gjort fordi det er i disse områdene annen byggegrense er fastsatt langs sjøen og vedtatt i Kommuneplan for Sandnes 2019- 2035. Når det videre i oppgaven står «Sandnes kommune» henstiller dette til områdene innenfor de geografiske grensene til «gamle» Sandnes kommune.

Byggegrensen er fastsatt for arealer avsatt til fritidsbebyggelse og områder avsatt til byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse i kommuneplanens arealdel. Oppgaven omhandler i hovedsak innføring av annen byggegrensen i arealer avsatt til fritidsbebyggelse.

Oppgaven omhandler ikke brygger og naust fordi byggegrensen på prinsipielt grunnlag er trukket i forhold til fritidsboliger og ikke brygger og naust, som fortsatt må dispensasjonsbehandles (Sandnes kommune, u.å.-e).

Sandnes kommune har startet på del 2 av fastsetting av byggegrense-arbeidet, som omfatter arealene i strandsonen som ligger i «gamle» Forsand kommune i tillegg til strandsonearealene som er regulert til LNF-spredd områder i kommuneplanen. Dette er områder hvor det tillates spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i områder avsatt til landbruks- natur- og friluftsområder. Kartlegging av disse områdene er under arbeid våren 2021 (representant fra kommuneadministrasjonen), og oppgaven omhandle derfor ikke arealene i Forsand kommune eller områder avsatt til LNF- spredt formål.

## 1.7 Begrepsforklaring

- Strandsone:

Allmenn betegnelse på området som ligger 100 meter fra sjøkanten. Forstås i juridisk forstand som 100-metersbeltet.

- Annen byggegrense:

I denne oppgaven benyttes begrepet innføring av annen byggegrense/ fastsetting av byggegrensen om prosessen som er gjennomført i Sandnes kommune. Dette betyr at det innarbeides en juridisk linje i kommuneplankartet. Denne linjen vil sammen med arealformålet og bestemmelser definere hva som er tillat i disse områdene. I alle tilfeller hvor begrepet «byggegrensen» brukes, må dette forstås som byggegrense langs sjøen.

Formuleringen bak byggegrensen henstiller til sonen mellom byggegrensen og 100-metersgrensen. Formuleringen foran byggegrensen henstiller til sonene mellom byggegrensen og sjøkanten.

- Statsforvalteren:

1.1.2021 ble tittelen fylkesmannen endret til statsforvalteren. I denne oppgaven brukes begrepet statsforvalteren konsekvent, også når det henvises til uttalelser eller dokumenter datert før 1.1.2021. Dette er gjort for å bruke en konsekvent benevnning gjennom oppgaven for å unngå forvirring med tanke på embetstittelen.

## 1.7 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i 9 hovedkapitler. I kapittel 1 presenteres innledning og oppgavens problemstillinger. Kapittel 2 omhandler lovverk og statlige planretningslinjer som er relevant for problemstillingene. I kapittel 3 presenteres funn fra tidligere forskning, dette baserer seg både på tidligere masteroppgaver om strandsoneforvaltning og andre studier og undersøkelser. Teorigrunnlaget presenteres i kapittel 4 og omhandler bruk av kunnskap, føre-var- prinsippet og medvirkningsstigen. I kapittel 5 presenteres metoden for oppgaven og i kapittel 6 presenteres områdebeskrivelsen for Rogaland og Sandnes kommune. Empiriske funn fra de semistrukturerte intervjuene og dokumentanalysen presenteres i kapittel 7. I kapittel 8 drøftes funnene og ses i sammenheng med teori, tidligere forskning, lovverket og statlige planretningslinjer. I kapittel 9 presenteres konklusjonen for oppgaven.



## 2 Lovverk og mål for strandsonen

### 2.1 Historisk tilbakeblikk på lovgivning for strandsonen

Den første loven som hadde bestemmelser om strandsonen, var midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger fra 1954. Vernebestemmelsene i denne loven gjaldt områder som var sårbare og særskilt utpekte, og loven gav hjemmel til å legge ned byggeforbud på bestemte strekninger i strandsonen (Harvold et al., 2015; Myklebust, 2016). I 1965 ble det vedtatt et generelt byggeforbud langs sjøen i hele landet gjennom midlertidig strandlov (Harvold et al., 2015), men det var anledning til å sette byggeforbudet til side, det gjaldt blant annet ikke for tettbygde strøk og i forhold til landbruk og fiskehensyn (Myklebust, 2016). I 1971 ble bestemmelsene gjort permanent ved innføring av Lov om planlegging av strandområder og fjellområder.

Plan- og bygningsloven av 1985 utgjør et skille i lovgivningen i forhold til byggeforbudet i strandsonen. I denne loven ble byggeforbudet i strandsonen inntatt, og det ble tydeliggjort at dette er en del av planhensynet som kommunen skal ivareta. Tidligere hadde fokuset for kommunal planlegging vært hensynet til styring av vekst og utbygging, og det var sektorlovene som skulle ivareta hensynet til naturverdier.

Til tross for byggeforbudet i strandsonen i plan- og bygningsloven av 1985 har undersøkelser vist at det har foregått en «bit for bit» utbygging og at dette har ført til en mer privatisert strandsone (Harvold et al., 2015). Hovedårsaken til nedbyggingen i perioden da denne loven virket er dispensasjoner hjemlet i bestemmelsen «særlige grunner», hvor det var et kommunalt skjønn å definere hva som lå i dette begrepet. I tillegg ble nedbygging gjennomført etter vedtatte kommunale planer (Stokke et al., 2008). I plan- og bygningsloven av 2008 er byggeforbudet fra 1985-loven videreført, men bestemmelsene for strandsonevernet er som nevnt tidligere strammet inn. Flere unntak er fjernet, det er også begrepet «særlige grunner» i dispensasjonsbestemmelsen som er erstattet med mer utdypende vilkår (Harvold et al., 2015).

### 2.2 Plan og bygningsloven av 2008

Plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven for styring av arealbruken i Norge, ved at loven gir kommunene hjemmel til å vedta planer for arealbruk samt hjemmel til å avgjøre om et tiltak skal gis tillatelse eller ikke. Som nevnt i innledningen er arealendringer den viktigste årsaken til at biologisk mangfold trues og plan- og bygningsloven er dermed en svært viktig miljølov (Nordby, 2021).

Planleggingen som loven legger opp til skal bidra til å sikre at alle interesser og hensyn blir utredet og inkludert i avveiningene som tas (Holth & Winge, 2017). Dette kommer frem i plan- og bygningslovens formål § 1-1 fjerde ledd:

*«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives».*

Innenfor arealforvaltning er det flere andre lover som gjør seg gjeldende som plan- og bygningsloven virker sammen med, ett eksempel er naturmangfoldloven, som har som formål å fremme en bestemt samfunnsinteresse. Plan- og bygningsloven er i motsetning en

sektorovergripende lov, det betyr at den ikke er avgrenset til å gjelde en bestemt samfunnsinteresse, men ivaretar alle hensyn i tilknytning til arealbruk. Plan og bygningsloven er i utgangspunktet sektornøytral, som betyr at den ikke setter enkelte samfunns hensyn over hverandre. Bruk og vern er i utgangspunktet likestilt i loven. Forskjellige interesser skal ses i sammenheng i planleggingen og beslutningene som fattes skal ivareta fellesskapets interesser på en bærekraftig måte (Holth & Winge, 2017). Dette kommer frem i plan- og bygningslovens formålsparagraf:

*«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner».* Strandsonen er utpekt som en viktig nasjonal interesse, den er derfor gitt et spesielt vern gjennom lovgivningen i pbl. § 1-8 og i arealforvaltningen skal tas særlig hensyn til spesifikke strandsoneverdier jf. § 1-8 første ledd, dette utdypes videre i underkapittel 2.2.2.

### 2.2.1. Statlig, regional og kommunal planlegging

Statens rolle i planleggingen er å sørge for at nasjonale og regionale interesser ivaretas (Holth & Winge, 2017). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har siden 2014 vært det planansvarlige departementet. Før det lå dette ansvaret hos Miljøverndepartementet (Aarsæther & Buanes, 2018). De statlige planoppgavene består i utarbeidelse av nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer, disse er ikke rettslig bindende, og statlige planbestemmelser og statlig arealplan, som er rettslig bindende.

Intensjonen i lovgivningen er at nasjonale og regionale føringer skal legges til grunn i de lokale planene, men det er kommunene som skal forvalte sine områder. Statlige aktører skal ikke blande seg inn i de lokalpolitiske prioriteringene, så sant det ikke strider imot de nasjonale eller regionale føringene. Statsforvalteren har i denne sammenheng en viktig rolle, gjennom mulighet til å fremme innsigelse, når de kommunale beslutningene er i strid med lovgivningen og overordnede føringer (Holth & Winge, 2017). Ved en innsigelse til et planforslag har ikke kommunestyret myndighet til å vedta planen. Dersom innsigelsen ikke løses gjennom frivillige forhandlinger eller meklings hos statsforvalteren, avgjøres innsigelsessaker av KMD (Falleth & Saglie, 2018). I Solberg- regjeringens regjeringperiode har statsforvalterens adgang til å fremme innsigelse blitt innskrenket. I Granavolden- plattformen påpekes det at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlige og regional detaljstyring (Regjeringen, 2019b). I 2014 ble det sendt et brev fra daværende kommunal- og moderniseringsminister om at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere. Dette ble fulgt opp av kommunal- og moderniseringsministeren i 2019 som ba om at statsforvalterne må ta hensyn til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, hvor regjeringen styrker det lokale selvstyret i planlegging (Regjeringen, 2014; Regjeringen, 2019a).

Statlige planretningslinjer er ett verktøy for å ivareta mål og verdier som er spesielt viktige ut fra et nasjonalt perspektiv. De kan fastsettes for landet som helhet eller avgrenses til geografiske områder. Statlige planretningslinjer er som nevnt ikke rettslig bindende for kommunene og en kommune kan dermed vedta planer som er i strid med retningslinjene, men myndighetene kan da fremme innsigelse (Holth & Winge, 2017). I 2011 ble det vedtatt statlige planretningslinjer for strandsonen (SPR), disse retningslinjene utdypes videre i kapittel 2.3.

Fylkeskommunen har gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging anledning til å fremme regionale interesser i arealplanleggingen, i tillegg til å være et bindeledd mellom kommunale og statlige interesser. Regionale planer utarbeides av fylkeskommunen og skal være i henhold til bestemmelsene i regional planstrategi, som er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå. Gjennom planstrategien skal det vurderes hva som er de viktigste utfordringene i regionen og hvordan de skal håndteres. På bakgrunn av prioriteringene som er fastsatt i planstrategien kan fylkeskommunen utarbeide regionale planer.

Det er kommunene som er gitt myndigheten til å forvalte arealene innenfor kommunes geografiske grenser, gjennom håndheving av pbl. § 3-3. I denne paragrafen oppstilles bestemmelsen om kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet. Her kommer det blant annet frem at planleggingen i kommunen har til formål å legge til rette for utvikling og samordne oppgaveløsning gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen

Kommunestyret eller bystyret er det politiske organet som vedtar kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Planstrategien vedtas etter valget og gjelder for den neste fireårige valgperioden (Aarsæther & Jakobsen, 2018). Planstrategien skal trekke opp rammene for den ønskede utviklingen i kommunen (Holth & Winge, 2017). Kommuneplanens samfunnsdel skal følge opp drøftingene i planstrategien og gir styringssignal i forhold til arealbruk gjennom arealdelen og bruk av økonomiske ressurser gjennom økonomiplanen (Aarsæther & Jakobsen, 2018). Kommuneplanens arealdel skal fastsette hovedtrekkene i arealdisponeringen i kommunen og gir betingelser for ny arealbruk, de gjelder for hele kommunen både land- og vannområder.

Detaljreguleringen i kommunen skjer gjennom reguleringsplaner, disse må være i tråd med arealformålene som er avsatt i kommuneplanens arealdel. Kommunen kan dermed ikke gi tillatelse til tiltak som er i strid med gjeldende arealformål og borgerne kan ikke sette i gang tiltak som er i strid med vedtatt arealplan. Tiltak som strider med arealplanen, krever planendring eller dispensasjon etter pbl. § 19-2 (Holth & Winge, 2017).

Planleggingen er styrt av de folkevalgte organene, denne planleggingen skal håndtere skjæringspunktet mellom kunnskap og politikk, og mellom samfunn, marked og planmyndigheter. Det er i planleggingen en spenning mellom planmyndigheter, lokalsamfunn, grunneiere og markedsaktører. Gjennom borgernes valgdeltakelse dannes grunnlaget for den folkevalgte styringen, men borgerne har også anledning til å utfordre de folkevalgtes løsninger og prioriteringer gjennom medvirkning. Dette er en sentral del av norsk planlegging hvor formålet er at samarbeid fører til økt måloppnåelse, bedre kunnskap og mer demokratisk planlegging (Aarsæther, 2018). Medvirkning utdypes videre i teorikapittelet 4.3 som omhandler medvirkningsstigen.

### 2.2.2 Strandsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven av 2008

Som nevnt i kapittel 2.2 er pbl. i utgangspunktet en sektornøytral lov, men strandsonen står likevel i en særstilling i loven. I lovens § 1-8 oppstilles det et generelt byggeforbud som skal motvirke nedbyggingen av strandsonen. Dette er en av få materielle rettslige bestemmelser i pbl., som betyr at det er en bestemmelse som begrenser myndighetenes handlingsrom. I

forhold til forvaltning av strandsonen oppstiller loven spesifikke verdier som det skal tas særlig hensyn til og det oppstilles et generelt byggeforbud i strandsonen i hele landet (Holth & Winge, 2017).

I revideringen av plan- og bygningsloven i 2008 ble det gjort en viktig endring i forhold til vernet av strandsonen (Stokke, 2020). Innføringen av § 1-8 første ledd oppstiller bestemmelsen for strandsoneverdiene det skal tas særlig hensyn til i 100- metersbeltet langs sjøen og vassdrag. Disse verdiene er natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Pbl. § 1-8 annet ledd inneholder bestemmelsen om det generelle forbudet mot bygging og inngrep i 100- metersbeltet langs sjøen. Her presiseres det at andre tiltak enn fasadeendring ikke kan settes i verk i strandsonen. Forbudet markerer at strandsonen er av nasjonal interesse og intensjonen er at strandsonene skal holdes fri for bebyggelse (Miljøverndepartementet, 2008).

Til tross for viktige verneverdier i strandsonen jf. § 1-8 første ledd er ikke byggeforbudet i strandsonen absolutt. Kommunen er gitt adgang til å fravike byggeforbudet gjennom bestemmelsen i § 1-8 tredje ledd: «*Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrenselse er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2*» (Plan- og bygningsloven, 2008). I en reguleringsplan eller kommuneplan kan dermed det generelle byggeforbudet settes til side (Bugge, 2019). Det er også adgang til å fravike det generelle byggeforbudet gjennom dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2.

### 2.3 Statlige planretningslinjer og nasjonale mål for strandsonen

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR)<sup>3</sup> er fastsatt med hjemmel i pbl. § 6-2 og har som formål å tydeliggjøre den nasjonale politikken i 100- metersbeltet. Målet med retningslinjene er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig utbygging langs sjøen (Regjeringen, 2011). SPR skal utdype forbudet i pbl. § 1-8, og det legges vekt på at tiltak i strandsonen skal være planlagt, samt at byggeforbudet skal praktiseres strengt. Dispensasjoner bør unngås, og spesielt i områder med stort press (Harvold et al., 2015).

Den geografiske soneinndelingen med en differensiering av byggeforbudet ble laget fordi utbyggingspresset varierer langs kyststrekningen. Det påpekes i SPR at nærhet til byer kan medføre ett utbyggingspress i forhold til etablering av boliger og næringsbygg i strandsonen. Utbygging av fritidsboliger og reiselivsanlegg kan utøve en utbyggingspress på strandsonen i områder som ligger lengre unna byer og tettsteder. I soneinndelingen i SPR er det blant annet lagt vekt på Statistisk sentralbyrås (SSB) oversikt over bygningspåvirket kystlinje og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om ny plandel i plan- og bygningsloven (Regjeringen, 2011). Denne proposisjonen påpeker at selv om det har vært et generelt byggeforbud i strandsonene siden 1965, er ikke utviklingen tilfredsstillende i forhold til det store utbyggingspresset i 100- metersbeltet.

Det er sone 2 i SPR som er aktuelt for denne oppgaven, da Sandnes kommune er plassert i denne sonen. I SPR påpekes det at byggeforbudet i denne sonen skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås i områder med stort press på arealene. Det vektlegges også at kommunen gjennom kommuneplanen bør jobbe med utviklingsstrategier hvor det foretas en vurdering av hensynet bak byggeforbudet som kan komme i konflikt med utbyggingsinteresser.

SPR påpeker at allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen kan ivaretas ved etablering av kyststi, friluftsområder eller liknende. Det anbefales at det bør kreves reguleringsplan etter pbl. § 12-1 ved utbygginga av bolig- eller fritidsbebyggelse i sone 2.

I retningslinjene for sone 2 opplyses det blant annet at bygging og landskapsinngrep skal unngås på arealer som har betydning for andre formål. I denne sammenheng vises det til strandsoneverdiene jf. § 1-8, i tillegg til landbruk, fiskenæring og havbruk. Ved utbygging i strandsonen på arealer som er delvis utbygd skal det i reguleringsplanen legges spesiell vekt på hensynet til ferdsel for allmennheten og landskapstilpasning av tiltaket. Dersom det skal fortettes i eksisterende utbyggingsområder må dette være godkjent i kommuneplan eller reguleringsplan. SPR oppstiller også retningslinjer om at bygninger bør trekkes så langt unna sjøen som mulig og utvidelse av bygninger bør skje i retning bort fra sjøen. I forhold til utbygging av veger og annen infrastruktur skal det sørges for at inngrepet og ulempene blir minst mulig. Byggeforbudet i strandsonen omfatter også eldre planer, dersom det ikke er fastsatt byggegrense. SPR fremmer at en bør være restriktiv til etableringa av nye fritidsboliger og utvidelse av eksisterende fritidsboliger i områder med stort press, i tillegg påpekes det at arealer bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran å avsette arealer til fritidsbebyggelse (Regjeringen, 2021).

Etter oppdrag fra KMD gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBIR) og Institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapslige universitet (NMBU) en evaluering av SPR i 2015 (Harvold et al., 2015), denne evalueringen presenteres i kapittel 3.4.

## 2.4 Naturmangfoldloven

Lov om forvaltning av naturens mangfold (heretter naturmangfoldloven eller nml.) ble vedtatt i 2009. Etter lovens formålsbestemmelse § 1 er lovens formål blant annet å ivareta det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet i naturen (Naturmangfoldloven, 2009).

Naturmangfoldloven overtok for naturvernloven av 1970 (Jakobsen, 2019). Bakgrunnen for naturmangfoldloven var å styrke gjennomføringen av Norges internasjonale miljøforpliktelser i henhold til FN-konvensjon om biologisk mangfold som ble vedtatt i 1992 (Myhre, 2021). Dette var den første store internasjonale miljøavtalen som blant annet rettet fokuset mot sammenhengen mellom bruk og vern av natur (Miljøverndepartementet, 2009). I Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) hvor naturmangfoldloven ble fremlagt presiseres det at gjennom forvaltning av naturmangfoldet står en ovenfor store nye utfordringer som det ikke tas høyde for i eksisterende lovverk. Det pekes på at det i det tidligere lovverket manglet blant annet mål og generelle prinsipper for bærekraftig bruk av naturmangfoldet.

Det er et tydelig skille i formålsparagrafene til de to lovene, hvor det i naturvernloven ble formulert at naturen er en nasjonalverdi som må vernes er formuleringen i naturmangfoldloven at naturen skal tas vare på gjennom bærekraftig bruk og vern. Denne endringen indikerer at man i dag ser på oppgaven med å bevare natur som en oppgave som må integreres i samfunnsplanleggingen og det må vektlegges i beslutninger som tas innenfor mange områder, i motsetning til at det er en oppgave som håndteres innenfor en sektor. Intensjonen er at noe av naturen skal vernes, og noe skal brukes. For at naturen skal sikres for kommende

generasjoner, er det en forutsetning at all virksomhet tar hensyn til naturen gjennom bærekraftig bruk (Bugge, 2019).

Forvaltningsloven § 17 oppstiller bestemmelser om at forvaltningsorganer skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes (Forvaltningsloven, 1970). I naturmangfoldloven kapittel 2 suppleres og konkretiseres forvaltningslovens bestemmelser og utrednings- og begrunnelsesplikt for naturmangfold. Naturmangfoldloven §§ 8-12 oppstiller prinsipper som etter § 7 skal legges til grunn for offentlig beslutningstaking. Prinsippene gjelder uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i naturmangfoldloven eller andre lover.

Slik ordlyden i § 7 tilsier, skal det komme frem av beslutningen hvordan kunnskap er vektlagt i forhold til andre hensyn. Forvaltningen har dermed en plikt til å redegjøre for og synliggjøre kunnskap om hvilke virkninger et tiltak vil ha for naturmangfoldet, og hvordan man har kommet frem til beslutningen i saken. På denne måten skal beslutninger som gjelder naturmangfold ha en systematisk behandling og en skal ivareta et visst minstekrav i vurderingene som gjøres (Miljøverndepartementet, 2012). Likevel sikrer ikke naturmangfoldloven at verdifull natur vernes og bevares. Det avgjørende er i hvilken grad myndighetene vil benytte de mulighetene loven gir til å verne og forvalte natur slik at den ikke forringes eller forsvinner. Loven har dermed virkemidlene som skal ivareta naturmangfoldet, men det er bruken av lovens hjemler som avgjør lovens betydning for naturmangfold. Hensynet til naturen og dens mangfold skal etter naturmangfoldloven gis stor vekt, men dette må også veis opp mot andre samfunnshensyn. I forhold til lovens prinsipper er det den aktuelle myndighet som til slutt skal avgjøre hvilken vekt prinsippene skal ilegges i den enkelte sak (Bugge, 2019).

De miljørettslige prinsippene som skal legges til grunn for all offentlig beslutningstaking er § 8 kunnskapsgrunnlaget, § 9 føre- var- prinsippet, § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 kostnad ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. I forhold til problemstillingen i denne oppgaven er det de tre prinsippene i §§ 8-10 som gjøres seg gjeldende med tanke på vurderingene av naturmangfoldet som må legges til grunn for å fastsette annen byggegrense langs sjøen, disse prinsippene vil derfor utdypes videre. I tillegg forankres føre- var- prinsippet i oppgavens teoridel, og er derfor også tema i underkapittel 4.2.

#### 2.4.1 Kunnskapsgrunnlaget § 8.

Bestemmelsen i § 8 skal bidra til at beslutningstakere har et bedre grunnlag når vedtak som berører naturmangfoldet fattes. Bestemmelsen supplerer også forvaltningslovens regler om utredningsplikt. Kunnskap som skal legges til grunn er kunnskap om landskap, økosystemer, naturtyper og arter. Bestemmelsen tilsier at vedtaket skal inneholde informasjon om dagens situasjon og tilstand, i tillegg til utvikling og utbredelse. Det skal også komme frem en vurdering av effekten av påvirkninger. Dette betyr at påvirkninger som er en følge av tiltaket, skal ses i sammenheng med den samlede tilstanden til landskapet, økosystemet, naturtypen eller arten (Miljøverndepartementet, 2012).

Bestemmelsen i § 8 oppstiller krav om at det skal benyttes kunnskap som er kjent, men det kan også være nødvendig å innhente kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller som ikke er kjent for myndighetene (Bugge, 2019). Bestemmelsens ordlyd «*så langt det er rimelig*» vektlegges i

forhold til innhenting av ny vitenskapelig kunnskap. Her må tiltaket ses i sammenheng med mulig skaderisiko for naturmangfoldet. Er det stor sannsynlighet for at tiltaket vil påvirke naturmangfoldet negativt, skal det legges større vekt på innhenting av ny kunnskap, enn dersom det er liten risiko for negative konsekvenser for naturmangfoldet (Miljøverndepartementet, 2012). I bestemmelsens annet ledd kommer det frem at myndighetene også skal legge vekt på erfaringsbaser kunnskap, dette innebærer kunnskap som besittes av organisasjoner, enkeltpersoner eller lokalsamfunn. Kunnskapen de ulike forvaltningsmyndigheten besitter skal også benyttes. Dersom det er tvil om konsekvensene av et tiltak for naturmangfold, når kravet om kunnskap etter § 8 er vurdert, skal § 9 føre- var- prinsippet ilegges stor vekt i vurderingen (Miljøverndepartementet, 2012).

#### 2.4.2 Føre- var- prinsippet § 9.

Føre- var- prinsippet oppstiller et krav om å ta tilstrekkelige forhåndsregler slik at en skade på miljøet ikke forekommer, eller å la være å gjennomføre tiltaket og dermed også hindre en eventuell skade på miljøet. Føre- var- prinsippet gjør seg gjeldende med en bred virkning i miljøpolitikken, men også innen konkrete avgjørelser i enkeltsaker (Bugge, 2019). Prinsippet har dermed betydning både for beslutninger om bærekraftig bruk og ved beslutninger om vern. I forhold til bærekraftig bruk, innebærer føre- var- prinsippet at man tar høyde for usikkerheten om konsekvensene av den aktuelle påvirkningen. Usikkerheten kan dreie seg om hvilke funksjoner i økosystemet som blir påvirket av tiltaket. Det kan blant annet knyttes vilkår til en tillatelse eller en søknad kan avslås dersom kunnskapsgrunnlaget til risikoen for miljøvirkningen ikke er tilstrekkelig med tanke på alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Føre- var- prinsippet skal ilegges stor vekt, og forvaltningen har en plikt til å anvende prinsippet ved skjønnsutøvelse. Men sett opp imot, for eksempel tungtveiende samfunnshensyn kan prinsippet måtte vike. Et tiltak kan gis tillatelse, selv om det foreligger usikkerhet rundt miljøvirkningen av tiltaket, hvis samfunnshensynet taler for det. Prinsippet er dermed en hovedregel, men som likevel har unntak (Bugge, 2019). Føre- var- prinsippet utdypes videre i underkapittel 4.2 i oppgavens teori- kapittel.

#### 2.4.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning § 10

Formålet med naturmangfoldloven § 10 er å hindre en gradvis «bit for bit» nedbygging av naturmangfoldet. Små tiltak som blir vedtatt enkeltvis vil hver for seg ofte ikke ha store negative konsekvenser for naturmangfoldet, men summen av tiltakene over tid vil kunne føre til en samlet belastning som fører til negative konsekvenser.

Bestemmelsen i § 10 pålegger at forvaltningen skal vurdere hva som har påvirket naturmangfoldet i det aktuelle området, vurdere det omsøkte tiltaket og hvilke fremtidige tiltak som kan være aktuelle innenfor området. Situasjonen for den aktuelle landskapstypen, økosystemet, naturtypen eller arten på kommunalt-, fylkes- eller landsnivå skal også gjøres gjeldende i vurderingen av samlet belastning. Dersom det nasjonalt forekommer mye av den aktuelle naturtypen og den generelt er i god stand, skal hensynet til samlet belastning vektes mindre, enn dersom det er en naturtype som generelt har en dårlig tilstand. Den samlede belastningen skal da, ilegges større vekt.

En samlet belastning skal vurderes konkret i hver sak og vurderingen omfatter en analyse av hva slags naturmangfold som gjør seg gjeldende for det aktuelle stedet og hvordan naturmangfoldet vil påvirkes. Vurderingene som skal foretas er komplekse og noen ganger foreligger det god dokumentasjon om naturmangfoldet andre ganger er det mangelfullt (Miljøverndepartementet, 2012).



### 3 Tidligere forskning

Flere tidligere studier gjør seg gjeldende med interessante funn i forhold til strandsoneforvaltning og for problemstillingene i denne oppgaven. De siste årene er det skrevet flere masteroppgaver ved NMBU som gir relevant forkunnskap om temaet, i tillegg er det utarbeidet rapporter og artikler. Et utvalgt av masteroppgaver og andre forskningsstudier vil bli presentert i dette kapittelet og gi relevant bakgrunnsinformasjon samt et viktig bidrag i oppgavens diskusjonsdel.

#### 3.1 Årsaker til utbyggingspraksis i strandsonen

I artikkelen «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsonen» (Stokke et al., 2008) vises det til den historiske bruken av kystsonen med bosetting og bebyggelse som en årsak til aksept for nedbygging av arealene i strandsonen. Flere informanter og spesielt de folkevalgte som deltok i studiet uttrykte at det er «naturlig» at det bygges lang sjøen. Det vises også til at de kommunale planene fra studieområdene Kristiansand og Bodø ikke er gode nok styringsredskap for å håndtere utbyggingspresset. Artikkelen fremhever også at det er få forsvarere for arealene i strandsonen og allmenhetens interesser, sammenlignet med saker som gjelder bymarker og større viktige korridorer. Det oppnås et større engasjement blant organisasjoner og enkeltpersoner når disse verdiene trues av nedbygging. Det vises videre til at statsforvalterens miljøavdeling er den viktigste garantisten når det gjelder å forsvare allmenhetens friluftsmuligheter i strandsonen. Kommunens administrasjon har en viktig rolle i å ivareta allmenhetens interesser når engasjementet fra frivillige organisasjoner er begrenset, men det påpekes at lokalpolitikere står fritt til å gjøre sine avveininger når vedtak skal fattes (ibid.).

I Knudtzon (2013) sin forskning bekreftes funnen til Stokke et al. (2008) i forhold til at statsforvalteren er en viktig aktør for å sikre strandsonehensynene i utbyggingssaker. I Knudtzon (2013) studerer en utbyggingssak i strandsonen hvor også Miljøverndepartementet var en viktig forsvarer for strandsoneverdiene. Da innsigelsen til Statsforvalteren ikke ble tatt til følge av kommunen, ble den sendt til Miljøverndepartementet for avgjørelse, saken ble avgjort i tråd med statsforvalterens anbefaling.

Knudtzon (2013) bruker en diskursanalytisk tilnærming i sin studie, hvor diskurs forstås som hvordan reguleringsbeslutningene forstås og snakkes/ skrives om. Det påpekes at den virkelighetsforståelsen som dominerer en diskurs, får betydning for hvilke handlingsvalg som kan og bør følges. Jeg tolker betydningen av diskurs i denne sammenheng, til at begrepet premiss også er dekkende for begrepets betydning og vil benytte dette videre.

I Knudtzon (2013) sin studie vises det til at hensynet til natur- og miljøforhold tidvis er fremme i planprosessen, men at planfaglige premiss dominerer argumentasjonen i den kommunale prosessen. Studiet viser at premissene for naturvern får liten plass. I forhold til ivaretagelse av allmenhetens interesser i strandsonen viser denne studien at forfrilftsorganisasjoner ikke deltar og Knudtzon (2017) påpeker at organisasjoner generelt deltar i liten grad i slike saker. Hun viser til at det også er en generell oppfatning at sivilsamfunnet kommer inn på et for sent stadium i prosessen i denne typen saker. Studiet viser at planadministrasjonen har en viktig rolle i å ivareta strandsonehensynet i en tidlig fase av prosessen, men at de har en passiv rolle i den politiske prosessen hvor beslutningene tas.

### 3.2 Forskning om annen byggegrense langs sjø

Nesland (2013) skrev masteroppgaven «*Planlegging i strandsonen med bruk av differensiert byggegrense som verkemiddel*». Funn fra oppgaven viser at et godt samarbeid med statsforvalteren er nødvendig og gir en åpen dialog og gjensidig tillit. Studiet viser også at ett av motivene for å innføre byggegrensen og etablere en differensiert forvaltning var å redusere antallet dispensasjonssaker, samtidig som en ønsket å legge til rette for en fornuftig utvikling og verne om lokale interesser og verdier. I kommuneplanene som er vedtatt i Tvedestrand, som er kommunen denne oppgaven handler om, må en etablering av nye hytter og hus gjennom en dispensasjonsbehandling. Studiet viser at det er tatt hensyn til allmennheten ved at det er lagt inn hensynssoner for områder som er definert å inneholde kvaliteter. Noen områder som er svært eksponert, består av urørt natur eller viktige naturtyper har fått omdefinert arealformålet fra boligformål til LNF-områder

Øygarden kommune sin rullering av kommuneplanens arealdel var utgangspunktet for Johansen (2017) sitt studie hvor hun studerte bruk av kunnskap og planrelaterte virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder. Hennes funn er at Øygarden kommune har benyttet instrumentell bruk av kunnskap og basert seg på opparbeidet kunnskap fra kartlegging gjennomført i forbindelse med eldre kommuneplaner, men at det også er tatt i bruk nyere kunnskap. Symbolsk bruk av kunnskap er også gjeldene gjennom for eksempel å vise at kunnskap eksisterer i forbindelse med plankartet. Hun fremhever også plankartet som kommunens viktigste verktøy for å speile kommunens samlede kunnskap ut til offentligheten. Johansen (2017) påpeker at marine naturtyper ikke nødvendigvis blir nedprioritert, men at de heller ikke blir tilstrekkelig prioritert i kommunen. I forhold til føre- var- prinsippet fremhever Johansen (2017) at en kommuneplan ikke er en konserveringsplan, men en plan for bruk og vern av kommunens arealer og at føre- var- prinsippet skal brukes som en sikkerhetsmekanisme for å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet.

«*Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015-2017)- med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsetting av byggegrense mot sjø*» er tittelen på masteroppgaven til Hage (2017). Dette studiet viser at Larvik kommune innførte ett prinsipp i fastsetting av byggegrensen hvor de avsatte en sone på 15 meter fra sjøkanten for å ivareta hensynet til allmennheten. Hage (2017) påpeker at kommunen dermed gikk ut over den regionale planen i fylket og SPRs retningslinjer og innførte en strengere tolkning på dette området. Andre interessante funn i denne oppgaven er at hensynet til friluftsinnteresser har vært et større fokus i prosessen med fastsetting av byggegrensen i Larvik kommune en hensynet til naturverdier. Byggegrensen er heller ikke trukket lengre unna sjøen enn 100- meter for å ivareta verdifulle områder. Hage (2017) løfter også frem at den regionale kystsoneplanen og veilederen som er utarbeidet for hvordan byggegrense langs sjø skal utformes, har ført til en mer samstemt politikk for strandsonen. Hages (2017) inntrykk er at den regionale planen skaper en mer lik praksis for planlegging i strandsonen for kommunen i fylket, mens veilederen konkretiserer SPR og gir en fremgangsmåte for hvordan byggegrensen skal innføres. I forhold til eldre reguleringsplaner påpekes det i oppgaven at byggegrensen har blitt fastsatt etter samme prinsipp, uavhengig av planens alder. «*Larvik kommune har tegnet inn byggegrense i alle eldre planer i strandsonen og har i kommuneplanbestemmelsene, gitt byggegrensen mot sjø forrang foran de eldre planene, i tråd med regionale føringer og retningslinjer*» (Hage, 2017)

s. 61). Studiet konkluderer også med at forvaltningsaktørene er enige i at differensieringen fører til at en kan verne om uberørte områder i strandsonen, samtidig som man tillater utbygging i andre. Et viktig moment som studiet viser til er at det ikke er tillatt med fortetting av fritidsboliger i 100- metersbeltet, det er kun tillat med fortetting for bolig og næring. Det er dermed lagt opp til en liberalisering i tettbygde strøk og en innskjerping av byggeforbudet i spredtbygde områder i Larvik kommune (ibid.).

### 3.3 Forskning på dispensasjonspraksis i strandsonen

Vaage (2020) studerte dispensasjonspraksisen i Færder kommune i lys av fastsetting av byggegrensen langs sjø. Hennes funn viser at selv om Vestfold<sup>4</sup> fylke har en veileder som gir konkrete eksempler på hvordan fastsetting av byggegrense kan gjennomføres er det likevel ulik praksis i de tidligere kommunene Nøtterøy og Tjøme som nå utgjør Færder kommune. I sonen mellom byggegrensen og sjøen skal kommunen være restriktiv, men basert på KOSTRA- tallene<sup>5</sup> viser Vaage (2020) sin studie at antallet dispensasjoner har ligget på et jevnt økende nivå i Nøtterøy kommune før sammenslåingen og i Færder kommunen etter 2018. Dermed har ikke fastsetting av byggegrense ført til færre dispensasjoner i kommunen.

Vaage (2020) sine funn i forhold til at det fortsatt gis mange dispensasjoner i 100- metersbeltet samsvarer også med Sivilombudsmannens rapport fra 2021 hvor det ble foretatt en undersøkelse av hvordan kommunene Mandal<sup>6</sup>, Kragerø og Askøy håndterte søknader om dispensasjon til bygging i strandsonen. Dispensasjonsvedtak fra perioden 2016-2019 ble gjennomgått, av 881 dispensasjonsvedtak hadde omtrent 750 fått søknaden innvilget, dette utgjorde 85 prosent (Sivilombudsmannen, 2021b).

Det er i denne sammenheng interessant å se å Askøy kommune, som i kommuneplanen har angitt funksjonell strandsoner og i planbestemmelsene fastsatt at den funksjonelle strandsonen utgjør byggegrense mot sjø. Dispensasjonsvedtakene som kommunen har fattet hvor det er tillatt å bygge i strandsonen er dermed gitt som dispensasjon fra kommuneplanens fastsatte byggegrense mot sjø. Av 137 dispensasjonsvedtak i tidsrommet fra 2016-2019 har kommunen innvilget 129 søknader, dette utgjør hele 94 prosent av søknadene. Sivilombudsmannen skriver i sin rapport:

*«Når kommunen i kommuneplanen har vurdert konkret hvordan byggegrensen mot sjø skal gå, er det likevel noe overraskende at kommunen har innvilget dispensasjonssøknader i 129 av de 137 oversendte vedtakene. Ombudsmannen minner om at lovgiver har ment at dispensasjon skal være en snever unntaksregel som skal brukes med forsiktighet, og at det er forvaltningen gjennom arealplanlegging som er hovedregelens»*

Sivilombudsmannen påpeker videre: *« dersom kommuner som har fastsatt annen byggegrense i arealplaner regelmessig gir dispensasjon, vil dette kunne undergrave planen og føre til at utviklingen i området ikke bli i samsvar med hva planen legger opp*

---

<sup>4</sup> Etter fylkessammenslåingen 1.1.2020. er det nye fylkesnavnet Vestfold og Telemark

<sup>5</sup> KOSTRA står for Kommune- Stat- Rapportering og omfatter statistikk for arealbruk og byggeaktivitet i 100- metersbeltet langs hovedlandets kystlinje medregnet øyer med fastlandsforbindelse.

<sup>6</sup> Etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. er Mandal blitt Lindesnes kommune

til» (Sivilombudsmannen, 2021a s.8). Sivilombudsmannen stiller spørsmål om byggegrensen i kommuneplanene er hensiktsmessig angitt på bakgrunn av antallet dispensasjoner og at kommunen i halvparten av vedtakene viser til at områdene dispensasjonen gjelder allerede er privatisert, og at hensynet bak byggegrensen ikke blir vesentlig tilsidesatt ved at dispensasjonen innvilges. I kommuneplanens arealdel har kommunen tatt stilling til hvor ny utbygging skal tillates gjennom en konkret vurdering av hvor byggegrensen er innført. Sivilombudsmannen mener at dette kan indikere at kommunen følger kommuneplanen som styringsverktøy i for liten grad (Sivilombudsmannen, 2021a).

### 3.4 Evaluering av SPR

Et samarbeidsstudie mellom NMBU og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBIR) ble gjennomført i 2015. Dette studiet tok utgangspunkt i innrapporterte KOSTRA-tall for årene 2010, som var året før SPR ble innført, og årene 2011, 2012 og 2013. Rapporten viser at det har vært nedgang i antall utbyggings saker totalt sett i strandsonen, men at det har vært en økning i antall dispensasjoner. Rapporten viser også at antallet dispensasjoner ikke har falt mer i sone 1 enn i sone 2 og 3, slik differensieringen som SPR legger opp til skulle tilsi. Studiet fant at kritikken av retningslinjene gikk ut på at bestemmelsene er for uklart formulert og delvis på at de er for svake. Positive sider som ble påpekte av informanter i studiet, var at retningslinjen gav et nødvendig lokalt handlingsrom. Rapporten viser også til betydningen av en god dialog mellom forvaltningsnivåene og viser til regionalplanen for Vestfold som er omtalt tidligere i dette kapittelet. Studiet konkluderer med at det er behov for en tydeliggjøring av retningslinjene og formålet med SPR bør signaliseres klarere. Det vises også til at differensieringen mellom de tre geografiske områdene bør ha et sterkere skille (Harvold et al., 2015).

### 3.5. Studier av «bit for bit» utbygging i strandsonen

I 2009 ble det gjennomført et samarbeidsstudie som fokuserte på «bit for bit» utbyggingen i kystsonen og konsekvensene for natur og fiskerinæringen. Studiet fokuserte særlig på marint biologisk mangfold og gyte- og oppvekstområder knyttet til de nære sjøområdene innenfor grunnlinjen. Rapporten som er utarbeidet i forbindelse med studiet viser det til at i disse områdene er det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen svært høy, men samtidig sårbar for menneskelig påvirkning og inngrep. Studiet viser til at den manglende kunnskapen om blant annet de verdifulle områdene for biologisk mangfold i sjøen er en utfordring (Stokke et al., 2009).

En rapport tittelen «*Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen*» ble publisert i 2012. Her vises det til at kystsonen har fått mye fokus i forbindelse med konsekvensen for allmenhetens tilgjengelighet og utøvelse av friluftsliv, men de samlede konsekvensene for kystnære områder har vært mindre belyst. Studien viser at utbygginger er spredt over tid og sted og at det dermed oppstår en «bit for bit» utbygging. Studien viser også at utbygginger på land fører til konsekvenser for sjøområdene, ved at det bygges brygger, mudres, etableres kunstige sandstrender etc, og gjerne i lune grunne vikene hvor viktige arter som blant annet ålegras trives (Stokke et al., 2012).

### 3.5 Evaluering av naturmangfoldloven

I 2014 gjennomførte Multiconsult en undersøkelse hvor erfaringer fra praktisering av naturmangfoldloven ble innhentet. Undersøkelsen omhandlet blant annet de miljørettslige prinsippene i §§ 8-12. Det ble gjennomført en omfattende spørreundersøkelse som ble sendt til alle landets kommuner og tre avdelinger hos statsforvalterne (miljøvernavdeling, landbruksavdeling og juridisk avdeling eller tilsvarende avdeling). I tillegg til enkelte fylkeskommuner, direktorater og departementer.

I denne undersøkelsen kommer det frem at blant forvaltningsmyndighetene vurderes naturmangfoldet i «alle» eller «over  $\frac{3}{4}$  av saker hvor naturmangfoldet påvirkes. Undersøkelsen viser at §§ 8 og 10 er de mest brukte prinsippene. §§ 11 og 12 er de minst brukte prinsippene, fordi de vurderes som mindre relevant i en del saker. Det opplyses i undersøkelsen at de miljørettslige prinsippene påvirker beslutninger «av og til». Det er statsforvalternes miljøavdelinger som opplyser at prinsippene «ofte» får betydning for saksutfallet. Undersøkelsen viser at det er mest utfordringer knyttet til å bruke prinsippene §§ 8 og 10. Årsaker som knyttes til dette er blant annet «*uklar rekkevidde av prinsippet*» og til tider «*mangler informasjon om effekter av tiltak på naturmangfold*». I tillegg til utfordringer ved at det «*mangler oppdatert informasjon om naturmangfold*».

Flere informanter i Multiconsults undersøkelse opplyser at «*særlig §§ 8, 9 og 10 er utfordrende og tidvis «frustrerende» å følge opp*». I rapporten utdypes det videre at «*disse bør konkretiseres og presiseres da det kan være vanskelig å forstå hvordan de skal praktiseres*» Det kommer også frem informasjon i rapporten om at: «*enkelte i kommunene ikke synes lovverket er- eller håndheves strengt nok, fordi næringsinteresser for ofte fremmes foran miljøverdier. Det hevdes at man burde kunne gjøre vedtak etter loven for å sikre disse verdiene*» (Hårklau et al., 2014 s. 45). I forhold til forbedringer eller forenklinger i praktisering av prinsippene, peker rapporten på følgende punkter: tydeliggjøring av nivået og omfanget på vurderinger, åpning for forenklete vurderinger, klargjøringer av forholdet til sektorlovverk, felles og bedre verktøy for registreringer og kunnskap (Hårklau et al., 2014).

## 4 Teori

I dette kapitlet presenteres teoretiske perspektiver som gjør seg gjeldende for diskusjon av oppgavens empiriske funn. Bruk av kunnskap, føre- var- prinsippet og medvirkningsstigen vil bli presentert i kapitlet. Formålet er å plassere oppgavens tema i en teoretisk kontekst som gjør seg gjeldende i den videre diskusjonen av temaene i kapittel 8.

### 4.1 Bruk av kunnskap

Den mest kjente definisjonen på kunnskap definerer kunnskap som en: «*begrunnet sann oppfatning*». Denne definisjonen er også kjent som den *klassiske definisjonen* og spores tilbake til Platon (Holmen, 2019). Forestillingen om at kunnskap er viktig for styring av samfunnet går tilbake til de klassiske forløperne til moderne samfunnsvitenskap. Aristoteles og Platon, Machiavelli og Bacon var alle, på ulike måter, opptatt av kunnskapens betydning for politikk og samfunnsstyringen. Gjennom bruk av vitenskapelig metode i forskning, frembringes ny kunnskap (Lackner, 2021). I § 8 i naturmangfoldloven er det som nevnt tidligere oppstilt bestemmelse om at beslutninger som berører naturmangfold skal bygge på både vitenskapelig kunnskap og erfaringsbasert kunnskap (Naturmangfoldloven, 2009). Denne bestemmelsen skal bidra til at også lokal kunnskap gis en verdi i saker som omhandler naturmangfoldet. Dette er en endring fra den tidligere naturvernloven som vektla naturvitenskapelig kunnskap.

Naustdalslid og Reiten (1994) drøfter i boken *Kunnskap og styring* hvordan forskningsbasert kunnskap blir brukt i styringen av samfunnet. Johansen (2017) gjør sin tolkning av temaet i masteroppgaven «*Bruk av kunnskap og planrelaterte virkemidler for å ivareta marine naturtyper i fiskeområder*». Videre i dette avsnittet vil jeg basere meg på Johansens (2017) fortolkning av temaet, da dette passer godt inn i konteksten i denne oppgaven.

Ved bruk av begrepet «bruk av kunnskap» skilles det mellom forskeren på den ene siden og brukeren på den andre siden. Brukeren representerer beslutningstakere som lever i en verden hvor tiden er knapp, og sakene skal løses raskest mulig. Kunnskapen som er relevant for å forenkle beslutningsprosessen er derfor mest relevante for beslutningstakeren. Tidspresset er ikke like gjeldende for forskeren, som i større grad er interessert i kunnskapen for kunnskapens sak. Disse to sidene av bruk av kunnskap, skaper et skille for bruken av kunnskap. For at kunnskapen skal nyttes i en planprosess er det derfor viktig å gjøre kunnskapen så forståelig som mulig.

Naustdalslid og Reitan (1992) kategoriserer bruk av kunnskap i fire kategorier: instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap. Johansen (2017) har beskrevet kategoriene i en tabell som gjengis i tabell 1:

Tabell 1: Definisjon av instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap. Gjengitt etter Johansen (2017), utarbeidet på bakgrunn av kapittel 2.7 (Naustdalslid og Reitan (1992), ref. Johansen (2017)).

Brukskategori	Definisjon
Instrumentell	Konkrete, målrettet bruk av kunnskap til å løse konkrete problemer for en organisasjon eller beslutningstaker
Strategisk	Bruk av kunnskap av en eller flere parter som middel for å oppnå egne målsettinger i en konflikt, ofte på politisk nivå
Symbolsk	Bruk av kunnskap i form av å synliggjøre den, vise at den finnes
Opplysende	Allment bruksperspektiv, bruk av kunnskap for opplysning og begrepsdannelse i samfunnet

## 4.2 Føre- var- prinsippet

Manglende kunnskap og forståelse av sammenhengene i naturen er ett av miljørettens grunnproblemer, ved at det er en usikkerhet om årsaken til, og virkningen av mange miljøpåvirkninger. For å ivareta naturen i denne usikkerheten er føre- var- prinsippet utviklet i internasjonal miljøpolitikk og miljørett. Prinsippetets hensikt er at beslutningstakere «lar tvilen komme miljøet til gode» og dermed ivaretas naturverdier når det foreligger manglende kunnskap og usikkerhet om miljøvirkninger av et tiltak (Bugge, 2019).

Det finnes flere definisjoner av føre- var- prinsippet og det skilles mellom svake og sterke definisjoner. Aslaksen og Brekke (2012) viser til definisjonen som er brukt i Rio- erklæringen fra 1992 som en svak definisjon av prinsippet:

*«For å beskytte miljøet skal statene i stor utstrekning bruke føre var- prinsippet i henhold til sine muligheter. Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse»* (Sitert fra Aslaksen og Brekke 2012 s. 2)

Et eksempel på en sterk definisjon av prinsippet (Aslaksen & Brekke, 2012) hvor definisjonen er knyttet til et spesifikt felt angående bevaring av artsmangfold (Hovi, 2001) er følgende:

*«Å være føre var betyr at vi må hindre at noen art eller økotype forsvinner før vi har forstått dens plass i økosystemet og evolusjon, slik at vi kan garantere lokal og global stabilitet uten artens eksistens. Det betyr i praksis at vi ikke kan tillate at noen art utrykkes i overskuelig fremtid»* (Nordal 1991:93 sitert fra Aslaksen og Brekke 2012 s. 2).

I det svake prinsippet fra Rio-erklæringen kan formuleringen virke opplagt. Aslaksen og Brekke (2012) skriver: *«dersom det er fare for alvorlig og uopprettelig skade for eksempel ved et naturinngrep, virker det ikke rimelig å kreve full sikkerhet om at skaden vil oppstå for å hindre naturinngrepet»* (ibid. s. 3). Det vises videre til eksempelet med biedød flere steder i USA, vi har ikke vitenskapelig sikkerhet om problemet, men indikasjoner, en «early warning» om et mulig

problem. En ny type sprøytemiddel kan være en mulig forklaring, men årsaken er omdiskutert. Den svake definisjonen av føre- var- prinsippet viser til at vi ikke trenger full vitenskapelig sikkerhet for å rettferdiggjøre tiltak dersom konsekvensene vurderes til å være alvorlige eller uopprettelig.

Et moment i praktiseringen av føre- var- prinsippet i sammenheng med naturinngrep, er at mange naturinngrep er irreversible. Dersom en art dør ut, får vi den ikke tilbake gjennom å iverksette miljøtiltak etterpå. I tillegg rår det uvitenhet om konsekvensene av blant annet klimaendringer og andre naturinngrep.

Ved den sterke definisjonen av føre- var- prinsippet i eksempelet med Nordal (1991) sin definisjon går mang langt i å kreve en beskyttelse av miljøet (Hovi, 2001). Her peker man også på den grunnleggende usikkerheten om de fremtidige konsekvensene. Flere økonomiske økologer og tilhengere av de sterke definisjonene av prinsippet mener på bakgrunn av usikkerheten, at vi har en etisk forpliktelse til å unngå alvorlig og irreversibel miljøskade, uavhengig av om tiltakene er «kostnadseffektive» ut fra dagens kunnskap (Aslaksen & Brekke, 2012).

Hovi (2001) påpeker at det kan hevdes at føre- var-prinsippetets viktigste funksjon er å forme miljødebatten, ved å vektlegge visse spørsmål og problemstillinger, men ikke å gi svar på hvilke spesifikke valg som bør fattes i konkrete beslutningssituasjoner. De ulike definisjonene viser at nivået av usikkerhet som skal legges til grunn er varierende. Andre utfordringer som påpekes ved prinsippet er blant annet at det ikke er enighet om at føre- var- prinsippet er et beslutningskriterium eller om det representerer et bestemt handlingsalternativ som videre kan peke ut eller vrake ulike beslutningskriterier. Prinsippetets relevansområde kan også diskuteres. Det er en generell oppfatning at føre- var- prinsippet gjelder der det er stor grad av usikkerhet, ved fare for en katastrofe av stort omfang, eller høy grad av irreversibilitet. Det vil blant annet reise spørsmål om hva som bare er en skade og hva som vil utløse en katastrofe. Og det kan videre stilles spørsmål ved om hvor mye dokumentasjon som kreves for å fastslå om det er fare for en katastrofe eller irreversibel konsekvens. Dersom en fremmer en forståelse av prinsippet som omhandler at en står ovenfor en katastrofe, vil det være vanskelig å påpeke at et enkelt tiltak vil være av avgjørende betydning for å utløse en katastrofe. Dette viser igjen til at det kan reises spørsmål om hvilket beslutningsnivå prinsippet skal gjelde. Et eksempel er blant annet at det er vanskelig å hevde at en enkelt bedrifts utslipp har katastrofale følger for klimaet. Dersom enkeltaktører tillates å fortsette å forurense på bakgrunn av et slikt argument, blir resultatet fort at man lar den forurensende aktiviteten fortsette.

Både Hovi (2001) og Aslaksen og Brekke (2012) peker på de ulike definisjonenes omfang og betydning. Hovi (2001) påpeker at prinsippet trenger en presisering hvis det skal være et konsistent og entydig beslutningskriterium. Likevel vises det til et argument om at den manglende entydigheten er med å gi prinsippet appell og gjennomslagskraft ved at det kan tolkes i mange ulike retninger. Det vises blant annet til at Boehmer- Christiansen (1993:35) har fremhevet at det er: «*en klar styrke ved prinsippet at det overlater så mye til politisk skjønn*» (Sitert etter Hovi (2001) s. 9). Slik det vises til i underkapittel 2.4.2 kan prinsippet måtte vike i forhold til andre samfunnshensyn. Det utøves da et politisk skjønn av hvilke vurderinger i saken som veier tyngst.



### 4.3 Medvirkningsstigen

Plan- og bygningslovens forarbeider definerer begrepet medvirkning som anledningen som er gitt enkeltpersoner og grupper til å delta aktivt i planprosessen (Falleth & Hanssen, 2012). Befolkning har dermed rett til å delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), ut over mulighet gjennom indirekte deltakelse ved valg (Falleth & Hanssen, 2012). Bestemmelsene om medvirkningen legger dermed til rette for en grunnleggende forutsetning for lokaldemokratiet. En aktiv deltakelse i plan- og beslutningsprosesser fra befolkning er viktig for å ta vare på felles verdier og ivareta grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn. Hvordan det tilrettelegges for medvirkning i planleggingsprosesser er også viktig for velfungerende og effektiv planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Intensjonen med medvirkning er nedfelt i plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1:

*«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».*

Intensjonen med loven er dermed å få flere innbyggere på banen. I følge Falleth og Hanssen (2012) var intensjonen i de tidligere plan- og bygningslovene i større grad å ta hensyn til og sikre individuelle interesser, men i pbl-2008 er det gjennom formålsparagrafen en større intensjon å vektlegge kollektive interesser i forhold til medvirkning (Ringholm & Hanssen, 2018).

I plan- og bygningsloven kapittel 5 er hovedbestemmelsen for medvirkning hjemlet i § 5-1:

*«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning» (Plan- og bygningsloven, 2008).*

Innenfor planlegging har utviklingen vært at private og offentlige utbyggere fremmer en stor del av forslagene til reguleringsplaner. Bestemmelsen i § 5-1 kom inn i loven for å sikre at private initierte planer har samme krav til medvirkning som planer fremmet av offentlige myndigheter (Ringholm & Hanssen, 2018).

Ringholm og Hanssen (2018) påpeker at det er en selvsagt prosess å ta innbyggerne med på råd i planprosessen og begrunner dette med en inndeling i to hovedgrupper: *Kunnskapsargumentet* hvor borgerne er en rik kilde til kunnskap og det er viktig å få inn så mye relevant kunnskap som mulig i utarbeidelsen av en plan. *Demokratiargumentet* omfatter at berørte har en rett til å bli hørt, dette har betydning både for beslutningen og for plansystemets legitimitet og på et overordnet nivå har det også betydning for demokratiets styring. Medvirkning kan dermed ses på som et verktøy for å forbedre både kunnskap og demokratiets styring i planleggingen. Gjennom medvirkning ønsker en å skape både bedre løsninger, styrke innbyggernes eierskap til stedet, og styrke opplevelsen av medborgerskap og fellesskap (Ringholm & Hanssen, 2018).

Tabell 2: Medvirkningsstigen tilpasset den norske planleggingsprosessen, vist med stigende medvirkningsgrad fra nivå 1-5. Gjengitt etter Falleth og Hanssen (2012) s.189.



«Medvirkningsstigen» er utviklet av Arnstein (1969), og modifisert og videreutviklet til å passe til en norsk plankontekst (bl.a. av Falleth og Hanssen 2012). I denne visualiseringen av medvirkning fremstilles de ulike medvirkningsmåtene trinnvis, med en stigende innflytelse og omfordeling av makt for hvert trinn i «stigen». For å kunne bruke medvirkningsstigen i planleggingsprosesser har Falleth og Hanssen (2012) videreutviklet stigen (figur 2). Medvirkningsstigen deles inn i fem nivåer, og hvert nivå illustrere ulike former for deltakelse i en planprosess. Det nederste trinnene på stigen er offentlighet, som i denne sammenheng betyr å annonsere at planprosessen er startet. Informasjon, er neste trinn, som betyr å gi ut mer informasjon om selve planen. Disse to trinnene er de mest passive nivåene, i forhold til at mottakeren i liten grad deltar i prosessen.

Trinn tre er diskusjon og innspill, her får innbyggere anledning til å gi tilbakemelding og innspill på folkemøter og høringer og dette nivået representerer en større grad av medvirkning, enn de to første trinnene (Falleth & Hanssen, 2012). Gjennom høring sendes planforslaget til aktuelle aktører som en ønsker tilbakemelding fra. Offentlig ettersyn betyr at planforslaget legges ut, slik at alle innbyggere får tilgang til det og kan gi sin tilbakemelding. Ifølge Ringholm og Hanssen (2018) er høring og offentlig ettersyn kanskje den viktigste medvirkningsmuligheten i pbl. (Ringholm & Hanssen, 2018).

Det nest øverste trinnet på stigen er medbestemmelse, som representerer ett enda høyere nivå innen medvirkning. Dette nivået omfatter blant annet arbeidsgrupper, som for eksempel en plansmie, hvor en går sammen for å komme frem til løsninger i forhold til berørte interesser i plansaker.

Det femte og øverste trinnet er beslutningsrett. Her blir berørte parter delegert beslutningsrett til å utforme og vedta en plan. Dette «trinnet» representere nivået med mest medvirkning, men

forekommer sjelden i offentlig planlegging. I følge Falleth og Hanssen (2012) er det de tre nederste nivåene som oftest gjør seg gjeldende i medvirkningsprosesser (Falleth & Hanssen, 2012).

For at de demokratiske ambisjonene med medvirkning skal være gjeldende må medvirkning oppleves inkluderende, meningsfullt og ha en effekt. Medvirkningsform, sammensetning av deltakere og gjennomførelse må vekkes samtidig. For å finne den beste medvirkningsmåten må man finne den rette medvirkningskombinasjonen i den aktuelle konteksten, som handler om hensiktsmessig medvirkning i alle type planer (Ringholm & Hanssen, 2018).

## 5 Metode

Sosiologen Vilhelm Auberts (1985) definerer metode ved at det er en fremgangsmåte, et middel for å løse problemer og komme frem til ny kunnskap (Aubert & Alstad, 1972). I dette kapitlet vil det redegjøres for metoden som er valgt for studiet, beskrivelse av metoden og studieområdet, samt dataanalysen som er gjennomført. Avslutningsvis vil kapitlet belyse feilkilder i forskningsprosjektet og etiske avveiiinger som er foretatt.

### 5.1. Valg og beskrivelse av metode

Bakgrunnen for oppgaven og problemstillingen er den vedtatte byggegrense i strandsonen, i områdene som i kommuneplanen er regulert til fritidsbebyggelse og arealer med byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse i kommuneplanens arealdel i Sandnes kommune. Problemstillingene definerer formålet med oppgaven, som er å studere hvilken kunnskap som er lagt til grunn for prosessen med fastsettingen av annen byggegrense, hvordan kunnskapen er benyttet og hvordan hensynet til naturmangfoldet er vektlagt. I tillegg undersøkes det hvem som har medvirket i prosessen og hvilke forventede effekter informantene har til innføring av byggegrensen.

Kunnskapen om hvordan arbeidet er gjennomført og hvilket kunnskapsgrunnlag som er benyttet besittes av de som har jobbet med prosessen og deltatt i de politiske beslutningene. Kvalitativ metode kjennetegnes ved at informasjon som samles inn handler om menneskelige erfaringer og fortolkninger. I motsetning til kvantitativ metode hvor man beskriver informasjonen med tall (Abdoli, 2016). Det er studiets formål som styrer valget mellom kvalitativ og kvantitativ metode (Olsson & Sørensen, 2003). På bakgrunn av problemstillingen og formålet med oppgaven er kvalitativ metode vurdert å være den mest hensiktsmessige metoden for dette studiet.

Metodetriangulering er å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode (Olsson & Sørensen, 2003), flere forskere har funnet at dette er hensiktsmessig (Everett & Furseth, 2012). I denne oppgaven kunne det vært relevant å inkludere en spørreundersøkelse med kvantitativ metode i datainnhenting. Men som Everett og Furseth (2012) skriver i boken «*Masteroppgaven Hvordan begynne – og fullføre*», er det viktig å gjøre en avveiiing av størrelsen på oppgaven og tiden en har til rådighet. En masteroppgave gjennomføres innen et relativt kort tidsrom og datamengden skal være håndterbar i forhold til tidsperspektivet. På bakgrunn av dette er det valgt en kvalitativ studie med dokumentanalyse og intervju med informanter som har vært involvert i prosessen med fastsetting av byggegrensen.

### 5.2 Valg av case-kommune

Med utgangspunkt i problemstillingen var det hensiktsmessig å gjennomføre oppgaven som et case- studie. Jeg bor i Rogaland og var interessert i å skrive om strandsoneforvaltning i en kommune i fylket. Sandnes ble valgt som case- kommune på bakgrunn av anbefaling fra kontaktperson hos Statsforvalteren i Rogaland. Kontaktpersonen uttalte at Sandnes er en av få kommuner i Rogaland som har gjennomført arbeidet med fastsetting av byggegrense i strandsonen og at det er mange interessante problemstillinger tilknyttet til en slik prosess. En av informantene fra Statsforvalteren uttalte også at de oppfattet arbeidet som var gjort i Sandnes som en grundig gjennomføring av prosessen. Av kommuner som er kategorisert i sone

2 i SPR er det kun Sandnes og Karmøy kommune som har innført annen byggegrense (representant fra Statsforvalteren). Med tanke på at dette er en relativt «ny» tilnærming til strandsoneforvaltningen i Rogaland vil det være interessant å undersøke hvilket kunnskapsgrunnlag som er lagt til grunn i prosessen og hvordan dette samsvarer med de nasjonale og lokale målene for strandsoneforvaltningen.

Som nevnt innledningsvis er Sandnes den største hyttekommunen i Rogaland, det vil dermed være nærliggende å tro at flere kommuner vil se til Sandnes sin gjennomføring av prosessen med fastsetting av byggegrensen. I lys av dette vil det være meningsfylt å gjennomføre en masteroppgave som muligens kan komme til nytte for andre kommuner i fremtiden.

### 5.3 Dokumentanalyse

For å få et utfyllende datagrunnlag om den kommunale planprosessen har dokumentanalyse vært en viktig metode for å innhente informasjon. Kommuneplanen med tilhørende bestemmelser og kart har vært sentral for oppgaven. I tillegg har verdikartleggingen av strandsonen som ble gjennomført av Sandnes kommune i 2010, Klima og miljøplan for Sandnes kommune 2020-2025 og rapporten Byggegrense mot sjø i Sandnes og høringsuttalelsene fremmet i forbindelse med innføringen av byggegrensen vært viktige informasjonskilder.

Lovbestemmelsen i pbl, lovforarbeidene og SPR har vært det grunnleggende kunnskapsgrunnlaget i forhold til hvordan strandsoneverdiene skal forvaltes og hvordan myndigheten kommunene er tillagt skal håndheves. Naturmangfoldloven er en sektorovergripende lov og gjelder for alle tiltak som påvirker naturen. Loven har vært sentral som grunnlag til hvordan kommunen har vurdert konsekvensene for strandsoneverdiene av vedtaket om innføring av annen byggegrense langs sjø, og hvordan dette har bidratt til kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn.

Hvordan lovverket og nasjonale retningslinjer gir føringer og hvordan dette tolkes har både vært viktig å kartlegge i dokumentstudiet og gjennom intervjuene.

### 5.4 Semistrukturerte intervjuer

Målet med det kvalitative forskningsintervjuet er å belyse informantens erfaringer og avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer (Kvale et al., 2015), og en søker gjennom intervjuet å få kunnskap om informantens univers (Olsson & Sørensen, 2003). I tillegg har forskningsintervjuet et mål om å produsere ny kunnskap, og kunnskapen konstrueres i et samspill eller interaksjon mellom intervjueren og informanten. I intervjuet utveksles synspunkter gjennom samtale mellom to personer om et tema som begge er opptatt av. Tilnærmingen til temaet er spørre- og lytte orientert, hvor det er intervjueren som definerer og kontrollerer samtalen (Kvale et al., 2015).

Semistrukturerte intervjuer ligger nært en samtale i dagliglivet. At intervjuet er semistrukturert betyr at det hverken er åpen samtale eller en fastsatt spørreskjemasamtale. Et semistrukturert intervju har et formål om å innhente informasjon av informantens livsverden og spesielt fortolkningen av meningen med fenomenet som blir beskrevet. Intervjuet gjennomføres etter en intervjuguide som er basert på temaet for undersøkelsen

Intervjuet blir vanligvis transkribert, tekst og lydopptak utgjør materialet for analysen. Under intervjuet fokuseres det på forskningstemaet gjennom åpne spørsmål og det er opp til informanten å få frem dimensjonene som informanten mener er viktig for studiet. Intervjueren leder informanten frem til det bestemte temaet, men ikke til bestemte meninger om dem (Kvale et al., 2015).

#### 5.4.1 Gjennomføring av intervjuene

Etter å ha satt meg inn i temaet for oppgaven og definert oppgavens problemstilling ble intervjuguidene laget (vedlegg 1-4). Jeg strukturerte intervjuguiden med overskrifter etter problemstillingene som skulle besvares slik at jeg hadde en grovinnstilling på temaene som spørsmålene skulle belyse. Overskriftene fra intervjuguiden var også grunnlaget for oversikten som ble sendt til informantene i forkant av intervjuene, slik at de hadde kunnskap om hvilke tema innenfor strandsoneforvaltningen og prosessen med fastsetting av byggegrensen jeg ville spørre dem om, under intervjuet. Etter å ha lest meg opp på teorien om semistrukturerte intervjuer valgte jeg å bruke relativt åpne spørsmål med formuleringer som «kan du fortelle om...» og «hvordan har SPR hatt betydning for arbeidet». Jeg tenkte at en slik spørsmålsformulering ville åpne opp for at informanten ville fortelle ut ifra sitt ståsted og erfaring med prosessen av fastsetting av byggegrensen. Jeg var ute etter mest mulig informasjon om prosessen og kunnskapsgrunnlaget og stilte også en del spørsmål som ikke var direkte knyttet opp mot problemstillingene for at jeg skulle få så mye informasjon som mulig, for å kunne forstå prosessen best mulig.

I samråd med veileder var det på forhånd bestemt at det ville være relevant å intervjuere informanter fra Sandnes kommune, både fra kommuneadministrasjonen og kommunepolitikken. I tillegg til ansatte fra Rogaland fylkeskommune og Statsforvalteren i Rogaland. Intervjuguidene ble utarbeidet etter samme mal, men ble tilpasset de ulike informantens arbeidssted eller politiske verv.

I samtale med veileder ble det antydnet at et utvalg på 6-8 informanter ville være hensiktsmessig i dette studiet. Jeg tok så kontakt med ansatte som jobbet i sentrale stillinger hos i de ulike etatene per telefon, og fikk navn på ansatte som hadde vært involvert i prosessen med fastsetting av byggegrensen i Sandnes. Utvalget ble basert på denne informasjonen. Det ble dermed gjennomførte et strategisk utvalg, hvor utvalget ble basert på å velge person som en tror har noe å fortelle om det fenomenet en undersøker (Dalland, 2012). Det ble sendt forespørsel per e-post til syv informanter, hvorav seks svarte på henvendelsen og ønsket å delta i studiet. To informanter var ansatt i Sandnes kommune, en informant fra Rogaland Fylkeskommune og to informanter fra Statsforvalteren i Rogaland. En informant var politisk valgt representant i kommuneplanutvalget i Sandnes kommune.

Alle intervjuene ble gjennomført via Zoom eller Teams på grunn av covid-19 pandemien. Opptaksfunksjonen tilknyttet de digitale kommunikasjonsverktøyene ble benyttet. Før intervjuet startet oppsummerte jeg deler av samtykkeerklæringen og informerte om at informanten når som helst kunne trekke seg fra studiet. At de ville bli anonymisert og at direkte sitater ville bli sendt til dem for sitatsjekk. Jeg opplyste også at de gjerne måtte utdype og fortelle ut over spørsmålene jeg stilte. Jeg ville forholde meg til intervjuguiden og dersom de allerede hadde svart på spørsmålet når jeg stilte de hoppet vi over, men spørsmålet ble lest

opp slik at jeg skulle være sikkert på at de hadde fått bidra med all informasjonen sin. Til slutt spurte jeg informantene om de hadde noe mer de ville utdype, noen sa seg da ferdig, andre oppsummerte deler av det de hadde sagt. Jeg benyttet også anledningen til å stille noen ekstra spørsmål basert på temaene de hadde tatt opp underveis dersom det ikke var stilt oppfølgingsspørsmål om dette under samtalen. Alle intervjuene varte mellom 1-1,5 time. Mitt inntrykk var at dette varierte i forhold til hvor involvert informantene hadde vært i prosessen med fastsetting av byggegrensen. På grunn av filmopptakene kunne jeg være en aktiv lytter under intervjuet, transkribere ble gjennomført like etter intervjuet var ferdig.

I forbindelse med spørsmålene jeg stilte om hvordan naturmangfoldlovens prinsipper og retningslinjene i SPR var brukt ble svarene fra informantene noe vage. Jeg tenkte på forhånd at det var bra å stille åpne spørsmål slik at informantene kunne utdype mest mulig, men jeg ser i ettertid at for å få svarene jeg ønsket til problemstillingen burde spørsmålene vært mer spisset. En årsak til det jeg opplevde som vage svar, kan være at det også var vanskelig å svare spesifikt på hvordan både prinsippene i nml. og retningslinjene i SPR var benyttet.

## 5.6 Feilkilder

Noen feilkilder gjør seg gjeldende for oppgaven, disse kan hovedsakelig begrunnes i avgrensingen som må gjøres i forhold til tidsperspektivet for oppgaven. Et eksempel på dette er at flere informanter eller en kombinasjon med kvalitativ metode med spørreundersøkelse kunne gitt mer informasjon og dermed økt oppgavens validitet. På grunn av tidsperspektivet ble det gjort en avgrensing og jeg vurderte det, som nevnt tidligere, til å være mest hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med informanter som hadde jobbet tett på prosessen med innføring av byggegrensen.

Min manglende erfaring med å gjennomføre intervjuer vil også gjøre seg gjeldende i forhold til feilkilder. Både spørsmålene og formuleringen i intervjuguidene, samt min evne til å stille adekvate oppfølgingsspørsmål underveis vil være avgjørende for datamaterialets kvalitet. Ifølge Olsson og Sørensen (2003) vil det kvalitative forskningsintervjuet miste sin troverdighet dersom intervjueren overfører sine egne tanker til informanten som forteller (Olsson & Sørensen, 2003). For å minske risikoene med feilkilder rundt dette har jeg forsøkt å distansere meg og ha en analytisk tilnærming i intervjusituasjonen, men likevel forsøkt å være en interessert og en aktiv lytter. Intervjuguidene er utarbeidet etter samme mal og lest og kommentert av veileder i forkant av intervjuene. En god forståelse om teorien for temaet samt for informantens posisjon er også relevant for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål i forhold til det informanten forteller.

Jeg har heller ikke en garanti for at informantene svarer helt utfyllende på spørsmålene, både i forhold til hvordan de husker prosessen og deres oppfattelse av «sannheten». Man kan gjenfortelle en situasjon forskjellig, basert på hvilken bakgrunnskunnskap man har og hva en opplever som relevant å formidle videre. Viktig informasjon kan dermed bli utelatt fra svarene, fordi informanten ikke husker, at informanten ikke opplevde informasjonen som relevant eller bevisst holder tilbake informasjon. For å få den viktige og riktige informasjon har jeg intervjuet flere informanter fra ulike etater. Sjekket informasjonen jeg har fått opp mot plandokumenter og også hatt en analytisk distanse, ved at jeg har vært kritisk til informasjonen fra informantene.

I forhold til hvem som er spurt om å være informant er dette basert på anbefalinger fra ansatt hos statsforvalteren og Sandnes kommunen som har kjennskap til prosessen. Hos statsforvalteren har det vært utskiftninger i personalet som har vært involvert i prosessen. Dette kan ha medført at relevant informasjon ikke har kommet frem fordi personen som besitter denne kunnskapen ikke var tilgjengelig for intervju eller oppfølgingsspørsmål.

### 5.7 Validitet og reliabilitet

Metoden som benyttes i forskningsstudier skal gi troverdig kunnskap, dette innebærer at kravene til validitet og reliabilitet må være innfridd. Validitet kan forstås som relevans og gyldighet. Med dette menes at dataene må være relevante i forhold til problemstillingen. Blant annet er det ikke nok at kildene er relevante, men informasjonen som hentes fra kilden må også være relevante for problemstillingen (Dalland, 2012). Det stilles dermed krav om at spørsmålene som stilles må stå i sammenheng med problemstillingen som skal besvares. For å sikre oppgavens validitet best mulig har intervjuguiden og spørsmålenes formulering blitt utarbeidet på bakgrunn av oppgavens problemstillinger med søkelys på å besvare forskningsspørsmålene. Spørsmålene er også lest og kommentert av veileder.

Reliabilitet handler om hvor pålitelige dataene er (Everett & Furseth, 2012), ved at målingen må utføres korrekt og at eventuelle feilmarginer angis. Ved å redegjøre detaljert for metoden, samt transparent og etterprøvbart styrkes oppgavens reliabilitet. Likevel vil det være en mulig feilkilde i selve kommunikasjonsprosessen i intervjuene (Dalland, 2012). Hvis en annen person gjennomføre det samme studiet med like spørsmål til samme informant kan en likevel få ulike svar og svarene kan tolkes ulikt. Det kan dermed være vanskeligere å sikre oppgavens reliabilitet en validitet.

### 5.8 Ethiske avveininger

Studiet ble godkjent av Personvernombudet for forskning før datainnsamlingen med intervjuene ble startet. Alle informantene fikk tilsendt informasjonsskriv og samtykkeerklæring utarbeidet etter Norsk senter for forskningsdatas mal. Det kommer tydelig frem i informasjonsskrivet at informantene har anledning til å trekke fra studiet og at de vil bli anonymisert. Direkte sitater som brukes i oppgaven, ble sitatsjekkert med informanten.

I skriveprosessen har det vært en utfordrende avveining i forhold til hvordan datamaterialet gjengis korrekt, samtidig som det må konkretiseres og forkortes. Jeg har etter beste evne forsøkt å gjengi informasjonen korrekt og samtidig overhold anonymiseringen av informanten.



## 6 Områdebeskrivelse

### 6.1 Områdebeskrivelse av Rogaland

Rogaland utgjør den sørvestlige delen av Norge og grenser mot fylkene Agder, Vestland og Vestfold og Telemark (figur 2). 475 000 innbyggere er bosatt i de 23 kommunene i fylket (figur 4), som er fordelt på distriktene Jæren, Haugalandet, Ryfylke og Dalane (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b) De ytre, kystnære strøkene på Jæren og Haugalandet utgjøre de tettest befolkede områdene, med 69 og 21 prosent av fylkets befolkning. Regionene Dalane og Ryfylke har fem prosent hver av befolkningen i Rogaland.

Landarealet er 8575 km<sup>2</sup> (Thorsnæs, 2020a), og fylket har et varierende landskap med høye fjell og dype fjorder, landbruksjord, skog, fosser, bratte svaberg og lange sandstrender (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b).

Rogaland har 10 prosent av Norges jordbruksareal (Rogaland fylkeskommune, u.å.-a). Klima og jordsmonn samt en allsidig og effektiv bruk av jorden er årsaker til at jordbruket har en fremtredende posisjon. Jæren som har nærmere halvparten av fylkets jordbruksareal forårsaker at fylket er et vesentlig jordbruks- og matfylke.

Siden 1990- tallet har Rogaland vært landets viktigste industrifylke basert på sysselsetting, hvor 20 prosent av fylkets innbygg er sysselsatte. Oljeutvinningen og tjenester tilknyttet denne, er den viktigste industrisektoren i Rogaland, hvor 55 prosent av industriens sysselsatte er ansatt (Thorsnæs, 2020a).

De siste 50 årene har det vært en kraftig befolkningsvekst i Rogaland. Dette har ført til sterkt press på arealer, spesielt langs de folkerike områdene langs kysten. Dette har medført at viktige naturområder og kulturlandskap står i fare for å bli sterkt endret eller ødelagt. Dette gjelder spesielt i lavlandets kulturlandskap og i strandsonen (Rogaland fylkeskommune, 2017).

Kysten av Rogaland, fra Tungenes i Randaberg kommune i nord til Oгна i Hå kommune (figur 4) i sør er vernet gjennom Jærestrendene landskapsvernområde. Det meste av denne kyststrekningen er vernet som landskapsvernområde, plantefredningsområde eller fuglefredningsområde (Statsforvalteren i Rogaland, u.å.). På grunn av dette vernet, er områdene med utbyggingspress i Rogaland først og fremst representert i kystsonene fra østsiden av Randaberg, i Stavanger og Sandnes, samt Ryfylke og Haugalandet (representant fra statsforvalteren).

På grunn av utbyggingspresset i de sentrale delene av fylket er disse områdene plassert i sone 2 i SPR. Indre deler av Ryfylke er definert i sone 3, med lite utbyggingspress. Etter kommunesammenslåingen i 2020 er noen kommuner delt mellom to soner. Dette gjelder blant annet for Sandnes kommune hvor «gamle» Sandnes er sone 2 og «gamle» Forsand kommune er sone 3, i tillegg har også Stavanger og Strand, som hovedsakelig er sone 2, områder i strandsonen som er definert som sone 3.

SPR påpeker at fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn i den regionale planleggingen og det kommer også frem i SPR at regionale myndigheter bør utarbeide regionale planer for å sikre en helhetlig tilnærming til strandsonen på tvers av kommunegrenser (Regjeringen, 2021). Den regionale kystsoneplanen i Rogaland ble vedtatt i 2002, dermed har

ikke fylket en regional plan som gir føringer for hvordan kommuner bør forholde seg til retningslinjene i SPR og bestemmelsene i pbl. § 1-8.



Figur 3: Kart over Rogaland fylkes plassering i Norge (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b).



Figur 2: Kart over kommunene i Rogaland (Rogaland fylkeskommune, u.å.-b)

## 6.2 Områdebeskrivelse Sandnes kommune

Sandnes er Norges 11. største kommune med nærmere 80 000 innbyggere. 1. januar 2020 ble Sandnes kommune slått sammen med Forsand kommune. Landarealet i «nye» Sandnes kommune er 1040 km<sup>2</sup> (Statistisk sentralbyrå, u.å.), og dette utgjør områdene ved botnen og østsiden av Gandsfjorden, områdene videre østover mot Høgsfjorden og Lysefjorden og fjellområdene på begge sider østover mot fylkesgrensen mot Agder (figur 1). I Rogaland grenser Sandnes til kommunene Stavanger, Sola, Klepp, Time, Gjesdal, Hjelmeland, Strand, samt Sirdal og Bykle i Agder. Arealene i Sandnes omfatter både deler av Jæren i vest og Ryfylke i øst.

Sandnes vokste frem som et strandsted og havn for Jæren. I 1784 startet teglverksindustrien som var viktig for stedets utvikling på 1800- tallet, og kommunen ble grunnlagt i 1860. Siden 1945 har Sandnes hatt en sterk befolkningsvekst. Den bymessige bebyggelsen er sammenhengende mellom Sandnes og Stavanger og regionen hadde 225 000 innbyggere i 2019 (Thorsnæs, 2020b).

I Sandnes finnes store naturverdier og sammenlignet med nabokommunen har Sandnes kommune store naturområder (Sandnes kommune, 2020e). Områdene er varierte og benyttes til friluftslivsområder både av innbyggerne i kommunen og i nabokommunen på Jæren.

Inkludert alle øyer er strandsonen i «gamle» Sandnes 106,9 km. Største delen av strandsonen ligger i den østlige delen av kommunen hvor det er fattige bergarter som granitt og gneis som dominerer. Berggrunn- og landskapstrekkene i kommunen er dannet av en nord- sørgående forkastningssone som deler kommunen i to. De geologiske forholdene i strandsonen påvirker økosystemene som finnes der, det er mye bratt bergkyst og «fattig» vegetasjon. Mye av kystlinjen er nord-østvendt, dette fører til vind og bølgeeksponert områder og få beskyttede vikar.

Regionen har milde vintertemperaturer og gjennomsnittstemperaturen for alle årets måneder er over 0 grader. Sammen med et fuktig klima gir dette opphav til skog med fuktkrevende arter. Naturtypen kystfurskog har sin hovedutbredelse på sørvestlandet og det kan dannes regnskogmiljøer med sjeldne og sårbare arter innen gruppene lav, moser og sopp på de fuktigste områdene.

Lokalklimaet i de strandnære områdene er påvirket av sjøen i enda større grad enn for områdene generelt og utgjør viktige habitat for overlevelse for arter som er følsomme for lave vintertemperaturer. Mange steder er det strandberg, med lite eller uten løsmassedekke som strekker seg ut i sjøen. Her oppstår nisjer for konkurransesvake arter, som ved rikere forhold ville tapt. Havørn er en sjelden art som kan ha hekkeområder i strandnære områder med storstammet furu. Områder med vegetasjon i feltsjiktet på holmer, øyer og strandberg er viktige hekkeområder for kystfugl, og er avgjørende for sårbare og trua arter, men også en ordinær art som hegre som har behov for habitat med begrenset ferdsel (Sandnes kommune, 2010a).

## 7. Strandsoneforvaltning og fastsetting av annen byggegrense i Sandnes kommune

Dette kapittelet utgjør oppgavens resultatdel hvor de empiriske funnene presenteres. Kapittelet har til hensikt å belyse hva som var årsaken til at Sandnes kommune startet prosessen med fastsetting av annen byggegrense, hvordan prosessen er gjennomført, hvilken kunnskap som er innhentet og hvordan konsekvenser er vurdert i forhold til naturmangfoldet. Samt forventninger til effekten av innføring av annen byggegrense. Dataanalysen av dokumenter og intervjuene presenteres samlet gjennom kapittelet og gir grunnlaget for videre diskusjon om temaet i kapittel 8.

### 7.1. Bakgrunn for prosessen med fastsetting av annen byggegrense

#### 7.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanen for Sandnes 2019-2035 ble vedtatt i mars 2019. Denne planen er kommunens viktigste strategiske styringsdokument, og består en samfunnsdel og tilhørende arealdel. Samfunnsdelen inneholder kommunens mål for samfunnsutviklingen de neste 15 årene. Ett av målene i samfunnsdelen er at Sandnes skal være en attraktiv kommune, som by- friluftsliv- og landbrukskommune. Av eksisterende kvaliteter som skal videreutvikles, fremheves blant annet friluftsliv og nærhet til sjø. Samfunnsdelen slår også fast at viktige naturområder skal tas vare på for dagens befolkning og fremtidige generasjoner. Større sammenhengende naturområder er viktige for å sikre levedyktige bestander, for friluftsliv, næringsutvikling og for å møte klimautfordringer. Urørt natur skal ikke reduseres og arealbruksendringer skal ikke føre til at naturmangfoldet blir redusert og at arter og naturtyper trues.

En av strategiene som løftes frem i samfunnsdelen er at Sandnes skal ha en bærekraftig hyttepolitikk. Målsettinger for hyttepolitikken er blant annet at Sandnes skal være en imøtekommende hyttekommune og at hyttepolitikken skal ivareta natur-, kulturverdier og allmenne interesser. Ny utbygging skal skje i avsatte områder og regelverket skal være tydelig (Sandnes kommune, 2019b).

I tilknytting til samfunnsdelen har kommuneplanen også en handlingsdel, denne peker på utvalgte satsinger som bør følges opp, gjennom kommuneplanperioden. En av de vedtatte prioriteringene i handlingsdelen er at kommunen skal arbeide med å fastsette byggegrense i strandsonen (Sandnes kommune, 2019c). Arbeidet med innføring av byggegrensen er dermed lagt inn som en oppfølgingsoppgave i vedtatt kommuneplan og gjennomføres som en endring midt i kommuneplanperioden på grunn av denne føringen. Dette kommer frem av prosjektrapporten "*Byggegrense mot sjø i Sandnes*" som ble utarbeidet i forbindelse med arbeidet med fastsetting av byggegrensen. I rapporten beskrives blant annet bakgrunnen for prosjektet, kriteriene for kartleggingsarbeidet og områdene hvor byggegrensen er fastsatt presenteres (Sandnes kommune, 2020c).

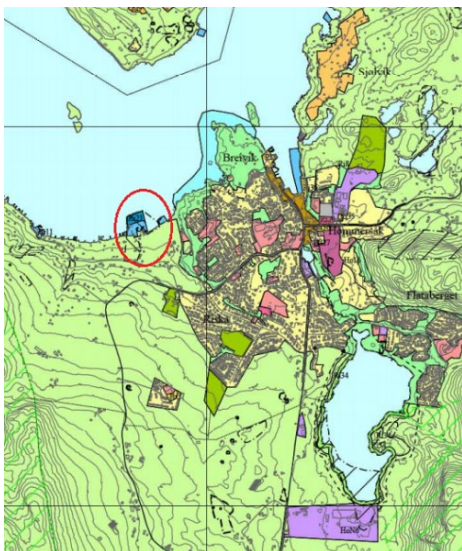
#### 7.1.2 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter bruk av arealene i kommunen og skal gjenspeile prioriteringer og satsinger som er fastsatt i samfunnsdelen. Arealdelen består av plankart med tilhørende bestemmelser, som gjennom bystyrevedtak er juridisk bindende.

Arealdelens bestemmelser angående fritidsbebyggelse oppstiller krav om at tiltak skal ha god arkitektonisk kvalitet og skal være dempet i landskapet, bygninger skal ikke plasseres på markerte terrengformasjoner. Terrengbearbeidelse skal begrenses til det nødvendigste og vegetasjon skal i utgangspunktet bevares. Tomten utenfor selve byggegroppen skal ikke bearbeides med sprenging, planering, skråninger, mur eller plattning. Det skal ikke benyttes farger på bygninger som fremhever tiltaket i omgivelsene. I bestemmelsene er det også fastsatt maksimal størrelse på fritidsbolig og bod. Hytter som ligger utenfor 100- metersbeltet langs sjø og vassdrag kan ha en maksimal størrelse inkludert bod på 130 m<sup>2</sup>. Hytter innenfor 100- metersbeltet i områder avsatt til fritidsbebyggelse kan ha en maksimal størrelse inkludert bod på 100 m<sup>2</sup>. Terrasser skal være sammenbygd med fritidsboligen og ikke være til hinder for allmenn ferdsel, maksimal størrelse er på terrasse er 40 m<sup>2</sup>.

Innenfor 100- metersbeltet langs sjø presiseres det i arealdelens bestemmelser at det skal tas hensyn til allemannsretten og til naturkvaliteter, og kulturlandskapet skal være ivaretatt på en tilfredsstillende måte. I 100- metersbeltet tillates det kun fradeling og ny fritidsbebyggelse i tråd med reguleringsplan. Det skal tas særskilt hensyn til allmennhetens tilgang og landskapsbildet ved utarbeiding av ny reguleringsplan.

Det er også vedtatt bestemmelser for småbåthavner, hvor det forutsettes at reguleringsplan skal utarbeides ved nyetablering eller utvidelse av småbåthavner, og planen skal gjelde både for sjø- og land arealet. I bestemmelsen er det presisert at det skal tas særlig hensyn til ålegrasforekomster for to områder avsatt til småbåthavner. For områdene Ri21 Småbåthavn Riska (figur 4) står det i bestemmelsen at utbredelsen av ålegras i området må registreres og at utbyggingsvolumet må ses i hensyn til arten. For området Ri3 Småbåthavn Bersagel (figur 5) opplyses det at området ikke kan tas i bruk til småbåthavn dersom det er ålegras av høy verdi. I reguleringsplan skal badeplassen i sør- vest ivaretas (Sandnes kommune, 2019a).



Figur 4: Småbåthavn Ri21 Riska markert med rød sirkel (Sandnes kommune, 2019d).



Figur 5: Småbåthavn Ri3 Bersagel markert med rød sirkel (Sandnes kommune, 2019d).

### 7.1.3 Bestemmelse om annen byggegrense langs sjø

Byggegrensen i Sandnes er fastsatt i 15 områder avsatt til fritidsbebyggelse og 10 områder avsatt til byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse i kommuneplanens arealdel. De faglige vurderingene av strandsoneverdiene jf. § 1-8 første ledd er foretatt for hvert delområde og konsekvensen ved å utvide bebyggelsen er ifølge kommunen vurdert i henhold til strandsoneverdiene. I kommuneplanen er det avsatt relativt store arealer til fritidsbebyggelse og for flesteparten av områdene er formålet lagt helt ned til sjøkanten. Kommunen skriver i prosjektrapport «*Byggegrense mot sjø i Sandnes*» at en byggegrense i disse områdene er særlig viktig, for å sikre forutsigbarhet for grunneierne og en differensiert forvaltning av strandsonene.

For områder avsatt til fritidsbebyggelse med mye eksisterende bebyggelse, hvor strandsonen er privatisert og den helhetlige vurderingen tilsier at det ikke er i konflikt med strandsoneverdiene, er byggegrensen satt i veggliv av eksisterende bebyggelse. Byggegrensen er satt i bakkant av bebyggelse i områder hvor allmenheten har tilgang til strandlinjen, som der det er stier, veier og korridorer som leder langs eller ned til sjø, og der det er mulighet for å utøve aktiviteter som bading og fiske. Byggegrensen er også satt i bakkant av bebyggelse på steder hvor natur og kulturmiljø gjør seg gjeldende, på større utmarkspregede områder som er ubebygde og på områder med fjellnabber og svaberg med bratte og karakteristiske terrengformasjoner.

Som et hovedprinsipp er byggegrensen lagt i bakkant av hytter som ligger nærmere strandlinjen en 15 meter og dette anses som en minimumsavstand for allmenhetens tilgjengelighet langs sjøen. Kommunen skriver i rapporten *Byggegrense mot sjø i Sandnes* at topografi eller utilgjengelig strandlinjen vil være bakgrunnen dersom det gjøres unntak fra denne regelen (Sandnes kommune, 2020c).

Informanten fra kommuneadministrasjonen fortalte at de først gjorde en vurdering på å sette byggegrensen 40 meter fra strandlinjen, men det viste seg at veldig mange hytter kom på utsiden av byggegrensen. Dette ville føre til mange enkeltsaksbehandlinger og informanten uttaler at de tenkte at det ikke vil stå seg politisk, informanten uttyper dette:

*«Årsaken til at den ble lagt på 15 meter var nok fordi det da ble et overkommelig antall hytter på utsiden av byggegrensen. Hyttene som lå nærmere sjøen en 15 meter ble sett på som ekstra konfliktfylte, men det var nok antall hytter som avgjorde vurderingen».*

Informanten opplyser også at byggegrensen ikke ble trukket lengre vekk fra sjøen enn 100 meter og at dette heller ikke ble vurdert på grunn av at det ikke var en relevant problemstilling for noen av arealene (representant fra kommuneadministrasjonen).

Byggegrensen omfatter ikke brygger, naust og boder fordi byggegrensen på prinsipielt grunnlag er trukket i forhold til fritidsbebyggelse i områder regulert til fritidsbebyggelse. Kommunen har føringer om at boder skal ligge i tilknytning til fritidsbebyggelse. Det opplyses i kommunens dokumenter at brygger og naust ligger så tett på sjølinjen og krever derfor en mer konkret vurdering enn det som prosjektet med fastsetting av byggegrense kan håndtere. Endringer på brygger og naust må derfor vurderes gjennom dispensasjonssøknad (Sandnes kommune, u.å.-e).



For områdene avsatt til boligformål og annen bebyggelse i tettbygde strøk hvor det ikke foreligger byggegrense i plan, er byggegrensen som hovedregel satt i formålsgrensen. Behovet for å fastsette byggegrense begrunnes med at flere områder mangler byggegrense og dette medfører unødige dispensasjonsbehandlinger for mindre tiltak. Kommunen opplyser at det er lite igjen av strandsoneverdiene i tettbygde områder nær bysenteret og lokale tettsteder. Bebyggelse og infrastruktur som vei, jernbane og havneområder dominerer ofte helt ned til strandlinjen.

I forhold til innføring av byggegrense i områder avsatt til grøntområde i kommuneplanens arealdel ble det vurdert at formålet i seg selv ivaretok hensynet til at det ikke kan bygges i områdene. For noen områder ble det likevel innført byggegrense, på tross av at statsforvalteren fremmet faglig råd om at det ikke burde fastsettes byggegrensen i disse områdene. Grunnet til at kommunen ønsket å fastsette byggegrense var fordi man da kunne realisere mindre tiltak som for eksempel gapahuker uten at dette måtte dispensasjonsbehandles (representant fra kommuneadministrasjonen).

#### 7.1.4 Økt tillatt hyttestørrelse i strandsonen

I planbeskrivelsen til Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 opplyses det at kommunen legger opp til en beskjeden økning av tillatt hyttestørrelse for å være på høyde med sammenlignbare kommuner. Økt hyttestørrelse tillates i områder avsatt til fritidsbebyggelse og innenfor LNF områder, det tillates større hytter i områder regulert til fritidsbebyggelse enn i LNF-områdene. Premissene for nye tillatte hyttestørrelser er hensyn til strandsonen og allmenhetens friluftsjøinteresser, kultur og naturverdier. Etter behandling i bystyret viser planbeskrivelsen til at bystyret vedtok en ytterligere økning i hyttestørrelser ut over rådmannens anbefaling. Det opplyses videre at konsekvensene av økte størrelser på hytte-, bod- og terrasser vil være landskapsvirkninger og økt privatisering av friluftsområder (Sandnes kommune, u.å.-d).

Den tillatte hyttestørrelsen i Sandnes for områder regulert til fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet var i utgangspunktet på inntil 60 m<sup>2</sup>, med mulighet for å utvide til 70 m<sup>2</sup> dersom det var godkjent avløpsanlegg. I tillegg var det tillatt med bod på inntil 14 m<sup>2</sup> (Sandnes kommune, 2017). I det politiske vedtaket i forbindelse med behandling av kommuneplanen, ble det vedtatt å tillate hytter på inntil 100 m<sup>2</sup> og bod på 20 m<sup>2</sup> innenfor 100- metersbeltet (Sandnes kommune, 2018). Statsforvalterens fremmet innsigelse til dette i høringsuttalelsen til kommuneplanen. Etter meklingsmøte med Sandnes kommunen, Statsforvalteren i Rogaland og Rogaland fylkeskommune ble det enighet om å tillate hyttestørrelse på 100 m<sup>2</sup> inkludert bod, i områder bak byggegrensen i 100- metersbeltet lang sjø (Fylkesmannen i Rogaland, 2019).

Kommuneplanens samfunnsdel omtaler ikke det politiske «ønsket» om å tillate større hytter. I samfunnsdelens strategi nr. 5 presiseres det som nevnt tidligere at Sandnes skal være en positiv og imøtekomende hyttekommune. Samt at hyttepolitikken skal være bærekraftig og ivareta natur- og kulturverdier og allmenne interesser (Sandnes kommune, 2019c).

I flere saksdokumenter fra Sandnes kommune i forbindelse med behandlingen av innføring av annen byggegrense lang sjø, opplyses det at det var en klar politisk ambisjon om å øke tillatte hyttestørrelsene i kommunen, også i 100-metersbeltet langs sjø (Sandnes kommune, 2020a; Sandnes kommune, 2020c). Dette er også noe som representanten fra kommune-

administrasjonen bekrefter. Den ene representanten fra kommuneadministrasjonen fortalte at det ble sett på som en ganske stor politisk seier for flere partier, å få vedtaket om økt hyttestørrelse gjennom og at dette var den utløsende årsaken til at arbeidet med fastsetting av annen byggegrense i strandsonen ble prioritert. Etter at kommuneplanvedtaket var fattet gikk det opp for flere at bestemmelsen i pbl-2008 § 1-8 fortsatt gjaldt. Endringer på hyttestørrelse måtte skje gjennom dispensasjon, informanten fortalte:

*«Da fikk man politisk og administrativ en tung motivasjon for å effektivisere ressursbruken rundt dette og se på muligheten for å unngå så mangedispensasjonssøknader. Man så nok for seg at når det nå ble tillatt med større hytter, så ville mange søke om det. Dersom alle disse skal tas gjennom dispensasjon så vil det kreve mye av både søker og administrasjonen. Så derfor bidrog det til at dette ble et prosjekt som det ble ganske mye trykk på å få gjennomført»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen sier at det var et klart tydelig signal om at en ønsket å tilrettelegge for større hytter og at man dermed utfordret strandsoneverdiene. *«Jeg tror ikke byggegrensearbeidet var for å verne strandsonen, det er for å tillate utbygging, tenker jeg»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Informantene fra statsforvalteren og representanten fra kommuneplanutvalget opplyste også at årsaken til å fastsette annen byggegrense var å redusere antallet dispensasjonssøknader, men i intervjuene kommer de ikke inn på den økte hyttestørrelsen som utløsende årsak (representantene fra statsforvalteren, representant fra kommuneplanutvalget). Den ene representanten fra statsforvalteren uttaler:

*«Jeg vil tro hovedhensikten er å forenkle byråkratiet, gjøre det enklere for kommunen samtidig som du gir mer forutsigbare rammer for de enkelte tiltakshaverne, hvis en fastsetter en slik byggegrense med tilhørende bestemmelser og retningslinjer»* (representant fra statsforvalteren).

#### 7.1.5 Lovtolkning av innskjerpingen i strandsonevernet i pbl.- 2008 og dispensasjoner

Den ene representanten fra statsforvalteren utdypet også tematikken rundt innskjerpingen av strandsonevernet i pbl.- 2008 og uenigheten mellom KMD og Sivilombudsmannen om lovtolkningen. KMD prøvde i 2017 å få inn en bestemmelse gjennom Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen. Hvor KMD fremmet forslag om å lovfeste departementets fortolkning av overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 fjerde ledd i forhold til kravene i § 1-8 tredje ledd. KMD mente at kravet til byggegrense ikke gjaldt for planer utarbeidet etter de tidligere plan- og bygningslovene før 2008. KMD opplyste at forslaget ville bidra til ressursbesparelse både for kommune, statsforvalteren og private, og at det ville gi en enkel og effektiv løsning i praksis.

I behandlingen av forslaget viste flertallet til Sivilombudsmannens uttalelse om at lovtolkningen til KMD var feil og at eldre planer uten byggegrense ikke kan gå foran byggeforbudet i strandsonen. Flertallet mente at hensikten med dagens bestemmelse i § 1-8 er å hindre ytterligere byggeaktivitet i 100- metersbeltet, og at dette bør gjelde for alle planer. Flertallet gikk imot forslaget til endring i § 34-2 (Stortinget, 2017).



Representanten fra statsforvalteren uttalte at KMDs forsøk på å unnta kravet om byggegrense for eldre reguleringsplaner ville begrense virkeområdet til pbl. § 1-8 første ledd. Og at utfallet av forslaget var en positivt og overraskende vending til fordel for strandsonevernet, i motsetning til KMDs forslag som ville vært en liberalisering av strandsonevernet. Representanten fortalte at det har gått litt gradvis opp for kommuner at de er nødt til å få på plass en byggegrense i kommuneplanen eller reguleringsplaner. Dette gjelder for områder avsatt til byggeområde i 100-metersbeltet hvor tiltak vil utløse krav om dispensasjonsbehandling dersom det ikke er innført annen byggegrense. Informanten fortalte videre at dette har ført til at noen av kommuner i fylket har gjort et arbeid i forhold til byggegrense de tre siste årene, fordi de så at det ble mange dispensasjoner i eksisterende byggeområder i strandsonen.

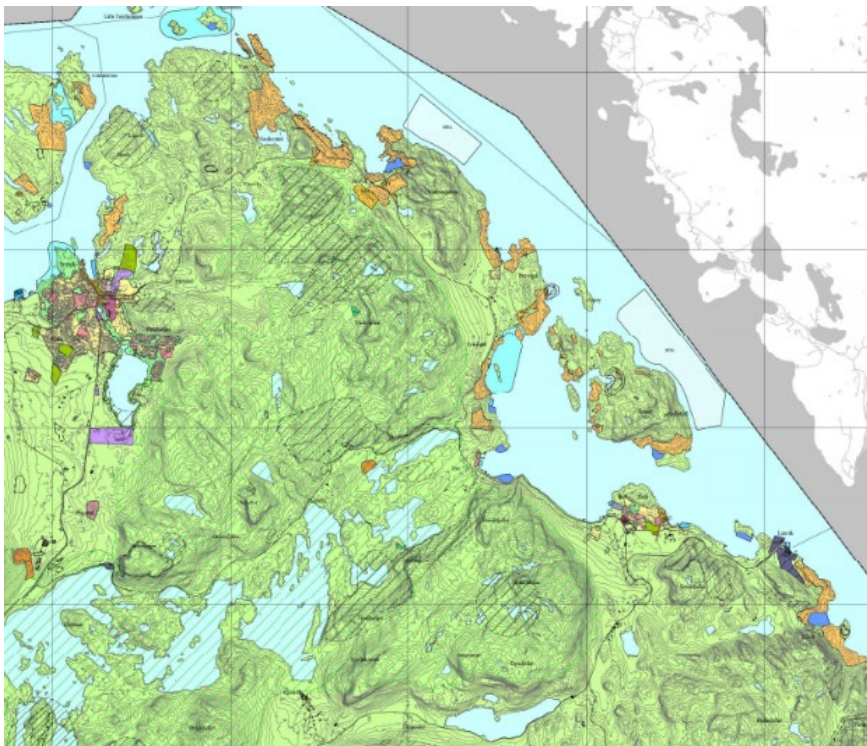
Informanten fortalte videre at en av utfordringen i strandsoneforvaltningen og arealforvaltning generelt er mange gamle reguleringsplaner. Flere planer er fra 40-60-tallet, de er fortsatt mye brukt, men ofte ferdig utbygd. Informanten påpekte at innføring av annen byggegrense kan ses i forbindelse med dette, fordi mange av planene er vedtatt etter pbl-1985 eller eldre lover hvor det ikke var bestemmelser om byggegrense. Informanten opplyste at dette kanskje er den største planjuridiske utfordringen, som Sandnes kommune nå har prøvd å løse på kommuneplannivå, ved å fastsette annen byggegrense langs sjøen (representant fra statsforvalteren).

Informanten fra kommuneplanutvalget la også vekt på at antall dispensasjonssøknader i strandsonen var en årsak til at arbeidet med byggegrensen ble startet. Informanten opplyste at både politikerne og enkelte i administrasjonen tenkte ganske likt rundt dette og ønsket å finne løsninger for å gjøre det mer forutsigbart for innbyggere og at folk visste hvilke regler som gjaldt. Informanten utdypet dette: «*Det er ganske uforutsigbart når du sender av gårde en dispensasjonssøknad, den kan gå alle veier og det kan vektlegges mange ting*» (representant fra kommuneplanutvalget).

Informanten fra kommuneplanutvalget formidlet ikke informasjon om Sivilombudsmannens uttalelse og at dette hadde påvirkning på oppstart av arbeidet med byggegrensen, men fortalte at svært mange av hyttene i strandsonen i Sandnes var bygd før Bygningsloven av 1965 trådte i kraft. Og dermed er det mange hytter som er bygd etter gamle reguleringsplaner som ville unngått krav om byggegrense dersom KMDs forslag til lovendring hadde blitt vedtatt (representant fra kommuneplanutvalget).

## 7.2 Oppstart av prosessen med fastsetting av annen byggegrense langs sjø

Høsten 2019 startet prosessen med fastsetting av byggegrense med etablering av en tverrfaglig sammensatt prosjektgruppe i kommunen. S sammensettingen av gruppens deltakere ble gjort for å benytte kunnskapen kommunens ansatte hadde. Prosjektlederen var ansatt i avdeling for samfunnsutvikling. Fra planavdelingen deltok en naturforvalter og en jurist, to ansatte i byggesaksavdelingen deltok, hvorav en var jurist. Fra Geodata bidrog en ansatt som hadde ansvar for det karttekniske. Prosjektlederen i gruppen var også delaktig i styringsgruppen. Denne gruppen bestod av ledere fra de forskjellige avdelingene som var involvert, her ble viktige avklaringer besluttet og ressursbruk bestemt (representant fra kommuneadministrasjonen). En avgrensning som ble gjort ved oppstart av prosjektet var å kartlegge områdene som var avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanen dvs. områder som er markert med oransje farge i plankartet til kommuneplanen (figur 6).



*Figur 6: Utsnitt fra plankart fra kommuneplan for Sandnes 2019-2035. Oransje områder er områder avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Utsnittet viser østre del av kommunen (Sandnes kommune, 2019d).*

Informanten fra kommuneadministrasjonen opplyser at det var stor politisk utålmodighet om å få avklart byggegrensen i disse områdene (representant fra kommuneadministrasjonen). I tillegg ble det kartlagt 10 delområder som i kommuneplanen er regulert til byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse (Sandnes kommune, 2020c).

I oppstartsfasen søkte prosjektgruppen etter kunnskap og erfaringer fra andre steder hvor annen byggegrense var innført i strandsonen. Informanten fra administrasjonen fortalte at de hentet inspirasjon og bygget på det de fant fra arbeidet som var gjort i fylkene Vestfold og Nordland, samt Arendal kommune. Informanten fortalte at Nordland fylkeskommune har utarbeidet en veileder om funksjonell strandsoner som blant annet ble brukt som inspirasjon til

metodikken. Den andre informanten utdyper at dokumentene ble brukt som eksempelsamling, i forhold til hvordan de hadde gjennomført arbeidet og begrepsbruken som var benyttet. Prosjektgruppen i Sandnes kommune la opp til en større detaljeringsgrad i sine dokumenter enn det dokumentene som ble brukt som inspirasjon inneholdt (representant fra kommuneadministrasjonen).

Ansatte hos statsforvalteren ble involvert tidlig i prosjektet. Dialogen mellom kommunen og statsforvalteren i starten av prosjektet omhandlet metodikken som ble lagt til grunn for gjennomføringen av prosessen med innføringen av byggegrensen (representant fra kommuneadministrasjonen). Representanten fra statsforvalteren bekrefter at møtene gikk på veiledning av metodikken og at de var inne på et tidligere tidspunkt enn de pleier å være i forbindelse med kommuneplanarbeid. Representanten opplyser også at de anbefalte at byggegrensen ble innført i utvalgte delområder slik kommunen hadde lagt opp til (representant fra statsforvalteren). Videre informasjon om medvirkningen som statsforvalteren bidro med utdypes i kapittel 7.4. Medvirkning.

### 7.3 Kartlegging av utvalgte områdene og kunnskapsgrunnlaget

Plangruppen gjennomførte en kartlegging av de utvalgte delområdene hvor byggegrensen skulle fastsettes. Kunnskapsgrunnlaget som ble lagt til grunn for hvordan byggegrensen ville påvirke strandsoneverdiene jf. § 1-8 bygget på rapporten «*Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune*» (2010), naturregistreringer i databasen Temakart Rogaland, som blant annet viser registreringer av trua arter og arter med regional og nasjonal forvaltningsinteresse. I tillegg ble det benyttet gjeldende reguleringsplaner og befaring gjennomført av plangruppen (representant fra kommuneadministrasjonen).

På bakgrunn av kunnskapen som ble innhentet, utarbeidet plangruppen et dokument for hvert delområde avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Dokumentet inneholder beskrivelse av området med avgrensing og kjennetegn ved strandsonen, kartlegging av friluftsinnteresser, kulturmiljø og natur. I hvert dokument er området illustrert med flyfoto og kart med inntegnet byggegrense. I tillegg inneholder dokumentet en vurdering av strandsoneverdiene og en redegjørelse av hvordan byggegrensen er vurdert i forhold til friluftslivshensyn, kulturmiljøhensyn, naturmiljøhensyn og landskapshensyn.

For områdene avsatt til byggeformål bolig og/eller annen bebyggelse i kommuneplanens arealdel ble det utarbeidet et samledokument hvor alle de 10 områdene er beskrevet og byggegrensen er inntegnet på kart. I dette dokumentet presenteres en lavere detaljeringsgrad for kartleggingen av strandsonen og konsekvensen byggegrensen medfører, enn i dokumentene for områder regulert til fritidsbebyggelse.

Informant fra kommuneadministrasjonen opplyser at beskrivelsene for delområdene i disse dokumentene er å anse som konsekvensutredning for byggegrensen (Informant fra kommuneadministrasjonen). Ut over dette er det ikke funnet informasjon i kommunens dokumenter om en formell konsekvensutredning av tiltaket.

I de følgende underkapitlene vil det fremheves viktig informasjon fra dokumentstudiet og intervjuene som belyser vurderinger som er foretatt i fastsetting av byggegrensen og kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn i prosessen.

### 7.3.1 Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune

Rapporten «Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune» ble utarbeidet av kommunen i 2010. Utarbeidelsen av rapporten ble vedtatt av kommunestyret i 2007 under behandling av kommuneplanen. Bakgrunnen for rapporten var de mangfoldige og sterke brukerinteressene i strandsonen som var opphav til mange konflikter, ikke minst der utbyggingsønsker ble satt opp mot bevaring av naturgrunnlag. I rapporten pekes det også på at fylkesdelplan for kystsonene i Rogaland fra 2002 gav retningslinjer om at omdisponering til utbyggingsformål skal bygge på karlegging av strandsonens allmenne verdier.

Kystlinjen i kommunen ble inndelt i åtte delstrekninger, verdikartleggingen i disse områdene er basert på eksisterende registreringer og allerede kartfestede tematiske data. Disse registreringene er bruk til å fremskaffe ny relevant informasjon. Befaring med båt ble også gjennomført for supplement til dataarbeidet og sammenstillingen av de tidligere registreringene. Det påpekes i rapporten at kartleggingen vil være grunnlag for vurderinger og beslutninger om fremtidig arealbruk i strandsonen blant annet for fritidsbebyggelse og småbåthavner.

I rapporten opplyses det at det ikke er funnet noen overordnet, enhetlig standardisert metodikk for verdikartlegging av strandsonen. Det er lagt vekt på å benytte eksisterende tematiske verdiregistreringer som for eksempel viktige viltområder og verdifulle landskap. I tillegg til inngrepsgrad og tilgjengelighetsanalyse basert på informasjon fra kart.

I verdiklassifiseringen er det lagt opp til en differensiering av strandsonen i tre verdiklasser, A, B og C- områder (figur 7). A-områder er klassifisert som den mest verdifulle i forhold til allmenne interesser og det foreligger tematiske registreringer innen landskap, natur, friluftsliv og kulturmiljø. Områder i klasse B er bygningspåvirket, men spredt utbygd, uten tematiske registreringer og ut ifra dataanalyser ikke tilgjengelig for opphold. Kvaliteten i B- områder er at hovedtrekk i landskap og naturgrunnlag fremstår som verdifulle eller at enkeltemner i natur- og kulturlandskap gir stor allmenn opplevelsesverdi. C-områder er definerer som områder med stort inngrepsomfang, bygningstetthet dominerer landskapsbildet og strandlinjen er bygningspreget uten kulturminneverdi. I rapporten opplyses det at verdiklassifiseringen gjelder i 100- metersbeltet langs sjø som har nasjonal verdi, i klassifiseringen er det valgt å ikke gradere de tematiske registreringene fra kommunal til nasjonalt eller internasjonal verdi.

Rapporten påpeker at det fra naturens side finnes få grunne vik og bukter med løsbunn og/eller mudderbunn. Gjenværende områder som ikke har betydelig inngrep, må anses



Figur 7: Eksempel på verdiklassifisering av delområde 10 Ersvik. De ulike fargekodene viser klassifiseringen av strandsonen i A, B og C-områder (Sandnes kommune, u.å.-a)

som viktige og svært begrensede naturressurser i kommunen. Både med hensyn på variasjon og biologisk mangfold, men også som landskapselement.

Verdikartleggingen fremhever også overgangssonen mellom land og sjø som er en viktig nisje for en del fugler og enkelte pattedyr. Sjøen, og spesielt de grunne arealene er gjerne hovedområdene for matsanking og landområdene er viktige forplanting og oppveksthabitat. For at artene skal ha gode overlevelsesvilkår er en viss grad av ro og beskyttelse nødvendig. Som eksempel vises det til at strandnære, bratte områder med storstammet furu er aktuelle hekkeområder for havørn. Holmer, øyer og strandberg med vegetasjon i feltsjiktet er viktige hekkeområder for mange kystfugler. I rapporten understrekes det at inngrepsfrie områder (INON), som defineres som naturområder som ligger mer enn en kilometer eller mer fra tyngre tekniske inngrep (Miljøstatus, 2020a), er viktige å ta vare på for å opprettholde grunnlaget for biologisk mangfold (Sandnes kommune, 2010b).

Representant fra kommunen viser til at rapporten med verdikartleggingen ble brukt mye og at den gav utgangspunkt for en grovsiling da den hadde en del temakart som utgangspunkt. Det er også klassifiseringen med A, B og C områder fra denne rapporten som er lagt til grunn som kunnskapsgrunnlag for verdiklassifiseringen av delstrekene innenfor delområdene hvor byggegrensen er fastsatt (representant fra kommuneadministrasjonen). I forbindelse med fremlegging av første høringsutkastet til byggegrensen skriver kommunen at verdikartleggingen har vært et viktig underlagsdokument i vurderingen av strandsonen (Sandnes kommune, 2020a).

### 7.3.2 Kunnskapsgrunnlaget om naturmangfoldet og naturmangfoldlovens prinsipper § 8-12

Informantene fra kommuneadministrasjonen fortalte at kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold ble innhentet gjennom bruk av Temakart Rogaland hvor regionale og nasjonalt viktige naturverdier er registrert (representant fra kommuneadministrasjonen). Begge informantene fra kommunen fortalte at naturmangfoldlovens prinsipper i naturmangfoldloven var noe de hadde med i måten de tenkte på i plangruppen. Den ene informanten fortalte at de prøvde å beskrive den samlede konsekvensen for hvert delområde hvor byggegrensen ble fastsatt, informanten uttaler:

*«Selv om vi ikke hadde det foran oss på pulten, så tror jeg vi hadde det med oss i mye av tenkingen i arbeidet. Men det er klart det er viktig, altså avveiningene her, en ting er å kartlegge det og se at verdiene er der. Men å få gode konsekvensutredninger og avveininger mellom alle hensynene, det er en ganske krevende øvelse»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Informanten fra kommuneadministrasjonen viser til en vurdering som ble foretatt i forhold til biologisk mangfold hvor en var restriktive med å tillate utvidelse av hytter. Dette gjelder delområde Ersvik hvor hyttene som er nærmest naturreservatet på Lauvvikholmen ble lagt



utenfor byggegrensen for å ivareta naturmiljøet i naturreservatet. Formålet med vernet er å bevare en viktig sjøfugllokalitet, plantesamfunnet og dyreartene som hører til området. Det er registrert Vade-, Måke- og Alkefugl i området (Sandnes kommune, u.å.-a).

Informanten fortalte at det ble gjort en vurdering av at større hytter kunne utløse mer bruk, muligens helårsbruk og korona- kontor. Det kan også legges til rette for at to familier kan bruke hytten samtidig og dermed skape økt forstyrrelse i området. Informanten påpekte at det ikke er sikkert at en større hytte vil påvirke naturreservatet, men det ble holdt igjen her og eksisterende hytter ble lagt utenfor byggegrensen (figur 9). Det ble dermed gjort en konkret vurdering av føre- var- prinsippet etter naturmangfoldloven § 9, og ifølge informanten er dette det eneste stedet hvor man ikke tillot utvidelse av hytter på bakgrunn av en slik vurdering.



Figur 8: Rød sirkel viser hytten som ble lagt utenfor byggegrensen for å ivareta vernehensynet på Lauvvikholmen naturreservat til høyre i bildet. Rød stiplet linje er byggegrensen. Grønn stiplet linje markerer 100-metersbeltet (Sandnes kommune, u.å.-a).

Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen fortalte at informanten opplever at naturmangfoldloven fungerer dårlig. Dette ble begrunnet med at hver enkelt saksbehandler gjør en vurdering og at det er regionale og nasjonalt viktige verdier som oftest blir ivaretatt i databasene. Informanten opplyser videre at det sjeldent er registreringer av regionalt eller nasjonalt viktige verdier, eller spesielt sårbare verdier innenfor kommunens arealer. Det dagligdagse mangfoldet som informanten betegnet som «hverdagsnatur» blir dermed ikke ivaretatt gjennom loven, fordi denne naturen ikke er registrert i databasene. Informanten viste til et eksempel ved at mange av hyttene ligger i områder med fin edelløvsskog, men det skal svært mye til for å si nei til noe på bakgrunn av naturmangfoldloven i forhold til denne verdien. Informanten fortalte at det i så fall må være en stor bestand, for eksempel fire trær blir for lite, dermed mente informanten at det generelle mangfoldet ikke blir ivaretatt av naturmangfoldloven.

Informanten påpekte videre at det kanskje er kunnskapsgrunnlaget som er problemet og utdypet dette med at kommunene i større grad burde blitt pålagt å kartlegge sine lokale verdier. Dersom denne naturen også hadde vært registrert i en database, ville det vært lettere å fange opp og ta hensyn til. Informanten uttalte: «dersom det ikke er i en database, går det under radaren». Informanten fortalte også at det var en oppfatning blant politikerne om at dersom det ikke var en sti som gikk gjennom et område som allmennheten benyttet eller det var registreringer av viktige naturverdier, var det ingen argumenter for å la være å tillate utvidelse av hytter.

Informanten hadde også noen generelle betraktninger og erfaringer i forhold til konsekvensutredninger. Hvor informanten påpekte utfordringer ved at det som kartlegges som lokalt viktig får lav verdi og at konsekvensen ved å bygge ut blir satt som liten. Da har man en

metodikk som sier at det ikke er så stor konsekvens å ta det og dokumentet som utarbeides sier at det er liten konsekvens ved å bygge ned.

Informanten fortalte videre i forhold til innføring av byggegrensen og kartleggingen at en gikk «loopen» om dette med samlet konsekvens og uttalte:

*«Det var cirka 400 hytter og cirka 30 som ikke får bygge ut. I sum gir dette en konsekvens, så en burde nok kanskje vist det på en måte. Jeg synes arbeidet ble litt vanskelig, for en hjalp liksom til med å bygge, når en egentlig hadde lyst til å hjelpe til å verne»* (informant fra kommuneadministrasjonen).

Informanten fra statsforvalteren opplyser i forhold til kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold at det er kommunen som har gjort hovedjobben i forhold til dette og presiserer at dette er basert på godt opplyst kunnskap i forhold til de enkelte delområdene. I forhold til hvordan naturmangfoldlovens prinsipper ble vurdert var ikke informantene fra statsforvalteren involvert i denne delen av høringsuttalelsen til statsforvalteren, men den ene informanten påpekte uttalte:

*«Det er åpenbart at vi har vurdert det og dette skal vi vurdere. Både vi og kommunen skal passe på det i forhold til de utredningskravene som ligger i loven. Men jeg registrerer at vi ikke har hatt mye innspill til dette som går på kunnskapsgrunnlaget til biologisk mangfold, så da vil jeg anta at det var greit det som kommunen sendte over»* (representant fra statsforvalteren).

Representanten fra fylkeskommunen fortalte at i forbindelse med konsekvensutredning av kommuneplaner så konsekvensutredes hvert enkeltområde, så skal det gjennomføres en samlet konsekvensutredning som viser den samlede effekten av alle endringene. Informanten viser til at det kan være 15 endringer som i seg selv ikke er veldig konfliktfulle, men når de 15 ses i sammenheng så blir det samlede omfanget for stort. Informanten viser til fylkeskommunens høringsuttalelse hvor det ble kommentert at verdien til det samlede økosystemet i 100-metersbelet ikke vektlegges nok (representant fra fylkeskommunen), dette utdypes videre i kapittel 7.4.2.

### 7.3.3 Endringer av landskapet

Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen opplyser at i forhold til biologisk mangfold foreligger det et kunnskapsgrunnlag i databasene, som gjør at man kan foreta vurderinger og forhindre at utbygginger fører til skade på biologisk mangfold. Men i forhold til landskapspåvirkningen har man ikke det samme kunnskapsgrunnlaget om hvordan utbygginger vil påvirke de landskapsmessige verdiene, informanten utdypet dette:

*«Vi har ingen arealer som er kartlagt på samme måte. Den biten der vet jeg ikke hvordan vi skulle laget et kunnskapsgrunnlag på. Noen områder fremstår som veldig bygningspåvirket. Så er det områder hvor det er mye natur igjen. Vi burde ha vært mer tydelige i starten og sett på hvor stort er bygningspreget her. Det er lett å være etterpåklok, men jeg tenker her er det noe som vi ikke var så gode på. Kanskje vi skulle hatt med en landskapsarkitekt på befaringen»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Informanten påpekte at «Verdikartleggingsrapporten» fra 2010 tok opp hvor bygningspåvirket et område var eller i hvilken grad det fremstod som et naturområde, og at en kunne støtte seg mer til denne. Informanten viste også til at i kommuneplanen er områdene hvor byggegrensen er innført avsatt til byggeområder, og at det må gjøres en avveining i forhold til hvilken føring en skal ta hensyn til.

Informanten fortalte også at mange av hyttene i strandsonen er gamle hytter bygget på 40- 50-tallet. De ligger ofte som små «knatter» i landskapet og terrenget rundt er i stor grad intakt. Når disse hyttene bygges ut, bygges det vei for å komme frem med anleggsmaskiner. I tillegg er det bygd mer plattinger de senere årene. Informanten uttrykte bekymring for at tomter blir mer opparbeidet en de var før og at dette er en trussel mot strandsoneverdiene i forhold til landskapspåvirkningen (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen opplyste at det var viktig å avklare hvilke verdier som er viktige å ha med i avveiningen, informanten uttalte:

*«Det er mye skjønn her og vi oppdaget tidlig at det er vanskelig å vurdere konsekvensen av å tillate en større hytte. Hvordan skal man måle det? Å utvide en hytte fra 90m<sup>2</sup> til 100m<sup>2</sup>. Hvilke konsekvenser har det for landskap, natur, kulturminner og allmenne friluftsinnteresser, det er en vanskelig øvelse».*

Informanten fortalte videre at det var viktig å legge listen slik at arbeidet kunne gjennomføres ganske konsekvent gjennom alle områdene, slik at det ikke var store forskjeller i måten man gjorde vurderingene fra område til område, hvis ikke det var særskilte verdier som var gjeldende (representant fra kommuneadministrasjonen).

I forhold til de landskapsmessige forholdene påpekte den ene informanten fra kommuneadministrasjonen at store deler av strandsonen i Sandnes er forholdsvis kupert og at den delen av strandsonen som er tilgjengelig er utbygd (representant fra kommuneadministrasjonen). Dette kommer også frem i verdikartleggingen fra 2010, hvor det anslås at kun 9,5% av strandsonen i Sandnes er tilgjengelig for opphold, utenom byggeområder og tettsteder. Årsaken til dette er topografi og at nær 60 % av strandsonen er nedbygd (Sandnes kommune, 2010b). I forbindelse med temaet om hvor nedbygd strandsonen i Sandnes er uttalte den ene informanten at: «Jeg tror nok det er en oppfatning av at strandsoneverdier er noe det er rikelig av, som jeg ikke er enig i» (representant fra kommuneadministrasjonen). Informanten viste også til Klima- og miljøplanen for Sandnes og kartet som er vist der i forhold til tilgjengelige badeplasser. Dette utdypes videre i kapittel 7.3.5.

#### 7.3.4 Betydningen av SPR i prosessen med fastsettinga av byggegrensen

I forhold til SPR opplyste den ene informanten fra kommuneadministrasjonen at alle var klar over SPR, men at retningslinje ble brukt lite og nok kunne blitt brukt mer for å sette søkelys på at hovedregelen i 100- metersbeltet er at en skal være streng i forhold til utbygging.

Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen fortalte også at SPR ikke ble brukt veldig aktivt, men at den lå til grunn for arbeidet som ble gjort. Informanten uttalte: «Dette handler jo hele veien om å veie ulike verdier og du får jo ikke noe fasitsvar av dette, men det var viktig å



*få avklart hvilke verdier som var viktige å ha med og avklare»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den ene informanten fra statsforvalteren fortalte på generelt grunnlag om strandsoneforvaltning i Rogaland, og at det er et krevende spenn å stå i, mellom de nasjonale bestemmelsene i pbl. § 1-8 og SPR på den ene siden, som informanten påpekte at i utgangspunktet er tydelige. På den andre siden er statsforvalteren gjennom lovverket og politiske føringer pålagt å legge stor vekt på det lokale selvstyret. I forhold til de konkrete vurderingene som er gjort ved innføring av byggegrensen i Sandnes mente informanten at SPR må ha vært et «bakteppe» i forhold til de vurderingene som er gjort, men at dette kommer som et supplement i forhold til de strenge føringene som lovverket i utgangspunktet legger opp til (representant fra statsforvalteren).

Den andre informanten fra statsforvalteren påpekte at når Sandnes ligger i sone 2 i SPR indikerer dette, som det klare utgangspunkt at det er et press på strandsonen i kommunen. Informanten utdypet at dersom en plan tillater å åpne opp for mange nye hytter i 100-metersbeltet så ville statsforvalteren hatt en annen tilnærming til saken, men at det i dette tilfellet i utgangspunktet gjaldt å foreta en differensiering av byggeforbudet, som lovverket og SPR legger opp til, og tillate utvidelse av hytter. Informanten fortalte også at Sandnes kommune var tydelige på at de ikke ønsket å øke det bebygde preget i strandsonen gjennom dette arbeidet, og søkte råd hos statsforvalteren i forhold til hvordan bestemmelsene burde formuleres for å hindre en økt bebyggelse i strandsonen (representant fra statsforvalteren). Planbestemmelsen som politikerne vedtok hvor det også ble tillat med fortetting, utdypes videre i underkapittel 7.6.

#### 7.3.5 Klima- og miljøplan for Sandnes kommune

I oktober 2020 ble Klima- og miljøplan for Sandnes kommune 2020-2035 vedtatt. I denne planen fremkommer det at en voksende befolkning fører til at behovet for rekreasjonsområder ved sjøen stiger, og at presset på strandsonen øker på grunn av veksten i kommunen og regionen. I planen presiseres det at det er viktig å se helhetlig på strandsonen og at denne ressursen må forvaltes i et langsiktig perspektiv.

Klima- og miljøplanen påpeker at bebyggelsen i strandsonen har stor virkning på landskapet og fører til privatisering. Det opplyses i planen at Sandnes kommune vil jobbe for å redusere nedbygging og privatiserende tiltak i strandsonen. I planen kommer det også frem informasjon om at behandling av reguleringsplaner og dispensasjoner i 100- metersbeltet praktiseres strengt i tråd med regelverket.

I planen oppstilles et eget mål for naturmangfold, viltforvaltning og fisk. I tilknytting til dette målet påpekes det at et oppdatert kunnskapsgrunnlag skal legges til grunn for forvaltning og planlegging. Det fremkommer også at det er gjennomført biologisk mangfolds registreringer, men registreringer er gamle og arealendringer er også gjort i etterkant av gjennomførte registreringer. Det presiseres i rapporten at det er et spesielt behov for å få kartlagt ålegrasforekomster, i tillegg til sårbare fugler og deres leveområder. Rapporten opplyser også at Sandnes kommune har en stor andel av lokalitetene for havørn i Rogaland. Det påpekes videre at det bare er noen få, små INON- områder igjen i kommunen og at alle er i tilknytting til

kysten. Både av hensynet til naturen, og av hensyn til friluftslivet presiseres det i Klima- og miljøplanen at det er viktig å ikke redusere INON- områdene og det opplyses videre at tiltak i strandsonen er en utfordring for de få inngrepsfrie områdene som er igjen.

I forhold til allmennhetens mulighet til opphold og ferdsel i strandsonen, men også som et bilde på graden av nedbygging i strandsonen vises det til Klima- og miljøplanens temakart for tilgjengelige badeplasser. Ut fra badeplass- symbolene som viser offentlige badesteder, som er vist på kartet i figur 10, er det relativt få steder hvor allmennheten har tilgang til sjøen og som er egnet for bading i Sandnes (Sandnes kommune, 2020e). Dette til tross for at strandlinje i «gamle» Sandnes er på hele 106,9 km, inkludert øyer (Sandnes kommune, 2010b).

#### 7.4 Medvirkning

I prosessen med fastsetting av byggegrensen ble det i hovedsak lagt opp til medvirkning fra befolkning og offentlige etater ved at forslaget til byggegrense langs sjøen ble lagt ut på høring to ganger. Det ble ikke arrangert folkemøte, men Sandnes kommune har et hytte- og friluftsforum som består av Sandnes hytteeierforening, Stavanger turistforening, Ryfylke friluftsråd og sentrale politikere. Prosessen med innføring av byggegrense og også den økte hyttestørrelsen har vært tema i dette forumet (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den første offentlige høringen av innføring av annen byggegrense langs sjø og reviderte bestemmelser for Kommuneplanen 2019- 2035 ble gjennomført våren/sommeren 2020. Høringen ble annonsert på kommunens nettsider, aviser og Facebook. I forbindelse med hovedføringen kom det inn 31 innspill fra private, hvor flere grunneiere stod bak noen av uttalelsene. Av offentlige etater uttalte Rogaland Fylkeskommune, Statsforvalteren i Rogaland og Fiskeridirektoratet seg til planen. Seks andre offentlige etater tok saken til orientering. Fra foreninger, lag og forum kom det inn tre uttalelser, en av disse uttalelsene var fra Forum for natur og friluftsliv Rogaland. Rådsmannen vurderte det til å være et stort engasjement i første høringsrunde og innspillene førte til noen justeringer av planen (Sandnes kommune, 2020d). I kapittel 7.5 presenteres utvalgte innspill fra høringsuttalelsene som var årsak til at den opprinnelige planen ble justert, og som belyser kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn i prosessen med fastsetting av byggegrensen. Justeringen som ble gjort førte til at planen ble lagt ut på tilleggshøring høsten 2020.

I forbindelse med tilleggshøringen fattet politikerne et vedtak for å sikre at involverte grunneiere fikk informasjon om prosessen, ved at administrasjonen sendte ut varsel om tilleggshøringen til alle grunneierne som hadde hytter som lå på sjøsiden av byggegrensen. Vanligvis er det den enkelte grunneier som må få med seg informasjon om saker som blir lagt ut på høring i forbindelse med kommuneplanarbeid (representant fra kommuneplanutvalget). Det kom inn 39 høringsuttalelser fra private, to uttalelser fra offentlige etater, samt fem offentlige etater tok saken til orientering i forbindelse med tilleggshøringen. I tillegg utalte Sandnes hytteeierforening og to hytte- velforeninger seg til saken.

Etter tilleggshøringen ble det ikke foreslått større endringer fra rådsmannen, men for tre områder ble grensen justert for å legge til rette for en bedre plassering av grensen i forhold til hytter. I disse tilfellene ble det vist til vurderinger som var gjort for tilsvarende fritidsboliger. I et tilfelle anbefalte rådsmannen at byggegrensen skulle fastsettes i reguleringsplan da det var

en pågående reguleringsplanprosess for det aktuelle området. Rådmannen opplyser i sluttbehandlingen av disse sakene at de hadde et lavt konfliktnivå og at grensejusteringen i liten grad gikk ut over strandsoneverdiene i de aktuelle områdene. Det ble avholdt et møte med statsforvalteren hvor det ble stadfestet at alle justeringene kunne innarbeides uten at de utløst ny høring. Statsforvalteren opplyste at endringene var innenfor det juridiske handlingsrommet kommunen har for å gjøre justeringer i sluttbehandlinger av planforslag (Sandnes kommune, 2020f).

#### 7.4.1 Høringsuttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet kom statsforvalteren med innspill under oppstarten da metodikken skulle utarbeides. I tillegg bidrog de også med juridiske avklaringer i forhold til byggegrense, hvor de også var i dialog med KMD i forhold til noen problemstillinger. Blant annet en uttalelse fra KMD, som gikk på hvilke krav innføring av byggegrense utløste i forhold til hvor godt utredet strandsonerinteressene skal være i området. Informanten opplyser at dette er en viktig rettesnor, men at det ikke er krav i loven om at man skal gå så dypt til verks som Sandnes kommune har gjort i sitt arbeid (representant fra statsforvalteren).

Gjennom høringsuttalelsen til innføring av byggegrense i Sandnes berømmer statsforvalteren Sandnes kommune for innsatsen og arbeidet som er gjennomført med bakgrunn i konkrete vurderinger av strandsoneverdiene jf. pbl. § 1-8 (Sandnes kommune, u.å.-e). Videre i høringsuttalelsen ble mer konkrete temaer påpekt, men representanten fra statsforvalteren påpekte at de to høringsuttalelsene deres ikke omhandler veldig tunge saker. En medvirkende årsak til dette var veiledningen de bidrog med på et tidlig tidspunkt i prosessen (representant for statsforvalteren).

Fra høringsuttalelsen påpeker statsforvalteren at alder og nivå på kartleggingen og informasjonskildene som er lagt til grunn må være oppdatert. Det ble blant annet påpekt at ett INON- område ved Ådnøy ikke lenger var registrert som INON- område og at en registrert slåttemark innenfor delområde Selvik ikke var hensyntatt. I tillegg fremmet statsforvalteren flere faglige råd til konkrete vurderingen av planen. Blant annet ble det fremmet faglig råd i forhold til byggegrense i grønnstruktur, overskrifter i forhold til bestemmelser og at byggegrensen ble tegnet ut i sjø rundt område for småbåthavn i Hommersåk sentrum. Statsforvalteren påpeker at byggegrensen kun gjelder for strandsonen frem til vannkanten og at det gir uheldige signaler som kan oppfattes som at det kan foretas utfylling i sjø på det aktuelle området. Rådmannen skriver i sitt tilsvarende svar at byggegrensen var satt bevisst i sjøen for å opprettholde muligheten til å utvide småbåthavnen Ri5, men at grensen ble justert etter dialog med statsforvalteren fordi etablering av småbåthavnen ikke ville kreves dispensasjon for tiltak i sjø (Sandnes kommune, u.å.-e).

#### 7.4.2 Høringsuttalelse fra Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune opplyser i sin høringsuttalelse at de anså kartleggingen og vurderingen som er gjort som gode. De påpeker likevel at byggegrensen flere steder kunne vært langt lengre unna sjøen enn det planen legger opp til. I uttalelsen påpeker fylkeskommunen at uforholdsmessig store areal kommer på byggesiden av byggegrensen når den ble trukket ut til hytter som ligger nært sjøen. Dette utdypes i underkapittel 7.5.1.

Fylkeskommunen vurderer også byggegrensen til ikke å ta nok hensyn til natur i området. I uttalelsen skriver fylkeskommunen:

*«Det er gjort gode kartlegginger knyttet til enkeltverdier som finnes i offentlige databaser, men den verdien det samlede økosystemet i 100- metersbeltet utgjør er ikke tillagt vekt. Strandsonen utgjør leveområde for mange arter som holder til bare der, og de samlede inngrepene kartleggingen viser understreker at strandsonen i Sandnes er under sterkt press»*

Videre påpekes det i uttalelsen at det gis inntrykk av at strandsoneverdiene primært handler om friluftsliv, og det presiserer at dette er en for snever tolkning. Samt at det kommer tydelig frem av arbeidet at Sandnes allerede har «forbrukt» svært mye strandsoner. Fylkeskommunen viser også til at kommunen har gjort et godt og grundig kartleggings- og oppdateringsarbeid i sammenheng med flere forhold tilknyttet fritidsbebyggelse de senere årene. Fylkeskommunen forutsetter at dette arbeidet leder til at eventuelt nye områder for fritidsbebyggelse ikke lokaliseres langs sjøen.

I dokumentet som oppsummerer høringsuttalelsene skriver rådmannen i forhold til fylkeskommunens uttalelse:

*Rådmannen viser til at arbeidet i stor grad handler om å skape forutsigbarhet i arealene som har hatt bebyggelse over lang tid, og som har hatt formål som fritidsbebyggelse i flere kommuneplaner. Kun en liten del av strandsonen er fortsatt uberørt og tilgjengelig for allmenheten. Rådmannen vil derfor være restriktiv med å tillate nye hytteområder i 100- metersbeltet, i tråd med styrket vern av strandsonen».*

#### 7.4.3 Høringsuttalelse fra Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet opplyser at interessene de er satt til å ivareta i planleggingen i første omgang ikke vil berøres særlig negativt av innføring av byggegrensen. Men det påpekes at erfaringsmessig vil planer om bolig- og fritidsbolig nær sjø ofte utløse ytterligere ønsker og behov, slik som tilkomstmuligheter, båtplasser, brygger, badeplasser og V/A- tilknytning i sjøområder. Det utdypes at dette ofte vil bety et større press på arealer, også i sjø, samt allmenne interesser og miljøpolitiske utfordringer. Fiskeridirektoratet opplyser at de ikke kan se at kommunen har vurdert slike virkninger av planforslaget særlig grundig og balansert og savner en grundigere beskrivelse og vurderingen av planens virkning og miljøverdier og andre interesser i sjø.

Fiskeridirektoratet påpeker videre at planforslaget kan medføre store skritt i forhold til en «bit for bit» utvikling mot et uønsket og lite bærekraftig totalresultat, hvor blant annet marine naturtyper i økende grad forringes. Det vises også til at det savnes en bredere og mer balansert vurdering av allmenne interesser. Etablering av utleieenheter ville kunne sørget for at flere kunne fått muligheten til økt livskvalitet i forhold til økt livskvalitet for de tross alt få som kan eie en sjønær hytte. Det vises til SPR punkt 6.2, som oppstiller retningslinjer til områder hvor bygging og lanskinsngrep skal unngås av hensyn til verdiene som inngår i strandsoneverdiene jf. pbl. § 1-8. I tillegg vises det til Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019- 2023 som blant annet påpeker at: «Det er viktig for regjeringen at utvikling av bolig-,

*fritidsbolig- og næringsområder i kystsonen ses i sammenheng med natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser»*

I forhold til Fiskeridirektoratets uttalelse påpeker rådmannen i dokumentet som oppsummerer høringsuttalelsen at det vises til dialogen med statsforvalteren og metodikken som er brukt andre steder i landet for tilsvarende kartlegging. Samt at vurderingene som er gjort er gjennomført med utgangspunkt i SPR og plb. § 1.8 og utdyper ikke uttalelsen fra Fiskeridirektoratet ut over dette.

#### 7.4.4 Allmenhetens interesser og søkelyset på bevaring av naturmangfold

I høringsuttalelsen fra Forum for natur og friluftsliv (FNF) påpekes betydningen av strandsonen for allmenheten samt viktigheten av å bevare resterende naturverdier og planteliv. Regionale myndigheter er også opptatt av hvordan Sandnes kommune følger opp nasjonale målsettinger for strandsoneforvaltningen, som nevnt tidligere påpekte både statsforvalteren, fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet dette.

Av de 31 høringsuttalelsene fra privatpersoner i hovedhøringen gjelder alle private hytteinteresser. I tilleggshøringen gjelder en av de 39 private høringsuttalelser betydningen av ivaretagelse av strandsoneverdiene og at dette er et område verdt å bevare både for naturmangfoldet og allmennheten. I presentasjonen av høringsuttalelsene valgte kommunen å påpeke at dette var den eneste private uttalen med dette fokuset (Sandnes kommune, u.å.-e).

Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen påpeker at det hadde vært en styrke med flere slike uttalelser og at det ville gitt mer balanse i hvordan sakene behandles politisk. *«Det blir tyngre for kommunen å målbære ansvaret alene, når hovedfokuset i så og si alle uttalelsene fremmet av private gjelder hytteinteresser»*. Informanten uttaler videre at diskusjonen hadde hatt godt av en større bredde. Informanten påpeker at koronasituasjonen kan ha hatt konsekvenser for allmennhetens engasjement ved at det har vært vanskeligere å arrangere folkemøter og få ut informasjon (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen påpeker at allmennheten uttaler seg gjennom FNF (representant kommuneadministrasjonen). Dette er et samarbeidsforum hvor flere natur- og friluftorganisasjoner i fylket er tilsluttet. Totalt representerer FNF Rogaland omtrent 60 000 medlemmer (Sandnes kommune, u.å.-e). Informanten påpeker at det ble lagt stor vekt på hva hver enkelt hytteeier mener, men det store flertallet som FNF representerer blir bare en liten stemme. Informanten sier: *«Vi var ikke flinke til å løfte frem bekymringen fra allmennheten som faktisk kom der»*. Videre utdyper informanten at det kanskje ikke er en fordel at organisasjonene står samlet bak en uttale. De ville kanskje fått større gjennomslag i å fremme sine synspunkter dersom det ble sendt 10 uttalelser, men dette er også et kapasitetsspørsmål i organisasjonene (representant fra kommuneadministrasjonen).

## 7.5 Innspill fra høringene som førte til justering av byggegrensen

### 7.5.1 Store «sprang» i byggegrensen

Et moment som både statsforvalteren og fylkeskommunen påpeker i første høringsrunde var at byggegrensen var lagt slik at det ble store sprang i byggegrensen mellom hytter som lå nær sjøen og hytter som lå lengre inn i terrenget Dette fører til at store «mellomareal» kommer på «byggesiden» av byggegrensen (figur 10). I høringsuttalelsen ble det påpekt at kommunen

burde tilpasse grensen til eiendommene som ligger nær sjøen ved å tegne en grense som et «frimerke» rundt hytten. En unngår da at store areal uhensiktsmessig kommer på «byggesiden» av byggegrensen (Sandnes kommune, u.å.-e). Det ble foretatt en justering av byggegrensen for flere delområder, eksempel på justeringen er vist i figur 9 med et utsnitt av kart over Usken.



Figur 10: Opprinnelig forslag av inntegnet byggegrense med rød stiplet linje. Grønn linje markerer 100-metersbeltet (Sandnes kommune, u.å.-c).



Figur 9: Justert forslag, hvor rød stiplet linje er tegnet som et "frimerke" rundt hyttene som ligger nærmest sjøen (Sandnes kommune, u.å.-c).

### 7.5.2 Regulerte, urealiserte hytter i 100-metersbeltet

I forbindelse med hovedhøringen kom det flere uttalelser fra private som gjaldt regulerte, men urealiserte hytter. I kommunens brev angående oppsummering etter offentlig høring og nytt revidert forslag datert 22.09.2020 opplyses det at rådmannen foreslår en rekke mindre justeringer og at forslaget til revidert grense i større grad tar hensyn til vedtatte reguleringsplaner, hvor ikke alle hyttene er realisert.

I uttalelsene fra tomteeierne er det lagt vekt på at tomtene ble kjøpt på grunn av muligheten til å realisere reguleringen og bygge hytte. I disse sakene valgte rådmannen å legge vekt på intensjonen i vedtatt og godkjente reguleringsplaner. Denne endringen medførte at omtrent 20 regulerte, men ubebygde hytter fikk justert byggegrense slik at de kan bygges gjennom ordinær saksbehandling og i tråd med kommuneplanens bestemmelser (Sandnes kommune, 2020a). Som nevnt i underkapittel 7.1.5 i denne oppgaven gjelder dette temaet hvor Stortinget vedtok å følge Sivilombudsmannens avgjørelse om at eldre planer uten byggegrense ikke kan gå foran byggeforbudet i strandsonen.

Den ene representanten fra kommuneadministrasjonen fortalte at dette temaet om å bygge på regulerte ubebygde tomter førte til en faglig diskusjon i plangruppen. Informanten påpekte og at de stod ovenfor vanskelige vurderinger i forhold til å kunne si at en utvidelse i bakkant av eksisterende hytte ville gi veldig store konsekvenser for strandsoneverdiene. Men å bygge på



en tomt som ikke er bebygd gir et terrenginngrep, det gir landskapspåvirkninger ved at området fremstår mer bebygd og privatiserer ett ubebygd område. Informanten utalte:

*«Jeg tenker at å tillate hytter som ikke er bygd, utfordrer strandsoneverdiene i all hovedsak. Ved å tillate dette, tar man av strandsoneverdiene. Å hindre utbygging av regulerte tomter vil være inngrep i forhold til eiendomsrett, men jeg tenker at vårt faglig arbeid var å avklare om en utbygging ville være i strid med strandsoneverdiene. Noen plasser synes jeg det var betydelige strandsoneverdier på de innregulerte tomtene. Ofte er de tomtene som ikke er bebygd på tomter som er ganske bratte. Det er en grunn til at de ikke er bygd, og det vil kreve mye terrengbearbeidelse å bygge der. Det kan gjøre slike saker ekstra konfliktfylt»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen påpeker at det nok hadde sett annerledes ut dersom dette hadde involvert mange tomter. Informanten tror også at det ville vært utfordrende å oppheve vedtatte reguleringsplaner i Sandnes på bakgrunn av byggegrensen. Hadde man plassert byggegrensen i bakkant av tomtene, ville det blitt veldig vanskelig å få bygge der. Informanten tilføyet at kommunen ønsker flere regulerte områder og det er et poeng å løfte frem områdene som er regulert, informanten uttaler: *«Når man ønsker reguleringer, må man passe seg for å undergrave vedtatte reguleringsplaner»* (representant fra kommuneadministrasjonen).

I statsforvalterens hørings svar til tilleggshøringen understrekes det at byggegrensen skal legge premiss for fremtidig arealbruksvurderinger og eldre reguleringsplaner ikke bør være avgjørende for hvor byggegrensen skal gå. Statsforvalteren uttrykker forståelse for at kommunen ønsker å følge eldre reguleringsplaner, men mener at kommunen bør vurdere å justere grensen tilbake til opprinnelig forslag. Det påpekes også at det ligger til kommunens utredningsplikt å vurdere i hvilken grad eldre reguleringsplaner fremdeles gir uttrykk for ønsket arealbruk ved endring eller rullering av kommuneplan. Det er ikke fremmet innsigelse eller faglig råd i statsforvalterens høringsuttalelse til dette vedtaket (Sandnes kommune, 2020d).

Rådmannens kommentar til statsforvalterens høringsuttalelse følger av oversikten som kommunen utarbeidet etter høringen. Rådmannen skriver i dette dokumentet at de er innforstått med at enkelte av de eldre reguleringsplanene sannsynligvis ville fått en annen innretning dersom de ble fremmet i dag, men legger til grunn at det lave antallet nye hytter dette gjelder for, og den allmenne rettsoppfatningen om vedtatte, gjeldende reguleringsplaner veier tungt. Rådmannen skriver videre at det bør være en høy terskel for å oppheve vedtatte og gjeldende reguleringsplaner som privatpersoner har lagt til grunn for investeringer, arveoppgjør og planer (Sandnes kommune, 2020g).



Figur 11: Utsnitt fra kart over Ådnøy. Eksempel på hvordan byggegrensen ble lagt for å legge til rette for at en regulert, men ubebygd tomt kan bygges (Norkart AS, 2021).

Informanten fra kommuneadministrasjonen viste til et område på Ådnøy i denne forbindelse, hvor det er innregulerte tomt, men urealisert hytte. Byggegrensen ble lagt slik at det er anledning til å realisere en hytte i dette området (representant fra kommuneadministrasjonen). Figur 11<sup>7</sup> viser hvordan byggegrensen ble lagt, for at tomten skulle kunne bygges. Den gule sirkelen viser hvordan det regulerte arealer er markert i eldre plankart, rektangel markert med rød linje er oppmålt eiendom. (Området som er oppmålt er tilpasset terrenget og samsvarer derfor ikke direkte med den gule sirkelen). Den grønne linjen er byggegrensen, som er trukket ned mot sjøen, slik at det blir et «kakestykke» innenfor den gule sirkelen og innenfor eiendomsgrensen. En hytte vil kunne realiseres i henhold til byggegrensen innenfor «kakestykke- arealet». Avstand fra sjøen til byggegrensen og videre til 100- meters grensen er vist med den blå linjen.

## 7.6 Hensynsoner og planbestemmelser

### 7.6.1 Hensynsoner

Hensynssoner ble innført i plan- og bygningsloven av 2008 og kan være et virkemiddel for å synliggjøre spesielle hensyn og forhold i et område (Holth & Winge, 2017) Gjennom plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav c gis planmyndigheter adgang til å opprette hensynssoner blant annet på bakgrunn av «...bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelser av interesser». I utgangspunktet kan det kun gis retningslinjer i henhold til bokstav c, men i forhold til randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det gis bestemmelser (Holth & Winge, 2017).

Det er ikke benyttet hensynssoner i kommuneplanen for områdene avsatt til fritidsbebyggelse for å ivareta naturverdier. Representanten fra kommune administrasjonen påpeker at hensynssoner er noe en kunne ha utforsket mer og at det kan bli aktuelt i del 2 av prosessen, hvor en som nevnt tidligere skal fastsette byggegrense i LNF-spredd områder og arealene i strandsonen som ligger i «gamle» Forsand kommune (representant fra kommuneadministrasjonen).

### 7.6.2 Planbestemmelser

Kommuneplanen er i utgangspunktet en grovmasket plan, men plan- og bygningsloven åpner for muligheten til å fastsette bestemmelser som er forholdsvis detaljerte (Holth & Winge, 2017). Jf. pbl. § 11-6 er bestemmelser til kommuneplanens arealdel rettslig bindende og i henhold til § 11-9 kan det fastsettes bestemmelser til blant annet byggegrenser (Plan- og bygningsloven, 2008).

Sandnes kommune har benyttet seg av muligheten til å fastsette bestemmelser forbindelse med innføringen av annen byggegrense langs sjøen. Utgangspunktet til kommuneadministrasjonen var at en ikke ønsket fortetting i områdene bak byggegrensen i 100-metersbeltet. Administrasjonen la frem et forslag med planbestemmelse om at fortetting måtte skje utenfor 100- metersbeltet, men dette ble endret i den politiske behandlingen (representant fra kommuneadministrasjonen). I kommuneplanens bestemmelse ble det i punkt

---

<sup>7</sup> I det opprinnelige kartet er byggegrensen tegnet med grå stippet linje, den er tydeliggjort med grønn linje i denne oppgaven. Blå linje som viser avstanden fra sjøen, er inntegnet i for denne oppgaven og viser ikke på opprinnelig kart.



2.4.5. innført bestemmelse om at det tillates ny fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet i tråd med reguleringsplan. Det presiseres at det ved utarbeidelse av ny reguleringsplan innenfor 100-metersbeltet skal tas særlig hensyn til allmennhetens tilgang og landskapsbildet (Sandnes kommune, u.å.-b). Representanten fra administrasjonen opplyse at denne bestemmelsen medfører at man er i en annen situasjon i forhold til konsekvenser for strandsoneverdiene enn det som var administrasjonens utgangspunkt, representanten uttaler: «*En ting er å utvide eksisterende hytter, en annen ting er å tillate ny bebyggelse i disse områdene*». (representant fra kommuneadministrasjonen).

Den andre representanten fra administrasjonen mente det var akseptabelt å legge byggegrensen der de gjorde når utgangspunktet var at det ikke skulle fortettes i området mellom byggegrensen og 100-metersbeltet. Når politikerne endret bestemmelsen slik at det også kan fortettes med nye hytter i området bak byggegrensen, mente informanten at konsekvensen kan bli kjempestor ved at en slipper på store arealer med økt utbyggingspress. Bestemmelsen innebærer som nevnt et krav om at fortettingen må skje gjennom reguleringsplan hvor strandsoneverdiene skal vurderes, representanten påpeker at det kan bli vanskelig å si at en ikke kan bygge bak byggegrensen, når en har fastsatt byggegrense (representant fra kommuneadministrasjonen).

I høringsuttalelsen fra statsforvalteren gis det faglig råd som presiserer at det bør legges inn overskrift for avsnittene i punkt 2.4.5. for å tydeliggjøre hva som er tillatt for erstatnings- og tilbygg til allerede etablert bebyggelse og hva som gjelder for nye tiltak og fradeling (Sandnes kommune, u.å.-e). Ut over dette tas det ikke opp andre momenter ved bestemmelsen i høringsuttalelsen. Representanten fra statsforvalteren fortalte at de var involvert i bestemmelsen som administrasjonen foreslo om å ikke tillate fortetting, men at de ikke fremmet innsigelse til bestemmelsen som politikerne vedtok, informanten fortalte at:

*«En byggegrense er en byggegrense for alle bygninger, og den kan ikke spesial designes og si at denne byggegrensen gjelder ikke for nye hytter. Det kan du ikke gjøre, det fikk vi en avklaring på fra KMD. Heldigvis har man dette reguleringskravet som kan forhindre ny bebyggelse. Selv om kommunen nok hadde ønsket å ha en hjemmel for å avslå, men det fikk de ikke gjennom»* (representant fra statsforvalteren).

Det er også gitt bestemmelser om tillatte hyttestørrelser, størrelser på bod og terrasser, disse bestemmelsene ble fastsatt da Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 ble vedtatt og er nevnt i underkapittel 7.1.3 i denne oppgaven (Sandnes kommune, u.å.-b).

## 7.7 Forventninger til effekten av fastsetting av annen byggegrense

Som nevnt i kapittel 1.3 ønsket Sandnes kommune å fastsette en byggegrense som ivaretar hensynene bak byggeforbudet i 100- metersbeltet langs sjø. Samtidig som de ønsker å ivareta hensynet til en balansert utviklingsmulighet i byggeområdene, og ønsker en planmessig forvaltning av byggesaker. I rapporten «*Byggegrense langs sjø i Sandnes*» skriver kommunen at kartleggingsarbeidet som er gjennomført ved fastsetting av byggegrensen, og innføring av denne i kommuneplanen vil gi et mer forutsigbart og ressurseffektivt forvaltningsregime. Søknad om tilbygg og påbygg på hytter i 100- metersbeltet som ligger innenfor byggegrensen kan vurderes gjennom ordinær søknadsbehandling (Sandnes kommune, 2020c).

På bakgrunn av dette vil det være interessant å undersøke hvilke forventede effekter informantene har til fastsetting av byggegrense. Informantene fikk spørsmål om de mente fastsetting av byggegrensen innebærer en innstramming eller liberalisering. I tillegg til hvilke tanker de hadde om behovet for dispensasjoner i strandsonen etter at byggegrensen er innført og hvordan den etaten informanten representerer vil forholde seg til dette. I forhold til dette uttalte den ene representanten fra statsforvaltning følgende:

*«Det er per definisjon en liberalisering. Det er en villet liberalisering, men også forståelig liberalisering. Vi har jo selv anbefalt at de legger inn byggegrense i det som allerede er utbygde områder for å unngå dispensasjonsbehandling som det ikke er stor mening med. At man bygger på en hytte som ligger i et byggeområde er kanskje ikke så farlig og da er det greit å slippe dispensasjonsbehandlingen rett og slett»* (representant fra statsforvalteren).

Den andre informanten fra statsforvalteren mente at byggegrensen vil føre til en mer forutsigbar styring av hvordan en forvalter utbygging på fritidseiendommene. *«Det blir mer forutsigbart, utbyggere kan slå opp i kommuneplanen og se hvilke rammer en har for fremtidig utbygging»*. Informanten påpekte videre at byggegrensen fører til mindre byråkrati, fordi en har et visst handlingsrom gjennom kommuneplanbestemmelsene. Informanten uttalte:

*«Om det blir en innstramming eller liberalisering er jeg usikker på. En skal jo huske på at når en har fastsatt disse bestemmelsene som gir et visst handlingsrom for utbyggerne og som i stor grad bygger på innspill fra grunneierne. Det bygger jo også til dels på et politisk ønske om få et slikt handlingsrom. Så jeg er ikke overbevist om at det innebærer en innstramming og det er ikke sikker om det er det som var kommunens sin intensjon heller»* (representant fra statsforvalteren).

I forhold til behovet for dispensasjon påpekte informanten at lovverket og retningslinjer legger opp til et strengt regime i utgangspunktet, og uttalte:

*«Selv om vi ønsker at planen skal følges så er det jo en rettighet å søke om dispensasjon, hvis kommunen ønsker dette må det opp til en saklig vurdering. Jeg tenker vi vil være kritiske til tiltak i strandsonen som krever dispensasjon, men vi vil samtidig være obs på at det skal bero på en helt konkret vurdering i den enkelte sak»*.

Representanten uttalte videre at når man har lagt innen en byggegrense er den veldig definert, mer definert en det generelle byggeforbudet i 100- metersbeltet. Kommunen har tatt stilling til hvor byggegrensen gjelder. I de tilfeller man søker om noe som er i strid med byggegrensen vil det være en enda høyere terskel for å få dispensasjon fordi planen er ny og det er et helt konkret kommunalt skjønn som er utøvd når man har satt byggegrensen (representant fra statsforvalteren).

Informanten fra fylkeskommunen uttalte at innføring av byggegrensen vil føre til en større ryddighet, hvor en får regler som gjelder og som må følges. Informanten påpekte at det var forholdsvis mange dispensasjonssaker i Sandnes. Informanten mente at man vil få større hytter fordi det er blitt en generell regel i kommunen, og reguleringsplaner kan fort bli oppdatert for

større utbygginger. Informanten mente også at man har sikret de viktigste arealene i strandsonen gjennom innføring av byggegrensen (representant fra fylkeskommunen).

Begge informantene fra kommuneadministrasjonen påpekte at innføring av byggegrensen vil føre til en liberalisering. Hvor den ene informanten uttaler at en både kan bygge ut, uten at man trenger dispensasjon og en åpner for ny regulering i 100- metersbeltet. Informanten påpekte at man samtidig kanskje fått bort de verste sakene. Fordi det blir en innstramning for områdene som ligger utenfor byggegrensen. I forhold til behovet for dispensasjoner viste informanten til at byggegrensen er en ganske detaljert linje og informanten mente at kommunen vil forholde seg til denne linjen. Informanten trodde at søknader om utbygging i området mellom byggegrensen og sjøkanten vil behandles strengt, men informanten fortalte også at plangruppen hadde diskutert ulike scenarier. For eksempel dersom det søkes om å bygge en erstatningshytte litt større, mot at den flyttes litt lengre unna sjøen. Informanten så det som sannsynlig at det fortsatt ville være aktuelt å vurdere saker som gjald utbygging på sjøsiden av byggegrensen, men påpekte at man da har et mye større grunnlag til å sette vilkår. Informanten fortalte også at en trolig vil få bygge på dersom en for eksempel sanerer direkte utslipp av avløp til sjø, og at det også tillates å bygge på et bad i slike tilfeller.

Dette ble også uttrykt av kommunepolitikeren som refererte til møter med statsforvalteren i oppstartsfasen av prosjektet. Hvor det ble diskutert hvor strengt man ville behandle en dispensasjonssøknad om å få bygge på et bad i bakkant av en hytte som ligger i sonen mellom byggegrensen og sjøkanten. Informanten opplyser at de fikk forståelse av at det ville være en viss romslighet når det gjelder å legge til rette for å ivareta miljømessige forhold og legge til rette for bad på hyttene. Informanten fra kommuneplanutvalget uttalte videre:

*«Nå er det noen retningslinjer som ligger der og jeg håper og tror at de er såpass romslige og fornuftig satt at de i hovedsak vil gi en større legitimitet i befolkningen om at sånn er det. Med tanke på dispensasjoner vil kommunen forholde seg til det som alle dispensasjoner der fordeler og bakdeler skal veies opp mot hverandre, så skal det være en overvekt av fordeler hvis du skal få innvilget. I hvor stor grad det vil komme søknader om dispensasjoner og hvilken type dispensasjoner det søkes om, er jeg usikker på. Hvis det er snakk om å utvide syv m<sup>2</sup> med bad tror jeg det er en side, det er noe annet hvis du søker om å bygge på 40m<sup>2</sup> ned mot sjøen»* (representant fra kommuneplanutvalget).

Informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at det vil være enklere å få utvidet hyttene i tråd med kommuneplanens bestemmelser om størrelse på hytter, men viste også til forvaltningen var, hvor man gjerne fikk disse dispensasjonssøknadene innvilget. Informanten påpekte at forskjellen vil være at man slipper omfattende prosesser og dyre søknad, informanten uttalte:

*«Så ja, du kan si man får en liberalisering, men den største grunnen til det er egentlig at kommuneplanen har tillatt økte størrelser og det igjen førte til et mer praktisk behov for å gjøre denne øvelsen».*

Informanten viste videre til saksutredningen hvor det står at dette vil få en økt privatisering og at det vil gå ut over allmennhetens tilgang og at det vil ha noe negativ effekt. Informanten utdypet videre at dette gjelder områder som i kommuneplanen har vært avsatt til utbygging i

mange år og det har vært en forventning om at man skal få lov til å håndtere hytten i tråd med det. Informanten utdypet dette:

*«Jeg vil si at planen nå er mer oppdatert, det er større forståelse for forvaltningen når man har gjort dette. Men jeg vil si det har gått på bekostning av strandsoneverdiene, men hvor mye er vanskelig å vurdere. Fordi det er vanskelig å måle konsekvensene. Jeg tror det vi får større konsekvens hvis man tilrettelegger for mange nye hytter og konsekvensen av det har jo ikke dette arbeidet tatt inn over seg, når det kom inn i en sånn politisk sving, at man også vil kunne åpne for det».*

Representanten viste til at man ikke vet konsekvensen av det politiske vedtaket om å tillate fortetting, men at grunnen til at det nesten ikke er noen regulerte områder er fordi hytteeiere ikke blir enige. Mange hytteeiere ønsker god avstand rund hytten og ønsker ikke nye hyttenaboer, andre ønsker å tjene penger på fortetting. Informanten uttalte:

*«Jeg er ikke så redd for at det skal bygges fullstendig ned, det er naboene alt for uenige om. Men det er viktigere å ivareta allmennhetens tilgang til disse badeplassene som er igjen og særlig viktige naturområder. Det tror jeg blir jobben fremover og løfte frem de verdiene som er igjen, og bevare de best mulig» (representant fra kommuneadministrasjonen).*

## 8 Diskusjon

De empiriske funnene presentert i kapittel 7 drøftes i dette kapitlet og ses i sammenheng med teorien som det er redegjort for i kapittel 4, samt tidligere forskning i kapittel 3 og lovgivningen presentert i kapittel 2. Kapitlet inndeles hovedsakelig etter problemstillingene, men kapittel 8.1 er inkludert i tillegg fordi temaet anses som svært viktig å diskutere i forhold til oppgavens kontekst.

### 8.1 Årsaken til innføring av annen byggegrense langs sjøen

For å få en god forståelse av prosessen med innføring av byggegrensen, ble det innledningsvis i intervjuene spurt om informanten visste hvorfor Sandnes kommune benyttet seg av adgangen i pbl. § 1-8 tredje ledd, og fastsatte annen byggegrense langs sjøen i kommuneplanens arealdel. Det var samsvar blant informantene om at dette handlet om å redusere antallet dispensasjonssøknader. Denne årsaken sammenfaller også med funnene til Nesland (2013), som fant ut at dette også var en av motivasjonene for at Tvedestrand kommune innførte annen byggegrense langs sjøen.

Representantene fra kommuneadministrasjonen viste til bestemmelsen om å tillate større hytter i kommunen som den utløsende årsaken til at en så behov for å redusere antall dispensasjonssøknader. Bestemmelsene om hyttestørrelser i kommunen ble som nevnt tidligere vedtatt i 2019 i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen. Før hyttestørrelsen i Sandnes kommune ble endret var tillatt hyttestørrelse i 100-metersbeltet opp til 60m<sup>2</sup>. Dersom hytten hadde innlagt vann og avløp var tillatt hyttestørrelse 70m<sup>2</sup>, og i tillegg var det tillatt å ha bod på 14m<sup>2</sup>. Rådmannen la frem et moderat forslag for å være på høyde med sammenlignbare kommuner om å tillate hytter på 76m<sup>2</sup> med bod på 14m<sup>2</sup>. I behandlingen av kommuneplanen vedtok politikerne å tillate hytter på opp til 100m<sup>2</sup> med bod på 20m<sup>2</sup> i 100-metersbeltet i områder avsatt til fritidsbebyggelse. Statsforvalteren fremmet innsigelse til dette, og i det etterfølgende meklingsmøtet ble det enighet om at tillatt hyttestørrelse inkludert bod i 100-metersbeltet i områder avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel skulle være 100m<sup>2</sup> og utenfor 100-metersbeltet 130m<sup>2</sup>. I LNF-områder ble det enighet om tillatt hyttestørrelse i strandsonen på 90m<sup>2</sup> og 120m<sup>2</sup> utenfor 100-metersbeltet (Fylkesmannen i Rogaland, 2019)<sup>8</sup>.

Kommuneadministrasjonen skal gjennomføre en faglig vurdering før rådmannen legger frem forslag for bystyret. Forslaget fra rådmannen om tillatt økt hyttestørrelse i 100-metersbeltet i områder avsatt til fritidsbebyggelse må kunne sies å være en beskjeden økning sammenlignet med vedtaket flertallet av politikerne fattet. I en artikkel fra 2018 skriver Stavanger Aftenblad om et informasjonsmøte som ble arrangert for hytteeierne i Sandnes kommune, hvor blant annet hyttestørrelsen var et tema. Her kommer det frem at hytteeierforeningen ønsket at det

---

<sup>8</sup> I meklingsprotokollen står det at tillatt hyttestørrelse i 100-metersbeltet i LNF- områder og byggeområde fritidsbebyggelse skal være retningslinjer. I kommuneplanens bestemmelser er hyttestørrelser i områder avsatt til fritidsbebyggelse fastsatt som bestemmelser. Det er derfor ikke samsvar mellom meklingsprotokollen og kommuneplanen på dette punkt der de aktuelle føringene er innarbeidd som bestemmelser i kommuneplanen. Dette er også drøftet med representant fra statsforvalteren. Representanten har samtidig lagt til at det sannsynligvis har mindre praktisk betydning hvorvidt de aktuelle føringene for hyttestørrelse innenfor avklarte byggeområde, er definert som bestemmelser eller retningslinjer.

skulle tillates en hyttestørrelse på 130m<sup>2</sup> og bod på 20m<sup>2</sup>, og at denne hyttestørrelsen skulle gjelde både områder avsatt til fritidsbebyggelse og i LNF-områder (Olsen, 2018). Vedtaket flertallet av politikerne fattet da kommuneplanen ble behandlet var mer i tråd med hytteeierne ønske, enn rådmannens forslag. Dette viser at flertallet av politikerne har vektlagt hytteeierne ønske, og nedprioritert kommuneadministrasjonens faglige vurdering av hensynet til strandsoneverdiene.

I denne sammenheng mener jeg det er interessant å vise til en sak fra tidligere Nøtterøy kommune<sup>9</sup> fra 2015, hvor kommunen vedtok en bestemmelse som tillot utvidelse til 90m<sup>2</sup> for alle hytter i 100- metersbeltet i områder regulert til LNF- spredt område. Statsforvalteren og fylkeskommunen i tidligere Vestfold fremmet innsigelse til bestemmelsen, på bakgrunn av at en mente bestemmelse var i strid med pbl. § 1-8 første og annet ledd. I tillegg til punkt 5.2 i SPR<sup>10</sup> i strandsonen, hvor det står følgende: «*Kommunen bør i kommuneplanen etter en konkret vurdering innføre bestemmelser for størrelse og standard av eksisterende fritidsboliger i strandsonen*» (Regjeringen, 2011). Det ble også vist til en avgjørelse fra Miljøverndepartementet fra 2012 angående en lignende bestemmelse i kommuneplan for Nøtterøy. Partene ble ikke enige i meklingsmøtet og saken ble sendt til KMD for endelig avgjørelse. KMD fastholdt tidligere vurdering og påpekte at en forutsetning for å gi bestemmelser om størrelse på fritidsboliger i 100- metersbeltet langs sjø, er at det er foretatt en konkret vurdering jf. punkt 5.2 i SPR. Det ble videre presisert at generelle bestemmelser bare bør gis for avgrensede områder og etter en grundig vurdering av interessene i området. Det ble vist til at bestemmelsen som ble vedtatt i Nøtterøy ikke ble vurdert opp mot interessene som skal ivaretas i 100-metersbeltet. Det endelige vedtaket, etter at KMD behandlet saken, ble dermed at bestemmelsen om tillatt størrelse ble omgjort til en retningslinje og at søknader om å øke hyttestørrelsen fortsatt må dispensasjonsbehandles (Regjeringen, 2016).

Et skille mellom de to sakene for kommunene Nøtterøy og Sandnes, er at Nøtterøy ligger i sone 1 i SPR, hvor strandsonevernet skal håndheves strengere enn i Sandnes, som ligger i sone 2. Saken i Nøtterøy omhandler også LNF- spredt områder, men denne oppgaven er avgrenset til å omfatte områder avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Jeg mener likevel det er interessant å se på KMDs uttalelse i saken i Nøtterøy, hvor KMD påpeker at en generell planbestemmelse for utvidelse av hytter bare bør gis for avgrensede områder og etter en grundig vurdering av interessene i området. I henhold til formuleringen i retningslinjen som KMD viser til i SPR 5.2 er det, slik jeg tolker det, ikke gjort en «*konkret vurdering*» av kommunepolitikere i Sandnes når tillatt økt hyttestørrelse ble vedtatt. Ei heller i resultatet av «forhandlingen» mellom kommunen og statsforvalteren i meklingsmøtet. I meklingsmøtet handlet det om å komme frem til en hyttestørrelse som begge parter kunne akseptere, men den konkrete vurderingen som SPR legger opp til, og som KMD begrunner uttalelsen sin med i Nøtterøy-saken uteblir. Jeg tenker dette er en svakhet ved måten man har kommet frem til de gjeldende bestemmelsene for tillatt hyttestørrelse i Sandnes kommune. Jeg stiller også spørsmål ved om måten man innførte bestemmelsen for hyttestørrelsen på, er i tråd med lovgivers intensjon i forhold til strandsonevernet og retningslinjene i SPR. Dersom man hadde

---

<sup>9</sup> 1.1.2018 ble Nøtterøy og Tjøme kommune slått sammen til Færder kommune

<sup>10</sup> SPR 5.2 gjelder for sone 1, men den samme retningslinjen står i punkt 6.2 for sone 2.

gjennomført en konkret vurdering av strandsonen, hvor man både vurderte hyttestørrelse og annen byggegrense samtidig, ville man, slik jeg ser det, i større grad gjort en differensiering av strandsonen i tråd med intensjonen med pbl. § 1-8 og SPR. Når en konkret vurdering skal legges til grunn, betyr det også at man må ha kunnskap om de konkrete forholdene på stedet. Vedtatt økt hyttestørrelse vil dermed også vært tuftet på kunnskap om strandsonen, noe som ikke er tilfellet for måten man har innført hyttestørrelsen på i Sandnes kommune.

Den økte tillatte hyttestørrelsen antas å få innvirkning på hvordan strandsoneverdiene i Sandnes ivaretas. Denne studien viser at vedtaket om økte hyttestørrelser har vært førende for det videre behovet for å innføre annen byggegrense, for å unngå dispensasjonsbehandling når hytteeiere vil utvide hyttene i tråd med vedtatt bestemmelse. I denne sammenheng tenker jeg det er overraskende at man i utgangspunktet ikke var klar over at en slik bestemmelse uten annen byggegrense i plan, ville utløse behov for dispensasjonsbehandling. Som nevnt i kapittel 7 uttalte den ene informanten at det gikk opp for politikerne litt etter hvert at den nye tillatte hyttestørrelsen ville forårsake mange dispensasjonsbehandlinger. Etter innstramningen i strandsonelovgivningen i 2008 må som nevnt alle endringer på bygninger i 100-metersbeltet langs sjøen ut over fasadeendring dispensasjonsbehandles, hvis ikke det er fastsatt annen byggegrense i plan. Før 2008 ble byggeforbudet i strandsonen automatisk opphevet når et område ble regulert til fritidsbebyggelse, og dermed ville det ikke vært nødvendig med dispensasjonsbehandling av et slik vedtak før 2008 hvis søknaden ellers er i samsvar med planen.

Når vedtaket om tillat hyttestørrelse ble fattet i Sandnes kommune i 2019 var det 11 år siden innstramningen av strandsonevernet i gjeldende pbl. ble foretatt, og 8 år siden SPR for differensiert strandsoneforvaltning ble innført. Det må kunne sies å være overraskende at ikke kommuneadministrasjonen og statsforvalteren i større grad tydeliggjorde konsekvensene av vedtaket politikerne fattet, slik at de var klar over at et slikt vedtak ville utløse behov for mange dispensasjonssøknader.

Vedtaket om å tillate større hytter i strandsonene og kommunen generelt gjenspeiler et fokus som kommer frem i flere av kommunens dokumenter, hvor det opplyses at Sandnes ønsker å være en positiv hyttekommune. Det utdypes i liten grad hva det innebærer å være en positiv hyttekommune, men det kan forstås som at man ønsker å legge til rette for hytteinteressene. Samtidig fremheves det i kommuneplanens samfunnsdel at eksisterende kvaliteter som skal ivaretas er nærhet til sjøen og hensyn til friluftsliv. Urørt natur skal ikke reduseres og arealbruksendringer skal ikke føre til at naturmangfoldet blir redusert. I Sandnes kommunes Klima- og miljøplan vedtatt i 2020 påpekes det at behovet for rekreasjonsområder vil stige med en voksende befolkning, at det er viktig å se helhetlig på strandsonen, og at den må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Denne studien finner at det er problematisk å ivareta disse motstridende hensynene i områdene avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanenes arealdel.

Sandnes er som nevnt Rogalands største hyttekommune og i kommunen er det dermed mange hytteeiere som kan stå sammen for å fremme sine ønsker og interesser, blant annet gjennom Sandnes hytteeierforening. Det kan stilles spørsmål ved om politikerne i Sandnes kommune klarte motstå «presset» fra hytteeierne i behandlingen av saken om hyttestørrelser, hvor konsekvensen blir at strandsoneverdiene nedprioriteres til fordel for utbyggingsønsker. I

planbeskrivelsen til kommuneplanen kommer det tydelig frem at en økt hyttetørrelse vil ha innvirkning på landskapsverdier og økt privatisering av strandsonen. Når politikerne ikke tar hensyn til dette, vitner det om at de ikke er sitt ansvar bevisst. I verdikartleggingen fra 2010 påpekes det at kun 9,5 prosent av strandsonen i Sandnes er tilgjengelig. I 100-metersbeltet i områder avsatt til fritidsbebyggelse er det per i dag 371 hytter. 335 av disse kan nå utvides inntil 100m<sup>2</sup> gjennom ordinær byggesøknad. Jeg mener at dette vil kunne ha negative konsekvenser for naturmangfoldet og strandsoneverdiene, og påvirke det privatiserende preget i strandsonen i disse områdene.

## 8.2 Konsekvenser for naturmangfoldet og naturmangfoldlovens prinsipper

Underproblemstilling 1: *Hvordan har konsekvenser for naturmangfoldet blitt vurdert ved innføring av annen byggegrense i henhold til naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12?*

Naturmangfoldlovens prinsipper §§ 8-12 skal legges til grunn for all offentlig beslutningstaking og det skal gjøres konkrete vurderinger av hvert av prinsippene. I forhold til problemstilling 1 er det prinsippene i §§ 8-10 som er mest relevant og det er derfor disse prinsippene som blir diskutert i dette kapittelet.

I arbeidet med fastsetting av byggegrensen var verdikartleggingen som Sandnes kommune gjennomførte i 2010 et viktig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hensynet til naturmangfoldet. Som informanten fra kommuneadministrasjonen fortalte, ble verdikartleggingen brukt mye. Verdiklassifiseringen i A, B og C- områder ble benyttet i delrapportene utarbeidet for hvert av de 15 områdene hvor byggegrensen ble fastsatt i områder avsatt til fritidsbebyggelsen. Denne klassifiseringen gir en god indikasjon på hvor de mest verdifulle områdene er i forhold til allmenne interesser og naturverdier. I verdikartleggingsrapporten påpekes det at registreringer av naturverdier gjelder 100-metersbeltet langs sjøen som har nasjonal verdi. Det er derfor ikke lagt opp til en gradering av de naturregistreringene i kommunal, regional og nasjonal verdi. Dette tenker jeg er en fornuftig vurdering. Hele 100-metersbeltet har i seg selv nasjonal verdi, og da bør man ikke gradere verdiene som finnes der. Eksempelvis ser man at i konsekvensutredninger blir ofte lokal verdi oppfattet som lav verdi, og at det dermed ikke har betydning om det bygges der. Ved å unnlate å gradere naturregistreringene som finnes i 100-metersbeltet, støtter man opp om det nasjonale vernet. Kunnskapsgrunnlaget som verdikartleggingen fra 2010 inneholder må kunne sies å være et verdifullt arbeid som gir et godt grunnlag om naturmangfoldet og de allmenne verdiene i strandsonen i Sandnes.

I tillegg til verdikartleggingen er konsekvenser for naturmangfoldet vurdert i henhold til naturregistreringer i databasen Temakart Rogaland. Denne databasen inneholder blant annet naturregistreringer av regionalt og nasjonalt viktige arter, trua arter og marin natur. Informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at det ble tatt hensyn til naturmangfoldet som var registrert i databasen, men at det i all hovedsak er få registreringer som gjør seg gjeldende, fordi det generelt er sjeldent med regionalt og nasjonalt viktige arter eller spesielt sårbare arter innenfor kommunens arealer. Lokalt viktig natur, som informanten omtalte som «hverdagsnatur», er det få registreringer av i databasen, og konsekvensen for naturmangfoldet i disse områdene har man ikke et kunnskapsgrunnlag å vurdere konsekvensene ut ifra. På bakgrunn av dette opplevde informantene at naturmangfoldloven fungerer dårlig, fordi det er vanskelig å bruke loven til å ivareta «hverdagsnaturen».



I utgangspunktet skal naturmangfoldloven som nevnt gjelde for all natur, og man skal vurdere alle beslutninger som påvirker naturen i forhold til lovens prinsipper. Men når det i saksbehandlingen kreves at naturverdiene er registrert og dokumentert i en database for at lovens prinsipper skal anvendes, vil store deler av naturmangfoldet i strandsonen ikke ha et grunnlag for å bli vurdert og ivaretatt. Informanten som utdypet dette, vurderte strandsonen ut ifra sin faglige vurdering om at det var viktige strandsoneverdier i enkelte områder som ikke var registrert. Dette gjaldt blant annet områder hvor det var bygd hytter for 50-60 år siden, og hvor hyttene var skånsomt plassert i terrenget. Informanten vurderte det til å være intakte naturverdier i disse områdene selv om det var hytter der. Det ble også vist til områder med edelløvsskog, men hvor forekomstene ikke var store nok til at de var registrert i databasen Temakart Rogaland. Informanten uttalte at «*dersom naturverdiene ikke er i en database, går de under radaren*». Dette er en interessant påpekning, som viser at man gjennom naturforvaltningen hvor kun noen naturverdier er kartlagte og dokumenterte i databaser står i fare for å skade de ikke-kartlagte naturverdiene fordi de bygges ned. I naturen er det et samspill og ved å forringe tilstanden til noen arter kan det få konsekvenser for økosystemet. Slik informanten påpekte burde man tilstrebe at kommuner også kartlegger sine lokale verdier, slik at man har et helhetlig kunnskapsgrunnlag å ta beslutninger som påvirkninger naturmangfoldet ut ifra.

I en kronikk publisert i Adresseavisen støttes det opp om temaet som informanten fra kommuneadministrasjonens påpekte i forbindelse med at kommuner bør kartlegge naturen sin. I kronikken påpekes det at det ikke finnes et økologisk grunnkart over Norge. Videre mener kronikkforfatteren at dette fører til at vi ikke vet hvilke verdier vi har, hvilke verdier vi allerede har mistet og hvilke vi kommer til å miste. Det påpekes også at det heller ikke finnes en oversikt over hvor mye arealer kommunestyret i Norge har vedtatt å bygge ned (Singsaas, 2021). Med andre ord viser dette at det ikke er en god nok database av naturregistreringer.

I motsetning til naturregistreringer kan friluftaktivitet «dokumenteres» gjennom etablerte stier som viser bruken av områder. I studien til Hage (2017) ble det påpekt at hensynet til friluftinteresser har vært mer i fokus enn hensynet til naturverdier når byggegrensen ble fastsatt i Larvik kommune. Dette samsvarer med funnene i denne oppgaven. Den ene informanten fortalte at man hadde ett grunnlag til å være restriktive med plassering av byggegrensen dersom det gikk en sti gjennom et område, mens det ikke var tilfelle i et område med «bare» natur.

I Larvik kommune ble byggegrensen lagt minimum 15 meter fra sjøen. Hage (2017) påpeker at man går lengre enn retningslinjene i SPR tilsier ved å legge inn en slik minimums avstand. Også i Sandnes er en slik avstandsbegrensning innført. I begge kommunene ble dette ansett som en minimums avstand for å ivareta hensynet til allmenheten langs sjøen. Likevel viser informasjon fra den ene informanten i kommuneadministrasjonen i Sandnes at grensen på 15 meter ble satt på bakgrunn av hvor mange hytter som kom på sjøsiden av byggegrensen. Informanten fortalte at de først hadde lagt grensen 40 meter fra sjøen, men justerte senere til 15 meter fordi det først da var et overkommelig antall hytter som lå på sjøsiden av byggegrensen. Dette er også et eksempel som viser at hensyn til utbygging var et viktig fokus ved innføringen av byggegrensen i Sandnes.

I henhold til retningslinjene i SPR ble byggegrensen tegnet inn slik at det ble lagt til rette for utvidelse på baksiden av eksisterende hytter. Hensikten med en slik plassering av byggegrensen er å ivareta hensynet til allmenheten som benytter strandsonen. Likevel kan det være negative konsekvenser av en slik plassering. Av hensyn til naturverdier kan det noen steder være mer hensiktsmessig å legge til rette for utvidelsen på en annen siden av hytten, men dette vil kreve mer detaljerte vurderinger av konsekvensene i hvert enkelt tilfelle. En kommuneplan har derfor svakheten at det er en grov plan, og det kan derfor være mer hensiktsmessig å fastsette byggegrense i en reguleringsplan, som er mer detaljert.

Konsekvensene for naturmangfoldet er vurdert i henhold til kunnskapsgrunnlaget i § 8 i naturmangfoldloven, og man har slik loven krever vurdert konsekvenser ut ifra tilgjengelig informasjon. Likevel er det min oppfatning at man blant plangrubbens medlemmer besitter mye kunnskap om konsekvenser for naturmangfoldet som ikke ble vektlagt i vurderingene. Når det kun er dokumenterte verdier som legges til grunn, blir ikke den erfaringsbaserte kunnskapen som nml. § 8 også vektlegger ivaretatt. Ut ifra informasjonen som har kommet frem i intervjuene, mener jeg man kunne vært mer restriktiv med innføringen av byggegrensen på bakgrunn av erfaringsbasert kunnskap om konsekvenser for naturmangfoldet og strandsoneverdiene.

I henhold til nml. § 9 om føre-var-prinsippet ble det vist til et eksempel ved Lauvvikholmen naturreservat, omtalt i underkapittel 7.3.2 og vist i figur 8. I dette området ble byggegrensen lagt på baksiden av en hytte slik at den ikke kan utvides. I vurderingen av føre-var-prinsippet ble det lagt vekt på at en utvidelse av hytten kan føre til mer bruk, som videre kan forårsake mer forstyrrelse og påvirke fuglefredningsområdet på Lauvvikholmen. Jeg mener dette er en fornuftig vurdering og en god anvendelse av føre-var-prinsippet, men det er også betenkelig at dette var det eneste stedet hvor det ble gjort en klar vurdering av nml. § 9. Sannsynligvis er det flere steder en utvidelse av hytter kan føre til økt forstyrrelse på naturmangfoldet i strandsonen. For eksempel gjør denne problemstillingen seg gjeldende i forhold til havørnlokaliteter og hekkeområder for kystfugl. Større hytter kan brukes av flere personer samtidig, og bedre standard på hyttene kan føre til helårsbruk. I tillegg ligger hyttene i Sandnes nært by- og tettstedsområder, noe som gjør at de kan brukes som bolig deler av året. Økt bruk av hytter i strandsonen kan også øke aktiviteten på sjøen i form av båtliv ol. Summen av antallet hytter og aktivitetene det fører med seg, vil kunne ha negative virkninger for arter som er sensitive for forstyrrelser.

Etter nml. § 7 har forvaltningen en plikt til å redegjøre for og synliggjøre kunnskap om hvilke virkninger et tiltak vil ha for naturmangfoldet. Hvordan man har kommet frem til beslutninger i saken skal også belyses, og dersom man ikke har nok kunnskap om konsekvensene skal føre-var-prinsippet vurderes. Men loven stiller ikke et krav til at hensynet til naturen skal være gjeldende, dette avhenger de politiske beslutningene. Naturreservatet ved Lauvvikholmen er det eneste verneområdet i strandsonen i Sandnes, og jeg ser det som sannsynlig at dette er årsaken til at det er det eneste området hvor det er gjort en klar vurdering etter nml. § 9. Slik det er presentert teorikapittel 4.2 finnes det både svake og sterke formuleringer av føre-var-prinsippet. Det råder også tvil om prinsippets relevansområde i forhold til hvor alvorlige konsekvenser som gjør seg gjeldende for å benytte prinsippet. Dette kan videre føre til at det

kan stilles spørsmål om hvilket beslutningsnivå prinsippet skal gjelde. Jeg tolker teorien om føre-var-prinsippet og anvendelsen av prinsippet til at det kan få gjennomslagskraft i beslutninger når man vurderer konsekvenser av forstyrrelser i et naturreservat. Der det er gjort helt konkrete vurderinger av naturverdier som man gjennom lovgivningen har forpliktet seg til å bevare, er det enklere å gjennomslag for å bruke føre-var-prinsippet. Dette antas å være årsaken til at Lauvvikholmen er det eneste eksempelet på anvendelse av prinsippet.

For omtrent 20 tomter ble det tatt hensyn til eldre reguleringsplaner og byggegrensen ble lagt slik at utbygging av hyttene fortsatt kan realiseres. Dette temaet er presentert i underkapittel 7.5.1, og i figur 11 vises et eksempel på hvordan byggegrensen ble lagt for at en hytte skulle kunne realiseres på et område på Ådnøy. Når kommunen valgte å ta hensyn til disse reguleringsplanene ble det gjort en vurdering som ikke er i henhold til retningslinjene i SPR, hvor det påpekes at *«eldre reguleringsplaner som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves»* (Regjeringen, 2021).

Etter den første høringen valgte Sandnes kommune og å ta hensyn til de regulerte tomtene hvor det er åpnet for å bygge nye hytter på tross av både Sivilombudsmannens og Stortingets presisering av lovtolkning, som utdypet i avsnitt 7.1.5. Statsforvalteren presiserte i sin høringsuttalelse at en byggegrense skal legge premisser for fremtidig arealbruk og at eldre reguleringsplaner ikke bør være avgjørende for hvor grensen skal settes. Statsforvalteren mente at kommunen burde vurdere å justere grensen tilbake til opprinnelig forslag, men fremmet ikke innsigelse.

Jeg vil påstå at dette tilfellet viser at kommunen la for lite vekt på kunnskapsgrunnlaget etter nml. § 8 i sin vurdering av naturmangfoldet i strandsonen. Da det første planforslaget med byggegrensen ble utarbeidet fastsatte kommunen byggegrensen etter vurderingene som ble gjort ut ifra kunnskapen om strandsonekvalitetene. Etter at det kom inn høringsuttalelser hvor det ble påpekt at byggegrensen ble lagt slik at en ikke kunne realisere eksisterende reguleringsplaner, justerte kommunen byggegrensen. Når man gjorde denne endringen mener jeg at man ikke lengre fastsatte byggegrensen etter en faglig vurdering av hensynet til strandsoneverdiene, men heller etter hensynet til tomteeiernes interesser. En informant nevnte at en av grunnene til at disse tomtene ikke er utbygd er at mange ligger på utilgjengelige steder, og krever derfor større terrenginngrep for å kunne bygges. En annen informant påpekte at årsaken til at kommunen lot disse tomtene få en plassering på baksiden av byggegrensen var fordi det totalt sett gjaldt få tomter.

Naturmangfoldlovens formålsparagraf § 1 vektlegger at det blant annet skal tas vare på naturens landskapsmessige mangfold. Informantene fra kommuneadministrasjonen påpekte at det var en vanskelig øvelse å vurdere konsekvensen for landskapsverdiene ved utvidelse av hytter i strandsonen. Den ene informanten viste til at man har et kunnskapsgrunnlag å vurdere konsekvenser for biologisk mangfold ut ifra, gjennom de registrerte naturverdiene i databasen Temakart Rogaland. Et tilsvarende kunnskapsgrunnlag har man ikke i forhold til konsekvensene for landskapsverdiene. Det ble også påpekt at det ikke foreligger en metodikk for hvordan man skal gjøre en slik vurdering. I Multiconsults undersøkelse fra 2014 påpekes det at nml. § 8 er ett av prinsippene det tidvis er utfordrende å følge opp. Det påpekes også at et felles og bedre verktøy for registreringer og kunnskap er momenter som vil kunne forbedre praktiseringen av

prinsippene. I dette tilfellet, med vurderingen av konsekvensen for landskapsverdien kunne et datasimuleringsverktøy vært nyttig for å visualisere utbygginger. Dette kunne gitt et bedre grunnlag til å se konsekvensen av de tillatte utbyggingene og gitt et grunnlag for å vurdere den samlede belastningen på landskapsverdiene etter nml. § 10.

Høsten 2020 ble det lansert et 3D-verktøy som kan benyttes i strandsoneforvaltning for å visualisere ulike interesser og brukes som grunnlag for å vurdere tilgjengelighet og privatiseringsgrad i strandsonen. Dette tror jeg kan være et nyttig verktøy for kommuner for å kunne illustrere hvilken virkning tiltak i strandsonen vil ha på de landskapsmessige verdien og også gi politikere et grunnlag når de politiske beslutningene vedtas (Asplanviak, 2020).

I forbindelse med vurderingene av strandsonen som ble lagt til grunn for innføring av byggegrensen påpekte den ene informanten fra kommuneadministrasjonen at det var et poeng å gjennomføre arbeidet konsekvent i alle områdene, slik at det ikke ble store forskjeller i hvordan man foretok vurderingene fra område til område. Den andre informanten fra kommuneadministrasjonen viste til verdikartleggingen hvor det var dokumentert hvor bygningspåvirket områdene var, og at man kunne lagt dette mer til grunn i vurderingene. Jeg tolker informantenes uttalelser som at den ene informanten mente at det bør være en lik metodikk i alle områder, mens den andre mente man burde gjøre mer individuell vurdering for hvert område.

Slik det er påpekt i kapittel 8.1 burde utgangspunktet vært at man kartla strandsonen samtidig, både for hyttetørrelse og byggegrense. Jeg tror dette kunne ført til en mer helhetlig forvaltning hvor man tar hensyn til de ulike strandsoneverdiene innenfor hvert område, og hvor byggegrensen og hyttetørrelser ble sett i en større sammenheng. Min mening er at dette ville ivaretatt intensjonen om differensiert forvaltning av strandsonen i større grad.

Hensynet til strandsoneverdiene er vurdert innenfor hvert enkelt delområdene hvor byggegrensen ble fastsatt. Vurderingene og kartleggingene som er foretatt er dokumentert i delrapportene for hvert av de 15 områdene. Informanten fra fylkeskommunen påpekte at ved konsekvensutredninger stilles det først krav til at man vurderer konsekvensen av hvert tiltak, men at det også må gjøres en vurdering av den totale belastningen av tiltakene. Denne totalvurderingen er i liten grad dokumentert. Jeg mener dermed at det er gjort en svak vurdering av de samlede konsekvensene for naturmangfoldet jf. nml. § 10.

Slik dette studiet viser har man benyttet nml. § 8 og vurdert hensynet til naturmangfoldet ut ifra tilgjengelig kunnskap. Erfaringsbasert kunnskap kunne blitt vektlagt i større grad, på bakgrunn av kunnskapen til plangruppens medlemmer. Når det gjelder landskapsverdiene, er det ikke benyttet en spesifikk metode for å vurdere konsekvensen av utbygging i strandsonen. På bakgrunn av uttalelser er det antatt at konsekvensen for landskapsverdiene vil være betydelige. Det er tatt hensyn til registrerte regionale og nasjonale verdier, men som studien viser foreligger det ikke et økologisk grunnkart som dokumenterer hvilke andre verdier naturverdier man har i kommunen. Dermed har man ikke en oversikt over hvilke naturverdier man risikerer å miste, ved å legge til rette for utbygging. Førre-var-prinsippet i § 9 er anvendt, men benyttet i liten grad. Konsekvensene for hvert delområde er vurdert etter § 10, men vurderingen av samlet belastning for strandsonen i sin helhet er mangelfull. Som nevnt tidligere

inneholder naturmangfoldloven verktøyene til å ivareta naturmangfoldet. Dersom naturmangfoldet skal ivaretas av naturmangfoldloven kreves det kunnskap, vilje og oppslutning om å bruke loven. Dette vil bero på den politiske viljen til å ivareta natur fremfor å sikre utbyggingsinteresser i strandsonen.

### 8.3 Medvirkning

Underproblemstilling 2: *Hvordan har medvirkning bidratt med kunnskap i prosessen?*

I henhold til pbl. § 5-2 ble det gitt mulighet for medvirkning fra befolkningen gjennom to høringsrunder. I forhold til medvirkningsstigen presentert i tabell 2 i kapittel 4.3 er det dermed lagt til rette for medvirkning på nivå 3: *diskusjon og innspill*. Gjennom høringsuttalelsene gis det anledning til å komme med innspill til planforslaget med byggegrensen, men denne medvirkningsmuligheten åpner ikke for at befolkningen kan diskutere sine synspunkter med kommunen. Medvirkningsstigen som Arnstein (1969) utviklet inneholdt i alt åtte nivåer (Håkonseth, 2014), men medvirkningsstigen som blant annet Falleth og Hanssen (2012) har modifisert og videreutviklet har bare fem nivåer. Det kan diskuteres om denne medvirkningsstigen er komprimert for mye. Slik jeg ser det, kunne det vært hensiktsmessig at medvirkningsstigen hadde 6 nivåer, hvor *innspill* var nivå 3 og *diskusjon* var nivå 4. Gjennom en slik inndeling kunne man fått synliggjort nivåene av medvirkning tydeligere. Jeg mener det er større sannsynlighet for innflytelse i en planprosess om man har anledning til å diskutere saken med kommunen.

Det ble ikke lagt opp til andre medvirkningsmuligheter for allmenheten, ut over de to høringene. Det kunne vært hensiktsmessig og arrangere folkemøte for befolkning for å ivareta allmennhetens interesser best mulig, og også legge til rette for økt deltakelse gjennom høringsprosessen. Plansmier er også en medvirkningsmulighet som kunne blitt anvendt for å la befolkningens interesser komme tydeligere frem. Som representanten fra kommuneplanutvalget opplyste, ble det vedtatt at administrasjonen skulle sende informasjon til alle hytteeiere som fikk hytten sin på sjøsiden av byggegrensen til den andre høringen. Det ble dermed sikret at aktuelle hytteeiere ble godt opplyst om prosessen og om muligheten til å sende inn høringsuttalelse. Man gikk dermed ut over det loven krever i forhold til informasjon om en høringsprosess til hytteeierne. Innføring av byggegrensen har også vært tema i forbindelse med møter mellom kommunen og hytte- og friluftforumet i Sandnes, noe som også har sørget for informasjon til hytteeierne. Det har dermed vært tilrettelagt for medvirkning på et høyere nivå enn høring i forhold til medvirkningsstigen, fordi det har vært anledning til å diskutere prosessen med fastsetting av byggegrense. Man har dermed hatt en bedre anledning til å fremme hytteeierne interesser gjennom medvirkning enn det forsvarerne av allmennhetens interesser og naturhensynet har hatt.

I høringsuttalelsene fra befolkningen er det i all hovedsak hytteeierne egeninteresser i strandsonen som frontes. Kun en høringsuttalelse fra private gjelder strandsoneverdiene, mot totalt 70 uttalelser fra private som gjelder hytteeierne interesser. I tillegg er det fremmet en høringsuttalelse fra samarbeidsforumet FNF- Rogaland. Gjennom de tilsluttede organisasjonene representerer som nevnt FNF- Rogaland omtrent 60 000 medlemmer. I denne sammenheng må det kunne sies at hensynet til strandsoneverdiene som frontes av FNF- Rogaland og den ene private uttalelsen «drukker» sett i sammenheng med alle de andre

uttalelsene hvor hytteeierne interesser fremmes. Denne skjevfordelingen er ikke unik for denne saken. Slik Stokke et al. (2008) påpeker er det få forsvarere for allmenhetens interesser i strandsonen, sammenlignet med bymarker. Det påpekes dermed at kommuneadministrasjonen har en viktig rolle i å ivareta allmenhetens interesse (ibid.). Mine funn samsvarer også med Knudtzon (2013) sin studie i forhold til at hensynet til naturvernet får liten plass i planprosesser.

Sandnes kommune viste i oppsummeringen etter høringsuttalelsen at det kun kom inn en uttalelse fra private som fremmet hensynet til strandsoneverdiene. Informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at de ønsket å «løfte opp» denne ene uttalelsen, og at diskusjonen hadde hatt godt av flere slike uttalelser. Informanten uttalte at det ville blitt lettere for kommunen å målbære disse verdiene med en større bredde på uttalelsene. Dette er en interessant uttalelse og viser at medvirkningsmuligheten er viktig for å nyansere en sak som denne. Likevel må det påpekes at kommuneadministrasjonen har en viktig oppgave i å forsvare naturverdiene uavhengig av antallet høringsuttalelser som fremmer synspunkter om å ivareta naturverdier. Når ingen eller veldig få private «taler naturens stemme» eller fronter allmenhetens interesser, faller det en enda viktigere oppgave på kommuneadministrasjonen for å forsvare naturverdiene.

Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at de ikke var flinke nok til å løfte frem bekymringen for allmenhetens interesser som kom gjennom uttalelsen til FNF- Rogaland. Flere natur- og friluftsansjoner med mange medlemmer er tilsluttet FNF. I dette tilfellet kunne man i større grad brukt denne uttalelsen til å nyansere fokuset som i hovedsak ble fremmet gjennom høringene.

Statlige instanser deltok med medvirkning gjennom høringsuttalelser og bidrog med kunnskap i prosessen om fastsetting av byggegrensen. I tillegg var statsforvalteren delaktig i prosessen på et tidlig tidspunkt da plangruppen jobbet med metodikken for arbeidet. På dette stadiet la man til rette for medvirkning på nivå 3 med *innspill og også diskusjon*, gjennom dialogen på møter mellom Sandnes kommune og statsforvalteren. Møtene var også et grunnlag som har kjennetegn med nivå 4, *medbestemmelse* i medvirkningsstigen, som presentert i kapittel 4.3. Statsforvalteren hadde blant annet anledning til å fremme synspunkter på hvordan fastsettingen av byggegrensen burde gjennomføres, og informere om bestemmelsene i lovverket. Dersom bestemmelsene ikke blir fulgt, har Statsforvalteren anledning til å fremme innsigelse. Både informantene fra kommuneadministrasjonen og statsforvalteren opplyste at det var en god dialog og det ble påpekt fra kommuneadministrasjonens side at statsforvalteren var på tilbudssiden i forhold til rådgivning. Dette legger grunnlag for en god prosess slik forskningen til Nesland (2013) også viser, ved at et godt samarbeid mellom kommunen og statsforvalteren gir en åpen dialog og gjensidig tillit (ibid.)

På bakgrunn av at Rogaland ikke har en oppdatert kystsonesplan som nevnt i kapittel 6, vil jeg påstå at en god dialog med veiledning og kunnskapsformidling fra Statsforvalteren i Rogaland er spesielt viktig når det kommer til planer som gjelder for strandsonen i fylket. Hage (2017) påpeker i sin studie at den regionale planen for kystsonen som Vestfold fylkeskommune har utarbeidet skaper en mer lik praksis i strandsonen. I tillegg fører veilederen som er utarbeidet av fylkeskommunen til en konkretisering av SPR, og gir en fremgangsmåte for hvordan

byggegrensen skal innføres. Lovgivningen i pbl. og retningslinjene i SPR gir i liten grad føringer for hvordan en byggegrense lang sjøen skal innføres. Så lenge Rogaland fylkeskommune heller ikke har utarbeidet en oppdatert regional plan og veileder som tar hensyn til bestemmelsene om annen byggegrense, er det svært viktig at Statsforvalteren i Rogaland medvirker aktivt med informasjon og lovtolkning når metodikken fastsettes. Jeg tror dette kan bidra til å oppnå en best mulig strandsoneforvaltning innenfor de geografiske grensene til den enkelte kommune, men også for å gi en mest mulig lik praksis innenfor strandsonen i fylket. Et eksempel som belyser dette, er i forhold til statsforvalterens presisering om at loven krever at det skal gjøres konkrete vurderinger av strandsonen og at en byggegrense ikke automatisk kan fastsettes i henhold til formålsgrensen i kommuneplanen.

I forbindelse med høringsuttalelsene påpekte både statsforvalteren og fylkeskommunen konsekvensen ved at kommunen hadde lagt byggegrensen med store sprang mellom hyttene. Dette er omtalt i underkapittel 7.5.1. og ett eksempel på dette er vist i figur 10 og 11. Den opprinnelige inntegningen av byggegrensen ville ført til at store arealer uhensiktsmessig ville kommet på byggesiden av byggegrensen. Det kan tenkes at kommuneadministrasjonen ikke så konsekvensen av plassering av byggegrensen slik den først var lagt. Kunnskapen om konsekvensen som statsforvalteren og fylkeskommunen påpekte, er et viktig moment for å ivareta strandsoneverdiene. Jeg mener det var en god løsning å tegne byggegrensen som «frimerker» rundt de aktuelle hyttene man tillot at kunne utvides, men uten å «slippe på» store arealer innenfor byggegrensen. Dette ble også svært aktuelt etter at politikerne fattet vedtaket om at det også kan fortettes med nye hytter i 100- metersbeltet, denne bestemmelsen diskuteres videre i kapittel 8.3.

I fylkeskommunens høringsuttalelse påpekes det at det ikke tas nok hensyn til natur i områdene hvor byggegrensen er fastsatt, og det poengteres at strandsonen er livsgrunnlaget for flere arter. Fylkeskommunen poengterer også at strandsonen i Sandnes er under stort press. Dette er i samsvar med funnene i verdikartleggingen av strandsonen i Sandnes som kommunen gjennomførte i 2010. Bekymringen som fylkeskommunen påpeker burde, slik jeg ser det, vært mer førende i prosessen med fastsetting av byggegrensen. Både i forhold til at kun 9,5 prosent av strandsonen i kommunen er tilgjengelig, slik det påpekes i verdikartlegging og i forhold til at Sandnes ligger i sone 2 i SPR. I rådmannens svar til fylkeskommunens høringsuttalelse som er sitert i kapittel 7.4.2 fokuseres det på at arbeidet med byggegrensen handler om å skape forutsigbarhet i arealene som har hatt bebyggelse over lang tid, og som har hatt formål som fritidsbebyggelse i flere kommuneplaner. I forhold til disse argumentene ser jeg det som fornuftig å innføre en byggegrense for å skape en mer forutsigbar forvaltning, men jeg tenker at dette nødvendigvis ikke trenger å bety at man skal legge til rette for enda mer utbygging. Man kan også vektlegge at det har vært utbygging i strandsonen i lang tid og at man nå må stoppe nedbyggingen for å ta vare på de resterende strandsoneverdiene.

I Fiskeridirektoratets høringsuttalelse ble det også uttrykt bekymring for strandsoneverdiene. Det vises blant annet til at av erfaring vil planer som omhandler bolig- og fritidsbolig nær sjø ofte utløse ytterligere ønsker og behov som påvirker marine områder. Fiskeridirektoratet påpeker også at planens virkning på miljø og andre interesser i sjø ikke er redegjort for i

planforslaget. Dette kan tolkes som at Fiskeridirektoratet mener kommunen har gjort en for dårlig vurdering i forhold til nml. § 10.

Fylkeskommunens og Fiskeridirektoratet uttrykker reelle bekymringer som gjør seg gjeldende i denne saken. Erfaringsmessig påpeker Fiskeridirektoratet at det ofte ønskes tilrettelegging for båtplasser, brygger og badeplasser i tilknytning til utbygginger i strandsonen. I slike tilfeller er det svært viktig at kommunen og politikerne begrenser videre utbygging i strandsonen ved å være restriktive med å gi dispensasjoner.

Når det kommer til medvirkning, påpeker Ringholm og Hanssen (2018) at høring og offentlig ettersyn kanskje er den viktigste medvirkningsmuligheten i pbl. (ibid.). Her får alle som ønsker det anledning til å gi sin uttalelse til planforslaget, og dermed delta i prosessen med kunnskap de besitter. Likevel kan det ut ifra denne studien diskuteres om man oppnår det som regjeringen påpeker er viktig i forbindelse med medvirkning etter pbl. hvor det i veilederen for «*Medvirkning i planlegging*» påpekes at: «*Befolkningens aktive rolle i plan- og beslutningsprosessen fremheves som viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014 s.8). Funnene fra dette studiet viser at befolkningens engasjement i hovedsak omhandler høringsuttalelser fra de som har hytter i strandsonene. I uttalelsene fra FNF- Rogaland, fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet påpekes kunnskapsbaserte argumenter for å ivareta strandsoneverdiene, men slik denne studien viser er det utbyggingshensynet som har vært førende. Jeg tror at årsaken til at disse uttalelsene ikke vinner frem og får mer gehør kan begrunnes i utsagnet til den ene informanten om at: «*Bestillingen var at her skulle vi legge til rette for at flest mulig skulle kunne bygge ut*».

Når årsaken til prosessen med fastsetting av byggegrense starter på bakgrunn av at en ønsker å legge til rette for utbygging, er det også sannsynlig at man vektlegger høringsuttalelsene som fronter utbygging. Det er ikke fremmet innsigelser på bakgrunn av hensynet til ivaretagelse av strandsoneverdiene i denne saken, og kommunen står dermed fritt til å velge i hvor stor grad de vil vektlegge innspillene og de faglige rådene som blir fremmet. Dette viser at bestemmelsene i pbl. ikke nødvendigvis sikrer ivaretagelse av felles verdier på en bærekraftig måte, men at det også kan være et middel som sikrer private interesser slik Falleth og Hanssen (2012) finner at var intensjonen i de tidligere plan- og bygningslovene.

#### 8.4 Hensynssoner og planbestemmelser

Underproblemstilling 3: *Hvordan er planbestemmelser og/eller hensynssoner brukt for å sette vilkår for planlagte områder for fritidsbebyggelse?*

Slik de empiriske funnene i kapittel 7 viser er det ikke fastsatt hensynssoner i kommuneplanen, for områdene avsatt til fritidsbebyggelse i strandsonen. Utgangspunktet for problemstilling 3, var også å finne ut om planbestemmelser var benyttet for å styre utbyggingen i området mellom byggegrensen og 100-metersgrensen for å bevare naturverdier. Denne studien viser at planbestemmelsene som ble vedtatt i forbindelse med fastsetting av byggegrensen hovedsakelig vil legge til rette for ytterligere utbygging om området mellom byggegrensen og 100-metersbeltet. Videre vil jeg derfor diskuteres virkningen av denne planbestemmelsen og konsekvensen av manglende bruk av hensynssoner.



I «Kommuneplan for Sandnes 2019-2035» som ble vedtatt i 2019, er det som nevnt, lagt inn bestemmelser som gir føringer for blant annet tillatt hyttestørrelse og størrelse på terrasser i strandsonen. Bestemmelsen om hyttestørrelser er diskutert tidligere, men det er også grunn til å diskutere bestemmelsen som gjelder terrasser. I Sandnes er tillatt størrelse på terrasser i tilknytning til fritidsboliger 40m<sup>2</sup>, i tidligere Nøtterøy kommune er det til sammenligning tillatt med terrasse på 25m<sup>2</sup>. Dette viser at både gjennom bestemmelsen for hyttestørrelse og terrassestørrelse tillates det betraktelig større bebygd areal i forbindelse med hytter i strandsonen i Sandnes enn i Nøtterøy kommune. En forskjell mellom de to kommunen er at Nøtterøy, som nevnt tidligere, ligger i sone 1 i SPR, hvor man skal være strengere enn i sone 2. Jeg mener likevel det er grunn til å sammenligne de to kommunen fordi dette understreker at man fortsatt tillater et større bebygd preg i Sandnes kommune.

Kommuneadministrasjonen la frem et forslag om at fortetting med nye hytter måtte skje i området bak 100-metersgrensen. I den politiske behandlingen ble denne bestemmelsen endret og det ble tillatt med fortetting også i sonen mellom byggegrensen og 100-metersgrensen, men at det da må innføres gjennom reguleringsplan. At det må innføres gjennom reguleringsplan gir også en adgang til å forhindre ny bebyggelse, slik informanten fra statsforvalteren påpekte. Kravet om reguleringsplan er med andre ord i tråd med retningslinjene i SPR.

Under intervjuene påpekte flere av informantene at det var vanskelig å bevise at en utvidelse av en hytte ville gå ut over strandsoneverdiene, men en av informantene uttrykte at det helt klart ville være en konsekvens for strandsoneverdiene å tillate etablering av nye hytter. Etter dagens standard vil det også kreves mer terrengbearbeidelse for å bygge en ny hytte, som også vil påvirke landskapet. Ved å vedta bestemmelsen som tillater fortetting vil jeg påstå at flertallet av politikerne i Sandnes forvalter strandsonen ut ifra hensynet om å være en attraktiv hyttekommune og at dette prioriteres fremfor å ivareta strandsonevernet. Et av argumentene for fortetting er at områdene vedtaket gjelder er avsatt til fritidsbebyggelse. På den måten unngår man utbygging i urørte områder langs kysten.

I forbindelse med den vedtatte bestemmelsen som tillater fortetting ville det vært en fordel om kommunen hadde benyttet muligheten i pbl. § 11-8 bokstav c, og opprette hensynssoner for å bevare naturmiljø og/eller kulturmiljø. Slik studiet til Nesland (2013) viser fra Tvedestrand kommune ble hensynssoner lagt inn for å definere områder med kvaliteter og det ble dermed tatt hensyn til allmenhetens interesser i strandsonen. Sandnes kommune kunne for eksempel benyttet hensynssoner for å bevare edelløvskogen som den ene informanten viste til. I tillegg kunne man styrt muligheten for fortetting og lagt inn hensynssoner i områder som ikke bør fortettes av hensyn til strandsoneverdiene. Jeg mener dette også ville støttet opp om det som kommunen uttaler er en av årsakene til å fastsette byggegrensen, som var å legge opp til en planmessig forvaltning av byggesaker. Ved å legge inn hensynssoner i planen ville man visst hvilke områder som er uaktuelle for fortetting.

## 8.5 Forventet effekt av innføring av byggegrensen

Underproblemstilling 4: *Hvilke forventede effekter ønskes oppnådd ved innføring av annen byggegrense?*

Annen byggegrensen langs sjøen i Sandnes kommune ble vedtatt i desember 2020. På grunn av det korte tidsrommet mellom vedtatt plan og tidspunktet for arbeidet med denne oppgaven, er det lite erfaringsbasert dokumentasjon å vurdere effekten av innføringen av byggegrensen på. Jeg så det derfor som interessant å inkludere informantenes forventninger til innføring av byggegrensen som en del av oppgaven.

Denne studien viser at det var samsvar blant informantene om at innføring av byggegrensen ville føre til en liberalisering i sonen mellom 100-metersgrensen og byggegrensen. Utbygginger i området mellom byggegrensen og 100-metersbeltet som er i tråd med kommuneplanens bestemmelser, vil kunne tillates gjennom ordinær byggesøknad. Regulerte, men ubebygde tomter vil kunne utbygges. Det blir dermed en liberalisering ved at det blir enklere og billigere for tiltakshaver, samt arbeidsbesparende for kommunen. Det kreves reguleringsplan dersom det skal fortettes innenfor 100-metersbeltet, men man slipper å søke om dispensasjon fra pbl. § 1-8.

En informant fra statsforvalteren utdypet at innføringen av byggegrensen er en villet styring gjennom plan. Dette fremstår som fornuftig fordi man unngår unødvendige dispensasjoner. Informanten mente at man vil få en større ryddighet, fordi gjeldende regler fastsatt av kommunen selv må følges. Slik jeg tolker det kan det nasjonale vernet i 100-metersbeltet oppfattes som for generelt. Videre kan det tenkes at man i kommunene oppfatter strandsonevernet som et statlig vern, og gjennom et sterkt lokalt selvstyre i kommunene ønsker man selv å definere hvordan vernet skal være.

Den ene informanten påpekte at dersom man søker om noe som ikke er i tråd med byggegrensen og planen, vil det være enda høyere terskel for å få dispensasjon. Dette er fordi planen er ny og det er et konkret kommunalt skjønn som er utøvd når man har satt byggegrensen. Man har nå definert rammene for hva kommunen kan tillate, og omsøkte tiltak som går ut over dette skal i henhold til lovverket behandles strengt.

Det vil være avgjørende for de resterende strandsoneverdiene i kommunen at byggesaksavdelingen samt kommunepolitikerne er tro mot planen og grensen som er vedtatt. Vaage (2020) sin studie fra Færder kommune, og Sivilombudsmannen (2021) sin undersøkelse av dispensasjonspraksisen i Askøy kommune, bekrefter at dispensasjonsbestemmelsen nødvendigvis ikke håndheves strengt, selv om det er fastsatt annen byggegrense i 100-metersbeltet. Askøy kommune har som nevnt dispensert fra byggegrensen i 94 prosent av de omsøkte tilfellene. Sivilombudsmannen skriver i sin uttalelse: «*Dersom kommuner som har fastsatt annen byggegrense i arealplaner regelmessig gir dispensasjon, vil dette kunne undergrave planen og føre til at utviklingen i området ikke vil bli i samsvar med hva planen legger opp til*» (Sivilombudsmannen, 2021a s.8).

Jeg vil påstå at funnene til Vaage (2020) og Sivilombudsmannens undersøkelse belyser det som kan være faren ved å innføre annen byggegrense i strandsonen. Begge studiene viser at kommunen har innvilget et stort antall dispensasjonssøknader, på tross av at det var innført byggegrense. Hensikten med innføring av byggegrensen er etter lovgivers intensjon at utviklingen i strandsonen skal være planstyrt og at strandsoneverdiene skal være vurdert. Når det åpnes for tiltak gjennom plan på grunn av innført byggegrense, og det i tillegg innvilges et

høyt antall dispensasjonssøknader, mener jeg det legges til rette for en «dobbel liberalisering» av strandsonevernet. Den eneste måten å hindre en slik «dobbel liberalisering» er ved å håndheve dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 strengt i sonen mellom byggegrensen og sjøkanten.

Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen var klar på at innføringen av byggegrensen ville føre til en liberalisering av strandsonevernet, men at hovedårsaken til dette var at man i kommuneplanen har tillat økt hyttestørrelse. Informanten mente at utbyggingene ville gå på bekostning av strandsoneverdiene, men at det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad det vil gjøre seg gjeldende. Representanten fra fylkeskommunen mente at man har sikret de viktigste arealene i strandsonen gjennom innføringen av byggegrensen. Den ene informanten fra kommuneadministrasjonen uttalte at den viktige jobben fremover er å ivareta allmenhetens tilgang til badeplassene og særlig viktige naturområder. Informanten påpekte at man må løfte frem verdiene som er igjen, og bevare de best mulig. Dette vitner om en forståelse for at innføringen av byggegrensen og den økte tillatte hyttestørrelsen vil få konsekvenser, men at man i arbeidet også har blitt gjort oppmerksom på hvilke verdier man absolutt må verne om. Den grundige kartleggingen som plangruppen har gjennomført har satt fokus på strandsoneverdiene. Denne studien viser at man ikke har fått vernet alle strandsoneverdiene som gjør seg gjeldende i de aktuelle områdene. Jeg tror likevel at et økt fokus og kunnskap om kvalitetene som finnes kan gi et godt utgangspunkt for videre arbeid med strandsoneforvaltningen. Slik informantene påpeker er man klar over hvilke verdier som er igjen og at disse må beskyttes for videre utbygging. Man har lagt til rette for betraktelig utbygging i områdene som er avsatt til fritidsbebyggelse, da er det også grunn til å være restriktiv med innføring av annen byggegrense i LNF- spredt områder og behandle dispensasjonssøknader strengt.

## 8.6 Bruk av kunnskap ved fastsetting av annen byggegrense

Hovedproblemstillingen: *Hvilken type kunnskap er innhentet og hvordan er denne benyttet i fastsetting av annen byggegrense langs sjø i kommuneplanens arealdel i Sandnes kommune?*

Denne studien viser at tilnærmingen til innføringen av byggegrensen har vært å legge til rette for utvidelse av eksisterende hytter i strandsonen og redusere antallet dispensasjonssøknader. Det er i all hovedsak instrumentell bruk av kunnskap som har vært førende når den administrative plangruppen har gjort vurderinger av plasseringen av byggegrensen. Instrumentell bruk av kunnskap er en målrettet bruk av kunnskap for å løse konkrete problemer for en beslutningstaker, ifølge Johansen (2017). I Sandnes kommune har plangruppen benyttet kunnskapen til å vurdere hvor man kan fastsette byggegrensen for å tilrettelegge for at flest mulig av hyttene i de 15 utvalgte områdene kan utvides i tråd med bestemmelsen om tillatt hyttestørrelse, og innenfor lovens rammer.

Eksisterende kunnskap om naturmangfoldet er innhentet for å vurdere strandsoneverdiene og konsekvensen av utbygging. Naturverdier som er dokumentert er lagt til grunn for fastsetting av byggegrensen, men kunnskap om natur som ikke er kartlagt gis ikke stor vekt. Gjennom intervjuene kom det frem at informanter besitter god kunnskap også om naturmangfoldet som ikke er registrert i databaser. I tillegg vises det til flere eksempler hvor man i større grad kunne ivarettatt hensynet til naturmangfoldet knyttet til det som betegnes som «hverdagsnaturen». I denne studien har det kommet frem at hensikten med plangruppen blant annet var å benytte kunnskapen kommunens ansatte hadde. Jeg mener at man i større grad kunne vektlagt denne kunnskapen for å ta hensyn til naturmangfold og konsekvenser av utbygging i strandsonen. Kunnskap om natur ser ut til å ha blitt brukt symbolsk etter Naustdalslid og Reiten (1994) sin teori. I dette tilfellet gjør det seg gjeldende å vise at man har fulgt opp kravene i naturmangfoldloven § 8 om en kunnskapsbasert planlegging. Studien viser at kunnskapen finnes, men den fører nødvendigvis ikke til at naturverdiene som finnes i «hverdagsnaturen» blir tatt hensyn til eller vektlagt i politiske beslutningsprosesser.

Strategisk bruk av kunnskap har i stor grad gjort seg gjeldende når de politiske beslutningene under planprosessen ble tatt. I Johansen (2017) sin fremstilling av de ulike kunnskapsformene til Naustdalslid og Reiten (1994) definerer strategisk bruk av kunnskap som et middel til å oppnå egne målsetninger i en konflikt. I denne sammenheng er konflikten knyttet til vurderingene som må gjøres om en skal vektlegge hensynet til strandsoneverdiene og allmenhetens interesser i strandsonen, eller om man skal vektlegge hensynet i å være en attraktiv hyttekommune og dermed prioritere hytteeiernes interesser. Slik denne studien viser, har politikerne vektlagt utbyggingshensynet både ved å tillate utvidelse av 90 prosent av de aktuelle hyttene, ved å tillate fortetting, og ved å tilpasse byggegrensen slik at eldre reguleringer i 100-metersbeltet med urealiserte hytter kan bygges. Disse temaene var også det klare fokuset i høringsuttalelsene fra private under høringen av innføringen av byggegrensen i kommuneplanens arealdel. Ved å ta hensyn til utbyggingsinteressene til hytteeierne er strategisk bruk av kunnskap vektlagt når beslutninger tas. I tillegg har strategisk bruk av kunnskap vært gjeldende da beslutningen om å fastsette en generell bestemmelse som tillater hytter på 100m<sup>2</sup> i strandsonen ble vedtatt. Politikerne vedtok en hyttestørrelse som var mer i tråd med hytteeiernes ønske enn kommuneadministrasjonens faglige vurdering. Politikerne la

dermed vekt på hensynet til hytteeierne, som i all hovedsak ivaretok målsetningen om å være en attraktiv hyttekommune. Som vist la dette grunnlag for prosessen med fastsetting av byggegrensen, og det må dermed kunne sies at strategisk bruk av kunnskap har vært sentralt i forvaltningen av strandsonen i Sandnes kommune.

Opplysende bruk av kunnskap er bruk av kunnskap i et allment bruksperspektiv (Nausdalslid og Reiten (1992) ref. Johansen (2017)). Statsforvalteren var en bidragsyter i prosessen med fastsetting av byggegrensen da metodikken for arbeidet ble fastsatt. Veiledningsfunksjonen som statsforvalteren har bidratt med kan betegnes som opplysende bruk av kunnskap. Studien viser at denne kunnskapen har blitt benyttet i prosessen med fastsetting av byggegrensen.

Gjennom høringsuttalelsen fra Forum for natur og friluftsliv i Rogaland var det også elementer av opplysende kunnskap. Høringsuttalelsen bringer frem hensyn om allmenhetens interesser i strandsonen og dette begrunnes med et allment bruksperspektiv av kunnskap. I de politiske beslutningene er denne kunnskapen i liten grad blitt vektlagt, og man har dermed ikke benyttet denne kunnskapen tilstrekkelig for å ivareta strandsoneverdiene.

I prosessen med fastsetting av annen byggegrense langs sjøen er kunnskap brukt både instrumentelt, strategisk, symbolsk og opplysende av de ulike aktørene som har vært involvert. Men det er bruk av instrumentell og strategisk bruk av kunnskap som ser ut å ha hatt avgjørende betydning når beslutningen om fastsettingen av byggegrensen er vedtatt. Strategisk bruk av kunnskap kan ses i sammenheng med at planlegging, og i denne sammenheng planlegging for å fastsette byggegrensen, har vært en forhandlingsarena hvor en ønsker gjennomslag for sine synspunkter. Det politiske flertallet i Sandnes kommune har ønsket en utvikling med tilrettelegging for utbygging i strandsonen. Dermed har strategisk bruk av kunnskap vært førende i politiske beslutninger hvor bestemmelser for strandsoneforvaltningen fastsettes.

## 9 Konklusjon

Denne studien viser at det legges opp til en økt utbyggingsaktivitet i strandsonen i de 15 områdene avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel for Sandnes kommune. Bakgrunnen for dette er den vedtatte bestemmelsen som tillater at hytter kan utvides til 100m<sup>2</sup> i de aktuelle områdene. Gjennom fastsetting av annen byggegrense langs sjø i tråd med pbl. § 1-8 3. ledd tillater man utvidelse av over 90 prosent av hyttene i områdene avsatt til fritidsbebyggelse. I tillegg er det vedtatt bestemmelser som tillater fortetting med nye hytter gjennom reguleringsplan. Byggegrensens plassering tillater også en realisering av omtrent 20 regulerte, men ubebygde hytter i strandsonen.

Byggegrensen er ikke lagt nærmere sjøen enn 15 meter, fordi dette anses som en minimumsavstand for å kunne sikre allmennhetens tilgang langs sjøen. Byggegrensen omfatter ikke naust og brygger, som fortsatt må dispensasjonsbehandles. Kommunen begrunner dette med at brygger og naust ligger så nært sjøen at det kreves en mer konkret vurdering enn det arbeidet med fastsetting av byggegrensen kan håndtere.

Det er tatt hensyn til strandsoneverdier og naturmangfoldet når det foreligger konkrete registreringer av regionalt og nasjonalt viktige verdier dokumentert i databasen Temakart Rogaland. Studien viser at «hverdagsnaturen» som er lokalt viktig, ikke er kartlagt og dokumentert i databasen og er derfor ikke tatt hensyn til når byggegrensen ble fastsatt.

I denne studien kommer det frem at informanter fra kommuneadministrasjonen har god kunnskap om de lokale verdiene i «hverdagsnaturen». Slik jeg ser det er ikke denne kunnskapen vektlagt når de konkrete vurderingene av strandsoneverdiene ble gjort og byggegrensen fastsatt. Det er dermed de registrerte naturverdiene av regional og nasjonal betydning som er ivaretatt ved fastsetting av byggegrensen. «Hverdagsnaturen» som har lokal betydning er viktig både for økosystemers funksjon og for allmennhetens interesser. På bakgrunn av dette mener jeg at naturmangfoldet ikke har blitt tilstrekkelig prioritert slik man burde når 100-metersbeltet langs sjøen er et område av nasjonal verdi og gitt et spesielt vern gjennom bestemmelsen i pbl. § 1-8. I tillegg viser studien at det er vanskelig å påvise konsekvensene for landskapsverdiene ved å tillate utvidelser av hytter, fordi det ikke foreligger en metodikk for dette. Det er denne verdien som det er antatt at man i størst grad står i fare for å forringe ved innføring av byggegrensen og tilrettelegging for videre utbygging. Byggegrensen omfatter ikke naust, brygger og andre tiltak i sjøen. Men som Stokke et al. (2012) påpeker, så vil utbygging på land ofte få konsekvenser for videre utbygging i sjø i form av bygging av brygger, mudring, kunstige sandstrender etc, og gjerne i lune grunne vikar hvor blant annet ålegras trives.

Informantene påpekte også at det vil være avgjørende for de resterende terrestriske og marine naturverdiene i strandsonen i Sandnes hvordan dispensasjonsbestemmelsen håndheves i området mellom byggegrensen og sjøkanten. Studien til Vaage (2020) og Sivilombudsmannen (2020) sin undersøkelse av dispensasjonspraksis i flere andre kommuner dokumenterer at man ikke nødvendigvis håndhever dispensasjonsbestemmelsen strengt og er tro mot planen selv om annen byggegrense er innført, slik lovgivers intensjon er. Det vil derfor være svært viktig at kommuneadministrasjonen og politikerne håndhever pbl. § 19-2 strengt og forvalter strandsonen i tråd med vedtatt plan. I denne sammenheng kan det være interessant å

gjennomføre en oppfølgingsstudie av strandsoneforvaltningen i Sandnes om for eksempel 5 år. Her bør det undersøkes om vedtatt plan blir overholdt eller om man tillater ytterligere tiltak i sone mellom byggegrensen og sjøkanten som innvilges gjennom dispensasjon. Dersom undersøkelsen viser at det tillates utbygginger ut over det den vedtatte planen tillater er det grunn til å stramme inn på forvaltningspraksisen.

Statlige etater påpekte gjennom høringsuttalelser til byggegrensen at erfaringsmessig kommer det nye ønsker om å tilrettelegge for badeplasser, båtplasser og brygger når det er gjennomført utbygginger i strandsonen, slik også Stokke et al. (2012) påpeker. Av hensynet til naturmangfoldet og allmennhetens mulighet til rekreasjon og friluftslivsopplevelser vil det, slik jeg ser det, være helt nødvendig at kommuneadministrasjonen og politikerne håndhever dispensasjons-bestemmelsene mellom byggegrensen og sjøkanten svært strengt for å ivareta de resterende natur- og strandsoneverdiene. I den forbindelse vil det også være viktig at statsforvalteren følger nøye med i kommunens dispensasjonsbehandling av tiltak i strandsonen. Denne studien bekrefter både Stokke et al. (2008) og Knudtzon (2013) sine studier om at statsforvalteren er en viktig aktør for å sikre strandsonehensynet i kommunale planprosesser.

I de 15 områdene regulert til fritidsbebyggelse hvor byggegrensen er fastsatt er det, slik jeg ser det, lagt opp til en klar liberalisering av byggeforbudet i strandsonene. I det videre arbeidet med fastsetting av byggegrense i Sandnes kommune, skal det innføres byggegrense i både LNF-spredt områder og i strandsonene i «gamle Forsand kommune». For det videre arbeidet mener jeg det er nødvendig at man fører en mer restriktiv tilnærming til innføringen av byggegrensen. Dette bør skje både ved at man vektlegger hensynet til strandsoneverdiene i større grad, og at man legger mer av kunnskapen om naturmangfoldet til grunn i vurderingene. I forbindelse med fastsetting av byggegrensen i «gamle» Forsand tenker jeg det er viktig at den liberale tilnærmingen til innføring av annen byggegrense i områder regulert til fritidsbebyggelse i sone 2, ikke blir lagt som premiss for hvor mye man kan tillate av utbygging i sone 3. Flere steder i strandsonen i Forsand er strandsonen svært bratt, blant annet gjelder dette store deler av landskapet ved Lysefjorden. Det er kun noen få steder ved fjorden som er tilgjengelige for utbygging. Dersom man legger en enda mer liberal tilnærming til grunn ved fastsetting av byggegrense i disse områdene, fordi områdene ligger i sone 3, tenker jeg at man risikerer å forringe arealer som har svært stor landskapsmessig betydning for allmenhetens interesser.

Konsekvensen av den økte privatiseringen i forbindelse med fritidsbebyggelse kan også ses i sammenheng med boligutviklingen i byene. Det er en generell trend at man bor tettere, noe vi også ser i Sandnes sentrum og områdene rundt Gandsfjorden. Boligblokker bygges i større grad nå enn før, og eneboliger bygges tettere. Ved å legge til rette for ytterligere privatisering av strandsonen og nedbygging av viktige rekreasjonsområder, risikerer man også å forringe viktige bynære friluftsområder til befolkningen som bor mer kompakt en før.

I denne oppgaven er det redegjort for bruk av kunnskap ved innføring av annen byggegrense. Prosessen er vurdert i sammenheng med instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap. Studien viser at strategisk og instrumentell bruk av kunnskap har vært mest avgjørende når beslutninger tas. Vedtakene som er gjort i Sandnes kommune er i tråd med

lowverk og statlige planretningslinjer. Gjennom det politiske skjønn er hytteeiernes interesser vektlagt, og det er gitt adgang til ytterligere nedbygging av strandsonen i disse områdene.

Slik det er vist til i oppgavens innledning har et bredt internasjonalt fagmiljø i IPBS konkludert med at arealbeslag er hovedårsaken til at arter dør ut. Denne konklusjonen vitner om et sterkt behov for å forvalte arealene annerledes enn det vi har gjort frem til å nå, for å ivareta naturmangfoldet for dets egenverdi, men også for å ivareta naturgodene og økosystem-tjenestene som vi mennesker er avhengige av. Strandsonens betydning som avgjørende leveområde for flere arter må beskyttes fra videre nedbygging.

Naturkrisen som IPBS beskriver, krever at vi unngår mest mulig utbygging. Samtidig har vi en befolkning i vekst som vil øke behovet for arealer avsatt til samfunnsinteresser som bolig, næring og infrastruktur i de kommende årene. Forvaltningen av fritidsbebyggelse må derfor ta hensyn til et voksende arealbeslag i samfunnet generelt. Dette vil innebære en mer restriktiv holdning til hytteeiernes interesser med utvidelse og nyetablering av hytter. Sammenlignet med andre samfunnsinteresser er det tross alt et luksusgode å eie en hytte i 100- metersbeltet, hvor det har vært et byggeforbud i snart 70 år. Jeg mener at vedtakene og bestemmelsene som er gjort i forbindelse med hyttestørrelse og byggegrensen i Sandnes vitner om at politikerne ikke tar naturkrisen på alvor. Dersom vi skal hindre tap av flere arter må man også på kommunenivå ta inn over seg naturkrisen og hindre ytterligere nedbygging av arealer.



## Litteraturliste

- Abdoli, H. (2016). *Hvorfor samfunnsvitenskaplig metode?* Tilgjengelig fra: <https://sosiologen.no/student/hvorfor-samfunnsvitenskapelig-metode/> (lest 24.04.2021).
- Aslaksen, J. & Brekke, K. A. (2012). *Føre var - prinsippet*: Samfunnsøkonomen nr. 6 2012. Tilgjengelig fra: [https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/177758/aslaksen\\_brekke\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/177758/aslaksen_brekke_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (lest 10.05.2021).
- Asplanviak. (2020). *Strandsonen i 3D*. Tilgjengelig fra: <https://asplanviak.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=db34a2b5432647fbb41dbfec962b361c> (lest 15.06.2021).
- Aubert, V. & Alstad, B. (1972). *Det skjulte samfunn*. 2. utg. revidert av forfatteren. utg. The hidden society, b. 321. Oslo: Pax.
- Bugge, H. C. (2019). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utgave. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 5. utg. utg. Metode og oppgaveskriving. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Everett, E. L. & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Medvikrning i planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*: Cappelen Damm.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I: *Plang og samfunn. System, praksis, teori*: Cappelen Damm AS.
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> (lest 25.04.2021).
- Fylkesmannen i Rogaland. (2019). *Protokoll fra meklingsmøter om kommuneplan for Sandnes*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommunep lan-2019-2035/endelig-vedtatt/godkjent-meklingsprotokoll-datert-7.2.19.pdf> (lest 24.04.2021).
- Hage, S. Ø. (2017). *Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015-2017)- med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsetting av byggegrense mot sjø*. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2459668> (lest 29.04.2021).
- Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). *Forvaltning av strandsonen Evaluering av statlige planrettningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen lang sjøen*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/1c5d3a08dc70454aac7271e63d4e934e/nibr\\_nm bu\\_evaluering\\_differensiert\\_strandsone.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1c5d3a08dc70454aac7271e63d4e934e/nibr_nm bu_evaluering_differensiert_strandsone.pdf) (lest 26.04.2021).
- Holmen, H. (2019). *Teori om kunnskap*: Store norske leksikon Tilgjengelig fra: [https://snl.no/teorier\\_om\\_kunnskap](https://snl.no/teorier_om_kunnskap) (lest 23.04.2021).
- Holth, F. & Winge, N. K. (2017). *Plan- og bygningsrett Kort forklart*. Oslo: Universitetsforl.
- Hovi, J. (2001). *Føre var - prinsippet som rasjonelt beslutningskriterium*: CICERO Senter for klimaforskning. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32763/1627.pdf?sequence=1> (lest 10.05.2021).
- Håkonseth, I. G. (2014). *"Gamle damer skal helst ikke blande seg for mye..." -eldreråds opplevelse av medvirkning i den kommunale planprosessen*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskaplige universitet Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/217804/H%C3%A5konseth2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 22.05.2021).
- Hårklau, S. E., Dyrnes, G., Lied, A. B., Norèn, I., Meland, V. & Glover, B. (2014). *Gjennomgang av praktiseringen av naturmangfoldloven*. Tilgjengelig fra:

- [https://evalueringsportalen.no/evaluering/gjennomgang-av-praktisering-av-naturmangfoldloven/Gjennomgang\\_av\\_praktisering\\_av\\_naturmangfoldloven\\_2014.pdf/@@i nline](https://evalueringsportalen.no/evaluering/gjennomgang-av-praktisering-av-naturmangfoldloven/Gjennomgang_av_praktisering_av_naturmangfoldloven_2014.pdf/@@i nline).
- Jakobsen, I. U. (2019). *Naturvernloven*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/naturvernloven> (lest 25.04.2021).
- Johansen, K. A. (2017). *Bruk av kunnskap og planrelatert virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder. Et casestudie av Øygarden kommunes rulleringa av kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra: *Bruk av kunnskap og planrelatert virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder* (lest 29.04.2021).
- Kartverket. (u.å.). *Norgeskart*. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=4&lat=6843116.00&lon=234242.00>.
- Knudtzon, L. C. (2013). *Kampen om et strandsoneareal- et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning*. Tilgjengelig fra: <http://kartogplan.no/Artikler/KP5-2013/Kampen%20om%20et%20strandsoneareal.pdf> (lest 28.04.2021).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b\\_v eileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_v eileder_medvirkning.pdf) (lest 23.04.2021).
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. utg. Interview[s] learning the craft of qualitative research interviewing. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lackner, E. J. (2021). *Forskning: Store norske leksikon* Tilgjengelig fra: <https://snl.no/forskning> (lest 23.04.2021).
- Meld. St. 14. (2015). *Natur for livet- Norsk handlingsplan for naturmangfold*: Regjeringen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/> (lest 24.04.2021).
- Miljolare. (u.å.). *Arealbruk og planlegging i kystsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/arealbruk.php> (lest 21.04.2021).
- Miljolare. (u.å. ). *Arealbruk påvirker miljøet*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/arealbruken.php> (lest 26.04.2021).
- Miljødirektoratet. (2019). *Strandsonen i arealplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/strandsone/strandsone-i-arealplanlegging/> (lest 21.04.2021).
- Miljøstatus. (2020a). *Inngrepsfri natur*. Tilgjengelig fra: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/inngrepsfri-natur/> (lest 25.04.2021).
- Miljøstatus. (2020b). *Kysten*. Tilgjengelig fra: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/hav-og-kyst/kysten/> (lest 21.04.2021).
- Miljøverndepartementet. (2008). *Ot.prp. nr. 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandel)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf> (lest 26.04.2021).
- Miljøverndepartementet. (2009). *Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a821d3fd355e4440bac64fa6e7e59642/no/pdfs/otp200820090052000dddpdfs.pdf> (lest 25.04.2021).
- Miljøverndepartementet. (2012). *Naturmangfoldloven kapittel 2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk -en praktisk innføring*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/036e263087b24795a86ad9cdc3ee5acc/veileder\\_naturmangfoldloven\\_endelig2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/036e263087b24795a86ad9cdc3ee5acc/veileder_naturmangfoldloven_endelig2.pdf) (lest 25.04.2021).
- Myhre, T. (2021). *Naturmangfoldloven*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/naturmangfoldloven> (lest 24.04.2021).

- Myklebust, I. E. (2016). *Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100- metersbeltet* Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2016/Dispensasjon%20fraa%20byggjeforbodet.pdf> (lest 05.05.2021).
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=naturmangfoldloven> (lest 24.04.2021).
- Nesland, S. (2013). *Planlegging i strandsonen, med bruk av differensiert byggegrense som verkemiddel : erfaringar av pilotprosjekt av Tvedestrand kommune*. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/188562> (lest 29.04.2021).
- Nordby, M. G. (2021). *Miljørett*: Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (forelesning 12.01.2021).
- Norkart AS. (2021). *Kommunekart*. Tilgjengelig fra: <https://kommunekart.com/klient/sandnes/publikum?urlid=35d90231-dc30-417d-8a73-c2f730605146>.
- Olsen, J. T. (2018). *Forslag til nye hyttestørrelser fikk salen til å juble*: Stavanger Aftenblad. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/J1R93X/forslag-til-nye-hyttestoerrelser-fikk-salen-til-aa-juble> (lest 16.05.2021).
- Olsson, H. & Sørensen, S. (2003). *Forskningsprosessen Kvalitative og kvantitative perspektiver*: Gyldendal
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 21.04.).
- Regjeringen. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/> (lest 21.04. ).
- Regjeringen. (2014). *Rudskriv H-2/14 - Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte\\_brev/2014/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2014/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/) (lest 13.05.2021).
- Regjeringen. (2016). *Nøtterøy kommune - innsigelse til kommuneplanen*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/innsigelsessaker/eldre\\_innsigelsessaker/2016/notteroy-kommune---innsigelse-til-kommuneplanen/id2476595/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/innsigelsessaker/eldre_innsigelsessaker/2016/notteroy-kommune---innsigelse-til-kommuneplanen/id2476595/) (lest 13.06.2021).
- Regjeringen. (2019a). *Fylkesmennes medvirkning og behandling av saker etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte\\_brev/fylkesmennes-medvirkning-og-behandling-av-saker-etter-plan--og-bygningsloven/id2667360/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/fylkesmennes-medvirkning-og-behandling-av-saker-etter-plan--og-bygningsloven/id2667360/) (lest 13.05.2021).
- Regjeringen. (2019b). *Granavolden-plattformen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/> (lest 13.05.2021).
- Regjeringen. (2020). *Tilgang til strandsonen* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/> (lest 21.04.2021).
- Regjeringen. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/> (lest 26.05.2021).
- Ringholm, T. & Hanssen, G. S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I: Aarsæther, N., FalletH, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn System, praksis, teori*, s. 191-211. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Rogaland fylkeskommune. (2017). *UTE i Rogaland Regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning 2017-2024*. Tilgjengelig fra: <https://www.rogfk.no/f/p1/ibb8ddfa7-06d0-4eac-99b1->

- [b10f0148fc82/regionalplan-for-friluftsliv-og-naturforvaltning-2017-2024.pdf](https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/utviklingsplan-for-rogaland-regional-planstrategi/barekraftig-utvikling-i-rogaland-utfordringer-og-muligheter/arealbruken-presser-naturmangfold-matsikkerhet/) (lest 24.04.2021.).
- Rogaland fylkeskommune. (u.å.-a). *Bærekraftig utvikling i Rogaland- utfordringer og muligheter*. Tilgjengelig fra: <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/utviklingsplan-for-rogaland-regional-planstrategi/barekraftig-utvikling-i-rogaland-utfordringer-og-muligheter/arealbruken-presser-naturmangfold-matsikkerhet/> (lest 24.04.2021.).
- Rogaland fylkeskommune. (u.å.-b). *Om Rogaland*. Tilgjengelig fra: <https://www.rogfk.no/om-fylkeskommunen/om-rogaland/> (lest 24.04.2021.).
- Sabima. (u.å.). *Ålegrasenga*. Tilgjengelig fra: <https://www.sabima.no/alegraseng/> (lest 21.04.).
- Sandnes kommune. (2010a). *Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/verdikartlegging-strandsonen/verdikartlegging-strandsonen.pdf> (lest 21.04.).
- Sandnes kommune. (2010b). *Verdikartlegging av strandsonen i Sandnes kommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/verdikartlegging-strandsonen/verdikartlegging-strandsonen.pdf> (lest 26.03.).
- Sandnes kommune. (2017). *Regelverk for hyttestørrelser i Sandnes- og en sammenligning med nabokommuner*. Tilgjengelig fra: <http://www.sandnes-hytteierforening.no/wp-content/uploads/2017/09/Notat-Hyttestørrelse-i-Sandnes.pdf> (lest 24.04.2021.).
- Sandnes kommune. (2018). *Protokoll fra møtet i bystyret 14.05.2018*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16150457> (lest 09.04.2021.).
- Sandnes kommune. (2019a). *Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 Bestemmelser og retningslinjer*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/bestemmelser-og-retningslinjer-vedtatt-av-bystyret-11.3.19-revidert-14.12.20.pdf> (lest 27.03.).
- Sandnes kommune. (2019b). *Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 Samfunnsdel*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/samfunnsdel-vedtatt-av-bystyret-11.3.19.pdf> (lest 26.03. ).
- Sandnes kommune. (2019c). *Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 Samfunnsdel*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/samfunnsdel-vedtatt-av-bystyret-11.3.19.pdf> (lest 27.03.2021.).
- Sandnes kommune. (2019d). *Plankart*. Tilgjengelig fra: [https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/kp2019\\_vedtatt\\_plan\\_11\\_03\\_19\\_redusert.pdf](https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/endelig-vedtatt/kp2019_vedtatt_plan_11_03_19_redusert.pdf).
- Sandnes kommune. (2020a). *Byggegrense i strandsonen i Sandnes- høringsutkast*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877326?agendalteMid=15030084> (lest 27.03. ).
- Sandnes kommune. (2020b). *Byggegrense mot sjø i områder avsatt til fritidsbebyggelse-sluttbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877334?agendalteMid=15032213> (lest 21.04. ).
- Sandnes kommune. (2020c). *Byggegrense mot sjø i Sandnes*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/byggegrense-sjo/rapport-byggegrense-oppdatt-etter-vedtak-20.04.20.pdf> (lest 21.04.).
- Sandnes kommune. (2020d). *Byggegrense mot sjø i Sandnes. Oppsummering etter offentlig høring og nytt revidert forslag*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877581?agendalteMid=15031091> (lest 26.03.2021.).

- Sandnes kommune. (2020e). *Klima- og miljøplan for Sandnes kommune 2020-2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/contentassets/0f5253cc0e77409293df9f5a5d04f6f1/klima-og-miljoplan---hoved.pdf> (lest 24.04.2021.).
- Sandnes kommune. (2020f). *Tilleggsopplysninger til sak Byggegrense mot sjø i områder avsatt til fritidsbebyggelse- sluttbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877600?agendalteMId=15031708> (lest 25.04.2021).
- Sandnes kommune. (2020g). *Vedlegg 3. Oversikt merknader mottatt i tilleggshøring byggegrense*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877600?agendalteMId=15031708> (lest 25.05.2021).
- Sandnes kommune. (u.å.-a). *Delområde 10: Ersvik*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/byggegrense-sjo/delomrade-10---ersvik-redigert-reduisert.pdf> (lest 25.04.2021).
- Sandnes kommune. (u.å.-b). *Endring av bestemmelse §2.4 Områder for fritidsbebyggelse*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/byggegrense-sjo/vedlegg-3.-endring-av-bestemmelser-for-fritidsbebyggelse.pdf> (lest 11.05.2021).
- Sandnes kommune. (u.å.-c). *Kartutsnitt reviderte forslag*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/teknisk-og-eiendom/kommuneplanlegging/kommuneplan-2019-2035/byggegrense-sjo/>.
- Sandnes kommune. (u.å.-d). *Planbeskrivelse, Kommuneplan for Sandnes 2019-2035*. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommuneplan-2019-2035/bakgrunnsdokument-24-5/planbeskrivelse-datert-24.5.18.-med-vedlegg.pdf> (lest 24.04.2021.).
- Sandnes kommune. (u.å.-e). *Vedlegg 1. Oversikt merknader mottatt i hovedhøring byggegrense*. Tilgjengelig fra: <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/16877581?agendalteMId=15031091> (lest 25.04.2021).
- Singsaas, M. (2021). *Er det så farlig med noen flere hytter?* Tilgjengelig fra: <https://www.midnorskdebatt.no/meninger/ordetfritt/2021/04/29/Er-det-s%C3%A5-farlig-med-noen-flere-hytter-23865811.ece> (lest 13.06.2021).
- Sivilombudsmannen. (2021a). *Dispensasjoner i strandsonen Askøy kommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Systematisk-undersokelse-av-dispensasjoner-i-strandsonen-Askoy.pdf> (lest 02.05.2021).
- Sivilombudsmannen. (2021b). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf> (lest 02.05.2021).
- SSB. (u.å.). *Strandsonen: Statistisk sentralbyrå*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/a/metadate/conceptvariable/vardok/2601/nb> (lest 21.04.).
- Statistisk sentralbyrå. (u.å.). *Sandnes (Rogaland)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommuneareal/sandnes> (lest 24.04.2021.).
- Statsforvalteren i Rogaland. (u.å.). *Jærstrendene*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsforvalteren.no/nb/Rogaland/Miljo-og-klima/Jarstrendene/> (lest 24.04.2021.).
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. & Skogheim, R. (2008). *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner?* . Utmark- tidsskrift for utmarksforskning. Tilgjengelig fra: [https://utmark.org/portals/utmark/utmark\\_old/utgivelser/pub/2008-2/pdf/Stokke\\_Skaar\\_Omland\\_Vindenes\\_Skogheim\\_Utmark\\_2\\_2008.pdf](https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2008-2/pdf/Stokke_Skaar_Omland_Vindenes_Skogheim_Utmark_2_2008.pdf) (lest 24.04.2021.).



- Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, E. & Rinde, E. (2009). "Bit for bit" utbygging i kystsonen: NIBR/ NIVA/ HI. Tilgjengelig fra: <https://www.yumpu.com/no/document/read/17682934/bit-for-bit-utbygging-i-kystsonen-norsk-institutt-for-by-og->.
- Stokke, K. B., Lund-Iversen, M., Moy, F. & Havnen, E. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen*: NIBR/UMB/NIVA/HI. Tilgjengelig fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5499?show=full>.
- Stokke, K. B. (2020). *Staten må gi klarere føringer for strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.nationen.no/motkultur/kronikk/staten-ma-gi-klarere-foringer-for-strandsonen/> (lest 27.04.2021).
- Stortinget. (2017). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenkling mv.)*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-181l/?all=true> (lest 25.04.2021).
- Thorsnæs, G. (2020a). *Rogaland*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Rogaland> (lest 24.04.2021.).
- Thorsnæs, G. (2020b). *Sandnes*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Sandnes> (lest 24.04.2021.).
- Tvedt, K. (2019). *FNs naturpanel: Menneskelig aktivitet truer eksistensen til en million arter*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/nyheter/fns-naturpanel-menneskelig-aktivitet-truer-eksistensen-til-en-million-arter> (lest 24.04.).
- Vaage, T. K. (2020). *Et studium av dispensasjonspraksis i 100- metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense lang sjø*. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2683298> (lest 29.04.2021).
- Aarsæther, N. (2018). *Plan og samfunn : system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Aarsæther, N. & Buanes, A. (2018). Den komplekse statsmakta- rollemangfold og styringsutfordringer i planfeltet. I: *Plan og samfunn. System, praksis, teori*: Cappelen Damm AS.
- Aarsæther, N. & Jakobsen, K. K. (2018). Planlegging på kommunenivå: Rammer og amisjon. I: *Plan og samfunn. System, praksis, teori*: Cappelen Damm AS.

## Intervjuguide- administrativt ansatte i Sandnes kommune

- 1) Informasjon om informanten (dette skal ikke brukes i oppgaven)
  - a) Hva er din stilling i kommunen og hva er dine arbeidsoppgaver?
  - b) Hva er din utdanning?
  - c) Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?
  
- 2) Generelt om arbeid med strandsonen
  - a) Hva er din tilknytting til temaet strandsonoplanlegging?
  - b) Hvordan er det å arbeide med strandsoneforvaltning i Sandnes?
  - c) Hva er de største utfordringene i forbindelse med strandsoneforvaltning/-planlegging?
  
- 3) Om oppstarten av prosessen
  - a) Hva var årsaken til at Sandnes kommune benyttet seg av muligheten i pbl. § 1-8 tredje ledd til å fastsette byggegrense?
  - b) Kan du fortelle om hvordan dere startet prosessen med fastsetting av byggegrensen og hvem som ble involvert?
  - c) Hvordan ble de 15 områdene hvor byggegrensen er fastsatt valgt ut?
  - d) Påpekte fylkeskommunen eller statsforvalteren viktige forhold som dere måtte ta hensyn til i oppstarten av planprosessen?
  
- 4) Kunnskapsgrunnlaget
  - a) Hvem medvirket med kunnskap i prosessen?  
-Eks. statsforvalter, lokale aktører, hytteforening og natur?
  - b) Benyttet dere planleggingsdokumenter fra andre kommuner eller fylker?
  - c) Hvordan har SPR hatt betydning for planarbeidet? Har SPR gitt veiledning eller har retningslinjene på noen måte gjort det vanskeligere å gjennomføre planarbeidet?
  - d) Møte dere på utfordringer i prosessen i forhold til hvordan byggegrensen skulle fastsettes- hvilke problemer og hvordan ble kunnskap innhentet for å løse problemene?
  
- 5) Kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold
  - a) Innhentet dere kunnskap om biologisk mangfold i områdene i tråd med pbl. §1-8?
  - b) Hvordan innhentet dere kunnskap om biologisk mangfold?
  - c) Hvordan ble prinsippene i nml. § 8-12 benyttet for å ivareta biologisk mangfold i fastsetting av byggegrensen?
  - d) I hvor stor grad vektla dere hensynet til biologisk mangfold da byggegrensen ble bestemt?
  - e) Har det vært uenigheter i forhold til hvordan man skal vektlegge hensynet til biologisk mangfold?



6) Hensynssoner og planbestemmelser

- a) Hvordan er planbestemmelser brukt for å sette vilkår for eventuell utbygging i områdene som kommer bak byggegrensen?
- b) Har kommunen benyttet seg av muligheten for å fastsette hensynssoner i plan? (Hvorfor ikke? Evt. hvor og hva slags hensynssoner?)
- c) Er det vurdert å trekke byggegrensen lengre unna sjøen en 100m noen steder hvor det er særlig store naturverdier?

7) Forventninger til effekter av fastsettingen av byggegrense langs sjø

- a) Hvilke forventninger har du til effekten av å innføre byggegrensen i kommuneplanens arealdel? (Innebærer det en innstramming eller en liberalisering?)
- b) Hvilke tanker har du om behovet for dispensasjoner i strandsonen etter at byggegrensen er innført og hvordan tror du kommunen vil forholde seg til dette?

8) Er det noe du vil tilføye til slutt

## Intervjuguide- ansatt Rogaland fylkeskommune

- 1) Informasjon om informanten
  - a) Hva er din stilling i fylkeskommunen og hva er dine arbeidsoppgaver?
  - b) Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?
  - c) Hva er din utdanning?
  
- 2) Generelt om arbeidet med strandsone
  - a) Hva er din tilknytting til temaet strandsoneplanlegging?
  - b) Hvordan er det å arbeide med strandsoneforvaltning i Rogaland?
  - c) Hva er de største utfordringen i forbindelse med strandsoneforvaltning/- planlegging?
  
- 3) Om oppstart av prosessen
  - a) Vet du hvorfor Sandnes kommune benyttet seg av muligheten i pbl. § 1-8 tredje ledd til å fastsette byggegrense?
  - b) Kan du fortelle hvordan fylkeskommunen ble involvert i prosessen med fastsetting av byggegrensen?
  - c) Hadde dere innspill til hvilke områder som ble tatt med i arbeidet for fastsettinga av byggegrensen? (De 15 områder)  
Var det områder dere mente burde være inkludert som ikke ble tatt med- hvorfor ikke?
  - d) Påpekte fylkeskommunen viktige forhold som det måtte tas hensyn til i oppstarten av planprosessen? Ble dette tatt til følge av kommunen?
  
- 4) Kunnskapsgrunnlaget
  - a) Hvordan bidrog fylkeskommunen med kunnskap til prosessen?
  - b) Hvordan innhentet dere informasjon?
  - c) Bidrog dere med informasjon om hvordan prosessen med fastsetting av annen byggegrense er gjennomført i andre kommuner eller fylker? (Hvilke)
  - d) Hvordan har SPR hatt betydning for arbeidet? Har SPR gitt veiledning eller har retningslinjene gitt utfordringer?
  - e) Møtte dere på utfordringer i prosessen i forhold til hvordan byggegrensen skulle fastsettes- hvilke problemer og hvordan ble kunnskap innhentet for å løse problemene?
  
- 5) Kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold
  - a) Hvilke vurderinger ble gjort av fylkeskommunen i forhold til hvordan biologisk mangfold ble utredet og lagt til grunn for fastsetting av byggegrensen i henhold til nml. § 8-12?
  - b) Ble biologisk mangfold tilstrekkelig vurdert?
  - c) Hvem bidrog fra fylkeskommunen med kunnskap om biologisk mangfold i strandsonen?
  - d) Har det vært uenigheter i forhold til hvordan man skal vektlegge hensynet til biologisk mangfold internt hos fylkeskommunen og mellom fylkeskommunen og Sandnes kommune?
  - e) I høringsuttalelsen fra fylkeskommunen påpekes det at byggegrensen som foreslås ikke tar nok hensyn til natur i området og at strandsoneverdiene primært handler om friluftsliv. Er det konkrete områder fylkeskommunen mener burde vært beskyttet i større grad, hva kunne kommunen gjort for å i større grad ivareta naturverdier?

6) Hensynssoner og planbestemmelser

- a) Har kommunen i tilstrekkelig grad benyttet seg av planbestemmelser for å sette vilkår for utbyggingen i områdene som kommer bak byggegrensen?
- b) Har kommunen i tilstrekkelig grad benyttet seg av muligheten til å fastsette hensynssoner?
- c) Har fylkeskommunen gjort vurderinger om byggegrensen burde blitt trukket lengre vekk fra sjøen enn 100m, på steder hvor det er særlig store naturverdier?

7) Forventninger til effekter av fastsetting av byggegrense langs sjø

- a) Hvilke forventninger har du til effekten av å innføre byggegrense i kommuneplanens arealdel slik Sandnes kommune har gjort? (Innebærer det en innstramming eller en liberalisering?)
- b) Hvilke tanker har du om behovet for dispensasjoner i strandsonen etter at byggegrensen er innført og hvordan tror du fylkeskommunen vil forholde seg til dette?

8) Er det noe du vil tilføye til slutt

## Intervjuguide- ansatt Statsforvalteren i Rogaland

- 1) Informasjon om informanten
  - a) Hva er din stilling hos statsforvalteren og hva er dine arbeidsoppgaver?
  - b) Hvor lenge har du vært ansatt i denne stillingen?
  - c) Hva er din utdanning?
  
- 2) Generelt om arbeidet med strandsone
  - a) Hva er din tilknytting til temaet strandsoneplanlegging?
  - b) Hvordan er det å arbeide med strandsoneforvaltning i Rogaland?
  - c) Hva er de største utfordringen i forbindelse med strandsoneforvaltning/- planlegging?
  
- 3) Om oppstart av prosessen
  - a) Hva var årsaken til at Sandnes kommune benyttet seg av muligheten i pbl. § 1-8 tredje ledd til å fastsette byggegrense?
  - b) Kan du fortelle hvordan statsforvalteren ble involvert i prosessen med fastsetting av byggegrensen?
  - c) Hadde dere innspill til hvilke områder som ble tatt med i arbeidet hvor byggegrensen ble fastsatt?  
Var det områder dere mente burde være inkludert som ikke ble tatt med- hvorfor ikke?
  - d) Påpekte statsforvalteren viktige forhold som det måtte tas hensyn til i oppstarten av planprosessen? Ble dette tatt til følge av kommunen?
  
- 4) Kunnskapsgrunnlaget
  - a) Hvordan bidrog statsforvalteren med kunnskap til prosessen?
  - b) Hvordan innhentet dere informasjon?
  - c) Bidrog dere med informasjon om hvordan prosessen med fastsetting av annen byggegrense er gjennomført i andre kommuner eller fylker? (Hvilke)
  - d) Hvordan har SPR hatt betydning for arbeidet? Har SPR gitt veiledning eller har retningslinjene gitt utfordringer?
  - e) Møtte dere på utfordringer i prosessen i forhold til hvordan byggegrensen skulle fastsettes- hvilke problemer og hvordan ble kunnskap innhentet for å løse problemene?
  
- 5) Kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold
  - a) Hvilke vurderinger ble gjort av statsforvalteren i forhold til hvordan kommunen utredet biologisk mangfold i strandsonen i henhold til nml. § 8-12?
  - b) Ble biologisk mangfold tilstrekkelig vurdert?
  - c) Hvem bidrog fra statsforvalteren med kunnskap om biologisk mangfold i strandsonen?
  - d) Har det vært uenigheter i forhold til hvordan man skal vektlegge hensynet til biologisk mangfold internt hos statsforvalteren og mellom statsforvalteren og Sandnes kommune?
  
- 6) Hensynssoner og planbestemmelser
  - a) Har kommunen i tilstrekkelig grad benyttet seg av planbestemmelser for å sette vilkår for utbyggingen i områdene som kommer bak byggegrensen?
  - b) Har kommunen i tilstrekkelig grad benyttet seg av muligheten til å fastsette hensynssoner?
  - c) Har statsforvalteren gjort vurderinger om byggegrensen burde blitt trukket lengre vekk fra sjøen enn 100m, på steder hvor det er særlig store naturverdier?

- 7) Forventninger til effekter av fastsetting av byggegrense langs sjø
- a) Hvilke forventninger har du til effekten av å innføre byggegrense i kommuneplanens arealdel slik Sandnes kommune har gjort? (Innebærer det en innstramming eller en liberalisering?)
  - b) Hvilke tanker har du om behovet for dispensasjoner i strandsonen etter at byggegrensen er innført og hvordan tror du statsforvalteren vil forholde seg til dette?
- 8) Er det noe du vil tilføye til slutt

## Intervjuguide- representant fra kommuneplanutvalget Sandnes kommune

- 1) Informasjon om informanten
  - a) Hva er ditt verv og hva gjør du i dette vervet?
  - b) Hvor lenge har du hatt dette vervet?
  
- 2) Generelt om arbeidet med strandsoneforvaltning
  - a) Hva er din tilknytting til temaet strandsonoplanlegging?
  - b) Hvordan er det å jobbe politisk med strandsoneforvaltning i Sandnes kommune?
  - c) Hva er de største utfordringene når det kommer til strandsoneforvaltning/-planlegging?
  
- 3) Om oppstarten av prosessen med fastsetting av byggegrense
  - a) Hva var årsaken til at Sandnes kommune benyttet seg av muligheten i pbl. § 1-8 tredje ledd til å fastsette byggegrense?
  - b) Kan du fortelle om hvordan kommuneplanutvalget ble involvert i prosessen med fastsetting av byggegrensen og hvordan utvalget var delaktig i prosessen?
  
- 4) Kunnskapsgrunnlaget
  - a) Hvem medvirket med kunnskap i prosessen?
  - b) Hvordan har SPR hatt betydning for planarbeidet sett fra kommuneplanutvalgets ståsted? Har SPR gitt veiledning eller har retningslinjene gjort det vanskeligere å gjennomføre planarbeidet?
  - c) Møtte dere på utfordringer i prosessen i forhold til hvordan byggegrensen skulle fastsettes- hvordan ble evt. disse løst?
  
- 5) Kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold
  - a) Hvordan vurderte kommuneplanutvalget hensynet til biologisk mangfold i arbeidet med fastsetting av byggegrensen, i henhold til nml. § 8-12?
  - b) Var det enighet eller uenighet innad i kommuneplanutvalget i forhold til hvordan verdien av biologisk mangfold skulle vektlegges og gi avgjørende betydning på hvor byggegrensen skulle legges?
  
- 6) Hensynssoner og planbestemmelser
  - a) Hadde kommuneplanutvalget innspill til planbestemmelser som kan benyttes for å sette vilkår til utbygging i områder som kommer bak byggegrensen?
  - b) Har kommuneplanutvalget vært involvert i fastsetting av eventuelle hensynssoner? (Hvordan har dere medvirket? Hva har vært argumenter for å innføre hensynssoner?)
  - c) Har muligheten om å trekke byggegrensen lengre unna sjøen en 100 m i områder med særlig store naturverdier blitt diskutert?
  
- 7) Forventninger til effekten av fastsetting av byggegrense langs sjø
  - a) Hvilke forventninger har du til effekten av å innføre byggegrense i kommuneplanens arealdel? (innebærer det en innstramming eller en liberalisering).
  - b) Hvilke tanker har du om behovet for dispensasjoner i strandsonen etter at byggegrensen er innført og hvordan tror du kommunen vil forholde seg til dette?
  
- 8) Er det noe du vil tilføye til slutt?



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway