



Forord

Med dette vil jeg takke alle de som har bidratt til denne oppgaven. Først en takk til NMBU som gjorde overgangen fra Universitetet i Oslo og University of British Columbia så smertefri. En spesiell takk til Knut Bjørn Stokke for dine kommentarer og tips.

Spesielt må jeg også takke alle enkeltpersonene i Sunnhordland og Bergen som har vært så imøtekommende og interesserte i å bidra med synspunkt og tanker. Jeg håper og tror at dette dokumentet bidrar med erfaringer som dere kan dra nytte av. Samtidig vil jeg fremheve at eventuelle feil og mangler ene og alene er forfatterens ansvar.

Oppgaven har fått økonomisk støtte av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.¹ Uten denne støtten ville oppgaven blitt mindre innholdsrik. Jeg vil også takke dere i Rambøll avdeling Tønsberg for å ha gitt meg anledning til å konsentrere meg 100 % om studiet. Tusen takk også til mamma og pappa for kritisk rettskriving mot vedkløyving.

Ole Johan S. Kittilsen

Oslo 08.05.14

¹ Stipendet ble i utgangspunktet utlyst av Miljøverndepartementet høsten 2013.

Sammendrag

Dette studiet tar for seg det interkommunale plansamarbeidet for strandsonen i Sunnhordland organisert etter plan- og bygningslovens (PBL) regler i kapittel 9. Jeg undersøker i hvilken grad det interkommunale plansamarbeidet samsvarer med idealene om samordning og konsensus slik de er nedfelt i hhv. PBL og kommunikativ planteori. Idealene om bred medvirkning og inkludering av alle berørte og relevante hensyn og interesser i PBL er påvirket av deliberativ demokratiteori (Falleth og Saglie 2012). Forskning på både kommunal og regional planlegging har imidlertid vist at praksis ofte ikke stemmer overens med det kommunikative idealet (Falleth og Hanssen 2009, Skjeggedal 2005). Studier fra både Norge, Sverige og Finland har faktisk vist at mens kommunale planprosesser tilsynelatende preges av deltakelse og åpenhet, kan de i realiteten bidra til å skjule konflikter og hindre reell medvirkning (Mäntysalo et al 2011). Jeg argumenterer for viktigheten av å ta opp grunnleggende konflikter for å oppnå mer enn en overfladisk konsensus som potensielt hindrer samordning. Selv om PBL gjennom en rekke bestemmelser fordrer en tidlig og bred medvirkningsprosess, gir loven ikke de samme føringene for hvordan hensyn og interesser skal avveies og prioriteres. Det gjør at ansvaret for å ivareta interesser og hensyn tillegges den lokale planmyndigheten. Som studiet viser er det imidlertid en sterk gjensidig avhengighet mellom lokale, regionale planmyndigheter og sektormyndigheter noe som skaper spenninger i plansystemet. Statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen (SPR) fra 2011 er ment å tydeliggjøre den nasjonale politikken for 100-metersbeltet. Erfaringene fra studiet tilsier at dette i beste fall bare oppnås delvis. Verken lovverk eller SPR virker å gjøre det enklere for planarbeidet å oppnå enighet i spørsmål om bruk og vern. Faktisk virker det heller som at SPR for sone 3: områder med mindre press, er så vage at de bygger opp under eksisterende konflikter.

Studiet undersøker funksjonell strandsone som beslutningsgrunnlag for bruk og vern. Viktigheten av en interaktiv kontakt mellom planleggere og beslutningstakere i komplekse og subjektive planfaglige spørsmål understrekes. Selv om man gjennom funksjonell strandsonekartlegging og forstudie er enige om et felles beslutningsgrunnlag, har avveiningene mellom hensyn og interesser vist seg vanskeligere å enes om. Med Stokke og Hoviks (2007) gradering av samordningsbegrepet til grunn, kan det sies at mens samarbeidet har oppnådd en samordning av *prosess* og *informasjon*, gjenstår fortsatt en del konfliktløsning før man oppnår samordning av *innhold*. Ettersom planprosesser blir stadig mer komplekse og lokale myndigheter inngår i samarbeid om oppgaveløsning har litteraturen rettet et fokus mot hvordan lokale beslutningstakere kan påvirke interaksjonen i nettverk (Holmen og Hanssen 2013). Det er et mål med dette studiet å bygge erfaringer rundt de utfordringene politikere, rådmenn, prosjektledere etc møter i forsøket på å legge til rette for mer effektive, gjennomsiktede og demokratiske planleggingsprosesser i komplekse og omfattende arealspørsmål. Teorier om metastyring introduseres og drøftes i denne sammenheng

Abstract

This study examines the inter-municipal planning effort for the Sunnhordland shoreline organized in accordance with the regulations of chapter 9 in the Planning and Building Act (PBA). I investigate to what degree the planning effort corresponds to the ideals of coordination and consensus as laid down in the PBA and communicative planning theory. The ideals of broad participation and inclusion of all affected and relevant considerations and interests in the PBA are influenced by deliberative democracy theory (Falleth og Saglie 2012). However research on both local and regional planning has shown that practice often differs from the communicative ideal (Falleth og Hanssen 2009, Skjeggedal 2005). Studies from Norway, Sweden and Finland have on the contrary shown that even if planning processes appear to be influenced by early and broad participation, in reality the processes may hide deep conflicts and hinder participation from having any influence (Mäntysalo et al 2011). I argue that the discussion of basic conflicts is essential to reach more than a superficial consensus potentially hindering coordination. Even if the PBA requires early and broad participation the act does not give the same guidance on how interests and considerations are to be prioritized. Because of this the responsibility to safeguard and prioritize between the affected interests and considerations is delegated to the local planning authority. However as the study shows there is a strong mutual dependency between the local, the regional planning authority and sector authorities creating tensions in the planning system. Central government planning guidelines for a differentiated management of the shoreline (CPG) are meant to clarify the national policy of the 100-meter belt along the shore. The experiences of this study suggest that this goal is reached only partially. Neither PBA nor CPG seem to make it easier to reach a consensus on use and protection. On the contrary it seems as if the CPG for zone 3: areas with less pressure, are so vague that they may further spur already existing conflicts.

The study investigates the tool of functional shoreline as a basis of decisions concerning land-use and -protection. The importance of an interactive contact between planner and decision-makers in complex and subjective land-use planning related issues is emphasized. Even if one has agreed on functional shoreline and a pilot pre-study as the basis of decision-making, reaching agreement on which considerations and interest to give preference to has proved more difficult. Using Stokke and Hovik's (2007) grading of levels of coordination it seems the common effort has reached a coordination of *information* and *process*, whilst it remains to be seen whether one reaches a coordination of *content*. As planning processes seem to become ever more complex and with local authorities committing to cooperative efforts the literature has focused on how local decision-makers may affect the interactions within networks (Holmen og Hanssen 2013). One of the goals of this study is to build on experiences concerning challenges that politicians, municipal managers and project leaders face when trying to arrange more effective, transparent and democratic processes in complex and comprehensive land-use issues. Theories of metagovernance are introduced and discussed in relation to this.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag.....	2
Abstract.....	3
1.0 Innledning	7
1.1 Problemstilling	9
1.2 Status for planarbeidet og hvordan studiet har fulgt planprosessen.....	11
2.0 Lovverk, statlige retningslinjer og planer.....	12
2.1 Samordningsambisjonene i PBL.....	12
2.2 Interkommunal planlegging etter PBL	14
2.3 Regler og verktøy i planleggingen.....	16
2.3.1 Byggeforbudet i PBL § 1-8.....	16
2.3.2 Reglene i PBL §§ 11-7 – 11-11.....	17
2.3.3 Kort om andre virkemidler til fremming av byggeforbudet	18
2.4 Statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	19
2.4.1 Andre områder der presset på arealene er stort.....	20
2.4.2 Områder med mindre press på arealene.....	21
2.4.3 Om ordlyden i SPR.....	21
2.5 Gjeldende kommune- og fylkesplaner	23
2.5.1 Fylkesplaner	23
2.5.2 Kommuneplaner	23
3.0 Teori	24
3.1 Normative oppfatninger av planlegging	24
3.2 Kommunikativ planlegging og idealet om konsensus.....	25
3.2.1 Kritikk av kommunikativ planlegging og konsensusidealet	26
3.2.2 Kommunikative planleggeres svar	28
3.3 Samordning og nettverksstyring.....	29
3.4 Metastyring.....	32
4. Metode.....	38
4.1 Om fremgangsmåten i studiet	38

4.2	Spesielt om intervjuene	40
4.3	Validitet og Reliabilitet.....	42
5.0	Områdebeskrivelse: Sunnhordland.....	44
5.1	Fysiske barrierer og tilgjengelighet i strandsonen	46
5.1.1	Om SSB sine tall.....	47
5.1.2	Forholdene i Sunnhordland	48
6.0	Empiri	54
6.1	Bakgrunn	54
6.2	Organisering.....	57
6.3	Om forstudien og funksjonell strandsonkartlegging	58
6.4	Om arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen.....	66
6.5	Samarbeidet mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen i Hordaland	71
6.6	Forholdet til SPR og planlovverket.....	74
7.0	Drøfting	77
7.1	Forstudien og funksjonell strandsone.....	77
7.2	Gjensidig avhengighet.....	80
7.3	Grunnleggende konflikt og konsensus.....	83
7.4	Samordning av informasjon, prosess eller innhold?.....	86
7.5	Vage statlige føringer?	89
7.6	Metastyring for samordning og konsensus.....	92
7.6.1	Hvem er metastyrer i arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen?	93
7.6.2	Metastyring i Sunnhordland	93
8.0	Konklusjon.....	98
8.1	Sunnhordland og idealene om samordning og konsensus	98
8.2	Implikasjoner for teori og praksis	102
9.0	Kilder	105
9.1	Vitenskapelig litteratur	105
9.2	Andre kilder.....	108
10.0	Vedlegg	110
10.1	Intervjuguide kommuneplanlegger/rådmenn	110
10.2	Intervjuguide politiker/rådmenn	111
10.3	Intervjuguide fylkeskommune og fylkesmann.....	112

Figuroversikt

Figur 1: Illustrasjonskart Sunnhordland	8
Figur 2: Metastyrerens strategier	34
Figur 3: De fire metastyringsstrategiene illustrert.....	37
Figur 4: Fra Austevoll: Enkelt å velge hvor og hvordan en har kunnet bygge.....	44
Figur 5: Allmentilgjengelig strandsoneareal i Sunnhordland.....	49
Figur 6: Bygningspåvirket strandsoneareal i Sunnhordland og sonene i SPR.....	50
Figur 7: Bygninger i strandsonen i Sunnhordland.....	51
Figur 8: Totalt, og innvilgede søknader i strandsonen i Sunnhordland	52
Figur 9: Andelen allmentilgjengelig strandsoneareal.	53
Figur 10: Organisering av planarbeidet.....	58
Figur 11: Fra arealkartlegging i forstudien.....	59
Figur 12: Eksempel på funksjonell strandsonekartlegging fra Stord kommune.	61
Figur 13: Sammenligning SSBs opprinnelige kartlegging vs forstudien i Sunnhordland.....	62
Figur 14: Eksempel på arealinngrep som ikke inngår i SSBs kartlegging: Kaier og brygger.	64
Figur 15: Fra møte i ressursgruppen.	66
Figur 16: Fra møte i arbeidsutvalg for planbestemmelser.....	71
Figur 17: Den interaktive prosessen mellom planlegger og beslutningstaker frem til løsning	79
Figur 18: For bredt eller smalt institusjonelt design kan svekke nettverket	94
Figur 19: Mangel på støtte og tilrettelegging kan føre nettverket inn i en blindvei.	96

1.0 Innledning

Tettsteder, handelssenter, infrastruktur og boligbygging har lenge satt sitt preg på arealene nær sjøen. Viktige og tradisjonelle aktiviteter som fiske, ferdsel og deler av landbruket er alle lokalisert på kysten. I nyere tid har også en rekke andre næringer, fritidsboliger med mer vært med å øke konkurransen om attraktive arealer nært sjøen. Samtidig er arealene i skjæringspunktet mellom land og sjø en viktig arena for plante- og dyreliv, friluftsliv, vern av landskap og kulturminner. Med begrensede arealer og mange interesser og hensyn oppstår spørsmålet hvordan man skal prioritere de ulike interessene og hensynene. I ny plan- og bygningslov (PBL) av 2008 er byggeforbudet i strandsonen ytterligere strammet inn. Det er imidlertid anerkjent at det generelle byggeforbudet ikke passer like godt alle steder, og i 2011 kom statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR).

I både litteraturen og planlovverket er det et økende fokus på samarbeid på tvers av administrative grenser (Innes og Booher 2010, Holmen og Hanssen 2013). I PBL er ambisjonene om samordning ytterligere styrket. Plansystemet legger også opp til avhengighet mellom nivåene og av sektormyndigheter for å iverksette kommunale planer. Selv om forvaltningsspørsmål løftes opp på høyere nivå, eller krever samordning på tvers av kommunegrenser, betyr ikke det at kommunenes rolle blir mindre viktig. Isteden delegeres stadig flere oppgaver til kommunene. Kommunene skal som lokal planmyndighet ivareta både statlige, regionale og kommunale interesser, oppgaver og mål i sin planlegging. Som lokal planmyndighet spiller kommunene også en sentral rolle i å legitimere utfall av planleggingen, og ikke minst i å styre arealutviklingen.

Tilsynelatende blir planleggingen stadig mer kompleks noe som har ført til et oppfattet behov for nye måter å styre på. Holmen og Hanssen (2013) foreslår at beslutningtakere i økende grad må rette fokus på styring gjennom nettverk. Harvold og Skjeggedal (2012) finner i sitt studie av interkommunale plansamarbeid, at det i distriktskommunene foregår mest avtalebaserte og lite formaliserte plansamarbeid etter plan- og bygningslovens regler. I mindre distriktskommuner inngås samarbeid primært for å øke kompetanse og kapasitet, og da spesielt for å løse pålagte

oppgaver etter PBL. De finner at plansamarbeid i distriktene sjeldent er begrunnet i oppgaver og hensyn som rent funksjonelt bør løses over de administrative grensene. Dette studiet tar for seg et unntak: Det interkommunale plansamarbeidet for strandsonen i Sunnhordland (Se figur 1).



Figur 1: Illustrasjonskart Sunnhordland

Kilde: Samarbeidsrådet 2010

1.1 Problemstilling

Med ny PBL har man ytterligere utvidet ambisjonene for hensyn, interesser og oppgaver som skal ivaretas og samordnes gjennom planlegging etter loven. Idealet om samordning er nedfelt i både formålsbestemmelsen § 1-1, og i de innledende bestemmelsene i § 3-1. Samordning har slik blitt et mål i seg selv. De nye bestemmelsene om interkommunal planlegging i PBL kapittel 9 er et eksempel på et oppfattet behov for å regulere samarbeid, også på tvers av administrative grenser. Men samordning er ikke et universalmiddel mot nye utfordringer i planleggingen. Sørensen og Torfing (2009) påpeker at samordning er både tid- og ressurskrevende. Selv om aktører koordinerer sin innsats garanterer det ikke et bedre utfall.

Kommunikativ planlegging er i dag blant de ledende planteoretiske diskursene. Idealet er at alle relevante og berørte aktører skal delta i en deliberativ prosess for å komme frem til konsensus (Sager 2006). Dette deliberative idealet har påvirket den norske plan- og byggelovgivning blant annet gjennom bestemmelser om medvirkning i planleggingen (Falleth og Saglie 2012). Konsensusidealet i deliberativ teori er imidlertid kritisert. En fare som drøftes i litteraturen er at overfladisk konsensus kan hemme konstruktive agonistiske prosesser (Dryzek og Niermeyer 2006). En annen kritikk er at konsensusidealet ikke går overens med politiske diskusjoner og ulike virkelighetsoppfatninger (Bäcklund og Mäntysalo 2010). En tredje er at deltakelse skaper en forventning om innflytelse, noe plansystemet verken garanterer eller ser ut til å produsere (Skjeggedal 2005).

Oppgavens hovedproblemstilling lyder:

I hvilken grad samsvarer plansamarbeidet i Sunnhordland med idealene om samordning og konsensus slik de hhv. er nedfelt i plan- og bygningsloven og i kommunikativ planleggingsteori?

Jeg supplerer hovedproblemstillingen med seks underproblemstillinger

- 1. Hvordan legger forstudien og kartleggingen av funksjonell strandsone som kunnskapsgrunnlag til rette for en helhetlig planlegging?*
- 2. I hvilken grad preges samarbeidet av gjensidig avhengighet, og hvordan påvirker dette samordningen deltakerne imellom?*

3. *I hvilken grad har man gjennom planarbeidet klart å ta opp grunnleggende konflikter og oppnådd konsensus mellom deltakerne?*
4. *I hvilken grad har planarbeidet ført til samordning av de deltakende forvaltningsenhetene?*
5. *I hvilken grad har statlige føringer gjennom PBL og SPR lagt til rette for konsensus og samordning i Sunnhordland?*
6. *Hvordan kan metastyringsstrategier anvendes for å oppnå en sterkere grad av samordning og konsensus?*

Underproblemstilling 1 tar opp spørsmålet om et felles kunnskapsgrunnlag. Strandsonen er arena for en rekke interesser og hensyn. Det gjør planleggingen av området svært komplekst. PBL lar det være opp til de enkelte planprosessene å avveie interesser og hensyn. Med funksjonell strandsone har man i Hordaland utviklet et verktøy som kan ligge til grunn for beslutninger i planleggingen. Jeg argumenterer her for viktigheten av et nært og interaktivt forhold mellom planlegger og beslutningstaker for å utnytte verktøyets potensiale. Gjensidig avhengighet er i teorier om nettverksstyring ansett som sentralt for å kunne oppnå samordning (Innes og Booher 2002, Sørensen og Torfing 2009). Med underproblemstilling 2 drøftes i hvilken grad en slik avhengighet eksisterer mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen og hvordan dette har påvirket ønsket om fortsatt samarbeid og samordning. Med underproblemstilling 3 argumenteres det at konsensus foreløpig forekommer svært overordnet. Årsaker og implikasjoner for planleggingen drøftes. I underproblemstilling 4 undersøker jeg i hvilken grad plansamarbeidet makter å møte idealene om samordning som nedfelt i PBL. Jeg anvender Stokke og Hoviks (2007) inndeling av samordning i tre ulike grader: Samordning av informasjon, prosess og innhold. Drøftingen viser at samarbeidet har ført til en samordning av informasjon og prosess, men at det har vært vanskeligere å oppnå samordning av innhold. Med den femte underproblemstillingen undersøker jeg hvordan statlige føringer gjennom PBL og SPR ser ut til å virke på planarbeidet. Jeg drøfter hvorvidt vage signaler fra statlig hold ikke gir avklaringer, men heller bygger oppunder allerede eksisterende konflikter. Det kan også virke som at motstridende diskurser hemmer muligheten for konsensus mellom kommunale og statlige interesser. Underproblemstilling 6 drøfter hvordan strategier for å styre nettverk som

beskrevet av Sørensen og Torfing (2009) og Holmen og Hanssen (2013) er benyttet, og hvordan dette har påvirket planarbeidet. Jeg argumenterer for at bruk av såkalte metastyringsstrategier kan fremme samordning, og mer enn en overordnet konsensus i Sunnhordland.

Til slutt summerer jeg opp med en drøfting av hovedproblemstillingen. Jeg argumenterer for at det i Sunnhordland eksisterer en overordnet konsensus, som kan bidra til å hemme fremdrift og samordning. Det drøftes i den forbindelse implikasjoner av at PBL introduserer nær sagt «alle» hensyn i regional og lokal planlegging, og at heller ikke SPR ser ut til å avklare prioriteringer mellom disse. Funksjonell strandsone vurderes som et verktøy med høyt potensiale for å oppnå akseptable løsninger for både lokale og statlige interesser og hensyn. Jeg argumenterer for viktigheten av en kontinuerlig forankring hos deltakerne for å fremme en samordnet prosess, men også en løsning som alle kan akseptere. I den forbindelse drøftes viktigheten av å involvere de folkevalgte for å fremme demokratiske, gjennomsiktige og effektive planprosesser. Med erfaringer fra Sunnhordland vurderer jeg implikasjoner for både planteori og praksis. Det drøftes om samordningsambisjonene hemmes av motstrid innad i lovverket.

1.2 Status for planarbeidet og hvordan studiet har fulgt planprosessen

Det ble vedtatt oppstart av den interkommunale planen desember 2011. Samtidig ble planprogrammet sendt på høring, med høringsfrist 15. februar 2012. Planarbeidet er per mars 2014 i gang med arbeidsmøter i kommunene med et mål om å få planen ut på høring over sommeren, og eventuelt revideres og vedtas sent høsten 2014. Dette studiet har fulgt planprosessen siden høsten 2013, og spesielt tett siden januar 2014 da selve arbeidet med masteroppgaven begynte. Istedenfor å evaluere en ferdig planprosess prøver jeg å identifisere viktige trekk ved planarbeidet slik det fremstår i dag. På denne måten håper jeg å inkludere viktige elementer i planarbeidet som kanskje ikke ville vært like lett å identifisere når plansamarbeidet er over. Datainnsamling er i første rekke gjort i tidsrommet januar og februar 2014. Det er derfor rimelig å anta at de funnene som presenteres her bør suppleres en tid etter at det formelle arbeidet med planen er avsluttet.

2.0 Lovverk, statlige retningslinjer og planer

2.1 Samordningsambisjonene i PBL

Norsk by- og regional planlegging har sine røtter i fysisk planlegging, men har siden utvidet sine ambisjoner til å omfatte en rekke andre samfunnsoppgaver. Fokus er skiftet fra den fysiske utviklingen til i stor grad å handle om oppgaver og hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, og kan slik sies å være skiftet fra innhold til prosess (Hovik og Stokke 2007, Skjeggedal 2005). PBL «gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling» (MD 2009).

Med PBL av 2008 har lovgiver i forhold til gammel lov sett behovet for en økt oppmerksomhet rundt begrepet samordning. En viktig bakgrunn for dette har vært en oppfatning om mangel på samordning mellom planloverket og sektorinteresser, men også en manglende vertikal og horisontal samordning mellom forvaltningsenheter som for eksempel mellom kommuner og stat og i mellom statlige sektororganer. Idealet om samordning er nedfelt en rekke steder i loven blant annet i formålsbestemmelsen:

«Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.» PBL § 1-1

At PBL er blitt en lov for mer enn fysisk planlegging kommer frem allerede av formålsbestemmelsen. Planlegging etter loven skal gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, og ikke bare arealer. Bestemmelsen påpeker at statlige, regionale og kommunale oppgaver skal samordnes. PBL § 3-1 angir oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Bokstav a sier at planer etter loven skal:

sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses

Resten av paragrafen angir ulike oppgaver hensyn som skal ivaretas. For eksempel skal planlegging etter loven bidra til å legge til rette for verdiskaping og næringutvikling jf bokstav d samt å forebygge kriminalitet jf bokstav f. Andre ledd lyder:

«Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.»

Med PBL §§ 1-1 og 3-1 er samordning nedfelt som et mål i seg selv. PBL er nøye med å beskrive hvilke hensyn og interesser som skal inkluderes i planleggingen, men gir ingen tilsvarende avklaringer om hvordan avveining mellom disse skal foregå. Prioriteringer og avveininger forventes å gjøres i den enkelte planprosess. For å sikre at berørte interesser og hensyn blir inkludert i planleggingen har loven utfyllende prosessbestemmelser om planprogram jf § 4-1 og medvirkning jf § 5-1. For å stimulere tidlig deltakelse fra berørte offentlige organer er reglene om innsigelser (§ 5-4) utformet slik at adgangen til å fremme innsigelse er begrenset der myndigheten ikke har deltatt i en tidlig fase av planlegging jf § 5-5. Ansvar for å sikre at mål, interesser og oppgaver ivaretas i planleggingen tillegges i stor grad kommunene som lokal planmyndighet. PBL § 11-1 lyder:

«Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.»

Av Stortingsmelding 29 (1996-1997) fremkommer at PBLs bestemmelser om kommuneplanlegging handler om en *«bred samfunnsplanlegging med store samordningsambisjoner»*.

§ 3-1 tredje ledd bestemmer at planlegging etter loven *«ikke skal være mer omfattende enn nødvendig»*. Men en forklaring på hvordan denne bestemmelsen skal forstås gis ikke. I NOU 2001:7 påpekes at samordning kan være både tids- og ressurskrevende. For å ytterligere forstå samordningsambisjonene i PBL må vi se til forarbeidene. I NOU 2001:7 legger man følgende forståelse av samordning til grunn:

«Utvalget mener samordning først og fremst må forstås i lys av de problemer som det fragmenterte beslutningssystemet innenfor offentlig forvaltning og styring medfører, både i forhold til politisk styring og til medvirkning og i forhold til administrative systemer.» NOU 2001:7

Sitatet over påpeker at det er det fragmenterte beslutningssystemet innen offentlig forvaltning nødvendiggjør samordning. NOUen påpeker at samordning må foregå slik at alle viktige interesser blir inkludert i planleggingen, men også at samordning legges til grunn for de vedtakene som de ulike forvaltningsenhetene gjør. Hvis dette ikke skjer vil planleggingen være *«bortkastet»* (NOU 2001:7). Med samordnede prosesser vektlegger NOU 2001:7 at man kan oppnå en viss forankring av vedtak i planer vedtatt av folkevalgte organer på tvers av organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivå. Verken i NOU 2001:7, NOU 2003:14 eller i PBL defineres samordning. Ambisjonene om samordning er i det hele tatt svært vide, og åpner for tolkning. Det kan derfor være nyttig å se på hva litteraturen har å si om begrepet. Jeg kommer tilbake til samordningsbegrepet i teoridelen under punkt 3.3.

2.2 Interkommunal planlegging etter PBL

En kommunal plan vedtas av det laveste folkevalgte organet som er kommunestyret. I de tilfellene kommuner ønsker å samordne planleggingen på tvers av kommunegrenser uten å løfte ansvaret for planen opp på et regionalt nivå kan disse gå sammen om å utarbeide en interkommunal plan med en organisering som regulert i PBL kapittel 9.

PBL § 9-1 første ledd lyder:

«To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser».

Interkommunale plansamarbeid kan omfatte alle kommunale plantyper det vil si kommuneplanens areal- og samfunnsdel, planstrategier og reguleringsplaner. NOU 2001:7 påpeker at oppstår et særlig samordningsbehov der planlegging går på tvers av administrative grenser. Lovgiver har derfor sett behov for regler som regulerer interkommunalt samarbeid, og

da spesielt hvordan uenighet skal håndteres (MD 2009). NOU 2001:7 påpeker at med hensyn til konflikt kan fylkesdelplaner være hensiktsmessige alternativ til interkommunale planer ettersom beslutninger da kan løftes opp til et overordnet organ. Bestemmelsene i PBL kapittel 9 er nye i forhold til gammel lov. I Ot prp 32 (2007-2008) bemerkes at disse reglene ikke vil få store praktiske følger for interkommunal planlegging, men poenget er å angi visse «kjøreregler» for denne planleggingsformen.

Samarbeidene kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi jf PBL § 9-1 andre ledd. Tredje ledd gir departementet retten til å kunne pålegge kommuner å starte opp et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale eller viktige regionale oppgaver og hensyn. Tredje ledd gir også departementet retten til å organisere planarbeidet. NOU 2001:7 påpeker likevel at i hovedsak må interkommunale plansamarbeid basere seg på frivillighet om de skal virke etter hensikten. Bestemmelsene i kapittel 9 legger derfor i stor grad opp til en frihet for kommunene til å organisere plansamarbeide slik de selv ønsker jf § 9-2. Kommunene kan overføre myndighet til å treffe vedtak om planprosessen til styret for den interkommunale planen. Kommunestyrene kan likevel ikke overføre myndigheten til å vedta planen til f.eks. styret for det interkommunale arbeidet. Det er kommunestyrene selv som skal vedta planen for sitt område jf § 9-3.

Planer etter PBL kapittel 9 kan overføres til regional plan etter anmodning fra et flertall av deltakerkommunene. Et flertall av kommunene kan også samtykke i en slik anmodning fra regional eller statlig planmyndighet der dette er nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune jf §9-4 første og andre ledd. Tredje ledd gir departementet retten til å bestemme dette etter at kommunene har fått anledning til å uttale seg. Styret eller den enkelte kommune kan anmode fylkesmannen eller regional planmyndighet om å mekle der det oppstår uenighet jf § 9-5. Kommunen kan tre ut av samarbeidet etter tre måneders skriftlig varsel. Departementet kan likevel pålegge kommunen å fortsette samarbeidet jf § 9-5 andre og tredje ledd. Andre ledd bestemmer også at selv om en kommune trer ut av arbeidet kan de resterende kommuner fortsette planarbeidet for de områdene som gjenstår.

NOU 2001:7 identifiserer samordning av de enkelte kommuneplaner som en viktig utfordring i arbeidet med interkommunale planer. En samkjøring i tid er viktig for å oppnå helhetlige prosesser og en samtidig medvirkning i alle kommunene. I NOUen fremheves interkommunale samarbeid som en hensiktsmessig planleggingsform i de tilfeller alle berørte kommuner ser at de kan tjene på å delta.

2.3 Regler og verktøy i planleggingen

Et midlertidig forbud mot bygging i strandsonen ble vedtatt så tidlig som i 1954. Den midlertidige loven ble i 1957 erstattet av friluftslovens § 25, før en ny midlertidig strandlov av 1966 nedla et byggeforbud i 100-metersbeltet. Dette forbudet ble ført videre i strandplanloven av 1971. Da strandplanloven, hvis formål var nettopp en begrensning av utbygging i strandsonen ble opphevet, ble forbudet videreført i PBL av 1985 § 17-2. I dag er bygge- og deleforbudet nedfelt i lovens § 1-8. Hensynet bak reglene er å sikre verdiene i strandsonen (NOU 2003:23). Bakgrunnen for regelverket må også ses i sammenheng med friluftslovens formål om å sikre allmenhetens tilgang til fri ferdsel og opphold i naturen.

2.3.1 Byggeforbudet i PBL § 1-8

Det generelle bygge- og deleforbudet i PBL er å få finne i lovens fellesbestemmelser i kapittel 1. PBL § 1-8 andre ledd lyder:

Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebygd festetomt etter tomtfestelova.

PBL § 1-6 omhandler det loven regner som tiltak, herunder deling av eiendom jf § 20-1 bokstav m. Forbudet gjelder også tiltak som er fritatt fra søknad. § 1-8 først ledd fremhever at det i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag skal tas et særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Bestemmelsen er strammet inn sammenlignet med gammel lov. Tiltak i landbruket som tidligere var fritatt er nå omfattet av byggeforbudet. Et midlertidig unntak for disse tiltakene gjaldt frem til senest 1. juli 2013. Tidligere var det også et

krav om at endringer måtte være «vesentlige» for å bli omfattet av forbudet. Dette kravet er nå fjernet. Utover lovens kapittel 19 om dispensasjon kan det generelle byggeforbudet fravikes gjennom en ny fastsettelse av byggegrense gjennom plan, enten i kommuneplanens arealdel jf § 11-9 nr. 5 eller i reguleringsplan jf § 12-7 nr. 2. Denne grensen kan være både nærmere eller lenger borte fra sjøen enn 100 meter. § 1-8 fjerde ledd bestemmer også at paragrafens andre ledd ikke gjelder der kommuneplanens arealdel tillater «*nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs*» jf § 11-11 nr. 4. Dette er ikke et unntak fra forbudet, men noe som avgjøres gjennom arbeidet med kommuneplanen.

2.3.2 Reglene i PBL §§ 11-7 – 11-11

Formålet med strandsonevernet er altså todelt. For det første skal strandsonen vernes mot nedbygging. For det andre skal strandsonevernet legge til rette for allmenhetens tilgang til friluftsliv. De to hensynene bærer en nær tilknytning til hverandre. I NOU 2001:7 påpekes det at det er en utfordring å legge til rette for fremming av friluftslivet gjennom kommuneplanens arealdel. Men hvilke verktøy finnes for å sikre byggeforbudet? Her går jeg kort gjennom virkemidler i kommuneplanens arealdel som kan benyttes i dette henseendet.

Med ny PBL er arealformålet «landbruk, natur og friluftsliv (og reindrift)» (LNF(R)) delt i to underformål som ikke ytterligere kan differensieres i den forstand at et område for eksempel ikke kan legges ut til arealformålet «Friluftsliv». I stedet har reglene om hensynssoner blitt innført som et alternativ. Disse beskrives under. PBL § 11-7 nr 5 LNF(R) a er areal for «*nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*». Andre tiltak er forbudt. En begrensning ved bruken av LNF-kategorien er at det ikke gir mulighet til å fremme allmen ferdsel der et strøk allerede er relativt tett utbygd (Skjeggedal et al 2011).

I ny PBL ble arealformålet «Grønnstruktur» med underformålene «naturområder», «turdrag», «friområder» og «parker» innført jf § 11-7 nr 3. Formålet gir en mulighet for å sikre sammenhengende ferdselsårer og områder av verdi i og til strandsonen allerede i kommuneplanens arealdel. På denne måten kan man sikre muligheten for ferdsel på en måte

LNF-formålet ikke gir mulighet til. § 11-7 nr 6 arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone» inkluderer nå som teksten tilsier også strandsonen. Dette er nytt i forhold til gammel lov. Med § 11-7 nr 6 kan kommunene regulere for turveier og farleder i skjæringspunktet sjø og land. Både § 11-7 nr 3 og nr 6 kan derfor anvendes der kommunen ønsker å tilrettelegge for ferdsel gjennom allerede utbygde områder.

Regler om generelle planbestemmelser er nedfelt i lovens § 11-9. § 11-9 nr 7 «hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø» gir mulighet for å sikre et område mot ytterligere tiltak. Forøvrig var dette en bestemmelse forsøkt anvendt med blandet hell i Sunnhordland (Se punkt 6.3). I §§11-10 - 11-11 følger bestemmelser til hhv. arealformålene i § 11-7 nr 1 til 4 og § 11-7 nr 5 og 6. § 11-11 nr 4 gjelder spesielt for 100-metersbeltet langs sjøen. Med denne bestemmelsen kan det tillates «*nødvendige bygninger mindre opplag og anlegg*» blant annet for «*ferdsel til sjøs*». Denne muligheten gjelder likevel ikke der hensikten er fritidsbruk (NOU 2003:14). § 11-11 nr 6 gir kommunen rett til å gi bestemmelser som innskrenker muligheten for ferdsel på sjø og land. Dette så lenge bestemmelsene ikke går utover hensynene i friluftsløven (NOU 2003:14).

I tillegg til reglene om arealformål i § 11-7 og om planbestemmelser i §§ 11-9 til 11-11 har planmyndigheten med reglene om hensynssoner i lovens § 11-8 fått et ytterligere verktøy for å regulere bruk og vern i strandsonen. § 11-8 c gir muligheten for å angi hensynssone som retningslinjer i arealkartet der hensynssonene «*friluftsliv*», «*grønnstruktur*» eller «*landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø*» kan inngå. Hensynssonen kan kombineres med alle arealformålene drøftet over, for eksempel LNF.

2.3.3 Kort om andre virkemidler til fremming av byggeforbudet

Røsnes (2005) trekker et skille mellom det offentlige som regulativ plamyndighet og som en aktør som intervenserer direkte i arealutformingene. Regulative virkemidler som beskrevet over kan brukes enkeltvis, men for å gjennomføre planer må det allokeres ressurser til disse formålene. For å ivareta formålet bak byggeforbudet kan aktuelle tiltak være for eksempel skilting, inngjerding, kartlegging og fjerning av stengsler, oppkjøp, ekspropriasjon eller bruk av privatrettslige avtaler som sikrer opparbeiding av stier eller ferdselsrett etc (Se f.eks. Skjeggedal

et al 2011). For eksempel ble det i forbindelse med «Operasjon Strandsone», et samarbeidsprosjekt mellom kommuner, fylkesmann og politi i Hordaland gjort en utførlig kartlegging av, og krav om fjerning eller riving av ulovlige stengsler og bygninger (Kommunal Rapport 2008). Det finnes altså en rekke virkemidler som kan brukes om planmyndigheten anser det som nødvendig. Selvfølgelig er disse tiltakene også mer eller mindre realistiske avhengig av politiske føringer. I tillegg må det det finnes ressurser, og ikke minst tilstrekkelig kompetanse lokalt til å anvende dem. Harvold og Skjeggedal (2008) viser imidlertid at det i mange distriktskommuner ofte er mangel på begge deler. Under punkt 6.3 og 7.1 beskrives «funksjonell strandsone» og hvordan dette verktøyet kan brukes i planleggingen.

2.4 Statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Regjeringen kan etter PBL § 6-2 gi statlige planretningslinjer som skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging og enkeltvedtak som disse aktørene treffer etter loven. Med statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jf plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2 har regjeringen ønsket å tydeliggjøre den nasjonale arealpolitikken i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet har vært å ivareta allmenne interesser og å hindre «*uheldig utbygging*» langs sjøen (regjeringen 2009). SPR deler opp landet i tre områder. For områdene utenfor Oslofjordområdet har oppdelingen foregått basert på hvilke områder som ligger nærme større byer, SSB sin statistikk om bygningspåvirket kystlinje (se punkt 5.1.1), og Ot. Prp. 32 (2007-2008). Vurderingen har også basert seg på KOSTRA sine tall om dispensasjoner samt skjønsmessige vurderinger bygget på erfaringer fra fylkesmann og fylkeskommune, og innspill fra kommunene (regjeringen 2009). SPR vektlegger at den fremtidige arealbruken i første rekke skal foregå gjennom planlegging, og da spesielt kommuneplanens arealdel. Strandsonen skal vurderes «*helhetlig og langsiktig*».

I retningslinjene deles kommunene inn i tre områder:

- Sone 1: Kystkommunene i Oslofjordregionen
- Sone 2: Andre områder der presset på arealene er stort

- Sone 3: Områder med mindre press på arealene

Kystkommunene i Oslofjordregionen er et område med svært sterkt press på arealene. Her videreføres de Rikspolitiske retningslinjene for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen av 1993 (Regjeringen 1993) med noen endringer. I det videre fokuserer jeg på de to andre områdene som er aktuelle for Sunnhordlandskommunene. Til slutt gir jeg en kort drøfting av ordlyden i SPR for disse områdene.

2.4.1 Andre områder der presset på arealene er stort

Ot prp 32 (2007-2008) fremhever at også Sørlandet, deler av Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden er områder med et stort utbyggingspress. Det er hovedsaklig kommuner i disse områdene samt pressområder i Møre- og Romsdal og Nord Trøndelag som er plassert i sone 2. Som retningslinjene påpeker er ikke presset nødvendigvis stort i hele kommunen slik at det kan være nødvendig å differensiere planleggingen gjennom kommuneplanen for ulike områder. Det vil likevel være slik at i spesielt deler av kommunene i sone 2 er presset på noen få spesielt attraktive områder svært stort.

Planretningslinjene sier at byggeforbudet skal praktiseres «*strengt*», og dispensasjoner skal «*unngås*» i de områdene i kommunene der presset på arealene er stort. I forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel bør det gjøres en helhetlig vurdering av disse områdene der en ser på muligheter for å tilrettelegge for allmennhetens ferdsel og opphold. Retningslinjene påpeker at «*For ny vesentlig utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan*» jf PBL § 12-1 (regjeringen 2009). I oppstillingen av hvilke retningslinjer som gjelder i 100-metersbeltet står det at utbygging skal unngås på arealer som har betydning for eksempel friluftsliv, naturvern og naturmangfold, men også på arealer som har betydning for områder som landbruk og havbruksnæring. Alternative plasseringer skal vurderes før utbygging tillates, og bygging bør skje i retning bort fra sjøen der bebyggelse allerede eksisterer, mens nye bygninger «*bør trekkes så langt unna sjøen som mulig*». Retningslinjene påpeker videre at eldre planer i strid med byggeforbudet og retningslinjene ellers bør revideres, at fortetting skal skje i tråd med kommuneplan og reguleringsplan, og at det skal føres en

restriktiv linje mot nye fritidsboliger og «*vesentlig utvidelse*» av eksisterende fritidsboliger i områder med press.

2.4.2 Områder med mindre press på arealene

Kystkommunene i de tre nordligste fylkene Nordland, Troms og Finnmark, og Sogn og Fjordane samt deler av kysten i Nord- og Sør Trøndelag, Møre og Romsdal, Hordaland og Rogaland anses som områder med mindre press. Sunnhordlandskommunene, med unntak av Etne og Kvinnherad samt Fusa som er plassert her permanent, er midlertidig plassert i sone 3.

Vurderingen av disse kommunenes varige plassering er nå utsatt fra 2014 til 2015 av hensyn til fremdriften i det interkommunale strandsonearbeidet.

I kommuner der presset på arealene er mindre gis kommunene en mulighet til å inkludere 100-metersbeltet i sine «*helhetlige utviklingsstrategier*». Også i sone 3 påpekes det at utbygging skal skje i tråd med plan, og at eldre planer i strid med byggeforbudet bør revideres eller oppheves. Ved større utbyggingstiltak skal det utarbeides reguleringsplan jf PBL § 12-1 mens for utbyggingstiltak som «*ikke er særlig omfattende*» kan utbygging styres gjennom kommuneplanen. For mindre tiltak kan det gis dispensasjon etter PBL kapittel 19 etter en konkret vurdering. Retningslinjene sier at utbygging bør skje i områder som er bygget ut fra før. «*Utbygging i urørte områder med spesielle friluftsinnteresser, natur- og landskapskvaliteter eller kulturminneinteresser skal unngås.*» I retningslinjene for sone 3 står det videre at alternative plasseringer av utbyggingstiltak bør vurderes, og at utbygging skal vurderes mot andre allmenne interesser. Det bør ikke tillates utbygging i områder som har «*spesiell verdi*» for områder som friluftsliv, naturmangfold kulturminner, landskap med fler. Behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser skal tillegges vekt, og må veies opp mot hensynet til allmenne interesser.

2.4.3 Om ordlyden i SPR

Retningslinjene vektlegger at utviklingen skal skje i tråd med plan, og at bygging skal skje etter helhetlige vurderinger. Retningslinjene viser til hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet, men legger opp til at de skjønnsmessige vurderingene skal skje i den lokale planleggingen. Mäntysalo et al (2011) og Falleth og Saglie (2011) skriver at planlovverket i de

nordiske landende preges av motstridende hensyn som ikke tas opp på nasjonalt nivå. Skjeggedal (2000, 2010) påpeker at en lang rekke hensyn og interesser er ment å samordnes gjennom planleggingen, men lovverket gir ingen anvisning for hvordan disse skal avveies mot hverandre jf punkt 2.1 og 3.3. Statlige planretningslinjer som skal tydeliggjøre den nasjonale arealpolitikken kan derfor utgjøre et verktøy for å gi avklaringer og ta opp nevnte spenninger.

I sone 2 fremhever retningslinjene at byggeforbudet skal praktiseres «*strengt*», og at dispensasjoner «*skal unngås*». Dette er klare retningslinjer. I byggeforbudet PBL § 1-8 er vesentlighetskravet til endring av bebyggelse fjernet. I lovkommentaren til plandelen av PBL står det: «*Det uklare vesentlighetskravet for endringer, som skaper en del usikkerhet og forskjeller i praksis, fjernes.*» I SPR er derimot begrepet «*vesentlig*» brukt om kravet til plan i forbindelse med utbygging og utvidelse av eksisterende bygninger i ulike sammenhenger. Den utstrakte bruken av «*bør*» i sone 3 åpner for fortolkning lokalt, men det gis ikke en avklaring der det allerede foreligger motstridende tolkninger eller hensyn. Bruk av vendinger som «*spesiell verdi*» for friluftsliv, naturmangfold og lignende, eller «*spesielle landskapskvaliteter*» er ikke knyttet til kilder som kan definere, og/eller forklare begrepene nærmere. Eksempelvis kunne en tilknytning vært gjort med Direktoratet for Naturforvaltnings² håndbok for kartlegging av naturtyper (DN 2007). Det forekommer også merkelig at det ikke gjøres noen kobling til for eksempel verdiklassene «*svært viktig-, viktig- og registrert friluftslivsområde.*» som er utarbeidet med kriterier i «*veileder for kartlegging og verdisetting av friluftsområder*» (DN 2004). Spesielt med tanke på at føringene i SPR og veilederne frem til regjeringsskiftet ble håndhevet av samme departement. Heller ikke «*urørte områder*» har blitt definert, og åpner derfor for tolkning. For hvorvidt utbygging i de ulike områdene fører til krav om reguleringsplan viser retningslinjene til lovens § 12-1. Jeg kommer nærmere tilbake til regionalt og kommunalt nivå's tolkning av regelverket, og hvordan dette har påvirket planarbeidet under punkt 6.6 og 7.5.

² Nå Miljødirektoratet.

2.5 Gjeldende kommune- og fylkesplaner

2.5.1 Fylkesplaner

Under følger en kort oppstilling av de mest relevante fylkesplanene for denne oppgaven. Disse beskrives nærmere i empiridelen.

- Fylkesplan for Hordaland 2005 – 2008. Planen er forlenget inntil avløst av ny plan.
- Kystoneplan for Hordaland 2001-2004.
- Fylkesdelplan for Sunnhordland. 2005. Arbeid med ny regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger er startet opp.
- Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel 2002. Arbeid med ny regional plan for attraktive senter i Hordaland med fokus på senterstruktur, tenester og handel er under arbeid.

2.5.2 Kommuneplaner

De fleste kommunene har nå oppdatert plan etter ny PBL. Under følger en oversikt.

- Kvinnherad har vedtatt oppstart av arbeid med ny kommuneplanens arealdel 2014-2018. Kvinnherad har tidligere ikke hatt en helhetlig arealdel.
- Austevoll kommune (2011)
- Bømlo kommune (2013)
- I Etne er gjeldene kommuneplan for 2003-2013. Kommunen har nylig vedtatt Kommunedelplan Etnesjøen 2011-2023. Kommunen uttrykker et behov for full revidering av kommuneplanens arealdel utenom området for kommunedelplan Etnesjøen.
- Fitjar kommune (2012)
- Stord kommune (2011)
- Sveio kommune (2011)
- Tysnes kommune (2012)
- Fusa: Arbeid med plan etter ny lov er satt i gang per februar 2014.

3.0 Teori

3.1 Normative oppfatninger av planlegging

Normativ planteori handler om hvordan planlegging bør foregå og hva den skal oppnå. Som Kleven (2007) skriver, er det ikke snakk om en enkelt teori, men mange ulike syn som vektlegger ulike hensyn og prinsipper. En redegjørelse for hva planlegging er, eller bør være er viktig også forstå hva en ønsker å oppnå med planleggingen. Likevel er ikke planleggingsbegrepet definert verken i forarbeidene eller PBL selv (Se f.eks. Skjeggedal 2003, 2009). En kjent kritisk gjennomgang av de ulike planteoretiske idealene er Hudsons (1979) artikkel der begrepet SITAR introduseres. SITAR står for synoptisk, inkrementell, transaktiv, advokat og reaktiv planlegging.

Frem til 70-tallet hadde det meste av kritikken av den tradisjonelle synoptiske planleggingen kommet fra den inkrementelle planleggingen (Lindblom 1959), men på 60- og 70-tallet begynte en periode med strukturelle, økonomiske og politiske endringer. Den rasjonelle planleggingen ble stadig sterkere kritisert, og planleggingen måtte redefineres. I takt med tiden og som en reaksjon på den tilsynelatende manglende evnen til å løse samfunnsproblemer vokste det frem nye oppfatninger av planleggingens hensikt (Hudson 1979): Advokatplanlegging har et fokus på å beskytte de fattige og underprivilegerte, Den radikale planleggingen gjorde sitt inntog som en respons på instrumentell og synoptisk planlegging tilsynelatende manglende evne til å utfordre samfunnets maktstrukturer, Transaktiv planlegging vektlegger at planlegging ikke bare skal foregå for borgerne, men også inkludere dem. Etzioni (1967) har med sin «mixed-scanning»-tilnærming forsøkt å kombinere den synoptiske og instrumentelle planleggingen. I dag eksisterer disse plantradisjonene side ved side, og de har i varierende grad planlegging påvirket planlovverk og planpraksis (Kleven 2007, Mäntysalo og Saglie 2010, Bäcklund og Mäntysalo 2010). Idealet i den synoptiske planleggingen må nok fortsatt kunne sies å i størst grad påvirke norsk planlegging og lovverk med sin hierarkiske oppbygging og beslutningstaking.

“Technical Rationality depends on agreement of ends. When ends are fixed and clear, then the decision to act can present itself as an instrumental problem. But when ends are confused and conflicting, there is as yet not a problem to solve.” - Donald Schön (1988, 66)

Schön (1988) påpeker at mål ikke er gitt der problemene er usikre, ustabile, unike eller verdi-ladde. Det kan derfor argumenteres at i et pluralistisk og fragmentert samfunn der oppfatninger, mål og virkemidlet stadig oftere er omstridte må planleggeren derfor også rette fokuset mot hvordan mål formuleres (Kleven 2007). Det er derfor rettet et fokus mot forhandlinger og dialog i fysisk planlegging (Se f.eks. Forester 1984, 1987, Medalen 2000, Røsnes 2005). Denne litteraturen anerkjenner at planlegging er avhengig av aksept og legitimitet hos beslutningstakerne.

3.2 Kommunikativ planlegging og idealet om konsensus

Kommunikativ planlegging er i dag ansett som en ledende planteoretisk retning over store deler av den vestlige verden. Den kan sies både å ha sine røtter i både transaktiv og advokatplanlegging (Sager 2006). Planleggingens hensikt er i kommunikativ planlegging å legge til rette for opprettelsen av en felles diskurs. Tanken er at gjennom en drøfting som fører til enighet blant deltakerne gis beslutningen potensielt større gjennomføringskraft enn en beslutning som er fattet i dissens. To viktige begreper innen kommunikativ planlegging er dialog og kommunikasjon. For Sager (2006) handler ikke kommunikasjon kun om å informere berørte parter. Isteden bør alle berørte parter inkluderes i problemutforming og planprosess slik at alle blir likeverdige deltakere. Dette bør skje gjennom arenaer der man legger til rette for kontakt ansikt til ansikt slik at man kan oppnå en felles forståelse. Innes og Booher (2002) refererer til Habermas når de drøfter fire elementer som må være tilstede i det de kaller en autentisk dialog. Disse er oppriktighet, legitimitet og et presist samt forståelig språk. Bäcklund og Mäntysalo (2010) skriver at med kommunikativ planlegging har man forlatt den aggregative demokratimodellen og gått over til en deliberativ modell. Idealet i den deliberative modellen til forskjell fra den aggregative er at man skal komme frem til *konsensus* gjennom drøfting og argumentasjon ikke gjennom forhandlinger eller avstemming.

Evne til å rettferdiggjøre politiske beslutninger er bakgrunnen for at konsensusidealet står så sterkt i det kommunikativ planleggingsidealet. Konsensus er helt sentralt i det deliberative demokratiet der legitimiteten i det demokratiske systemet kan vurderes utifra i hvilken grad de som berøres av det kollektives beslutninger har en mulighet til å påvirke til å delta i drøftingen av beslutningens innhold (Dryzek og Niermeyer 2006). Kommunikativ planlegging kritiserer den inkrementalistiske retningen for å løse konflikt uten å forsøke dialog. Dette fører i følge Sager til at i en inkrementalistisk prosess forsøker aktørene å forsvare sine egne standpunkt iseden for å inngå i en refleksiv diskusjon (Bäcklund Mäntysalo 2010). I en kommunikativ prosess er idealet at alle aktørene går inn i prosessen med en refleksiv og responsiv tilnærming (Innes 1999). Kommunikativ planlegging handler derfor om mer selve planprosessen enn resultatet. I en virkelig kommunikativ prosess forbedres deltakernes kunnskapsnivå og de opplever et mer helhetlig bilde av problemet.

Kommunikativ planteori er gjerne nært knyttet til Habermas diskursetikk som baserer seg på prinsipper om åpenhet, forståelig og sann informasjon, kraften av «det gode argument» og at diskusjon skal foregå uten påvirkning av strategiske handlinger (Sager 2006). I «det gode argument» ligger prinsippet at ingen kraft eller makt skal påvirke deltakerne utenom argumenter som er legitime i prosessen. Sager skriver at prosessen skal være åpen ved at den er inkluderende for alle aktører, og «gjennomsiktig» ved at alle aktører får tilgang på den informasjonen som ligger til grunn for prosessen. Planleggerens rolle blir derfor den å legge til rette for en prosess som genererer muligheter for alle berørte til å oppnå noe man ikke kunne gjort gjennom alternative prosesser. Det å oppnå en fullstendig enighet mellom alle aktørene kan være umulig derfor anses gjerne også mindre overenskomster og minikonsensus som positive utfall (Stokke Indset 2012)

3.2.1 Kritikk av kommunikativ planlegging og konsensusidealet

Kommunikativ planlegging er kritisert for å være både utopisk. Kritikere har ment at den ideelle samtalesituasjonen som Habermas presenterer er like uoppnåelig som idealet om en fullstendig rasjonalitet som preget den synoptiske planleggingen (Bäcklund Mäntysalo 2010). Den kanskje sterkeste kritikken kommer fra dem som er inspirert av Foucaults maktdiskurser. I følge Foucault er det umulig å skille makten fra de strukturene vi befinner oss innenfor. Dette betyr

også at makt ligger til grunn for alle de prosessene som former samfunnet. Hillier (2000), Mäntysalo (2002) og Flyvbjerg (1998) er blant dem som drøfter dette. Kommunikativ planlegging har også blitt hevdet å være et verktøy for innføringen av neoliberale idealer gjennom New Public Management i planleggingen (Bengs 2005). Et I nordisk og norsk planforskning har kommunikativ planlegging blitt kritisert av den økende andelen forskere som retter fokus mot den prosjektbaserte planleggingen (Falleth 2009). Skjeggedal (2005) har også kritisert frontingen av det kommunikative idealet for å gi for store forhåpninger til resultatet av medvirkning og samarbeid.

Agonister som Mouffe og Young kritiserer det deliberative idealet om konsensus for å virke undertrykkende, spesielt på marginaliserte grupper (Dryzek og Niermeyer 2006). De mener at konsensus ofte kun utgjør et skjul som dekker over uenighet og ulikhet. Den fremste trusselen mot demokratiet hevder de, utgjøres av en overfladisk konsensus som skjuler antagonistiske trekk. Hillier (2000) er blant dem som mener det deliberative idealet tillegger deltakerne en universell rasjonalitet, og at en slik felles rasjonalitet ikke kan eksistere i et pluralistisk samfunn som dagens vestlige samfunn. Mäntysalo et al (2011) mener på samme måte som Mouffe (Dryzek og Niermeyer 2006) at planlegging ikke kan basere seg på å komme til konsensus om et utfall. Dette støttes også opp om av funn gjort av Sørensen (2014). Isteden bør planlegging bære preg av en agonistisk tilnærming der deltakerne enes om noe, og «respektfullt enes om å være uenige om annet» (Bäcklund Mäntysalo 2010, 343). I følge Bäcklund og Mäntysalo er en agonistisk planprosess en prosess der deltakerne anerkjenner hverandre som motstandere med legitime interesser, men ikke som fiender. Det agonistiske idealet kan sammenlignet med det deliberative sies å være mer nøkternt til hva en håper å oppnå. Mens en deliberativ prosess søker konsensus om et utfall, ønsker man med en agonistisk prosess å unngå en antagonistisk og destruktiv prosess der aktører forlater den formelle planarenaen, og fortsetter prosessen for eksempel i media eller i gatene. I en agonistisk prosess begrenses derfor konsensusmålet til enighet om hvordan prosessen skal foregå. Men også i den fremvoksende agonistiske planleggingen (Mäntysalo og Bäcklund 2010) er fokuset på prosess over innhold. Et annet poeng som vektlegges i litteraturen er at kommunikativ planteori tradisjonelt har lagt lite vekt på det indirekte demokratiet, det vil si politikernes rolle i å sikre legitime beslutninger (Falleth

et al 2010). Dette må ses i sammenheng med det deliberative idealet som vektlegger at de berørte aktørene skal få være med å påvirke beslutninger som påvirker dem. De folkevalgtes rolle vektlegges gjerne i større grad i nettverkssteori (Sørensen og Torfing 2009, Holmen og Hanssen 2013) som jeg drøfter under.

3.2.2 Kommunikative planleggeres svar

«Too often in our academic work, we caricature authors, using them to express positions rather than engaging in depth with their actual arguments. I am grateful to those who have followed the latter course.» Healey (2003, 108)

Healey (2003) mener at kritikken som går på at kommunikativ planlegging mangler et fokus på substans er malplassert. Hun skriver at da hun planla å skrive sin bok *«Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies»* (1997) var nettopp dette et av hennes mål. Hun fant likevel at det samfunnet vi lever i, er så fragmentert at hva som er god eller rettferdig planlegging er så omdiskutert og situasjonsspesifikk at det ikke kan gis en operasjonell definisjon som fungerer i alle situasjoner. Dette nødvendiggjør et fokus på selve planprosessen mener hun. Hun anerkjenner også at makt og kunnskap kontinuerlig former planleggingen. Et annet poeng hun viser til, er at gjennom prosessen skapes det hun kaller prosessuelle utfall. For eksempel kan planprosessen virke styrkende på enkelte aktører gjennom et høynet kunnskapsnivå. Sager (2005, 2009) avfeier kritikken mot kommunikativ planlegging som fremsatt av Bengt (2005) del av neoliberal idealer. Han påpeker at en grunnleggende forskjell ligger i det hhv. endimensjonale fokuset på økonomiske verdier i neoliberal ideologi, og det multidimensjonelle synet på verdier i deliberativ demokratiteori. Healey (2003) viser til at mye av kritikken mot kommunikativ planlegging fremstiller kommunikative idealer som idealistiske eller utopiske. Gjennom egen forskning har hun også vist at mange prosesser som kaller seg «kommunikative» eller «kollaborative» ofte står langt fra de idealene Habermas legger frem med sin diskursetikk. Healey skriver at i et stadig mer komplekst og fragmentert samfunn, og med overgangen fra ovenfra og ned styring til nettverksstyring er det oppstått et behov for å evaluere disse nye prosessene på nye måter. Det er nettopp her Habermas prinsipper kommer til sin rett. Kommunikative idealer kan brukes til å evaluere potensielle materielle resultater av nettverksprosesser, og de effektene prosessen har på deltakende aktører mener hun. I tillegg

utvider hun Habermas oppfatning av konsensus ved å inkludere det synet at det finnes ulike rasjonaliteter formet av ulike kulturelle kontekster. Dette inkluderer også oppfatning av materielle kostnader og vinning.

3.3 Samordning og nettverksstyring

Samordning kan forstås som en måte å fremme integrasjon mellom enheter eller aktører (Stokke og Hovik 2007). En integrert eller helhetlig forvaltning er ifølge Stokke og Hovik (2007) avhengig av at visse aktørers målsetninger, avgjørelser og aktiviteter samordnes med andre aktørers målsetninger, avgjørelser og aktiviteter. De skriver at:

“Integration implies a harmonized and consistent policy which overcomes the fragmentation of responsibility across public sectors and levels of government. It requires policy coordination.”

Stokke og Hovik (2007, 931)

De skiller videre mellom tre former for samordning:

- Samordning av innhold: Samordning av innhold er den dypeste formen for samordning der aktører utvikler felles retningslinjer for hvordan områder og ressurser skal utnyttes. Det handler om å avveie og å prioritere interesser og hensyn i og til spesifikke områder. Samordning av innhold mellom forvaltningsenheter har vi for eksempel når kommuner vedtar felles planbestemmelser knyttet til arealformålene i kommuneplanen.
- Samordning av prosess: Samordning av prosess betyr at det utvikles felles retningslinjer for å bestemme prioritet mellom ulike interesser så vel som de generelle prinsippene planleggingen skal være basert på. Ved samordning av prosess er det enighet om retningslinjer for bruken av områder. Det er også enighet om prosedyren rundt hvordan planleggingen skal foregå. For eksempel kan det være enighet om hvilke hensyn som skal ligge til grunn for eventuell fastsetting av ny byggegrense i plan.
- Samordning av informasjon: Samordning av informasjon betyr at det eksisterer en samordnet informasjonsflyt om interesser og hensyn som deltakerne i nettverket

representerer. Det kan være informasjon om politiske eller juridiske rammer slik som formelle beslutningsprosesser eller lovverk.

Sørensen og Torfing (2009) fremhever at samordning ikke behøver være noe mål i seg selv ettersom det kan være svært tids- og ressurskrevende. Utviklingen fører likevel til at kommuner og regioner i økende grad enten er avhengig av andre offentlige eller private aktører til å implementere planer (Falleth og Saglie 2012, Higdem og Hanssen 2013, Skjeggedal 2005). Skjeggedal (2005) skriver at planleggingen både i kommuner og på fylkesnivå er gått fra å være innholdsorientert til å bli prosessorientert. Han påpeker at de enorme ambisjonene om samordning er preget av gode intensjoner, men at det ikke er realistisk at planlegging skal løse «alt». Innes (1999) mener at den økende tendensen til å drive samordnede prosesser kan ses som en respons på å løse utfordringene som oppstår når makt, informasjon, kunnskap og ikke minst verdier er spredt utover et fragmentert og pluralistisk samfunn.

Nettverksstyring, samstyring med flere lignende begrep, betegner samarbeid der ulike aktører går sammen for å finne måter å samordne aktiviteter, beslutninger og mål (Holmen og Hanssen 2013). Overgangen fra et hierarkisk system for styring, til styring gjennom nettverk er del av det som er blitt kalt overgangen fra government til governance. Kort forklart betyr government at staten, gjennom folkevalgte og byråkrater, styrer. Governance er som Holmen og Hanssen (2013) beskriver en mer interaktiv styringsform der et mangfold av gjensidig avhengige aktører går sammen for å finne felles løsninger. I plansammenheng er det for eksempel en økende tendens til at kommuner, regioner og stat må forhandle med andre aktører for å gjennomføre sine planer (Falleth og Hovik 2009). Nettverksteori har derfor i økende grad vært ansett som svært fruktbar i planforskningen for å forstå beslutningstaking (Røsnes 2005, Higdem og Hanssen 2013, Stokke og Hovik 2007).

Nettverk kjennetegnes gjerne av komplekse gjensidige avhengighetsforhold (Amdam 2003, Innes og Booher 2002). Det er disse avhengighetsforholdene som er «limet» i nettverkene, altså det som knytter deltakerne sammen. Aktørene er på en eller annen måte avhengig av handlingene og aktivitetene til de andre deltakerne. Er enkelte aktører så sterke at de mener de kan løse det gitte problemet på egen hånd, behøver de ikke delta i nettverket (Deltakelse

oppstår i så fall av grunner som for eksempel solidaritet). Hovik og Stokke (2007) viser med sin studie av norsk kystzoneplanlegging hvordan sterke sektorinteresser kan forfølge sine mål utenfor nettverkene. Dette svekker mulighetene for å oppnå helhet gjennom en samordnet planlegging. Statlige sektormyndigheter har innsigelsesmyndighet ovenfor kommunale planer tross at kommuneplanen i følge PBL skal samordne statlige, regionale og kommunale hensyn og interesser jf punkt 2.1 og 8.2.

Nettverksstyring oppfattes gjerne som et tredje alternativ til styring, og som et supplement til de to andre styringsformene hierarki og marked (Holmen og Hanssen 2013, Sørensen og Torfing 2009) En fordel med nettverket er at det kan være mindre rigid enn tradisjonell hierarkisk styring, og mindre reaksjonær i sitt handlingsmønster enn markedstilnærmingen. Samtidig kan nettverk være med på å gjøre beslutningsprosesser mer demokratiske ved å involvere flere aktører. Nettverk tillater også at deltakerne er med å formulere en felles problemstilling eller identifisere felles problemer. På denne måten legger man til rette for medvirkning i en svært tidlig fase av problemløsingen. Likevel er heller ikke nettverksstyringen nødvendigvis problemfri fra et demokratisk ståsted. I planforskningen har Falleth og Hanssen (2011) vist hvordan relevante, berørte grupper ekskluderes fra problemutformingen av smale nettverk institusjonalisert gjennom forhåndsmøter mellom utbygger og kommune. De folkevalgtes rolle som beslutningstakere kan også svekkes når beslutningsprosesser bindes opp gjennom nettverk. Mäntysalo og Saglie (2010) viser for eksempel hvordan politikere kan føle seg bundet av tidligere møter og avtaler med utbyggere. Nettverk kan også være ustabile, diffuse og ikke minst lite gjennomsiktede (Sørensen og Torfing 2009). I litteraturen har man derfor stilt spørsmål ved hvordan aspekter som demokrati og effektivitet kan ivaretas gjennom nettverkene (Holmen og Hanssen 2013).

3.4 Metastyring

Litteraturen benytter gjerne begrepene input- og output legitimitet (Higdem og Hanssen 2013, Mäntysalo og Saglie 2010) om hvorvidt de som påvirkes av beslutninger anerkjenner det systemet som påvirker dem (Falleth et al 2010, Holmen og Hanssen 2013). Styring kan være input legitimert via demokratiske beslutninger, for eksempel valg eller medvirkning slik vi kjenner fra planlegging etter PBL. Kort sagt er en beslutning input legitim i de tilfeller den gir uttrykk for viljen til den territorielle enhetens (kommunen, fylkeskommunen, nasjonens etc) innbyggere (Holmen og Hanssen 2013). En beslutning kan også legitimeres av å være svært effektiv i å nå mål, altså output legitim. Her anses medvirkning som viktig kun i den grad det inkluderer aktører med ressurser som status, kapital og lignende som kan bidra til å øke nettverkets systemiske kapasitet (Falleth et al 2010). Hvis de folkevalgte ikke klarer å levere de løsningene de har lovet, svekkes tiltroen og oppslutningen om dem. Dette tilsvarer en svak output legitimitet. Holmen og Hanssen (2013) anvender også begrepet throughput legitimitet. En god flyt av informasjon sikrer tillit i og om nettverket. Ettersom kommune og stat i økende grad inngår i partnerskap og kvasioffentlige selskaper er det blitt en aktuell problemstilling hvilken informasjon disse partnerskapene bør tilgjengeliggjøre for å unngå mistillit, eller mer ekstreme elementer korrupsjon.

Sørensen og Torfing (2009) og Sørensen (2014) er kritiske til lovprisingen nettverk som universalmiddel innen offentlig beslutningstaking. De foreslår at det spesielle ved nettverksstyring verken ligger i at denne styringen nødvendigvis er mer effektiv eller demokratisk enn andre styringsformer. Styrken ved nettverkstilnærmingen er å finne et annet sted (Sørensen og Torfing 2009, 240):

“the real strength of governance networks will often lie in defining a complex set of objectives that reflects the complexity of the policy problems rather than in delivering the outputs that produce the desired outcomes.”

Det å klare å utforme felles mål ved starten av prosessen er en viktig utfordring som nettverksstyring kan være egnet til å ta seg av. Disse målene må deretter kontinuerlig endres for å tilpasse arbeidet etter deltakerne og situasjonen. Sørensen og Torfing (2009) skriver at

nettverk kan være egnet styringsform i situasjoner med høy risiko for politisk antagonisme, i prosesser med komplekse og motstridende mål blant ulike sektorer og aktører, og i situasjoner med vage og gjerne ufullkomne problemdefinisjoner.

Når det offentlige beslutter å inngå samarbeid betyr det at måten å styre på endres. Man kan ofte ikke bestemme kun ved hjelp av lover og regler. Istedet må beslutningstakerne påvirke interaksjonen i nettverkene på andre måter. Styring krever da i tillegg en samordning av de involverte aktørene. Denne styringen av nettverk kalles gjerne metagovernance, på norsk metastyring. Higdem og Hanssen (2013) skriver at metastyring er:

the way of enhancing coordinated governance by politicians in a fragmented political system, based upon a high degree of autonomy for a plurality of self-governing networks and institutions.

Definisjonen vektlegger politikernes rolle som metastyrere. Dette betyr likevel ikke at det kun er politikere som kan fungere i denne rollen. Det er ingenting i veien for at også andre aktører som administrativt ansatte eller private aktører kan benytte seg av metastyrerens verktøy som beskrevet under. Poenget er heller at metastyringsstrategier kan benyttes av oppdragsgiver for å påse at nettverket driver etter hensikten. Som Sørensen og Torfing (2009) påpeker vil det likevel være viktig at politikere påtar seg rollen av hensyn til å oppnå akseptable og demokratisk legitime beslutninger. Sørensen og Torfing (2009) identifiserer fire verktøy man kan benytte i metastyringen. Holmen og Hanssen (2013) har på norsk kalt disse for innramming, institusjonelt design, støtte og tilrettelegging og deltakelse. Under følger en enkel matrise som presenterer metastyrerens fire ulike mulige verktøy med eksemplifiseringer.

Metastyrerens verktøy	Fremmer effektivitet ved:	Fremmer demokrati ved:
Innramming	Definere klare frister for nettverkets arbeid.	Forsikre at alle relevante aktører er inkludert. Forsikre flyt av informasjon om nettverkets arbeid.
Institusjonelt design	Koordinere aktørenes arbeid og mål gjennom å konstruere en felles historie.	Folkevalgte kan påvirke nettverket gjennom demokratiske kanaler. Bruk av evalueringer til å vurdere nettverkets egnethet.
Støtte og tilrettelegging	Legge til rette for felles læring, Bidrar til begeistring tillit og tro på nettverket.	Forsikre seg om at deltakerne har legitimitet hos de han/hun representerer
Deltakelse	Sikre små seiere underveis i prosessen. Institusjonalisere prosesser som fungerer bra.	Den folkevalgte kan direkte påvirke prosessen.

Figur 2: Metastyrerens strategier

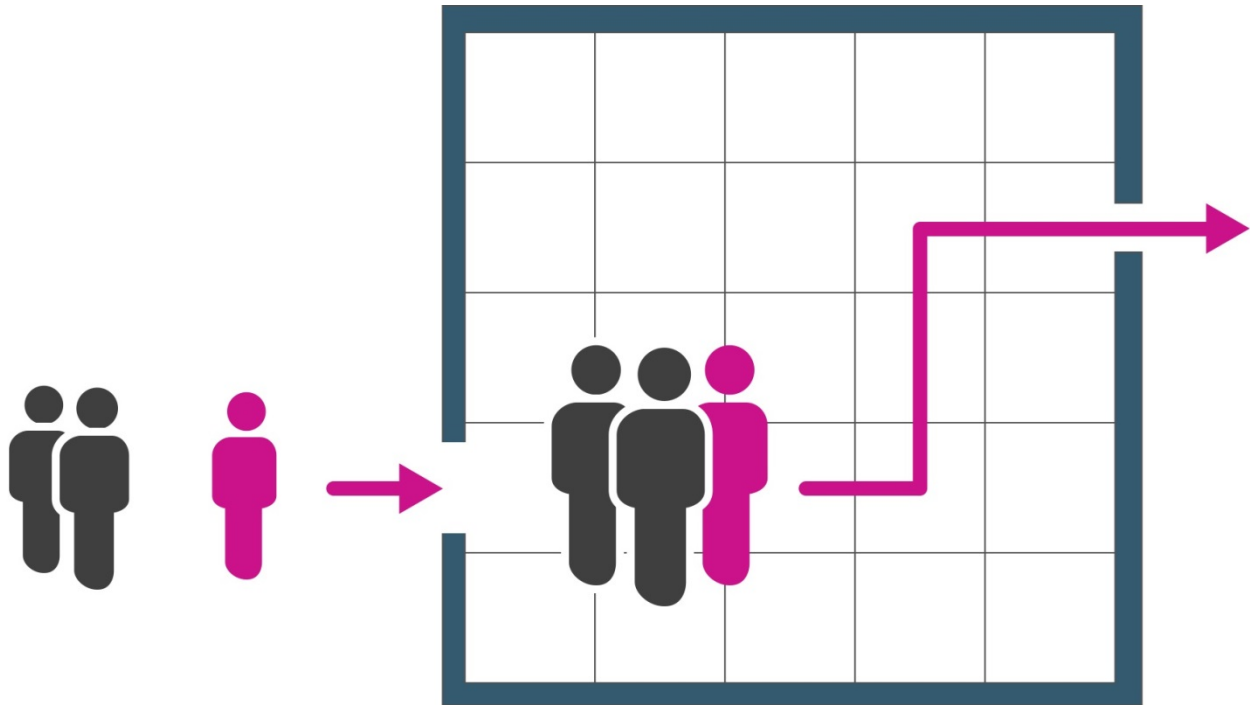
Innramming er det første verktøyet, eller strategien metastyrereren kan benytte seg av. Oppdragsgiver kan legge føringer ved å styre gjennom lovverk eller å utforme vedtekter som regulerer samarbeidet. Et eksempel på lovverk som regulerer samarbeid med kommuner er PBLs regler om utbyggingsavtaler i kapittel 17 eller interkommunale samarbeid i kapittel 9. Kommuneloven regulerer også kommunenes myndighetsutøvelse. Metastyrerer kan også opprette ulike former for insentiver, eller krav om underveisevalueringer. Innramming bør i følge Sørensen og Torfing (2009) foregå kontinuerlig ettersom nettverket og utfordringer endres. I figur 3 representeres innramming ved den rammen som slutter om spillbrettet.

Institusjonelt design betyr at metastyrereren tar initiativ til å opprette felles narrativ, identiteter og meninger. Med narrativ menes et felles sett av oppfatninger og problemsforståelse som kan

knytte deltakerne sammen (Holmen og Hanssen 2013). Dette er med å legge til rette for økt tillit mellom aktørene og en mulighet for å utvikle felles målsettinger og strategier som har en koordinerende effekt i nettverket. I tillegg kan det være med på å skape en oppfattelse av at nettverket har potensiale til å skape gjensidig vinning om alle deltakerne bidrar med sin kompetanse. Et nettverk som oppnår disse målene vil kunne oppleve økt status noe som gjør at deltakerne oppfatter en positiv effekt av deltakelsen. Dette kan også forbedre nettverkets evne til å oppnå løsninger senere (Sørensen og Torfing 2009). Ved hjelp av evalueringer kan man finne ut av om nettverket opererer etter de målene det er satt til, og i hvilken grad det er egnet til å løse de problemene det er satt til. Dette kan øke nettverkets throughput legitimitet. En evaluering kan også føre til at man finner et behov for å endre innrammingen for nettverket med for eksempel endrede frister, bevilgninger etc. I figur 3 er institusjonelt design representert ved at metastyrer viser deltakerne veien inn på brettet.

Mens innramming og institusjonelt design er former for samhandling der metastyrer ikke er i direkte kontakt med nettverket kan også metastyrer ha en støtte og tilretteleggingsfunksjon som betyr en mer direkte kontakt med de andre deltakerne. Med denne strategien legger metastyrer på ulike måter tilrette for at nettverket skal fungere best mulig. Dette kan skje gjennom organisatoriske grep, tilrettelegging for en felles læring og lignende. Støtte og tilrettelegging kan bety at myndigheten klarlegger sine synspunkt eller tar stilling til vanskelige spørsmål som nettverket har støtt på. En annen strategi er å forsikre seg om at relevant informasjon om prosessen og deltakerne er tilgjengelig hos alle aktørene slik at man unngår mistillit. Metastyren må også forsikre seg om at representantene i nettverket har tilstrekkelig støtte fra sin hjemmebane til å kunne forhandle og binde den aktøren som representeres. Det er viktig at metastyrer forsikrer seg om at den konsensusen som eventuelt finnes internt i nettverket er forankret ute hos de aktørene individene i nettverket representerer. Dette kan gjøres ved å kommunisere direkte med disse aktørene, eller at man klargjør for representantene at nettverkets innflytelse er helt avhengig av en foranking også lokalt noe som gjør at disse representantene driver en aktiv kommunikasjon med aktøren som representeres. Støtte og tilrettelegging er representert i figur 3 ved at metastyrer viser veien ut av brettet, og ikke minst at metastyrer makter å få de andre aktørene med seg.

En annen mer direkte strategi tilknyttet den forrige er der metastyrerer deltar i de arenaene som nettverket har fått opprettet. På denne måten kan metastyrerer være med på å forsikre seg om at det eksisterer et tillitsforhold i nettverket der alle deltakerne spiller med åpne kort, og der deltakerne kan vite at også de andre aktørene gjør det samme. Metastyrerer kan også være med på å forsikre seg om at deltakerne opplever fremgang gjennom stadige små seiere (Sørensen og Torfing 2009). Dette vil kunne hjelpe til å skape en følelse av at nettverket er verdt å delta i. Hvis nettverket går for lenge uten å kunne vise til fremskritt vil det lett oppstå en følelse blant deltakerne er bortkastede ressurser. Dette kan svekke forankringen til nettverket. Ved å delta i samarbeidet direkte kan metastyrerer forsikre seg om at diskusjonene ikke er for overfladiske til å kunne komme frem til felles løsninger. Samtidig må metastyrerer påse at de som er formelt inkludert i nettverket ikke må føle seg ekskludert ved for smale tilnærminger og perspektiver, som gjør at deltakere føler seg marginalisert av narrativet som drøftet under institusjonelt design. Metastyrerer kan også påse at nettverket ikke for tidlig inngår en konsensus som ekskluderer alternative meninger basert på diskurser som ikke alle føler seg del av. Deltakelse er representert i figur 3 ved at metastyrerer deltar på brettet sammen med de andre deltakerne.



Figur 3: De fire metastyringsstrategiene illustrert.

Sørensen og Torfing foreslår at metastyreren kan benytte seg av en eller flere av de beskrevne strategiene avhengig av situasjonen. De mener det vil ofte være hensiktsmessig å kombinere de ulike verktøyene i ulike stadier av arbeidet i nettverket. Gjennom de to første verktøyene tar metastyreren en mer tilretteleggende rolle uten å involvere seg direkte i nettverket, mens med de to siste har metastyreren en rolle der vedkommende deltar direkte.

4. Metode

4.1 Om fremgangsmåten i studiet

Fremgangsmåten i et forskningsprosjekt må ses i sammenheng med de problemstillingene som oppgaven tar opp, og derfor også teorigrunnlaget som anvendes. En ikke uvanlig lignelse er at metoden er forskerens verktøy (Moses og Knudsen 2012). Verktøyet må passe den oppgaven som skal utføres på samme måte som hammeren passer snekkeren. Over har jeg skildret oppgavens kontekst, teori og problemstillinger. Her presenteres måten jeg har gått frem for å innhente empirien som legger grunnlaget for drøftingsdelen av oppgaven.

Studiet tar utgangspunkt i et case: arbeidet med den interkommunale planen for Sunnhordland og Fusa. Casestudier er gjerne ansett å være på bunnen av det i den positivistiske metodehierarkiet (Moses og Knudsen 2012). Erfaringer spesielt fra de siste 10-15 årene viser imidlertid at casestudier kan produsere viktig kunnskap. Flyvbjergs studie av planleggingen av Aalborg sentrum (Flyvbjerg 1998) er kanskje det mest emblemiske eksemplet. En erfaring fra mitt studie er at de mange, noen sammenfallende, andre motstridende funnene er vanskelig å summere i en enkelt problemstilling eller hypotese. Jeg har derfor valgt å dele opp drøftingen i en rekke underproblemstillinger som er delvis tilknyttet hverandre. Som områdebeskrivelsen (Se punkt 5) tilsier er heller ikke Sunnhordland noe typisk case det nødvendigvis kan trekkes generelle slutninger fra. Med et strandsoneareal langt over snittet i norske kommuner, og en spesiell topografi har Sunnhordland mange egenskaper mange andre kystkommuner ikke har. På en annen side kan et slikt case bidra til å produsere kunnskap som ikke ville vært like tydelig i et mer «standardisert» case.

I hovedsak baserer datainnsamlingen seg på semistrukturerte intervjuer, supplert av observasjon, dokumentundersøkelser og datainnsamling via SSB sin statistikkbank. Det ble gjennomført fjorten intervjuer, fire møteobservasjoner og dokumentgjennomgang. Det ble intervjuet tre politikere, to rådmenn, to representanter ansatt i prosjektet, en representant fra fylkesmannen, to representanter fra fylkeskommunen og fire kommuneplanleggere. I empiri og drøfting brukes «informant på regionalt nivå» om representanter fra fylkeskommune og

fylkesmann for ikke å avsløre noens identitet. Dette forekommer som lite problematisk i dette studiet ettersom de to organene oppleves samkjørte i sitt arbeid med kommunene.

Møteobservasjonene foregikk ved deltakelse på et seminar, to møter i ressursutvalget og ett møte i utvalget for felles planbestemmelser (en uformell undergruppe av ressursutvalget).

Undersøkte sentrale dokumenter er blant andre felles strandsonestrategier for Sunnhordland (Samarbeidsrådet 2008), Forstudien for en differensiert strandsoneforvaltning i Sunnhordland (Samarbeidsrådet 2010), planprogram for interkommunal plan for strandsonen i Sunnhordland (Samarbeidsrådet 2012), kommuneplaner for gjeldende kommuner, fylkesdelplaner, veiledere, PBL, SPR, lovkommentarer samt møtereferater.

I litteraturen er det vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Dette studiet er hovedsakelig et kvalitativt prosjekt, supplert av kvantitative metoder. Silverman (2011) skriver at mens kvalitativ datainnsamling handler om å gå i dybden på noen få utvalg kjennetegnes kvantitativ forskning av å ta for seg flere utvalg, men å gå mindre i dybden. Det eksisterer likevel ikke noe klart skille mellom de to fremgangsmåtene. Moses og Knudsen (2012) er blant dem som peker på at overgangen mellom kvalitativ og kvantitativ metode er flytende. En forskjell som gjerne trekkes frem for å kontrastere kvantitativ og kvalitativ metode er kodifiseringen. Mens kvantitativ metode som regel benytter ferdig kodifiserte variabler benytter kvalitativ metode ofte en koding basert på informantenes eget språk. Dette egner seg godt for å få frem subjektive meninger og holdninger, noe som har vært viktig i denne oppgaven. En fordel med det kvalitative forskningsopplegget er dets relative fleksibilitet med tanke på å endre problemstillinger og teori. Dette kan være vanskeligere i et mer rigid kvantitativt prosjekt der variabler er klart definerte. I denne oppgaven startet jeg for eksempel etter den innledende dokumentanalysen med den antakelsen at det kunne eksistere defensive rutiner (Argyris Schön 1995, Mäntysalo et al 2011), men fant at teori om nettverkstyring (Innes og Booher 2010) bedre kunne forklare de prosessene jeg har studert. På denne måten har problemstilling, teori og ikke minst metode blitt endret kontinuerlig slik Grounded Theory foreslår (Silverman 2011) frem til studiet foreligger slik det gjør i dag. Silverman (2011) påpeker at kvalitativ metode gjerne foregår et sted i mellom virkeligheten og dens representasjoner. Det er viktig å understreke at også dette studiet kun er et av mange mulige representasjoner av det

interkommunale strandsonearbeidet. Dette skal likevel ikke utgjøre en unnskydning for ikke å gå vitenskaplig til verks i arbeidet. Isteden beskrives her metodene benyttet slik at mulige skjevheter i tilnærmingen, og datainnsamlingen er gjort rede for så godt som mulig.

Et kjent problem i kvalitative studier er den tidsmessige vektingen av informasjon. Det er en tendens til at de første intervjuene, og andre former for datainnsamling, legger føringer for den videre datainnsamlingen, noe som kan føre til ujevn vekting og vektlegging av informasjon som de senere informantene sitter på. Jeg har forsøkt å unngå dette problemet ved å opprettholde en generell intervjuguide samtidig som jeg har tatt opp temaer som andre informanter har introdusert gjerne senere i intervjuet. Innsamling av data fra SSB har jeg gjort både før, underveis og etter arbeidet med intervjuene.

Etikk i forskningen opplever en økende oppmerksomhet (Moses og Knudsen 2012). Med forskningsetikkloven (Kunnskapsdepartementet 2006) ble forskningsetikk nedfelt i lovverket. Av formålsbestemmelsen fremkommer at forskning skal foregå i henhold til anerkjente etiske normer. Dette er ikke bare viktig i datainnsamlingen, men også i utferdigelsen av selve rapporten. Forskning skal ikke på noen måter kunne skade informanter verken fysisk eller psykisk. Som nevnt over anonymiseres alle utsagn og meninger, og forskerens taushetsplikt må praktiseres. Enkelte utsagn har jeg ikke kunnet bruke direkte på grunn av at det ville avsløre informantens identitet. For å få med denne informasjonen, har jeg skrevet den inn i empirien på andre måter. Et ankepunkt mot deltakende observasjon utover det at det ofte er tid- og ressurskrevende, er muligheten for å påvirke prosessen. I et tilfelle ble jeg i et gruppearbeid valgt ut til å presentere arbeidet gruppa hadde kommet frem til. Jeg tror ikke dette hadde noe særlig effekt på planarbeidet utover det at jeg kanskje ble litt mer lagt merke til av deltakerne. Studiet er meldt til NSD. Alle data er lagret på kun en PC med backup i tilfelle tekniske problemer. Alle feil som måtte fremkomme i datagrunnlaget er undertegnedes ansvar.

4.2 Spesielt om intervjuene

Intervjuer kan variere fra en helt åpen form til nærmest å ta form av et spørreskjema med ferdig kodifiserte variabler. En svært vanlig måte å gå frem på er det semistrukturerte intervjuet der forskeren designer en intervjuguide som er et sted i mellom disse to ytterpunktene. Det har

også vært den valgte løsningen i dette studiet. Utfordringen er å klare å få fatt på informasjon relevant for temaet og problemstillingene samtidig som at man verken kan eller ønsker å vite om all informasjon informanten besitter på grunn av den tidkrevende jobben med transkribering og koding. Intervjuene har fortrinnsvis blitt gjort ansikt-til-ansikt og da variert mellom en halv- og en time. Av praktiske årsaker ble ett intervju gjort per telefon, og ett per mail.

McCracken (Moses og Knudsen 2012) kaller intervjuet for en pragmatisk byrde. Jeg har selv i tidligere intervjuer funnet ut hvor viktig det er å opprette en god tone tidlig i intervjusituasjonen. Jeg tror ikke jeg overdriver angående den nevnte anledning at jeg fikk vite mer i de siste fem minuttene på vei ut døra, da informanten fant ut at vi var fra samme kommune, enn den første halvtimen i selve intervjusituasjonen. Dette er ikke noen optimal løsning. Det er derfor flere elementer jeg har tenkt gjennom før intervjusituasjonene. Det første elementet er kunnskap. Gjennom deltakelse på seminar, litteraturstudie, avisartikler og korrespondanse med kommune og prosjektapparat har jeg forsøkt å stille så informert som mulig i hver eneste intervjusituasjon. Et annet element nært knyttet til kunnskap er intervjuguiden som har blitt tilpasset hver informant for å unngå unødvendig informasjon, og for å prøve å lære mer om de områdene som akkurat den informanten kan mest om. Se mer om intervjuguiden i neste avsnitt. Et tredje element er forholdene på stedet for intervjuet. Her har jeg fortrinnsvis latt informanten velge, og vi har som regel møttes på informantens arbeidssted i de intervjuene det er snakk om intervju ansikt-til-ansikt. Ved et par tilfeller møttes vi på cafeer eller andre uformelle settinger.

Alle intervjuer utenom telefon- og mailintervju ble tatt opp for å føre en bedre samtale. Ingen av informantene uttrykte at det var noe problem. Bruk av opptaker er problematisk i de tilfeller der det fører til at informanten vegrer seg for å uttrykke seg slik vedkommende ville gjort i situasjoner uten opptaker. De fleste intervjuene ble avtalt på mail der jeg kommuniserte at intervjuene blir anonymisert, og at opptaker kun er til det formål å forenkle intervjuet. I de få tilfellene intervju ikke ble avtalt per mail kommuniserte jeg dette muntlig. Helt sikker på at det ikke har påvirket informant kan jeg ikke være, men det var ingenting som tydet på det. Flere av

informantene hadde tidligere blitt intervjuet angående andre saker, og det var også et par stykker som selv hadde skrevet masteroppgave relativt nylig.

4.3 Validitet og Reliabilitet

Vurderingen av validitet og reliabilitet handler om hvordan, og hvorvidt studiet svarer på de problemene oppgaven setter seg fore å undersøke. Dette krever en helhetlig tilnærming til problemstilling, teori og metode med en utførlig forklaring av de valgene man gjør.

I tilfeller der det er snakk om kvalitativ forskning, handler validitet om i hvilken grad studiet klarer å representere den virkeligheten som man prøver å fremstille. Altså studiets gyldighet (Moses og Knudsen 2012). Virkeligheten er altfor kompleks og mangesidig til å gi en fullstendig og nøyaktig representasjon i form av et forskningsopplegg som dette, derfor blir det desto viktigere å få med de viktigste elementene. For min del betød det en rekke runder med å redigere problemstillingene, noe som også hadde innvirkning på hvilke teoribidrag jeg presenterer under. For å øke studiets gyldighet har jeg intervjuet informanter som representerer alle deltakende aktører i planprosessen, og inkludert informanter fra både det politiske og administrative apparatet i kommunene. På denne måten tror jeg at jeg har klart å gi et helhetlig bilde av prosessen, tatt den tids- og ressursmessige rammen for masterarbeidet i betraktning. Validitet krever også at forskeren kjenner temaet og settingen godt, derfor ble siste halvår av 2013 benyttet til å rette skoleoppgaver inn mot teori og tema for masteroppgaven.

Reliabilitet handler om forskningens gjenproduserbarhet. Dette betyr at fremgangsmåten i oppgaven må gjøres rede for og at den kan etterprøves. Bruken av intervjuguiden, opptakere, notater og oppbevaring av transkripter er med på å øke studiets etterprøvbarehet samtidig som det fordrer en ærlighet overfor de innsamlede dataene. For min egen del har bruken av disse verktøyene vært viktig for å fokusere datainnsamlingen, samtidig som jeg har kunnet korrigere intervjuguidene underveis. I vedleggsdelen ligger den generelle intervjuguiden tilgjengelig. Denne har vært differensiert ettersom hvilke aktører som har vært intervjuet. For å gjøre en

vurdering av hvordan aktuelle fremgangsmåter best kunne svare på problemstillingene, gjorde jeg en drøftingsoppgave der jeg belyste fordeler og ulemper med ulike tilnærminger.

Enkelte forskere er kritiske til bruken av triangulering i forskningsopplegg. Silverman (2011) mener for eksempel at triangulering fører til unødvendig mye arbeid, at studiet kan bli uoversiktlig, og viser at problemstillingen ikke er formulert godt nok. Med innledningen og teoridelen håper jeg å ha gitt et utførlig bilde av den konteksten planlegging i strandsonen i Sunnhordland foregår i. I dette studiet kombinerer jeg kvantitative og kvalitative metoder, spesielt for å få et helhetlig inntrykk av den situasjonen som foreligger. Dette er ment å gi leseren en mulighet til selv å gjøre seg opp en mening om caset.

5.0 Områdebeskrivelse: Sunnhordland



Figur 4: Fra Austevoll: Enkelt å velge hvor og hvordan en har kunnet bygge.

Kilde: Samarbeidsrådet 2010.

Sunnhordland er navnet på den sørligste delen av Hordaland fylke og omfatter kommunene Austevoll, Tysnes, Fitjar, Stord, Bømlo, Sveio, Etne og Kvinnherad. Fusa kommune er tradisjonelt ansett for ikke å tilhøre Sunnhordland, men deltar i dette planarbeidet, og omtales derfor her. Tilsammen utgjør kommunene et areal på 3 377 kvadratkilometer. I sør grenser Sunnhordland til Rogaland fylke. Ølen som inntil relativt nylig utgjorde en egen Sunnhordlandskommune ble i 2006 slått sammen med Vindafjord kommune i Rogaland. Under følger en kort beskrivelse av Sunnhordlandskommunene.

Sunnhordlands regionhovedstad, og kommunen med største befolkningstall er Stord med drøyt 18 000 innbyggere. E 39 går gjennom og kobler kommunen til byer som Stavanger og Haugesund i sør og Bergen i nord. Avstanden til Bergen eller Haugesund er ca 2 timer med buss eller bil. Avstanden til Bergen lufthavn Flesland er noe kortere. Stord har også egen flyplass med daglige avganger til Molde, Stavanger og Oslo. Fitjar kommune ligger på samme øy som Stord, men har ikke det samme befolkningsmessige tyngdepunktet. Her bor rundt 3000 innbyggere. Kommunen er kjent for Fitjarøyene som utgjør en stor del av kommunens areal. På 80-tallet ble det foreslått å gjøre Fitjarøyene til nasjonalpark, noe som møtte sterk motstand lokalt (Thoresen 2007). Forvaltningen av disse foregår i dag etter PBL. Det såkalte trekantsambandet med sine broer, veier og tunneller binder i dag sammen kommunene Stord og Fitjar samt Bømlo med Sveio på fastlandet. Denne veiforbindelsen erstatter fire tidligere

ferjestrekninger og har gitt kommunene en fysisk kobling til fastlandet. Trekantsambandet er del av kyststamveien E 39 som binder sammen kysten fra Kristiansand til Trondheim. Bømlo kommune utgjør i dag det området som frem til midten av 60-tallet bestod av kommunene Bremnes, Moster og Bømlo. Bømlo er en av flere kommuner i Sunnhordland som da fikk sin foreløpige form i forbindelse med kommunalreformen på 60-tallet. Administrasjonssenteret ligger på Svortland vest på Bømmeløy. Kommunen har nært 12 000 innbyggere.

Sveio kommune ligger på fastlandet, helt sør i Hordaland fylke. Sveio er del av det tradisjonelle Haugalandet. Kommunen er knyttet sammen med resten av Sunnhordland med trekantsambandet. Til Haugesund er avstanden fra tettstedet Førde og kommuneadministrasjonssenteret Sveio under en halv time med bil. Til Stavanger er avstanden rundt 2 timer. Sveio har et innbyggertall på rundt 5000 innbyggere. Etne er en fastlandskommune i sørøst av regionen som også grenser til Rogaland. Samtidig som Bømlo ble tillagt Bremnes og Moster, ble Etne tillagt størstedelen av Skånevik kommune. Skånevika og Etnesjøen er de to største tettstedene i Etne. Etne har under 4000 innbyggere. På samme måte som Sveio er også Etne nært tilknyttet Rogalandskommunene i sør. Avstanden fra enten Skånevika eller Etnesjøen til Haugesund er på drøyt en time med bil eller buss. Tilsvarende avstand til Stord er for eksempel på nært to timer. Etne er også tilknyttet Sunnhordland og Bergen med den regionale Snøggbåten. Denne forkorter reisetiden til Stord med nær en time. Kvinnherad er en kommune som i tillegg til en lang kystlinje også omfatter store arealer innenlands. Her ligger blant annet Folgefonna nasjonalpark. Kommunens areal er på over 1100 kvadratkilometer, og har drøyt 13 000 innbyggere. Administrasjonssenteret ligger i Rosendal, kjent for sitt baroni. Raskeste forbindelse til Bergen og Stord er med Snøggbåten, eller med ferge og videre med bil eller buss over Gjermundshavn. På samme måte som Sunnhordlandskommunene har Fusa sitt befolkningsmessige tyngdepunkt i, eller nært tilknyttet strandsonen. Fusa er en kommune med rundt 3800 innbyggere, og ligger rett nord for Sunnhordland, og grenser til Kvinnherad i sør. Fra Fusa finnes fergeforbindelse over til Os med videre forbindelse til Bergen. Via rv 48 og E 16 kommer man til Bergen på under halvannen time. Administrasjonssenteret er Eikelandssosen. Tysnes utgjør flere øyer, deriblant den største; Tysnesøy, som alle ligger sør for Bjørnafjorden. Det er planer om å konstruere en fem

kilometer lang bru fra Os over til Tysnes over Bjørnafjorden i forbindelse med arbeidet med en fergefri E-39. Austevoll er den største øykommunen i landet som ikke er tilknyttet fastlandet med bro. Kommunen ligger nordvest i Sunnhordland ytterst i havgapet mot Nordsjøen. Administrasjonssenteret er Storebø på Huftarøy. Tilsammen bor rundt 5000 mennesker på Austevoll. Kommunen er tilknyttet både fastlandet ved Bergen og resten av Sunnhordland med ferge og Snøggbåt.

5.1 Fysiske barrierer og tilgjengelighet i strandsonen

Tross forbudet mot bygging i strandsonen fortsetter nedbyggingen av strandsonen (Stokke et al 2008). Topografien i Sunnhordland gjør at attraktive og tilgjengelige byggeområder for en stor del ligger innenfor 100-metersbeltet. Bratte fjell som stiger raskt opp fra sjøen, og ellers ulendt terreng, gjør at det ofte er i strandsonen de mest attraktive byggetomtene finnes. Fra gammelt av var sjøen den raskeste transportveien, noe som har gjort at historisk bebyggelse og handelssentre som oftest har vært plassert i direkte tilknytning til strandsonen. Bosetning, næring og i det senere også friluftaktiviteter er i stor grad tilknyttet strandsonen. Akvakultur og offshore er eksempler på nyere næringer som ofte behøver en lokalisering tilknyttet sjø og strand. Tilgangen til strandsonen er mangesidig og kompleks. Fysiske barrierer er et element som kan hindre tilgang på strandsonen. Men også der stengsler ikke eksisterer eller er fjernet, kan det oppleves umulig eller som ubehagelig å ferdes i strandsonen (Skår et al 2011). Hensynet til grunneier og privatlivets fred er blant flere årsaker til dette. Tallene under viser at i Sunnhordland spiller topografien en viktig rolle for tilgangen på strandsone.

SSB utferdiger årlig statistikk for arealstatus og fysiske barrierer i strandsonen. Dette er den offisielle nasjonale statistikken som blant annet ble lagt til grunn for soneinndelingen i SPR (regjeringen 2011). Formålet med statistikken er å gi en oversikt over utviklingen av bygningspåvirket strandsone, og kommunenes praksis i dispensasjonssaker som baseres på tall fra KOSTRA. Den gir også informasjon om terrengforhold som et fysisk hinder for tilgjengelighet jf punkt 5.1.1. Rett under 50 % av strandsonearealet i Norge regnet som tilgjengelig i et friluftsperspektiv. I 2005 var det rundt 460 000 bygninger i strandsonen i Norge. I 2012 var

dette tallet økt til nært 500 000. Dette tilsvarer en vekst på 8,7 %. De foreløpige tallene fra 2012 viser likevel at det bygges mindre i strandsonen nasjonalt. Etter en oppgang i 2009 fortsatte den prosentvis fallende trenden som har pågått siden 2006. Det har også vært et fallende antall dispensasjonssaker, men en stadig økende andel av disse er blitt innvilget.

Her presenteres oppdatert statistikk som kan brukes til å sammenligne situasjonen i strandsonen i Sunnhordland med det nasjonale snittet, soneinndelingene i SPR, og innad mellom kommunene. Poenget er å sette noen oversiktstall på arealstatus i strandsonen i Sunnhordland.

5.1.1 Om SSB sine tall

Basert på tilbakemeldinger blant annet fra prosjektet «Til Kysten», et samarbeidsprosjekt mellom NINA, Østlandsforskning og SSB i Råde, Østfold, samt forstudien i forbindelse med pilotprosjektet i Sunnhordland har SSB justert sin metodikk (Nordbeck 2012). I Sunnhordland kritiserte man spesielt helningsgraden lagt til grunn for hva som er potensielt tilgjengelig strandsone, og at metodikken ikke kartlegger øyer uten fastlandsforbindelse jf punkt 6.4.. Øyer uten fastlandsforbindelse kartlegges fortsatt ikke av SSB. Dette er begrunnet i den relativt sett lave byggeaktiviteten i disse områdene (Nordbeck 2012). Topografi og helningsgrad kartlegges fortsatt, men potensielt tilgjengelig strandsone regnes i den nasjonale statistikken nå kun ut i fra fysiske inngrep. Slik kan forvaltningsaktører tilpasse bruken av dataene til lokale forhold.

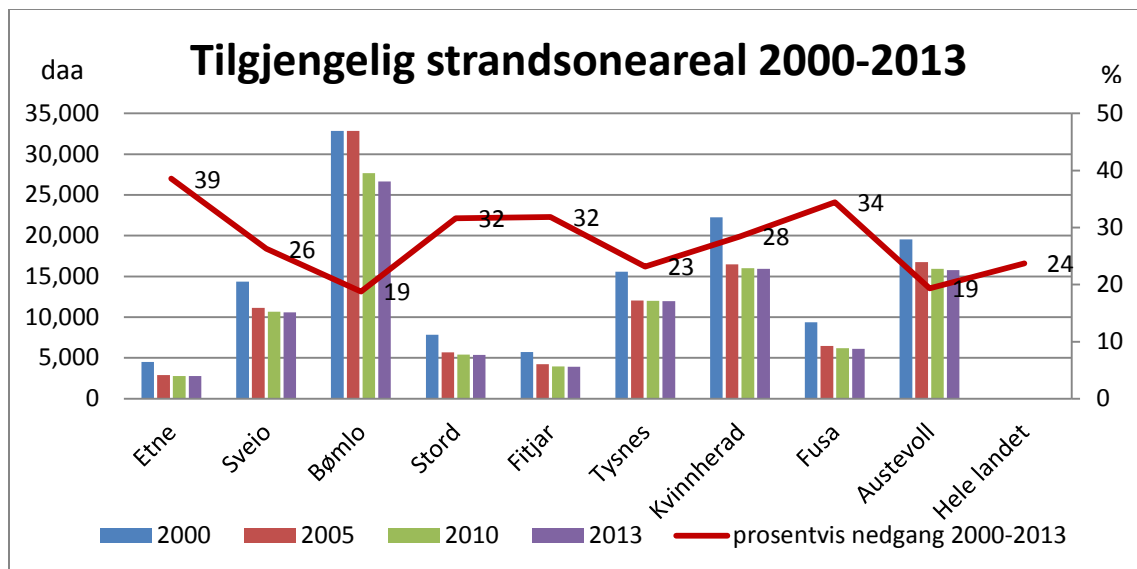
Statistikken omfatter alle hovedbygg (det vil si ikke på- og tilbygg) over 15 kvm som er igangsatt, og ikke rapportert revet, brent eller på annen måte utgått (for eksempel foreldede bygg som er falt sammen). Disse tallene er basert på matrikkelen. Bygninger inkluderer alt fra bolighus og næringsbygg til naust og uthus, men ikke for eksempel kaier og brygger.

Strandsoneareal regnes som arealet vinkelrett inn til 100 meter fra kystlinjen. Tilgjengelig strandsoneareal er det arealet i strandsonen som ikke er bygningsnært, ikke dyrket mark, vei eller jernbane. Vannflater innenfor 100 metersbeltet er heller ikke inkludert. Bygningsnært areal regnes som en buffersone på 50 meter rundt et byggets grunnflate. Rundt naust, båthus og sjøbuer regnes ikke buffersone ettersom området rundt disse regnes som allmentilgjengelig. Rundt vei og jernbane er det regnet en mindre buffersone mellom 2 og 11 meter fra midtlinjen

avhengig av type infrastruktur. I tabellene under har jeg lagt til grunn en 25 graders helling som grense for tilgjengelighet. Denne er i tråd med det man har lagt til grunn i forstudien i Sunnhordland.

5.1.2 Forholdene i Sunnhordland

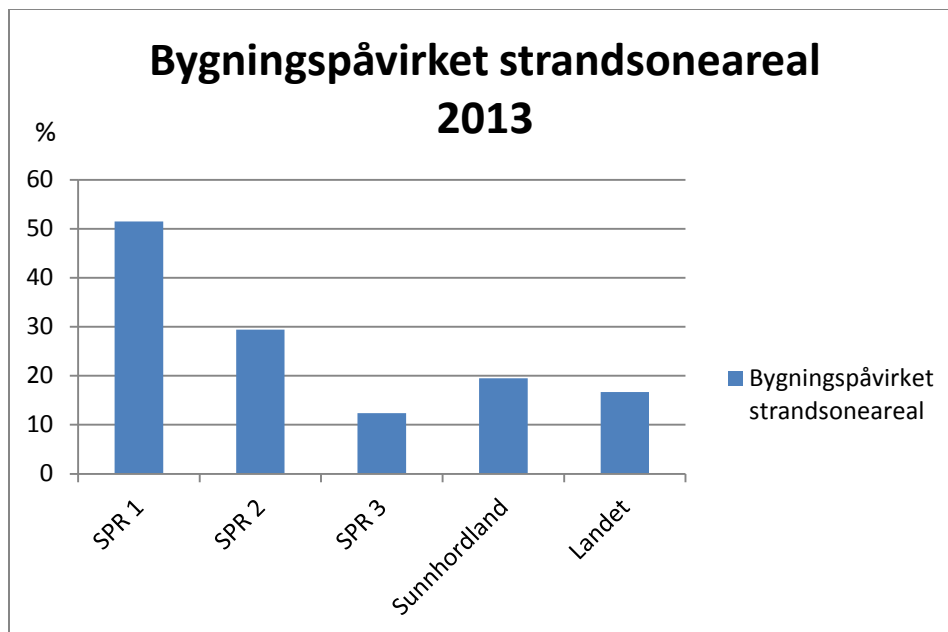
SSBs tall viser at i Sunnhordlandskommunene samt Fusa økte antallet bygninger fra 2005 til 2012 fra 22 000 til 27 000, en vekst på 22,7 %. I Sunnhordland er drøyt 50 % av all strandsone regnet som allmentilgjengelig tatt høyde for topografi og inngrep. Landsgjennomsnittet ligger rett under 50 %. Hvis man tar utgangspunkt i inndelingen i SPR ligger Sunnhordland omtrent likt med snittet i sone 3; Kommuner med mindre press. Sone 2; Kommuner med større press har rundt 43,7 % tilgjengelig strandsone, mens Oslofjordkommunene har 34 % tilgjengelig strandsone. I Sunnhordland samt Fusa bor det per 4. kvartal 2013, 66 900 mennesker. Tilgjengelig strandsoneareal tatt høyde for topografi og utbygging er på samme tid 99 000 daa. Det utgjør 1,5 daa tilgjengelig strandsone per person. Til sammenligning har for fylket Telemark med en befolkning på 172 900, et allmentilgjengelig strandsoneareal på 10 553 daa noe som utgjør 0,06 dekar per person. Landet under ett med 5,1 millioner innbyggere og et tilgjengelig strandsoneareal på ca 2 000 000 daa gir 0,4 daa tilgjengelig strandsone per person. Statistikken viser at både nasjonalt og i Sunnhordland har siden 2000 nært 25 % av tilgjengelig strandsoneareal blitt borte. En viktig påvirkningsfaktor er omgjøringen fra utmark til innmark i forbindelse med bolig- og næringsbebyggelse. Nasjonalt er rundt 16,7 % av strandsonen bygningspåvirket, mens i Sunnhordland er snittet rundt 19 %. På fylkesnivå var forøvrig Hordaland tross nedgang i 2011 det fylket med flest igangsatte bygninger i strandsonen.



Figur 5: Allmentilgjengelig strandsoneareal i Sunnhordland

Kilde: SSB.

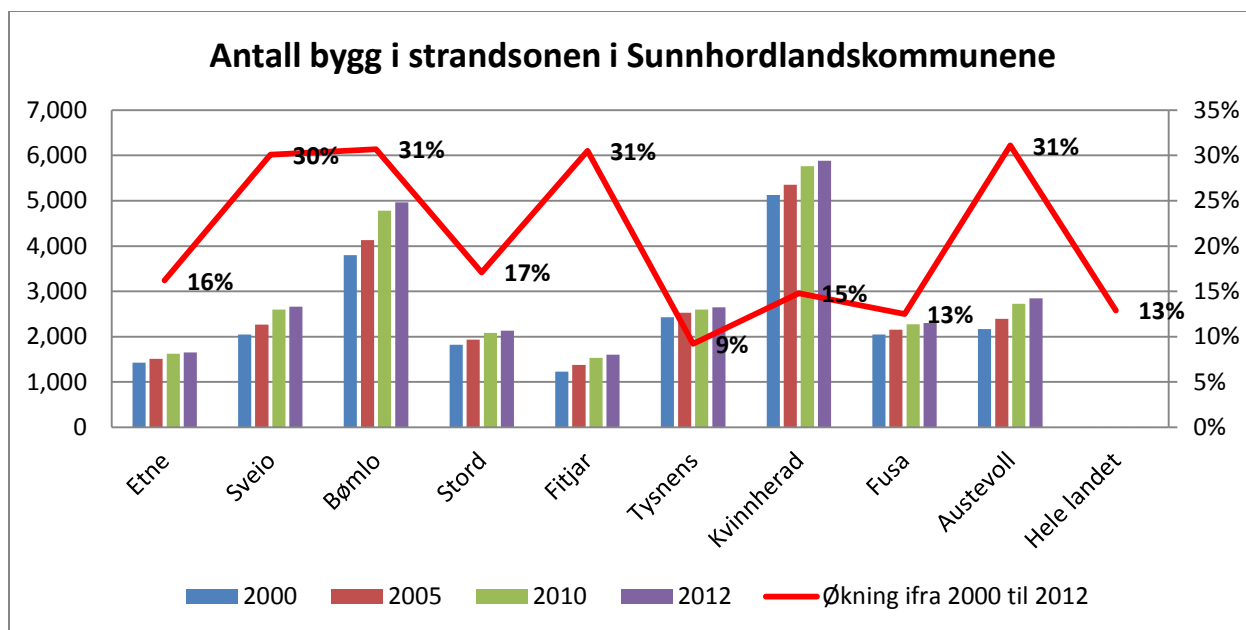
Figur 5 viser allmentilgjengelig areal i strandsonen i terreng under 25 graders helling for Sunnhordlandskommunene og Fusa fra 2000 til 2013. Grafen viser at potensielt tilgjengelig strandsone mellom 2000 og 2013 har falt med 25 % i planområdet. Det største fallet skjedde i årene mellom 2000 og 2005 da 21,7 % av tilgjengelig strandsoneareal ble bygningspåvirket. I frilufslovens termer er disse arealene gått fra å være utmark til innmark med de følgene dette har for allmenhetens ferdsel og opphold. Disse tallene tilsvarer utviklingen i landsgjennomsnittet der tilgjengelig strandsoneareal falt med 24 % mellom 2000 og 2013, og 21,7 % mellom 2000 og 2005.



Figur 6: Bygningspåvirket strandsoneareal i Sunnhordland og sonene i SPR.

Kilde: SSB.

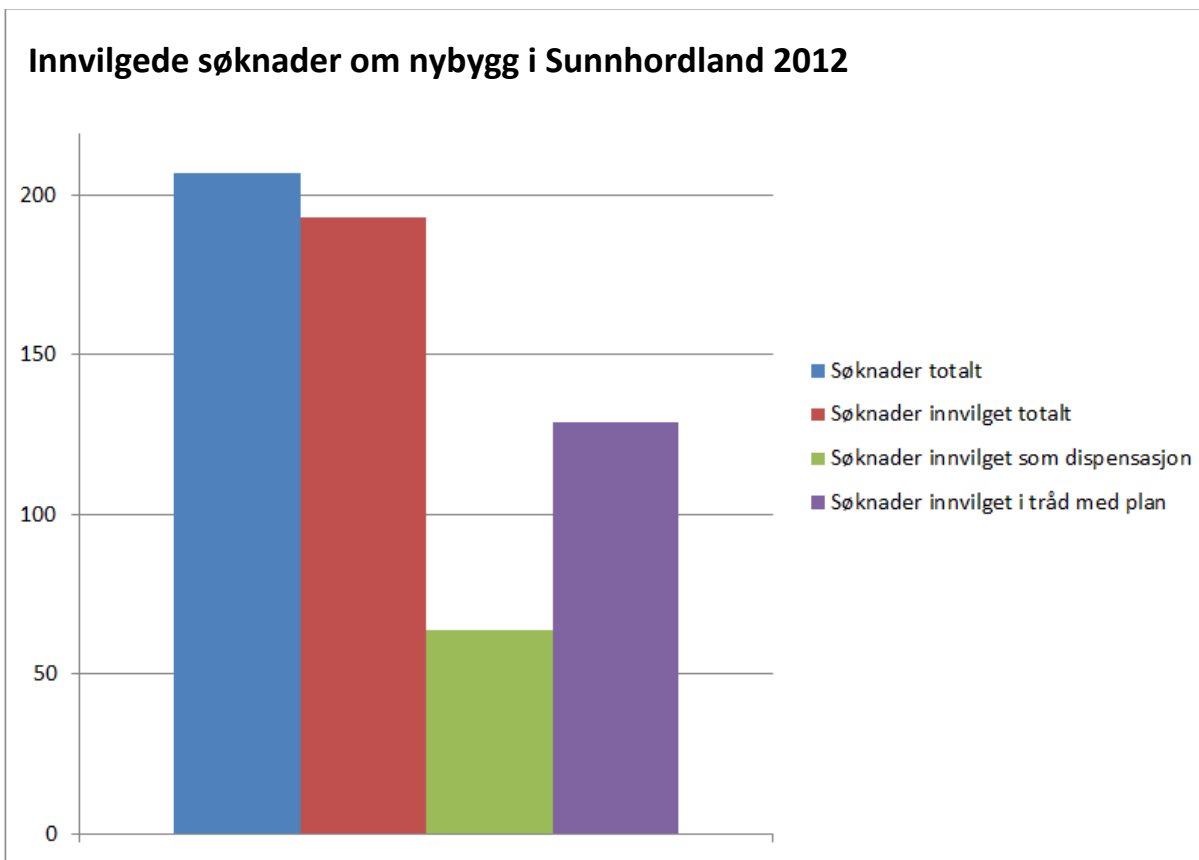
Figur 6 viser bygningspåvirket areal i Sunnhordland, landsgjennomsnittet og SPR sone 1-3. I Sunnhordland er 19,5 % av totalt strandsoneareal bygningspåvirket. Landsgjennomsnittet er på 16,7 % mens i Oslofjordkommunene er snittet 51,5 %. I SPR sone 2 er andelen 29,4 %, altså 10 prosentpoeng mer enn i Sunnhordland. I SPR sone 3 er 12 % bygningspåvirket. For å unngå overlapping inkluderer tallene ikke vei, bane og dyrket mark.



Figur 7: Bygninger i strandsonen i Sunnhordland

Kilde: SSB.

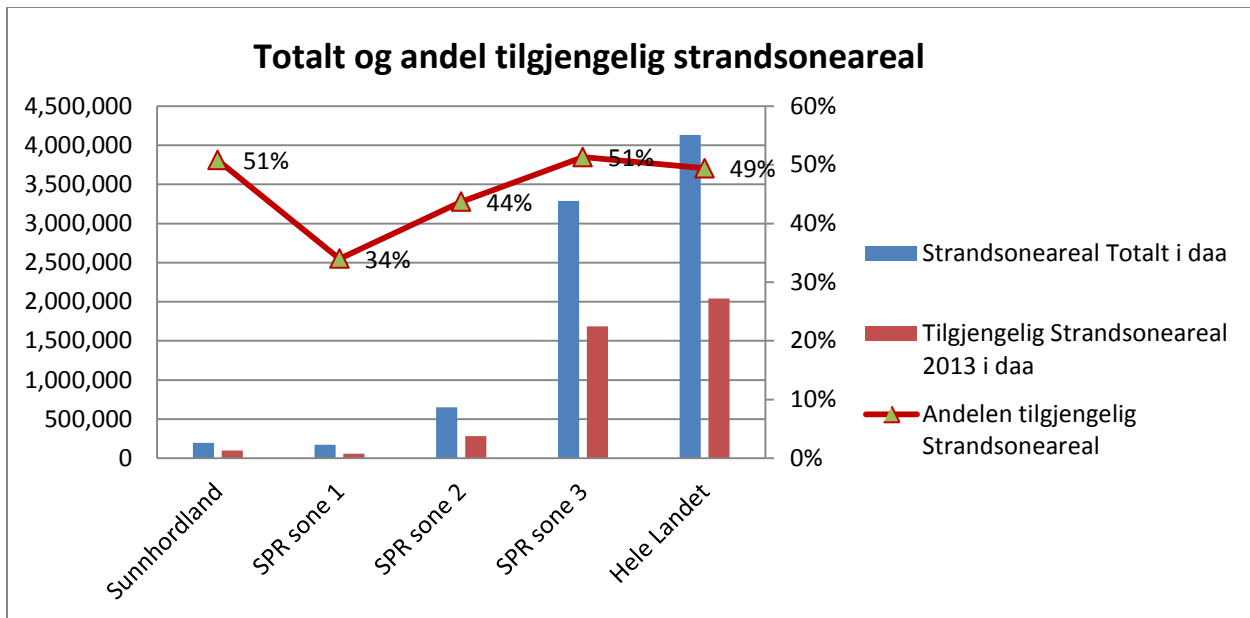
Figur 7 gir en oversikt over antall, og veksten i antall bygg i strandsonen i Sunnhordlandskommunene, Fusa kommune og på landsbasis. Det var i Sunnhordland og Fusa i 2012 20,9 % flere bygg i strandsonen enn det var i 2000, en økning på 4608 bygninger. Fra 2011 til 2012 ble det startet opp bygging av 302 bygninger i strandsonen. På landsbasis har det vært en økning på 56 500 bygninger, en økning på 12,9 % fra 2000. Sammenlignet med nedgangen i potensielt tilgjengelig strandsonareal der både landsgjennomsnittet og Sunnhordland i løpet av samme tidsperiode opplevde en nedgang på nært 25 %, tyder det på at typen bygg i Sunnhordland i mindre grad enn landet under ett har en privatiserende effekt (for eksempel ved at det i mindre grad bygges boliger og næringsbygg, og relativt flere naust, lagerbygg etc).



Figur 8: Totalt, og innvilgede søknader i strandsonen i Sunnhordland

Kilde: SSB/KOSTRA.

Antallet søknader om, og tillatelser til nybygg i 100-metersbeltet i Sunnhordlandskommunene er fremstilt over i figur 8. Søknader totalt er summen av søknader både i tråd med plan der ny byggegrense er innført og som dispensasjonssøknader etter PBL kapittel 19. Av 207 søknader ble 193 innvilget, av disse var 64 som dispensasjon fra byggeforbudet. Stord kommune fikk ikke inn noen søknader. En av kommunene hadde med 44 innvilgede søknader klart flest innvilgede dispensasjoner. Det foreligger ikke tall for verken Fusa eller Fitjar.



Figur 9: Andelen allmentilgjengelig strandsoneareal.

Kilde: SSB

Figur 9 presenterer allmentilgjengelig strandsoneareal som andel av det totale strandsonearealet i kommunene. Tabellen oppgir den tilsvarende andelen for Sunnhordland, hele landet, og summen av de ulike kommunene i de ulike soneinndelingene i SPR. Andelen allmentilgjengelig strandsoneareal i Sunnhordland er 0,5 % prosentpoeng under SPR sone 3. I SPR sone 2 er denne andelen 7,1 prosentpoeng lavere enn i Sunnhordland. I Oslofjordkommunene er allmentilgjengelig strandsone 16,8 prosentpoeng lavere enn Sunnhordlandskommunene. Tilgjengelig strandsone i Sunnhordland per 2013 er altså relativt nært opp til snittet for sone 3; kommuner med mindre press.

6.0 Empiri

6.1 Bakgrunn

Regional planlegging i skjæringspunktet mellom sjø og land er ikke noe nytt i Hordaland. Strand- og kystområdene står for en viktig del av nærings- og friluftaktivitet, og tilknytningen til sjøen gjør at tettsteder gjerne ligger plassert i og nær strandsonen jf figur 12 og punkt 5.1 over.

Konkurransen og presset på arealene i strandsonen er i et nasjonalt perspektiv ansett som sterkt (Ot prp 32 2007-2008). I 1997 satte man i gang arbeidet med en regional kystsoneplan som ble vedtatt i 2001. Gjennom kystsoneplanen ble fylkeskommune, fylkesmannen og andre statlige etater, kommuner og sektorinteresser enige om retningslinjer for arealbruken i kystområdene der motstridende sektorinteresser særlig i forbindelse med fiske og akvakultur hadde vært en utfordring. Planen var et nybrottsarbeid i planlegging i kystsonen. Med fylkeskommunen og næringen som pådrivere har forskning vist at arbeidet har vært relativt vellykket i å oppnå en integrert forvaltning av kystsonen (Hovik og Stokke 2007). Samtidig var et viktig resultat av planen etableringen av et varig regionalt kystsonenettverk der sentrale aktører kunne møtes å diskutere problemstillinger i forbindelse med forvaltning av kystsonen. Det ble opprettet et eget strandsonenettverk og et kystråd der ulike sektorinteresser deltok, for å følge opp den regionale planen i kommunene som i tiden etterpå rullerte sine planer. Disse nettverkene er nå erstattet av et plannettverk. I dag har man i regi av Hordaland fylkeskommune opprettet et mer generelt plannettverk jf PBL § 5-3 der man tar opp aktuelle planfaglige spørsmål både med det administrative og politiske apparatet i kommunene.

I fylkestinget i Hordaland ble det i 2003 vedtatt oppstart av et regionalt planarbeid for Sunnhordland som ble utført i samarbeid med Samarbeidsrådet i Sunnhordland.

Fylkesdelplanen for Sunnhordland ble vedtatt i 2005. Planen legger frem strategier for utviklingen av Sunnhordland som region når det kommer til næring, transport og utbyggingsmønster. For strandsonen er oppnevnt strategi å *«føre en streng plan- og dispensasjonspraksis i ikke-utbygde strandområder.»* (Hordaland FK 2005) I dag arbeides det med en regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger med hovedfokus på

akvakultur. Fylkeskommunen har vært en pådriver for å samordne dette arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen. Blant annet er en representant herfra delaktig i begge arbeidene.

I forbindelse med Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden av 1993 ytret fylkesmannen et ønske overfor statlige myndigheter at også Hordaland burde inngå i retningslinjene. Både fylkeskommunen og Sunnhordlandskommunene motsatte seg dette. Hordaland ble ikke inkludert, men det oppstod allerede da en oppfatning at kommunene ikke kunne være underlagt like strenge regler som det som gjaldt i Oslofjorden. Mellom 2005 og 2010 møtte kommunene en stadig tøffere holdning fra regionale og statlige myndigheter for å få bukt med en utstrakt dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet. «*Historisk sett har ikke strandsonereglene vært praktisert like nøye i deler av Hordaland som i andre deler av landet.*» mente en informant på regionalt nivå. En annen informant på samme nivå kunne fortelle at «*Det er eksempler på ganske klare dispensasjonstilfeller som inntil tidlig 2000-tall ikke engang ble oversendt fylkesmannen.*» Forøvrig var dette en bestemmelse som først ble innført på 1990-tallet. Med ny PBL ble også reglene for bygging i strandsonen strammet inn jf punkt 2.3 over.

En økende oppfatning lokalpolitisk av at man ble behandlet likt som i Oslofjorden gjorde til slutt at Samarbeidsrådet tok initiativ for å komme til en avklaring med statlige og regionale myndigheter. Etter en del internt arbeid vedtok Samarbeidsrådet i Sunnhordland i 2008 en felles strandsonestrategi med følgende målsettinger:

- Bli pilotregion for differensiert strandsonopolitikk
- Ha større selvråderett lokalt i arealpolitikken
- Fortette allerede utbygd strandsoner
- Bruke strandsonen aktivt for å sikre bosetting og næringsliv
- Sikre urørt og egnet strandsoner for allmenheten og friluftsliv
- Legge strandsonestrategien for Sunnhordland til grunn i saksbehandling i kommunene

Da SPR var på høring i 2010 var Sunnhordlandskommunene med unntak av Kvinnherad samt Fusa plassert i sone 2 – den strengeste sonen utenom Oslofjordområdet. Samarbeidsrådet gikk i

dialog med daværende KRD og MD³ for å få til en ordning der kommunene ble plassert i den mildeste sonen. Etter møte mellom representanter for Samarbeidsrådet og KRD i februar 2010 sendte Samarbeidsrådet inn søknad om å bli pilotregion for en «differensiert strandsoneforvaltning». I august 2010 gav MD og KRD svar til Samarbeidsrådet at man stilte seg positive til søknaden, og godkjente at Sunnhordland ble pilotregion. Forutsetningene for at Sunnhordland skulle bli pilotregion var følgende (Samarbeidsrådet 2010):

- Utarbeiding av en interkommunal plan for strandsonen i Sunnhordland
- At man skulle utfordre gjeldende lovverk og ha en åpen dialog med KRD og MD for å finne "de gode" løsningene
- At regionen fikk testet ut en differensiert forvaltning etter planen i 4 år
- At arbeidet skulle bli evaluert, gjerne gjennom følgeforskning.

SPR ble til slutt vedtatt med alle Sunnhordlandskommunene i den mildeste sonen. Kvinnherad og Fusa ble plassert i sone 3 på varig basis, mens plasseringen av resten av kommunene skal evalueres og vurderes på nytt (SPR 2011).

I punktene under gis først et innblikk i organiseringen av planarbeidet. Deretter beskrives forstudien og kartleggingen av funksjonell strandsoner under ett. Forstudien ble lagt frem i 2010. Kartleggingen av funksjonell strandsoner er i hovedsak gjort etter dette, men det ble gjort en begrenset kartlegging i hver kommune også under forstudien. Deretter beskrives arbeidet med å utarbeide en interkommunal plan for strandsonen i Sunnhordlandskommunene og Fusa. Planen skal være et styrende dokument for all arealbruk og forvaltning i deltakerkommunenes strandsoner og vise arealformål og hensynssoner for bruk og vern. Videre skal planen inneholde felles målsetninger med strategier og felles planbestemmelser som kan benyttes i forvaltning, planlegging, og saksbehandling ved tiltak i strandsona. Planområdet avgrensning er i utgangspunktet satt til funksjonell strandsoner på land og 50 meter ut i sjø. Forholdet til fylkesmann og fylkeskommune samt statlige føringer tas opp under egne punkter.

³ Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) er nå erstattet av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD), og har overtatt ansvaret for planlegging etter PBL fra Miljøverndepartementet (MD)

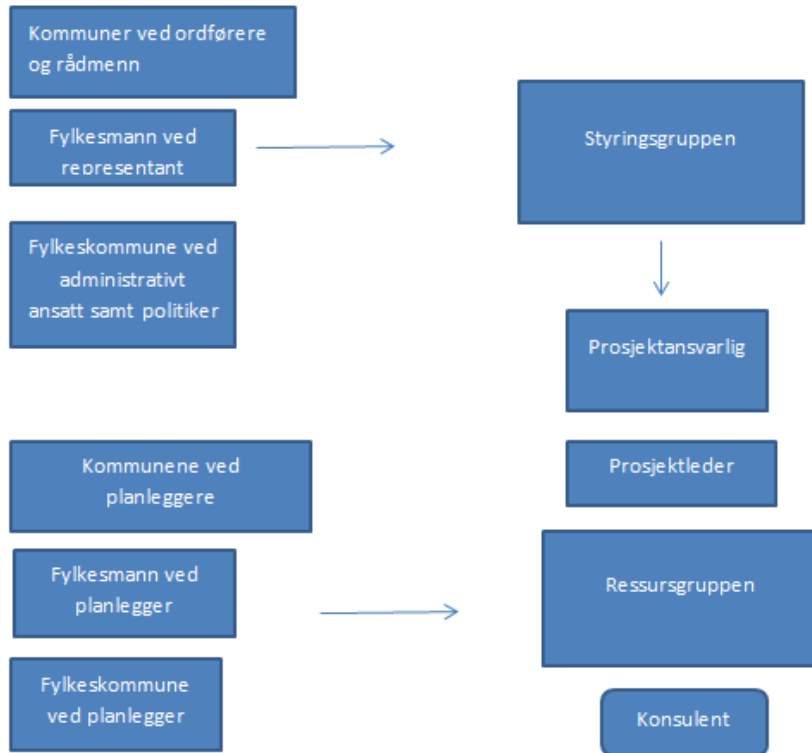
6.2 Organisering

«Organiseringen av planarbeidet skal sikre politisk forankring og bred deltakelse fra alle aktører som planen får konsekvenser for. Et sentralt element i organiseringen av planarbeidet er å sikre koordinering med planprosesser i deltakende kommunar og på regionalt nivå.» - Planprogram Interkommunal Plan for Sunnhordland (Samarbeidsrådet 2012)

Organiseringen slik den presenteres i planprogrammet gjenspeiler plan- og bygningslovens vide samordningsambisjoner. Planarbeidet skal forankres på tvers av de 9 ulike kommunene gjennom at det er kommunene selv som utarbeider planen. Strandsoneplanen har naturlig nok en rekke skjæringspunkt mot andre planer. I tillegg til kommuneplanenes arealdeler, finnes det kommunedelplaner og regionale planer som berører lignende tema jf punkt 2.5.

Det er Samarbeidsrådet i Sunnhordland samt Fusa kommune som er eier og oppdragsgiver for prosjektet jf figur 10. Prosjektansvarlig er daglig leder i Samarbeidsrådet. Det er ansatt en ekstern prosjektleder som rapporterer til prosjektansvarlig. Styret for planarbeidet er organisert etter PBL § 9-2 med samme antall representanter fra hver kommune. Det er Samarbeidsrådet i Sunnhordland samt tilsvarende representanter fra Fusa kommune, det vil si ordfører og rådmann, som utgjør styringsgruppen. I tillegg sitter også representanter fra fylkesmannen i Hordaland og Hordaland fylkeskommune i styret.

Ressursgruppen er ansvarlig for samordning med kommunene, det planfaglige arbeidet og utarbeidelse av selve plandokumentet. Alle kommunene samt fylkeskommune og fylkesmann er representert i ressursgruppen med en planfaglig representant. For å sikre kommunikasjon mellom styrings- og ressursgruppen sitter en representant fra Samarbeidsrådet også i ressursutvalget. Denne representanten er en rådmann som var med i styringsgruppen også under forstudiet, slik at personen kjenner arbeidet godt. Prosjektleder leder møtene i ressursgruppen. Det er leid inn konsulent som skal hjelpe ressursgruppen med utredninger og å utforme planen.

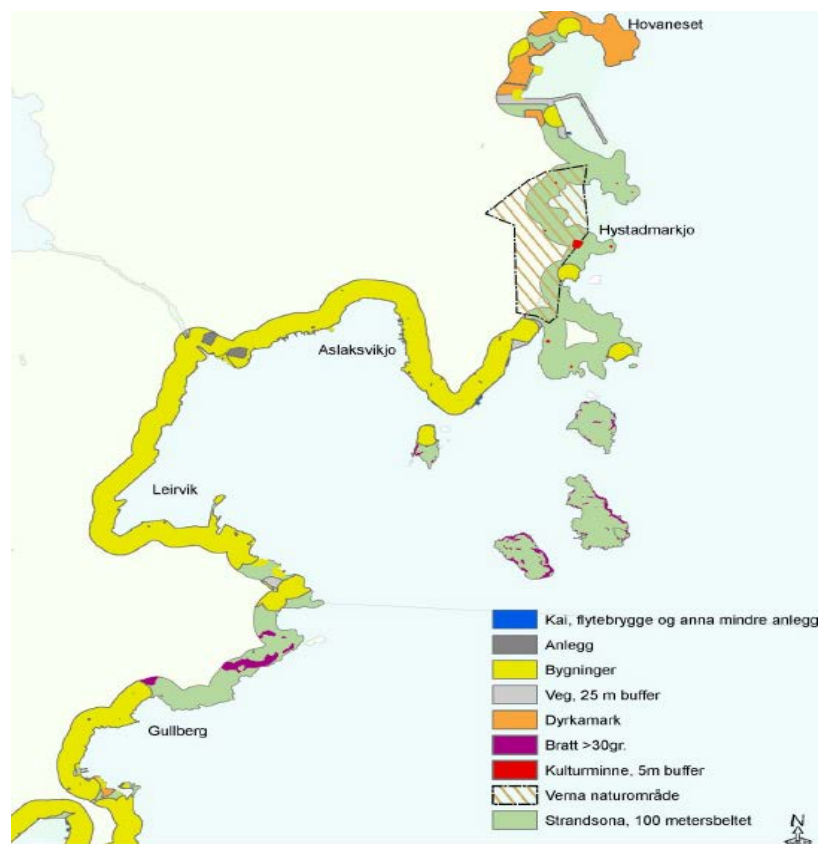


Figur 10: Organisering av planarbeidet

6.3 Om forstudien og funksjonell strandsonkartlegging

Behovet for å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag synes sterkt i Sunnhordland. En rådmann uttrykte en sterk frustrasjon over til stadighet å bli overkjørt av planutvalget i kommunen. Som et eksempel trakk informanten frem administrasjonens forsøk på å legge inn bestemmelser som nedfelt i PBL § 11-9 nr 7 i områder både i og utenfor strandsonen der man ønsket å verne om eldre gårdsbruk og kulturlandskap. Informanten hevdet grunneierne gikk rett til medlemmer i planutvalget uten å ha tatt kontakt med administrasjonen for å få omgjort disse bestemmelsene. Forståelsen blant grunneiere og politikere for vernet om strandsonen var i det hele tatt svak mente informanten. Forstudien «Differensiert Strandsonforvaltning i Sunnhordland» (Samarbeidsrådet 2010) utgjør kunnskapsgrunnlaget for det videre arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen, og for å nå målene i felles strandsonestrategi for Sunnhordland vedtatt av kommunene i 2008. I forstudien ble arealstatus og tilgjengelighet, i

hele 100-metersbeltet i Sunnhordland kartlagt. Dette ble gjort ved bruk av kriteriene bygninger, vei, annen infrastruktur, markslag, kulturminne og topografi. Buffersoner rundt de ulike kriteriene er definert i forstudiedokumentet (Samarbeidsrådet 2010, 18). Tross at det er oppgitt at planstatus er kartlagt finnes det ingen slik oversikt i forstudiedokumentet. Jeg har heller ikke kommet over en slik kartlegging i dokumentene for de ulike kommunene. Det er så vidt jeg har kunnet se ingen oversikt over nåværende arealformål, hensynssoner og planbestemmelser jf PBL kapittel 11. Det ble ikke gjort besiktigelser i forbindelse med dette arbeidet. Det ble anvendt skråfoto og ortofoto samt digitale register som Norge Digitalt. Analysene ble gjort ved hjelp av GIS (Se figur 11). Forstudien konkluderer med en oversikt over tilgjengelig strandsoneneareal i et friluftsperspektiv for alle kommunene (Se figur 13).



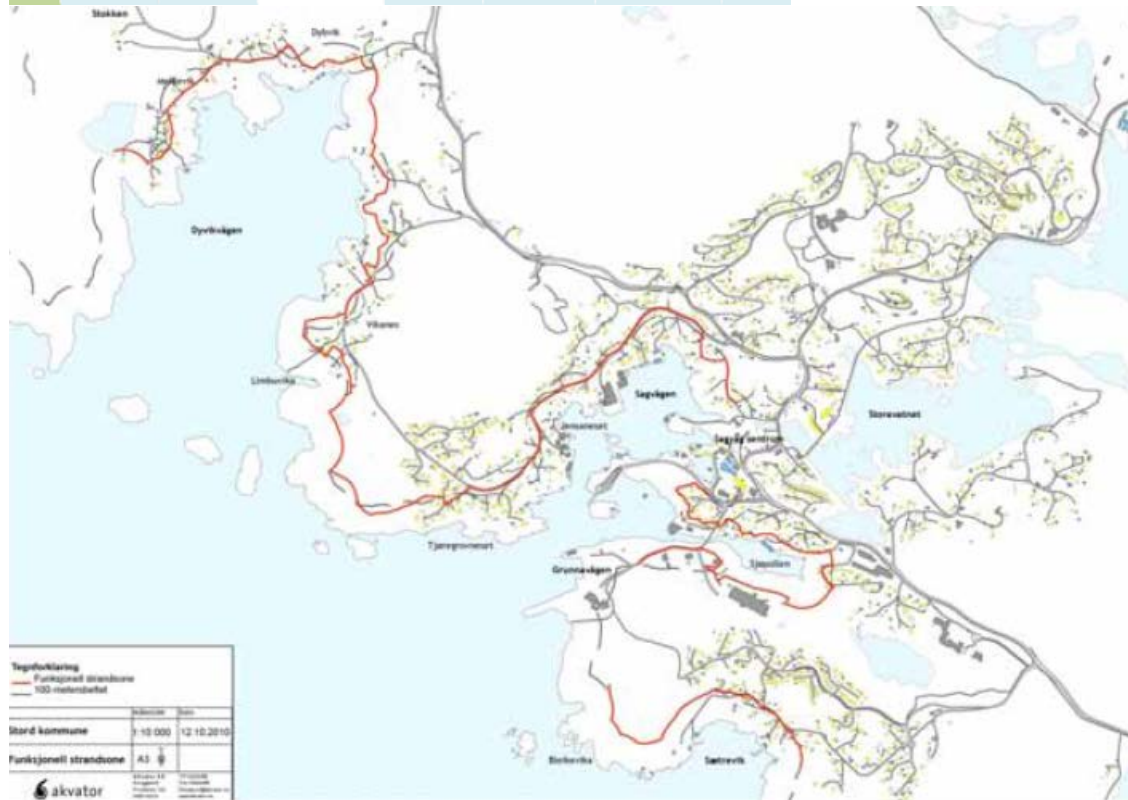
Figur 11: Fra arealkartlegging i forstudien

Kilde: Samarbeidsrådet 2010.

«Funksjonell strandsone: Den sona som står i innbyrdes direkte samspel med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Kan vera smalare eller breiare enn 100-metersbeltet.» (Hordaland FK 2005)

I samarbeid mellom konsulent, prosjektleder, kommunene og regionalt nivå ble det i forstudien fastsatt kriterier for kartlegging av funksjonell strandsone. Disse kriteriene utgjør: biologisk mangfold, landskap, kulturminne/kulturmiljø, friluftsliv, landbruk, eksisterende infrastruktur og eksisterende plan (Se figur 12). Metoden ble prøvd ut i hver enkelt kommune innenfor et begrenset område. Det ble også gjort en vurdering av hvordan funksjonell strandsone kan brukes som styringsverktøy. Muligheten for å legge inn funksjonell strandsone som juridisk bindende byggegrense, eventuelt som hensynssone eller som en kombinasjon av disse drøftes i dokumentet. I forstudien pekes det på at gjennom kartlegging av funksjonell strandsone kan man differensiere verdiene i strandsonen basert på fastsatte kriterier, og slik *«definere områder som bør vernes og områder som kan videreutvikles med ny utbygging eller fortetting»* (Samarbeidsrådet, 2010, 13). Med forstudien og kartleggingen av funksjonell strandsone har kommunene et verktøy for vurdering av vern og bruk, rullering av kommuneplaner, saksbehandling i forbindelse med bygge- og dispensasjonssaker, konsekvensutredninger i forbindelse med reguleringsplaner, og fastsettelse av byggegrense mot sjø gjennom funksjonell strandsonekartlegging.

	Biologisk Omr. mangfold	Landskap	Kulturminne Kulturmiljø	Friluftsliv	Landbruk	Infrastruktur	Plan
2	X	X		X	X	X	X



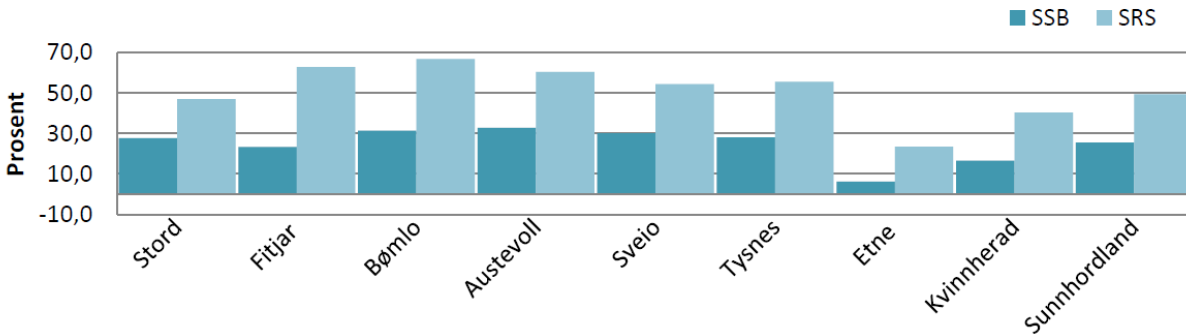
Figur 12: Eksempel på funksjonell strandsonekartlegging fra Stord kommune.

Kilde: Stord kommune 2010.

I forstudien gis det uttrykk for at SSB sin statistikk er godt egnet for regional og nasjonal statistikkføring, men ikke i like stor grad som et grunnlag for kommunal planlegging på grunn av sitt detaljnivå. Forstudien skal utgjøre en mer detaljert og lokaltilpasset kartlegging. Kriteriene er likevel samkjørt med SSB for å gi et sammenligningsgrunnlag (Samarbeidsrådet 2010, 17). Med forstudien fant man at metodene gav relativt store forskjell i prosentvis tilgjengelig strandsone. Mens SSBs opprinnelige tall for allmentilgjengelig strandsone i Sunnhordland lå på rundt 25 % fant man i forstudien at det samme tallet var rundt 50 % (Samarbeidsrådet 2012). Dette skyldtes i første rekke kriteriene for tilgjengelighet i sammenheng med topografi, samt at den lokale kartleggingen også inkluderte øyer uten fysisk fastlandstilknytning. På denne tiden la SSB til grunn 10 grader som maks helling for tilgjengelig strandsone, mens forstudien la til grunn 25 graders helling da man mente at området mellom 10 og 25 graders helling normalt er fysisk

tilgjengelig (Se punkt 5.1.1). Verken naust, båthus, brygger eller kaier inkluderes i SSBs metodikk (Se figur 14).

Tilgjengelig strandsoneareal i prosent: SSBs kartlegging vs Forstudien i Sunnhordland



Figur 13: Sammenligning SSBs opprinnelige kartlegging vs forstudien i Sunnhordland

Kilde: Samarbeidsrådet (2012)

«Kommunen skal kartlegge og definere den «funksjonelle» strandsona.» Arealpolitiske retningslinjer, (Hordaland FK 2005)

Fylkeskommune og Fylkesmann har samarbeidet om en veileder for forvaltning og planlegging av strandsonen i Hordaland. Den forrige veilederen kom ut i 2007 (Hordaland FK 2007), en ny veileder av 2013 er nå ute på høring og allerede tatt i bruk ute i enkelte

Sunnhordlandskommuner (per mars 2014) (Hordaland FK 2003). I ny veileder av 2013 påpekes tydeligere enn i den gamle at den funksjonelle strandsonen kan benyttes som ny juridisk

byggegrense mot sjø, eller eventuelt legges inn som hensynssone etter ny PBL §11-8 c. Det

fremheves samtidig at funksjonell strandsone ikke kan benyttes til å se bort fra «reelle verdier» i

100-metersbeltet. Denne holdningen kommuniserer også regionalt nivå overfor kommunene i

strandsonearbeidet. Veilederen legger til grunn at i SPR sone 3 skal det være lettere å få

vurdert utbygging gjennom kommuneplan, spesielt til næringsutvikling. Som et minimum bør

kommunene i følge veilederen utføre funksjonell strandsonekartlegging i områder avsatt til utbygging eller i LNF-områder der det er aktuelt å åpne for spredd bebyggelse.

Både kommunale planleggere, rådmenn og regionale informanter har skrytt av konsulenten som gjorde kartleggingsjobben sammen med administrasjon og politikere innenfor hver enkelt kommune. Ansatte i de ulike kommuneadministrasjonene viser til at man lokalt, etter kartleggingen, har et mer reflektert forhold til hva strandsona er, og hvilke kvaliteter som finnes her. Det er ikke lenger i så stor grad slik at kommunene oppfatter 100-metersbeltet som et vern som utelukker utbygging av attraktive områder. Isteden har forstudien og kartleggingen gitt et mer konkret bilde av hvilke kvaliteter denne sonen har, og de hensyn som er grunnlag for vernet av 100-metersbeltet. En informant i fra en kommuneadministrasjon uttalte at:

«Funksjonell strandsone er fantastisk. Vi må plukke bort de beste områdene, verne disse, og bygge på de nest beste. Det er akkurat det funksjonell strandsone handler om.»

Samtidig ønsket informanten en videre kartlegging velkommen og mente at enda mer bevisstgjøring var nødvendig, spesielt for å inkludere politikere og grunneiere. Kommunene har uttrykt at man vil bruke kartleggingen som grunnlag ved neste rullering av kommuneplanen. Det ble pekt på at om det kom innspill i disse områdene var det allerede gjort en utførlig faglig vurdering. En kommuneplanlegger kommenterte at den funksjonelle strandsonen er en «*være- eller ikke være-strek*». Planleggeren tenkte på muligheten for å gjøre funksjonell strandsone til juridisk bindende byggegrense. Det samme gjorde en rådmann i en annen kommune som mente det var uheldig at en stor del av bebyggelsen i kommunen var kommet innenfor den funksjonelle strandsonen. De store arealverdiene kartleggingen kan komme til å avgjøre gjør kartleggingen potensielt svært kontroversiell. Flere kommuneplanleggere kunne fortelle at det var utfordrende å kommunisere kartleggingen og metoden videre til det politiske apparatet, spesielt på grunn av de mange hensynene og metodikkens subjektive kriterier. Dette har vært et kompliserende element i prosessen.



Figur 14: Eksempel på arealinngrep som ikke inngår i SSBs kartlegging: Kaier og brygger.

Kilde: Samarbeidsrådet 2010.

I forstudien bestod styringsgruppen av tre representanter for kommunene samt representanter fra regionalt nivå. Fra kommunene deltok to rådmenn og en ordfører. Disse representantene drev aktivt arbeid med å promotere arbeidet innad i kommunen og inn mot møtene i Samarbeidsrådet. Dette var i følge en informant i prosjektet med på å skape begeistring og forventninger til planarbeidet. Forstudien er blitt et fint eksempel på felles læring som økte kunnskapen for alle deltakerne, samtidig som den tok et oppgjør med det man opplevde som en for dårlig tilpasset kartleggingsmetode for de geografiske og topografiske forholdene som finnes i Sunnhordland. Et interessant moment er at også at SSB har endret sine kriterier i ettertid. Dette er det flere årsaker til, men det er ikke umulig at kartleggingen i Sunnhordland har vært en av flere påvirkningsfaktorer.

Forstudien ble gjort av et felles prosjektpapparat, noe som økte kunnskapsnivået for alle kommunene. Funksjonell strandsonekartlegging har derimot vært forventet at skal gjøres av den enkelte kommune. Informantene i de ulike kommunene vektlegger at det intensive arbeidet en slik kartlegging medfører, har lagt visse begrensninger på vurderingen av hvilke områder som bør, og kan kartlegges. Områder som opplever press har blitt prioritert der ikke alle områder har blitt kartlagt. En informant på regionalt nivå pekte på at funksjonell strandsone per i dag (mars 2014) ikke lenger virker som et hovedgrep for samarbeidet. Informanten var misfornøyd med at man isteden hadde gått over til mer generelle analyser som

ikke bygget på funksjonell strandsone i like stor grad som i forstudien. Informanten mente dette hadde ført til at man hadde løftet diskusjonen opp til et generelt nivå som gjorde at man ikke klarte å komme videre med planen. Dette argumentet ble støttet opp om av uttalelser fra flere flere kommuneplanleggere. De mer generelle analysene var ikke ansett som like viktige i dette planarbeidet ettersom man gjerne satt på denne informasjonen allerede. Årsakene til dette er flere, men må nok ses i sammenheng med de forventningene kommunene hadde til planarbeidet. Det har også vært rent praktiske utfordringer, men empirien gir visse hint om hvorfor denne prosessen har bremsset opp. For det første var forstudien gjort i samarbeid med en lokal konsulent som også senere har gjort funksjonell strandsonekartlegging i flere av Sunnhordlandskommunene. Etter å ha vedtatt planprogrammet for den interkommunale planen, lyste Samarbeidsrådet ut konsulentoppdraget på nytt, og denne jobben ble tildelt en annen konsulent. Den nye konsulenten har hatt en noe annerledes tilnærming enn den tidligere konsulenten. Her kan nevnes et noe mindre fokus på funksjonell strandsone. For det andre var det visse forventninger i kommunene til at selve prosjektapparatet ved både prosjektleder og konsulent i større grad skulle utføre arbeidet. *«Det var nok en forventning at det ikke skulle være nødvendig å bruke så mye tid og krefter lokalt i kommunene.»* uttalte en regional informant. En informant i prosjektet var enig i synspunktet at kommunene hadde håpet å få litt mer «gratis» av prosjektorganisasjonen.

6.4 Om arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen



Figur 15: Fra møte i ressursgruppen.

Informanter både politisk og administrativt vektlegger at lokalpolitisk er det i mange kommuner en forventning om at planarbeidet skal gjøre det lettere å bygge i strandsonen. Samtidig er dette et utgangspunkt som regionalt nivå, og enkelte kommuner ikke nødvendigvis deler. En kommunal planlegger følte det var krevende å avstemme de forventningene og utgangspunktene de ulike aktørene har for plansamarbeidet. Informanten mente at:

«Vi må føle hverandre på tennene. Fylkesmannen sier ikke mer, politikerne sier mer.»

Flere informanter i kommuneadministrasjonene støttet dette utsagnet. Det å materialisere slike sprikende forventninger til et felles dokument mente informanten kunne være en årsak til at arbeidet har vært såpass tidkrevende. Tross det at kommunene gjerne fronter vidt ulike ønsker for utbygging i strandsonen særlig sammenlignet med det synet fylkesmannen og fylkeskommunen har, var det lite tegn til konkrete motsetninger i møtene. Uenighet kom gjerne opp som generelle prinsipper, heller enn konkrete spørsmål knyttet til innholdet i planen.

En annen kommuneplanlegger uttalte at:

«Det er et skinn av at vi er enige om alt. I praksis er man ikke enige om mange ting.»

Informanten etterlyste større takhøyde for åpne diskusjoner i ressursgruppen. En rådmann i styringsgruppen var misfornøyd med det samme, og mente at møtene i styringsgruppen i for

liten grad tar opp politikken i planen. Informanten pekte på at møtene i styringsgruppen har stort sett tatt opp fremdriften og ressursbruken. En annen rådmann uttalte om møtene i styringsgruppen at:

«Når 20 personer skal presentere sine politiske standpunkt i et rom, har det en tendens til å bli om å gjøre å vinne diskusjonen, ikke høre på det andre sier. Det blir for tungt.»

Intervjuene avdekket også en viss skepsis mot å ha like planbestemmelser overalt i regionen. Både ansatte i administrasjoner og politikere påpekte at om planen virkelig skulle lykkes i å være kommunenes plan, måtte man la kommunene beholde sine særegenheter. Nettopp kommunalt differensierte bestemmelser kunne bevare de lokale særtrekkene mente både politikere og planleggere. En kommunepolitiker uttalte at:

«For 100 år siden var det ingen begrensninger. Bygninger handlet mer om å oppfylle en funksjon for å overleve. Nå er samfunnet gjennomregulert, men jeg føler ikke det ihensyntar lokal kultur. Det er snart ingen forskjell mellom Austevoll og for eksempel Kragerø.»

På den andre siden stod regionale informanter, rådmenn og kommuneplanleggere som nettopp uttrykker at de ønsker felles planbestemmelser som kan ta et oppgjør med det man oppfatter som forskjellsbehandling av grunneierne mellom og innad i kommunene. Flere informanter etterlyste for eksempel avklaringer på en rekke ulike områder som kunne gi større likhet for loven. «Det er de lovlydige som taper på alle disse enkeltsakene og dispensasjonssakene» uttalte en kommuneplanlegger. En rådmann kunne fortelle at i arbeidet med kommuneplanens arealdel hadde administrasjonen flere ganger blitt forbigått av grunneiere som gikk rett til planutvalget for å få bort bestemmelser grunneierne ikke godtok. Flere kommuneplanleggere fra kommuner med relativt sett mindre press kunne fortelle om en utbredt dispensasjonspraksis der grunneiersiden gjerne gikk rett til planutvalget med sine planer. Disse informantene hevdet at arbeidet med felles planbestemmelser ville gjøre at man i kommunen nå opplevde en større politisk vilje for å holde seg til de planene administrasjonen utferdiget.

Kommuneplanleggerne gir inntrykk av at de vet at de har en forventning på seg fra hjemkommunen om å tale kommunens sak. Alle kommuneplanleggerne som ble spurt mente

samtidig de hadde den nødvendige friheten fra det politiske apparatet til å kunne delta i å utforme en felles plan. Likevel er det nok ikke slik at alle planleggerne har hatt den støtten de behøver. I Sunnhordland kjennetegnes flere av kommune av relativt små planfaglige staber. I en kommune var det kun en planlegger. Dette har vært utfordrende for prosjektet. I et tilfelle der en planlegger ble pensjonert sto kommunen uten representant i ressursgruppen. Inntrykket fra møtene generelt var også det at i de tilfellene der ferja eller bilen ikke går kan dette få følger for fremdriften i et slikt prosjekt. For å imøtekomme denne utfordringen har prosjektet initiert arbeidsmøter med enkeltkommuner for at arbeidet skal oppnå en enda bedre forankring i det politiske og administrative apparatet. «*Nærhet og kommunikasjon kan ikke vektlegges nok*» mente en regional informant som skrøt av resultatene av disse møtene. Av intervjuene kommer det fram at disse møtene har vært med på å skape en sterkere forankring og mandat til representanten i ressursgruppa. En informant i prosjektet kunne fortelle at særlig i de møtene der også det politiske apparatet har stilt opp, har man sett store forandringer i hvordan kommunen forholder seg til prosjektet. For eksempel hadde disse møtene ført til at man i kommunene prioriterte ressurser til prosjektet for å følge nødvendig fremdrift.

«*Poenget med denne planen er å utarbeide gode felles planbestemmelser. Jeg vet ikke om planarbeidet klarer å lage bedre bestemmelser enn det vi allerede har i kommuneplanen slik det ser ut nå.*» (per januar 2014). - Kommuneplanlegger

«*Det er ofte to skritt frem og ett tilbake. Dette både kompliserer og forsinker prosessen, men på denne måten får vi drøftet saker vi ikke ville gjort ellers. Alle skal med!*» - Informant i prosjektet om møtene i ressursgruppen.

Informanten fokuserte på at strandsoneplanen måtte unngå å gjøre forhastede beslutninger som ikke var tilstrekkelig forankret i alle kommunene. I dyp frustrasjon over manglende diskusjon og fremdrift etter et møte i ressursgruppen uttalte en regional informant at det heller er snakk om «*et steg fram og to tilbake.*»

Lokalpolitisk har man vist en sterk oppslutning om planen. Tross at lokalpolitikere gjerne har andre jobber, og gjerne er ansatt i deltidsstillinger har oppslutningen om seminarer og møter vært svært god. I et arbeidsseminar på dagtid i oktober i 2013 møtte over 30 politikere og

planleggere fra alle kommunene, samt regionale aktører for å drøfte den interkommunale planen. En informant på regionalt nivå bemerket at det var en imponerende oppslutning om seminaret. I tillegg til foredrag og statusrapport ble deltakerne delt i grupper på tvers av nivå og roller for å drøfte ulike spørsmål tilknyttet planen. På slutten av dagen ble disse gruppedrøftingene presentert i plenum for spørsmål og videre diskusjon. Ikke bare gav dette politikerne en planfaglig input, men samtidig fikk politikerne drøftet problemer med aktører som ofte sitter langt unna både geografisk og med tanke på planprosess, for eksempel representanter fra fylkesmannen.

Om årsakene til at man skal vedta en juridisk bindende arealplan sa en informant i prosjektet:

«Planprogrammet ble arbeidet mye med. Skulle det være politisk «viljesvedtak» eller «prinsippplan», der kommunene skulle plukke inn dette i sine planer, eller skulle det være en juridisk bindende plan? Vi hadde en ekstra runde på dette i styringsgruppen. Det endte med en juridisk bindende plan. Man mente dette ville gi mest.»

For det første var man politisk skeptiske til å legge mye ressurser i en plan som ikke gav tydelige resultater. Man hadde den regionale planen for Sunnhordland i «bakhodet», mente informanter i prosjektet. For det andre handlet det om å vise handlekraft overfor regionale og statlige aktører, mente flere kommunale planleggere. For det tredje uttrykte man politisk et ønske om avklaring av hvilke områder som kunne planlegges. Flere administrativt ansatte informanter mente likevel at politikerne ikke var helt klar over omfanget av hva som ble bestilt. En kommuneplanlegger uttalte at

«Politikerne er litt overveldet av omfanget, og forstår ikke helt nødvendigheten av sånn det skal være. Men fra et faglig ståsted, hva annet kunne det vært?»

En informant i prosjektet uttrykte at man i kommunene, spesielt i en tidlig fase av planarbeidet, har manglet en god forståelse av hvordan dette arbeidet skulle fungere i praksis. Gradvis var det begynt å synke inn mente informanten.

Med ni ulike kommuner, og like mange «*plankulturer*» som en kommuneplanlegger kallte det, vektlegger informantene selve prosessen som lærerik og nyttig i seg selv. Det planfaglige arbeidet var verdsatt svært høyt blant flere av de involverte. En regional informant uttalte at:

«I kommuner der det er flere folk og større ressurser finnes det en tradisjon for å bygge stein på stein. Det at noe av den kompetansen man sitter på her tilflyter de andre kommunene vil være en styrke»

«Planen er en ting, men prosessen er kanskje vel så viktig. Tidligere har kommunene sittet på hver sin tue. Nå må vi bruke mer tid sammen.» - Kommuneplanlegger

Flere av informantene var opptatt av hvor mye man hadde lært av prosessen, da spesielt i kommuner med mindre planfaglige miljø. Det å lære om planlegging ifra de andre kommunene, og hvordan en skal planlegge på tvers av kommunegrensene var en ny opplevelse for mange av informantene og var opplevd som verdifull læring. Flere informanter mente at kommunene tok med seg det beste fra sin planlegging inn i ressursgruppen, og at det var dette som gjorde arbeidet til en så lærerik arena. En kommuneplanlegger påpekte at kommunen hadde bidratt med «*de beste eksemplene på planlegging kommunen har*» i ressursgruppen. En informant i prosjektet mente at deltakerne i ressursgruppen får mangfoldig igjen gjennom de arenaene som samarbeidet har opprettet, både med tanke på kontakt med kommunale og regionale aktører, det utvidede kontaktnettet, løpende nye ressurser og input fra hverandres arbeid. Forventningene til planens endelige form var mer avventende. Flere informanter påpekte at planleggere og politikere må prioritere en velfungerende kommuneplan.

6.5 Samarbeidet mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen i Hordaland



Figur 16: Fra møte i arbeidsutvalg for planbestemmelser.

En regional informant syntes det var et svært positivt tiltak at regionalt nivå var inkludert i både styringsgruppen og ressursgruppen, og påpekte at dette tilhører sjeldenheten når det gjelder kommunale planer. Flere informanter mente det var et godt strategisk trekk av prosjektet å inkludere regionalt nivå i både styrings- og ressursgruppen, for å unngå omkamp på elementer i planen. Som en informant på regionalt nivå påpekte, er planen «et steg foran» med hensyn på å unngå innsigelser. «Kommunene vet at de må spille på lag med fylkesmannen» mente en rådmann og kommenterte at det var bra at representanter herfra var med tidlig i prosessen, slik at man kan «unngå overraskelser i etterkant». En kommuneplanlegger uttalte at:

«det er viktig å spille ball med regionalt nivå tidlig i prosessen. Slik kan vi unngå skyttergravplanlegging der man må drøfte ting i ettertid.»

Fra kommunalt nivå ble det forøvrig i stor grad oppfattet at fylkesmannen og fylkeskommunen var samkjørte i sine roller og uttalelser. Regionalt nivå har lagt ned mye tid og ressurser i å følge opp planen, i tillegg er prosjektet delvis finansiert av fylkeskommunen. Fra regionalt hold har man vist en sterk lojalitet til planarbeidet blant annet ved at man i enkelte tilfeller har unnlatt å komme med innsigelser mot kommuneplaner mot at dette skal rettes opp i den

interkommunale planen. En kommuneplanlegger påpekte at i en kommune satt man igjen med «*ei bråte motsegn*» mot at dette ble rettet opp gjennom strandsoneplanen. I stedet for å bruke et maktvirkemiddel har regionalt nivå ønsket å løse disse sakene gjennom felles planlegging.

Flere informanter i prosjektet mente at pilotstatusen gitt av Kommunal- og Regionaldepartementet hadde gitt en ekstra legitimitet overfor fylkesmannen og fylkeskommunen. På sin side la ikke informantene på regionalt nivå særlig vekt på pilotstatusen. Pilotstatusen virker heller å ha hatt størst effekt i kommunene der man oppfatter at man har en forpliktelse til å komme frem til et «*godt resultat*» som en kommuneplanlegger uttrykte det. Mange planleggere fortalte at de la mye i å få til et godt resultat nå som man først hadde fått sjansen. Enkelte planleggere kommenterte at arbeidet var viktig også for egen ærgjerrighet. Også representanter på regionalt nivå uttrykte et oppriktig ønske om å komme frem til et resultat alle kan enes om. En informant i prosjektet uttalte at:

«De (fylkesmannen) sa først at de ikke kunne prioritere dette. Etter to møter var de med, og kom attpåtil med flere representanter.»

På de ulike forvaltningsnivåene var det en bevissthet om at de ulike forvaltningsenhetene har, og skal ha, ulike roller og fremme ulike hensyn i planarbeidet, og at det var viktig å få frem alle disse hensynene. En kommuneplanlegger uttalte at:

«Fylkesmannen og fylkeskommunen skal ivareta nasjonale og regionale interesser, mens kommunene har flere hensyn å ta.»

Fra regionalt hold uttrykte en informant på sin side at:

«Regionalt har vi flere hensyn å ta vare på. Kommunene har nok i større grad har et brukerperspektiv.»

Fra både regionalt og kommunalt nivå ble det uttrykt et håp om at planprosessen kan ha en koordinerende effekt uavhengig av planen. Spesielt dagens praksis i dispensasjonssaker ble fremhevet som tid- og ressurskrevende for begge nivåer. I kommunene ble det uttrykt at strandsoneplanen gjennom ressursutvalget gjorde at man nå hadde en felles arena, der

kommunene kunne kommunisere med fylkesmann og fylkeskommune på samme måte. Fra både lokalpolitisk og lokalt administrativt nivå ble det uttrykt at man opplevde at regionalt nivå i økende grad hadde forståelse for de problemstillingene man sitter med i kommunene.

«Ute i kommunene har nok fylkesmannen blitt oppfattet som den store stygge ulven som alltid sier nei» - Kommuneplanlegger

Tradisjonelt har forholdet mellom flere kommunene og fylkesmannen vært anstrengt. Men fylkesmannen og fylkeskommunen var ansett for å ha en svært viktig og konstruktiv funksjon i dette planarbeidet. Kommuneplanleggerne verdsatte at regionalt nivå stilte opp i planarbeidet med nødvendig kompetanse. En kommuneplanlegger uttalte at:

«fylkeskommunen har en juridisk kompetanse vi kan shoppe av til enhver tid.»

Informanten mente at det var mye kunnskap hos de regionale aktørene spesielt små kommuner var avhengige av. Dette var en holdning som flere planleggere delte. Informanten mente at man ikke hadde *«nubbesjangs»* til å oppnå denne kompetansen selv i de store kommunene. I forbindelse med planarbeidet trodde derfor den samme informanten at man kunne ha vært flinkere til å be om juridiske råd herfra enda tidligere i prosessen for eksempel for å klarlegge omfanget av å lage en juridisk bindende plan. Men tilliten mellom lokalpolitikere og regionalt nivå virket ikke å være like sterk som mellom planleggere og representanter fra regionalt nivå. En lokalpolitiker sa det var mye snakk om gode og konstruktive møter i ressursgruppen, men mente at dette kunne tolkes på ulike måter. Informanten var redd for at prosessen i for stor grad foregikk på regionale eller statlige premisser.

For å benytte seg av de ressursene regionalt nivå sitter på, har prosjektet forsøkt å involvere juridisk veiledning fra blant annet fylkesmannen i arbeidet med felles planbestemmelser. Dette både for å få hjelp til å utforme juridisk holdbare bestemmelser, men også for å få fylkesmannens syn på de ulike elementene i planen. Prosjektorganisasjonen opprettet et eget utvalg med representanter fra kommunalt og regionalt nivå som skulle arbeide med felles planbestemmelser for å benytte seg av den spesialkompetansen som sitter hos fylkesmannen og fylkeskommunen i plantekniske spørsmål. I tillegg til representanter for ressursutvalget og

prosjektleder har en ekspert på det juridiske hos fylkesmannen deltatt her. Regionalt nivå har imidlertid uttrykt skepsis mot å være for aktive i planarbeidet. Fra regionalt hold var det et ønske om å samordne den interkommunale planen med berørte fylkesplaner på best mulig måte. Dette utgjorde en sterkt motivasjon for deltakelse i planarbeidet. Men informantene på regionalt nivå har i arbeidet med felles planbestemmelser sett sin rolle som mer veiledende eller rådgivende enn den rollen kommunene har som forslagsstillere.

«Vi har lagt vekt på at dette skal være kommunenes plan» Informant på regionalt nivå.

En regional planlegger påpekte at selve prosjektet ikke er noe overordnet forvaltningsorgan, men isteden en arena som kan skape felles holdninger. Her mente informanten at prosjektet virket. Det var imidlertid enighet om at planens suksessfaktor vil avgjøres av hvorvidt man klarer å utforme lokalt forankrede planbestemmelser som også regionalt nivå kan være med på. En informant i prosjektet viste til fylkesdelplanen for Sunnhordland:

«Kommunene mente den var for mye fylkeskommunens, men fylkeskommunen mente den var for mye kommunenes. Dette var noe vi har ønsket å unngå med en interkommunal plan.»

Hordaland er som en av fem kommuner utpekt til en prøveordning der fylkesmannen skal samordne statlige innsigelser mot kommunale planer. Med prøveprosjektet skal fylkesmannen samordne statlige innsigelser i et felles brev til kommunene (Fylkesmann Sør-Trøndelag).

6.6 Forholdet til SPR og planlovverket

«Vi vil vise at vi tar strandsonevernet på alvor. Samtidig er det viktig for oss å få fram hvilke aktiviteter vi ønsker i strandsonen.» - Rådmann

I løpet av det siste tiåret har man lokalt stadig følt at man har mistet råderetten over egne arealer gjennom nasjonalt lovverk og føringer. For grunneiere er strandsonen stadig viktigere også kommersielt på grunn av et behov for næringsarealer. Lokalt ser man på strandsonen som en arena for nødvendige aktiviteter. Det å sikre strandsonene for vern for friluftaktiviteter der formålet er rekreasjon kan virke fjernt for mange. Det å bruke strandsonen for å sikre

næringsliv og bosetning er derfor et av målene i strandsonestrategien for Sunnhordland (Samarbeidsrådet 2008). Til grunn for planarbeidet ligger ønsket om å føre en lokaltilpasset forvaltning av strandsonen med en sterkere grad av selvråderett. Ideen om at man har vært behandlet på samme måte i Sunnhordland som i Oslofjorden var en sentral årsak til at planarbeidet i det hele tatt startet. Som en kommuneplanlegger uttalte:

«Jeg vet ikke om det er sant eller ikke, men det er i alle fall blitt til en sannhet her lokalt at vi behandles likt som i Oslofjorden.»

«Det er ideen om å distansere seg fra Oslofjordregimet at planarbeidet stammer fra. Politikere her vil si at det er for rigide regler i dette området og at man bør ha andre regler enn det som gjelder for Oslofjorden.» - Kommuneplanlegger.

På regionalt nivå mener man derimot at man gjennom mange år har drevet en geografisk differensiert forvaltning av strandsonen i Sunnhordland, og ellers i Hordaland. Dette bemerket også Lars Sponheim i felles seminar med kommunene om strandsonenplanen i oktober 2013. Både i dette seminaret og de mer hyppige møtene i ressursgruppen har regionalt nivå vært obs på å prøve å vise hvor stort hensyn man mener at faktisk er tatt til lokale forhold i Sunnhordland. Fra regionalt hold påpekes det at det er eventuelle planer som skal ligge til grunn for utbygging, og ikke en generell liberalisering.

Flere informanter, både kommuneansatte og regionale representanter, mente det lokalt var unaturlig høye forventninger til at disse retningslinjene ville liberalisere strandsonepolitikken. Kommuneplanleggere har uttrykt at man har måttet drive noe brannslukningsarbeid opp mot det politiske apparatet og grunneiere etter at planretningslinjene ble vedtatt.

«I media ble planretningslinjene fremstilt slik at nå var det fritt frem for bygging i strandsonen, og fylkesmannen kunne ikke si noen ting.» - Rådmann.

Både statsminister og miljøvernminister var i 2011 ute og frontet de nye planretningslinjene, og kommuniserte at disse skulle bidra til å differensiere arealpolitikken i strandsonen. I tillegg var kommunalministeren på besøk i regionen i 2010 i forbindelse med forstudien og kommuniserte en økt vektlegging av lokale forhold. Rent politisk ble planretningslinjene solgt inn i

kommunene som at nå var det endelig en avklaring for utbygging i strandsonen, og som flere informanter kommenterte var det oppslag i mediene med champagnespreting og lignende. Informanter på både regionalt og kommunalt nivå mente at det i kjølvannet av dette, hadde oppstått en dreining på tvers av parti- og kommunegrenser i retning av liberalisering av strandsonepolitikken.

Da SPR var ute på høring i 2010 var Sunnhordlandskommunene utenom Fusa og Kvinnherad, plassert i sone 2. I kommunene var det en frykt for at dette ytterligere ville begrense de utviklingsmulighetene man hadde i strandsonen. Bevisstheten rundt de statlige planretningslinjene gjorde at kommunene fikk noe felles å «kjempe i mot», hevdet flere informanter.

«Gjennom SPR fikk kommunene noe felles å forholde seg til. På en måte at: Dette vil vi ikke.» - Informant regionalt nivå

Samarbeidsrådet var pådriveren som gikk inn for å drive koordinert kommunikasjon mot daværende KRD og MD. Her drev styringsgruppen under forstudien samt prosjektansvarlig et aktivt arbeid mot departementene.

En informant på regionalt nivå påpekte at SPR ikke er nytt lovverk eller bestemmelser, men nettopp presiserende retningslinjer. Dette har regionalt nivå kommunisert i de arenaene den interkommunale planen har lagt opp til. Flere informanter på regionalt nivå mener at SPR, spesielt i sone 3, oppleves som uforpliktende, og at retningslinjene kan benyttes til å begrunne både utbygging og vern. I situasjoner der kommune og fylkesmann allerede vekter ulike hensyn ulikt, mente en informant på regionalt nivå at planretningslinjene kunne føre til ytterligere splid heller enn bidra til en avveining begge parter kan akseptere.

«Planretningslinjene kan brukes til å legitimere både innstramning og liberalisering i forhold til utbygging» -Regional informant.

7.0 Drøfting

I denne delen av oppgaven drøftes de funnene som er skildret i empirien. Først tar jeg for meg de seks underproblemstillingene nevnt under punkt 1.1. Deretter knyttes det hele sammen med en drøfting av hovedproblemstillingen i punkt 8.1.

7.1 Forstudien og funksjonell strandsone

Underproblemstilling 1:

Hvordan legger forstudien og kartleggingen av funksjonell strandsone som kunnskapsgrunnlag til rette for en helhetlig planlegging?

Lokalt i Sunnhordland var man misfornøyd med metodene brukt av SSB i den nasjonale statistikken, fordi man mente denne gav et uriktig bilde av behovet for bruk og vern i strandsonen. Forstudien anvender derfor andre kriterier enn de som er brukt i den nasjonale kartleggingen (se punkt 5.1.1). De viktigste forskjellene er at forstudien inkluderer øyer både med og uten fastlandsforbindelse, og øker hellingsgraden som grense for hva som utgjør allmentilgjengelig strandsone rent topografisk fra 10 til 25 grader. Også på regionalt nivå uttrykte man at metoden anvendt i forstudien gav et mer lokaltilpasset bilde av tilgjengelighet i strandsonen enn den opprinnelige metodikken brukt av SSB. Funksjonell strandsonekartlegging er per nå tatt i bruk i alle kommuner i Sunnhordland med unntak av en kommune.

Staten ved fylkesmannen, regionalt nivå ved fylkeskommunen og kommunen er blitt enige om hvilke kriterier som skal vurderes som grunnlag for funksjonell strandsonekartlegging.

Funksjonell strandsone anses og fremmes av regionalt nivå som et akseptabelt beslutningsgrunnlag. På denne måten fungerer kartleggingen som det Stokke og Hovik (2007) kaller samordning av *prosess* der deltakerne er enige om hvilke hensyn og interesser som skal vektlegges i planleggingen. Kartleggingen forekommer som et godt, men komplekst verktøy der samspeillet mellom beslutningstaker og planlegger er essensielt. I intervjuene tok flere

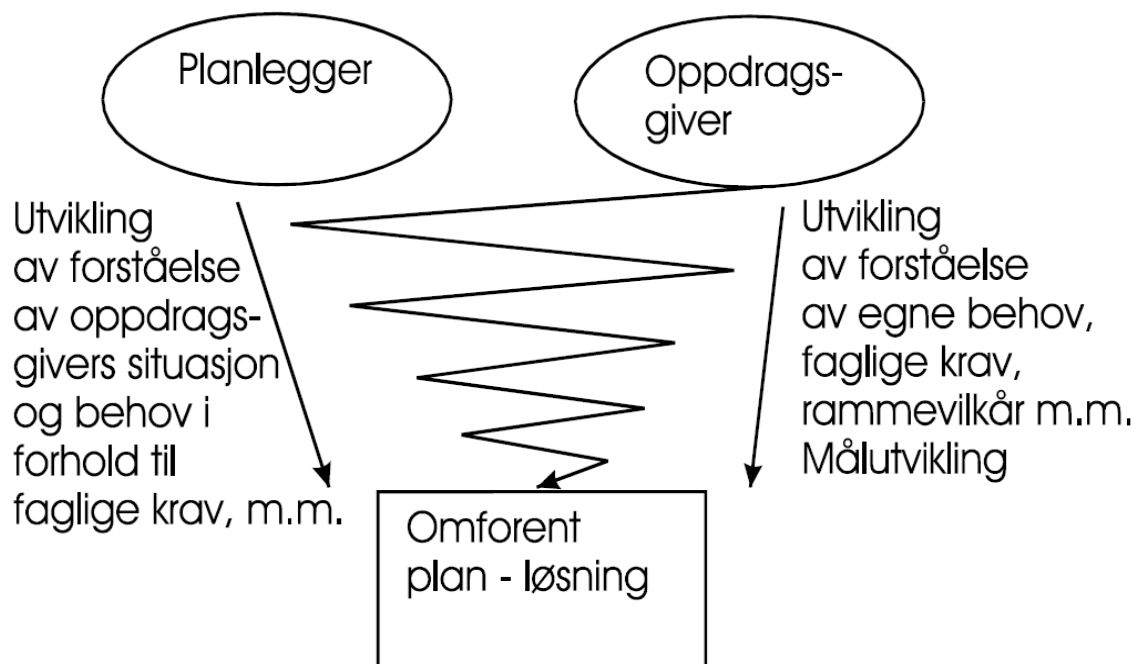
kommuneplanleggere opp problemet med å kommunisere funksjonell strandsonekartleggingen til politikerne. Det ble påpekt at de subjektive kriteriene kunne være vanskelig for å politikerne å akseptere som legitime hensyn. Som en kommuneplanlegger uttalte:

«Jeg tror ikke man har tatt det helt innover seg enda. Kommunen er fortsatt der at man ønsker å finne ut hvor det er plass til hytter, rorbu og naust. Det er nok en prosess å få inn at flere kriterier som biologisk mangfold, kulturminne, landskap, plan og infrastruktur også skal vurderes. Dette er kriterier som man tidligere ikke har vært like bevisst.»

Her oppstår viktigheten av nær samhandling mellom beslutningstaker og planlegger. Hvis planleggerens metoder ikke kommuniseres på en god måte til politikerne, risikerer kartleggingen å miste sin aksept som beslutningsgrunnlag. Planleggerne må derfor være svært bevisste kommunikasjonen med politikerne. Kleven (2007, 13) foreslår hvordan samhandlingen mellom planlegger og beslutningstaker kan foregå (se figur 17):

«Heller enn å presse politikere til å formulere mål, bør planleggere tilby politikerne en dialog om problemforståelse, virkelighetsoppfatninger og løsninger. Jeg ser for meg en mer «uryddig» prosess enn dagens, hvor planleggeres faglige kunnskap og metodiske innsikt løpende brynes mot politikens verdier og interesser»

Informanter i kommunene og på regionalt nivå fremhever at både funksjonell strandsone og forstudien har vært sentrale i å skape et felles kunnskapsgrunnlag akseptert på tvers av nivåene. Det at SSB har justert sin metodikk delvis som følge av forstudien forteller også noe om hvor sterkt forstudien står som et felles legitimt kunnskapsgrunnlag akseptert av alle nivåer og aktører. Regionale informanter vektlegger også at plansamarbeidet har vist seg innovativt og tilpasningsdyktig gjennom å introdusere nye målekriterier bedre tilpasset regionen enn det som har vært gjort i SSBs nasjonale kartlegging. Det fremheves at gjennom forstudie og funksjonell strandsonekartlegging nå finnes gode analyser å begrunne avgjørelser og å forankre vedtak i. Det vektlegges fra regionalt nivå at det har opplevdes som bred enighet rundt hvilke kriterier som skal innpasses i funksjonell strandsonekartlegging. Slik har man klart å inkludere relevante hensyn i planleggingen uten at det er blitt «altomfattende».



Figur 17: Den interaktive prosessen mellom planlegger og beslutningstaker frem til løsning

Kilde: Amdam 2011

Det at kartleggingen har foregått med lokale aktører involvert fremheves som en viktig side ved forstudie og kartlegging. Kartleggingen har foregått enten ved konsulent, eller at kommunene selv har utført kartleggingen. I de tilfellene konsulent har vært benyttet har både politikere og planleggere for visse områder og tidsrom deltatt i kartleggingen sammen med konsulenten. Dette har vært med å øke forankringen i kommunene, økt kunnskapsnivået om strandsonen, og gitt et mer reflektert forhold til de verdiene som finnes her. Tilsammen virker å ha vært med på å gi en sterkere aksept for kartleggingen i kommunene. Inntrykket er at funksjonell strandsonkartleggingen var første steg på vei fra det kommunene har ansett for å være en «utbyggingsplan» til å bli en mer helhetlig plan for bruk og vern.

7.2 Gjensidig avhengighet

Underproblemstilling 2:

I hvilken grad eksisterer en gjensidig avhengighet mellom deltakerne, og hvordan har dette påvirket samordningen dem i mellom?

I litteraturen vektlegges en sterk gjensidig avhengighet mellom deltakerne som et viktig grunnlag for å oppnå en samordnet prosess (Innes 1999, Sørensen og Torfing 2009). I Sunnhordlandskommunene ligger motivasjonen for å inngå samarbeidet for en stor del i muligheten til å forbli i den mest liberale sonen i SPR. Da SPR var ute på høring var det en forståelse av at «fylkesmannen ikke lenger skulle ha noe sagt», som en informant i prosjektet uttalte det. Denne forståelsen svekket den oppfattede gjensidige avhengigheten med regionalt nivå. I noen få kommuner var det relativt kortvarige tendenser til en liberalisering av strandsonepolitikken, mente en rådmann. Denne liberaliseringen var imidlertid ikke legitimert av noen reelle endringer i planlovverket, noe som gjorde disse liberaliseringstendensene svært kortvarige.

Selv om kommunen kan egengodkjenne kommuneplaner, er kommunen likevel avhengig av at fylkesmannen, fylkeskommunen eller sektormyndigheter ikke fremmer innsigelse mot kommuneplanen for at den skal kunne iverksettes. På sin side skal fylkeskommunens planer kun «legges til grunn» for regional, kommunal og statlig planlegging i regionen jf PBL § 8-4.

Fylkeskommunen har i det hele tatt svært begrensede, hierarkiske virkemidler til å gjennomføre sine planer. Den regionale planmyndigheten må derfor bruke andre, mykere virkemidler for å styre planprosesser. PBL § 8-5 om regional planbestemmelse utgjør sammen med innsigelsesinstituttet, de juridiske virkemidlene fylkeskommunen har til å iverksette sine planer. Derfor er fylkeskommunen også avhengig av mer eller mindre frivillig samarbeid og konsensus med kommunene for å oppnå sine strategier og mål. Samlet tyder dette på at lovverket er med på å legge til rette for en gjensidig avhengighet som fordrer samordning mellom fylkeskommune og kommune. Regional og kommunal planmyndighet er slik helt avhengige av et samarbeid for å følge sine strategier og oppnå sine mål. I den interkommunale planen er også fylkesmannen inkludert i både styrings- og ressursgruppen. Det gjør det lite sannsynlig at

det vil komme innsigelse til planen fra fylkesmannen så lenge den lokalt i kommunene vedtas i tråd med det forslaget styringsgruppen har fremmet, og fylkesmannen oppfatter at den kan stå inne for innholdet i planen. Med dagens prøveprosjekt der fylkesmannen i Hordaland skal samordne statlige innsigelser mot kommunene, har dette kanskje ytterligere økt den gjensidige avhengigheten mellom fylkesmann og kommune. Men ingen sektormyndigheter er altså inkludert i planarbeidet. I punkt 8.1 og 8.2 kommer jeg forøvrig kort tilbake utfordringene med å drive samordnet planlegging der sektormyndigheter har innsigelsesmyndighet.

Ettersom aktører som representerer sektorinteresser eller andre spesielle hensyn, ikke er medvirkende i dette planarbeidet bør mål og strategier i utgangpunktet være lettere å samordne. Samtidig har kommunene myndighet over hvert sitt territorium noe som skulle tilsi at avhengigheten dem i mellom er mindre enn mellom aktører som opererer i samme område. Forskning har for eksempel vist at det skal mye til kommuner fremmer innsigelser mot andre kommuners planer (Harvold og Skjeggedal 2012). I en kommune uttrykte også en kommuneplanlegger usikkerhet rundt hvorvidt kommunen kan rettferdiggjøre en plassering i sone 3. Andre kommuner er plassert i sone 3 på fast basis. En rådmann hadde påtatt seg oppgaven å utfordre de andre kommunene på «*regionale elementer*» ved planen dvs. En mer helhetlig planlegging der funksjoner kunne fordeles på tvers av de administrative grensene. Rådmannen kunne fortelle at dette var en utfordrende jobb. Harvold og Skjeggedal (2012) fant lignende utfordringer i sitt studie. Kommunesamarbeid virker å være svært konstruktive helt til det blir snakk om å gi opp funksjoner eller arbeidsplasser. Det var også motstridene oppfatninger rundt i hvilken grad kommunene bør implementere felles planbestemmelser. Det var heller ingen frykt for at planarbeidet skulle gjøres om til en regional plan jf PBL § 9-4, slik som løsingen var i forbindelse med omgjøring til fylkesdelplan av interkommunalt samarbeid mellom Stavanger, Klepp og Time (NOU 2001:7). Det er forøvrig ikke urimelig å anta at de interessemotsetningene som eksisterte mellom kommunene på Nord-Jæren var adskillig sterkere enn det som gjelder i Sunnhordland ettersom det i Sunnhordland i større grad er snakk om en vinn-vinn situasjon enn tilfellet Nord-Jæren. Samlet virker likevel ikke de oppfattede gjensidige avhengigheten mellom kommunene å være like sterk som avhengigheten med regionalt nivå. En årsak er at kommunene til en viss grad sitter med ulike oppfatninger av sitt

behov for å være i SPR sone 3. En annen er lovverket som ikke gjør kommunene like avhengige av hverandre som av regionalt nivå. Ettersom det i stor grad er opp til kommunene å utforme planen, kan den relativt svake gjensidige avhengigheten dem i mellom være en medvirkende forklaring på vanskelighetene med å operasjonalisere den overordnede enigheten som drøftes under punkt 7.3.

Innes og Booher (2002) mener at når hver enkelt deltaker deler sine unike egenskaper med nettverket, og kan vente at de andre aktørene gjør det samme, oppstår en tillit i nettverket som legger til rette for systemendrende innovasjoner. I arbeidet med den interkommunale planen har fylkesmannen bidratt med sin juridiske ekspertise. Dette er en ekspertise flere kommuneplanleggere påpekte ikke eksisterer i kommunene. Derfor var disse bidragene verdsatt i kommunene. På regionalt nivå har man oppfattet at kommunene på sin side utviser en sterk forpliktelse til planarbeidet. For eksempel var man på regionalt nivå imponert over kommunenes oppslutning rundt seminarer og møter i forbindelse med planarbeidet.

Litteraturen (Innes og Booher 2002, Sørensen og Torfing 2009) vektlegger også tidsaspektet som en viktig faktor for at deltakerne kan begynne å stole på, og kommunisere med hverandre. Deltakerne må se at de andre aktørene følger opp om nettverkets beslutninger. Når man erfarer dette, stoler man også mer på de andre deltakerne. På denne måten fortsetter nettverket å utvikle seg. Den læringen som det interkommunale samarbeidet har brakt med seg, virker å ha vært en sterkt medvirkende faktor for fortsatt deltakelse i planarbeidet tross at man opplever en manglende fremdrift. Gjennom deltakelsen opplever spesielt deltakerne i ressursgruppen, en gjensidig forpliktelse overfor hverandre til å komme til enighet om et dokument de kan presentere for beslutningstakerne.

7.3 Grunnleggende konflikt og konsensus

Underproblemstilling 3:

I hvilken grad har man gjennom planarbeidet klart å ta opp grunnleggende konflikter og oppnådd konsensus mellom deltakerne?

I kommunikativ planteori er idealet å komme frem til løsninger gjennom konsensus. Dette skiller seg fra idealet i den inkrementelle planleggingen der «gode løsninger» også kan være resultat av forhandlinger så lenge utfallet eller «sluttpakken» er akseptabelt for alle parter (Kleven 2007). Innes og Booher (2002) skriver at overtalelse er en viktig del av den kommunikative drøftingen, men det betyr ikke at man bør forsøke å vinne diskusjonen. Isteden bør man i fellesskap jobbe for å finne plass for alle gyldige og relevante argumenter. Slik utgjør konsensusidealet et alternativ til forhandlinger og stemmegivning. Styrken ved en slik prosess er den forankringen konsensus potensielt sikrer hos deltakerne. Realismen ved denne tilnærmingen er imidlertid kritisert både i Norge og internasjonalt (Skjeggedal 2005, Mäntysalo et al 2011).

Kleven (2007) minner oss på at beslutningsprosesser i praksis ikke alltid fører til den rent planfaglig ideelle løsningen. I realiteten vil politiske diskusjoner bære preg av «hestehandler» eller bit-for-bit løsninger. Fordelingen av funksjoner på tvers av kommunene som nevnt under punkt 7.2 er et typisk eksempel. Dette synes også tydelig i Sunnhordland. Om møtene i styringsgruppen gav intervjuene uttrykk for at det her var snakk om mer tradisjonell politisk debatt. Imidlertid virket det ikke som at dette elementet var et problem. Snarere tvert i mot virket det som at det var *mangelen* på diskusjon som hindret fremdrift. Indset og Stokke (2012) fant i sin studie viktigheten av ikke å «feie konflikter under teppet». I Sunnhordland eksisterer en overordnet enighet om mål og strategier for plansamarbeidet manifestert i felles strandsonestrategier (Samarbeidsrådet 2008). Imidlertid fortalte flere kommuneplanleggere at det innad i plansamarbeidet finnes store motsetninger. Likevel har det foreløpig ikke lyktes i å ta opp motsetningene på en måte som gjør har at planleggerne i ressursgruppen har opplevd at de har fått så mange avklaringer de kunne ønsket (se punkt 6.4 og 7.6.2). Lignende tendenser er avdekket i tidligere studier av kommunesamarbeid i Finland gjort av Möttönen (Se Hytönen el

al 2011) og Mäntysalo et al 2011. Her fant forfatteren at forvaltningsenhetene raskt oppnådde enighet om strategiske mål som «bærekraftig utvikling» eller «økt sysselsetting». Problemene oppstod imidlertid der målene skulle operasjonaliseres og knyttes til konkrete politiske avgjørelser. I en studie av 14 ulike amerikanske nettverksbaserte vekst- og miljøforvaltningsplaner («growth plans») gjorde Innes et al (1994) lignende funn. Aktørene i nettverkene klarte å komme frem til enighet om overordnede retningslinjer og planer som vedtok prinsipper for de deltakende aktørene. I de tilfellene man derimot forsøkte å vedta bindende detaljerte bestemmelser brøt planene sammen. Det kan virke som om problemene oppstår på samme sted i Sunnhordland. Utsagnet til en lokalpolitiker som sitter i styringsgruppen kan illustrere dette:

«Jeg hadde litt andre forventninger til spensten i planen da den ble satt i gang. Da planprogrammet ble vedtatt i kommunestyret var det en følelse av at vi er med så langt, men vi er ikke sikre på hva dette betyr.»

Tilsynelatende virker det som at vi har en situasjon med konsensus, men likevel vanskeligheter med å materialisere denne enigheten. Kommunikativ planlegging vektlegger at grunnleggende konflikter må tas opp og drøftes (Sager 2006). Men denne planleggingsteorien forklarer ikke hva man bør gjøre der deliberasjon ikke lykkes. Sager (2006) nøyer seg med å peke på at i praksis må deliberasjon ofte suppleres av andre former for konfliktløsning for eksempel forhandling og stemmegiving. Mouffe er blant dem som fremhever at politiske diskusjoner, og antagonistiske prosesser vanskelig lar seg kombinere med konsensusidealet slik det er nedfelt i deliberativ demokratiteori (Dryzek og Niermeyer 2006). Dette støttes opp om av Sørensens studie av den danske kommunereformen av 2007 (Sørensen 2014). Sørensen kritiserer både nettverksstyringsteori og kommunikativ planteori for enten å overse konflikt fullstendig, eller for å se på konflikt som en rent destruktiv kraft. Hennes studie setter fokus på at konflikter kan ha en konstruktiv rolle som fremmer samordning. Ved å iscenesette konflikt mellom aktører kan det oppstå nye tankemønstre, som bryter med tradisjonelle oppfatninger som hindrer samordning. Sørensen fant i sitt studie at isteden for å komme til konsensus, ble deltakerne heller enige om en samordnet måte å løse konflikter på – en fremgangsmåte som ligner meg på

det agonistiske demokratiidealet enn det deliberative. Dette skapte tillit innad og til nettverkene.

Samarbeid i nettverk har i følge Sørensen og Torfing (2009) potensiale til å omformulere ikke bare deltakernes fremgangsmåter, men også mål. Chantal Mouffe (Mäntysalo et al 2011, Higdem og Hanssen 2013) skriver imidlertid at presset for å oppnå konsensus kan være så sterkt at man undertrykker alternative og motstridene meninger fra å oppstå i debatten. Dette er med på å hemme en meningsfull agonistisk debatt. I kommunikativ planleggingsteori basert på Habermas diskursetikk er det vanlig å identifisere et presist og forståelig språk som en viktig del av en herredømmefri drøfting. Möttönen skriver at det derimot er i politikken logikk å beholde strategier på et overordnet plan (Hytönen et al 2011). Når mål og strategier ikke er tilknyttet konkrete politiske avgjørelser, men heller velmente politiske deklarasjoner, er det enklere å oppnå konsensus - samtidig kan det dekke over konflikter (Hytönen et al 2011). I Sunnhordland har det vært svært viktig å komme frem til et felles strategidokument og planprogram for å starte arbeidet med den interkommunale planen. I intervjuene kritiserte politikere planprogrammet for å være diffust. Av strategidokumentet (Samarbeidsrådet 2008) fremkommer det også at en kommune har merknader til de strategiene som vedtas. I tillegg har flere planleggerere og informanter på regionalt nivå uttalt at de ikke kjenner seg igjen i målsetningen om å utfordre gjeldende lovverk. Det kan altså virke som at man har forbigått konflikter og i steden kommet frem til en overfladisk enighet. Sørensen (2014), Mouffe, (Dryzek og Niermeyer 2006) og Mäntysalo et al (2011) er blant dem som mener at overfladisk konsensus kan hemme reell samordning. Ettersom den konsensusen som eksisterer verken virker å være forankret i det administrative apparatet, eller hos de folkevalgte, er det ikke umulig at dette er med på å hemme videre implementering av planen.

I flere av kommunene, og blant informantene ble det uttrykt en forventning om at prosjektledelse og konsulent skulle ta større ansvar for utarbeidngen av planen. Holmen og Hanssen (2013) viser imidlertid i sitt studie at om et nettverk skal fungere, behøver det kontinuerlig oppfølging og klare retningslinjer fra oppdragsgiver. I så fall vil det si at Samarbeidsrådet som bestiller og stor del av styringsgruppen bør gi kommunene,

prosjektapparat og konsulent klare føringer for hvilke oppgaver som skal utføres, og hvordan det er politisk ønskelig at det skal skje. Kleven (2007) påpeker imidlertid at det kan være motstrid mellom politisk virkelighet og planleggerens behov for klare føringer. Den politiske virkeligheten gjør at det ofte er ønskelig med tvetydige og fleksible mål. Dette synes tydelig også i Sunnhordland. Målene i strandsonestrategien av 2008 er f. eks. i liten grad tilknyttet konkrete mål (se punkt 6.1). Et av målene er å «*Bruke strandsonen aktivt for å sikre bosetting og næringsliv*» et annet er å «*Sikre urørt og egnet strandsoner for allmenheten og friluftsliv*». En stor fleksibilitet og tvetydighet i målene gjør at ressursgruppen, prosjektleder og konsulent selv må formulere aktiviteter og handlinger. Dette er med å skape usikkerhet rundt hvorvidt oppgavefordelingen er riktig, og om det som gjøres er forankret i det politiske apparatet. En slik situasjon kan forklare manglende fremdrift. Jeg tar opp igjen denne tråden under punkt 7.6.

7.4 Samordning av informasjon, prosess eller innhold?

Underproblemstilling 4:

I hvilken grad har planarbeidet ført til samordning av de deltagende forvaltningsenhetene?

NOU 2001:7 sier at samordning må forstås «*i lys av de problemer som det fragmenterte beslutningssystemet innenfor offentlig forvaltning og styring medfører*». Beslutningstakere har ofte vist seg motvillige til å binde opp eller gi fra seg makt til ulike former for samarbeid (Innes 2002). Dette gjør at nettverk bør være svært oppmerksomme mot innspillene fra det politiske apparatet i kommunene. En kommuneplanlegger som deltar i ressursgruppen må ha det Holmen og Hanssen (2013) kaller et «mandat» fra sin kommune, det vil si støtte til å inngå i forhandlinger i nettverket og til å inngå forpliktende avtaler. Uten denne forankringen vil forhandlinger og diskusjoner ikke ha noen videre betydning enn for representantene som deltar i nettverket. For å samtidig unngå at beslutningstakere føler de mister kontroll over nettverket bør prosessen derfor kontinuerlig forankres i de folkevalgte organene. Nettverksteori foreslår at man kan forsikre seg om dette ved å ta direkte kontakt med den aktøren som representanten i det felles forumet hevder å representere (Holmen og Hanssen 2013, Sørensen

og Torfing 2009). I vårt tilfelle vil det si at prosjektleder tar direkte kontakt med beslutningstakerne i kommunen.

Representantene i ressursgruppen har en viktig og utfordrende rolle i å kommunisere videre det budskapet til politikere som man kommer frem til i de felles arenaene. Av intervjuene kommer det frem at dette fungerer bra i de fleste kommunene, og at politikerne får den informasjonen de behøver. For å sikre at prosjektet har støtte lokalt, har også prosjektleder initiert arbeidsmøter med representanter fra den politiske og administrative ledelsen i alle kommunene. Av intervjuene fremkommer det at disse arbeidsmøtene i kommunene har vært svært vellykkede og ført til konkrete bevilgninger og aktiviteter. Forankringen hos de folkevalgte virker imidlertid ikke å stå like sterkt i alle kommunene. I en kommune ble det under arbeid med den interkommunale strandsoneplanen vedtatt oppstart av en kommunedelplan for brygger, kaier og småbåthavner. Frykten en lokalpolitiker opplevde for at diskusjonene i for høy grad foregikk på regionalt nivås premisser, kan tyde på at arbeidet i ressursgruppen kunne vært enda tydeligere kommunisert til de folkevalgte for å unngå mistillit. Holmen og Hanssen (2013) knytter dette til et nettverks throughput legitimitet. De minner om at med god informasjonsflyt innad, og ut av nettverket, styrkes tilliten i og til prosessen. I motsatt fall vil forankringen til nettverket kunne svekkes.

Forstudien, og funksjonell strandsone som diskutert over gjorde at samarbeidet tidlig oppnådde en samordning av prosess. Med de felles strandsonestrategiene for Sunnhordland av 2008 har man også samordnet de overordnede målene for planlegging i strandsonen. Det betyr likevel ikke at man har maktet å samordne resultatet av planleggingen. Målene er nemlig mer prosess- enn innholdsorienterte. For eksempel er et mål at strandsonestrategiene skal «*ligge til grunn for kommunenes saksbehandling*», et annet er å «*Sikre urørt og egnet strandsone for allmenheten og friluftsliv*» (punkt 6.1 og 7.3). Skjeggedal (2005) påpeker at denne type mål er vanskelig å evaluere med hensyn på måloppnåelse. For å oppnå en samordning av innhold må man klare å operasjonalisere slike overordnede mål til å prioritere interesser i spesifikt angitte områder (Stokke og Hovik 2007). For det første må et minstekrav være at alle kommunene oppdaterer sine planer etter ny lov. På den måten kan man samordne anvendelsen av arealformål,

planbestemmelser og hensynssoner. Det gjenstår enda noen få kommuner som ikke har oppdatert sine planer. Neste steg vil så være å komme til enighet om prioriteringen av hensyn og interesser i ulike områder. Et naturlig neste steg vil kunne være et regionalt perspektiv på plassering av funksjoner, eller en «samordning av funksjoner» f.eks. større næringsarealer, småbåthavner og lignende (Se punkt 7.2).

Ved å inkludere regionalt nivå har den interkommunale planen klart å involvere en ekspertise som ikke er tilgjengelig i kommunene. Regionalt nivå har derfor hatt en funksjon utover å fremme regionale og statlige interesser og hensyn. Både fylkesmannen og fylkeskommunen har bidratt med en ekspertise man ikke sitter med i kommunene. For å samordne planarbeidet med regionale planer har fylkeskommunen vært representert ved en erfaren planlegger i ressursgruppen, som samtidig har arbeidet med planer med skjæringspunkt mot den interkommunale strandsoneplanen. På denne måten har regionalt nivå opptrådt med god innsikt i de problemstillingene som finnes på området. Representanten har tydelig formidlet regionalt nivå sine synspunkt i planarbeidet. Dette var noe kommunene tidligere har savnet. Her ligger en viktig samordningsgevinst. Kommunene opplever at de får samkjørte og tydelige signaler fra regionalt nivå. Informantene på begge nivåer peker på at samordningen mellom fylkeskommune og fylkesmann historisk har opplevdes svært god.

Både kommunene og fylkesmannen bruker mye tid på dispensasjons- og enkeltsaker. I mange av Sunnhordlandskommunene som i mange andre steder i landet må enkeltsaker prioriteres foran langsiktig planlegging (Se f.eks. Skjeggedal og Harvold 2008). Ressursgruppen er derfor en etterlenget arena der aktørene får kontakt ansikt til ansikt med andre planleggere, fylkesmann og fylkeskommune. Både fra kommunalt og regionalt nivå uttrykte man en tro på at planarbeidet kunne ha en samordnende effekt gjennom likere praksis og bedre kommunikasjon mellom deltakerne også i sammenhenger som ikke har med strandsone å gjøre. I Sunnhordland har for eksempel et problem vært store ressurs- og tidsmessige belastninger som følge av dispensasjonssaker, som har berørt både kommunalt og regionalt nivå. Her gir intervjuene inntrykk av at det har foregått en dialog i ressursgruppen, som har bidratt til at selv om man ikke er blitt enige i alt, har man klarlagt interesser og oppfatninger. Kommuneplanleggere og

regionale informanter var enige om at prosjektet hadde lyktes i å i større grad enn tidligere skape felles holdninger på tvers av forvaltningsnivåene. Dette tilegnet informantene den læringen som arenaene i prosjektet hadde lagt til rette for. Ikke bare hadde man økt kunnskapsnivået rundt strandsonen, arenaene har også gjort at man har fått ta del i en diskusjon med aktører som skal ivareta andre hensyn. Dette har gitt deltakerne et mer helhetlig bilde av de planfaglige problemene, og de interessene som finnes i strandsonen.

7.5 Vage statlige føringer?

Underproblemstilling 5:

I hvilken grad har statlige føringer gjennom PBL og SPR lagt til rette for konsensus og samordning i Sunnhordland?

Det er ingen tvil om at den interkommunale planen kommer som en reaksjon på ytre påvirkning, det vil si regionale og statlige føringer. I flere av kommunene opplever man at man ikke har nok selvråderett i strandsonepolitikken. Premisset for at flere av kommunene i en foreløpig midlertidig periode er plassert i sone 3 i SPR er nettopp at det skal vedtas en interkommunal plan for strandsonen som i sin tur skal evalueres, slik at her finnes en sterk fellesinteresse. «*Det er en enestående sjanse til å vise at vi kan.*» mente en kommunal planlegger og tenkte da på forholdet til statlige og regionale myndigheter som følger nøye med.

Det kommunikative idealet fordrer at man gjennom deliberativ dialog klarer å opprette en felles diskurs (Innes 1999, Sørensen 2014). En diskurs forstås her kort forklart som et felles sett av meninger (Sager 2006). Den agonistiske planleggingen kritiserer imidlertid kommunikativ planlegging for ikke å ta innover seg at det kan eksistere legitime diskurser side om side. Nettopp to slike divergerende diskurser ser ut til å eksistere i Sunnhordland. Flere kommuneplanleggere og politikere fremhevet det man gjerne har kallt «*Oslofjordregimet*». I kommunene har det vært etablert som sannhet at man behandles likt i Sunnhordland som i Oslofjorden, noe man ikke vil godta. Dette er en oppfatning som går langt tilbake. Da det ble

foreslått å utvide Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden av 1993, bidro dette til en følelse av en forvaltning som ikke passet inn i Hordaland generelt og Sunnhordland spesielt. Innstramningen av byggeforbudet med ny lov av 2008 og det opprinnelige forslaget til SPR, var tolket som mangel på tilpasning til de forholdene som eksisterer i vest. Allerede på tidlig 2000-tall hadde fylkesmannen begynt å konfrontere kommunene med det økende antallet dispensasjonssaker. For grunneiere og politikere er strandsonen en arena som kan utnyttes både for fritidsformål, men også kommersielt. Som en rådmann la det frem: «*Strandsonen er hele livet til noen folk.*» Dette er i sterk konflikt med det synes på strandsonen som statlige føringer legger til grunn. Her er perspektivet i større grad at strandsonen skal vernes for å kunne brukes i friluftformål (Se punkt 2.3). I mange kommuner oppleves dette som ignorering av lokale hensyn. Lokalt uttrykkes det at man ønsker å legge til rette for at innbyggerne får oppfylt sine ønsker, og å planlegge attraktive områder. En kommuneplanlegger påpekte at man lokalpolitisk ønsker en «*fleksibilitet til å planlegge der behov oppstår*». Planleggeren uttrykte et håp om at man kunne klare å finne løsninger på dette i arbeidet med den interkommunale planen.

Fylkesmannens oppgave er å fremme statens interesser og synspunkt. Herfra har man forsøkt å kommunisere at kommunene i Sunnhordland har hatt friere tøyler enn i mange andre steder i landet, men at planlegging i strandsonen skal være kunnskapsbasert, og i tråd med plan og nasjonalt lovverk. Innes (1999) skriver at for å imøtegå det kommunikative idealet må man gå bakenfor myter for å kunne opprette et felles kunnskapsgrunnlag. Dette betyr at man i fellesskap må drøfte fakta, diskurser, og myter for å finne ut av om disse er noe man bør bygge videre på, eventuelt om de baserer seg på et grunnlag som ikke er forenlig med alle deltakernes synspunkt. På denne måten oppnår man det hun kaller «frigjørende kunnskap» som gjør at man kan komme videre i prosessen (Innes 1999). For å komme frem til en løsning i situasjoner med motstridende diskurser foreslår Sørensen (2014) at man i fellesskap problematiserer det hun kaller konflikt mellom tolkninger. En slik dialog inkluderer det å ta opp motstridende tolkninger av regel- og rammeverket for planleggingen. Over tid kan en slik konflikt kan iscenesettelsen av en slik konflikt føre til samordning ettersom man utfordrer gjengs oppfatninger hos deltakerne (Sørensen 2014). Gjennom ressursutvalget har planleggere og regionalt nivå hatt en felles arena

der de blant annet har diskutert SPR. Det interkommunale planarbeidet har slik lagt til rette for en ansikt-til-ansikt dialog og læring. Denne relativt hyppige kontakten har imidlertid ikke inkludert politikere og beslutningstakere fra regionalt nivå. Kommunikasjon mellom regionalt nivå og lokalpolitikere har derfor i første rekke måtte foregå gjennom kommuneplanleggere. Et bemerkelsesverdig unntak var seminaret om strandsonoplanlegging holdt i oktober 2013. Her fikk politikere, planleggere, og regionale representanter møte hverandre og drøfte problemstillinger både i plenum og mindre grupper. Intervjuene gir et inntrykk av at det rundt SPR har foregått en modningsprosess, men at dette har vært tidkrevende, og at retningslinjene opprinnelig var oppfattet svært ulikt. Intervjuene gir inntrykk av at selv om kunnskapen om strandsonen har økt i Sunnhordland, står fortsatt ønsket om å distansere seg fra «Oslofjordregimet» svært sterkt spesielt blant grunneiere og politikere. Det kan tyde på at det kommunikative idealet om å forene to motstridene diskurser gjennom dialog er for mye forlangt. Her kan det agonistiske idealet om å la de to motstridene diskursene eksistere side om side, men heller forsøke å inngå avveininger mellom dem være mer realistisk.

Falleth og Saglie (2012) skriver at plan- og byggelovgivningen i dag preges av to motstridende diskurser. Mens den ene diskursen er forankret i det deliberative demokratiet, er den andre forankret i det liberale demokratiet. Der den ene diskursen vekter medvirkning og allmenhetens interesser, vektlegger den andre grunneiernes interesser - og effektiv planlegging og gjennomføring. De mener at ettersom forholdet mellom de to diskursene i manglende grad er tatt opp i lovverket, kommer disse spenningene til uttrykk i den lokale planleggingen. Hytönen et al (2011) drøfter hvordan vage eller tvetydige signaler på nasjonalt nivå forplanter seg ned til lokalt nivå der problemene enten må håndteres eller unngås ved å opprettholde status quo. Informantene i Sunnhordland var alle enige om at SPR hadde tydeliggjort at utvikling i strandsonene eventuelt skal foregå gjennom *planlegging – ikke dispensasjoner*. Men verken PBL eller SPR gir noen god veiledning i enkeltsaker opplevde informanter på begge nivåer i Hordaland. Spesielt dispensasjonssaker er vanskelig å få veiledning om gjennom lov og retningslinjene i SPR, mente både kommuneplanleggere og regionale informanter. En informant på regionalt nivå så for seg at det kunne bli problemer ved at retningslinjene blir brukt til å begrunne vidt ulike synspunkt: «*Den samme setningen kan brukes til å legitimere både*

utbygging og vern.» Flere informanter mente SPR var en tydeliggjøring av lovens bestemmelser, men mens noen la vekt på at bygging skal skje gjennom plan, la andre vekt på at det skulle være enklere å få bygge i strandsonen. I drøftingen av ordlyden av SPR i punkt 2.4.3 har jeg vist hvordan retningslinjene, spesielt i sone 3, åpner for tolkning, og gir få konkrete retningslinjer. I Sunnhordland ser dette ut til å gi sitt utslag i ulike oppfatninger av hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres. NOU 2001:7 påpeker at samordning er avhengig av avklaringer noe verken PBL eller SPR ser ut til å gi. Det kan se ut til at de statlige føringene, både PBL og SPR gir så vage retningslinjer om prioriteringer og avveininger at de fremmer eksisterende uenigheter fremfor for å gi avklaringer.

7.6 Metastyring for samordning og konsensus

Underproblemstilling 6:

Hvordan kan metastyringsstrategier anvendes for å oppnå en sterkere grad av samordning og konsensus?

Det interkommunale planarbeidet har bidratt til å samordne kommunale, regionale og statlige mål og aktiviteter gjennom arenaer som ikke tidligere har eksistert i Sunnhordland. Man har i stor grad blitt enige om hensyn og interesser som skal ligge til grunn for planleggingen. Men lokalpolitisk er det likevel en misnøye som følge av en oppfatning av at arbeidet har tatt lang tid uten at man har klart å komme frem til resultater. Drøftingen viser at det å oppnå konsensus om mer enn overordnede mål har vært vanskelig tross at samarbeidet til dels er preget av deliberative idealer, og medvirkning fra berørte kommuner og regionalt nivå. Samtidig er mye av den begeistringene rundt planarbeidet som eksisterte i perioden rundt forstudien blitt borte.

I teoridelen introduserte jeg de fire måtene Sørensen og Torfing (2009) mener metastyring kan foregå på. Disse er innramming, institusjonelt design, støtte og tilrettelegging samt deltakelse. Under presenterer jeg hvordan disse verktøyene har kommet til anvendelse og i større grad kunne vært brukt i arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen. Drøftingen støtter

opp om litteratur og forskning gjort av blant annet Hovik og Stokke (2007), Indset og Stokke (2012) og Holmen og Hanssen (2013) som påpeker viktigheten av en nær involvering mellom det politiske og administrative apparatet. Under punkt 7.3 drøftet jeg hvordan overordnet konsensus og mangelen på å drøftingen av grunnleggende konflikter virker å hindre videre fremdrift i prosjektet. Med drøftingen av metastyringsstrategier ønsker jeg å foreslå hvordan man organisatorisk kunne taklet disse problemene.

7.6.1 Hvem er metastyrer i arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen?

Metastyrerrollen knyttes her til Samarbeidsrådet. I følge Higdem og Hanssens (2013) definisjon av metastyring kan politikere anvende metastyringsverktøy for å sikre legitime og effektive løsninger der kommunen inngår som deltaker i et nettverk. Som drøftet i teoridelen kan også andre aktører benytte seg av metastyringstrategier. Både administrative ledere og prosjektansatte kan benytte seg av disse strategiene for å sikre informasjonsflyt og effektive prosesser, men som folkevalgte har politikerne en spesiell rolle i å sikre nettverket en demokratisk legitimitet. Samarbeidsrådet er oppdragsgiver for planarbeidet, og utgjør sammen med representanter fra regionalt nivå styringsgruppen. Også fylkeskommunen kan tiltenkes en metastyrerrolle (Holmen og Hanssen 2013, Higdem og Hanssen 2013), men fylkeskommunen har ønsket å opptre mer tilbakeholdent i Sunnhordland. Det sentrale målet med denne delen av drøftingen er å foreslå hvordan en interaktiv kontakt mellom planlegger og beslutningstaker kan foregå for å fremme akseptable løsninger for alle parter.

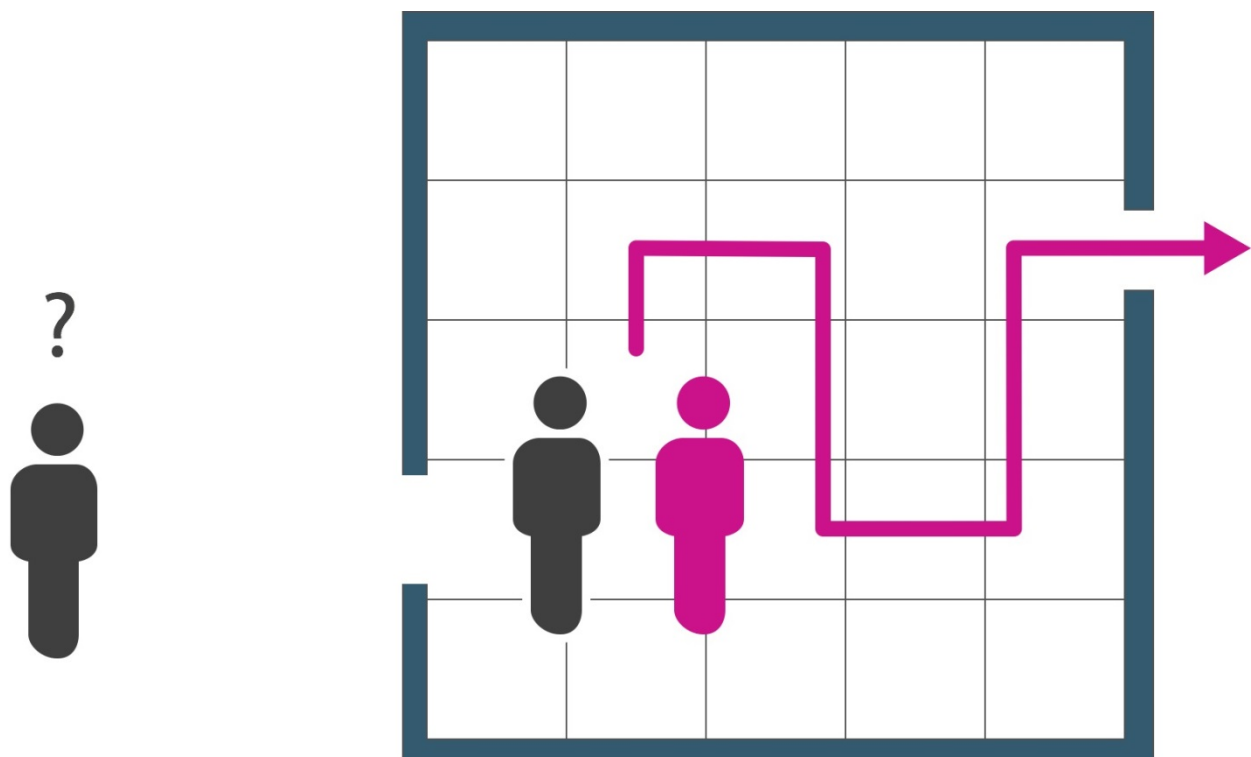
7.6.2 Metastyring i Sunnhordland

I styringsgruppen har man lagt føringer for planarbeidet gjennom prioriteringer knyttet til tids- og ressursbruk. På denne måten har man brukt metastyrerens innrammingsverktøy. Dette er med å sikre en effektiv oppgaveløsning i nettverket. Throughput legitimitet sikres ved at vedtakene tas i et organ oppnevnt av de folkevalgte, og der informasjon om møtene er tilgjengelig for allmenheten (f.eks. via kommunenes nettsider). Flere politikere og planleggere har, basert på de relativt få innspillene til planarbeidet, ytret at arbeidet ikke er godt nok opplyst blant innbyggerne. Dette kunne vært tatt hånd om ved hjelp av å legge til rette for medvirkning i en tidlig fase av planarbeidet. Altså ved en enda mer aktiv bruk av

innrammingsverktøyet. Dette ville vært med ytterligere å sikre nettverkets demokratiske legitimitet. Om institusjonelt design skriver Sørensen og Torfing (2009) at

«Metagovernors might struggle to maintain a broad and inclusive policy agenda that is supported by a vague and ambiguous story-line with multiple interpretations».

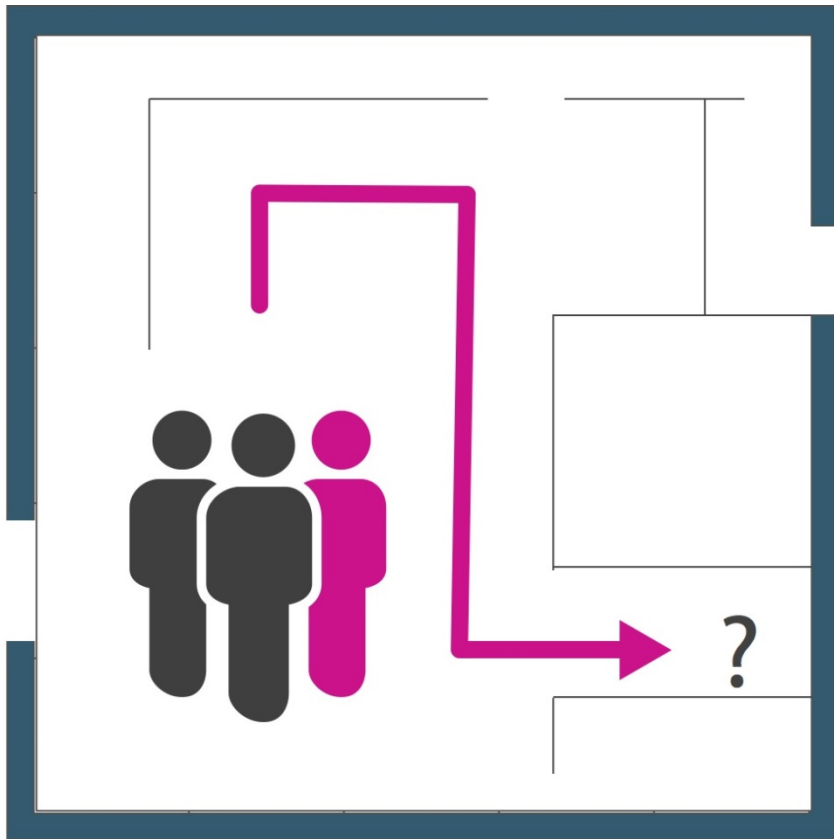
Sørensen og Torfing (2009) påpeker at etableringen av «en felles historie» ikke må være for smal ettersom man da kan avskjære enkelte aktører fra å føle seg inkludert. For eksempel har verken kommuneplanleggere eller regionalt nivå kjent seg igjen i det å «utfordre gjeldende lovverk». Narrativet må heller ikke være for bredt ettersom deltakerne da vil kunne føle at de ikke har en tilstrekkelig tilknytning til prosjektet. Som jeg har vist i drøftingen over er planprogrammet også oppfattet som et bredt narrativ der alle deltakerne inkluderes samtidig oppleves det som noe uklart. Når så oppfattede resultater eller fremskritt begynner å utbli mister man lett forankringen til nettverket (Holmen og Hanssen 2013) (Se figur 18).



Figur 18: For bredt eller smalt institusjonelt design kan svekke nettverket

Støtte og tilrettelegging er sammen med deltakelse en mer aktiv form for metastyring der metstyreren involveres i selve arbeidet. Holmen og Hanssen (2013) viser viktigheten av å ha en støttende sponsor hos de deltakende kommunene, som sikrer forankring i kommunene. Denne sponsoren kan være sentrale aktører i kommunen som ordførere eller rådmenn. Forstudien er kanskje det beste eksempelet på denne sponsoreffekten i Sunnhordland. Her ble det etablert en liten, men oversiktlig styringsgruppe der deltakerne i gruppen var aktive i å promotere arbeidet i sin kommune. Gjennom grundig informerte sponsorer, i dette tilfellet en ordfører og to rådmenn i ulike Sunnhordlandskommuner bidro disse sponsorene til å skape begeistring og tillit og tro på samarbeidet. Holmen og Hanssen (2013) viser imidlertid hvordan denne sponsoreffekten ikke bare viktig i oppstarten av et prosjekt. Det er viktig å beholde denne begeistringen, som kan skape forankring og informasjonsflyt kontinuerlig i arbeidet med nettverket. Med dagens store styringsgruppe virker det som at noe av den forankringen man hadde i forstudiet har blitt borte. To av de tre sponsorene i forprosjektet er nå ikke lenger tilstede i kommunene der de var ansatt i tidligere. Spesielt den ene kommunen sliter nå med å følge fremdriften i prosjektet. Den tredje sponsoren er fortsatt svært sentral i planarbeidet. Kommunen denne sponsoren representerer viser god fremdrift.

I tillegg til å profilere samarbeidet i de riktige kanaler i kommunene og utad fungerer sponsorene også som brobyggere mellom prosjektets ledelse og kommunen. Mens den operative ledelse har ansvaret for å drive frem samarbeidets kjerneaktiviteter er ledelsen avhengig av sponsorer som koordinerer og motiverer i kommunene. Holmen og Hanssens studie (2013) viser at for å sikre en kontinuerlig forankring må metastyringen koble sammen ledelse og sponsor til en tett brobyggerrolle. Det vil ikke fungere å koble disse to rollene fra hverandre så snart prosjektet er satt i gang. Metastyringen må sikre at der prosjektet møter på utfordringer må deltakerne involveres i å foreta beslutninger som sikrer fremdrift og en videre forankring. Figur 19 viser at om ikke metastyrer tar slike avgjørelser blir deltakerne fanget i prosess der man ikke makter å komme forbi hindringene. Holmen og Hanssen viser hvordan denne kvaliteten ofte mangler i nettverk som involverer norske kommuner. Mine funn indikerer at Sunnhordland er ikke et unntak. Nettopp det nære samspillet mellom en aktiv eier og prosjektledelsen kan gi svært kreativt utfall noe forstudien er et eksempel på.



Figur 19: Mangel på støtte og tilrettelegging kan føre nettverket inn i en blindvei.

Deltakelse er det siste elementet i metatyrerens verktøykasse. Deltakelse har potensial til å gi en sterk demokratisk forankring gjennom at de folkevalgte blir inkludert i nettverket, og må omgås de andre representantene. I Sunnhordland deltok planleggere og politikere sammen i seminar om strandsoneplanen noe som bidro til å holde planarbeidet på agendaen. Det var heller ikke kun snakk om ordførere og rådmenn i heltidsstillinger, men det var derimot en svært bred deltakelse fra det politiske apparatet der politikere i deltidsstillinger i flere tilfeller hadde tatt fri fra andre jobber for å delta. Dette var et viktig signal også overfor fylkesmannen som statens representant i fylket om at planarbeidet ble prioritert ute i kommunene. Dette er med å skape tillit i nettverket.

Holmen og Hanssen (2013) foreslår jevnlig evalueringer for å sette fokus på merverdien som samarbeidet skaper. Dette skaper tillit og entusiasme innad. På denne måten mener Holmen og Hanssen (2013) at man ikke bare opprettholder samarbeidet for samarbeidets skyld, men at nettverket faktisk skaper en merverdi. Eventuelt kan man avdekke hvorfor samarbeidet viser

manglende resultater eller manglende samhandling for eksempel gjennom manglende organisering etc. Her kan man for eksempel identifisere behov for tiltak som støtter eller endrer nettverkets sammensetning. Evalueringer kan også bidra til åpenhet og en transparent prosess der man hindrer illegitim kritikk og mistenkeliggjøring. Flere kommuneplanleggere gav uttrykk for at politikerne ikke helt visste hva de bestilte da det ble vedtatt å utforme en juridisk bindende arealplan. Det tidskrevende arbeidet dette har medført har ført til misnøye hos flere av de folkevalgte. En evaluering kunne f.eks. vært med på å avdekke de vanskelighetene man har med å utarbeide en juridisk bindende plan med de følgene dette har for både ressurs- og tidsbruk. Dette ville lagt til rette for nærmere kontakt mellom prosjekt og de folkevalgte samtidig som man kanskje kunne unngått mishagsyttringer og den svekkede forankringen hos beslutningstakerne.

8.0 Konklusjon

8.1 Sunnhordland og idealene om samordning og konsensus

Hoveproblemstillingen for denne oppgaven har vært:

I hvilken grad samsvarer plansamarbeidet i Sunnhordland med idealene om samordning og konsensus slik de hhv. er nedfelt i plan- og bygningsloven og i kommunikativ planleggingsteori?

Et kort svar er at samarbeidet er preget av en overordnet konsensus og at man har oppnådd en felles oppfatning av hvilke hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom planleggingen. Det vil si en samordning av *prosess* og *informasjon* (Stokke og Hovik 2007). I hvilken grad man makter å samordne *innhold*, det vil si at man kommer til enighet om hvordan disse hensynene og interessene skal avveies gjestår å se. Men hva skjuler seg bak dette svaret?

Det norske planlovverket har som drøftet vide samordningsambisjoner. Både aktører, oppgaver og interesser skal samordnes, og samordning er sågar et mål i seg selv. Kommunen har en viktig rolle i å ivareta interesser og hensyn tross det hierarkiske systemet der overordnede orgner kan fremme innsigelsler. I NOU 2001:7 fremheves viktigheten av å forankre vedtak i planer vedtatt av folkevalgte organer som kommunestyre og fylkesting. Dette skal være med på å sikre en politisk aksept og demokratisk legitimitet for de beslutningene som tas, samtidig som det har en samordnende effekt mellom de berørte myndighetene. Dette studiet bidrar til å vise viktigheten av at planlegging må forankres hos beslutningstakerne *kontinuerlig*.

Møtene i styringsgruppa har for det meste tatt opp formelle aspekter ved planarbeidet som ressurser og tidsfrister. Dette er viktige aspekter i seg selv, men har liten effekt på utfallet av planarbeidet. Det kan virke som organiseringen av styringsgruppen ikke har tillatt nødvendig konstruktiv konflikt der beslutningstakerne inngår i debatt om planens innhold. Mens forstudien med en liten styringsgruppe med viktige brobyggere og sponsorer har stor aksept og legitimitet, virker ikke den store styringsgruppen å ha klart å gi den samme tilhørigheten til arbeidet med den interkommunale planen. I drøftingen av metastyring (punkt 3.4 og 7.6) vises hvordan beslutningstakere som politikere og andre ledere kan påvirke interaksjonen i nettverk,

tross komplekse ansvarsforhold og interesser. Disse strategiene kan benyttes for å fremme demokratisk legitime, transparente og effektive løsninger som er akseptable for de berørte partene. Metastyring krever at ledelsen, både politikere og administrasjon i kommunene tør og makter å ta styringen over den nettverksbaserte planleggingen. Min tese er derfor at økt kjennskap til, og anvendelse av metastyring for det første kan bidra til en dypere konsensus ved at man makter å gå bortenfor en overordnet enighet. For det andre kan det bidra til samordning ved at metatstyrer påvirker interaksjonen i nettverket.

Kartleggingen av funksjonell strandsone, og kommuniseringen av denne mellom det planfaglige og politiske apparatet viser viktigheten av nær kontakt mellom planlegger og beslutningstaker. Uten en interaktiv kontakt disse i mellom risikerer omfangsrrike analyser å ligge ubrukt på grunn av manglende aksept og legitimitet. I dag er kartlegging av strandsonen lite systematisert utover SSB sin metode. Nordbeck (2012) foreslår en arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene når det kommer til kartlegging av utbygging og tilgjengelighet i strandsonen. Det kan være med på å fremme samordning mellom nivåene om det kommer klarere frem hvem som har ansvar for hvilke oppgaver. Samtidig vil det kunne lette arbeidet i kommuner med liten kompetanse og små ressurser. Dette fordrer imidlertid en klarhet i bruk og avveining mellom ulike kriterier.

Litteraturen fokuserer på viktigheten av en opplevd gjensidig avhengighet for å samordne aktiviteter og beslutninger (f.eks. Innes og Booher 2010). I drøftingen av gjensidig avhengighet fant jeg at det tilsynelatende eksisterer en sterkere avhengighet mellom kommunene og regionalt nivå enn det gjør mellom kommunene. En årsak til dette kan være antallet dispensasjonssaker noe som ble fremhevet i intervjuene og er dokumentert under punkt 5.1.2. En medvirkende årsak virker å være de stedsspesifikke forholdene i Sunnhordland. En annen faktor nært tilknyttet den første, er avhengigheten skapt gjennom planlovverket. Mens planlovverket virker å legge til rette for en sterk gjensidig avhengighet vertikalt, blant annet gjennom bestemmelsene om innsigelser i PBL § 5-4 og § 5-5 og reglene om regional planlegging i lovens kapittel 8, der fylkeskommunens vedtak gis svært liten rettskraft, virker ikke reglene om interkommunal planlegging i lovens kapittel 9 å gjøre det samme. Forskning har også vist at kommuner sjeldent er interessert i å «legge seg opp i» andre kommuners planlegging så lenge

denne ikke påvirker dem selv negativt (Se f.eks. Harvold og Skjeggedal 2012). Som overordnet myndighet og statens representant er ikke fylkesmannen like avhengig av samarbeid med kommunene, men er delaktig i det interkommunale planarbeidet noe som virker forpliktende i seg selv. Samordningen mellom fylkeskommunen og fylkesmannen fremheves også som svært positiv i kommunene. Dette er et samarbeid som har lang tradisjon i Hordaland (Se f. eks. Stokke og Indset 2012). Fylkesmannen og fylkeskommunen fremstår derfor som samordnet i kommunikasjonen med kommunene.

Kommunikativ planleggingsteori vektlegger at man gjennom en bred medvirkningsprosess skal sikre at alle berørte interesser får delta i planleggingen. Idealet er at man skal oppnå konsensus gjennom en deliberativ prosess der deltakerne inngår med en refleksiv tilnærming til plansituasjonen. Bestemmelsene om bred medvirkning i kommunal og regional planlegging i PBL er påvirket av disse deliberative idealene. PBL gir likevel ingen klare retningslinjer for hvordan avveininger skal foregå, og hvilke oppgaver og hensyn som skal prioriteres. Dette studiet supplerer forskning (Se feks Stokke og Indset 2012) som har vist at en bred medvirkning ikke er nok for å oppnå vellykket samordning og konsensus. Studiet virker å støtte opp om litteraturen som fremhever viktigheten av å ta opp grunnleggende konflikter (Mäntysalo et al 2011, Stokke og Indset 2012, Campbell 1996), og av at konflikter ikke må forbigås i en for tidlig fase av planleggingen (Sørensen og Torfing 2009). Chantal Mouffe (Dryzek og Niermeyer 2006) er blant dem som hevder at idealet om konsensus ikke går overens med politiske prosesser og antagonistiske synspunkt. Mouffe mener at den deliberative modellen for drøfting må suppleres av forhandlinger og stemmegivning. Drøftingen under punkt 7.3 viser hvordan man gjennom plansamarbeidet foreløpig har oppnådd en overordnet enighet mellom deltakerne. Intervjuene avslører imidlertid at det fortsatt eksisterer antagonistiske trekk ved planprosessen som ikke kommer til uttrykk i de arenaene som er opprettet. Videre viser drøftingen under punkt 7.5 (se også 2.4.3) at verken lovverk eller SPR gir nødvendige avklaringer for planlegging i strandsonen i sone 3. Faktisk virker det som at SPR har bygget opp under allerede eksisterende tolkningskonflikter. Disse konfliktene må takles på lokalt nivå og skaper slik ytterligere belastning i ressursvake kommuner.

Studiet av planprosessen i Sunnhordland belyser spesielt to utfordringer beslutningstakere står overfor om de ønsker å påvirke interaksjonen i interkommunale samarbeid. For det første må metastyrer påse at samarbeidet verken defineres for smalt eller bredt. Defineres samarbeidets mål og aktiviteter for smalt, risikerer metastyrer at enkelte aktører oppfatter seg ekskludert og er uenig i nettverkets tilnærming. Målet om å «*utfordre gjeldende lovverk*» (6.1) bidro til en følelse av smal definering i Sunnhordland. Vide ambisjoner kan derfor være helt nødvendig i opprettelsen av felles arenaer der en søker å oppnå en samordning av mål, aktiviteter og beslutninger. En fare er imidlertid at om nettverkets oppgaver defineres for bredt, og viser manglende fremdrift, svekkes tilhørigheten til nettverket raskt. Deltakerne kan lette oppfatte at nettverket tilhører «alle andres, bare ikke oss». Strandsonestrategiene av 2008 er av mange oppfattet som vage (7.6). Av dette følger at beslutningstaker må være responsiv for endrede oppfatninger og problemer i nettverket. Fleksibilitet er avgjørende for at nettverket skal kunne møte nye utfordringer. For det andre må beslutningstaker være med på å avgjøre det deltakerne oppfatter som viktige veivalg. Nettverket må følges opp for å sikre at aktivitetene har legitimitet hos politikere og befolkning. I disse situasjonene bør metastyrer involvere berørte aktører slik at de kan fremme sitt syn og komme til en akseptabel løsning. En slik prosess vil ikke bare inkludere vinn-vinn situasjoner. Erfaringene fra Sunnhordland viser uansett at en større fare enn at deltakerne opplever at de må gi noe og ta annet, er at de opplever at planleggingen foregår på andres premisser. Dette kan skape mistillit i og til nettverket og derfor svekke forankringen til samarbeidet. Kommunene i Sunnhordland opplever at de har lagt mye tid og ressurser i arbeidet med den interkommunale planen. Hvis ikke de opplever at deres viktigste ønsker ivaretas, vil dette svekke legitimiteten til planen samtidig som forholdet til regionalt nivå vil forverres. I flere kommuner er det også uttrykt misnøye over mangel på fremdrift, og spørsmål om prosessen foregår på «fylkesmannens premisser». Samlet viser drøftingen at det ikke finnes noen snarveier til samordning ved at man overlater ansvaret for samordningen til en utenforstående aktør som for eksempel en ekstern prosjektleder og konsulent. Denne må vite at den har kommunenes støtte, selv om det betyr å ta opp kontroversielle problemer som tidvis kan skape splid.

8.2 Implikasjoner for teori og praksis

"States will require communities to prepare "Sustainable Development Master Plans," which will prove to be glib wish lists of goals and suspiciously vague implementation steps. To achieve consensus for the plan, language will be reduced to the lowest common denominator, and the pleasing plans will gather dust" (Campbell 1996, 14)

Erfaringer fra en rekke studier (Mäntysalo et al 2011, Skjeggedal 2005, Falleth og Saglie 2012 m fl), og dette bidraget inkludert, viser at sitatet over ikke er så langt fra realitetene i dagens fylkes- og kommuneplanlegging som vi kanskje skulle ønske. Vanskelighetene med å komme videre fra overordnede politiske deklarasjoner til mer detaljerte operasjonaliseringer synes tydelig i Sunnhordland. Lignende funn er gjort i studier av andre offentlige samarbeid internasjonalt (Hytönen et al 2011 og Innes 2002). Den manglende fremdriften har svekket tilliten og begeistringen i nettverket. Gjennom styrings- og ressursgruppe har planarbeidet maktet å inkludere berørte aktører og enes om viktige hensyn og interesser, men det har vært vanskelig å komme frem til avklaringer i disse arenaene.

Det norske plansystemet er i utgangspunktet hierakisk oppbygget etter modell av den synoptiske planleggingsmodellen (se punkt 3.1.1), selv om også retninger som den inkrementelle og kommunikative planleggingen (se 3.1.2 og 3.2) har påvirket plansystemet gjennom hhv. regler om rullering av planer og bred medvirkning (Mäntysalo et al 2011). Som regional planmyndighet har imidlertid fylkeskommunen få virkemidler til å gjennomføre sine planer (Skjeggedal 2005, Stokke og Indset 2012). Erfaringene fra Sunnhordland tilsier imidlertid at fylkeskommunen som kompetanse-, og ressursholder potensielt har en svært konstruktiv rolle i planleggingen. Dette er med å øke den gjensidige avhengigheten mellom kommune og fylkeskommune. Den gjensidige avhengigheten mellom kommunene fremstår ikke like sterk. F.eks. tillater ikke lovverket at samarbeid etter kapittel 9 binder kommunenes beslutningmyndighet. Studiet støtter opp om tidligere forskning som har vist at kommuner må se egennytten av samarbeid for å delta (Harvold og Skjeggedal 2012, Innes 1999, Holmen og Hanssen 2013). En interessant fortsettelse på dette studiet ville være å ta for seg hvorvidt samarbeidet makter å samordne oppgaver og funksjoner på tvers av kommunegrensene (se punkt 7.2 og 7.4).

Jensen (2012) spør om forhandlingsplanleggingen er glemt i PBL. Forhandlinger har opplevd økt oppmerksomhet i litteraturen (Røsnes 2005, Falleth et al 2010 m fl), men mye av denne oppmerksomheten er rettet mot forholdet mellom utbygger, den lokale beslutningsmyndigheten og innbyggermedvirkning. Jeg vil foreslå at et større fokus rettes mot forhandlinger i planleggingen også mellom myndigheter. Det fremstår selvmotsigende at kommunen som vår fremste planmyndighet har i oppgave å samordne nær sagt alle interesser i planleggingen, og likevel kan møte innsigelser fra sektormyndigheter (jf PBL 11-1 og § 5-4). Dette studiet har vært et forsøk på å avdekke noen av de utfordringene og mulighetene man møter i denne sammenheng.

Basert på drøftingen foreslår jeg at fremtidige interkommunale samarbeid bør vurdere nøye om de har tids- og ressursmessig kapasitet, og politisk vilje til å starte opp arbeidet med felles juridisk bindende planer. Strategiske planer som produserer felles mål og tillater fleksibel implementering hos de ulike aktørene kan skape raske seiere som gir større oppslutning og begeistring rundt planleggingen. Beslutningstakeres tradisjonelle skepsis mot å binde opp sin myndighet er konstatert i flere studier (Harvold og Skjeggedal 2012, Innes 1999). Kleven skriver at det ligger i politikken natur å beholde en viss fleksibilitet til å utforme politikk kontinuerlig. Dette er helt legitime ønsker, noe planleggere og rådgivere må ta hensyn til. Et alternativ er å gjøre som i fylkesdelplan for kystsonen i Hordaland 2000-2003 (Hordaland FK 1999), der man i fellesskap vedtok en plan med felles retningslinjer og mål, for deretter å ha et utvalg med representanter fra kommuner og regionalt nivå til å følge opp arbeidet ute i kommunene. På denne måten ville man fortsatt sikret samordning i både planleggings- og implementeringsfasen (NOU 2001:7).

Dette studiet støtter opp om litteraturen som peker på at bredden av involverte aktører ikke er like avgjørende som hvordan interaksjonen dem i mellom foregår (Stokke og Hovik 2007, Sørensen 2014). Det virker som at samordning ikke er så avhengig av konsensus som det er av avklaringer og konstruktiv konflikt. Drøftingen under punkt 7.5 støtter også den agonistiske kritikken av det deliberative idealet om at det kan eksistere to legitime virkelighetsoppfatninger side om side (Mäntysalo og Bäcklund 2010). Det gjør at å oppnå en felles diskurs som det

kommunikative idealet forutsetter kan være umulig å oppnå. Et spørsmål verdt videre undersøkelser er hvordan norsk planlegging preges av spenninger *mellom* konsensusidealet som nedfelt i deliberativ demokratiteori og idealet om samordning slik det er nedfelt i PBL. På bakgrunn av erfaringen fra Sunnhordland vil jeg understreke at et videre gap mellom idealer og praksis når det gjelder samordning og deltakelse er problematisk ettersom det svekker planleggingens legitimitet. En annen grunn til å forfekte en samordning mellom teori og praksis er at når praksis og idealer avviker, oppstår det en fare for at idealer som medvirkning og samordning over tid kan bli til ritualmessige aktiviteter uten et reelt innhold.

9.0 Kilder

9.1 Vitenskaplig litteratur

- Amdam, J. 2011. *Kommunikativ planlegging – Planleggingsteori: Planlegging som analytisk, kommunikatív og kreativ handling*. Forelesningsnotat.
- Amdam, R. 2003. *Legitimerande Regional Planlegging*. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Rapport nr 50.
- Bengs. 2005. *Planning Theory for the naive?* European Journal of Spatial Development.
- Booher, D, og Innes, J. 2010. *Governance for resilience: CALFED as a complex adaptive network for resource management*. *Ecology and Society*. 15:3.
- Campbell, S. 1996. *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? - Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development*. Journal of American Planning Association.
- Dryzek, J, S og Niermeyer, S. 2006. *Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals*. Political Science. 50:3.
- Etzioni, A. 1967. *A "Third" Approach to Decision-Making*. Public Administration Review. 27:5. 385-392
- Falleth, E, I og Hansen, G, S. 2009. *Participation in planning; a study of urban development in Norway*. *European Journal of Spatial Development*. Nr 42.
- Falleth, E, I, Hanssen, G, S og Saglie, I-L. 2010. *Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway*. European Planning Studies. 18:5. 737-753
- Falleth, E, I og Hansen, G, S. 2011. *Participation in planning - a study of urban development in Norway*. European Journal of Spatial Development nr 42.
- Falleth, E, I og Saglie, I, L. 2012. *Plan- og byggelovgivning – mellom demokrati og effektivitet*. I Kart og Plan. 72. 289-297.
- Fiskaa, H. 2004. *Planlegging som samfunnsaktivitet*. I Fiskaa, H (red). Fysisk detaljplanlegging. Trondheim, NTNU. Institutt for byforming og planlegging.
- Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forester, J. 1984. *Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through*. *Public Administration Review* 44:1. 23-31.
- Forester, J. 1987. *Planning in the face of conflict*. Journal of the American Planning Association.
- Hanssen, G S. 2012. *Negotiating Urban Space: Challenges of Political Steering in*

Market- and Network-oriented Urban Planning. Scandinavian Political Studies 35:1.

Harvold, K og Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning*.

Healey, P 2003. *Collaborative Planning in Perspective*. Planning Theory. 2:2. 101–123.

Higdem, U og Hanssen, G, S. 2013 (forthcoming) *Handling the two conflicting discourses of partnerships and participation in regional planning*. European Planning studies.

Hillier J. 2000. *Going round the back? Environment and Planning*. 32:1. 33–54.

Holmen, A, K, H og Hanssen, G, S. 2013. *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap – Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje*. IRIS rapport 214.

Holmen, A, K, H og Hanssen, G, S. 2013. *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid*. IRIS rapport 214 (Litteraturstudie).

Innes, J. 1994. *Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building*. Dept og City and Regional Planning UiC.

Innes, J. 1999. *Planning Through Consensus Building. A new view of the comprehensive planning ideal*. Reprint of the American Planning Association.

Innes, J og Booher, D. 2002 *Network Power in Collaborative Planning*. Journal of Planning Education and Research. 21:221.

Innes, J, Vittorio, S, Booher, D. 2010. *Strategies for Megaregion Governance Collaborative Dialogue, Networks and Self Organization*. IURD. UIC.

Jensen, R, H. 2012. *Moro med planteori IX. Er forhandlingsplanlegging glemt i plan og bygningslovens tekst, eller inngår de i prosesser der utbyggingsavtaler blir formet?* Forelesningsnotat. 02.12. Voss

Kleven, T. 2007. *Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon*. NIBR notat

Lindblom, C. 1959. *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review. 19:2. 79-88.

Nordbeck, O, E. 2012. *SSBS kartlegging av tilgjengelighet i strandsonen – status og refleksjoner*. Utmark nr. 1.

Medalen, T (red). 2000. *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Tapir forlag.

Mäntysalo, R og Bäcklund, P. 2010. *Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland*. Planning Theory. 9:4. 333-350

Mäntysalo, R og Saglie, I, L. 2010. *Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland*. Planning Theory & Practice. 11:3. 317 – 338.

- Mäntysalo, R, Saglie, I, L og Cars, G. 2011. *Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning*. European Planning Studies. 19:12. 2109-2126.
- Pløger, J. 2004. *Strife: Urban planning and agonism*. *Planning Theory* 2004 3:1. 79-92.
- Sager, T. 2009. *Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities*. European Planning Studies, 17: 1. 65-84.
- Sager, T. 2009. *Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State?* European Journal of Spatial Development.
- Skjeggedal, T. 2000. *Arealplanlegging og virkelighet i LNF-områdene*. I Fiskaa og Skjeggedal (red). Planlegging og bærekraftig utvikling. Tapir forlag
- Skjeggedal, T. 2003. "God jul og godt nyttår" fra planlovutvalget. Utmark nr 3.
- Skjeggedal, T. 2005. *Ambitions and realities in Norwegian regional planning*. European Planning Studies. 13:5. 731-748.
- Skjeggedal, T. og K. Harvold. 2008. *Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker. Notat 2008:121*. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Skjeggedal, T. 2010. Ny plandel – forventninger og forutsetninger. Regionale Trender. Nr 1.
- Skjeggedal, T, Skår, M, Vistad, O, I. 2011. *Plan og virkelighet i bebygd strandsone*. Utmark nr. 1-2.
- Skår, M, Vistad, O, I, og Wold, L. C. 2011. *Om privatlivets fred og allmennhetens ferdsel i strandsona: spenninger og muligheter*. Utmark 1-2.
- Stokke, K, B og Hovik, S. 2007. *Balancing aquaculture with other coastal interests: A study of regional planning as a tool for ICZM in Norway*. Ocean & Coastal Management.
- Stokke, K, B, Skår, M, Omland, A, Videnes, E, Skogheim, R. 2008. *Hvorfor fortsetter nedbygging av bynær strandsone?* Utmark. Nr. 2.
- Stokke K, B og Indset, M. 2012. *Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig Sektoransvar: Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk?* Kart og Plan. Nr 72. 270-280.
- Sørensen, E. 2014. *Conflict as a driver of pluricentric coordination*. *Planning Theory*. 13:2. 152-169.
- Sørensen, E og Torfing, J. 2009. *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration*. 87:2. 234-258
- Thoresen, K. 2007. *Evaluering av lokal forvaltning av Fitjarøyene*. Universitetet i Bergen.

9.2 Andre kilder

Austevoll kommune. 2013. Kommuneplan 2012-2023. 06.13.

Austevoll kommune. Planprogram for utviding av kommuneplan 2012-2013 med kaier og flytebryggjer. 12.13.

Bømlo kommune. 2013. Kommuneplan 2013-2025. 04.13

Direktorat for naturforvaltning. 2004. Veileder for kartlegging og verdisetting av friluftsområder.

Direktoratet for naturforvaltning. 2007. Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold.

Etnesjøen kommune. 2013. Kommunedelplan Etnesjøen 2011-. 06.12.

Etnesjøen kommune. 2003. Kommuneplan 2003-2013.

Fitjar kommune. 2012. Kommuneplan 2011-2022. 06.12.

Fusa kommune. 2014. Planprogram for kommuneplan Fusa 2015-2025 – Arealdelen. 01.14.

Fylkesmannen Sør-Trøndelag. 2014. <http://www.fylkesmannen.no/Sor-Trondelag/Plan-og-bygg/Forsok-med-samordning-av-statlige-innsigelses-til-kommunale-planer/>

Hordaland fylkeskommune. 2005. Fylkesplan 2005-2008. 11.05.

Hordaland fylkeskommune. 2007. Råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland.

Hordaland fylkeskommune. 2012. Regional Planstrategi 2012-2026. 12.12

Hordaland fylkeskommune. 2013. Råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland. Utkast.

Hordaland fylkeskommune. 2001. Kystoneplan for Hordaland 2001-2004. 03.01

Hordaland fylkeskommune. 2005. Fylkesdelplan for Sunnhordland. 05.05.

Hordaland fylkeskommune. 2002. Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel. 02.02.

Kommunal Rapport. 2008. Anmelder ulovlige bygg i strandsonen. Artikkel. 06.08. http://kommunal-rapport.no/artikkel/anmelder_ulovlige_bygg_i_strandsonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2008. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (PBL)). 27.06.08

Kunnskapsdepartementet. 2006. Lov om behandling av etikk og redelighet i forskning (forskningsetikkloven). 06.06.

Kvinnherad kommune. 2014. Planprogram for kommuneplanens arealdel 2014-2018. 03.14.

Miljøverndepartementet. 2009. Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov.

Klima- og miljødepartementet. 1957. Lov om friluftslivet (friluftsløven). 07.57

Planlovutvalget. 2001. Norges Offentlige Utredninger. Nr. 7.

Planlovutvalget. 2003. Norges Offentlige Utredninger. Nr. 14.

Regjeringen. 2011. Statlige Planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. 04.11.

Samarbeidsrådet i Sunnhordland. 2008. Felles strategier for strandsonen.

Samarbeidsrådet i Sunnhordland. 2012. Planprogram for interkommunal plan for strandsonen i Sunnhordland. 05.12.

Samarbeidsrådet i Sunnhordland. 2010. Differensiert strandsoneforvaltning for strandsonen i Sunnhordland – Forstudie. 11.10. Akvator rapport.

Statistisk Sentralbyrå - www.ssb.no/strandsone

Stord Kommune. 2010. Strandsonekartlegging Stordøya og Huglo. Akvator rapport.

Stord kommune. 2011. Kommuneplan 2010-2021. 12.11

Stortingsmelding 29 (1996-1997). Regional planlegging og arealpolitikk.

Sveio kommune. 2011. Kommuneplan 2011-2012. 10.11.

Tysnes kommune. 2012. Kommuneplan 2010-2022. 01.12.

10.0 Vedlegg

I hovedsak har det blitt benyttet tre ulike intervjuguider. En for det administrative apparatet i kommunen, en for politikere og en for representanter hos fylkeskommune/fylkesmann. Kjernen i spørsmålene har likevel vært den samme. Rådmennene som ble intervjuet ble i hovedsak intervjuet etter guide for kommuneplanleggere ettersom disse hadde nær kjennskap til planen. Ansatte i prosjektapparatet ble intervjuet etter guide for politiker eller planlegger avhengig av rolle og kjennskap til det daglige arbeidet. Se metodedel for liste over anonymiserte informanter.

Informasjon om studiet er sendt på mail på forhånd eller kommunisert muntlig der og da. Det samme gjelder informasjon om anonymisering.

10.1 Intervjuguide kommuneplanlegger/rådmenn

Funksjonell strandsonerapport, forstudie og enighet om virkemidler for bruk og vern

1. Fortell om forstudien av strandsonen og om kartlegging av FS i kommunen: Hvilke områder er kartlagt?
2. Hvem har gjennomført denne? Hvem var med? Har FS-rapporten vært lagt fram for kommunestyret/planutvalget? Hvordan var mottagelsen her?
3. Har forstudien og kartleggingen av FS økt kunnskapsgrunnlaget for planlegging i strandsonen? I så fall hvordan?
4. Opplever dere at man etter kartleggingen sitter igjen med en mer felles forståelse av verdier og utfordringer i strandsonen? Spesielt mellom kommunene og mellom kommune og fylkesmann?
5. Hvordan er funksjonell strandsonerapporten tatt i mot i kommunen? Hvordan hae den blitt kommunisert til politikerne? Opplever du at det er et enhetlig syn på utfordringer i strandsona?
6. Har dere allerede en byggegrense i LNF-områdene i kommuneplanen som avviker fra 100-meterbeltet?
7. Hvilke arealformål benyttes i hovedsak i kommuneplanens arealdel for 100-metersbeltet? Erfaringer med dette?
8. Har det vært vanskelig å bli enige om felles bestemmelser for alle kommunene? Hvis nei, hva har vært utslagsgivende for at man har lyktes med dette. Hvis ja, hva har vært hindringene?
9. Opplever dere at representantene i ressursutvalget har det mandatet de behøver for å komme fram til felles bestemmelser?
10. Hvilke saker skulle du ønske var problematisert mer i ressursutvalget? Hvorfor har evt ikke dette blitt tatt opp?
11. Hvordan har prosjektet forholdsatt seg til innspill fra kommunene?
12. I hvilken grad er det aktuelt å endre/revidere arealformålene i kommuneplanen, spesielt utbyggingsformål og LNF a/b-områder gjennom strandsonerapporten?

13. Hvordan har arbeidet med å utforme felles bestemmelser for planområdet vært med å påvirke kontakten inn mot andre kommuner, og regionalt nivå?
14. Har dere mange eldre reguleringsplaner i strandsonen?
15. Det har vært drøftet hensiktsmessigheten av en soneinndeling med ulike tilhørende bestemmelser. Hva tenker du om det?
16. Hvilke bestemmelser bør være felles? Eksempler?
17. I forbindelse med hvilke tiltak finner vi de største utfordringene når det kommer til å utforme bestemmelser
18. Hvem er det lettest/vanskeligst å komme til enighet med når det kommer til å utforme bestemmelser?

Samordning, samarbeid og nasjonale føringer

1. Hvordan synes du at arenaene for samarbeid fungerer?
 2. Har arenaene bidratt til å øke kunnskapsnivået hos de ulike planleggere?
 3. Får dere tatt opp de problemstillingene dere ønsker i ressursgruppa? Hva er evt hindringene?
 4. Har møtene i ressursutvalget bedret kontakten mellom kommunene?
 5. Har møtene endret forholdet mellom kommune fylket og fylkesmannen?
 6. Hvordan oppfatter du kontakten mellom styringsgruppen og ressursgruppen? Har man lik hatt en lik forståelse av utfordringer i strandsonen?
 7. Hvordan opplever du FHMO og HFK deltagelse i ressursgruppa? Opplever du at signalene herifra er like?
 8. Hvordan kommuniseres det som skjer i ressursgruppa til styringsgruppa?
 9. Har styringsgruppa kommet med innvendinger mot det som skjer i ressursgruppa?
 10. Hvordan arbeides det med planen i kommunen mellom møtene i ressurs- og styringsgruppen?
 11. Har man hatt egne møter mellom kommune og prosjektet? Hva er drøftet her?
12. Hvordan oppfatter du betydningen av SPR for planlegging i kommunens strandsone, har SPR medført nødvendige avklaringer for dere?
 13. Har SPR ført til noen endringer i forhold til planlegging i strandsonen? Hva om kommunene var plassert i sone 2?
 14. Er SPR problematisert i ressursutvalget? Hvorfor/Hvorfor ikke?
 15. Opplever du at SPR er en tydeliggjøring av PBL 1-8 (byggeforbudet)? Hvordan?
 16. Har møtene i ressursutvalget maktet å knyte sammen nasjonale føringer ved byggeforbudet i pbl og spr og lokale føringer?

10.2 Intervjuguide politiker/rådmenn

1. Hva oppfatter du som de viktigste utfordringene med tanke på bruk og vern av strandsonen i kommunen?
2. Hvordan oppfatter du forholdet til fylkesmannen og fylkeskommunen?

3. Opplever du at forståelsen av utfordringer i strandsonen i Sunnhordland er likere nå enn den var i tiden før planarbeidet ble påbegynt? Jeg tenker da mellom de ulike kommunene, mellom kommunene og regionalt nivå (dvs fylkesmann og fylkeskommune), samt mellom kommuner og departement.
4. Er det noen problemstillinger du skulle ønske var tatt opp i større grad i ressursutvalget for strandsoneplanen?
5. Opplever du at funksjonell strandsone er et godt alternativ til 100-metersgrensa i PBL? hVorfor/hvorfor ikke?
6. Hvordan ble forstudien og kartleggingen av funksjonell strandsone tatt i mot i kommunen?
7. Hvordan opplever du samarbeidet med de andre kommunene?
8. Opplever du at kommunene har en reell mulighet til å påvirke planens innhold? spesielt med tanke på det å kunne utfordre nåværende lovverk?
9. Har du vært med på egne møter mellom prosjektet og kommunen? Synes du disse møtene har vært bidratt til framdrift i planarbeidet?
10. Oppfatter du at Statlige Planretningslinjer for Differensiert Forvaltning av Strandsonen fra 2011 har medført nødvendige avklaringer i forhold til tiltak og planlegging i kommuens strandsone?
11. Kan du fortelle litt om hvordan du ser for deg at kommunen vil forholde seg til strandsoneplanen framover?
12. Hvordan synes du ressursutvalget klarer å ta tak i de utfordringene som man ønsker løst i kommunene?
13. Opplever du at din kommune klarer å følge opp og å påvirke planarbeidet, eller kunne man gjort noen organisatoriske grep for å bedre prosessen?
14. Hvordan synes du møtene i styringsgruppa har fungert?
15. Hva har man blitt enige om i styringsgruppa?
16. Hvordan synes du planarbeidet svarer til forventningene du hadde da det ble påbegynt? Hva er oppfatningen i det politiske apparetet i kommunen ellers?

10.3 Intervjuguide fylkeskommune og fylkesmann

Innledende

1. Kan du fortelle litt om bakgrunnen for HFK/FMHs deltakelse i plansamarbeidet? Gjerne så detaljert som mulig.
2. Hvordan ble du selv involvert i plansamarbeidet?Hvordan oppfatter du din egen rolle?
3. Hvordan bidrar FMH/HFK til plansamarbeidet?

SPR

1. Hvilke signaler opplever du at SPR sender med tanke på regionens politikk/policy?
2. Opplever du at SPR endrer kommunenes planlegging og policy? Hva om kommunene var i en annen sone? (sone 2)
3. Opplever du SPR som en tydeliggjøring av strandsonereglene i PBL? Hvorfor/Hvorfor ikke?

4. Virker SPR som klargjøring av statens politikk? Hvorfor/Hvorfor ikke?
5. Hva har man gjort i kommunene og i fylket for å imøtekomme SPR?
6. Hvordan har FMH/HFK kommunisert SPR til kommunene?
7. Har du/dere veiledet kommunene? Hvordan har dette bidratt til å tydeliggjøre SPR?
8. Hvordan samarbeider dere med HFK/FMH i veiledning og kommunikasjon med kommunene?
9. Hvordan oppfattes SPR blant kommunene politikere/planleggere, befolkningen, utbyggere? Har de hørt om den? Hva skrives i avisene?

Funksjonell strandsone

1. I hvilken grad opplever du at arbeidet med kartlegging av funksjonell strandsone er et viktig og felles kunnskapsgrunnlag for planleggingen?
2. Hvordan knyttes FS til «annen byggegrense» i plan?
3. Hvordan knyttes funksjonell strandsone til hensynssone?
4. Forventer du en videre kartlegging av funksjonell strandsone i kommunene? Hvorfor/Hvorfor ikke?
5. I hvilken grad påvirkes planarbeidet av status som pilotregion for differensiert strandsoneforvaltning?

Samarbeid

1. I hvilken grad opplever du at aktørene i plansamarbeidet har like ambisjoner
2. Lykkes man i å oppnå de ambisjonene man har for plansamarbeidet?
3. I hvilken grad opplever du at aktørene i plansamarbeidet har like utgangspunkt mhp ressurser og kompetanse? Hva med planstatus og oppdatering til digitale krav?
4. I hvilken grad opplever du at man har blitt enige om felles mål og visjoner?
5. Har det oppstått noen uforutsette konsekvenser som følge av planarbeidet?
6. Hvordan opplever du arbeidet i ressurs/styringsgruppen?
7. Er det noe det er lett å bli enige om?
8. Hvem er det lett å bli enig med?
9. Hva ser du som samarbeidets styrker?
10. Hva ser du som svakheter?
11. Hvordan tror du det interkommunale samarbeidet og planen vil legge føringer for strandsoneplanlegging i regionen?
12. Kan planen ha virkninger i fylket ellers?



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no