



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015-2027) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø**

A study of the land-use element of the municipal  
master plan for Larvik (2015-2027)

- with focus on the handling of central  
governmental planning guidelines and older  
zoning plans in determining "other building  
limits" in the coastal zone

Sunniva Østvik Hage

Masteroppgave i By- og regionplanlegging



Til pappa, farfar og morfar.

**Per Hage**

(1957-2000)

**Sigmund Hage**

(1928-2002)

**Dagfinn Østvik**

(1920-2004)

Denne oppgaven er dedikert til dere.



## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på mitt 5-årige studieløp i naturforvaltning ved Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet våren og sommeren 2017. Oppgaven er også en del av prosjektet PlanCoast, som er et tverrfaglig forskningsprosjekt av kystsoneforvaltning, ledet av NMBU.

Gjennom studietiden har interessen for planlegging og juss blitt større og større. Jeg valgte derfor å kombinere planfag og juss i min masteroppgave, da jeg tidlig så at dette er fagfelt som absolutt bør kombineres med naturforvaltning.

I forbindelse med masteroppgaven, er det svært mange jeg ønsker å takke. Først og fremst min hovedveileder Knut Bjørn Stokke og biveileder Fredrik Holth for god veiledning. Jeg ønsker også å takke Stokke for muligheten til å skrive masteroppgave innenfor de fagfeltene jeg brenner mest for. Informantene i Larvik kommune, Vestfold fylkeskommune og hos fylkesmannen i Vestfold har vært avgjørende for oppgavens relevans og empiri. Tusen takk for deres bidrag og samarbeidsvilje. Mamma og Heidi må takkes for innspill og korrekturlesing.

Mamma, Siri, Adrian, mormor og farmor – takk for ubetinget støtte gjennom 26 år. Dere har alltid hatt troen på meg, selv når jeg ikke har hatt det selv. Min kjære Martin, takk for at du vil være min, for latter, middagslaging og for alle turene vi har gått sammen de siste 5 årene. Sammen utgjør dere mine klipper i livet. Dere er mye av årsaken til at jeg er der jeg er i dag.

Til slutt vil jeg takke alle studievennene jeg har fått i løpet av årene på Ås. Studietiden hadde ikke vært den samme uten dere. Minnene vi deler vil alltid være en viktig del av livet mitt, og jeg vil se tilbake på Ås-årene med stor glede og takknemlighet.

---

Sunniva Østvik Hage, Ås, 16.08.2017



## Sammendrag

Utbyggingspresset på arealene i strandsonen har vært økende i flere tiår og har særlig vært stort i områdene langs Oslofjorden. Nye tall fra SSB viser at presset på strandsonen langs Oslofjorden nå trolig har flatet ut, mens presset er økende i Hordaland. Plan- og bygningsloven av 2008 (pbl-2008), har strammet inn byggeforbudet i strandsonen for å forsøke og stanse den fortsettende nedbyggingen. En intensjon om en sterkere grad av planstyring ligger til grunn for den nye loven. Loven åpner for at man kan fastsette ”annen byggegrense” mot sjø, jf. pbl-2008 §1-8 tredje ledd. ”Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen” (SPR) fra 2011 har bidratt til en ytterligere presisering av ønsket utvikling i strandsonen og åpner også for en differensiering av byggeforbudet ved å dele landet inn i tre ulike soner. I forbindelse med det overnevnte er denne masteroppgaven en case-studie av Larvik kommune, som har tatt i bruk ”annen byggegrense”, jf. pbl-2008 §1-8 tredje ledd og differensieringen av byggeforbudet som SPR åpner for.

I forbindelse med en uttalelse fra Sivilombudsmannen i 2015, knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen, fremkom det at Sivilombudsmannen la til grunn en annen lovforståelse av forholdet mellom eldre planer og §1-8 andre og tredje ledd, enn den Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har lagt til grunn. KMD mente at eldre planer var unntatt pbl-2008 §1-8 annet ledd og tredje ledd. Sivilombudsmannen mente at dette var gal tolkning av pbl. Sivilombudsmannen mente at byggeforbudet i 100-meterssonen også gjelder for eldre reguleringsplaner. I kjølvannet av Sivilombudsmannens uttalelse, fremkom det at det mangler empiriske undersøkelser av problemstillingen, særlig i forhold til hvordan kommunene håndterer eldre planer i strandsonen ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Larvik kommune ligger i Vestfold fylke. I Vestfold er det laget en veileder for hvordan byggegrenser mot sjø skal fastsettes. En slik fremgangsmåte har manglet i både pbl og SPR. Vestfold fylkeskommune har også utarbeidet en regional kystsoneplan som skal bidra til en mer helhetlig og planstyrt planlegging i strandsonen, på tvers av kommunene i fylket. Oppgaven tar for seg hvordan Larvik kommune har håndtert byggeforbudet i 100-metersbeltet, SPR og eldre planer i strandsonen, i arbeidet med kommuneplanens arealdel (2015-2027). I studiet har det også vært sentralt å undersøke om det er oppnådd konsensus mellom kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen, når det gjelder Larviks fastsettelse av byggegrenser mot sjø. Kvalitativ metode er benyttet for å besvare oppgavens problemstillinger, hvor semistrukturerte intervjuer og dokumentstudier er benyttet.

Resultatene fra studien viser at det er konsensus mellom forvaltningsaktørene i Vestfold for hvordan en differensiert forvaltning av strandsonen, som SPR åpner for, skal utformes. Larvik kommune har trukket byggegrenser mot sjø, i tråd med veilederen, føringer fra fylkesmannen og regional kystsoneplan. Byggegrensene er aldri trukket lengre unna sjøen enn 100-meter. Gjennom regional plan og tilhørende veileder, har SPR blitt konkretisert og tatt aktivt i bruk i Larviks planarbeid. Intensjonen med planarbeidet er å ha skape et strengt skille mellom de områdene som ligger foran og bak byggegrensene mot sjø, i Larvik kommune. Ved fastsettelsen av byggegrenser, har det særlig blitt tatt hensyn til landskap og allmennhetens tilgang til

strandsonen. Hva slags hensyn som er tatt til naturverdier i strandsonen, er derimot mer uklart. Differensieringen av byggeforbudet vil trolig bidra til en mer helhetlig og planstyrt utvikling, i tråd med intensjonen med byggeforbudet i pbl-2008. Grunnet oppgavens omfang og kommuneplanens korte virketid, har ikke oppfølgingen av kommuneplanen blitt nærmere undersøkt.

Larvik kommune har flere eldre reguleringsplaner i strandsonen enn nye. Ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø er det ikke skilt mellom nye og eldre reguleringsplaner. Det er de samme prinsippene som ligger til grunn for hvordan byggegrensene er trukket i eldre og nye reguleringsplaner. Til tross for at de eldre planene ofte anses for å være foreldet eller å stride med kommuneplanens arealdel, er det ikke foretatt en opphevelse eller endring av disse planer i strandsonen. Kommunen har lagt inn en forrangsbestemmelse, som gjør at byggegrensene mot sjø i kommuneplanens arealdel går foran eldre reguleringsplaner. Slik er de eldre reguleringsplanene delvis satt ut av funksjon. De tre forvaltningsaktørene i Vestfold har hatt samme syn på hvordan eldre planer i strandsonen skal håndteres og har delt oppfatning med Sivilombudsmannen i forhold til håndteringen av disse planene.



## Abstract

The pressure on the coastal areas has increased in the last decades, due to development pressure from the humans. The coastal areas around the Oslo fjord has especially experienced particularly great pressure. New figures show that the development pressure on these coastal areas has probably plateaued in recent years numbers. The Planning and Building Act (2008) tightens the existing building ban. This is because it has been an urgent need to protect the last remaining untouched coastal areas within the 100-meters zone. An important aim with the Planning and Building Act is also to make the planning in the coastal zone more plan-governed. The law opens for determining "other building limits", cf. the Planning and Building Act § 1-8 second paragraph. In 2011 "the Central governmental planning guidelines for the coastal zone" was introduced. More specifically, these guidelines states how "other building limits" could be differentiated by dividing the Norwegian coast into three different zones, after the degree of development pressure. These thesis investigates one Norwegian municipality, Larvik, that has taken the legal provision about "other building limits" and the guidelines in the Central governmental planning guidelines, into use.

In 2015 the Parliamentary Ombudsman for Public Administration came with a statement regarding to how older zoning plans should be handled in the coastal zone. The Parliamentary Ombudsman had a different understanding than the Ministry of Local Government and Modernisation, according to how the older zoning plans should be handled for these plans. The Ministry's interpretation of the law was that older zoning plans were excepted from the prohibition pursuant. The Parliamentay Ombudsman disagreed in this understanding of the law. After the statement from the Ombudsman it became clear that it is a lack of empirical knowledge in this question. It is also needed to do empirical studies on how the municipalities handle older zoning plans in the revision of the master plan.

Larvik municipality is a part of Vestfold County. Vestfold County has made a guideline for how "other building limits" should be formed in the coastal zone. A guideline for this has been missing in Norway. Vestfold County Council has also recently made a regional master plan for the coastal zone. The aim for this plan is to make a more unified development in the coastal zone, across the different municipalities in Vestfold County. This thesis will investigate how Larvik has handled the prohibition pursuant, the Central governmental planning guidelines and older zoning plans in the coastal zone, during the revision of the land-use element in the municipal master plan for Larvik (2015-2027). Due to this, it will also be necessary to study the degree of consensus between Larvik municipality, the County Council and the County Governor for Larvik's approach. To resolve the research questions, qualitative methodology has been used. Within qualitative methodology, semi-structured interviews and document analysis is the selected methods.

The results show that it is consensus between the administrative levels (Larvik municipality, the County Council and the County Governor), for how the building limits in the coastal zone in Larvik is determined. The administrative levels are also unified in how the prohibition pursuant and the Central government planning guidelines should be interpreted. The guideline

for how “other building limits” should be formed in the coastal zone in Vestfold county, and the regional master plan, is now incorporated in the municipal master plan. In general, the differentiation of the prohibition pursuant is done in Larvik with respect to the guidelines from the administrative levels in Vestfold County. The County Council and the County Governor in Vestfold also follow these guidelines.

The building limits have never been drawn further away from the seashore than 100-meters. Larvik municipality intentions are now to separate strictly between the areas in front of and behind the building limit. Behind the building limit, development is possible. This is in line with the Planning and Building Act and the regional master plan. For older zoning plans, the building limits are drawn after the same directions as for new zoning plans. In the determination of the building limits, the consideration for landscape and public interests, have been the main focus. It is uncertain if the environmental responsibilities have been taken into account. If the planning has been more plan-governed, is according to my research, too early to conclude with.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Dedikasjon .....</b>	<b>i</b>
<b>Forord .....</b>	<b>iii</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>v</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>vii</b>
<b>Figurliste .....</b>	<b>xi</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Presentasjon av oppgaven.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Historisk tilbakeblikk på utviklingen i strandsonen .....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Problemstillinger .....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Avgrensninger og presiseringer .....</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Oppgavens oppbygning.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Juridisk rammeverk .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Relevante lovbestemmelser fra plan – og bygningsloven av 2008.....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Regional og kommunal planlegging .....	7
2.1.2 Medvirkning.....	8
<b>2.2 Strandoneplanlegging etter plan – og bygningsloven av 2008 .....</b>	<b>8</b>
2.2.1 § 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag .....	8
2.2.2 § 34-2 fjerde ledd ”Overgangsbestemmelser til plandelen” .....	10
<b>2.3 Statlige planretningslinjer for strandoneplanleggingen.....</b>	<b>10</b>
2.3.1 Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark.....	10
2.3.2 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen .....	11
2.3.3 Rettslig virkning av SPR versus areal- og reguleringsplaner .....	12
<b>3 Eksisterende forskning .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Kritikk av tidligere utbyggingspraksis i strandsonen .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Eksisterende forskning på pbl-2008 og SPR.....</b>	<b>14</b>
3.2.1 Relevante masteroppgaver .....	14
3.2.2 Evalueringer av SPR .....	15
<b>3.3 Forskning knyttet til eldre reguleringsplaner i strandsonen.....</b>	<b>15</b>
<b>4 Planleggingsteori.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1 Instrumentell planleggingsteori .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 Kommunikativ planleggingsteori.....</b>	<b>18</b>
4.2.1 Deliberativ planlegging .....	19
<b>4.3 Kritikken av kommunikativ planlegging .....</b>	<b>20</b>
4.3.1 Foucaults kritikk .....	20
4.3.2 Kritikk inspirert av Chantal Mouffe.....	20
4.3.3 Pløgers kritikk av den kommunikative rasjonaliteten .....	21
<b>5 Metode.....</b>	<b>23</b>

<b>5.1</b>	<b>Valg og beskrivelse av metode.....</b>	<b>23</b>
<b>5.2</b>	<b>Valg av caseområde.....</b>	<b>23</b>
<b>5.3</b>	<b>Metoder for datainnsamling.....</b>	<b>24</b>
5.3.1	Dokumentanalyse.....	25
5.3.2	Semistrukturerte intervjuer .....	25
<b>5.4</b>	<b>Reliabilitet og validitet .....</b>	<b>26</b>
<b>5.5</b>	<b>Feilkilder .....</b>	<b>26</b>
<b>5.6</b>	<b>Etiske avveininger .....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Områdebeskrivelse .....</b>	<b>29</b>
<b>6.1</b>	<b>Om Vestfold .....</b>	<b>29</b>
<b>6.2</b>	<b>Larvik kommune .....</b>	<b>30</b>
<b>7</b>	<b>Empirisk del .....</b>	<b>31</b>
<b>7.1</b>	<b>Regional plan for kystsonen og veileder for fastsetting av byggegrenser i Vestfold ....</b>	<b>31</b>
<b>7.2</b>	<b>Rullering av kommuneplanens arealdel 2015 – 2027.....</b>	<b>33</b>
<b>7.3</b>	<b>Fastsettelse av byggegrenser mot sjø .....</b>	<b>34</b>
7.3.1	Tolkning og bruk av rettsregler og statlige føringer i Vestfold .....	34
7.3.2	Overordnede prinsipper for fastsettelsen av byggegrense mot sjø i Vestfold.....	35
7.3.3	Grunnprinsipper for hvordan byggegrenser mot sjø er fastsatt i Larvik kommune.....	37
7.3.4	Eksempler på hvordan byggegrenser mot sjø er trukket.....	39
7.3.5	Virkning av byggegrensene i sone III .....	41
<b>7.4</b>	<b>Eldre reguleringsplaner i strandsonen .....</b>	<b>41</b>
7.4.1	Føringer for håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen i Vestfold .....	41
7.4.2	Hvordan mener forvaltningsaktørene at eldre planer i strandsonen skal håndteres? .....	43
7.4.3	Debatten om håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen .....	44
7.4.4	Larviks håndtering av eldre planer i strandsonen .....	46
<b>7.5</b>	<b>I hvilken grad er konsensus oppnådd mellom forvaltningsaktørene? .....</b>	<b>48</b>
7.5.1	Fylkesmannens syn .....	48
7.5.2	Fylkeskommunens syn.....	50
7.5.3	Kommunens syn.....	51
7.5.4	Ny praksis i strandsoneforvaltningen som følge av regional kystsoneplan og veileder? .....	52
<b>8</b>	<b>Diskusjon .....</b>	<b>53</b>
<b>8.1</b>	<b>Fastsettelse av byggegrenser mot sjø i Larvik kommune .....</b>	<b>53</b>
<b>8.2</b>	<b>Eldre reguleringsplaner i strandsonen .....</b>	<b>57</b>
<b>8.3</b>	<b>Konsensus om håndteringen av SPR og eldre reguleringsplaner? .....</b>	<b>61</b>
<b>8.4</b>	<b>Besvarelse av hovedproblemstilling og konklusjon.....</b>	<b>65</b>
<b>9</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>Referanser.....</b>	<b>73</b>
<b>11</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>77</b>

## Figurliste

Figur 1: Kart over Vestfold fylke. Kilde:(Google maps 2017).....	29
Figur 2: Kart over Larvik kommune. Kilde: (Kommunekart 2017).....	30
Figur 3 og figur 4: Illustrasjoner fra veilederen for hvordan allmennhetens tilgang til sjøen og grøntområder langs sjø kan sikres. Kilde: (Vestfold fylkeskommune 2014c).....	37
Figur 5: Kartutsnittet viser hvordan byggegrenser er trukket i områder som i reguleringsplan er regulert til fritidsbebyggelse (oransje områder). Blå stiplet linje er 100-meterslinjen, og grå stiplet strek viser byggegrenser mot sjø. Byggegrensene er dessverre vanskelig å se i kommunens kartutsnitt. Kilde: (Larvik kommune 2016c). ....	39
Figur 6: Kartutsnittet viser inntegnede byggegrenser i områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til fritidsbebyggelse. Blå linje er 100-metersgrensen, og grå linje viser nye byggegrenser. Byggegrensene er dessverre vanskelig å se i kommunens kartutsnitt. Kilde: (Larvik kommune 2016c). ....	40
Figur 7: Grå stiplet linje viser byggegrense rundt småbåthavn. Blå stiplet linje er 100-meterslinjen. Legg merke til at byggegrensen er trukket i sjø. Kilde: (Larvik kommune 2016c). ....	41
Figur 8: Kartutsnittet viser reguleringsplanen ”Lerungsand” fra 1985. Dette er et eksempel på en eldre reguleringsplan. Kilde: søk i kommunens kartdatabaser. ....	47
Figur 9: Kartutsnittet viser 100-meterslinjen (rød stiplet linje) og nye byggegrenser (turkis stiplet linje). Byggegrensene er dessverre vanskelig å se. Hyttene som ligger mellom sjø og byggegrense, har byggeforbud. Byggegrense mot sjø er fastsatt etter samme prinsipper som for nye planer. Kilde: søk i kommunens kartdatabaser.....	47
Figur 10: Del av en gammel reguleringsplan ”Ula” vedtatt i 1980. Planen har et delt reguleringsformål: byggeområde for bolig (gult) og byggeområde for fritidsbebyggelse (oransje). Rød strek viser tomtegrensen. Kilde: (Larvik kommune 2015b). ....	48
Figur 11: Dagens kommuneplan viser at det samme området på Ula er avsatt til grønnstruktur i arealdelen. Lys grå stiplet linje kan ses øverst til høyre i kartet. Dette er deler av kommunens fastsatte byggegrense. Kilde: (Larvik kommune 2015b). ....	48



# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av oppgaven

Denne masteroppgaven omhandler strandsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven av 2008 (pbl-2008). Her skal håndteringen av byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl-2008 §1-8 annet ledd, undersøkes i Larvik kommune i Vestfold. Vestfold fylkeskommune vedtok i 2014 en regional kystsoneplan (Vestfold fylkeskommune 2014a). Denne planen skal legges til grunn for kommunal planlegging og inneholder en rekke føringer med høy detaljeringsgrad for ønsket utvikling i strandsonen. Fastsettelse av ”annen byggegrense”, jf. pbl-2008 §1-8 tredje ledd, er sentralt i denne planen. Det ble i Vestfold også utarbeidet en veileder for hvordan byggegrenser mot sjø skulle fastsettes, da en fremgangsmåte for hvordan dette skulle gjøres manglet (Vestfold fylkeskommune 2014c). Larvik kommune startet i samme tidsperiode arbeidet med å rullere sin kommuneplan.

I februar 2015 kom Sivilombudsmannen med en interessant uttalelse (Sivilombudsmannen 2015). Uttalelsen omhandlet håndtering av eldre reguleringsplaner<sup>1</sup> i strandsonen. Sivilombudsmannens syn var at pbl-2008 § 1-8 annet og tredje ledd, også skal gjelde for eldre reguleringsplaner i strandsonen. Dette var ikke i tråd med det synet Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) la til grunn i sin lovforståelse. KMD mente at eldre planer skulle være unntatt byggeforbudet i strandsonen. Det ble derfor nødvendig å avklare hvordan byggeforbudet skulle håndteres i forbindelse med eldre reguleringsplaner i strandsonen. Som følge av de ulike lovforståelsene, oppstod det en debatt mellom KMD og forskere ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), om hvordan kommunene i dag håndterer slike eldre planer. Forskere ved NMBU påpekte blant annet at KMD ikke hadde gjort noen undersøkelse av konsekvensene av sin lovforståelse (Holth & Winge 2015). Det ble også påpekt at det manglet empiriske studier av denne konkrete problemstillingen (ibid.). Denne oppgaven skal bidra til dette, ved å undersøke håndtering av eldre planer i strandsonen i Larvik kommune.

De to forgående avsnittene danner utgangspunktet for oppgaven, hvor håndtering av byggeforbudet, fastsettelse av ”annen byggegrense” og eldre planer i strandsonen skal studeres nærmere i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel i Larvik kommune. Regional kystsoneplan og veileder for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, utarbeidet på regionalt nivå i Vestfold, vil her være sentralt. For å øke kunnskapen rundt forvaltning i strandsonen, er det opprettet et forskningsprosjekt ledet av NMBU med navn ”PlanCoast”<sup>2</sup>. Her skal *”forvaltning og planlegging av arealer og rettigheter i kystsonen”* studeres nærmere (Høgskolen i Oslo og Akershus 2017). Denne oppgaven er en del av dette prosjektet.

---

<sup>1</sup> Med *eldre reguleringsplaner* menes planer vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985 eller tidligere lover (definisjon gjort av Holth og Winge) (Holth & Winge 2014).

<sup>2</sup> PlanCoast står for ”Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and Structural Challenges” (prosjekt nr. 255772), som er finansiert av Norges forskningsråd og ledet av NMBU. Prosjektets varighet er fra 2016-2019.

## 1.2 Historisk tilbakeblikk på utviklingen i strandsonen

I perioden fra ca. 1350 og frem til 1950-tallet, ble den kystkulturen vi fortsatt finner i Norge, skapt. Det har de siste 60 årene vært en særlig sterk utvikling i, og nedbygging av, strandsonen. Dette truer både kystkulturen og naturverdiene i disse områdene (Vestfold fylkeskommune 2014a). Nesten 1/3 av Norges kystareal er i dag så påvirket av mennesker at det ikke lenger anses som tilgjengelig for allmennheten (Statistisk sentralbyrå 2016). Presset har særlig vært sterkt på landområdene langs Oslofjorden og Aust-Agder, men det er et økende press i resten av landet (ibid.).

Som følge av den økende nedbyggingen av strandsonen, fikk Norge et midlertidig byggeforbud i deler av strandsonen i 1954 (Ot.prp. nr. 5 (1954)). Dette byggeforbudet gjaldt ikke strandsonen generelt, men ga mulighet for å nedlegge byggeforbud på avgrensede områder i byer og tettsteder (Harvold et al. 2015; Myklebust 2016). Den første loven som tok for seg bygging i strandsonen og som nedla et generelt byggeforbud for hele landet, kom i 1965 og var en midlertidig strandlov. Likevel kunne byggeforbudet settes til side ved en rekke forhold slik som for landbruks- eller fisketiltak. Byggeforbudet gjaldt heller ikke for tettbygde områder. Denne loven ble gjort permanent i 1971 og fikk navnet ”strandplanloven” (Myklebust 2016). Det var altså ikke nedfelt noe byggeforbud i strandsonen i bygningsloven av 1965. Dette var fordi det var en etablert tankegang at sektorlover, slik som naturvern og styring av utvikling, skulle holdes adskilt (ibid.). Likevel ble tankene om en helhetlig planlegging for bruk og vern gradvis etablert, og i 1985 ble strandplanlovens bestemmelser tatt inn i plan og bygningsloven av 1985 (pbl-1985) (Harvold et al. 2015; Myklebust 2016). Slik ble det poengtert at strandsonenplanlegging og byggeforbudet i 100-metersbeltet, var en viktig del av kommunenes planansvar (Harvold et al. 2015). Til tross for at pbl-1985 skulle legge til grunn en streng dispensasjonspraksis, har ikke dette redusert nedbyggingen av strandsonen, og i 2008 ble byggeforbudet ytterligere innstrammet i ny pbl (ibid.). Byggeforbudet ble her utvidet til å også gjelde for tettbygde strøk og for regulerte områder. Det ble viktig å sikre en sterkere planstyring (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I pbl-2008 § 1-8 tredje ledd åpnes det for at byggeforbudet kan settes til side ved å ta i bruk ”annen byggegrense” som er nytt i pbl-2008. Som følge av dette, kom ”Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen” (les; SPR) i 2011. Dette fordi det var store geografiske forskjeller i håndtering av byggeforbudet og for hvordan ”annen byggegrense” ble fastsatt. SPR har bidratt til en ytterligere presisering av ønsket utvikling i strandsonen, og den åpner for en differensiering av byggeforbudet.

Til tross for ulike former for byggeforbud de siste 60 årene, har ikke dette redusert nedbyggingen av strandsonen (Pedersen et al. 2010; Statistisk sentralbyrå 2016). I boken *Norsk natur – farvel?* kommer det frem at hovedårsaken til nedbyggingen av strandsonen har vært hyttebygging, og dette støttes også av SSBs undersøkelser (Nilssen 2010; Statistisk sentralbyrå 2016). Nye tall fra SSB viser likevel at nedbyggingen skjer langsommere enn før. Dette gjelder riktignok ikke for byggingen av helårsboliger (Statistisk sentralbyrå 2016).



### 1.3 Problemstillinger

I utformingen av hovedproblemstillingen var det viktig å utarbeide en problemstilling som kunne belyse dagens strandsonerplanlegging i et utvalgt caseområde mer generelt, men som også kunne gå inn i bruken av eldre reguleringsplaner mer spesifikt. Siden SPR utdyper og legger rammer for byggeforbudet i pbl, var det viktig å inkludere SPR i oppgaven. Derfor har både §1-8 i pbl-2008 og SPR blitt tatt inn i hovedproblemstillingen.

Underproblemstillingene fungerer som verktøy for å belyse hovedproblemstillingen og avgrensene også oppgavens omfang. Underproblemstilling 1, 2 og 3 omhandler kommunens forvaltningspraksis i strandsonen på ulike måter. Underproblemstilling 4 er i tillegg til dette, forankret i planteori. Grad av konsensus i planprosessene skal her undersøkes. Med bakgrunn i det overnevnte har jeg utformet følgende hovedproblemstilling:

#### **Hvordan ble byggeforbudet i 100-metersbeltet (pbl-2008 § 1-8 annet ledd), SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen håndtert i arbeidet med kommuneplanens arealdel (2015-2027) for Larvik kommune?**

For å besvare og avgrense hovedproblemstillingen, har jeg utarbeidet følgende underproblemstillinger:

##### **Underproblemstilling 1:**

*Hvilke kriterier brukte kommunen ved fastsettelse av byggegrense mot sjø?*

I underproblemstilling 1 vil jeg ta for meg hvordan kommunen har gått frem for å fastsette byggegrenser mot sjø, jf. pbl-2008 § 1-8 tredje ledd, i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Er SPR, den regionale kystsonerplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrense mot sjø, blitt fulgt opp? Vurderinger som lå til grunn for fastsettelsen av byggegrense mot sjø, er også sentrale. Dette gjelder særlig for de føringer som fylkesmannen i Vestfold har lagt til grunn for den regionale og den kommunale planprosessen.

##### **Underproblemstilling 2:**

*Hvordan forholdt kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen seg til eldre reguleringsplaner i strandsonen i arbeidet med Larviks kommuneplan?*

I underproblemstilling 2 vil jeg se nærmere på hvordan Larvik kommune forholdt seg til eldre reguleringsplaner i arbeidet med kommuneplanens arealdel. For å vise dette, må også synet som fylkeskommunen og fylkesmannen i Vestfold har hatt på tematikken, presenteres. I tillegg er et relevant spørsmål for denne underproblemstillingen, om forvaltningsaktørene har hatt en lik forståelse knyttet til håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen. Et annet spørsmål er om man har hatt et bevisst forhold til håndtering av eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet?

Er den forståelsen som er lagt til grunn i Larvik kommune, Vestfold fylkeskommune og hos fylkesmannen i Vestfold, i tråd med de nasjonale føringene for håndtering av eldre planer i strandsonen? Formuleringen i SPR om at ”Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s.6), er særlig sentral. Hvordan blir dette fulgt opp?

### **Underproblemstilling 3:**

*Hvordan har forvaltningsaktørene forholdt seg til debatten om eldre reguleringsplaner i strandsonen?*

I denne underproblemstillingen vil jeg se nærmere på om forvaltningsaktørene (kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen) har tatt stilling til problemstillingene som oppstod i kjølvannet av Sivilombudsmannens uttalelse i 2015, knyttet til håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen.

### **Underproblemstilling 4:**

*I hvilken grad har man gjennom den regionale og kommunale planprosessen oppnådd konsensus mellom forvaltningsaktørene om håndteringen av SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen?*

I denne underproblemstillingen vil jeg belyse i hvilken grad konsensus er oppnådd mellom forvaltningsaktørene når det kommer til håndtering av SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen gjennom den regionale og den kommunale planprosessen. Jeg vil også se nærmere på samarbeidet mellom forvaltningsaktørene. Planteori er sentralt for denne problemstillingen.

## **1.4 Avgrensninger og presiseringer**

Masteroppgaven vil både ha en juridisk og en planfaglig forankring. Av lovverk er det pbl-2008 som er sentralt, og det er kun denne loven som blir benyttet i oppgaven. Dette fordi det er planlegging som er i fokus. Selv om strandsonerplanlegging også har forankring i lover som friluftsløven og naturmangfoldloven, har det vært nødvendig å gjøre en tydelig avgrensning av oppgaven på dette området.

Det hadde vært interessant å undersøke konkrete byggesaker i kommunen og eventuelt hvilke vurderinger som ligger til grunn i byggesaker knyttet til eldre reguleringsplaner, men dette ville krevd et større antall informanter og gjort feltarbeidet langt mer omfattende enn hva som er oppgavens omfang. Byggesaksbehandling er derfor utelatt i oppgaven. Jeg har av samme grunn heller ikke undersøkt dispensasjonspraksisen i strandsonen i Larvik kommune.

Når det gjelder planteorien jeg vil benytte, er det nødvendig å komme med en presisering i forhold til bruken av denne. Medvirkning etter pbl-2008 og ”kommunikativ planlegging” brukes ofte for å vise hvordan forvaltningsaktører og myndigheter skal involvere innbyggerne

og andre interessenter i planlegging, og hvordan dette kan skape forståelse og forankring i planleggingen. Jeg vil i denne oppgaven bruke medvirkning etter pbl-2008 og relevant planteori for å se på hvordan planleggingen fungerer mellom forvaltningsaktørene i Vestfold. Hvordan innbyggerne, grunneiere og interessegrupper inkluderes i medvirkning og planlegging, blir altså utenfor oppgavens problemstilling.

I oppgaven referer jeg til ”den regionale” og ”den kommunale planprosessen”. Med ”*den regionale planprosessen*” mener jeg arbeidet med veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø og arbeidet med den regionale kystzoneplanen i Vestfold. Med ”*den kommunale planprosessen*” mener jeg rulleringen av kommuneplanens arealdel i perioden 2013-2016 hvor byggegrenser mot sjø ble fastsatt.

Jeg bruker begrepene ”*regional plan*” og ”*regional kystzoneplan*” i oppgaven. Dette er for å skape språklig variasjon. I begge tilfeller er det snakk om *Den regionale planen for kystsonen i Vestfold*. Jeg bruker også ofte benevnelsen ”*veilederen*” når jeg refererer til *Veileder for fastsettelse av byggegrenser mot sjø i Vestfold*. Dette er også for å skape språklig variasjon og fungerer også som en forkortelse.

”*Forvaltningsaktører*” er et begrep som jeg i denne oppgavens sammenheng bruker som et samlebegrep for fylkesmannen i Vestfold, Vestfold fylkeskommune og Larvik kommune.

I oppgaven benyttes begrepet ”*strandsonen*”. Med dette begrepet menes ”*de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig*” (Regjeringen 2011 s.8). Dette begrepet er i denne oppgaven sammenfallende med 100-meterslinjen. Kystsonebegrepet er for ryddighetens skyld utelatt i denne sammenheng.

Siteringer er i oppgaven markert i kursiv. Lengre sitater er i tillegg markert med inntrykk.

## 1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er inndelt i 9 hovedkapitler. Kapittel 2 forankrer problemstillingen til juridisk teori. Relevante lovbestemmelser og retningslinjer blir her presentert. I kapittel 3 presenteres relevant forskning i forbindelse med strandsonoplanlegging, og i kapittel 4 blir relevante teoretiske planleggingsperspektiver presentert. Metodekapittelet (kapittel 5) presenterer metode og valg av caseområde. Områdebeskrivelse presenteres i kapittel 6. I empirikapittelet (kapittel 7) presenteres relevante funn fra feltarbeidet og gjennomgangen av plandokumenter. I diskusjonen (kapittel 8) drøftes empiri opp mot teorigrunnlaget presentert i kapittel 2, 3 og 4. Diskusjonen er inndelt etter underproblemstillingene. I kapittel 8.4 sammenstilles drøftingen av underproblemstillingene for å besvare hovedproblemstillingen. Besvarelsen av hovedproblemstillingen i kapittel 8.4 vil slik også fungere som en konklusjon. Kapittel 9 inneholder en kort avslutning og forslag til videre forskning.



## 2 Juridisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg presentere gjeldende lovbestemmelser, retningslinjer og føringer som er viktige for strandsonoplanlegging og denne oppgavens tematikk. Før jeg går nærmere inn på de lovbestemmelser som gjelder i strandsonen og retningslinjer for strandsonoplanlegging, vil jeg presentere relevante lovbestemmelser knyttet til planlegging etter pbl.

### 2.1 Relevante lovbestemmelser fra plan – og bygningsloven av 2008

Pbl-2008 er et av de viktigste verktøyene for å bestemme fremtidig bruk og vern av arealer. Pbl er en sektorovergripende lov som skal samordne de ulike forvaltningsaktørenes oppgaver (Bugge 2011; Pedersen et al. 2010; Plan- og bygningsloven 2008). Kommunene og fylkeskommunene må blant annet lage planer for å kunne fastsette mål for samfunnsplanleggingen. Planer fungerer derfor som et styringsverktøy for planlegging, og arealplaner er her særlig viktige (Bugge 2011).

Selv om det er kommunestyret som vedtar arealplaner og som har ansvar for den kommunale planleggingen, vil ikke dette si at statlige myndigheter ikke er en del av den kommunale planprosessen. I pbl-2008 § 3-4 annet ledd fremkommer det at Kongen (regjeringen) har ”(...) ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på nasjonalt nivå”. Dette vil si at regjeringen og departementene har ansvar for å påse at fylkeskommunene og kommunene følger opp nasjonale vedtak (Bugge 2011), slik som SPR. Ofte delegerer departementene dette arbeidet til fylkesmannen (Pedersen et al. 2010).

#### 2.1.1 Regional og kommunal planlegging

Den regionale planleggingen er forankret i pbl-2008 del 2 (plandelen). Kapittel 8 omhandler ”regional plan og bestemmelse”. Regional planstrategi utarbeides i hver valgperiode i samarbeid med blant annet statlig og kommunalt nivå. Regionale planer er planer som utdyper oppgaver som fremgår av planstrategien. Disse regionale planene kan gjelde hele fylket eller et avgrenset samfunnsområde, slik som strandsonen. Det er fylkestinget som vedtar de regionale planene. Disse er ikke juridisk bindende, men skal likevel legges til grunn i kommunal og statlig planlegging, jf. pbl-2008 §8-2. Vestfold fylkeskommune har vedtatt en slik regional plan for strandsonen, se kapittel 7.

Kommuneplanen er en sektorovergripende plan som består av en arealdel og en samfunnsdel. I denne oppgaven er det som tidligere nevnt arealdelen som er relevant. Kommuneplanen skal være forankret i nasjonale forventinger (§ 6-1 i pbl-2008), statlige planretningslinjer (§ 6-2 i pbl-2008)) og regionale føringer (slik som regional plan) (Bugge 2011).

Intensjonen i pbl er at reguleringsplaner er i tråd med arealdelen, og reguleringsplaner er dermed også juridisk bindende på samme måten som kommuneplanens arealdel (Bugge 2011). Dersom det er motstrid mellom kommuneplanen og reguleringsplan, er det nyeste vedtatte plan

som er gjeldende ”(...) med mindre annet er fastsatt i den nye planen (...)”, jf. pbl-2008 §1-5. Dette vil altså si at kommunen selv kan fastsette egne bestemmelser om hvordan motstridende planer skal håndteres. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner angir disponeringen av kommunens arealer for fremtiden, men reguleringsplaner revideres sjeldnere enn kommuneplanens arealdel som skal vurderes med henhold til rullering hvert fjerde år (Bugge 2011). Grunnene til dette er at reguleringsplanene er mer detaljerte, har grundigere saksbehandling og skal skape mer forutsigbarhet (ibid.).

Kapittel 11 i pbl-2008 inneholder arealformål til kommuneplanen. Det kan gis ulike bestemmelser til disse formålene. Arealdelens arealformål for et område er retningsgivende for reguleringsplanenes detaljregulering. Kapittel 12 i pbl-2008 gjelder reguleringsplaner. For reguleringsplanene er utformingen av reguleringsformål og -bestemmelser mer detaljert enn for kommuneplanen (Bugge 2011). Pbl-1985 hadde færre muligheter til å fastsette bestemmelser, og å sette vilkår, enn det pbl-2008 har. I den nye loven er det også et større fokus på å se saker i sammenheng (Bugge 2011; Pedersen et al. 2010).

Likevel kan kommunen tillate tiltak som strider mot planen gjennom dispensasjoner, jf. pbl-2008 § 19-2, første ledd, eller ved å oppheve en reguleringsplan og omregulere arealet med nytt arealformål (Bugge 2011). For å endre eller oppheve reguleringsplaner, må kommunen ha en god begrunnelse. Ved ”(...)endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeidelse av ny plan”, jf. pbl-2008 §12-14 første ledd.

### 2.1.2 Medvirkning

Et av hovedformålene med prosessreglene i pbl-2008 er å sikre medvirkning og bred involvering av ”(...) alle berørte interesser og myndigheter”, jf. pbl-2008 § 1-1 tredje ledd. Loven setter altså vilkår om at kommunene, fylkene og staten utfører samordnet planlegging (Amdam 2012). Kravet om medvirkning er videre utdypet i kapittel 5 i pbl-2008. I kapittel 11 §§11-12 til 11-17 blir mulighetene for medvirkning i kommuneplanens planprosess stadfestet.

## 2.2 Strandsoneplanlegging etter plan – og bygningsloven av 2008

### 2.2.1 § 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

Byggeforbudet var i pbl-1985 nedfelt i §17-2 mens det i pbl-2008 er nedfelt i §1-8. I lovforarbeidene til pbl-2008 fremkommer det at §1-8 skal videreføre og innskjerpe byggeforbudet i strandsonen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I første ledd fremkommer det at byggeforbudet i strandsonen gjelder for et belte på 100-meter langs sjøen, og det skal i denne sonen tas særlige hensyn til natur- og kulturmiljø og allmennhetens interesser. I områder som opplever et sterkt utbyggingspress vil det derfor være særlig viktig å hindre utbygging. Forbudet gjelder nå også for endringer på eksisterende bygninger (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). §1-8 andre ledd presiserer at byggeforbudet gjelder for samme tiltak som blir presentert i §1-6 første

ledd slik som ”*oppføring, riving, endring, (...), endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*”.

Byggeforbudet etter pbl-1985 gjaldt som tidligere nevnt ikke for områder som var underlagt reguleringsplan (Plan- og bygningsloven 1985 § 119). Her anga reguleringsplanen den arealutnyttelsen som var tillatt for området (Pedersen et al. 2010). Forbudet gjaldt heller ikke for arealer som var angitt som spredtbygde områder i kommuneplanens arealdel. Disse unntakene fra byggeforbudet er ikke videreført i pbl-2008.

Til tross for et generelt byggeforbud i strandsonen, så kan dette i pbl-2008 ”*(...) fravikes gjennom planer (...)*” (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.175). Dette er både en videreføring, og også en innstramming, av tidligere unntaksregel i pbl-1985, jf. pbl-1985 §17-2 andre ledd. I pbl-1985 var det ikke nedfelt et slikt plankrav (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Det skal nå enten i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplanen være fastsatt en ”annen byggegrense” (byggegrense mot sjø) for at byggeforbudet etter §1-8 skal bortfalle. I pbl-2008 inngår byggegrense mot sjø normalt i reguleringsplaner (Miljøverndepartementet 2009; Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I planer som kun ”*(...) angir arealbruk til byggeformål, vil byggeforbudet i 100-metersbeltet fortsatt gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt*”(Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.177). Denne bestemmelsen gjelder også for arealer som er avsatt til LNF-område med spredt bebyggelse, i motsetning til pbl-1985. Verken loven eller lovforarbeidene går nærmere inn på hvordan en slik ”annen byggegrense” skal fastsettes. Det fremheves også at utbygging i strandsonen skal skje som følge av konkrete vurderinger i henhold til planer og retningslinjer som gjelder for strandsonenplanleggingen (Miljøverndepartementet 2009; Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). RPR-O og SPR er eksempler på slike retningslinjer og supplerer også byggeforbudet i §1- 8 (Pedersen et al. 2010). Disse vil derfor utdypes i kapittel 2.3. Dersom utbygging i strandsonen differensieres og er i tråd med planer og retningslinjer, vil det fortsatt være mulig med utvikling i strandsonen, både i form av bosetting og næring. En slik planstyrt utvikling vil føre til at bygging i strandsonen gjøres etter konkrete og helhetlige vurderinger og ikke enkeltvis gjennom dispensasjoner (Tyrén 2010).

I forbindelse med eldre reguleringsplaner står det i lovforarbeidene at disse skaper ”*en del uheldig utbygging*” (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.30) dersom disse gjennomføres. Det står også at kommunene har et ansvar for å revidere planer som strider mot nasjonale eller regionale retningslinjer (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I tillegg vil de fleste utbygginger i strandsonen kreve reguleringsplan etter den nye loven, jf. § 1-8 tredje ledd (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I Tyrén (2010) fremkommer det også at eldre reguleringsplaner som ikke er utført, bør vurderes opphevet dersom de ikke er i tråd med bestemmelsene i kommuneplanen.

## 2.2.2 § 34-2 fjerde ledd ”Overgangsbestemmelser til plandelen”

I pbl-2008 § 34-2 fjerde ledd finner vi en relevant bestemmelse for denne oppgaven:

*”Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov”.*

Dette er en generell bestemmelse, og det har vært stilt spørsmål til om denne bestemmelsen gjelder foran byggeforbudet i §1-8. Dersom bestemmelsen tolkes ordrett, så vil eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet gjelde frem til de blir endret eller opphevet. Denne generelle bestemmelsen er vanskelig å kombinere med kravet som oppstilles i §1-8 tredje ledd, hvor det fremkommer at planer innenfor 100-metersbeltet må ha fastsatt ”annen byggegrense” for å være gjeldene. Verken loven eller forarbeidene belyser eksplisitt hvordan disse to bestemmelsene skal kombineres. Dette var en viktig del av debatten som har pågått mellom forskere ved NMBU og KMD i kjølvannet av Sivilombudsmannens uttalelse fra februar 2015. Her uttalte Sivilombudsmannen at overgangsbestemmelsen i pbl-2008 §34-2 fjerde ledd ikke gjelder for eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet. KMD mente på sin side at bestemmelsen også gjelder for disse reguleringsplanene. Forskere ved NMBU støttet Sivilombudsmannens syn (Holth & Winge 2014; Holth & Winge 2015). For å få en endelig avklaring i spørsmålet, utarbeidet KMD et lovforslag som ville stadfeste deres syn og også avklare §34-2 fjerde ledd. Det ble derfor i Prop. 149 L (2015-2016) foreslått å legge til en setning på slutten av §34-2 fjerde ledd:

*” Dette gjelder også planer i 100-metersbeltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. §1-8 tredje ledd” (Prop. 149 L (2015 - 2016) s.60).*

Dette ble nedstemt i Stortingets behandling av lovforslaget Lovvedtak 56 (2016-2017). Dermed ble det slått fast at *”byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen vil gjelde for byggeområder avsatt i tidligere vedtatte planer dersom det ikke er fastsatt byggegrense”* (Regjeringen 2017). Overgangsbestemmelsen i §34-2 gjelder altså ikke foran §1-8 andre og tredje ledd.

## 2.3 Statlige planretningslinjer for strandsonerplanleggingen

### 2.3.1 Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark

RPR-O er hjemlet i pbl-1985 §17-1 første ledd og ble vedtatt i 1993. Retningslinjen gjaldt for Oslofjordregionen. RPR-O slår fast at strandsonen langs Oslofjorden er en nasjonal interesse, og retningslinjene må legges til grunn i saksbehandling og planlegging i strandsonen. Hovedfokuset i RPR-O er at det i strandsonen skal være en bærekraftig utvikling og at man her må hindre nedbygging av strandsonen. Bygging som blant annet reduserer naturverdier og rekreasjonsverdier, bør ikke finne sted. Nye fritidshus eller vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus bør unngås (Pedersen et al. 2010). Denne retningslinjen gjelder ikke kun for 100-metersbeltet, men det kunne også tegnes inn en strandsonегrense nærmere eller lengre unna



enn 100 meter (Harvold et al. 2015; Pedersen et al. 2010). RPR-O gjaldt for kyst- og sjøområder i RPR-sonen. På land gjaldt dette byggeområder, byområder og strandsone. I sjøen gjaldt den for øyer, holmer og skjær. På slutten av 1990-tallet kom det frem at pbl-1985 og RPR-O ikke hadde hatt tilstrekkelig virkning på utbyggingspraksisen i strandsonen (Pedersen et al. 2010). Dette ble tatt tak i, i pbl-2008. I dag er RPR-O tatt inn i SPR, se kap. 2.3.2.

### 2.3.2 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

SPR har forankring i §6-2 i pbl-2008. Denne paragrafen åpner for at Kongen (regjeringen) kan utarbeide slike statlige planretningslinjer. SPR ble utarbeidet i 2011 for å "(...) tydeliggjøre nasjonal politikk i 100-metersbeltet langs sjøen" (Harvold et al. 2015 s. 11). Det var da et behov for å utdype pbls § 1-8 annet og tredje ledd. Både kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen skal legge slike statlige planretningslinjer til grunn i sitt arbeid og i sine arbeidsområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011; Pedersen et al. 2010).

SPR åpner blant annet for en geografisk differensiering av byggeforbudet. En slik differensiering ble laget fordi kystkommunene opplever ulikt utbyggingspress og har et ulikt naturgrunnlag. Landets strandsone deles inn i tre ulike geografiske soner med ulike bestemmelser knyttet til seg, avhengig av hvor i landet man er (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011). Sone 1 (kapittel 5 i SPR) gjelder for de områdene som opplever størst utbyggingspress. I denne sonen finner vi alle kystkommunene i Oslofjorden, blant annet Vestfoldkommunene. I sone 2 (kapittel 6 i SPR) er det de resterende kommunene hvor presset er stort, blant annet faller alle kommuner i Aust- og Vest-Agder inn i sone 2. Det samme gjør flere kommuner i Rogaland, Hordaland, Møre- og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag. Sone 3 (kapittel 7 i SPR) omfatter de resterende kommunene og fylkene som ikke er nevnt i sone 2, og presset på arealene er her ansett å være mindre. Alle kystkommuner i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark tilhører sone 3 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011). Disse sonene er svært grovt inndelt, så det åpnes i tillegg for at kommunene og fylkene kan differensiere byggeforbudet ytterligere ved hjelp av kommuneplanen eller regional plan for å ta hensyn til lokale variasjoner.

Det er sone 1 i SPR kapittel 5 som er aktuell for denne oppgaven. I pkt. 5-2 fremkommer det at byggeforbudet i sone 1 skal "(...) praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s.5). Som tidligere nevnt kommer det verken frem i pbl eller lovforarbeidene hvordan "annen byggegrense" skal fastsettes. SPR inneholder heller ikke en slik beskrivelse, men den har med en liste med retningslinjer som skal legges til grunn ved utbygginger i 100-metersbeltet, jf. SPR pkt. 5-2. For sone 1 er det blant annet bestemmelser som sier at "nye bygninger skal trekkes så langt unna sjøen som mulig" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s.5). Løsninger som kan bedre dagens situasjon for allmennheten og landskapet skal vektlegges. Det skal ikke tillates utbygginger på arealer med betydning for blant annet allmennheten, naturmangfoldet eller landskapet (ibid.). I

pkt. 5-3 har RPR-O blitt tatt inn. SPR opererer med 100-meterslinjen som strekker seg fra sjøkanten og som et belte 100 meter inn på land. RPR-O og dens inndeling av kystsonen, se kap 2.3.1, gjelder gjennom pkt. 5-3 i tillegg til 100-metersbeltet (ibid.).

Hvordan eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet skal håndteres, avhenger av hvilken sone man befinner seg i. For sone 1 sier SPR at:

*”eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves”, og videre ”vurdering og eventuell oppheving eller revidering av eldre planer skal inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel”* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s. 6).

I SPR står det også at kommunene selv:

*”(...) skal vurdere om tidligere vedtatte, ikke utbygde områder for utbygging i strandsonen skal opprettholdes eller tas ut av kommuneplanen”* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s. 4).

Vi ser altså at SPR går enda lengre i å omtale håndtering av eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet enn det loven og dens forarbeider gjør.

### 2.3.3 Rettslig virkning av SPR versus areal- og reguleringsplaner

Oslo tingrett avla i mars 2017 en dom som blant annet tok stilling til rettslig virkning av SPR og hvordan reguleringsplaner skal forstås i forhold til denne retningslinjen. Det presiseres i dommen at SPR skal legges til grunn i planlegging (Oslo tingrett 2017). Likevel kan ikke en retningslinje tolkes like strengt og bokstavelig som en lov. Kommunen må med andre ord vise at de føringer som blir gitt gjennom retningslinjer, har blitt vektlagt i planprosesser (Oslo tingrett 2017). Retten kom til at så lenge kommunen kan vise at retningslinjene har blitt tatt hensyn til, er det innenfor kommunens (og forvaltningen forøvrig) frie skjønn å vekte ulike hensyn mot hverandre og fatte et rimelig vedtak. En slik vurdering kan ikke overprøves av domstolene. Retten la vekt på at areal- og reguleringsplaner har direkte virkning overfor borgerne, mens en retningslinje ikke har det. I arealplaner og reguleringsplaner er det gjort en grundig vurdering ut fra kommunens behov. Planer kan derfor stride med SPR, men likevel være gyldige (ibid.). Dommen er ikke overprøvd av Lagmannsretten eller Høyesterett.

### 3 Eksisterende forskning

I dette kapittelet vil jeg presentere relevant forskning på strandoneplanlegging etter pbl, SPR og eldre reguleringsplaner. Det er foreløpig lite forskning når det gjelder virkningen pbl-2008 har hatt på strandoneplanlegging. For pbl-1985 eksisterer det mer forskning. Jeg vil i dette kapittelet presentere relevant forskning knyttet til oppgavens tematikk.

#### 3.1 Kritikk av tidligere utbyggingspraksis i strandsonen

Knut Bjørn Stokke ved NMBU har skrevet flere forskningsartikler tilknyttet strandoneplanlegging etter pbl-1985. Særlig relevant er en artikkel fra 2008 som tar for seg årsaker til at den bynære strandsonen fortsatte å bli nedbygd til tross for byggeforbudet i 100-metersbeltet (Stokke et al. 2008). Året etter artikkelen ble skrevet trådte pbl-2008 i kraft.

I artikkelen kommer det frem noen hovedtrekk for hvorfor pbl-1985 ikke klarte å forhindre nedbyggingen av bynær strandone. Nedbyggingen foregikk ofte gjennom dispensasjoner med hjemmel i bestemmelsen om ”særlige grunner”<sup>3</sup>, jf. pbl-1985 § 7 første ledd. Nedbyggingen skjedde imidlertid ikke bare gjennom dispensasjoner, men også gjennom planer. Planer og dispensasjoner ble ofte vedtatt enkeltvis, slik at det foregikk en ”bit for bit” utbygging fremfor å se områder under ett. Det var derfor et behov for en mer overordnet planlegging (Stokke et al. 2008 s.4).

Et av kapitlene i boken *Norsk natur – farvel?* Retter omfattende kritikk til den nedbyggingspraksisen som har vært i strandsonen. Nilssen (2010) trekker frem at Skagerrakkysten særlig har vært utsatt for nedbygging. Her finner vi også, grunnet egnet klima og en kalkrik berggrunn, de mest artsrike områdene i landet. I strandsonen er artsrikdommen særlig høy fordi det er en stor variasjon i ulike livsmiljøer, slik som saltholdighet i jorda og brå overganger fra fuktige levesteder til tørre (slik som fra svaberg til fuktige søkk).

Nilssen (2010) trekker også frem at den store velferdsøkningen, som har vært i Norge de siste tiårene, har ført til en rask nedbygging og privatisering av kystnaturen. Velferdsøkningen har blant annet bidratt til at hytteeiere har kunnet bygge større hytter, med en høyere grad av opparbeidelse av hyttetomtene. Nedbyggingen går på bekostning av muligheten til å drive friluftsliv og bevare biologisk mangfold. Slitasjen på de gjenværende områdene blir, som følge av høy befolkningstetthet og lite gjenværende intakt kystnatur, stor. Nilssen mener at det har manglet en overordnet plan for utviklingen i strandsonen. Det har særlig manglet en verdivurdering av strandsonen og områdene hvor det ikke bør bygges. Dette har ført til en rekke enkelttiltak som til sammen har gitt en stor totalvirkning. Hovedårsaken til nedbyggingen av kystnaturen, er i følge Nilssen, manglende statlig styring og kommunenes egne holdninger. Nilssen mener at den liberale praksisen som har vært til bygging i strandsonen, blant annet

---

<sup>3</sup> Bestemmelsen om ”særlige grunner” er ikke videreført i pbl-2008.

skyldes manglende naturforvalterkompetanse i kommunene. For å ivareta den resterende kystnaturen, må et langsiktighets- og helhetsperspektiv etableres i forvaltningen (ibid.).

### 3.2 Eksisterende forskning på pbl-2008 og SPR

Masterstudenter ved NMBU har de siste årene belyst ulike sider av byggeforbudet i strandsonen etter pbl-2008 og erfaringer med SPR. Jeg vil i dette underkapittelet presentere de mest relevante oppgavene og funnene i disse. Jeg vil også kort ta for meg to evalueringer av SPR.

#### 3.2.1 Relevante masteroppgaver

Nesland (2013) så på hvordan Tvedestrand kommune benyttet bestemmelsen i pbl-2008 om ”annen byggegrense” i en egen kommunedelplan for å nyansere byggeforbudet i strandsonen. Kommunen delte her strandsonen inn i to deler, områder foran byggegrense og områder bak. I områdene foran byggegrensen er det et strengt vern med en streng dispensasjonspraksis. Bak byggegrensen kan kommunen fastsette bestemmelser for hvilke tiltak som kan godtas uten at man trenger å søke dispensasjon, selv om de ligger innenfor 100-metersbeltet. Etter at kommunen utarbeidet kommunedelplanen, har det tidligere vanskelige samarbeidet med fylkesmannen blitt bedre. Kommunedelplanen har også bidratt til en mer helhetlig planlegging i strandsonen, og andelen dispensasjoner ble forventet å gå ned som følge av planen.

I 2014 studerte Kittilsen strandsonerplanlegging i Sunnhordaland og denne regionens interkommunale plansamarbeid for strandsonen. I studien fremkom det at differensieringen som pbl-2008 og SPR åpner for, er så vag, at det har vanskeliggjort strandsonerplanleggingen og også skapt et høyere konfliktnivå. Man har i denne interkommunale planen vært enige om hovedlinjene, men da dette skulle konkretiseres i ”annen byggegrense” i de ulike kommunene oppsto det problemer (Kittilsen 2014). Etter at Kittilsen leverte sin masteroppgave, har fylkesmannen blant annet kommet med innsigelse til den interkommunale planen, fordi de mener den strider med pbl-2008 (Fylkesmannen i Hordaland 2015).

Den oppgaven som er nærmest knyttet opp til mitt arbeid, er Leifssøn (2016) sin undersøkelse av hvordan statlige og regionale føringer ble lagt til grunn i Nøtterøy kommunes strandsonerforvaltning. Denne oppgaven går inngående inn i arbeidet med den regionale kystsonerplanen til Vestfold fylkeskommune. Leifssøn kom frem til at strandsonerplanleggingens handlingsrom har blitt innskjerpet i ny lov, mens byggeforbudet, ”annen byggegrense” og SPR fremdeles er noe uklart. Man har fått en mer planstyrt utvikling i strandsonen i Nøtterøy som følge av regional kystsonerplan. Veilederen som i denne prosessen ble utarbeidet for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, er nå uunnværlig for kommunen. Likevel kan det virke som at muligheten for å fastsette ”annen byggegrense” gjør at hensikten med byggeforbudet i strandsonen blir noe tilsidesatt. Til tross for at den regionale kystsonerplanen ikke er juridisk bindende, viser Leifssøn sine undersøkelser at kommunen fulgte opp denne i sitt arbeid med kommuneplanen.

### 3.2.2 Evalueringer av SPR

Jeg vil nå presentere to evalueringer av SPR som er gjennomført de siste to årene. Begge er bestilt av KMD for å kartlegge behovet for en revisjon av SPR. Rambøll-rapporten (2016) bygger på funnene gjort av Harvold et.al. (2015).

Den første rapporten er en samarbeidsrapport mellom By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) og NMBU fra 2015. Her ble SPR evaluert i forhold til hvordan retningslinjen har fungert i noen utvalgte deler av landet, blant annet Vestfold. Et sentralt spørsmål i rapporten var om det er behov for å revidere SPR og om soneinndelingene i SPR bør endres (Harvold et al. 2015). Rapporten konkluderte med at det er *”få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig virkning på planlegging i strandsonen”*. Et viktig mål med pbl-2008 og SPR var å få en mer planstyrt utvikling i strandsonen. Likevel viser KOSTRA-tall i rapporten at det er *”flere saker som innvilges etter dispensasjon, enn antall saker som innvilges etter plan”* (Harvold et al. 2015 s.30). Dette gjelder også for kommunene rundt Oslofjorden. Det ser heller ikke ut til at dispensasjonsantallet har falt mer i sone 1 enn i sone 2 og 3. Dette til tross for sone 1 er den strengeste sonen. Kommunene som er undersøkt, mener at retningslinjene er for svake, vage og uklare. SPR anses likevel som et nyttig verktøy som bør videreutvikles. Det er imidlertid store regionale forskjeller i hvordan retningslinjene blir oppfattet og håndtert. Det fremkommer også at retningslinjenes målsetninger bør komme tydeligere frem (ibid.).

Den andre rapporten er utarbeidet av Rambøll (2016), og rapporten ser på hvordan en ny soneinndeling i SPR bør utformes. Særlig ses det på hvilke kriterier en slik soneinndeling bør inneha og hvordan en revidering av SPR for strandsonen bør utformes (ibid.). I rapporten er det foretatt intervjuer med representanter fra kommuner i sone 2 og 3. Ingen av informantene sier at de bruker SPR til daglig, verken i planlegging eller i byggesak. Informantene synes heller ikke at SPR har bidratt til å gjøre byggeforbudet tydeligere. Det virker her som at SPR har hatt en større virkning i sone 1 enn i resten av landet, trolig fordi retningslinjene har hatt lengre virketid gjennom RPR-O. En ny inndeling av SPR foreslås i rapporten. Sone 1 forblir som den er i dag, mens sone 2 foreslås å gjelde for tettsteder i hele landet, mens sone 3 skal gjelde for landsområder – altså landlige områder utenfor tettstedene (ibid.). Siden Larvik er i sone 1, vil den foreslåtte nye soneinndelingen eventuelt ha liten betydning for kommunen.

### 3.3 Forskning knyttet til eldre reguleringsplaner i strandsonen

Før forskere ved NMBU i 2014 tok tak i KMDs lovforståelse knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen, har det ikke vært noen empirisk forskning på problemstillingen. Fredrik Holth og Nikolai K. Winge ved NMBU har publisert to artikler i fagtidsskriftet *Kart og plan* omkring deres tolkning av byggeforbudet langs sjø og forholdet til eldre planer (Holth & Winge 2014; Holth & Winge 2015). Den ene artikkelen ble utarbeidet i 2014, altså før Sivilombudsmannen kom med sin uttalelse i saken. Den andre kom i kjølvannet av

Sivilombudsmannens uttalelse. Holth og Winge støtter Sivilombudsmannens syn om at byggeforbudet i §1-8 annet ledd, også gjelder eldre reguleringsplaner. De mener også at departementets lovforståelse om at byggeforbudet ikke gjelder for eldre planer, mangler rettslig forankring. I artiklene blir det påpekt at det mangler empiriske undersøkelser av hvordan håndtering av eldre planer i strandsonen gjøres i kommunene (ibid.).

Ingunn Elise Myklebust ved Universitetet i Bergen har også publisert en artikkel i *Kart og plan* hvor hun kort omtaler debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen (Myklebust 2016). Myklebust fremmer i denne artikkelen et syn om at problematikken i dag blir løst gjennom rullering av kommuneplanens arealdel:

*”det er grunn til å tru at den konkrete problemstillinga” (...) ”i stor grad i dag er løyst gjennom rulleringar av kommuneplanen sin arealdel” (Myklebust 2016 s.161).*

Slik jeg ser det er dette et utsagn som ikke er forankret i empiri, og utsagnet er et viktig utgangspunkt for min oppgave. Jeg vil komme nærmere inn på dette i diskusjonen i kapittel 8.

Etter at Holth, Winge og Myklebust publiserte sine artikler i *Kart og plan*, har forslaget til lovendring vært behandlet i Stortinget. Det er nå avgjort at eldre reguleringsplaner i strandsonen ikke er unntatt fra pbl-2008, noe som gjør de overnevnte artiklene mindre aktuelle. Likevel har det aldri blitt utført noen forskningsbaserte studier på håndteringen av eldre reguleringsplaner i strandsonen, noe denne oppgaven vil bidra til.

## 4 Planleggingsteori

Ulike planleggingsteorier har utspring i ulike former for rasjonalitet<sup>4</sup>. Disse innebærer ulike kriterier og prinsipper for hva som kan betraktes som rasjonelle og fornuftige fremgangsmåter for å danne et grunnlag å fatte en beslutning på (Store norske leksikon 2015a). Teoriene som blir presentert i dette kapitlet, blir viktig for særlig å besvare underproblemstilling 4: *I hvilken grad har man gjennom den regionale og kommunale planprosessen oppnådd konsensus mellom forvaltningsaktørene om håndteringen av SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen?*

I planleggingen kan man si at det er to hovedformer for rasjonalitet, instrumentell og kommunikativ. Instrumentell rasjonalitet handler i hovedsak om hvordan man kan benytte seg av eksisterende kunnskap for å nå et mål. Teorien har røtter tilbake til John Locke, Thomas Hobbes, David Hume og Max Weber (Nilsen 2002; Store norske leksikon 2015a). Den kommunikative rasjonaliteten er en kritikk og et supplement til den instrumentelle og bygger på tankene til filosof Jürgen Habermas (Amdam 2012; Stokke & Indset 2012). Habermas sitt arbeid dreide seg om generell samfunnsutvikling og ikke spesifikt om planlegging. Særlig hans tanker om konsensus og den herredømmefrie samtalen har senere blitt videreutviklet av ulike planleggere. Sentralt for begge teoriene, er forståelsen av makt og hvordan denne skal benyttes i planlegging (Amdam 2012).

### 4.1 Instrumentell planleggingsteori

Den instrumentelle rasjonaliteten regnes som den tradisjonelle formen for planlegging (Amdam 2012). Her er det en hierarkisk styringsstruktur, hvor øverste ledd kontrollerer de underliggende (ibid.). Diskursen har en sterk forankring i vitenskapsteori og ekspertbasert kunnskap med liten grad av medvirkning fra andre interessenter, slik som for eksempel samfunnsborgere. Ekspertene definerer mål som ønskes oppnådd og midler for å nå disse. Ekspertene definerer videre hva som regnes som relevant kunnskap (ibid.), og det sentrale er at man velger den antatt beste måten for å nå målet (Farner 2015). Teorien forutsetter at aktørene har full innsikt i den faktiske situasjonen, i midler for å nå målene og konsekvensene av metodene som skal benyttes (Amdam 2012). Denne diskursen omtales ofte som formålsrasjonalitet eller mål-middel rasjonalitet (Nilsen 2002).

Den instrumentelle rasjonalitet har hatt en sterk forankring i norsk planlegging og er fortsatt en sentral planleggingsnorm i Norge (Farner u.å.). Kravene til medvirkning og samordning i pbl-2008 er forankret i denne diskursen (Amdam 2016). Likevel har den instrumentelle rasjonaliteten møtt kritikk, og det har blant annet vært pekt på at den ikke tar tilstrekkelig hensyn til de komplekse årsakssammenhengene som planleggere ofte står overfor (Farner u.å.). Dette fordi man ikke alltid vet sammenhengen mellom årsak og virkning som er en viktig

---

<sup>4</sup> Med rasjonalitet menes blant annet hvordan planlegging kan gjøres på en fornuftig og hensiktsmessig måte (Store norske leksikon 2015a)



forutsetning i den instrumentelle rasjonaliteten (Amdam 2012; Farner u.å.). En viktig forutsetning er også at mottagerne godtar de mål og midler man ønsker å benytte. Dette vil si at borgerne må akseptere en fremgangsmåte, eller en pålagt endring, uten nødvendigvis å føle eierskap til den. Denne rasjonaliteten kommer også til kort der politikere og folkevalgte må involveres (Amdam 2012).

Den instrumentelle planleggingen blir også kritisert for å mangle tilrettelegging av den aktive deltakelsen og forankringen som ofte er nødvendig for å lykkes (Amdam 2012). En annen utfordring er at ulike grupper kan ha ulike oppfatninger av den samme situasjonen, og det blir dermed vanskelig å definere utgangssituasjonen, noe som er avgjørende i den instrumentelle planleggingen (ibid.). Som følge av kritikken mot den instrumentelle rasjonaliteten, har andre planleggingsretninger oppstått, slik som den kommunikative rasjonaliteten.

#### 4.2 Kommunikativ planleggingsteori

Den kommunikative planleggingen gjorde seg gjeldende fra omlag 1990 og utover. Dette hadde trolig sammenheng med det økende fokuset på inkludering og forankring i lokalsamfunn for å løse planleggingsutfordringer. Det var også et ønske om å gjøre planleggingen mer nettverkspreget (Agger 2007). Den kommunikative planleggingen er her et supplement til den instrumentelle planleggingsteorien (Amdam 2016). Til dette sier Amdam: *”Det er ikke snakk om enten eller, men om både og”* (Amdam 2016 s.17). Den kommunikative rasjonaliteten skiller seg på flere områder fra den instrumentelle. Her fokuseres det ikke på midler for å nå et mål fremsatt av beslutningstakeren, men på den kommunikative prosessen som en demokratisk prosess for å nå et felles mål (Agger 2007; Amdam 2012). Målet er å oppnå en ”herredømmefri” samtale i motsetning til den instrumentelle planteorien som har en hierarkisk oppbygning. I den herredømmefrie samtalen blir ingen av aktørene overstyrt av de andre deltagerne i prosessen (ibid.). Alle parter i en beslutningsprosess får mulighet til å legge frem sitt syn og sine argumenter (Agger 2007). Bred deltagelse og inkludering er også viktig for å kunne innhente mest mulig kunnskap og informasjon før en beslutning tas (ibid.). Videre blir det sentrale at aktørene klarer å komme frem til en gjensidig forståelse (Farner 2015). En slik herredømmefri diskurs anses som idealet for kommunikativ planlegging.

Habermas mener at viktige avgjørelser må gjøres i en åpen dialog med alle berørte parter, hvor disse kan legge frem sine syn og standpunkt. Inspirert av Habermas er det utarbeidet en rekke kriterier for hvordan en ideell kommunikativ planleggingsprosess skal foregå (Agger 2007; Amdam 2012). Dette er blant annet for å sikre en god medvirkningsprosess. Blant annet skal alle berørte parter og aktører være involvert eller ha fått muligheten til å delta i prosessen (Agger 2007). Ideelt sett skal partene møtes ansikt til ansikt i åpne samtaler hvor alle er innstilt på å lytte til de ulike synspunkter som fremkommer (Stokke & Indset 2012). Planleggingsprosessen skal skape interesse, relasjoner og læring slik at partene frivillig ønsker å delta (Agger 2007). Det er også et viktig krav at aktørene som deltar ønsker å komme frem til en felles forståelse



og at partene erkjenner gjensidig avhengighet til hverandre. Alle relevante synspunkter skal ha mulighet til å bli ytret og til å bli diskutert. For å klare dette må partene være ærlige og møte hverandre med respekt (Amdam 2012). Aktørene må kunne innrømme feil og eventuelt endre sin oppfatning. Vanlige begrensninger som tid og ressurser må også settes til side i en kommunikativ planprosess. Denne typen samhandling kan heller ikke fremtvinges og kan kun finne sted om partene selv ønsker det (Amdam 2012). Når en beslutning skal fattes, er dette gjort med bakgrunn i at partene er gitt god informasjon gjennom hele prosessen, og konsensus blir dermed fattet på grunnlag av det flertallet av deltagerne til slutt kommer frem til (Agger 2007). Det er det beste, og mest rasjonelle argumentet som har fremkommet som bør vinne frem (Jensen et al. 2007; Stokke & Indset 2012). Det kan riktignok være vanskelig å komme frem til en slik fullstendig enighet (Stokke & Indset 2012). Det er også et viktig mål å ikke la prosessen styres av egeninteresser og makt, fordi dette ødelegger den kommunikative prosessen og gjør den ufruktbar. Dersom man klarer å følge gyldighetskravene og idealet om den herredømmefrie diskursen, vil man i større grad fremme allmennhetens interesser og skape aksept (Amdam 2012). I den kommunikative rasjonaliteten er det oppfyllelsen av disse gyldighetskravene som gjør at man lykkes med planlegging.

Kommunikativ planlegging er altså mer enn en måte å skape deltagelse i ulike plan- og utviklingsprosesser. Kommunikativ planlegging legger opp til dialog og samhandling med egne krav til hvordan denne dialogen skal utformes og hvilke effekter den skal få. Derfor kan vi si at den kommunikative planleggingen går lengre enn de kravene til samordning og medvirkning som oppstilles i pbl-2008 og oppfylles dermed ikke av minimumskravene til samordning og medvirkning som fremkommer i pbl-2008.

#### 4.2.1 Deliberativ planlegging

Den kommunikative planteorien blir ofte sett på som svært teoretisk og normativ. Med utgangspunkt i dette utviklet John Forester en retning innenfor planteorien som heter ”deliberativ planlegging” (Amdam 2012). Den kommunikative planleggingen blir her sett på med en mer praktisk tilnærming. Forester er opptatt av hva planleggere gjør i praksis, og han etterlyser blant annet praktiske eksempler på planprosesser som har oppfylt kravene til kommunikativ planlegging (Agger 2007). Forester ser viktigheten av at planleggere henter inspirasjon fra hverandre og deler erfaringer med hverandre, slik som erfaringer med utfordringer i planleggingen og hvordan man kom frem til løsning (ibid.). Forester vektlegger med andre ord i større grad enn den kommunikative planteorien at man i planprosesser deler erfaringer med hverandre, for eksempel når det gjelder hvordan lignende utfordringer tidligere har blitt løst.

I tillegg vektlegger deliberativ planlegging det som kalles ”deliberative forhandlinger” og er også inspirert av Habermas (Amdam 2012). ”Deliberative forhandlinger” vil si at man argumenterer for sitt syn, men man lytter også til motargumenter på en åpen måte. Argumentene

blir deretter grundig drøftet. Sentralt er at partene har en gjensidig respekt for hverandre. Planleggerne blir ofte i slike forhandlinger en form for meklere mellom ulike aktører hvor de prøver å komme frem til en felles enighet (Pløger 2012).

### 4.3 Kritikken av kommunikativ planlegging

Også den kommunikative planleggingen er en omdiskutert planleggingsteori som har høstet kritikk (Agger 2007; Stokke & Indset 2012). Jeg vil nå presentere synspunktene til noen av de fremste kritikerne av den kommunikative diskursen.

#### 4.3.1 Foucaults kritikk

Den kommunikative planteorien blir ofte kritisert for å være for teoretisk og lite forankret i hvordan makt faktisk utøves i politiske prosesser. Her regnes Foucault som en motsats (Amdam 2012). Foucault mener at kommunikativ planteori mislykkes i hvordan den håndterer makt som gjør den svært vanskelig å bruke i praksis. Flyvbjerg og Richardson (2002) går så langt som å kalle den kommunikative planteorien for utopisk. Hovedutfordringen med den kommunikative planteorien er i følge Foucault at den mangler en kobling mellom teori og virkelighet. Den mangler forståelsen av maktrelasjonene som trengs for en politisk endring. Der den kommunikative planteorien mener at mennesket er konsensussøkende og herredømmefritt, mener Foucault at mennesket er det motsatte (ibid.). Her bør man, i følge Foucault, spørre seg hvordan planlegging gjøres i dag. Er aktørene konsensussøkende og fri for maktutøvelse? Er det uproblematisk med ulike verdier og politiske ideologier i planleggingsprosesser?

Foucault mener at makt er unngåelig. Derfor er det meningsløst å operere med en rasjonalitet som ekskluderer makt. I stedet for å se på hva som bør gjøres, skal man heller se på hva som faktisk har blitt gjort. Slik vil man danne et bedre sosialt grunnlag for planlegging (Flyvbjerg & Richardson 2002). I et demokratisk samfunn vil det være en sterk grad av egeninteresser hos ulike grupper som danner grunnlaget for konflikt. Foucault aksepterer og vektlegger i større grad enn Habermas at det er grunnleggende forskjeller mellom ulike grupper i samfunnet. Konflikt og makt bør dermed være hovedfokuset i all planlegging. I en planleggingsprosess skal man derfor ta utgangspunkt i at konflikter vil oppstå og lære å arbeide med konflikter, fremfor et ideal om at aktørene har et utgangspunkt i å søke konsensus (ibid.).

#### 4.3.2 Kritikk inspirert av Chantal Mouffe

Filosof Chantal Mouffe retter kritikk mot Habermas sine tanker om den herredømmefrie samtalen og mener dette ikke lar seg gjennomføre i praksis. Årsaken er at etablerte maktforhold påvirker slike diskurser i større grad enn det Habermas, og senere den kommunikative planteorien, tar høyde for (Stokke & Indset 2012). I politikken vil alltid egeninteresser og individualisme råde (Moe 2006). Makt kan også misbrukes og aktører kan forvrengte sannheten for å få den til å passe til et budskap (Amdam 2012). En aktør vil her representere sine interesser

som kan vanskeliggjøre den kommunikative prosessen (Tewdwr-Jones 2002). Mouffe mener det er avgjørende i en demokratisk prosess å anerkjenne konflikter og at ulike aktører har ulike syn. Det sentrale blir at meningsmotstandere ikke blir sett på som fiender, men som aktører, som også har rett til å forsvare sine synspunkter (Moe 2006). Mouffe kaller dette ”agonisme” som vil si ”en kamp mellom vennlige fiender” (Pløger 2012 s.269). Mouffe skiller seg her fra Habermas som i liten grad fokuserer på disse grunnleggende motsetningene mellom aktører i samfunnet (Moe 2006). Mouffe kritiserer også Habermas sin forutsetning om at konsensus skal finne sted uten at noen av partene blir ekskludert. Hun mener dette er umulig fordi en aktør aldri vil være i stand til å fullstendig legge egeninteresser til side (ibid.). I følge planteoretikere inspirert av Mouffe umuliggjør disse motsetningene et rasjonelt konsensus slik den kommunikative planteorien baserer seg på. Mouffe mener at maktrelasjoner står sentralt i samfunnet vårt (Mouffe 2013). Det offentlige rom er en arena hvor konflikter og maktkamp foregår (Mouffe 2013; Nordeide 2009). Det må til slutt presiseres at Mouffe ser på disse grunnleggende uenighetene mellom meningsmotstandere som en ressurs i en demokratisk prosess (Pløger 2012).

#### 4.3.3 Pløgers kritikk av den kommunikative rasjonaliteten

Pløger (2012) stiller spørsmålsteget til betydningen medvirkning tillegges i den kommunikative rasjonaliteten. Et sentralt mål i norsk planlegging er at planleggeren skal sikre medvirkning fra berørte parter, og dette blir problematisert av Pløger. Tilrettelegging for medvirkning skal kombineres med at planleggeren også har ansvar for å styre planprosessen og forebygge konflikter. Det er viktig å diskutere måten planleggere løser disse oppgavene på. Medvirkning vil, i følge Pløger, ofte føles nyttig for planleggere som har invitert til diskusjon og deltagelse. Planleggeren vil kunne lære av medvirkningsprosessen og fremskaffe viktig informasjon. Likevel kan det for deltagerne virke som at planleggeren ikke lytter eller forstår. Planleggere på sin side opplever at de forebygger konflikter og får støtte for en plan, mens dette oppleves annerledes for deltagerne (Pløger 2012).



## 5 Metode

### 5.1 Valg og beskrivelse av metode

Forskningsmetoder handler i hovedsak om hvordan man skal tilnærme seg virkeligheten i forskningen (Askheim & Grenness 2008). Det er to hovedkategorier av forskningsmetoder: kvantitativ og kvalitativ. Kvantitativ metode handler i hovedsak om å kvantifisere og systematisere data ved bruk av tall og statistikk. Her samles data inn for å teste en allerede foreliggende hypotese. Denne metoden egner seg dårlig til å si noe om relasjoner mellom mennesker eller deres atferd. Kvantitative metoder har heller ikke den samme grad av fleksibilitet som kvalitative studier har (ibid.). I kvalitative studier har man heller en induktiv tilnærming som vil si at man først observerer et fenomen, for så å forsøke å finne mønstre som kan danne en bedre forståelse av tematikken som studeres (Babbie 2012). Her er det blant annet viktig å undersøke hvordan forskningsobjekter erfarer og tenker (Askheim & Grenness 2008). En induktiv tilnærming betyr også si at oppgaven formes, og problemstillingene konkretiseres, etter hvert som den tar form.

Ved valg av metode tok jeg utgangspunkt i hva slags oppgave jeg skulle skrive og hvordan jeg best kunne besvare problemstillingene. Blant annet var det sentralt å ta hensyn til at en masteroppgave har et begrenset omfang og pågår over et kort tidsrom. Med dette som utgangspunkt fant jeg at kvalitativ metode er den forskningsmetoden som ville passe best for oppgaven min. Dette fordi jeg hadde behov for å gjøre en case-studie ved bruk av dokumentstudier og intervjuer i forbindelse med datainnsamlingen.

### 5.2 Valg av caseområde

En av grunnene til at man ofte i kvalitativ forskning benytter seg av casestudier er fordi man ønsker å forstå fenomenet man undersøker i sitt naturlige miljø (Silverman 2014). En case-studie dreier seg ofte om en begrenset gruppe personer /aktører (Askheim & Grenness 2008).

Pbl-2008 stadfester at kommunene er den primære planmyndigheten i Norge. Med Solbergregjeringen (2013 – d.d.) har en større grad av selvråderett blitt tillagt kommunene. I Regjeringsplattformen slo regjeringen fast at lokaldemokratiet skulle styrkes ved å flytte mer råderett og ansvar over til kommunene. I samme proposisjon slår regjeringen fast at *”Kommunene skal (...) ha større selvråderett blant annet i strandsonen”* (Statsministerens kontor 2013 s.47). Dette viser at mange av avgjørelsene for utviklingen og planleggingen i strandsonen tas i kommunene og at kommunenes ansvar på dette området trolig vil øke ytterligere i fremtiden. For å besvare oppgavens problemstilling, var det derfor relevant å fokusere på kommunal planlegging. Siden kommunal planlegging både skal være i tråd med regionale og nasjonale føringer, har også føringer og dialog fra overordnede nivåer, vært viktig for å studere oppgavens tematikk (her fylkeskommunen og fylkesmannen).

I mitt valg av case-område, pekte Vestfold seg tidlig ut. Vestfold har nylig hatt en regional planprosess hvor det har blitt utarbeidet en regional kystsonesplan og en veileder for fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet, jf. pbl-2008 §1-8 tredje ledd. Differensieringen, som det åpnes for i SPR, er også et viktig grunnlag for planene. I løpet av studietiden har jeg også gjennom utferder og pensumlitteratur blitt kjent med Vestfold og de utfordringene som knytter seg til strandsonesplanlegging i dette området. Min hovedveileder har gjennom flere år forsket på strandsonesplanlegging i Vestfold og hadde kjennskap til flere kontaktpersoner hos de ulike forvaltningsaktørene. Forvaltningsaktørene i Vestfold har også tidligere vært svært samarbeidsvillige i møte med masterstudenter, noe som var sentralt i dette studiet hvor jeg skal undersøke komplekse forskningsspørsmål. Det ble derfor naturlig å velge en kystkommune i Vestfold for mitt case-studie.

Jeg ønsket videre å velge en kommune som opplever et sterkt utbyggingspress i strandsonen og som heller ikke har vært særlig undersøkt i forbindelse med strandsonesplanlegging. Til tross for at alle kystkommunene i Vestfold opplever utbyggingspress i strandsonen, er det spesielt de fire store hyttekommunene (Larvik, Nøtterøy, Sandefjord og Tjøme) som gjør seg gjeldende i strandsonesammenheng (Vestfold fylkeskommune 2014a). Dette er særlig på grunn av kommunenes beliggenhet og lange kystlinje (ibid.). Ettersom Nøtterøy flere ganger er undersøkt i denne sammenheng, ønsket jeg å velge en ny kommune. Sandefjord og Tjøme gjennomgår hver sine sammenslåingsprosesser fra og med 1. Januar 2017, så tidspunktet for å studere disse kommunene var mindre egnet. Larvik kommune har nylig rullert kommuneplanens arealdel og har her differensiert byggeforbudet, gjennom fastsettelse av byggegrenser mot sjø, ved å ta i bruk regional plan og veileder. I tillegg har kommunen en stor planavdeling og en lang kystlinje. Derfor falt valget på Larvik.

Da jeg kun går i dybden på en kommune i Norge, vil dette være et for lite utvalg til å kunne generalisere mine resultater. Oppgaven vil heller bidra til å si noe om situasjonen i en utvalgt kystkommune i Norge og kan også delvis brukes som et eksempel for hvordan strandsonesplanlegging gjøres i Vestfold. Dette fordi føringer og praksis hos fylkesmannen i Vestfold og Vestfold fylkeskommune, er sentralt i oppgaven. Senere kan mine funn sammenlignes med studier på lignende tematikk i andre fylker og kystkommuner i Norge.

### 5.3 Metoder for datainnsamling

I forbindelse med datainnsamlingen, er dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer benyttet. Å benytte seg av flere ulike datainnsamlingsmetoder og sammenligne funnene i disse, kalles triangulering. I forbindelse med triangulering er grad av samsvar mellom funn sentralt (Silverman 2014). Triangulering er viktig for oppgavens validitet og reliabilitet.

### 5.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært sentralt for å skaffe et bilde av den regionale og den kommunale planprosessen. Det har særlig vært viktig å undersøke de vurderinger som er gjort i forhold til håndtering av byggeforbudet i strandsonen og SPR. Her kan jeg også sette de ulike forvaltningsaktørenes vurderinger mot hverandre.

I dokumentstudiet har lovbestemmelser (pbl), lovforarbeider og SPR vært viktige for å undersøke utgangspunktet for hvordan byggeforbudet skal håndteres. På regionalt nivå har særlig den regionale kystsoneplanen og veilederen for fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet, vært viktig (Vestfold fylkeskommune 2014a; Vestfold fylkeskommune 2014c). På kommunalt nivå har plankartet til kommuneplanens arealdel (2015-2027), kommuneplanens bestemmelser og vedlegg 1 til kommuneplanen, som viser hvordan byggegrenser mot sjø er trukket, vært relevant. Dokumentstudiene var også viktige for å utforme spørsmål til intervjuene. I tillegg til dette har jeg gjennomgått et utvalg eldre reguleringsplaner i strandsonen sammen med en representant fra planadministrasjonen i Larvik kommune. Her så vi også på hvordan disse planene er håndtert i kommuneplanen, ved fastsettelse av byggegrense mot sjø.

### 5.3.2 Semistrukturerte intervjuer

Intervjuer er en metode som bidrar med empiriske data for å besvare mine problemstillinger. Jeg har valgt å benytte meg av semistrukturerte intervjuer. Dette for å kunne ha en viss struktur på intervjuene og sikre at nødvendige spørsmål blir stilt. Semistrukturerte intervjuer foregår som en samtale og har ikke en streng form. Spørsmålsstillerens rolle er å styre intervjuet slik at man holder seg til tematikken, samt å sikre at nødvendige temaer og spørsmål blir belyst (Silverman 2014). Noen av spørsmålene har, der det har vært relevant, blitt stilt alle informantene for å kunne sammenligne svarene.

Grunnet masteroppgavens tidsmessige begrensninger, har det vært viktig å begrense antallet informanter. Derfor har jeg intervjuet seks informanter. I utvelgelsen av disse har jeg benyttet meg av snøballeffekten (Silverman 2014), som vil si at jeg har fått anbefalt hvem jeg bør intervjuer. Fra fylkesmannen i Vestfold har jeg intervjuet en representant fra miljøvernavdelingen, fra fylkeskommunen har jeg intervjuet en representant fra planavdelingen og fra Larvik kommune har jeg intervjuet fire representanter. Tre av disse var ansatt i kommunens planadministrasjon og har alle arbeidet med strandsonenplanlegging. Den siste informanten var kommunepolitiker. Samtlige intervjuer varte mellom en og to timer.

Det er utarbeidet fire ulike intervjuguides. Dette for å tilpasse intervjuguidene til hver enkelt forvaltningsaktør. Kommunepolitikerne fikk også en annen intervjuguide enn den representantene i planadministrasjonen i kommunen fikk, fordi de har ulike oppgaver i kommunen. Vedlegg 1 til 4 inneholder disse intervjuguidene. Intervjuguidene ble ikke fulgt slavisk, men fungerte mest som en støtte for meg, slik at jeg fikk stilt alle relevante spørsmål.

Ofte ble spørsmål besvart av informantene gjennom samtalen vår, uten at jeg trengte å stille alle spørsmålene direkte. I etterkant av intervjuene ble disse transkribert ordrett, og særlig relevante deler fra hvert intervju ble markert ut. Markeringene ble gjort i ulike farger etter tematikk. Dette var for at jeg enkelt skulle kunne sammenligne de ulike informantenes svar på de samme temaene.

#### 5.4 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet omhandler forskningens troverdighet (Silverman 2014). Reliabilitet vil si hvor pålitelige dataene man finner er (Everett & Furseth 2012). Det undersøkes altså i hvilken grad funnene avhenger av tilfeldigheter. Det er en høy reliabilitet dersom man på et senere tidspunkt kan gjenta studie å få det samme resultatet (Silverman 2014). Validitet betyr gyldighet og vil si hvorvidt man kan «*trekke gyldige slutninger om det man har satt seg som formål å undersøke*» (Store norske leksikon 2015b).

I arbeidet med masteroppgaven har jeg gjort dokumentanalyser. Dette regnes som en mer reliabel metode enn for eksempel observasjon (Silverman 2014). I forhold til intervjuene har det vært viktig å sikre at hver informant har forstått spørsmålet på samme måte, uten misforståelser. For å gjøre intervjuene så reliable som mulig, har hovedveileder gjennomgått og kommentert intervjuguiden i forkant av intervjuene, samt at jeg har testet spørsmålene på en testperson. Intervjuene er tatt opp på båndopptaker og har blitt transkribert nøye for å sikre at jeg har forstått det som har blitt sagt. Når det har oppstått uklarheter under transkriberingen av intervjuene, har jeg kontaktet informanten for avklaring. Intervjuguidene er også vedlagt masteroppgaven for å øke etterprøvbareheten av studien (ibid.).

I forbindelse med å sikre validiteten, har jeg gjennomført flere intervjuer for å skape en høyere kvalitet på dataene mine. Slik kan jeg også sammenligne svar opp mot hverandre. Dersom dataene fra informantene i liten grad samsvarer, kan dette være en indikasjon på at det er en lav grad av validitet på dataene som er benyttet. Jeg har intervjuet et forholdsvis lite antall informanter, noe som kan gi lavere validitet. Dersom jeg har vært for selektiv ved utvelgelsen av informanter, kan jeg også ha utelatt viktig informasjon. Dette har jeg prøvd å unngå ved og basere meg på anbefalte informanter, som har erfaring med min tematikk (Silverman 2014).

#### 5.5 Feilkilder

Jeg vil i masteroppgaven kun benytte kvalitativ metode. Det kunne ha vært hensiktsmessig og kombinert kvalitativ og kvantitativ metode for å styrke oppgavens validitet. Jeg kunne da i tillegg ha benyttet meg av spørreundersøkelser, slik at jeg for eksempel kunne samlet inn data fra flere informanter. Dette ville riktignok blitt tid- og ressurskrevende. Jeg har heller valgt å fokusere smalt ved kun å velge en case-kommune, og jeg har valgt å kun intervju relevante personer med innsikt i min tematikk.



I forbindelse med intervjuene, er en feilkilde at spørsmål kan være påvirket av måten de er stilt på og av spørsmålets ordlyd. Dette har jeg prøvd å unngå ved å ha noen sentrale spørsmål som er stilt til alle informantene og i tillegg ha så nøytrale spørsmål som mulig (Everett & Furseth 2012). Det er også mulig at jeg ikke har klart å holde meg så nøytral som jeg burde i intervjusituasjonen. I tillegg kan min manglende intervjuerfaring ha påvirket kvaliteten på intervjuene. Jeg kan heller ikke være sikker på at informantene har svart meg ærlig på spørsmålene eller om deres svar belyser hele sannheten. Informantene ble tilsendt tematikken i spørsmålene på forhånd, slik at de kunne forberede seg. Dette var fordi jeg undersøker en såpass kompleks tematikk, men det kan også ha ført til at svarene er mindre spontane og ærlige.

## 5.6 Ethiske avveininger

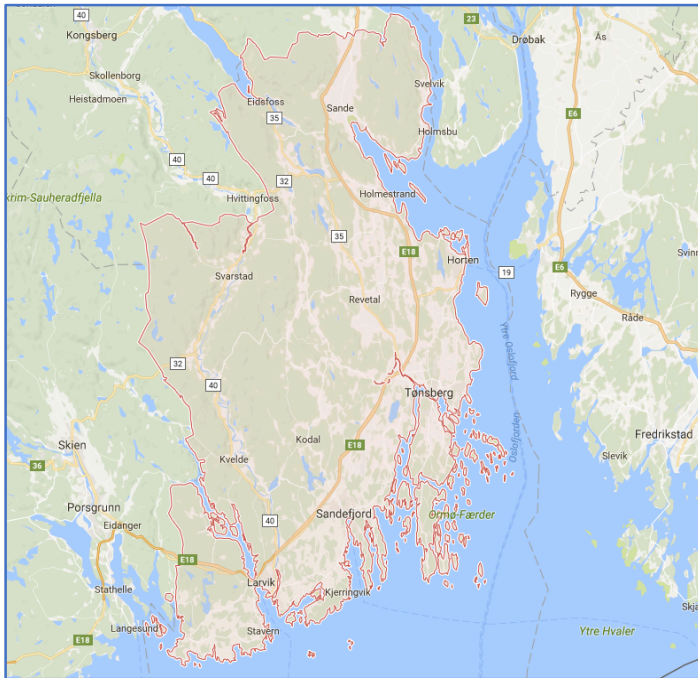
I forbindelse med intervjuene har det vært viktig at informantene får tilstrekkelig og forståelig informasjon om forskningsprosjektet de er en del av og at de deltar frivillig. De har også selvbestemmelsesrett og kan trekke seg fra prosjektet om de ønsker det (Everett & Furseth 2012). I denne forbindelse har alle informantene fått tilsendt et informasjonsskriv om studiet som har vært utformet etter Norsk senter for forskningsdatas retningslinjer. Alle informantene har underskrevet dette.

Intervjuene har blitt tatt opp på båndopptaker. Dette har gjort at jeg ikke trengte å skrive på pc under intervjuene. Dermed fikk jeg en mer aktiv rolle. Når intervjuene blir tatt opp, er det også enklere å transkribere, og sjansen for feilsiteringer minsker.

Jeg har sendt inn meldeskjema til Personvernombudet for forskning og fått dette godkjent før jeg startet med intervjuene. Det har tidvis vært vanskelig å vurdere hvordan jeg burde ordlegge meg i oppgaven for å ivareta informantenes personvern på best mulig måte. Informantene kan indirekte bli gjenkjent gjennom deres arbeidsområder, men jeg har hele tiden fokusert på å fremstille den forvaltningsaktøren de representerer og ikke dem selv som person. For å sikre dette, har jeg latt informantene godkjenne de delene av oppgaven hvor de er direkte sitert. Dette for å være trygg på at det som publiseres er godkjent av informanten.



## 6 Områdebeskrivelse



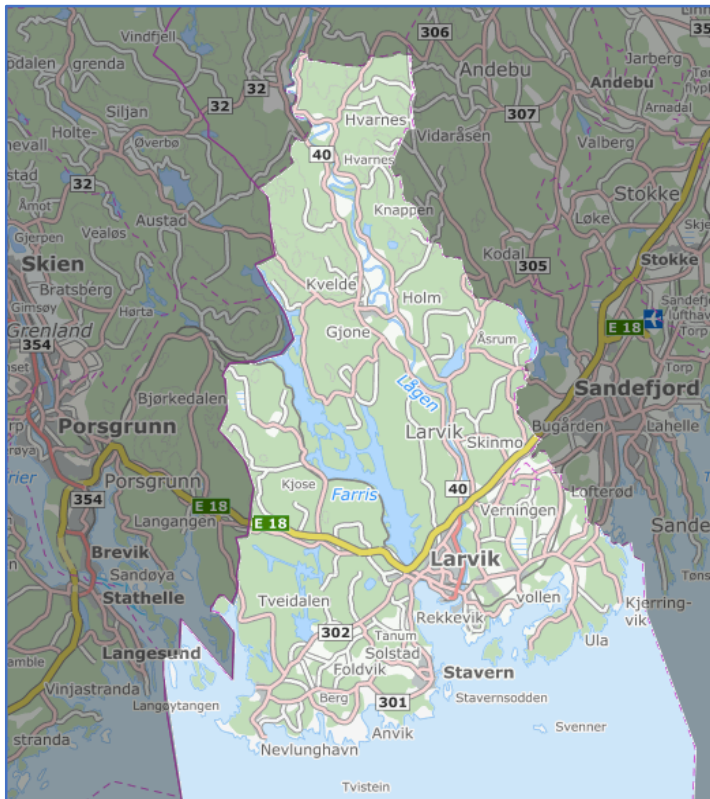
Figur 1: Kart over Vestfold fylke. Kilde:(Google maps 2017).

### 6.1 Om Vestfold

Vestfold fylke er et av de sørligste fylkene i landsdelen Østlandet. Fylket rammes inn av Oslofjorden i sør, mens Drammensfjorden er med på å avgrense Vestfold fra Buskerud i nord/nordøst. I vest grenser fylket til Telemark (Store norske leksikon 2017).

Vestfold er Norges minste fylke målt per areal (2,224 km<sup>2</sup>) etter Oslo, og med et innbyggertall på rundt 247 000 er dette et av landets tettest befolkede fylker. Vestfold består av 12 kommuner og 8 byer. Grunnet egnet klima, beliggenhet og et svært

rikt jordsmonn, har Vestfold vært et ettertraktet område å slå seg ned i gjennom flere tusen år. Fylket har Norges eldste bysamfunn, Kaupang, og Norges eldste by, Tønsberg. I nyere tid har skipsfart og hvalfangst vært karakteristisk for området (Vestfold fylkeskommune 2017). I dag er disse næringene i mindre grad gjeldende, mens jordbruk, slik som korndyrking og grønnsaksproduksjon, er viktig. I tillegg er Vestfold kjent for sin bergverksindustri (Store norske leksikon 2017). Beliggenheten, klimaet og jordsmonnet har ført til at kystområdene og naturressursene i regionen har vært svært presset. Dette presset har særlig vært stort i strandsonen (Nilssen 2010). I 2014 bodde 88% av Vestfolds befolkning langs kysten (Vestfold fylkeskommune 2014a). Totalt har Vestfold fylke 980 km kystlinje, hvor 123 km ligger i Larvik kommune (Larvik kommune 2013). Svært mange nordmenn ferierer i Vestfold i sommerhalvåret, og mange har hytte eller campingvogn langs Vestfoldkysten (Vestfold fylkeskommune 2014a).



Figur 2: Kart over Larvik kommune. Kilde: (Kommunekart 2017).

## 6.2 Larvik kommune

Larvik by har sikre spor tilbake til 1500-tallet (Solem et al. 2011). Den eldste gjenværende bebyggelsen i Larvik er fra 1600-tallet. Larvik var på denne tiden et viktig strandsted som livnærte seg av trelast, sjøfart og båtbygging (Store norske leksikon 2016). Et strandsted betyr at det var et tettsted langs kysten, gjerne i tilknytning til en havn (Store norske leksikon 2009). Ordet "Larvik" kommer av de gammelnorske ordene "lagar" og "vik" som betyr vann og vik og er trolig knyttet til Numedalslågen som har sitt utløp her (Språkrådet 2015).

Larvik kommune har omlag 44.000 innbyggere og et landareal på 535 km<sup>2</sup> (per oktober 2016) (Larvik kommune 2016a). Dette gjør Larvik til Vestfold's største kommune både per areal og folketall. Befolkningen er hovedsakelig konsentrert til byene Larvik og Stavern, men består også av flere tettsteder slik som Helgeroa og Kvelde (Store norske leksikon 2016). Larvik kommune er fylkets naturlige midtpunkt, trolig på grunn av størrelsen på kommunen, havnene og sommerstedene. Hovednæringene er varehandel og hotell- og restaurantdrift. Industri, herunder bergverksindustri for utvinning av larvikitt, er også viktig. Larvik er også Vestfold's viktigste jordbrukskommune (Store norske leksikon 2016).

Generelt er det en særlig stor tilstrømning av turister til Larvik kommune sommerstid. Dette skyldes at mange har fritidsbolig i kommunen og at det er flere attraktive campingplasser i Larvik. Larvik er Norges største campingkommune (Larvik kommune 2016b). Stavernfestivalen er også et viktig trekkplaster. I sommerhalvåret mangedobler kommunen sitt befolkningstall (representant fra kommuneadministrasjonen 2017).

Den 5. Februar 2016 vedtok Kongen i statsråd at Larvik og Lardal kommuner skulle sammenslås. Denne sammenslåingen vil virke fra 1. Januar 2018 (Lardal kommune 2016).

## 7 Empirisk del

Dette kapitelet skal bidra til å besvare min hovedproblemstilling og underproblemstillingene utledet fra denne. Underkapitlenes inndeling har delvis fulgt underproblemstillingenes inndelinger, men er først og fremst inndelt etter tematikk. Kapittel 7.1 presenterer den regionale kystzoneplanen og veilederen til denne. Kapittel 7.2 omhandler rulleringen av kommuneplanens arealdel i Larvik kommune. I kapittel 7.3 presenteres fremgangsmåte for hvordan byggegrense mot sjø er fastsatt i Vestfold. Jeg går deretter inn på hvordan Larvik kommune har fastsatt byggegrenser mot sjø. I underkapittel 7.4 belyses de tre forvaltningsaktørenes syn og bevissthet på eldre reguleringsplaner i strandsonen. Deretter vil jeg se mer spesifikt på hvordan Larvik kommune har håndtert slike eldre planer. Det siste underkapitlet, kapittel 7.5, omhandler konsensus og samarbeid om planprosessene. Direkte sitater er markert med kursiv i teksten. Lengre sitater har jeg valgt å skille ut som egne avsnitt.

### 7.1 Regional plan for kystsonen og veileder for fastsetting av byggegrenser i Vestfold

Mine funn knyttet til den regionale kystzoneplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø i 100-metersbeltet, bygger på funnene Leifssøn (2016) gjorde i sin masteroppgave. Leifssøn studerte strandzoneplanlegging i Nøtterøy kommune i lys av den regionale kystzoneplanen. Nedenfor trekker jeg frem sentrale momenter fra planen, som har sammenheng med hvordan Larvik kommune har fastsatt sine byggegrenser mot sjø.

Den regionale kystzoneplanen for Vestfold er en revisjon av ”Fylkesdelplan for kystsonen” fra 2003. Revisjonsarbeidet startet i 2013 som følge av ny pbl (2008) og SPR (2011) (Vestfold fylkeskommune 2014a). I tillegg til den regionale planen, er det utarbeidet en veileder for fastsettelse av byggegrenser mot sjø (Vestfold fylkeskommune 2014c). Den regionale kystzoneplanen og utarbeidelse av veilederen var to ulike prosesser som i all hovedsak var sammenfallende i tid (representant fra planavdelingen i fylkeskommunen 2017). Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) bestilte, i følge informanten fra fylkeskommunen, veilederen av Vestfold Fylkeskommune i 2013. Dette var som følge av at pbl-2008 §1-8 tredje ledd, åpner for fastsettelse av ”annen byggegrense”. Fylkeskommunen skulle da utarbeide en veileder som ville fungere som en fremgangsmåte for hvordan denne byggegrensen skulle fastsettes, i tråd med pbl-2008 og SPR. Veilederen skulle være overførbar til andre fylker, og den er ikke utarbeidet spesifikt for Vestfold (representant fra planavdelingen i fylkeskommunen 2017). Veilederen har hittil ikke blitt tatt i bruk andre steder i landet (ibid.).

Et sentralt mål for den regionale planen og veilederen, var at disse skulle gjøre forvaltningen i strandsonen mer lik på tvers av kommunene og lette arbeidet med strandzoneplanlegging. Dette var også for å motvirke det borgerne opplevde som forskjellsbehandling mellom kommunene i fylket (Leifssøn 2016; representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017; Vestfold fylkeskommune 2014c). For kommunene ble dette også en mulighet til å differensiere byggeforbudet, noe som ville gi flere muligheter i strandsonen (Leifssøn 2016). Den regionale

kystsoneplanen ble utarbeidet av fylkeskommunen selv, mens det i arbeidet med veilederen, ble nedsatt en regional gruppe ledet av Vestfold fylkeskommune. I gruppen satt det representanter fra fylkesmannen, fylkeskommunen og noen utvalgte kystkommuner i Vestfold. En administrativt ansatt i Larvik kommune var med her (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Fylkesmannen fikk i dette arbeidet en sentral rolle i å tolke lovverk og retningslinjer, som skal ligge til grunn for strandsoneplanlegging. Fylkesmannens tolkninger og føringer dannet slik grunnlaget for den regionale kystsoneplanen og veilederen.

Den regionale planen ble i stor grad utarbeidet og revidert av fylkeskommunen selv<sup>5</sup>, mens det i arbeidet med veilederen, var en bredere medvirkningsprosess, hvor kommunene og fylkesmannen hadde en mer aktiv og deltagende rolle. Her var det både møter for hele den regionale arbeidsgruppen, men også møter internt i de aktuelle kommunene. Deretter kom representantene fra kommunene tilbake til den regionale arbeidsgruppen med sine synspunkter (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). I Larvik kommune ble det derfor nedsatt en egen arbeidsgruppe som skulle jobbe med den regionale planen, veilederen og revidering av byggegrenser innad i kommunen (ibid.).

Verken den regionale kystsoneplanen eller veilederen trenger kommunalt vedtak, men er tatt til etterretning av kommunestyret i Larvik (representant fra kommuneadministrasjonen 2017). I forbindelse med høringen av den regionale planen, kom det ikke inn noen vesentlige merknader (ibid.). De merknadene som kom inn, ble vurdert, og en del av disse ble innarbeidet (Vestfold fylkeskommune 2014b). Den regionale planen er en retningslinje og er derfor ikke juridisk bindende, men kan brukes som hjemmelsgrunnlag for innsigelse av fylkeskommunen og fylkesmannen dersom den ikke følges opp i kommunen.

Inndelingen av kystsoneplanen er i hovedsak svært lik inndelingen som planen fra 2003 hadde. Kapittel 1-4 og 6-7 er hovedsakelig knyttet til ønsket arealforvaltning i strandsonen, utfordringer for kystkulturen, mål, planbeskrivelse og handlingsprogram (Vestfold fylkeskommune 2014a). Kapitlene er utarbeidet av fylkeskommunen selv ut fra fylkeskommunens politikk (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). For denne oppgaven, er det kapittel 5 i den regionale kystsoneplanen som er mest relevant. Kapittel 5 er nytt i revisjonen og klargjør statlige retningslinjer som ligger til grunn for den regionale planen, slik som SPR. Her deles også fylkets strandsone inn i fire soner: sone I "sjøområdene", sone II "område mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssonen)", sone III "fra byggegrense til 100 meters grensen" og sone IV "området mellom 100 meters grensen og grensen for retningslinjenes virkeområde". Sone IV er hentet fra RPR-O og er en sone som i liten grad brukes av fylkesmannen og kommunen. Kapittel 5 er også det kapittelet som redegjør for

---

<sup>5</sup> Men bygde på de føringer som fylkesmannen i Vestfold la til grunn.

hvordan byggegrense mot sjø skal utformes. Det er utarbeidet generelle retningslinjer til hver av de fire sonene og til hvilke tiltak som kan gjøres i disse (Vestfold fylkeskommune 2014a).

## 7.2 Rullering av kommuneplanens arealdel 2015 – 2027

Larvik kommune var blant de første kommunene i landet til å fastsette byggegrenser mot sjø. De gjorde dette allerede i 2010, i forbindelse med rullering av kommuneplanen. Disse byggegrensene var ikke i tråd med SPR, som ikke kom før i 2011. Det var derfor behov for å justere disse (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Byggegrensene var for eksempel trukket i områder avsatt til LNF-formål og tillot da feilaktig utbygging i LNF-områder (ibid.). Det var fylkesmannen i Vestfold som påpekte at byggegrensene mot sjø ikke var i tråd med lovverk og SPR. I rulleringen av kommuneplanen 2015-2027, ble derfor byggegrensene revidert eller fjernet.

Med bakgrunn i oppstarten av det regionale planarbeidet i 2013 og behovet for å revidere byggegrensene mot sjø, vedtok kommunestyret i Larvik i 2013 å revidere kommuneplanens arealdel. Det ble fremmet innsigelse til deler av planen, og ny kommuneplan egengodkjent av kommunestyret den 16.09.2015. Innsigelsene ble fremmet av både fylkesmannen i Vestfold og Vestfold fylkeskommune og rettet seg mot fastsettelsen av byggegrenser mot sjø<sup>6</sup>. Kommunestyret vedtok derfor kun de deler av kommuneplanen som det ikke var fremmet innsigelse til. Mekling ble avholdt den 03.02.2016. Kommuneplanens arealdel ble deretter vedtatt i sin helhet den 16.03.2016. På grunn av landskapsmessige hensyn, måtte Larvik kommune trekke byggegrensene lengre unna sjøen i de områdene det var fremmet innsigelse til (Larvik kommune 2015b). Fylkesmannen og fylkeskommunen hadde liknende innsigelser til alle kystkommunene i Vestfold, så dette var ikke unikt for Larvik (Larvik kommune 2016c). Neste rullering av kommuneplanen blir i 2018 grunnet sammenslåingen med Lardal kommune (Larvik kommune 2015b).

For denne oppgaven er følgende dokumenter fra kommuneplanens arealdel relevante: plankartet, planbestemmelser og retningslinjer og vedlegg 1 - ”Byggegrenser langs sjø og vassdrag”. Av disse er det plankartet og planbestemmelsene som er juridisk bindende.

Kommunen har utarbeidet et vedlegg (vedlegg 1) som viser de vedtatte byggegrensene mot sjø i kommunen (Larvik kommune 2016c), henger sammen med den regionale kystsoneplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø. Dette er en beskrivelse av hvordan og hvorfor byggegrensene er trukket slik de er i Larvik. Hele strandsonens byggegrenser er i vedlegg 1 vist med kartutsnitt, og endringer av byggegrenser fra 2010 er her vist og beskrevet.

---

<sup>6</sup> Totalt ble det fremmet innsigelse til 31 av de 57 kartutsnittene (Larvik kommune 2016c). Fylkeskommunen og fylkesmannen fremmet samme innsigelser. Alle innsigelsene ble fremmet på grunn av manglende landskaphensyn. Etter megling ble byggegrensene i alle tilfeller trukket lengre vekk fra sjøen (ibid.).



I første del av dokumentet foreligger det en beskrivelse av hvordan byggegrensen er trukket og hvilke hensyn som er gjort. Kartutsnittene utgjør resten av dokumentet, se kapittel 7.3.4 (ibid.). Byggegrensene er fastsatt gjennom dialog og veiledning fra fylkeskommunen og fylkesmannen. Byggegrensene mot sjø, fra vedlegg 1, er tatt inn i kommuneplanens arealdel. Det er i dag, på tvers av forvaltningsaktørene, enighet om disse byggegrensene. Vedlegg 1 vil senere fungere som en veileder dersom byggegrensene skal revideres (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017).

### 7.3 Fastsettelse av byggegrenser mot sjø

Jeg vil nå gå nærmere inn på arbeidet med å fastsette byggegrenser mot sjø i Larvik kommune. For å vise hvordan dette er gjort, vil utsnitt fra vedlegg 1 presenteres (Larvik kommune 2016c). Jeg vil også vise hvordan den regionale kystsoneplanen og veilederen, er blitt innarbeidet i de vedtatte byggegrensene (Vestfold fylkeskommune 2014a; Vestfold fylkeskommune 2014c). Fylkesmannens tolkning av §1-8 tredje ledd, SPR og andre føringer for strandsoneplanlegging, har vært sentralt i både den regionale og kommunale planprosessen. Kapittel 7.3.1 vil derfor omhandle hvilket syn fylkesmannen la til grunn for hvordan byggegrenser mot sjø kunne fastsettes. Dette synet har, som vi skal se, hatt en stor grad av gjennomslag.

#### 7.3.1 Tolkning og bruk av rettsregler og statlige føringer i Vestfold

Det har i Vestfold vært viktig med et verktøy som kunne demme opp mot det sterke utbyggingspresset i strandsonen. Hytteeiere i Vestfold beskrives av informanten fra fylkesmannen, som svært ressurssterke og har ofte et ønske om en høy grad av opparbeidelse av hyttetomten med plattinger, gressplen, beplantning m.m. Samtidig har det vært lite gjenværende strandsone, og de områdene som fremdeles er uberørte, har det vært et ønske om å bevare (representant fra planavdelingen i fylkeskommunen 2017). Det har også blitt et stadig viktigere hensyn å sikre allmennhetens tilgang til sjøen (ibid.).

Alle informantene mente at fylkesmannen i Vestfold var sentral i forbindelse med hvilken lovforståelse som skulle ligge til grunn for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, både i den regionale og den kommunale planprosessen. Fylkesmannen passet også på at SPR ble overholdt og at utarbeidelsen av byggegrenser i Larvik kommune var i tråd med SPR (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Arbeidet med å finne en fremgangsmåte for hvordan byggegrensene i strandsonen skulle fastsettes, blir av informanten fra fylkesmannen beskrevet som krevende fordi dette var manglende i både pbl-2008 og SPR. Forarbeidene til loven ga heller ikke noe svar på hvordan byggegrensen skulle tegnes, og representanten tror at bestemmelsen om ”annen byggegrense” ”(...) kom inn som et benkeforslag i slutten av prosessen med den nye loven”. Dette har ført til at arbeidsgruppen selv har måttet tolke seg frem til en fremgangsmåte. Det var viktig for fylkesmannen å være med i prosessen med den regionale planen og i arbeidsgruppa for utarbeidelse av veilederen fordi:



*”(...) det ville være meningsløst å lage en slik plan og veileder uten at den også var forankret og i tråd med nasjonale interesser” (ibid.).*

Det har også vært er en ”trade-off” mellom det å beskytte strandsonen på den ene siden, mens utbyggingen på den andre siden generer store inntekter både for næringsliv, entreprenører og kommunen (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

*”For kommunen er det jo liv laga å ha fritidsvirksomheten. Så kommunene ønsker jo ofte at det skal være byggeaktivitet i strandsonen, samtidig som lovverket og statlige retningslinjer ønsker at det skal strammes inn” (ibid.).*

Representanten fra fylkesmannen er også kritisk til selve SPR og mener retningslinjen er tvetydig og kan ha en uheldig virkning fordi den nærmest åpner for utbygging. Det virker i SPR som at man kan bygge ut i strandsonen, så lenge det bygges på en måte som er i tråd med denne.

*”Det er lett at man glemmer utgangspunktet, som er at det er et byggeforbud, og går rett på SPR for å se hva som kan bygges. Den kan lett misbrukes” (ibid.).*

Dette er forhold man har vært klar over i Vestfold, og man har hele tiden forholdt seg til pbl-2008 der utgangspunktet er at det er et byggeforbud i 100-metersbeltet (ibid.). Dette er lagt til grunn gjennom hele prosessen. Fylkesmannens tolkning, som også har dannet utgangspunktet for arbeidet med den regionale kystsonenplanen og veilederen, går ut på at det i eksisterende byggeområder, bør være tillatt med en fortsatt utvikling og at det her kan åpnes for bygging i 100-meterssonen. De områdene som fortsatt er uberørte, må bevares og avsettes av som LNF-områder i kommuneplanen for å sikre byggeforbudet i 100-meterssonen.

Alle de tre forvaltningsaktørene trekker frem at det har vært svært vanskelig og forvirrende å kombinere RPR-O og SPR. I SPR punkt 5.3, har RPR-O blitt tatt inn (representant fra kommuneadministrasjonen 2017). RPR-O blir sett på som foreldet, vag og lite håndterbar i strandsonenplanleggingen (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017; representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Representant fra Larvik kommune beskriver også at det har vært vanskelig å forstå sammenhengen mellom RPR-O og SPR og mener at punkt 5-3 i SPR burde vært fjernet. Fylkesmannen har sagt til kommunene at *”(...)§1-8, SPR punkt 5-2 og kommuneplanen er det man skal forholde seg til. SPR punkt 5-3 bruker vi ikke i det hele tatt”* (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

### 7.3.2 Overordnede prinsipper for fastsettelsen av byggegrense mot sjø i Vestfold

Jeg vil nå gå gjennom de viktigste overordnede prinsippene for fastsettelse av byggegrenser mot sjø i lys av den regionale kystsonenplanen og veilederen. Dette bygger på kapittel 7.3.1. Disse prinsippene ligger til grunn for Larvik kommunes inntegning av byggegrenser mot sjø.

I starten av prosessen med fastsettelse av byggegrenser mot sjø, tok arbeidsgruppen utgangspunkt i at byggegrensen gikk i 100-metersbeltet, men kunne trekkes nærmere sjøen i de områdene hvor det var naturlig å tillate utvikling. Kommunene rapporterte raskt tilbake til arbeidsgruppa for veilederen at dette ble en altfor omfattende jobb. Det kunne regnes som enkeltvedtak hver gang byggegrensen ble trukket nærmere sjøen enn 100-meter (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Dette var ikke en praksis som var mulig å gjennomføre, fordi forvaltningsloven stiller langt mer omfattende krav til saksbehandlingsprosess, flere krav til medvirkning og klageadgang ved enkeltvedtak. Derfor tok arbeidsgruppa heller utgangspunkt i de områdene som var avsatt til byggeområder, og det ble også utarbeidet noen generelle prinsipper for hvordan byggegrensen skulle trekkes. Fokuset ble da å finne LNF-områder og urørte områder og bevare disse (ibid.). Avstanden til tettsted har også vært sentral ved fastsettelse av byggegrenser (Vestfold fylkeskommune 2014c). Byggegrensene mot sjø er aldri trukket lengre vekk fra sjøen enn 100-meter, fordi fylkesmannen mener dette ikke er mulig å gjøre (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017; representant fra kommuneadministrasjonen 2017).

Fylkesmannen og fylkeskommunen har lagt til grunn en forståelse om at det minimum skal være en byggeforbudssone på 15 meter langs hele strandsonen. Unntaket er i byområder som kan ha egne bestemmelser (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Dette skal gjøres både for områder underlagt reguleringsplan og de områder som i arealdelen er avsatt til fritidsbebyggelse. Her går altså fylkesmannen i Vestfold lengre enn retningslinjene i SPR, da SPR ikke sier noe om at det i de områdene hvor det åpnes for differensiering av byggeforbudet, skal være noen byggeforbudssone med en minimumsavstand til sjøen. Det har vært viktig å trekke en slik linje minimum 15 meter fra sjøen for blant annet å sikre at denne sonen i fremtiden skal være forbeholdt allmennhetens tilgang til, og ferdsel langs, sjøen (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Dette vil si at dersom en hytte ligger 12 meter fra sjøen, blir den rammet av byggeforbudet og må ha dispensasjon for å kunne gjøre endringer, jf. pbl-2008 §1-8 annet ledd, men ”(...) *det skal mye til før du får lov til å gjøre noe som helst om du er i et byggeforbudsområde*” (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

Det er også forskjell på utbygging i boligområder og utbygging i områder for fritidsbebyggelse (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Dette fremkommer i veilederen hvor det står at ”*retningslinjene angir en viss prioritet for boliger framfor fritidshus når byggegrense skal trekkes*” (Vestfold fylkeskommune 2014c s.11). Den regionale kystsoneplanen kapittel 5 omhandler i all hovedsak fritidsbebyggelse. Det er ikke åpnet for etablering av nye hytter verken i sone II eller sone III i den regionale kystsoneplanen (se kapittel 6.1 for soneinndelinger), mens det i eksisterende byggeområder nær byer og tettsteder, kan tillates fortetting av bolig (Vestfold fylkeskommune 2014a). Det er også blitt en etablert praksis at byggegrensen for boliger i sone III, skal gå 5 meter fra vegglivet, mens den for hytter skal gå

direkte i vegglivet på den siden av hytta som vender mot sjøen (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Det er ikke fastsatt byggegrenser for hytter i sone I.

Selv om fylkesmannens føringer sier at det skal være et forbud mot oppføring av nye hytter i 100-metersbeltet i Vestfold, er det mulig å rive eksisterende hytte og bygge ny. Mellom sjøkant og byggegrense må dette gjøres gjennom dispensasjon (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). For å få lov til å rive eksisterende hytte og bygge en ny i sone III, må det være en forbedring av eksisterende situasjon og det må også være et tiltak som tilfører allmennheten noe tilbake, slik som at hytta får en plassering som tar mer landskapshensyn eller at den trekkes lengre bort fra kyststi (ibid.). Dersom hytta har en størrelse på 100 kvm, vil du ikke kunne oppføre en så stor hytte på nytt uten dispensasjon som tillater dette. Dette er fordi den regionale planen kun tillater hytter på maksimalt 90 kvm i sone III (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017).

Den regionale kystsoneplanen og veilederen skiller seg fra hverandre på flere områder. Dette er også naturlig da de har ulike formål. Veilederen er mer generell og har få konkrete retningslinjer slik som byggehøyder, maksstørrelse på helårsbolig og fritidsbolig, takvinkler og størrelse på plattinger. I kapittel 5 i den regionale kystsoneplanen er retningslinjene mer detaljerte. I veilederen er det ikke noen inndeling av strandsonen i ulike soner, slik vi finner i kapittel 5 i den regionale kystsoneplanen. Veilederen inneholder i motsetning til den regionale planen, noen grafiske fremstillinger av hvordan byggegrensen skal trekkes i forskjellige situasjoner, for eksempel i byggeområder der det er ønske om å sikre allmennhetens adkomst til sjøen, se figur 3 og 4. (Vestfold fylkeskommune 2014a; Vestfold fylkeskommune 2014c). Man skal her sikre passasjer for allmennheten mellom bebyggelsen.



Figur 3 og figur 4: Illustrasjoner fra veilederen for hvordan allmennhetens tilgang til sjøen og grøntområder langs sjø kan sikres. Kilde: (Vestfold fylkeskommune 2014c).

### 7.3.3 Grunnprinsipper for hvordan byggegrenser mot sjø er fastsatt i Larvik kommune

Jeg vil nå presentere grunnprinsippene for hvordan byggegrenser er fastsatt i Larvik kommune. Disse bygger i all hovedsak på prinsippene som er lagt til grunn i regional plan og veileder.

I Larvik har man sett behovet for å differensiere byggeforbudet etter geografiske, landskapsmessige og samfunnsmessige behov. Byggegrense mot sjø er fastsatt i de områder hvor *"(...) kommunen mener det bør kunne tillates tiltak innenfor 100-metersbeltet"* (Larvik kommune 2016c s.3). Der byggegrense er fastsatt, vil det bak byggegrensen være tillatt å gjennomføre tiltak etter pbl-2008 §1-6<sup>7</sup>. I Larvik har det vært behov for en ulik praksis for arealer i områder som allerede er tettbygd og i de områdene som ligger i LNF-områder eller områder avsatt til grønnstruktur (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017).

Larvik kommune mener byggegrensen kan fastsettes mellom sjøen og 100-metergrensen, så fremt dette ikke gir negative konsekvenser for hensynene i SPR punkt 5.2, slik som friluftsliv, landskap og naturmangfold (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Byggegrensen skal fastsettes i alle områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til byggeområder i 100-metersbeltet, jf. pbl-2008 §11-7 nr. 1 (Larvik kommune 2016c). I tillegg er det fastsatt byggegrense for småbåthavner. Her er byggegrensen fastsatt i sjø. Det er ikke fastsatt byggegrense i LNF-områder, fordi det her er et generelt byggeforbud. Punkt 5-2 i SPR er innarbeidet i kommuneplanens bestemmelser, for eksempel at ny bebyggelse skal etableres *"(...)så langt unna sjøen som mulig og eksisterende bygg som skal fortrinnsvis utvides i retning bort fra sjøen"* (Larvik kommune 2015b). Løsningen som bedrer den eksisterende situasjonen i forhold til allmennhetens tilgang og landskapshensyn, skal vektlegges.

Larvik kommune har fulgt opp hovedregelen om at det skal avsettes et belte på 15 meter langs sjøen, hvor det er et generelt byggeforbud (Larvik kommune 2016c). Kommunen har også, i tråd med den regionale planen og veilederen, en strengere praksis i områder avsatt til fritidsbebyggelse enn for områder som er avsatt til boligformål. For eksempel kan det i tettbygde områder, fortettes i områdene mellom byggegrense og 100-meterslinjen. Dette er ikke mulig for fritidsbebyggelse<sup>8</sup> (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). I bestemmelsene har man ikke tatt med den regionale planens krav til takvinkler eller krav til maksavstand mellom frittliggende bygg og hovedbygg. Årsaken er at kommunen mener dette blir for detaljerte bestemmelser som det er vanskelig å nedfelle i kommuneplanen.

Alle informantene fra kommunen beskriver at det var et tett samarbeidet med fylkesmannen og fylkeskommunen da byggegrense mot sjø ble fastsatt. Hele kommunens strandsone er av alle aktørene gjennomgått meter for meter. Byggegrensene ble trukket ved å studere ulike kart, fotografier, relevante plandokumenter og matrikkeldata fra kommunen. Arbeidet var krevende. Derfor ble veilederen og den regionale planen viktige arbeidsverktøy (Larvik kommune 2016c).

---

<sup>7</sup> Med unntak av oppføring av nye hytter. Det er også endel andre unntaksbestemmelser.

<sup>8</sup> Det er heller ikke tillatt med oppføring av nye fritidsboliger i 100-metersbeltet til tross for at det er fastsatt byggegrenser mot sjø. Dette er nedfelt i kommuneplansbestemmelsene, jf. § 3-2 punkt 2 (Larvik kommune 2015a).

### 7.3.4 Eksempler på hvordan byggegrenser mot sjø er trukket

Jeg vil nå vise konkret hvordan byggegrensene er trukket i Larvik kommune. Kartutsnittene er hentet fra vedlegg 1 til kommuneplanen (Larvik kommune 2016c). Byggegrensen er fastsatt på ulike måter avhengig av hva slags bebyggelse det er snakk om. Det skilles mellom områder avsatt til fritidsbebyggelse, boligbebyggelse, næringsbebyggelse, sentrumsområder og småbåthavner.



Figur 5: Kartutsnittet viser hvordan byggegrenser er trukket i områder som i reguleringsplan er regulert til fritidsbebyggelse (oransje områder). Blå stiplet linje er 100-meterslinjen, og grå stiplet strek viser byggegrenser mot sjø. Byggegrensene er dessverre vanskelig å se i kommunens kartutsnitt. Kilde: (Larvik kommune 2016c).

#### Områder avsatt til fritidsbebyggelse:

##### 1) Fastsettelse av byggegrense når det foreligger reguleringsplan:

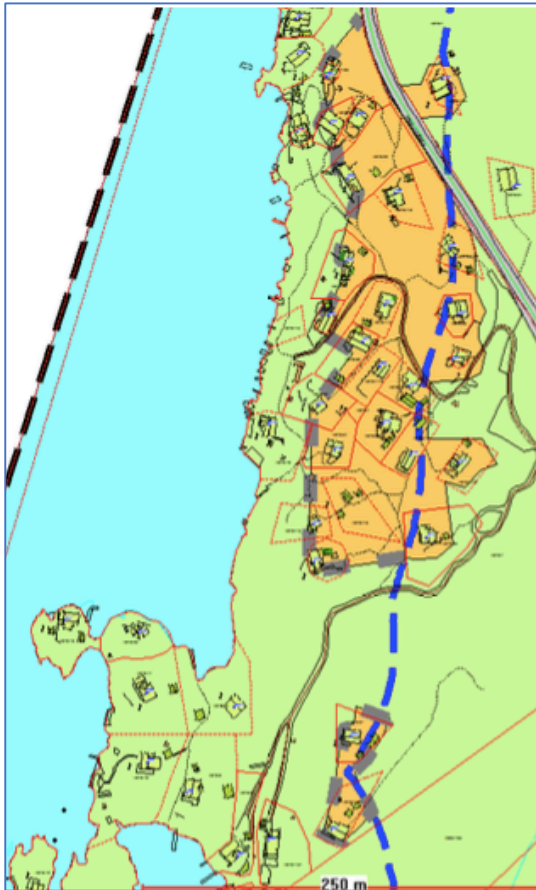
Byggegrensen er aldri fastsatt nærmere sjøen enn 15 meter for fritidsbebyggelse. Byggegrenser fastsettes i hyttas vegglinje, se figur 5. Om planen inneholdt byggegrenser mot sjø fra 2010, er disse fjernet (Larvik kommune 2016c).

Legg merke til at arealet mellom sjøkanten og byggegrensen både er avsatt til LNF (grønt) og bebyggelsesområde-fritidsbebyggelse (oransje), se figur 5. Det mest ryddige ville vært å regulere alle områder foran byggegrensen til enten LNF eller grøntstruktur. Dette fordi reguleringsplanen gir uttrykk for at det er lov til å bygge her. En slik omregulering har ikke vært mulig å få gjennom i kommunestyret i Larvik (representant fra kommuneadministrasjonen 2017). Representant fra fylkesmannen mener

virkingen av byggegrensen likevel juridisk er den samme. Fylkesmannen har derfor ikke krevd endring av arealformål i disse planene, selv om dette ville vært mest hensiktsmessig.

##### 2) Fastsettelse av byggegrense i områder som i kommuneplanen er avsatt til fritidsbebyggelse:

Dette gjelder områder som ikke har reguleringsplan, men hvor arealet i kommuneplanen er avsatt til fritidsbebyggelse. Også her er det fastsatt byggegrense i hyttas vegglinje. Det er ikke mulig å gjøre endringer på eksisterende bebyggelse nærmere sjøen enn 15 meter uten dispensasjon. Denne sonen på 15 meter blir nå avsatt til LNF i kommuneplanen, i motsetning til i reguleringsplanene, se punkt 1) (Larvik kommune 2016c). For illustrasjon, se figur 6.



Figur 6: Kartutsnittet viser inntegnede byggegrensene i områder som i kommunens arealdel er avsatt til fritidsbebyggelse. Blå linje er 100-metersgrensen, og grå linje viser nye byggegrensene. Byggegrensene er dessverre vanskelig å se i kommunens kartutsnitt. Kilde: (Larvik kommune 2016c).

Hovedprinsippene for fritidsbebyggelse er altså at byggegrensene settes i hyttas vegglinje, og utvidelse må gjøres vekk fra sjøen. Noen steder har det vært behov for å trekke byggegrensene lenger vekk fra sjøen enn 15 meter, til tross for at det ligger hytter der. Dette for å ta tilstrekkelig landskapshensyn. Byggeforsbudet gjelder i området mellom sjø og byggegrensene (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Byggegrenser er aldri trukket lenger unna sjøen enn 100 meter (ibid.).

#### **Områder avsatt til boligbebyggelse:**

Foran boliger i boligområder, er byggegrensene satt 5 meter i forkant av hovedhusets vegglinje. Dette er forskjellig fra fritidsbebyggelse, hvor byggegrensene er satt direkte i vegglinje. Dersom boligen ligger innenfor 15 metersgrensen, settes byggegrensene i vegglinje. Dersom det foran et boligområde er et naturlig grøntbelte eller det er offentlig vei, trekkes byggegrensene i formålsgrensen. Den anbefalte minimumsgrensen på 15 meter fravikes altså for boliger. En slik praksis åpner veilederen for.

#### **Områder avsatt til næringsbebyggelse:**

Byggegrensen er satt i formålsgrensen og må minimum være 10 meter fra sjøen. Den anbefalte minimumsgrensen på 15 meter, fravikes altså for næringsbebyggelse. En slik praksis åpner veilederen for.

#### **Områder avsatt til sentrumsområder:**

I sentrumsområder går byggegrensene i reguleringsformålet. Den anbefalte minimumsgrensen på 15 meter fravikes altså for sentrumsområder. En slik praksis åpner veilederen for.





Figur 7: Grå stiplet linje viser byggegrense rundt småbåthavn. Blå stiplet linje er 100-meterslinjen. Legg merke til at byggegrensen er trukket i sjø. Kilde: (Larvik kommune 2016c).

### Byggegrense i forbindelse med småbåthavner:

For eksisterende småbåthavner, er byggegrensen lagt rundt disse, og grensen går i formålsgrensen. Byggegrense er her trukket i sjø. Byggegrensen er trukket rundt hele småbåthavnen slik at det ikke skal virke som om ordinært byggeforbud i 100-metersbeltet er tilsidesatt, se figur 7. Den anbefalte minimumsgrensen på 15 meter fravikes altså for småbåthavner. En slik praksis åpner veilederen for.

#### 7.3.5 Virkning av byggegrensene i sone III

Generelt er det oppgitt en del maksstørrelser i kommuneplanens bestemmelser, slik som for plattinger eller boder. Dette er i tråd med regional plan og veilederen. Så lenge utbygger følger disse bestemmelsene, trenger man ikke sende inn byggesøknad eller søke dispensasjon. I sone III er maksstørrelse på hytte+platting+bod 90 kvm. Dersom man ønsker å overstige dette arealet, må man søke om dispensasjon. Om man vil rive eksisterende hytte i sone III og bygge ny, er dette en byggesak så lenge

man ikke skal overstige maksstørrelse for hytter som fremkommer i kommuneplanens bestemmelser (90 kvm i sone III). Dersom man ønsker større hytte, må man søke om dispensasjon og også få godkjenning fra fylkesmannen. Det skal generelt en del til å få bygd større hytter (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). For boliger er det ikke slike regler, og det er heller ikke begrensninger i størrelse på plattinger og bod for boligbebyggelse. Ved oppføring av bolig i sone III, sendes det inn ordinær byggesøknad (ibid.).

## 7.4 Eldre reguleringsplaner i strandsonen

Jeg vil i dette underkapittelet presentere hvordan de ulike forvaltningsaktørene forholder seg til eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet. Dette er også for å vise hvilke føringer som er gitt til Larvik kommune. Informantenes bevissthet rundt de eldre reguleringsplanene vil også presenteres. Jeg vil kort gå inn på hvordan forvaltningsaktørene stilte seg til debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen. Til slutt vil jeg vise hvordan Larvik håndterer eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet, med eksempler fra kommuneplanens arealdel.

### 7.4.1 Føringer for håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen i Vestfold

I kapittel 2.3.2 presenterte jeg hva SPR sier om eldre planer. Retningslinjen er her tydelig på at "eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller

*oppheves*” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s.6). I den regionale kystsonenplanen er ikke temaet omtalt. Representant fra fylkeskommunen sier at den regionale kystsonenplanen *”ikke har tatt innover seg de eldre planene i strandsonen. Vi hadde ingen diskusjon rundt dette i arbeidet med planen”*. I veilederen til den regionale planen, berøres eldre reguleringsplaner derimot med følgende:

*”I regulerte områder er byggegrensene i noen tilfeller avklart. Dersom slike planer vedtas videreført i kommuneplan vil grensen som framgår av planene gjelde. Disse områdene bør da ikke være gjenstand for ny vurdering av byggegrensen, med mindre planene i seg selv har behov for miljørevisjon”* (Vestfold fylkeskommune 2014c s.9).

Ingen av dokumentene i Larviks kommuneplan omtaler temaet (Larvik kommune 2015b).

Representanten fra fylkesmannen sier at eldre reguleringsplaner foreløpig ikke har vært noe stort problem i Vestfold. Unntaket var i overgangsfasen da pbl-2008 kom. Det var på det tidspunktet en del områder avsatt til utbygging i strandsonen med hjemmel i planer etter eldre plan- og bygningslover, som ble utbygd, fordi flere kommuner var svært sene med å rullere sine kommuneplaner etter ny pbl. I disse utbyggingssakene kunne ikke fylkesmannen gå inn, grunnet overgangsbestemmelsen i pbl-2008 §34-2 fjerde ledd, fordi KMD la til grunn at byggeforbudet ikke ville gjelde før en ny kommuneplan var vedtatt. For fylkesmannen ble det derfor viktig at kommunene, i de nye kommuneplanene, la inn en forrangsbestemmelse om at kommuneplanen, ved motstrid, ville gjelde foran eldre reguleringsplaner. Dette har Larvik kommune gjort, jf. § 2-5 i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel (Larvik kommune 2015a). Fylkesmannen har altså vært pådriver i arbeidet med forrangsbestemmelsen (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

Noen kommuner har valgt å lage en liste over reguleringsplaner som, ved motstrid med kommuneplanen, skal gjelde foran kommuneplanen. Dette har Larvik kommune gjort. I disse tilfellene, har fylkesmannen pålagt kommunen at man, for reguleringsplaner i 100-metersbeltet, har tatt inn bestemmelse om at §1-8 gjelder foran reguleringsplanen. For å bygge i tråd med reguleringsplanen, må man dermed søke dispensasjon fra byggeforbudet (ibid.).

I forbindelse med intervjuene, ble jeg stadig presentert for begrepet ”miljørevisjon” i forbindelse med eldre reguleringsplaner. Begrepet miljørevisjon blir ikke beskrevet i verken pbl eller SPR, men nevnes som vist overfor i veilederen. Med miljørevisjon menes det i Vestfold, at planer skal revideres i tråd med nye, skjerpede føringer for 100-metersbeltet og strandsonen, jf. pbl-2008 og SPR (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Eldre reguleringsplaner og bestemmelser til disse er ofte ikke i tråd med disse nye føringene (representant fra planavdelingen i fylkeskommunen 2017).



#### 7.4.2 Hvordan mener forvaltningsaktørene at eldre planer i strandsonen skal håndteres?

Jeg vil nå gå nærmere inn på hvordan de ulike forvaltningsaktørene mener eldre reguleringsplaner i strandsonen skal håndteres. Dette er gjort ved å fremstille deres meninger hver for seg. Dette er sentralt for å kunne vurdere om deres forståelse er i tråd med statlige føringer og retningslinjer, i kapittel 8.

##### Fylkesmannen

Informanten fra fylkesmannen påpeker at SPRs krav om at alle planer i strandsonen som strider mot retningslinjene, skal revideres eller oppheves, er noe som ikke er mulig for kommunene å gjøre. Dette fordi det anses å være en altfor stor jobb, og det er altfor mye å ta stilling til i en kommuneplanprosess. Til tross for at informanten fra fylkesmannen mener at slike revisjoner er noe mange kommuner ikke har kapasitet til å gjøre, sier informanten at det er positivt at noen kommuner i Vestfold, på eget initiativ, har begynt å oppheve eldre reguleringsplaner. Dette fordi en slik opphevelse fører til enklere saksbehandlingen og skaper mer forutsigbarhet. Noen kommuner som har gjennomført, eller er i gang med, en slik prosess, er Holmestrand, Horten og Tønsberg. Dette blir gjort ved at alle planene som foreslås opphevet, legges ut på felles høring. Å legge ut planene i samme høring, gjør opphevingsarbeidet mindre tid- og ressurskrevende.

Ved en revidering av eldre planer, slik det fremgår i SPR, må man ta hver enkelt reguleringsplan i strandsonen og gjennomgå den. Man skal da også fastsette nye bestemmelser som er i tråd med dagens lovgivning og ønsket planlegging i strandsonen. Informanten sier at det dermed er enklere å oppheve eldre planer, og eventuelt lage nye, fremfor å revidere eldre planer. Fylkesmannen har heller ikke krevd en slik miljørevisjon av eldre planer i strandsonen, men har anbefalt at kommunene gjør dette.

##### Fylkeskommunen

I følge representanten fra fylkeskommunen, har det vært lite diskusjon rundt eldre reguleringsplaner i fylkeskommunen.

Informanten beskriver eldre reguleringsplaner i strandsonen som en utfordring, og at flere kommuner har mange slike planer. Disse planene har ikke den samme typen bestemmelser og detaljeringsgrad som dagens reguleringsplaner har. I tillegg har det kommet nye retningslinjer, slik som SPR. De eldre planene kan dermed stride med lovverket og kommuneplanens arealdel. Informanten mener at en del av disse eldre planene bør oppheves, fordi de skaper usikkerhet og er vanskelige å forholde seg til for innbyggerne. I forbindelse med at kommuner har rullert sine kommuneplaner, har fylkeskommunen kommet med innspill om at kommunene bør vurdere å oppheve eller revidere disse planene. Ved en miljørevidering må bestemmelsene oppdateres, slik at de er i tråd med gjeldende lovverk og føringer.

Fylkeskommunen er kjent med argumentet om at det er en for stor jobb for kommunene å oppheve eller revidere de eldre reguleringsplanene. Likevel mener informanten at det på sikt vil gagne kommunene å gjøre dette. Informanten mener det er positivt at Holmestrand, Horten og Tønsberg har startet prosessen med å oppheve eldre planer.

### Larvik kommune

Larvik kommune har også et ønske om å oppheve alle eldre planer i strandsonen, og det er her en bred enighet om innad i kommuneadministrasjonen. Det er ikke noe politisk vedtak på dette (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Kommuneadministrasjonen deler det samme synet på disse planene som representantene fra fylkesmannen og fylkeskommunen. Det presiseres at reguleringsplaner som vedtas etter dagens lovverk og retningslinjer, er strengere, mer detaljerte og svært ulike de eldre planene. Eldre planer anses ofte å være for ”snille”. Blant annet inneholder disse få bestemmelser, og ofte er det ikke den samme muligheten til å sette vilkår i de eldre planene. Når kommunen har fastsatt byggegrenser mot sjø, er disse også fastsatt i eldre reguleringsplaner (ibid.). Likevel anser ikke representantene fra kommunen dette som en revidering. Informant fra kommunestyret hadde lite kunnskap om temaet og mente at håndtering av eldre planer i strandsonen ikke er tatt opp i kommunestyret (representant fra kommunestyret 2017).

Ifølge informantene fra kommuneadministrasjonen, er årsaken til at opphevelse av eldre planer ikke er blitt utført, at det er en stor jobb. Informantene har et ønske om at kommunen gjennomgår alle eldre planer i hele kommunen i løpet av 2017. Dette er ikke et spesifikt ønske for eldre planer i strandsonen. Det er svært usikkert i om en oppheving av eldre planer vil bli prioritert i nær fremtid. I en slik gjennomgang skal det gjøres en vurdering av om det er behov for reguleringsplanen, eller om den er ivaretatt i overordnet plan. Reguleringsplaner skal oppheves på samme måte som de er vedtatt, med samme krav til høring og medvirkning. For å gjøre dette til en mindre tidkrevende prosess, ønsker representantene fra kommuneadministrasjonen å oppheve en rekke planer samtidig, og de sier at en slik opphevelsesprosess vil ta omkring ett år.

#### 7.4.3 Debatten om håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen

Jeg vil nå presentere forvaltningsaktørenes bevissthet rundt debatten om håndtering av eldre planer i strandsonen. Dette til tross for at debatten har blitt avklart gjennom Innst. 181 L (2016-2017) i Stortinget.

### Fylkesmannen

Representanten fra fylkesmannen forteller at de lenge har vært uenige i KMD sin tolkning av §1-8 og §34-2 i forhold til håndteringen av eldre planer, se kapittel 2.2.2. Fylkesmannen i Vestfold mener at KMDs lovforståelse har vært ”(...) *uheldig og strider både med ordlyden og intensjonen med § 1-8*”. Til tross for dette, påpeker informanten at:

*”Departementet er vår oppdragsgiver, og hvis KMD mener noe, så mener vi det også. Vi holder oss til det departementet har bedt oss om og det er det vi signaliserer ut”.*

Fylkesmannen i Vestfold har fulgt med på utviklingen i spørsmålet og sier at de også har informert kommunene om situasjonen og utviklingen i saken. Fylkesmannen i Vestfold skrev også en høringsuttalelse høsten 2015 til den foreslåtte endringen i overgangsbestemmelsen i §34-2 (pbl-2008). Informanten fra fylkesmannen presiserer at de er fornøyd med avgjørelsen i Stortinget, hvor endringen i overgangsbestemmelsen ble nedstemt (ibid.).

### **Fylkeskommunen**

Fylkeskommunen har vært klar over debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen, men det har ikke blitt diskutert innad i fylkeskommunen (representant fra planavdelingen i fylkeskommunen 2017). Fylkeskommunen kom ikke med noen høringsuttalelse i forbindelse med høringen i 2015, men har delt synet på håndtering av eldre planer i strandsonen med Sivilombudsmannen.

### **Kommunen**

Informantene fra Larvik kommune sier de har fått med seg at det har pågått en debatt omkring håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen, men de har ikke forstått hvilke konsekvenser lovendringen ville få. I forbindelse med høringen av foreslåtte endringer i pbl, mottok kommunen denne, men det kom ikke tydelig frem for kommunen at det ville bli endringer i hvordan §1-8 og byggeforbudet skulle forstås. Hadde dette kommet tydeligere frem, sier kommunen at de ville kommet med en høringsuttalelse (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Representanten fra fylkesmannen sier i forbindelse med dette, at de har stor forståelse for at Larvik kommune ikke har hatt oversikt over denne debatten og heller ikke skrev noen høringsuttalelse.

Dersom de eldre reguleringsplanene skulle blitt gjeldende, beskriver kommunen dette som problematisk, fordi dette ville ha vært i strid med kommunens politikk i strandsonen, samt hvordan kommunen har tolket nasjonal politikk (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Larvik kommune har delt synet på håndtering av eldre planer i strandsonen med Sivilombudsmannen. Dette har blitt avdekket gjennom å se på hvordan kommunen har håndtert eldre planer i strandsonen (ibid.).

### **Status etter Stortingsavklaringen**

Representant fra fylkesmannen sier i e-post per 30.05.2017 at debatten, uavhengig av utfall, ikke ville fått store konsekvenser i Vestfold, fordi kommunene har tatt inn egne bestemmelser i kommuneplanene som sier at kommuneplanen ved motstrid går foran reguleringsplaner. De fleste kommunene har også gitt byggegrensen forrang foran eldre planer (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017). Dette er også hovedregelen i Larvik kommune, se mer om dette i kapittel 7.4.4.

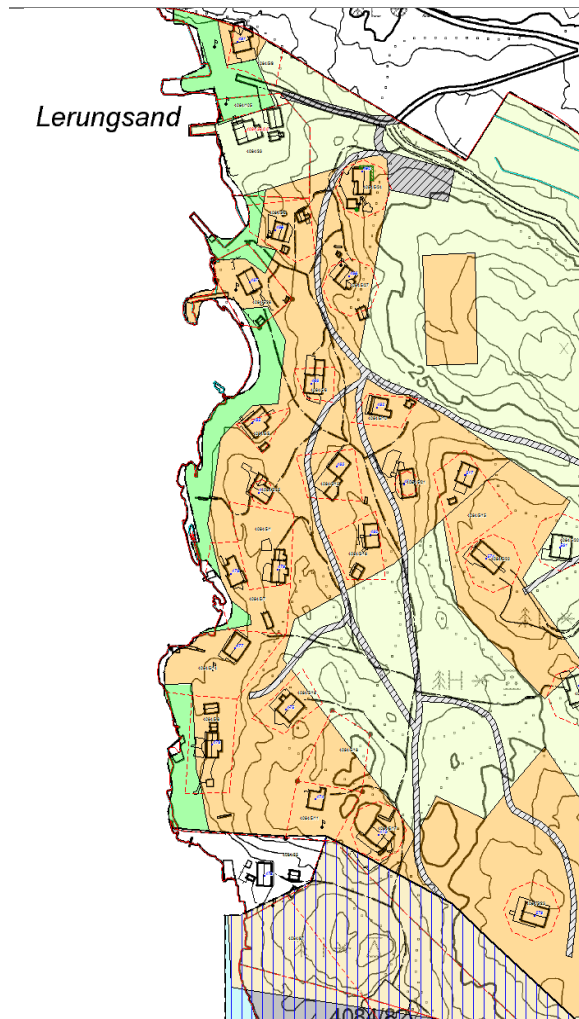
#### 7.4.4 Larviks håndtering av eldre planer i strandsonen

I Larvik kommune er det i dag 60 reguleringsplaner i 100-meterssonen med hjemmel i eldre plan- og bygningslover. I tillegg er det fire reguleringsplaner som er hjemlet i pbl-2008 (Larvik kommune 2016c). Dette vil altså si at de fleste reguleringsplanene i 100-metersbeltet i kommunen, er eldre reguleringsplaner (ibid.). Jeg vil i dette underkapittelet vise hvordan kommunen har håndtert noen av disse planene ved fastsettelsen byggegrensen mot sjø i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel i perioden 2013-2016. Fylkesmannens og fylkeskommunens standpunkt og signaler knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen, har vært et viktig grunnlag og utgangspunkt i dette arbeidet.

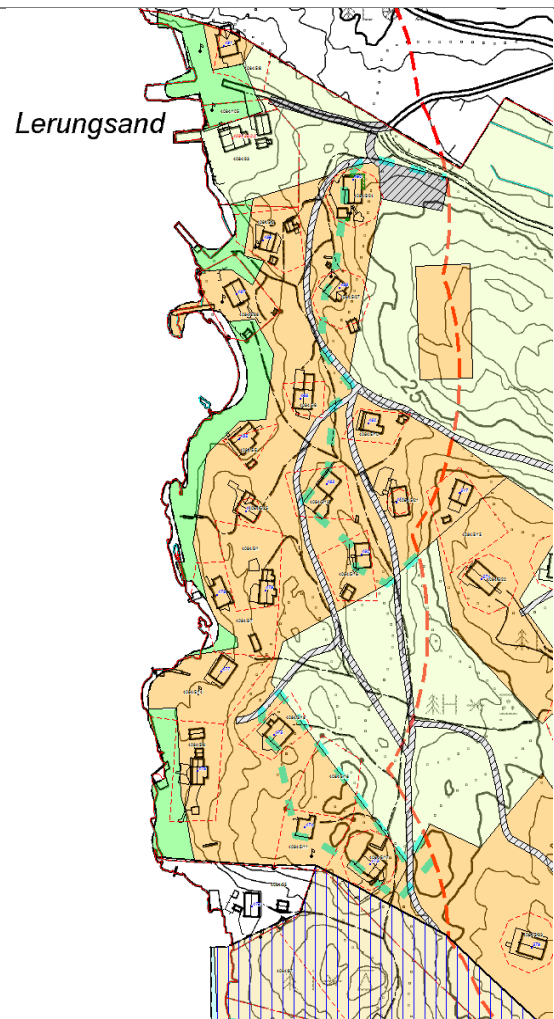
Det er ingen bestemmelser i kommuneplanen som spesifikt er knyttet til håndtering av eldre reguleringsplaner i 100-metersbeltet. Unntaket er forrangsbestemmelsen i §2-5 ”Forholdet til gjeldende regulerings- og bebyggelsesplaner” i kommuneplanbestemmelsene som sier hvordan kommuneplanens arealdelen skal forholde seg til gjeldende regulerings- og bebyggelsesplaner. Plankartet skal gjelde ”(...) foran arealformål i eksisterende reguleringsplaner og bebyggelsesplaner” (Larvik kommune 2015b). Dette vil altså si at arealdelen som hovedregel går foran eksisterende reguleringsplaner. Unntak er gjort for arealer som i reguleringsplaner er avsatt til blant annet naturområder, grønnstruktur og friområder, jf. §2-5 punkt 1 i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Ved motstrid skal reguleringsplanen her gjelde foran kommuneplanens arealdel (Larvik kommune 2015a). Det har vært viktig for kommunen med en forrangsbestemmelse, fordi Larvik kommune mener eldre planer som hjemler utbygging i strandsonen, er et problem og ønsker å revidere eller oppheve disse (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017).

I forbindelse med fastsettelsen av byggegrenser, er det fastsatt byggegrense i alle byggeområder i hele strandsonen, også for de områdene hvor det er eldre planer. De eldre planene har ikke blitt opphevet selv om ny byggegrense er fastsatt, og byggegrensen er trukket på samme måte i eldre planer som i nye. For de eldre reguleringsplanene, var det allerede fastsatt byggegrenser (i 2010). Disse ble opphevet for alle eldre planer, med unntak av to. Alle byggegrenser mot sjø i gjeldende kommuneplan er det som tidligere nevnt, enighet om på tvers av forvaltningsaktørene (representant fra kommuneadministrasjonen 2017)

I kartutsnittene nedenfor, figur 8 og 9, ser vi et eksempel på en eldre reguleringsplan i Larvik kommune. Reguleringsplanen ”Lerungsand” ble vedtatt 28.03.1985 og er en reguleringsplan for et hytteområde. Utsnittene viser hvordan slike planer er håndtert ved fastsettelsen av byggegrenser mot sjø. Etter søk i kommunens matrikkelinformasjon, kom det frem at det har vært oppført hytter på eiendommene allerede før 1965. Det er her trukket byggegrenser mot sjø i tråd med veilederen og SPR. Hyttene som ligger mellom sjø og ny byggegrense, har et generelt byggeforbud, i tråd med pbl-2008 §1-8



Figur 8: Kartutsnittet viser reguleringsplanen "Lerungsand" fra 1985. Dette er et eksempel på en eldre reguleringsplan. Kilde: søk i kommunens kartdatabaser.

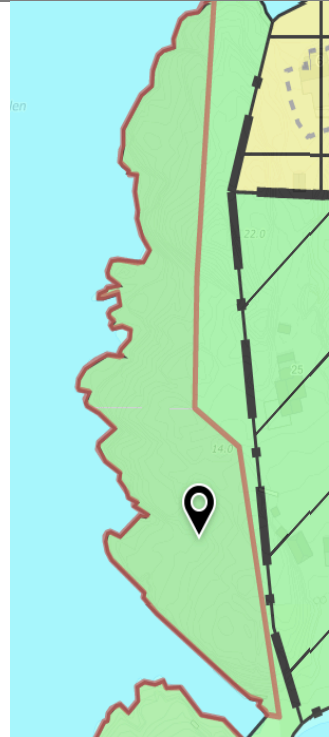


Figur 9: Kartutsnittet viser 100-meterslinjen (rød stiplet linje) og nye byggegrenser (turkis stiplet linje). Byggegrensene er dessverre vanskelig å se. Hyttene som ligger mellom sjø og byggegrense, har byggeforbud. Byggegrense mot sjø er fastsatt etter samme prinsipper som for nye planer. Kilde: søk i kommunens kartdatabaser.

Det er også noen eksempler i Larvik kommune på eldre reguleringsplaner i strandsonen som har motstridende arealformål i forhold til kommuneplanens arealdel. Nedenfor ser vi en del av reguleringsplanen "Ula" vedtatt 03.06.1980. I reguleringsplanen, figur 10, er tomte avsatt til boligbebyggelse (gul) og fritidsbebyggelse (oransje). Det er likevel ingen bebyggelse på tomten. I kommuneplanen, figur 11, er arealet avsatt til grønnstruktur. Her vil bestemmelsen som gir forrang for områder avsatt til grønnstruktur, gjelde foran både reguleringsplan og kommuneplan. I tillegg vil forrangsbestemmelsen om at kommuneplanen går foran reguleringsplan, gjelde.



Figur 10: Del av en gammel reguleringsplan "Ula" vedtatt i 1980. Planen har et delt reguleringsformål: byggeområde for bolig (gult) og byggeområde for fritidsbebyggelse (oransje). Rød strek viser tomtegrensen. Kilde: (Larvik kommune 2015b).



Figur 11: Dagens kommuneplan viser at det samme området på Ula er avsatt til grønstruktur i arealdelen. Lys grå stiplet linje kan ses øverst til høyre i kartet. Dette er deler av kommunens fastsatte byggegrense. Kilde: (Larvik kommune 2015b).

Da dette eksempelet (reguleringsplanen på Ula, figur 10 og 11) ble vist til informantene i Larvik kommune, sa de at dette er et eksempel på en reguleringsplan de ønsker å oppheve, fordi den strider med pbl-2008 §1-8, SPR, den regionale planen og kommuneplanens arealdel. Arealet ligger også mellom sjøkanten og byggegrensen, så det er et generelt byggeforbud her (representant fra kommunestyret 2017; representanter fra kommuneadministrasjonen 2017). Dette er en reguleringsplan som kan skape forvirring for innbyggerne i Larvik. Det skal ikke foregå noen ny utbygging på dette arealet, selv om reguleringsplanen gir uttrykk for at dette er et byggeområde. I praksis er dette en reguleringsplan som ikke lenger har noen funksjon, både på grunn av regionale føringer, forrangsbestemmelser i kommuneplanen og fordi reguleringsplanen aldri er tatt i bruk.

### 7.5 I hvilken grad er konsensus oppnådd mellom forvaltningsaktørene?

I dette delkapittelet vil jeg presentere hvordan forvaltningsaktørene beskriver samarbeid og dialog i forbindelse med den kommunale og den regionale planprosessen. Disse beskrivelsene er viktige for å vurdere graden av konsensus mellom forvaltningsaktørene.

#### 7.5.1 Fylkesmannens syn

Informanten beskriver at det generelt er et godt samarbeid og god dialog med fylkeskommunen og Larvik kommune om strandsoneforvaltning. Årsakene til dette, er i følge representanten fra



fylkesmannen, at de på 90-tallet hadde en Fylkesmann som fokuserte på samarbeid. Det ble også utarbeidet et hefte med navn "Vestfolds lille grønne" som skulle lage rammer for samarbeidet og også bidra til en mer lik saksbehandling innad i fylket:

*"Det er en gjensidig respekt og det er egentlig en veldig god dialog. Noe av grunnen til dette er kanskje at vi er et såpass lite fylke. Uansett hvem vi skal besøke, så tar det under en time å kjøre. I tillegg er det en veldig aktiv bruk av planforum. Fylkeskommunen arrangerer også plannettverket som brukes hyppig. Det har også vært konkrete personer hos fylkeskommunen som har vært sterke pådrivere for å få en god dialog på tvers av plannivåer. I tillegg arrangerer vi i fylkesmannen fagdager og andre sammenkomster for kommunene, så vi treffes hele tiden. Vi kjenner hverandre på fornavn. Vi hos fylkesmannen prioriterer også å være med på disse tingene fordi vi ser verdien av det"* (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

Noen deler av samarbeidet trekkes likevel frem som utfordrende. Representanten fra fylkesmannen beskriver dette i forhold til rolleforståelse, og ansvarsområdene, til fylkeskommunen og fylkesmannen:

*"Det er litt kompliserende med fylkeskommunen og fylkesmannen fordi vi har så overlappende ansvar. Særlig opplever vi dette med den regionale kystsoneplanen. At fylkesmannen og fylkeskommunen ofte skal mene noe om det samme. I tillegg er terskelen for de regionale interessene litt lavere enn de nasjonale, så fylkeskommunen blander seg kanskje borti flere ting enn det vi gjør. Dette kan nok virke litt rart for kommunene. Vi hos fylkesmannen holder oss veldig strengt til det som er vår oppgave, og det er de nasjonale interessene. Alt annet som ikke er nasjonalt, det bare unnlater vi å kommentere og overlater til kommunene. Vi er opptatt av og ikke tråkke i kommunens bedd, så de føler at vi respekterer deres arbeidsområder og de respekterer vårt"*.

Representanten fra fylkesmannen i Vestfold påpeker at de ikke alltid har vært så tydelige på hva som er nasjonale interesser. Fylkesmannen har også blitt langt mer tilbakeholden i å blande seg inn i det kommunale selvstyret. En av hovedårsakene til endringen på dette området er, i følge representanten, at det var en stor utskiftning i ledelsen i fylkesmannen i Vestfold for omlag syv år siden. Da ble dette satt fokus på. *"Vi måtte slutte å mene noe om størrelsen på vinduer og hvilken kledning som skulle være på en hytte. Det er jo ikke nasjonale interesser"*. I tillegg har Solberg-regjeringen fokusert på dette (ibid.).

Representanten fra fylkesmannen opplever også at de blir tatt mer på alvor når de først uttaler seg, enn det fylkeskommunen blir. Dette fordi terskelen for når fylkesmannen blander seg inn, er såpass høy. Noen kommuner i Vestfold har i følge representanten fra fylkesmannen, gitt tilbakemelding til fylkeskommunen om at de blander seg for mye. Til tross for ulike ansvarsområder, påpeker informantene at fylkeskommunen og fylkesmannen i all hovedsak er samstemte når de kommer med uttalelse til kommunale planer.

I forbindelse med den regionale planprosessen, mener informanten at involvering av kommunene, har vært svært verdifullt. Representanten mener også at fylkesmannen ble godt involvert i prosessen og fikk her viktig rådgiverrolle. Gjennom arbeidsgruppen og generell dialog, ble de tre forvaltningsaktørene enda mer samstemte i hvilken politikk og planleggingspraksis som skulle føres i strandsonen. Representanten mener også det var svært viktig at kommunene kunne gi tilbakemelding på hva som ville fungere og ikke, i forbindelse med arbeidet. Det har ikke vært noen store uenigheter internt eller på tvers av forvaltningsaktørene i forhold til hvordan SPR og pbl-2008 §1-8 annet og tredje ledd skulle håndteres (representant fra fylkesmannens miljøavdeling 2017).

Det trekkes også frem av representanten fra fylkesmannen, at det har blitt lettere for kommunene å forholde seg til utbyggere og hytteeiere som ønsker å bygge ut, som følge av den regionale planprosessen og de regionale føringene som nå ligger til grunn for planlegging i strandsonen i Vestfold. Kommunene kan nå *"(...) peke tilbake på de generelle prinsippene og si at dette har politikerne vedtatt og det gjelder ikke bare din hytte, det gjelder for alle hytter. Det har vært en trygghet for dem"* (ibid.).

### 7.5.2 Fylkeskommunens syn

Representanten fra fylkeskommunen mener at Vestfold er et fylke som lenge har hatt en unikt god samarbeidskultur på tvers av forvaltningsaktørene. Dette har trolig sammenheng med at fylket er lite og at det derfor er lett for aktørene å samles. Representanten trekker frem, i likhet med informanten fra fylkesmannen, samhandlingsavtalen som ble laget på 80-tallet, i form av "Vestfolds lille grønne". Det har også vært en konkret person i fylkeskommunen som har vært en viktig pådriver for dialog og samhandling mellom forvaltningsaktørene. Det er også en rekke arrangementer som fokuserer på dialog og samarbeid, slik som for eksempel regionalt planforum og samarbeid om å drifte plannettverket. Den siste tiden har det ikke vært egne fagdager eller plannettverksamlinger som omhandler strandsonen.

Informanten forteller at fylkeskommunen noen ganger føler at den kommer med innsigelse til tiltak i 100-metersbeltet, uten å få gehør for dette hos fylkesmannen. Fylkeskommunen opplever særlig at samarbeidet med fylkesmannen har endret seg med den nye regjeringen. Til tross for dette *"har vi for det meste like vurderinger og interesser når vi kommer opp i en reguleringsplanprosess der strandsonen blir berørt"* (ibid.).

Det er generelt et ønske hos forvaltningsaktørene å bli enige. Et godt eksempel er suksessen med den regionale kystsonesoneplanen og veilederen, hvor man har klart å enes om prinsipper for fastsetting av byggegrenser i strandsonen og hvordan SPR skal håndteres. Denne enigheten har vært avgjørende for at man nå i langt større grad kan styre utviklingen i strandsonen, slik som å bevare de uberørte områdene i strandsonen og åpne for utvikling i tettbygde områder.



Representanten fra fylkeskommunen sier de har vært nøye med medvirkning og eierskap til den regionale planen og veilederen. For eksempel har kommunene tatt problemstillinger som har blitt frembrakt i arbeidsgruppa, tilbake til sine kommuner for diskusjon. Fylkesmannens og kommunenes innspill, og erfaringer, har vært sentral for utformingen. Dette trekkes av informanten frem som avgjørende for at man har kommet til en felles enighet.

### 7.5.3 Kommunens syn

I følge representantene fra Larvik kommune, er det generelt en god tone mellom forvaltningsaktørene, og man har hatt en felles interesse av å lage noen generelle retningslinjer og fremgangsmåter for hvordan strandsoneplanlegging i Vestfold skal gjøres. Det har vært en styrke at alle kommunene nå mer eller mindre har den samme praksisen i 100-metersbeltet. Den regionale kystsoneplanen og veilederen har her vært avgjørende. Representantene fra kommuneadministrasjonen trekker særlig frem samarbeidet med fylkesmannen som godt og mener at fylkesmannen har en klarere rolle enn fylkeskommunen. De gangene fylkesmannen fremmer innsigelse eller kommer med uttalelser, er det fordi det åpenbart er i strid med nasjonale interesser. Fylkeskommunen har på sin side, ikke gjort endringer i sin praksis. Informantene fra kommunen opplever også at fylkesmannen setter det lokale selvstyret høyt.

I forbindelse med den regionale planen, føler representantene fra kommuneadministrasjonen at de ikke har fått være med så mye i utarbeidelsen av denne. *”Vi har egentlig bare fått lese igjennom den”* (representant fra kommuneadministrasjonen 2017). I forbindelse med veilederen, var kommunen tilstede på alle arbeidsmøter, og de fikk være mer med i prosessen. Representant fra kommuneadministrasjonen har liten tro på at fylkeskommunen ville lyttet mer til kommunens ønsker dersom det hadde vært mer rom for medvirkning i arbeidet med den regionale kystsoneplanen. Dersom kommunen kunne ha påvirket den regionale kystsoneplanen, ville de gjort den mindre detaljert. Da kunne de ha tatt retningslinjene fra planen mer direkte inn i arealdelen, men nå er den regionale kystsoneplanen så detaljert at dette ikke har vært mulig (representanter fra kommuneadministrasjonen 2017).

Larvik kommunes representanter trekker frem at de syns det er problematisk at den regionale planen, som kun er en retningslinje og ikke en bestemmelse, benyttes som innsigelsesgrunnlag av fylkeskommunen. Kommunen føler nemlig at den regionale planen er mer et råd enn noe de er juridisk bundet til å følge. Når de ikke har fulgt opp planen, har fylkeskommunen brukt den som innsigelsesgrunnlag (ibid.). Informant fra kommuneadministrasjonen mener også at det å lage en regional plan i tillegg til SPR, egentlig ikke er nødvendig. Fylkeskommunen ønsket, i følge kommunen, en slik plan for *”(...) å få et dokument de kunne vise til for å kunne fremme innsigelser. Uten en slik regional plan kan de ikke det”* (ibid.).

Den regionale planen beskrives å gå altfor detaljert inn på temaer som kommunen selv ønsker å styre. Dette er særlig problematisk fordi *”Den regionale kystsonenplanen skal gjelde for mange kommuner som er veldig forskjellige. Når man går så detaljert til verks i en regional plan, setter det kommunen litt i spill. Vi ønsker ikke at det skal være så detaljert”* (representant fra kommuneadministrasjonen 2017). Planen går detaljert inn på takhøyder, takvinkler og størrelse på terrasser. Kommunen ønsker heller å gjøre egne vurderinger i hvert tilfelle. Dette har resultert i at noen bestemmelser, slik som for takvinkler, ikke har blitt fulgt opp. Representant fra kommuneadministrasjonen sier at dette er noe fylkeskommunen har akseptert. Informantene fra kommunen mener at de generelt har vært flinke til å rette seg etter de krav som fylkesmannen og fylkeskommunen har stilt.

I revisjonen av byggegrense i 2015, fikk kommunen bistand fra fylkesmannen og fylkeskommunen i arbeidet. Dette til forskjell fra arbeidet med byggegrensene i kommuneplanen fra 2010. I 2015 var regionalt nivå derimot svært tydelig på hva de ønsket skulle tas hensyn til og hvordan fastsettelsen skulle gjøres. Dette var, sammen med veilederen med de generelle prinsippene, til stor hjelp (representant fra kommuneadministrasjonen 2017).

#### 7.5.4 Ny praksis i strandsoneforvaltningen som følge av regional kystsonenplan og veileder?

Alle informantene som er intervjuet i forbindelse med dette studiet, uttrykker at strandsoneforvaltningen i Vestfold har blitt mer lik og forutsigbar etter innstramningene som ble gjort i pbl-2008, SPR, den regionale kystsonenplanen og veilederen. Den regionale planen og veilederen har bidratt til like prinsipper for fastsettelsen av byggegrensene. Informanten fra fylkeskommunen sier at alle kystkommunene i Vestfold nå har lagt inn byggegrenser i sine kommuneplaner, og byggegrensene har blitt svært nøye vurdert etter felles prinsipper. I forhold til utbygging i strandsonen, sier informantene fra Larvik kommune at Vestfold som fylke nå står sammen om en lik praksis i strandsonen. Samtlige informanter mener også at strandsoneforvaltningen i Larvik har blitt strengere, som følge av pbl-2008, SPR og regional plan og veileder.

## 8 Diskusjon

I dette kapitlet skal empirien fra feltarbeidet drøftes opp mot lovbestemmelser fra pbl, nasjonale og regionale retningslinjer og teoretiske perspektiver som tidligere har blitt presentert. Analysen tar utgangspunkt i underproblemstillingene og drøfter disse hver for seg. Underproblemstilling 2 og 3 vil av praktiske årsaker, diskuteres under samme delkapittel. Til slutt vil jeg knytte underproblemstillingene sammen ved å besvare hovedproblemstillingen i kapittel 8.4. Kapittel 8.4 vil også fungere som konklusjon.

### 8.1 Fastsettelse av byggegrenser mot sjø i Larvik kommune

Underproblemstilling 1 omhandlet hvordan kommunen har gått frem og hvilke kriterier som er brukt for å fastsette byggegrense mot sjø, under arbeidet med kommuneplanens arealdel. For å gjøre dette, har det vært sentralt å undersøke arealdelen opp mot pbl-2008, SPR, den regionale kystsoneplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø. Dette for å vurdere om lovbestemmelser og retningslinjer har blitt fulgt opp i kommunen.

I Harvold et al. (2015) fremkommer det at SPR oppfattes å være uklar og vag. Etter mitt feltarbeid er jeg av samme oppfatning. Det har i mine undersøkelser blitt tydelig at intensjonen i SPR ikke kommer tilstrekkelig frem. Eksempler på dette er at fylkesmannen i Vestfold har måttet nedlegge betydelige ressurser i å tolke hvordan differensieringen av byggeforbudet skal utformes, og informanten anser det også som problematisk at SPR kan forstås som om den åpner for mer bygging i strandsonen. Larvik kommune har i stor grad vært enig i den strenge tolkningen av SPR som fylkesmannen har lagt til grunn. Harvold et al. (2015) trekker også frem at soneinndelingen i SPR bør revideres. Mitt feltstudie støtter ikke opp om dette, men det må understrekes at det i Harvold et al. først og fremst er sone 2 og sone 3 som foreslås revidert. Representantene fra forvaltningsaktørene i mitt studie er enige i at de bør være i sone 1.

I Harvold et al. (2015) ble det i forbindelse med SPR også avdekket at det har vært *”(...)få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig virkning på planlegging i strandsonen”*. Mine funn i Larvik viser det motsatte. Planadministrasjonen i Larvik kommune er godt kjent med SPR. Retningslinjen har også dannet grunnlaget for hvordan byggegrensene mot sjø er trukket. Årsaken til dette, er nok det regionale planarbeidet og arbeidet med veilederen, som har hatt en viktig rolle i å operasjonalisere SPR og å gjøre retningslinjen kjent for kommunene i Vestfold. Larvik kommune må slik forholde seg til retningslinjen i den daglige saksbehandlingen. SPR er nå et viktig verktøy for planlegging i strandsonen for både fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen.

Muligheten til å differensiere byggeforbudet i strandsonen har blitt tatt i bruk som et verktøy for å demme opp for det sterke utbyggingspresset i Vestfold og for å legge strenge føringer for videre utbygging i strandsonen. Ved Larviks rullering av kommuneplanen (2015-2027), har fylkesmannens lovtolkning og føringer, samt retningslinjene fra den regionale planen og

veilederen, blitt lagt til grunn i forbindelse med utforming av byggegrensene og bestemmelsene til kommuneplanen. Et eksempel på dette er prinsippet om at en sone på 15 meter fra sjøkanten skal avsettes til allmennheten (et ønske fra fylkesmannen). Denne hovedregelen har riktignok en del unntak, slik som for bolighus, hvor byggegrensen er satt i vegglivet. Prinsippet er overholdt av kommunen til tross for at dette ikke er en del av SPR. Her går altså Larvik kommunes praksis utover de nasjonale føringene i SPR. Prinsippet er heller ikke en del av den regionale kystsoneplanen, noe som kan tyde på at prinsippet mangler en fylkespolitisk forankring. I veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, er prinsippet om en slik 15 meter sone nedfelt. Dette er et interessant funn som viser at arbeidsgruppa som utformet veilederen, på noen områder går utover den regionale planens og SPRs retningslinjer og tolker differensieringen strengere. Veilederen regnes også som en regional føring. Det må presiseres at kommunen kan føre en strengere praksis enn det SPR åpner for, om kommunen mener det er behov for det. Dette er blant annet fordi kommunen skal ivareta en rekke ulike hensyn, jf. dommen fra Oslo tingrett (2017).

Differensieringen av byggeforbudet er benyttet i en vid utstrekning i Larvik kommunes planprosess, slik det også åpnes for i SPR, den regionale kystsoneplanen og veilederen. Den manglende praksisen for hvordan byggegrense mot sjø skulle utformes, fører med seg et interessant spørsmål: Har fastsettelsen av ”annen byggegrense” som pbl-2008 åpner for, blitt praktisert slik intensjonen var? For å studere dette nærmere, er det interessant å se på lovforarbeidene til pbl-2008 (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Her står det at byggeforbudet kan fravikes gjennom plan. Dette blir preferert fremfor enkeltvise dispensasjoner. Plankravet som vi finner i lovforarbeidene, skal forhindre ”bit for bit” utbyggingen som tidligere fant sted i stor utstrekning ved bruk av dispensasjoner og enkeltvise planer (Nilssen 2010; Stokke et al. 2008). Dersom utbygging i strandsonen differensieres og er i tråd med plan og retningslinjer, vil det fortsatt være mulig med utvikling i strandsonen, både i form av helårsbolig og næring. Hensikten med en slik planstyrt utvikling, er at byggingen i strandsonen gjøres etter konkrete vurderinger. Mine undersøkelser viser at en mer helhetlig og planstyrt planlegging av strandsonen, ligger til grunn for den regionale kystsoneplanen. Det er derfor lagt ned betydelige ressurser i å skape en lik praksis for hvordan byggegrenser mot sjø skal fastsettes med tett dialog mellom forvaltningsaktørene. Det er foreløpig for tidlig å si om utviklingen har blitt mer planstyrt slik intensjonen med plansamarbeidet har vært. Dette bør undersøkes nærmere når planene har fått virke en stund.

Differensieringen som er foretatt i Larvik, har i stor grad omhandlet hvilke områder som kan ha en fortsatt fortetting/utvikling og hvilke områder som er så uberørte at de trenger beskyttelse. Nilssen (2010) etterlyser en kartlegging av kommunenes strandsoner for å finne de områder som anses å være verdifulle for biologisk mangfold. En differensiering av byggeforbudet kan bidra til dette, men har Larvik kommune foretatt differensieringen etter hvilke områder som anses å ha verdifulle naturkvaliteter? Hensynet til allmennhetens interesser og landskapet har blitt

trukket frem som sentral for utforming av byggegrensene og er i disse områdene flere steder trukket i 100-meterslinjen. Likevel kan man lure på om differensieringen har ivaretatt verdifulle og uberørte områder i tilstrekkelig grad og om det er gjort grundige evalueringer av hvilke områder, som ut fra forekomster av arter og andre naturverdier, anses å være særlig verdifulle. Nesland (2013) påviste at forekomst og lokalisering av marint biologisk mangfold, var svært viktig for hvordan byggegrensene mot sjø ble fastsatt i Tvedestrand kommune. I Tvedestrand, ble derimot hensynet til landskap og friluftsliv etterspurt som kunnskapsgrunnlag. Nesland sine funn står her i kontrast til de funn jeg har gjort i Larvik.

Hvordan hensynet har vært til miljøverdier, er uklart, da dette ikke direkte kan regnes som verken et landskapshensyn eller et hensyn til allmennheten, som er det informantene og plandokumentene har vektlagt. Slike områder kan riktignok være overlappende, men de kan også være i direkte motstrid med hverandre. For eksempel at et uberørt naturområde inneholder naturverdier som er svært sårbare for menneskelig bruk og slitasje. Mine funn tyder altså på at hensynet til friluftsinnteresser har vært mer i fokus enn hensynet til naturverdier.

Et annet eksempel som illustrerer at det kan være tatt for lite hensyn til uberørte områder, og til naturverdier, er at byggegrensen aldri er trukket lengre unna sjøen enn 100-meter. Verdifulle områder bak 100-meterslinjen er dermed ikke nødvendigvis sikret tilstrekkelig. Naturkvaliteter, planter og dyr kan befinne seg på begge sider av en slik grense. SPR operer også med en sone for områdene bak 100-metersgrensen, men Larvik kommune har primært forholdt seg til sonene mellom sjø og byggegrense, og byggegrense og 100-meterslinjen. At byggegrense mot sjø aldri er trukket lengre unna sjøen enn 100-meter, kan bidra til at verdifulle områder ikke er sikret tilstrekkelig. Fylkesmannen i Vestfold mener det ikke er mulig å trekke byggegrensene lengre unna sjøen. Slik jeg tolker loven, kan dette gjøres ved å ta i bruk pbl-2008 §11-9 punkt 5 eller §12-7 punkt 2.

I Stokke et al. (2008) fremkommer det, i likhet med mine funn, at fylkesmannen er en viktig forsvarer av allmennhetens interesser i strandsonen. I mine undersøkelser virker det i tillegg som om både fylkeskommunen og Larvik kommune prioriterer allmennhetens muligheter til å utøve friluftsliv i strandsonen høyt. Både i den regionale og den kommunale planprosessen, har dette vært viktige hensyn å ivareta for de tre forvaltningsaktørene. Mitt studie viser at forvaltningsaktørene i Vestfold har oppnådd en mer samstemt politikk for strandsonen gjennom regional planlegging, ved å lage en regional kystsoneplan og å nedsette en egen arbeidsgruppe for å utarbeide en veileder for hvordan byggegrenser mot sjø skulle utformes. Dette står i kontrast til de funn Stokke et al. (2008) gjorde, hvor det fremkom at det i pbl-1985 i hovedsak ble foretatt utbygging i strandsonen, både gjennom plan og dispensasjon, som ikke så områder under ett. Grunnsteinen for Vestfolds regionale planprosess har vært å lage verktøy for en mer helhetlig utvikling i strandsonen ved å se hele strandsonen i sammenheng.

Fylkesmannen har, både i den regionale og den kommunale planprosessen, ytret ønske om at spredtbygde områder blir avsatt til LNF-formål i kommuneplanen. Dette er trolig grunnet et ønske om å sikre disse områdene for fremtiden, av hensyn til allmennheten, landskap og naturverdier. Også i veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, fremkommer det at kommunene bør omregulere byggeområder til LNF i de tilfellene hvor byggeområdene blir liggende mellom byggegrense og sjø. Dette for ”å tydeliggjøre byggeforbudet” (Vestfold fylkeskommune 2014c s.14). Likevel har dette, som tidligere nevnt, ikke vært mulig å få gjennom en omregulering fra byggeområder til LNF i eldre planer i kommunestyret i Larvik, se figur 5 og 10. Siden det er fastsatt byggegrenser og bestemmelser til disse, gir dette områdene en beskyttelse, og kommunen har her et verktøy som kan hindre utbygging i strandsonen. Disse planene har likevel noe å si for hvordan man leser kartet. Det er også slik at utbyggere kan komme med planinitiativ i tråd med plan, der det foreligger reguleringsplan, jf. pbl-2008 §12-3, og har også krav på å få slike initiativ vurdert av kommunen. Dagens bestemmelser i kommuneplanen bidrar nok likevel, i all hovedsak, til å sikre at områdene ikke bygges ut, så lenge byggegrensen ligger der. For fremtiden ville disse områdene, slik jeg ser det, vært bedre sikret ved at de ble omregulert til LNF eller grønnstruktur.

En måte å undersøke om kommunen har fulgt opp den regionale kystsoneplanen på, har vært å se på de fastsatte byggegrensene mot sjø og bestemmelsene i kommuneplanens arealdel. Mine undersøkelser har vist at Larvik kommune i stor grad har fastsatt byggegrense mot sjø i tråd med prinsippene i regional kystsoneplan. Den regionale kystsoneplanen har noen ganger vært for detaljert, og kommunen har da fraveket føringene, for eksempel ved å utelate bestemmelsene om takvinkler. Larvik kommune uttrykte misnøye omkring detaljeringsgraden i den regionale planen. Det er her viktig å presisere at pbl-2008 kapittel 8, åpner for at fylkeskommunen kan lage slike planer for å styre utviklingen i fylket. Trolig har fylkeskommunen nedfelt så detaljerte bestemmelser, fordi dette har vært nødvendig for å skape en mer lik utbyggingspraksis på tvers av Vestfoldkommunene. Det kan derfor bli problematisk når Larvik velger å fravike disse, men kommunen har som tidligere nevnt i all hovedsak fulgt opp retningslinjene i regional plan. Slik jeg ser det, har Larvik kommune i all hovedsak fulgt retningslinjene, til tross for noen avvik.

En av informantene i kommuneadministrasjonen, fortalte at SPR hadde vært tilstrekkelig for å fastsette byggegrenser mot sjø, og at de derfor ikke hadde trengt den regionale kystsoneplanen i tillegg. Dette er trolig som følge av at den regionale planen tidvis blir oppfattet som å være for detaljert. Slik jeg oppfatter utsagnet og prosessen med fastsettelse av byggegrenser, har den regionale planen kanskje ikke den samme innvirkningen på kommunen som det veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø har hatt. Veilederen, i likhet med den regionale planen, konkretiserer SPR og gir en fremgangsmåte for hvordan byggegrensene skal trekkes. Veilederen er også enklere for kommunen å bruke, fordi den gir kommunen et større spillerom, da den tar mer hensyn til ulik geografi og politiske behov ved å være mindre detaljert. Det

virker derfor ikke som om kommunen forholder seg til den regionale kystsoneplanen på samme måte som de gjør til veilederen. Det er et interessant funn at kommunen forholder seg mer til en veileder enn til en regional plan. Fylkesmannens føringer har nok i stor grad vært i overensstemmelse med de retningslinjene som er nedfelt i både regional plan og veilederen. Kan den regionale kystsoneplanen derfor ha virket overflødig for kommunen? Mitt inntrykk fra feltstudiet er likevel at den regionale planen har en viktig funksjon i å skape en mer lik praksis for planlegging i strandsonen på tvers av kommunene i Vestfold. Den er også et viktig verktøy for fylkeskommunen i deres arbeid.

Både den regionale kystsoneplanen, veilederen og kommuneplanen til Larvik er mer liberal til helårsbolig i strandsonen, enn til fritidsbolig. Det lages her et skille mellom helårsbolig og fritidsbolig som ikke fremkommer i SPR. Man bør derfor spørre seg om den mer liberale holdningen til helårsboliger, er en operasjonalisering av SPR eller om man har gått utover intensjonen i retningslinjen? En årsak til dette skillet kan være at presset har vært størst i forbindelse med utbygging av fritidsboliger, men ut fra min gjennomgang av arealdelen til kommuneplanen, tyder det ikke på at er en overvekt av fritidsboliger i 100-metersbeltet. En annen forklaring på skillet kan være at grunneierhensynet har vært sterkere i planprosessene for eiere av helårsbolig, fremfor eiere av fritidsbolig. Dersom dette er årsaken, har man kanskje i Vestfold åpnet for et skille som ikke har vært intensjonen i SPR. Det må her presiseres at det er en del av kommunens frie skjønn å veie ulike hensyn opp mot hverandre, så lenge SPR er vurdert og lagt til grunn i planleggingen, kan kommunen gjøre slike skiller, jf. dommen fra Oslo tingrett (2017).

Med bakgrunn i de overnevnte punktene ønsker jeg å oppsummere underproblemstilling 1 med at Larvik i stor grad har fulgt opp føringene fra fylkesmannen i forhold til tolkningen av byggeforbudet og SPR. Det samme gjelder for den regionale kystsoneplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø. Man kan likevel spørre seg om tolkningen av SPR og fastsettelsen av byggegrenser mot sjø, alltid er i tråd med intensjonen i pbl og SPR.

## 8.2 Eldre reguleringsplaner i strandsonen

I dette delkapittelet fokuseres det på hvordan kommunen har forholdt seg til eldre reguleringsplaner i strandsonen i arbeidet med rullering av kommuneplanen. Har det vært bevissthet rundt håndtering av eldre reguleringsplaner i strandsonen? Føringer fra fylkesmannen og fylkeskommunen har vært viktige i denne sammenhengen, og deres syn er derfor sentralt. I tillegg må det avklares om forvaltningsaktørene har lagt det samme synet til grunn i planprosessen og om dette er i tråd med lovverk og retningslinjer. Til slutt i delkapittelet vil jeg diskutere hvordan forvaltningsaktørene stilte seg til debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen. Her mente KMD at eldre planer var unntatt fra byggeforbudet i §1-8 grunnet overgangsbestemmelsen i §34-2 fjerde ledd. Planene skulle i følge KMD gjelde frem til de ble endret eller opphevet. Sivilombudsmannen mente at overgangsbestemmelsen ikke

gjaldt for eldre planer i 100-metersbeltet og at byggeforbudet også gjaldt for eldre planer. Dette synet ble støttet av forskere ved NMBU. Sivilombudsmannens syn ble stadfestet i Stortingets behandling av saken.

Generelt har det vært vanskelig å undersøke håndteringen av eldre reguleringsplaner i strandsonen hos de tre forvaltningsaktørene, fordi det har vært lite kunnskap om denne tematikken. Særlig har det vært lite kunnskap om debatten. Det fokuset som har vært på eldre planer, har stort sett vært på eldre reguleringsplaner generelt og ikke spesifikt på eldre planer i strandsonen. Det virket som at fylkesmannen hadde størst kunnskap på feltet. Det har også virket som at planadministrasjonens forståelse knyttet til håndtering av eldre reguleringsplaner mangler politisk forankring i Larvik kommune og at kommunepolitikere har enda mindre kunnskap om tematikken, enn det planadministrasjonen i kommunen har. Eldre planer i strandsonen har altså ikke vært en lokalpolitisk sak.

Mine undersøkelser viser at Larvik kommune ikke har skilt mellom gamle og nye reguleringsplaner ved fastsettelsen av byggegrense mot sjø. Byggegrensene har blitt fastsatt etter samme prinsipper, uavhengig av planenes alder. I Larvik er de aller fleste reguleringsplanene i strandsonen, eldre planer, og kommunen har også utarbeidet en oversikt over disse. For kommunen har det vært viktig å fastsette byggegrenser i de eldre planene for å kunne styre utviklingen i strandsonen i ønsket retning.

I Tyrén (2010) og lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)) fremkommer det at eldre planer som ikke er realisert, generelt bør vurderes opphevet. Med planer som ikke er utført, menes slike planer som den jeg presenterte i kapittel 7, figur 10. En av årsakene til at disse bør oppheves, er at eldre planer skaper *"en del uheldig utbygging"* (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.30) dersom de gjennomføres. Et av hovedmålene med SPR er også å stoppe uheldig utbygging i strandsonen. Eldre planer kan bidra til en slik uheldig utbygging. Mine undersøkelser i Larvik kommune viser at opphevelse av eldre planer, er et ønske i planadministrasjonen, men at det foreløpig ikke er gjort noe politisk vedtak på dette. I forarbeidene til pbl-2008, fremkommer det at kommunene har et ansvar for at slike planer blir revidert eller opphevet, dersom de strider med nasjonale eller regionale retningslinjer (ibid.). Dette stadfestes også i SPR, som sier at *"eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves"* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s.6). Fylkesmannen har ikke krevd dette fra noen av Vestfold kommunene. Det anses som en for ressurskrevende oppgave<sup>9</sup>. Til tross for at det gis sterke signaler både i lovforarbeidene og i SPR for praktisering av eldre reguleringsplaner, er ikke dette like bindende som om det hadde vært en lovbestemmelse, jf. dommen fra Oslo tingrett (2017). Dette er kanskje årsaken til at fylkesmannen ikke har krevd

---

<sup>9</sup> Det må her presiseres at forvaltningsaktørene (fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen) ikke anser fastsettelse av byggegrense mot sjø som en revidering av eldre planer.



en slik gjennomgang. De kommunene som har valgt å oppheve eldre planer, har likevel fått ros av fylkesmannen. Informanten fra fylkeskommunen mener på sin side at kommunene bør prioritere opphevelse eller revidering av eldre planer, til tross for at dette er en krevende prosess. Dette fordi det på sikt vil spare kommunene for arbeid. Fylkeskommunen har riktignok ikke krevd en slik revidering gjennomført.

Informantene fra planadministrasjonen i Larvik kommune uttrykte at de heller ønsket å oppheve eldre planer, fremfor å revidere disse. Dette var blant annet fordi det antas å være mindre omfattende. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hva som ligger i en revidering av eldre reguleringsplaner og om Larvik kommune har rett forståelse av hva som menes med en revidering. Kan det for eksempel betraktes som en revidering når Larvik kommune har fastsatt byggegrenser mot sjø i eldre planer? Ved fastsettelsen av byggegrenser mot sjø, har man ikke endret bestemmelsene i selve reguleringsplanen. Fastsettelsen av byggegrenser og utforming av bestemmelsene til disse, kan altså ikke betraktes som en endring av planen, jf. pbl-2008 §12-14. Når byggegrense er fastsatt i eldre reguleringsplaner, skal planen følge de bestemmelser som er fastsatt i kommuneplanen. På den måten gjelder kommuneplanens bestemmelser, over reguleringsplaner, som har fått fastsatt byggegrense mot sjø. Årsaken til at forvaltningsaktørene ikke anser fastsettelse av byggegrenser mot sjø som en revidering, er trolig fordi opprinnelig plan og bestemmelsene i reguleringsplanene, fortsatt ligger der. Det er kommuneplanens forrangsbestemmelse for byggegrensene mot sjø, som gjør at de eldre reguleringsplanene blir satt ut av spill. Jeg mener at det derfor er foretatt en revidering av de eldre reguleringsplanene i strandsonen. Til tross for at man har fastsatt byggegrenser i eldre planer, anses planene fortsatt som problematiske, særlig gjelder dette de planene som aldri har blitt realisert, se figur 10. Disse ønsker kommunen å oppheve. Min mening er at en slik opphevelse er mest ryddig.

Bestemmelsen i SPR, om at ”*vurdering og eventuell oppheving eller revidering av eldre planer skal inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel*” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2011 s. 6), har i følge informanter fra Larvik kommune vist seg å være vanskelig og følge opp, fordi dette er svært ressurskrevende. I tillegg mangler det politisk vedtak på dette i kommunen. Myklebust (2016 s.161) har et lignende utsagn knyttet til håndtering av eldre reguleringsplaner “*Det er grunn til å tru at den konkrete problemstillinga*” (...) *i stor grad i dag er løyst gjennom rulleringar av kommuneplanen sin arealdel*”. Mine undersøkelser viser at en oppheving av eldre planer, foretrekkes av kommunen, fordi de mener dette er enklere enn å revidere de eldre planene. Dersom min lovforståelse er rett, og fastsettelse av byggegrense mot sjø i eldre planer kan regnes som revidering av disse planene, gir mine undersøkelser delvis støtte til Myklebust (2016) sitt utsagn. Det må presiseres at det å fastsette byggegrenser mot sjø, slik det ble gjort i Larvik, er en tidkrevende prosess. De byggegrensene som nå er fastsatt mot sjø, vil trolig bli liggende uten at det blir gjort store endringer i disse i tiden fremover. En opphevelsesprosess av eldre planer ble av kommunen anslått til å ta omkring ett år. Dette er ikke noen man har anledning til å gjøre i forbindelse med rullering av

kommuneplanen. Kommunen sier at det her må gjøres et politisk vedtak på at man skal starte en opphevelsesprosess og at det i tillegg må bevilges ekstra ressurser til å gjøre dette. Kommuneadministrasjonen mener at det ikke er ressurser til å oppheve eldre planer i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen i 2018. På dette området støtter altså ikke mine funn Myklebust (2016) sitt utsagn.

Det er også nødvendig å se på hvordan den regionale kystsonen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, stiller seg til eldre planer i strandsonen. Den regionale kystsonen tar ikke stilling til dette. I veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, sies det følgende om eldre reguleringsplaner:

*”I regulerte områder er byggegrensene i noen tilfeller avklart. Dersom slike planer vedtas videreført i kommuneplan, vil grensen som framgår av planene gjelde. Disse områdene bør da ikke være gjenstand for ny vurdering av byggegrensen, med mindre planene i seg selv har behov for miljørevisjon”* (Vestfold fylkeskommune 2014c s.9).

Hva som menes med dette, er noe uklart, og informantene kunne ikke gi meg noe oppklarende svar. Trolig siktes det her til byggegrenser mot sjø, jf. pbl-2008 §1-8 tredje ledd, og ikke andre typer byggegrenser, jf. pbl-2008 §11-9 punkt 5. Dette er en bestemmelse som sannsynligvis blir mer aktuell i fremtiden når kommunen enten vedtar nye reguleringsplaner eller rullerer kommuneplanen. Kommunen er heller ikke bundet til å følge opp denne retningslinjen, all den tid kommunen kan vise at den er vurdert, jf. dom fra Oslo tingrett (2017).

Det er også problematisk å ha eldre reguleringsplaner som ikke er revidert eller opphevet, fordi intensjonen med reguleringsplaner i pbl, er at disse skal være i tråd med arealplanen (Bugge 2011). I Larvik kommune, er det flere eldre planer i strandsonen som strider med arealdelen. Dette stadfester ytterligere at det er et behov for å revidere de eldre reguleringsplanene som strider med kommuneplanens arealdel.

I forhold til debatten, har det nå, slik jeg forstår Lovvedtak 56 (2016-2017) (Regjeringen 2017), blitt stadfestet at det også for eldre planer i strandsonen, er et generelt byggeforbud, så fremt ikke byggegrense mot sjø er fastsatt, jf. §1-8 i pbl-2008. Fylkesmannen i Vestfold har vært uenig med KMDs lovforståelse knyttet til eldre planer i strandsonen. For å motvirke eventuell liberalisering av byggeforbudet, har fylkesmannen fått Larvik kommune til å ta inn en egen bestemmelse i kommuneplanen som gir arealdelen forrang foran reguleringsplan, ved motstrid mellom disse. Fylkesmannen har her tatt i bruk spillerommet som gis kommunene i pbl §3-3. Her har fylkesmannen indirekte trosset det tidligere standpunktet KMD har hatt, i forhold til hvordan eldre planer i strandsonen skal håndteres. Fylkesmannen har trolig gjort dette for ikke å være i konflikt med egne vurderinger. Grunnet sterkt utbyggingspress i Vestfold, har det vært behov for å praktisere et strengt byggeforbud uavhengig av reguleringsplanenes alder. Etter Stortingsvedtaket, har lovforståelsen av §1-8 tredje ledd, som forvaltningsaktørene i Vestfold har praktisert, blitt stadfestet. Dette har også vært i tråd med

Sivilombudsmannens tolkning av §1-8. KMDs opprinnelige lovforståelse var ikke i tråd med den praksisen for strandsonoplanlegging som forvaltningsaktørene i Vestfold har ønsket å føre i strandsonen.

I dette delkapittelet har jeg vist at den forståelsen av eldre planer i strandsonen som er lagt til grunn i Larvik kommune, er i tråd med fylkeskommunens og fylkesmannens forståelse. Lovforarbeidene og SPR sier at eldre planer kan skape en del uheldig utbygging i strandsonen, dersom disse blir gjennomført. Derfor ønsker Larvik kommune å oppheve eldre planer som ikke lengre har noen funksjon eller som strider med kommuneplanens arealdel. Larvik kommune har tegnet inn byggegrenser i alle eldre planer i strandsonen og har i kommuneplanbestemmelsene, gitt byggegrensene mot sjø forrang foran de eldre planene, i tråd med regionale føringer og retningslinjer. Lovvedtak 56 (2016-2017) avklarer hvordan eldre planer i strandsonen skal håndteres, og de tre forvaltningsaktørene er tilfreds med vedtaket som også stadfester den lovforståelsen som har vært i Vestfold på området.

### 8.3 Konsensus om håndteringen av SPR og eldre reguleringsplaner?

Underproblemstilling 4 gikk ut på å undersøke i hvilken grad man gjennom den regionale og kommunale planprosessen, har oppnådd konsensus mellom forvaltningsaktørene vedrørende håndteringen av SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen. Jeg vil i dette underkapittelet hovedsakelig fokusere på konsensus om planprosessene, da jeg delvis besvarer problemstillingen om konsensus for eldre planer i kapittel 8.2.

I mine undersøkelser har det fremkommet at Larvik kommune, og overordnede forvaltningsaktører, har oppnådd en stor grad av konsensus for hvordan SPR skal håndteres. Dette er gjort ved å utarbeide generelle prinsipper for hvordan byggegrense mot sjø skal fastsettes i en veileder. Disse prinsippene ligger også til grunn for den regionale planen og i Larvik kommunes utforming av byggegrenser mot sjø.

I prosessen med å oppnå konsensus, har dialog vært viktig. Her har det, gjennom en bred samhandlings- og medvirkningsprosess, blitt etablert enighet mellom kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen om hvordan byggeforbudet og SPR skal håndteres. I disse prosessene har forvaltningsaktørene gått langt ut over minimumskravene til samordning og medvirkning som oppstilles i pbl. Gjennom flere tiår, har medvirkning vært viktig, både hos fylkesmannen og fylkeskommunen. Særlig har fylkeskommunen hatt en nøkkelperson som i stor grad har bidratt til, og fokusert på, god dialog og inkludering mellom de tre forvaltningsaktørene. Medvirkning har blitt sett på som en ressurs. Denne samarbeidskulturen er nok noe av grunnen til at det har fungert såpass bra.

Det å skape eierskap til planene har vært et sentralt utgangspunkt i prosessene. Regionalt har dette vært gjort gjennom høringsrunder, etablering av arbeidsgrupper (regional arbeidsgruppe

og intern arbeidsgruppe i Larvik kommune) og plannettverksmøter for utarbeidelse av veilederen. I planforumet fikk Larvik kommune legge frem sine vurderinger og ha en meningsutveksling. Her ble det også gitt faglig veiledning fra fylkeskommunen og fylkesmannen. Disse fikk også verdifull tilbakemelding fra kommunen på hva som fungerte og ikke fungerte, i forhold til inntegningen av byggegrensene mot sjø. For den kommunale planprosessen, blir også arbeidsgruppene, faglig veiledning fra fylkeskommunen, og særlig fylkesmannen, trukket frem som avgjørende. Dette viser at det har vært en gjensidig avhengighet mellom aktørene, i tråd med kravene i kommunikativ planlegging (Agger 2007; Amdam 2012; Amdam 2016). Innspill og diskusjon trekkes frem som avgjørende for den regionale og den kommunale planprosessens suksess. Fokuset som har vært på nettverksbygging, erfaringsbasert læring og kunnskapsinnhenting, gjør at prosessen minner om det Forester kaller for deliberativ planlegging (Agger 2007).

Inkluderingen i arbeidet med veilederen har ført til at Larvik kommune føler et sterkt eierskap til denne. I pbls medvirkningskrav, er ikke eierskap til plan omtalt, og det er heller ikke et avgjørende moment i instrumentell planlegging, mens det er et viktig krav til kommunikativ planlegging (Amdam 2012). Det virker altså som om flere av kriteriene for en kommunikativ planprosess, er en etablert del av den samarbeidskulturen som allerede eksisterer mellom de tre undersøkte forvaltningsaktørene i Vestfold.

Også i forbindelse med håndtering av eldre reguleringsplaner, har man, på tvers av forvaltningsaktørene, fremmet det samme synet på hvordan man skal stille seg til disse planene. Alle de tre forvaltningsaktørene er enige om at eldre reguleringsplaner kan skape utfordringer for forvaltningen og at de ofte inneholder mangelfulle bestemmelser. En opphevelse av eldre planer er derfor noe alle tre aktører ønsker, men manglende vedtak i kommunestyret, og lite ressurser, har gjort dette vanskelig å gjennomføre i Larvik kommune.

Alle deler av planprosessene er riktignok ikke i tråd med kravene til kommunikativ planlegging. For eksempel er det kommunikative planidealets krav om at ”begrensninger som tid og ressurser skal settes til side” (Amdam 2012) i liten grad i tråd med den regionale og den kommunale planprosessen. For eksempel har alle informantene i en rekke sammenhenger under intervjuene, fremhevet at mangel på ressurser er årsaken til at prosesser ikke har blitt tatt tak i, slik som opphevelse av eldre planer. Prosessen med å fastsette byggegrenser mot sjø ble også mer ressurskrevende enn man først hadde trodd. Slike typer samarbeid, blir av informantene fremstilt, som uvanlig, trolig fordi det krever mer ressurser enn kommunene har til rådighet. Kravet om at tid og ressurser skal settes til side i planprosessene, er slik jeg ser det, ikke mulig å gjennomføre i forbindelse med offentlig forvaltning.

Ingen av informantene trakk frem alvorlige uenigheter i forbindelse med meklingen som følge av innsigelsene som ble fremmet til Larviks forslag til byggegrenser mot sjø. Det virker derfor

som om meklingen mellom de tre forvaltningsaktørene, foregikk uten store utfordringer. Dette står i sterk kontrast til de funn som Kittilsen (2014) gjorde i sine undersøkelser i Sunnhordaland, hvor det oppsto store utfordringer med det interkommunale plansamarbeidet når byggegrense mot sjø skulle fastsettes i kommunene. Det er svært interessant at to planprosesser med forholdsvis like mål, kan få så ulike utfall. Det kunne vært interessant å gjøre videre undersøkelser av hva som er årsakene til at man har lyktes med planprosessene i Vestfold, mens det i Sunnhordaland har stoppet helt opp. Det kan være mange mulige årsaker til dette. Det kan, for eksempel, være større geografiske og samfunnsmessige forskjeller mellom kommunene i Sunnhordaland enn i Vestfold. Er det et større språk mellom forvaltningsaktørenes forståelse av SPR, regionale retningslinjer og kommunale behov i Sunnhordaland enn i Vestfold? Eller mangler en godt etablert samarbeidskultur, som den vi finner i Vestfold, i Sunnhordaland?

Selv om det har vært tilrettelagt for medvirkning i både den regionale og kommunale planprosessen, mener kommunen, i motsetning til fylkeskommunen og fylkesmannen, at medvirkningsprosessen var en helt annen for den regionale kystsoneplanen enn for veilederen. I forbindelse med veilederen, mener kommunen at de i stor grad var med på å utforme denne, gjennom arbeidsgruppa. Slik var det ikke med den regionale planen. En av informantene fra kommunens planadministrasjon, hevdet at de bare fikk lese gjennom denne, uten særlig mulighet til å kunne påvirke planen. Mitt inntrykk er at prosessen rundt den regionale kystsoneplanen, minner mer om instrumentell planlegging enn kommunikativ planlegging, fordi det her virker mer som om overordnet organ har instruert underliggende og at det har vært større fremtreden av ekspertbasert kunnskap, enn i veilederen. For prosessen rundt den regionale planen, kan også kritikken Pløger (2012) retter mot verdien medvirkning tillegges i den kommunikative planteorien, være relevant. Her sier Pløger at planleggere som har invitert til deltagelse, ofte vil føle at de får et stort utbytte av dette, mens deltagerne har et helt annet inntrykk, slik som at de ikke har blitt hørt. Dette bekreftes også indirekte av at informanten fra fylkeskommunen (planleggeren), hadde et mer positivt bilde av medvirkningsprosessen for den regionale planen, enn kommunen (deltageren) hadde. Dette viser også at planprosesser ikke trenger å være enten instrumentelle eller kommunikative, men at de ofte er ”både og” (Amdam 2016) slik den regionale planprosessen ser ut til å ha vært. Den regionale kystsoneplanen har, slik jeg ser det, hatt en instrumentell planleggingsprosess, mens veilederen for fastsettelse av byggegrenser har hatt en kommunikativ planleggingsprosess

Larvik kommune synes det er problematisk at fylkeskommunen bruker den regionale kystsoneplanen som innsigelsesgrunnlag, når kommunen har valgt å ikke følge opp planen. De uttrykker dette særlig som følge av at den regionale planen har gått svært detaljert inn på slikt som mønehøyde og takvinkler, noe kommunen mener er unødvendig. Når fylkeskommunen fremmer innsigelse på disse punktene, skaper det frustrasjon i kommunen og blir betegnet som ”utidig innblanding”. Frustrasjonen er særlig stor når det fremmes innsigelser til de deler av regional plan som det ikke har vært konsensus om, slik som takvinkler. Det kan her tyde på at

kommunen ikke innehar tilstrekkelig forståelse for formålet med den regionale kystsoneplanen. For eksempel er et av hovedformålene med denne planen, å skape en større likhet i praksis på tvers av kommunene (Vestfold fylkeskommune 2014a). Vi ser her at kommunens og fylkeskommunens egeninteresser, vanskeliggjør en fullstendig konsensus, og dette funnet samsvarer med Foucaults kritikk av den kommunikative rasjonaliteten, som blant annet omhandler at planleggingsprosesser ikke er frie for maktutøvelse eller egeninteresser (Flyvbjerg & Richardson 2002). Fylkeskommunen skal sikre regionale hensyn på tvers av ulike kommuner, mens kommunen har et lokalt ansvar og skal sikre interne interesser. Til tross for at mine funn ikke tyder på at det er fullstendig konsensus om alle retningslinjene i den regionale planen, så må det presiseres at det i det store og hele er enighet om ønsket utvikling i strandsonen. Det er hovedsakelig de bestemmelsene i den regionale planen med svært høy detaljeringsgrad, hvor kommunen er uenig med fylkeskommunen.

Fylkesmannen blir av alle informantene fremstilt som mer tilbakeholden i sin innblanding overfor kommunen. I følge informantene fra kommuneadministrasjonen, fremmer fylkesmannen i Vestfold sjeldnere innsigelse enn det fylkeskommunen gjør<sup>10</sup>. Informant fra fylkeskommunen har inntrykk av at de kan fremme innsigelse uten å få støtte fra fylkesmannen. Dette kan være et interessant funn som strider med tidligere undersøkelser gjort av Lund-Iversen et al. (2013), hvor det fremkom at fylkesmannen, langt oftere enn fylkeskommunen, fremmer innsigelser, både til kommuneplan og til reguleringsplaner. Dette gjaldt også i Vestfold. Det må presiseres at rapporten kun legger frem KOSTRA-tall på fylkesnivå. Det fremkommer ikke hvordan innsigelsene fordeler seg mellom kommunene. I forbindelse med utsagnet fra informantene i kommunen, om at fylkeskommunen fremmer flere innsigelser enn fylkesmannen, bør det undersøkes hva slags innsigelser det er snakk om. Var det her for eksempel kun snakk om innsigelser hjemlet i regional plan? Eller er det innsigelser som går mer på detaljer enn hensyn av nasjonal interesse? Dersom utsagnet fra informantene i kommunen stemmer, viser dette at det er en større politisk vilje til å fremme innsigelse i Vestfold fylkeskommune innen strandsonetematikk, enn det som fremkom i NIBR-rapporten.

Fylkesmannens og fylkeskommunens innsigelsesmandat er noe som kan ha preget planprosessene. Til tross for at man har ønsket å skape en likeverdig arena for samhandling, har dette vært med på å gjøre at partene aldri har kunnet bli helt likeverdige. Trolig er dette noe kommunen er innforstått med, og det har ikke blitt trukket frem som noen stor utfordring.

Mine undersøkelser viser at det er vanskelig å oppnå fullstendig konsensus. Mouffes kritikk av den kommunikative rasjonaliteten, som blant annet retter seg mot at partene i planprosesser alltid vil ha egeninteresser og at etablerte maktforhold aldri kan legges helt til side (Moe 2006), støttes av mine funn. Likevel har nok ønsket om å lykkes, og den gjensidige respekten for

---

<sup>10</sup> Denne påstanden har jeg grunnet oppgavens omfang ikke kunnet undersøke nærmere.

hverandre, bidratt til at man har oppnådd en gjensidig enighet om hovedprinsippene for fastsettelse av byggegrenser mot sjø og Larvik kommunes fastsatte byggegrenser mot sjø. Gjensidig avhengighet og respekt har dermed vært en viktig premis for samhandlingen. Mitt inntrykk er at man i stor grad har klart å legge maktforhold til side i disse prosessene.

Med bakgrunn i det overnevnte, mener jeg at den regionale og den kommunale planprosessen i stor grad har vært en form for kommunikativ planlegging, med unntak av prosessen rundt den regionale kystsoneplanen. Her har fylkeskommunen i stor grad kontrollert prosessen. I arbeidet med tolkning av byggeforbudet i pbl, SPR, utarbeidelse av veilederen og fastsettelsen av byggegrenser mot sjø i Larviks kommuneplan, har det vært en langt sterkere grad av medvirkning. Det har også i de sistnevnte prosessene vært et sterkt ønske om kunnskapsinnhenting gjennom inkludering og meningsutveksling som minner om det Forester kaller for deliberativ planlegging (Amdam 2012). Eierskap og medvirkning har, som vist, vært en viktig forutsetning for arbeidet, noe som er en viktig del av kommunikativ planlegging. Pbls minimumskrav til planlegging er oppfylt i disse prosessene. Fullstendig konsensus mellom tre aktører med ulike ansvarsoppgaver og som skal ivareta ulike interesser, er trolig utopisk, men man har i både den regionale og den kommunale planprosessen, klart å skape bred konsensus om noen generelle prinsipper for hvordan byggegrenser mot sjø skal utarbeides. Det er dermed enighet om hvordan SPR skal tolkes og om de vedtatte byggegrensene mot sjø i Larvik kommune. Mine funn viser at det tidvis både har vært instrumentell og kommunikativ planlegging i planprosessene. Kritikken som er oppvist av blant annet Mouffe, Foucault og Pløger, mot den kommunikative rasjonaliteten, får også delvis støtte, særlig i prosessen rundt den regionale planen. Dette viser at planlegging ikke trenger å være enten eller, men at dette er komplekse prosesser som ikke forholder seg til en bestemt oppskrift. Kanskje har alle planperspektivene viktige aspekter som er nyttige for å beskrive og forstå planlegging.

Det må til slutt presiseres at jeg ikke har undersøkt medvirkning og involvering av samfunnsborgere eller andre parter i planprosessene. Grad av konsensus og oppfyllelse av medvirkningskravene i pbl og i de ulike planteoriene, kan derfor være helt annerledes om man hadde sett hele medvirkningsprosessen under ett.

#### 8.4 Besvarelse av hovedproblemstilling og konklusjon

I dette delkapittelet skal jeg besvare min hovedproblemstilling. For å gjøre dette, vil kapittelet også få et konkluderende preg. Hovedproblemstillingen har vært:

*Hvordan ble byggeforbudet i 100-metersbeltet (pbl-2008 § 1-8 annet ledd), SPR og eldre reguleringsplaner i strandsonen håndtert i arbeidet med kommuneplanens arealdel (2015-2027) for Larvik kommune?*

SPR har siden retningslinjen ble laget i 2011, blitt utsatt for både kritikk og ros. Dette har også vært tilfelle i mitt eget feltarbeid. SPR blir av samtlige informanter beskrevet som en

retningslinje det har vært vanskelig å tolke, både når det gjelder hva som er intensjonen i retningslinjen og også hvordan byggegrenser mot sjø skulle fastsettes. For å gjøre fastsettelsen av byggegrenser lettere, har fylkesmannen sagt at man i rulleringen av kommuneplanen, kan se bort fra SPR punkt 5.3 (som er en videreføring av tidligere RPR-O). Dette fordi punktet er svært forvirrende, og kommunene har meldt fra om at dette har vært vanskelig å bruke. Kan dette tolkes som et signal på at det er behov for en statlig revidering av punkt 5.3 i SPR? Dette vil i så fall være i tråd med de funn som ble gjort av Harvold et al. (2015) og Kittilsen (2016). Man bør også stille spørsmål ved det faktum at fylkesmannen har valgt å se bort fra deler av retningslinjen (punkt 5.3 i SPR). Dommen fra Oslo tingrett (2017) viser at så lenge man kan vise at SPR er vurdert og lagt til grunn i planleggingen, så er man ikke forpliktet til å følge denne slavisk. Dommen omhandler riktignok kommunal planlegging. Om den også gjelder for fylkesmannens og fylkeskommunens praktisering av SPR, sies det ikke noe om. Det er nok mer tvilsomt om dommen kan overføres til fylkesmannens praktisering av SPR, fordi fylkesmannen er direkte underlagt statlige organer som har utarbeidet retningslinjen. SPR burde også presisere nærmere hva som menes med revidering av eldre planer, da dette ikke fremkommer godt nok i dag. Kan det regnes som en revidering når Larvik kommune har fastsatt byggegrenser mot sjø? Dersom dette regnes som en revidering er det tydelig at SPR kan mistolkes og at alle tre forvaltningsaktørene har trolig misforstått retningslinjen på dette punktet.

Et mål med pbl-2008 har vært å videreføre og innskjerpe byggeforbudet i strandsonen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I denne sammenheng må man stille seg spørsmålet, om det, i følge lovforståelsen som er lagt til grunn i planprosessene, har vært en liberalisering eller en innstramming av byggeforbudet i Larvik kommune. Fylkesmannen mener at SPR og differensieringen det her åpnes for, kan føre til en liberalisering av byggeforbudet. Årsaken er at man ved å ta i bruk SPR, kan glemme utgangspunktet om at det egentlig er et byggeforbud i 100-metersbeltet. I Vestfold, har fylkesmannen vært svært bevisst dette i sin lovtolkning av §1-8 og har videreformidlet sin tolkning til fylkeskommunen og kommunen. Forvaltningsaktørene har lagt til grunn en streng lovtolkning av byggeforbudet for de områder som befinner seg i sone 1 i den regionale planen, altså områder mellom sjø og byggegrense.

Alle forvaltningsaktørene er enige i at de nå, ved å ta i bruk differensieringen, i større grad kan verne om de mer uberørte områdene i strandsonen, samtidig som man i andre områder kan tillate noe utbygging som også kan tilfredsstillere grunneier- og næringsinteresser. Forvaltningsaktørene virker enige i at det er lettere å kunne si klart nei i noen områder, når man kan si ja i andre. I tillegg trekkes det frem at ved å åpne for en differensiering av byggeforbudet, har saksbehandlingen blitt enklere og mer forutsigbar. Både kommunen og grunneierne vet nå hva de har å forholde seg til, gjennom statlige retningslinjer, regional plan og kommuneplanen til Larvik kommune. Dette viser at den differensieringen som pbl åpner for, har blitt et viktig verktøy i Larvik kommune og for regionalt nivå i Vestfold.



Differensieringen som det åpnes for i pbl og SPR, blir i mitt feltarbeid trukket frem som et viktig og nødvendig planverktøy. Dette fordi presset på strandsonen fortsatte å øke, til tross for byggeforbud i strandsonen i mer enn 60 år. Forvaltningsaktørene beskriver at byggeforbudet i Vestfold har blitt strammet inn med pbl-2008, SPR og utarbeidelsen av regional plan og veileder. Mitt inntrykk fra dokumentstudiene og intervjuene med informantene, er at forvaltningspraksisen i strandsonen har blitt strengere og likere i Vestfold generelt, og også internt i Larvik. Det er en stor forskjell på hvordan byggeforbudet i strandsonen ble håndtert før pbl-2008 og etter denne loven kom.

Noen eksempler på hvordan Larvik kommune har endret sin praksis er: Fokuset har blitt å stramme inn byggingen i de uberørte områdene og heller fortette/utvikle sentrumsområder og tettbygde områder. Det er ikke lenger mulig å bygge ny fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet, til tross for at kommunen i hytteområder har fastsatt byggegrense nærmere sjøen enn 100-meter. Fortetting og utvikling er kun mulig for bolig og næring. Dette viser at det i tettbygde områder, kan ha blitt en form for liberalisering, mens det i de i spredtbygde områdene, har blitt en innskjerping av byggeforbudet. Kommunen går også utover SPR og regional plan, ved at de har nedfelt en hovedregel om at det i et belte på 15 meter fra sjøen ikke kan fastsettes byggegrenser. På andre områder har man lagt til grunn en tolkning som trolig går utover intensjonen i SPR. For eksempel at det er en mer liberal praksis for helårsbolig enn fritidsbolig. Samtidig har nok differensieringen mellom helårs- og fritidsbolig, ført til planens suksess.

Et viktig mål med ny pbl, har vært å gjøre planlegging i strandsonen mer planstyrt. Har dette skjedd som følge av den regionale og den kommunale planprosessen i Larvik kommune? I Harvold et al. (2015) fremkommer det at det trolig ikke har blitt en mer planstyrt utvikling i Oslofjorden som følge av ny pbl. Mitt inntrykk er et annet i Larvik kommune. Mine funn tyder på at hovedformålet med å fastsette byggegrenser mot sjø, har vært å kunne styre utviklingen i strandsonen gjennom planer. Det er nå foretatt vurderinger for hvilke områder som bør bevares og hvilke områder som kan videreutvikles, langs hele kommunens strandsoner. Årsaken til at det ble fremmet såpass mange innsigelser til Larvik kommunes fastsettelse av byggegrenser mot sjø, var at både fylkeskommunen og fylkesmannen gikk gjennom hele Larvik kommunes strandsoner og vurderte de vedtatte byggegrensene meter for meter. Dette viser altså at det har vært en svært grundig vurdering av byggegrensene for at de i størst mulig grad skulle være i tråd med SPR, regional plan og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø. I vurderingene til fylkesmannen, var det viktig å trekke byggegrensene med hensyn til landskapsverdier og hensyn til allmennheten, i tråd med SPR og regional kystsonerplan. Likevel, mener jeg, det er for tidlig å trekke en konklusjon i forhold til om strandsonerplanleggingen har blitt mer planstyrt. Dette fordi kommuneplanen med vedtatte byggegrenser ble endelig vedtatt i 2016 og derfor ikke har fått virke i mer enn ett år. Undersøkelsen til Harvold et al. (2015), ble også gjort året før Larvik kommune vedtok sine byggegrenser mot sjø, og undersøkelsen har dermed ikke tatt hensyn til kommunens nye byggegrenser. For å kunne vite om man har lyktes

med en mer planstyrt utvikling, i tråd med statlige og regionale føringer, må det også gjøres studier av Larvik kommunes dispensasjonspraksis. Det vil her være viktig å sammenligne praksis før og etter kommuneplanen (2015-2027) og i tillegg se på hva slags dispensasjoner som ble gitt før og etter denne planen ble vedtatt. Fremtidig dispensasjonspraksis vil være avgjørende for å kunne vurdere om planen har lyktes med å skape en mer planstyrt utvikling eller ikke.

Jeg mener det er forskjell på en helhetlig planlegging og en planstyrt planlegging i strandsonen. Planstyrt planlegging dreier seg om å utvikle strandsonen ved bruk av planer, mens helhetlig planlegging i større grad handler om å se hele strandsonen i sammenheng (slik som allmennhetens interesser, landskapshensyn og hensyn til naturverdier). Den regionale kystsonenplanen har blitt utarbeidet for blant annet å skape et verktøy som kan bidra til en mer helhetlig utvikling av strandsonen og til å bevare de deler som antas å være de mest verdifulle områdene (Vestfold fylkeskommune 2014a). Det har vært et sterkt fokus på landskapshensyn og allmenhetens interesser i strandsonen. Det ser ut som om dette er hensyn som er tatt ved å se hele strandsonen i sammenheng. Mine undersøkelser viser at det har vært et større fokus på disse verdiene, enn på naturverdier i strandsonen. Man kan derfor lure på om det har vært, og er, en helhetlig planlegging i forhold til naturverdier. Det er ellers for tidlig å si om utviklingen i strandsonen har blitt mer helhetlig, slik intensjonen med planarbeidet har vært. Dette bør også undersøkes nærmere om noen år når planene har fått virke en stund.

I forbindelse med intervjuene, har allmennhetens interesser blitt trukket frem, og hensynet til disse står sterkt i fokus hos de tre forvaltningsaktørene. Dette har også preget hvordan byggegrensene i Larvik kommune har blitt utformet. Det kan derfor virke som om grunneierhensyn ikke er det primære hensynet for strandsonenplanlegging i verken Larvik kommune eller Vestfold som fylke. Dette står i så fall i skarp kontrast til bildet Nilssen (2010) gir av hvordan forvaltning av strandsonen har vært tidligere, med et sterkt og nærmest ensidig fokus på grunneierinteresser. Årsaker til at det nå er fastsatt prinsipper i regional og kommunal plan, med fokus på allmennheten og landskapshensyn, er trolig at planadministrasjonen hos både kommune, fylkeskommune og fylkesmannen, er samstemte i hvordan byggeforbudet skal håndteres. Dette gjør at planadministrasjonene i fylket fremstår som ”sterke sammen” om å fremme en ny og strengere politikk i 100-metersbeltet. Det er et omforent syn mellom de tre forvaltningsaktørene på hva en differensiert strandsonenforvaltning skal bety i Vestfold.

For eldre reguleringsplaner i strandsonen, har bevisstheten hos flere av informantene vært lav. Generelt har det vist seg å være en utfordring i Larvik kommune at de eldre reguleringsplanene ofte ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel og/eller nasjonale og regionale retningslinjer. Bestemmelsene i de eldre planene blir særlig trukket frem som problematiske, fordi de ofte ikke er i samsvar med pbl-2008 eller SPR. Bestemmelsene er heller ikke i tråd med de generelle prinsippene fremstilt i veilederen. Selv om statlige retningslinjer er tydelige på at eldre planer

skal revideres eller oppheves, har ikke fylkesmannen krevd dette av kommunene. Dette til tross for at det å revidere eller oppheve eldre reguleringsplaner i strandsonen, ville vært det mest ryddige i de tilfeller der reguleringsformål eller bestemmelsene i planene er mangelfulle eller i strid med rettsregler og nasjonale, eller regionale, retningslinjer. Det er fastsatt byggegrenser i de eldre reguleringsplanene i strandsonen, og overgangsbestemmelser i kommuneplanen sikrer at byggegrenser mot sjø med tilhørende bestemmelser, går foran de eldre planene. Derfor er det, etter min mening, foretatt en revidering av eldre planer, men det er ikke foretatt en endring eller oppheving av disse. Endring eller oppheving av eldre planer blir beskrevet som en så krevende prosess at det ikke er mulig å gjøre ved en ordinær rullering av kommuneplanen. Det kan derfor virke som om det trengs øremerkede ressurser til dette. En slik revidering må også vedtas politisk i kommunestyret. I forhold til debatten om eldre planer i strandsonen, har alle forvaltningsaktørene samme syn som Sivilombudsmannen i forhold til håndtering av disse.

Informantene fra kommunen mente at fylkeskommunen i Vestfold oftere fremmer innsigelse til strandsonenplanlegging, enn det fylkesmannen gjør. Det er imidlertid uklart hva slags innsigelser som her menes. Dersom det er snakk om innsigelser med hjemmel i regional kystsonenplan, er vel dette en naturlig følge av den regionale planen, som først og fremst er et verktøy for fylkeskommunen. Et viktig spørsmål man likevel bør stille, dersom det viser seg at fylkeskommunen oftere fremmer innsigelse med strandsonen som begrunnelse, er om fylkeskommunen i Vestfold er i ferd med å få en viktigere planrolle enn tidligere. Undersøkelser utført av Lund-Iversen et al. (2013), har vist at fylkesmannen oftere enn fylkeskommunen har fremmet innsigelser. Dersom kommunen har rett i at fylkeskommunen nå oftere enn fylkesmannen, fremmer innsigelse med strandsonen som begrunnelse, viser dette at fylkeskommunen har fått en sterkere planrolle i Vestfold. Dette er ønsket i ny pbl og viser også at det har politisk forankring i fylkeskommunen å føre en streng strandsonenplanlegging.

Mine funn viser at forventningene til den regionale planen, er noe ulik mellom kommunen og fylkeskommunen. Larvik kommune mener for eksempel at fylkeskommunens praksis med å fremme innsigelser, er krevende å forholde seg til. Kommunen har også forholdt seg mer til veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, enn til den regionale planen. Årsaken er trolig at det er lettere for kommunen å følge opp veilederen, fordi den er mindre detaljert. Likevel har en regional plan en viktigere juridisk verdi. I all hovedsak virker det som om kommunen følger opp den regionale planen uten store utfordringer. Konfliktnivået anses, etter min vurdering, som lavt i denne sammenheng, til tross for noen uenigheter.

Planadministrasjonen i Larvik kommune beskriver prosessen med å lage generelle prinsipper for fastsettelse av byggegrense mot sjø, i form av en veileder, som god. Det er bred konsensus om prinsippene som har blitt utarbeidet her. Hovedårsaken har trolig vært at dette var noe hele arbeidsgruppen ønsket å bli enige om sammen. I Vestfold virker det som om det har vært en bevissthet rundt at konflikter vil oppstå, men det har også vært et sterkt ønske fra alle aktører

om å komme frem til en fungerende løsning. Dette er også tilfelle for Larvik kommunes vedtatte kommuneplan. I prosessen har man inngått kompromisser som partene virker innforstått med. At det ikke er en slik fullstendig enighet som tilstrebes i det kommunikative planidealet, har ikke vært avgjørende for at man har lyktes med den regionale og den kommunale planprosessen. Derfor kan man si at man har benyttet seg av hovedprinsippene fra kommunikativ planleggingsteori uten at prosessen kan sies fullstendig å oppfylle kravene. Det har nok heller vært en kombinasjon av både instrumentell og kommunikativ planlegging. I forhold til kravene for medvirkning og samhandling i pbl-2008 kapittel 5, er disse, slik jeg ser det, tilfredsstillt i begge planprosessene.

Enigheten som er oppnådd i Vestfold, er unik i nasjonal sammenheng. Informantene trekker frem fylkets størrelse som sentral for hvorfor man har hatt en så god dialog og godt samarbeid. Samarbeid og arbeidsdeling er også noe som har vært i fokus, både hos fylkesmannen og fylkeskommunen siden 80-tallet. Dette har altså lenge vært viktig for fylket. Vestfold er, sammen med andre kystkommuner i Oslofjorden, den delen av landet hvor fokuset på strandsoneforvaltning og innstramming av byggeforbudet har eksistert lengst. Et langvarig press på kystområdene i Vestfold, har ført til et sterkt behov for å utarbeide gode verktøy for å bevare den gjenværende uberørte strandsonen. Dette er kanskje også grunnlaget for at man har klart å komme til et omforent syn mellom de tre forvaltningsaktørene i Vestfold, på hvordan SPR skal tolkes og hva en differensiert forvaltning av strandsonen skal bety i praksis.

Mine funn i Larvik kommune minner på flere områder om de Nesland (2013) gjorde i sine undersøkelser av Tvedestrand kommune. Det er sterke likhetstrekk mellom Tvedestrand og Larvik kommuner, i at begge nå har en intensjon om å skille strengt mellom områdene som ligger foran og bak byggegrensen mot sjø. Byggeforbudet skal praktiseres strengt for de områder som ligger mellom sjø og byggegrense. Til tross for at den regionale kystsoneplanen ikke er juridisk bindende, viser også mine funn, i likhet med Leifssøn (2016) sine undersøkelser av Tønsberg kommune, at også Larvik kommune, ved rulleringen av kommuneplanen, i stor grad har fulgt opp den regionale planen og føringer fra regionalt nivå.

Et funn jeg ikke har omtalt, er at det ikke lenger er noe plannettverk eller fagdager med strandsone som tema i Vestfold. Heller ikke innad i Larvik kommune har strandsoneforvaltning det samme fokuset. På sikt kan dette skape problemer om man ikke opprettholder dialogen og samarbeidet som ble etablert i den regionale og kommunale planprosessen. Et fortsatt fokus på strandsoneproblematikk er viktig for å opprettholde graden av konsensus på området og vil også være avgjørende for den regionale kystsoneplanens, og Larviks kommuneplan, sin videre suksess.

## 9 Avslutning

Mine undersøkelser viser at det er blitt en innstramming av byggeforbudet i Larvik kommune som følge av at pbl-2008 trådte i kraft. Pbl-2008 §1-8 tredje ledd og SPR har vært viktig for at kommunen har lyktes med en slik innstramming. Dette fordi det åpnes for å drive en differensiert forvaltning av strandsonen. Bestemmelsen i pbl-2008 om at man kan fastsette ”annen byggegrense” har trolig gjort det enklere å få til konsensus for planlegging i strandsonen i Vestfold. Den regionale kystsonenplanen og veilederen for fastsettelse av byggegrenser mot sjø, er sterke virkemidler for å drive en planstyrt utvikling i 100-metersbeltet. Det ligger nå en grundig vurdering av hele kommunens strandsonen til grunn for fastsettelsen av byggegrenser, og byggeforbudet skal praktiseres strengt for de områder som ligger mellom sjø og byggegrense. Synet på hvordan byggeforbudet og byggegrenser mot sjø skal håndteres, er et omforent syn mellom de tre forvaltningsaktørene i Vestfold. SPR har blitt konkretisert og er tatt aktivt i bruk gjennom regional plan og veileder.

Det er behov for en endring eller opphevelse av de eldre reguleringsplanene i strandsonen i Larvik kommune. Det er to hovedårsaker til dette. Den ene årsaken, er at noen av de eldre reguleringsplanene, strider med kommuneplanens arealdel. Den andre årsaken, er at bestemmelsene knyttet til de eldre planene, ikke er i tråd med intensjonen i pbl-2008 eller SPR. Dette gjør at det kan fremmes planinitiativ fra utbyggere. De eldre planene kan også skape misforståelser. Larvik kommune har foreløpig ikke gått i gang med en slik opphevelsesprosess fordi det mangler ressurser og politisk vedtak for å kunne gjøre dette.

Senere studier bør undersøke dispensasjonspraksis før og etter Larviks kommuneplan (2015-2027) trådte i kraft. Slik kan man undersøke om det har blitt en mer planstyrt utvikling i kommunen, som følge av inntegningen av byggegrensene mot sjø. Det bør også undersøkes hvor godt miljøhensyn er ivaretatt i planprosessene, særlig i forhold til prosessen rundt kommunens fastsettelse av byggegrenser. Mitt inntrykk er at det ikke har blitt fokusert på naturverdier i strandsonen i like stor grad som landskaphensyn og allmennhetens interesser.

En svakhet med mine undersøkelser er at jeg ikke har intervjuet byggesaksbehandlere eller sett på hvilke vurderinger de gjør i bygge- eller dispensasjonssaker. Et annet viktig spørsmål som ikke er undersøkt nærmere, er kontakten mellom planadministrasjonen og byggesaksavdelingen. Det er byggesaksavdelingen som behandler dispensasjoner og mottar byggesaker. Dersom byggesaksavdelingen ikke er involvert på en god nok måte, eller er godt kjent med bakgrunnen til den regionale planen og veilederen, vil en del viktige vurderinger og hensyn som er gjort i arbeidet med disse planene, kunne bli oversett i byggesaksbehandlingen. At dette ikke er nærmere undersøkt, har vært for å avgrense oppgaven. For at man skal oppnå ønsket utvikling i strandsonen i tiden fremover, er det viktig at det er en god videreformidling og forankring av planene mellom planadministrasjonen og byggesaksavdelingen.



## 10 Referanser

- Agger, A. (2007). Kommunikativ planlægingsteori – nye idaler for borgernes rolle i planlægningen. I: Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E. & Nielsen, K. A. (red.) *Planlægning i teori og praksis - et tværfagligt perspektiv* s. 31-45. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag.
- Amdam, R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging* s. 273-290. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Amdam, R. (2016). Planlegging, forankring og legitimitet. *Plan*, 47: 17-21.
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget. 189 s.
- Babbie, E. R. (2012). Paradigms, theory and social research. I: Babbie, E. R. (red.) *The Practice of Social Research*. Australia: Wadsworth Cengage Learning.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget. 337 s.
- Everett, E. L. & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven. Hvordan begynne - og fullføre*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Farner, A. (2015). *Ulike typer planlegging*. KommuneTorget.no: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Ulike-typer-planlegging/> (lest 27.03.2017).
- Farner, A. (u.å.). *Instrumentell versus kommunikativ planlegging*. KommuneTorget.no: Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Ulike-typer-planlegging/Instrumentell-versus-kommunikativ-planlegging/> (lest 19.07.2017).
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault - In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, s. 44 - 62. London and New York: Routledge.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2015). *Motsegn - interkommunal strandsonesplan for Sunnhordland - føresegner*. Fylkesmannen.no. Tilgjengelig fra: [https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/798716/Fylkesmannens\\_brev\\_av\\_011015.pdf](https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/798716/Fylkesmannens_brev_av_011015.pdf) (lest 18.05.2017).
- Google maps. (2017). *Søkeord: Vestfold fylke*, 20.02.2017.
- Harvold, K., Stokke, K. B. & Tesli, A. (2015). Forvaltning av strandsonen - Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen: NIBR/NMBU. 81 s.
- Holth, F. & Winge, N., K., . (2014). Byggeforsbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer. Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. *Kart og plan*, 73 (1): 1-6.
- Holth, F. & Winge, N., K., . (2015). Byggeforsbudet og forholdet til eldre planer II. Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. *Kart og plan*, 75 (3): 255-260.
- Høgskolen i Oslo og Akershus. (2017). *PlanCoast – forvaltning og planlegging av arealer og rettigheter i kystsonen*. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/PlanCoast-forvaltning-og-planlegging-av-arealer-og-rettigheter-i-kystsonen> (lest 01.05.2017).
- Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E. & Nielsen, K. A. (2007). Planlægning i teori og praksis - en tværfaglig lærebog. I: Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E. & Nilelsen, K. A. (red.) *Planlægning i teori og praksis - et tværfagligt perspektiv* s. 9 - 27. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag

- Kittilsen, Ole J. S. (2014). *Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer. Interkommunal strandsonerplanlegging i Sunnhordland*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging. 115 s.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. 13 s.
- Kommunekart. (2017). *Larvik kommune*, 20.02.2017.
- Lardal kommune. (2016). *Kommunesammenslåing* Tilgjengelig fra: <http://www.lardal.kommune.no/Politikk-og-demokrati/Kommunesammenslaing/> (lest 20.02.2017).
- Larvik kommune. (2013). *Flytte til Larvik*. Tilgjengelig fra: <http://www.larvik.kommune.no/Landingssider/Ny-i-Larvik/Flytte-til-Larvik/> (lest 20.02.2017).
- Larvik kommune. (2015a). *Bestemmelser til kommuneplanens arealdel*. Larvik. Tilgjengelig fra: <http://www.larvik.kommune.no/Globalmeny/Plandokumenter/Arealplaner/Kommuneplanens-arealdel/> (lest 18.05.2017).
- Larvik kommune. (2015b). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027*. Larvik. Tilgjengelig fra: <http://www.larvik.kommune.no/Globalmeny/Plandokumenter/Arealplaner/Kommuneplanens-arealdel/> (lest 18.05.2017).
- Larvik kommune. (2016a). *Fakta om Larvik*. Tilgjengelig fra: <http://www.larvik.kommune.no/no/Globalmeny/Om-kommunen/Fakta-om-Larvik/> (lest 20.02.2017).
- Larvik kommune. (2016b). *Kommunedelplan Camping 2015-2027*. Larvik. Tilgjengelig fra: <http://www.larvik.kommune.no/Globalmeny/Plandokumenter/Arealplaner/Kommunedelplan-Camping/> (lest 20.02.2017).
- Larvik kommune. (2016c). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027. Vedlegg 1: Beskrivelse av vedtatte byggegrenser langs sjø og vassdrag*. Larvik. Tilgjengelig fra: [https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg\\_1\\_-\\_Byggegrenser\\_lang\\_sj%C3%B8\\_og\\_vassdrag.pdf](https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg_1_-_Byggegrenser_lang_sj%C3%B8_og_vassdrag.pdf) (lest 18.05.2017).
- Leifsson, E. (2016). *Kommunal forvaltning af stranzonen i lys af statslige og regionale føringer - med særligt fokus på kystzoneforvaltningen i Vestfold*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging. 95 s.
- Lund-Iversen, M., Hofstad, H. & Winsvold, M. (2013). Innsigelser etter plan- og bygningsloven. *NIBR-rapport*. Oslo: NIBR. 71 s.
- Miljøverndepartementet. (2009). *T-2/09 Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven*. Departementet. Oslo.
- Moe, H. (2006). Lidenskap som politikkenes drivkraft. Et intervju med Chantal Mouffe. *Norsk medietidsskrift*, 13 (2): 159-165.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics : thinking the world politically* Chantal Mouffe. London: Verso Books. 224 s.
- Myklebust, I. E. (2016). Dispensasjon frå byggeforbodet i 100-metersbeltet. *Kart og plan*, 76 (2): 159-169.
- Nesland, S. (2013). *Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Erfaringar frå pilotprosjekt i Tvedestrands kommune*. Ås: Universitet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 123 s.
- Nilsen, R. Å. (2002). Var Max Weber en metodologisk individualist? *Sosiologisk tidsskrift*, 10 (3): 238-260.
- Nilssen, J. P. (2010). Nedbyggingen av kystnaturen. I: Berntsen, B. & Hågvar, S. (red.) *Norsk natur - farvel?*, s. 111-127. Oslo: Unipub.



- Nordeide, T. V. (2009). Lav deliberasjonskvalitet i NRKs avsluttende partilederdebat i valgkampen 2009. *Norsk medietidsskrift*, 20 (1): 51-70.
- Oslo tingrett. (2017). *Dom. saksnr.: 16-172541TVI-OTIR/05. Dato: 29/03-2017* Oslo. 31 s.
- Ot.prp. nr. 5 (1954). *Om midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger* Oslo: Justis- og politidepartementet. 10 s.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. Oslo. 292 s.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, del 1. Planlegging og ekspropriasjon* Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven. (1985). *Plan- og bygningslov av 14.06.1985 nr. 77*.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*.
- Pløger, J. (2012). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 256-273. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Prop. 149 L (2015 - 2016). *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo: Regjeringen 60-62 s.
- Rambøll. (2016). Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Kriterier for plassering av kommuner i soner: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 86 s.
- Regjeringen. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/> (lest 8.11.2015).
- Regjeringen. (2017). *§ 1-8 Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen - virkning for eldre reguleringsplaner uten byggegrense*. regjeringen.no: Kommunal- og moderniseringsdepartementet,. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-1-8-byggeforbudet-i-100-metersbeltet-langs-sjoen---virkning-for-eldre-reguleringsplaner-uten-byggegrense/id2460440/> (lest 18.05.2017).
- representant fra fylkesmannens miljøavdeling. (2017). *Intervju med en representant fra fylkesmannen i Vestfold*. Tønsberg (21.02.2017).
- representant fra kommuneadministrasjonen. (2017). *Intervju med representant fra planavdelingen i Larvik kommune*. Larvik (19. og 20.01.2017).
- representant fra kommunestyret. (2017). *Intervju med en politiker fra kommunestyret i Larvik kommune*. Larvik (19. og 20.01.2017).
- representant fra planavdelingen i fylkeskommunen. (2017). *Intervju med en representant fra administrasjonen i Vestfold fylkeskommune*. Tønsberg (21.02.2017).
- representanter fra kommuneadministrasjonen. (2017). *Intervju med tre representanter fra planavdelingen i Larvik kommune*. Larvik (19. og 20.01.2017).
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* London: SAGE.
- Sivilombudsmannen. (2015). *Byggeforbudet i strandsonen - forholdet til eldre reguleringsplaner. 27. februar 2015 (sak 2014/2809)*. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/byggeforbudet-i-strandsonen-forholdet-til-eldre-reguleringsplaner/> (lest 18.04.2017).
- Solem, M. W., Aske, A., Stalsberg, G., Brun, T. A., Reed, S. & Brendalsmo, J. (2011). "Mektige Gud, spar oss for en ulykke igjen" - En Flik av Larviks historie ca. 1650-1900: Vestfold fylkeskommune 40 s.

- Språkrådet. (2015). *Hva betyr bynavnet?* . Tilgjengelig fra: <http://www.sprakradet.no/sprakhjelp/Skriverad/navn-pa-steder-og-personer/Bynavn/> (lest 17.03.2017).
- Statistisk sentralbyrå. (2016). *Byggeaktivitet i strandsonen, 2014-2015. Mindre byggeaktivitet i strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsoner/aar/2016-07-06> (lest 24.02.2017).
- Statsministerens kontor. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* Regjeringen. Sundvolden. 75 s.
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner? *Utmark*, 2: 1-5.
- Stokke, K. B. & Indset, M. (2012). Møtet mellom EUs vanndirektiv og statlig sektoransvar - Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk? *Kart og plan*, 72: 278 - 288.
- Store norske leksikon. (2009). *Strandsted*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/strandsted> (lest 17.3.2017).
- Store norske leksikon. (2015a). *Rasjonalitet*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/rasjonalitet> (lest 11.04.2017).
- Store norske leksikon. (2015b). *Validitet*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/validitet> (lest 20.02.2017).
- Store norske leksikon. (2016). *Larvik*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Larvik> (lest 20.02.2017).
- Store norske leksikon. (2017). *Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Vestfold> (lest 11.04.2017).
- Tewdwr-Jones, M. (2002). Personal Dynamics, Distinctive Frames and Communicative Planning. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, s. 65-93. London & New York: Routledge.
- Tyrén, C. W. (2010). *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave*. Oslo Universitetsforlaget. 908 s.
- Vestfold fylkeskommune. (2014a). *Regional plan for kystsonen i Vestfold*. Tønsberg. Tilgjengelig fra: [https://www.vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional\\_plan\\_for\\_kystsonen\\_i\\_Vestfold/](https://www.vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional_plan_for_kystsonen_i_Vestfold/) (lest 10.01.2017).
- Vestfold fylkeskommune. (2014b). *Saksdokumenter fra vedtak i fylkestinget 6. november 2014* Tilgjengelig fra: [https://www.vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional\\_plan\\_for\\_kystsonen\\_i\\_Vestfold/](https://www.vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional_plan_for_kystsonen_i_Vestfold/) (lest 18.06.2017).
- Vestfold fylkeskommune. (2014c). *Veileder om fastsetting av byggegrenser i 100-metersbeltet i Vestfold. Delrapport til regional plan for kystsonen i Vestfold*. . Tønsberg. Tilgjengelig fra: [https://vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional\\_plan\\_for\\_kystsonen\\_i\\_Vestfold/](https://vfk.no/Tema-og-tjenester/Areal/Regional-arealplanlegging/Regional_plan_for_kystsonen_i_Vestfold/) (lest 02.06.2017).
- Vestfold fylkeskommune. (2017). *Om Vestfold*. Tilgjengelig fra: <https://www.vfk.no/Om-Vestfold/> (lest 20.02.2017).

## Vedlegg 1. Intervjuguide – fylkesmannen i Vestfold

- 1) Hva er din stilling hos fylkesmannen og hva er dine arbeidsoppgaver?
- 2) Hva er din tilknytning til temaet?
- 3) Generelt, hvordan er det å arbeide med strandsoneplanlegging i Vestfold?
- 4) Hva er de største utfordringene når det kommer til strandsoneforvaltning/-planlegging?
  
- 5) Om forholdet til regionale og kommunale myndigheter:
  - a) Hvordan fungerer samarbeid og dialog med kommunale og regionale myndigheter?
  - b) Er det noen forskjeller i forholdet til regionale og kommunale myndigheter?
  
- 6) Om den regionale kystsoneplanen og veilederen:
  - a) Føler fylkesmannen at det har blitt en mer lik praksis i de ulike Vestfoldkommunene etter at fylkeskommunen vedtok kystsoneplanen?
  - b) Deltok dere i arbeidet med kystsoneplanen og veilederen?
  - c) Føler fylkesmannen at dere fikk medvirke i arbeidet med denne planen?
  - d) Har den regionale planen vært til hjelp i forhold til å konkretisere statlige føringer?
  
- 7) Om “Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen”:
  - a) Har SPR og muligheten for fastsettelse av annen byggegrense vært forståelig?
  - b) Hvordan forholdet fylkesmannen seg til SPR? Nevn gjerne eksempler.
  - c) Er det enighet på tvers av forvaltningsaktørene når det kommer til forståelsen av SPR?
  - d) I retningslinjen står det at “eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves”:
    - i) Er dette noe fylkesmannen har tatt stilling til?
  
- 8) Debatten om eldre reguleringsplaner i strandsonen:
  - a) Har spørsmålet rundt eldre planer blitt diskutert innad i fylkesmannen, med fylkeskommunen og eller med kommunen?
    - i) Har det vært enighet eller uenighet om dette spørsmålet?
  - b) Anser fylkesmannen eldre reguleringsplaner i strandsonen som en utfordring?
  - c) I 2015 ble det foretatt en høring vedr. mulige lovendringer i pbl, blant annet forholdet til eldre planer i strandsonen:
    - i) Informerte fylkesmannen kommunene om høringen?
  - d) Larvik kommune har som mål å oppheve alle eldre reguleringsplaner som ligger mellom strandlinjen og byggegrensen. Er dette noe fylkesmannen også ønsker?
    - i) Mener fylkesmannen at dette er noe Larvik har kapasitet til å gjøre?
  
- 9) Har du ellers noe å tilføye til slutt?

## Vedlegg 2. Intervjuguide – fylkeskommunen i Vestfold

- 1) Hva er din stilling i fylkeskommunen og hva er dine arbeidsoppgaver?
- 2) Hva er din tilknytning til temaet?
- 3) Generelt, hvordan er det å arbeide med strandsonoplanlegging i Vestfold?
- 4) Hva er de største utfordringene når det kommer til strandsoneforvaltning/-planlegging?
  
- 5) Om forholdet til fylkesmannen og kommunen:
  - a) Hvordan fungerer samarbeid og dialog med fylkesmannen?
  - b) Hvordan fungerer samarbeid og dialog med kommunen?
  - c) Hva er de største forskjellene i forholdet til fylkesmannen og kommunen?
  
- 6) Om den regionale kystsonen og veilederen:
  - a) Føler fylkeskommunen at det har blitt en mer lik praksis i de ulike Vestfoldkommunene etter at fylkeskommunen vedtok kystsonenplanen?
  - b) Var medvirkning og enighet fra lokalt og statlig nivå viktig i arbeidet med denne?
    - i) Hvordan ble det tilrettelagt for medvirkning?
  - c) Føler fylkeskommunen at planen blir benyttet på tilsiktet måte?
  - d) Har den regionale planen vært til hjelp for å konkretisere statlige føringer (SPR)?
  - e) Står det noe i den regionale planen om forholdet til eldre planer?
    - i) Hvis ja, hvordan er dette fulgt opp?
  
- 7) Debatten om forholdet til eldre planer i strandsonen:
  - a) Har fylkeskommunen hørt om den pågående debatten når det kommer til strandsonoplanlegging og forholdet til eldre planer?
  - b) Anser fylkeskommunen eldre reguleringsplaner i strandsonen som en utfordring?
  - c) Har spørsmålet rundt eldre reguleringsplaner blitt diskutert innad i fylkeskommunen og/eller med kommunale og regionale myndigheter?
    - i) Har det vært enighet eller uenighet om dette spørsmålet?
  - d) Det ble foretatt en høring i 2015 vedr. forslag til lovendringer i pbl, og her blant annet forholdet til eldre planer i strandsonen:
    - i) Kom fylkeskommunen med uttalelse i denne høringen?
      - (1) Hvis nei: hva var årsaken til det?
  - e) Larvik kommune har som mål å oppheve alle eldre reguleringsplaner som ligger mellom strandlinjen og byggegrensen.
    - i) Er dette noe fylkeskommunen også ønsker?
    - ii) Mener fylkeskommunen at dette er noe Larvik og evt. andre vestfoldkommuner har kapasitet til å gjøre?
  
- 8) Om “Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen”:
  - a) Er/har denne vært forståelige?
  - b) Hvordan forholder fylkeskommunen seg til SPR?
  - c) I SPR står det at “eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves”.
    - i) Er dette noe fylkeskommunen har tatt stilling til?
    - ii) Er dette diskutert med kommunen og/eller med fylkesmannen?
  - d) Er det oppnådd enighet med statlige og kommunale myndigheter i forbindelse med håndteringen av SPR?
  
- 9) Har du noe å tilføye til slutt?

### Vedlegg 3. Intervjuguide - administrativt ansatt i Larvik kommune

- 1) Hva er din stilling i kommunen og hva er dine arbeidsoppgaver?
- 2) Hva er din tilknytning til temaet strandsonerplanlegging?
- 3) Generelt, hvordan er det å arbeide med strandsonerplanlegging i Larvik?
- 4) Hva er de største utfordringene når det kommer til strandsonerforvaltning/-planlegging?
  
- 5) Om forholdet til regionale myndigheter:
  - a) Hvordan fungerer samarbeid og dialog med regionale myndigheter?
  - b) Er det noen forskjeller i forhold til fylkesmannen og fylkeskommunen?
  
- 6) Om den regionale kystsonerplanen:
  - a) Føler kommunen at det har blitt en mer lik praksis i de ulike Vestfoldkommunene etter at fylkeskommunen vedtok kystsonerplanen?
  - b) På hvilken måte har den regionale kystsonerplanen blitt brukt i den kommunale planprosessen?
  - c) Er det noe som ikke fungerer med denne regionale planen?
  - d) Følte du at kommunen fikk medvirke i denne prosessen?
  - e) Har den regionale planen vært til hjelp i forhold til å konkretisere statlige føringer?
  
- 7) Er lovverk og statlige retningslinjer (PBL, SPR):
  - a) forståelige?
  - b) samstemte eller sprikende?
  - c) i overensstemmelse med kommunens egne ønsker og behov?
  
- 8) Om “Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen”:
  - a) Hvordan forholder kommunen seg til denne retningslinjen?
  - b) I retningslinjen står det at “eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, skal revideres eller oppheves”.
    - i) Er dette noe kommunen har fulgt opp og/eller tatt stilling til?
    - ii) Er dette diskutert innad i kommunen, med fylkeskommunen og/eller med fylkesmannen?
  - c) Står det noe i den regionale planen om forholdet til eldre planer?
  
- 9) Om debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen:
  - a) Har du hørt om den debatten knyttet til håndtering av eldre planer i strandsonen?
  - b) Anser kommunen eldre reguleringsplaner i strandsonen som en utfordring?
  - c) Hvordan benytter kommunen seg av slike eldre planer ved rullering av kommuneplanen?
  - d) Følger kommunen KMDs eller Sivilombudsmannens lovforståelse?
  - e) Gikk kommunen gjennom hver enkelt reguleringsplan i strandsonen ved rulleringen?
  - f) Har spørsmålet rundt eldre reguleringsplaner blitt diskutert innad i kommunen og/eller med regionale myndigheter?
    - i) Har det vært enighet eller uenighet om dette spørsmålet?
  
- 10) Vise frem to planer fra Ula som ikke er bebygd, men som er eksempler på eldre reguleringsplaner. Spørre om hvordan disse blir håndtert.
  
- 11) Har du ellers noe å tilføye til slutt?

## Vedlegg 4: Intervjuguide - kommunestyrepolitiker i Larvik kommune

- 1) Hva er ditt verv i kommunestyret og hva gjør du i dette vervet?
- 2) Hva er din tilknytning til temaet strandsonerplanlegging?
- 3) Generelt, hvordan er det å arbeide med strandsonerplanlegging i Larvik?
- 4) Hva er de største utfordringene når det kommer til strandsonerforvaltning/-planlegging?
  
- 5) Om forholdet til regionale myndigheter:
  - a) Hvordan fungerer samarbeid og dialog med fylkeskommunen og fylkesmannen?
  - b) Er det noen forskjeller i forholdet til disse?
  
- 6) Er lovverk og statlige føringer (PBL, SPR):
  - a) forståelige?
  - b) i overensstemmelse med kommunens egne ønsker og behov? Nevn gjerne eksempler.
  
- 7) Hva med den regionale kystsonerplanen, har den vært med på å klargjøre nasjonale føringer og er planen i overensstemmelse med kommunens egne ønsker og behov?
  
- 8) Innenfor temaet strandsonerplanlegging og kommuneplanprosessen:
  - a) Hva er man enige om i forbindelse med politisk behandling av planer i kommunestyret?
  - b) Hva er det knyttet uenighet til?
  
- 9) Dispensasjoner:
  - a) Behandler dere mange søknader om dispensasjoner?
    - i) Er det da enighet eller uenighet innad i kommunestyret til behandlingen av disse dispensasjonene?
    - ii) Hvordan er dialogen med overordnede myndigheter i dispensasjonsbehandlingen?
  
- 10) Eldre reguleringsplaner:
  - a) Har eldre reguleringsplaner i strandsonen vært et politisk tema?
  - b) Er det mange utbygginger i strandsonen som blir hjemlet i eldre reguleringsplaner?
  - c) Er det forskjellig oppfattelse av dette spørsmål innad i kommunestyret?
  - d) Har dere sett spesifikt på eldre planer i forbindelse med fastsettelsen av annen byggegrense ved rullering av kommuneplanens arealdel?
  - e) (Vise frem to planer fra Ula som ikke er bebygd, men som er slike eldre reguleringsplaner). Hvordan blir disse håndtert?
  
- 11) Har du ellers noe å tilføye til slutt?





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway