



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hva legger kommunene vekt på ved dispensasjoner i 100-metersbeltet?

What do the municipalities emphasize in their exemptions of the 100-meter belt?

Kim B Leite Slinning
Eiendom

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av det 5-årige masterstudiet i Eiendom ved Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven har blitt skrevet i vårsemesteret 2019 og utgjør 30 studiepoeng. Fokuset i oppgaven har vært dispensasjoner og hvilke hensyn kommunene vektlegger i 100-metersbeltet. Basert på statistikk fra SSB og tall fra KOSTRA som gjorde forskningen mulig.

Jeg vil gjerne takke saksbehandlerne fra Farsund, Moss og Røyken kommune for at dere ønsket å stille til intervju og bidro med innspill. Videre vil jeg takke min veileder, Fredrik Holth, for gode og konstruktive tilbakemeldinger i arbeidet med masteroppgaven. Jeg ønsker også å takke min mor for hjelp med å lese gjennom og mine venner som har hjulpet til med korrektur og innspill.

Ås, 13. mai, 2019

Kim B. Leite Slinning

Sammendrag

Masteroppgaven bygger på en antagelse om at kommunene praktiserer lovverket ulikt, noe som vil undersøkes i den empiriske forskningen.

Håndteringen av saksbehandlingen blir mye av fokuset i denne oppgaven, spesielt skjønn og tolkning. Det skal gjøres rede for hvordan saksbehandlerne tolker loven opp mot dispensasjoner som er gitt av kommunen. Oppgaven fokuserer på nye bygninger i 100-metersbeltet sjø i LNF, dette kan ha størst konsekvenser på miljøet og burde reguleres strengt. Avgrensningen vil bli forklart i kapittel 1.5.

«I hvilken grad er det spenn mellom lovgivers intensjon og kommunenes praksis?»

Styringsgrunnlaget for kommunene er ikke først og fremst lovforarbeidene, men lovteksten. Slik lovteksten er formulert i pbl. § 19-2 kan den gi en blankofullmakt til kommunene. I tråd med ordlyden kan en hvilken som helst interesse være viktigere, så lenge den er grunnlagt godt nok (Myklebust, 2016, s. 165). Om dette var lovgivers intensjon er det vanskelig å svare på, men det ser ut til å være flere forhold som skaper et spenn i lovgivers intensjon og kommunens praksis.

«Blir hensynene til miljø ivaretatt av kommunene?»

I sakene som har blitt gjennomgått i denne masteroppgaven er det ikke begrunnet om det har blitt gjort undersøkelser i naturdatabaser eller naturmangfold. Dette kunne vært et viktig poeng i hver søknad å kommentere at det er undersøkt? I punkt 3.3, står det i Grunnloven § 112 at naturen skal disponeres «*langsiktig og allsidig*» Myklebust tar opp dette som en rett til kunnskap om naturinngrep og konsekvensene av planlagte inngrep. Eksempler på planlagte inngrep i naturen kan være dispensasjoner til å sette opp nye bygninger.

«Hva legger kommunene vekt på ved dispensasjoner i 100-metersbeltet?»

Hvor jeg i punkt 5.1.1 avdekket at i noen søknader legger kommunen og fylkesmannen til flere hensyn som ikke lå ved i søknaden. At en søknad godkjennes på bakgrunn av forhold kommunen finner frem for ansvarlig søker kan virke uheldig.

Abstract

This master's thesis is based on the assumption that the municipalities practice legislation differently, which will be investigated through empirical research.

The handling of case processing becomes a large point of focus in this task, especially understanding and interpretation. It should be explained how the case officers interpret the law against exemptions given by the municipality. The task focuses on new buildings in the 100-meter belt sea in LNF, which can lead to extensive consequences to the environment and should be strictly regulated. The delimitation will be explained in chapter 1.5.

“To what extent is there a gap between the legislature's intention and the municipalities' practice?”

The governance basis for the municipalities is not primarily legislative work, but the legislative text. As formulated in § 19-2 of the statute, it can give a blank authority over to the municipalities. In line with the wording, any interest may be more important, as long as it is well founded (Myklebust, 2016, p. 165). It is difficult to answer whether or not this was the legislator's intention, but there seem to be several factors that create a gap between the legislature's intention and the municipality's practice.

"Are environmental considerations taken care of by the municipalities?"

In the cases that have been reviewed in this master's thesis, it has not been justified if nature databases or natural diversity have been studied as a part of the investigation. This could have been an important point for each application to comment on. In section 3.3, the Constitution states in § 112 that “nature's resources must be made available on the basis of a long-term and versatile consideration” Myklebust addresses this as a right to knowledge about nature interventions and the consequences of these planned interventions. Examples of planned interventions in nature may be exemptions for setting up new buildings.

“What do the municipalities emphasize in their exemptions of the 100-meter belt?”

I discovered in 5.1.1 that some applications the municipality and county governor added several considerations that were not a part of the application. That an application is approved on the basis of circumstances the municipality finds rather than the responsible applicant may seem unfortunate.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Introduksjon til dispensasjoner.....	7
1.1 Innledning.....	7
1.2 Begreper	10
1.3 Bakgrunn	11
1.4 Problemstillinger	11
1.5 Avgrensning av oppgaven	12
1.6 Hvordan oppgaven bygges opp	13
Kapittel 2 Metode	14
2.1 Fremgangsmåten.....	15
2.2 Kvalitativ og kvantitativ forskning.....	16
2.3 Vitenskapelig tilnærming	17
2.4 Intervjuguide.....	18
2.5 Intervju	18
2.5.1 Intervju over telefon	20
2.6 Dokumentstudier	20
2.7 Koding	21
2.8 Utvalget av kommuner	21
2.9 Svakheter ved metoden.....	24
2.10 Etiske normer i forskningen	24
2.11 Data - Pålitelighet.....	25
Kapittel 3 Teori.....	26
3.1 Høringsinstans, behandlingsinstans og klageinstans	26
3.1.1 Behandlingsinstans	26
3.1.2 Høringsinstans	27
3.1.3 Klageinstans	27
3.2 Rammeverket for oppgaven	28
3.2.1 Plan- og bygningslovens regler	28
3.2.2 Forvaltningslovens regler	29
3.3 Naturen sitt rettslige vern etter Grunnloven	30
3.4 Riksrevisjonen	30
3.5 Uttalelser og årsmelding fra sivilombudsmannen	31
3.6 Det kommunale selvstyret	32
3.7 Likhetsprinsippet	32
3.8 Fylkesmannens i Agder sin dispensasjonsveileder for hva som skal til høring	33

Kapittel 4 Empiri	34
4.1 Presentasjon av informantene	34
4.2 Intervjuene	34
4.2.2 Utfordringer ved dispensasjoner	34
4.2.3 Hensyn og vurderinger generelt	35
4.2.4 Personlige forhold	36
4.2.5 Svakheter ved søknadene	37
4.2.6 Forslag til forbedringer for dispensasjoner	38
4.2.7 Dispensasjoner før 2008 loven trådte i kraft.....	39
4.2.8 Kompetansen til kommunen	39
4.2.9 Hensyn i LNF områder	39
4.2.10 Hensyn til naturmangfold	40
4.2.11 Funn i intervjuene	41
4.3 Dokumenter fra dispensasjonssøknadene	41
4.3.1 Sak 1	41
4.3.2 Sak 2	43
4.3.3 Sak 3	45
4.3.4 Sak 4	48
4.4 Svakheter ved empirien	51
4.5 Koding av empiri	52
4.5.1 Søknadene	51
4.5.2 Sak 1	52
4.5.3 Sak 2	53
4.5.4 Sak 3	53
4.5.5 Sak 4	54
4.6 Hensynene basert på søknadene (Sak 1 - Sak 4)	55
4.7 Hensynene sett ut i fra intervjuene	55
4.8 Avsluttende empiri av kapitlet.....	55
Kapittel 5 Drøfting/analyse	57
5.1 Drøftelse av sakene i kapittel 4	57
5.1.1 Sak 1	57
5.1.2 Sak 2	58
5.1.3 Sak 3	59
5.2 Problemstillingene.....	60
5.2.1 Delproblemstilling 1	60
5.2.2 Delproblemstilling 2	61

5.2.3 Delproblemstilling 3	62
5.2.4 Hovedproblemstilling	63
5.3 Funn i søknadene og intervjuene som drøftes nærmere.	64
5.3.1 Politikken	64
Kapittel 6 Avslutning	66
6.1 Videre forskning	66
6.2 Egne tanker	66
Kilder	67
Figurer/tabeller	70
Vedlegg 1	71
Vedlegg 2	72

Kapittel 1 Introduksjon til dispensasjoner

1.1 Innledning

I dagens samfunn er det mange som ønsker å gjennomføre tiltak, gjerne litt på siden av de rettslige rammer som følger av kommuneplanens arealdel og lovgivning. Et eksempel kan være at man ønsker å gjennomføre tiltak i strandsonen i strid med formålet, noe det må søkes dispensasjon om fra 100-metersbeltet. Unntaket er om det foreligger byggegrense i 100-metersbeltet som er tegnet inn i kommuneplanens arealdel.

Forbudet mot oppføring av tiltak i strandsonen er regulert av Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.) § 1-8. Denne hjemmelen legger vekt på hensyn til miljøet og andre allmenne interesser. Kysten blir stadig mer utilgjengelig for alminnelig ferdsel, og nå er hele tre tideler av Norges kystlinje påvirket av menneskelige inngrep. I Akershus og Buskerud er det kun 30 % tilgjengelig areal langs kysten (SSB1, 2018).

Dispensasjon krever en grunnlagt dispensasjonssøknad som åpner for at kommunen kan godkjenne forhold på bakgrunn av skjønn, når vilkårene i pbl. §§ 19-1 og 19-2 er oppfylt. Se ombudsmannens uttalelse 27. mars 2019 (SOM-2018-4012). I forkant kan det søkes om dispensasjon fra 100-metersbeltet og et område i planen som ikke skal bebygges. Er det allerede satt opp et bygg ulovlig, søker man deretter om tilgivelse gjennom dispensasjon.

Eksempler på tillatelser kan være i områder som er tungt nedbygget eller der skaden allerede er gjort (Gjølberg, 2017 s. 55). Gjennom plan kan et område som ligger i 100-metersbeltet omreguleres til bebyggelse. Planen kan utarbeides av private eller det offentlige, og forslag til planer kan godkjennes av kommunen om det er i tråd med forvaltningen.

Bakgrunnen for hvordan praksisen har blitt bygget opp i kommunene, kan sees i sammenheng med den historiske utviklingen i byggeforbudet i strandsonen fra 1950 til 1985.

Det var Friluftskomiteén av 1950 som foreslo en midlertidig lov av 4.juli 1954 om byggeforbud mv. for strandstrekninger. Den midlertidige loven ble laget for å verne allmenne interesser, slik at ferdsel og bading langs fjord ikke ble forhindret av ukontrollert bebyggelse langs strandstrekningene.

Denne loven hadde ingen byggeforbud, men åpnet for at fylkesutvalget til departementet kunne nedlegge forbud mot at bestemte strandstrekninger ble bebygget uten dets samtykke. Loven var midlertidig og skulle ikke gjelde lenger enn til den 30. juni 1957(Ot.prp.nr.2 1954).

Før plan og bygningsloven ble til var det friluftsløven fra 1957 som regulerte hva som kunne gjøres i 100-metersbeltet langs sjøen. I § 25 finner vi bestemmelsen for byggeforbud langs sjøen, i fjerde ledd i samme bestemmelsen står det skrevet at «*Fylkesutvalgets vedtak om å nedlegge, oppheve eller endre forbud etter denne paragraf trenger godkjenning av departementet. Vedtak om å nedlegge eller utvide forbud har likevel virkning inntil det måtte bli nektet godkjenning*». Basert på denne paragrafen er det kun departementet som kan gi godkjenning til å bygge der byggeforbudet for øvrig gjelder. Samtidig står det at godkjenning må være nektet for at bygget skal være ulovlig oppført, som igjen krever aktiv strandforvaltning av det offentlige.

I årene deretter kan kommunen behandle saken. Plan og bygningsloven fra 1965 § 7 første ledd sier «*Når særlige grunner foreligger, kan bygningsrådet, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift eller fra reguleringsplan*». Vilkåret særlige grunner kan være vanskelig å definere, og vil derfor bero på skjønn fra den enkelte saksbehandler. Presedensvirkninger fra gammelt av er også en faktor som kan brukes i særlige grunner. Om det allerede foreligger godkjente bygg i området kan kommunen velge å gi en dispensasjon. Bygningsrådet, et tidligere kommunalt organ som avgjorde søknader om byggetillatelse, førte kontroll med byggearbeid og undersøkte bygninger med ferdig tillatelse (Anderssen, 2013). § 7 fjerde ledd sier «*I enkeltsaker der bygningsrådet ikke har kompetanse skal bygningsrådet gi uttalelse før saken behandles av vedkommende dispensasjonsmyndighet*». Denne paragrafen kan sammenlignes med uttalelsen fylkesmannen og fylkeskommunen skal komme med når områdene deres blir berørt etter pbl. 2008.

Lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 1971. Lovens formål i § 1 legger til rette for vern i strandområdene og fjellområdene, for å bevare naturverdiene og allmenn ferdsel. § 3 regulerer byggeforbudet i 100-metersbeltet og § 4 ramser opp unntakene fra byggeforbudet. Nr. 1-2 i § 4 gjelder allmenne interesser og nr. 3 gjelder brygge for adkomst til bebygd eiendom.

Plan og bygningsloven fra 1985 i § 7 tredje ledd 2. punktum «*Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis*». Siden 100-metersbeltet gjelder regionale interesser skal fylkeskommunen eller andre statlige myndigheter uttale seg til dispensasjoner.

I pbl. fra 1985 § 17-2 første ledd står det tydelig at bygninger ikke kan oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. I 2. ledd er unntaket tettbygde strøk eller områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan.

I 2008 ble det gjort store endringer i plan- og bygningsloven vedrørende dispensasjoner. Dispensasjoner fikk et eget kapittel langt bak i loven, samt to nye vilkår som skulle øke terskelen for å gi dispensasjoner. I § 19-2 i plan- og bygningsloven lyder vilkårene «*andre deler av plan- og bygningsloven ikke skal bli vesentlig tilsidesatt*» og «*fordelene skal være større enn ulempene etter en samlet vurdering*». Dette gir sterke indikatorer på at departementet ønsker å begrense bruken av dispensasjoner, ved å gi dispensasjon kun der det er nødvendig. Ifølge Gammelmo sin forskning (Gammelmo, 2015, s. 186). viser det seg at lovendringene fra 2008 ikke har fungert slik departementet håpet på med å få ned antall dispensasjoner. KOSTRA viser at det i 2017 ble innvilget over 15.000 dispensasjoner, tallene er basert på rapportering fra 352 kommuner. I rapporten står det at det vurderes som et problem at det er lite og usikker kunnskap om bruken av dispensasjoner (Riksrevisjonen, 2019, s. 12).

Masteroppgaven bygger på en antagelse om at kommunene praktiserer lovverket ulikt, noe som vil undersøkes i den empiriske forskningen. Håndteringen av saksbehandlingen blir mye av fokuset i denne oppgaven, spesielt skjønn og tolkning. Det skal gjøres rede for hvordan saksbehandlerne tolker loven opp mot dispensasjoner som er gitt av kommunen. En av oppgavens momenter baserer seg på en antagelse om at saksbehandlers bakgrunn og utdanning kan ha betydning for praktisering av dispensasjonsbestemmelsen. Undersøkelsen søker svar ved å kartlegge saksbehandlerne bakgrunn og utdanning. Gjennom dokumentanalyse og intervjuer vil det forskes på hva slags hensyn kommunen legger til grunn. Oppgaven fokuserer på nye bygninger i 100-metersbeltet sjø i LNF, dette kan ha størst konsekvenser på miljøet og burde reguleres strengt. Avgrensningen vil bli forklart i kapittel 1.5.

En problemstilling som dukker opp under dispensasjoner er hvordan hensynet til miljøet skal vektlegges. Redegjørelse for konsekvenser og hvor dypt en saksbehandler skal gå, kan være avhengig av hvor god kompetanse kommunen har. Ifølge pbl. § 19-2 tredje ledd skal miljøet/naturen vektlegges. I forarbeidene til pbl. står det at den som gir en dispensasjon må dokumentere at tiltaket også vil gagne samfunnet på en betydningsfull måte.

Således vil det bli sett på søknader innsendt av ansvarlig søker og hvilke hensyn den enkelte kommune mener er riktig i søknaden. I teorikapittelet vil det bli gjennomgått hvordan lovene ble til, og litt historisk bakgrunn for disse.

1.2 Begreper

Det kan være viktig å forklare begrepene i oppgaven så tidlig som mulig, slik at leseren forstår ordbruken i oppgaven. Selv om oppgaven er laget for de som er utdannet innenfor eiendom, kan det finnes ukjente begreper og går derfor gjennom dem her.

Dispensasjoner skal fungere som en **sikkerhetsventil** slik at en søknad kan gi unntak fra planer og bestemmelser (Bugge, 2015, s. 234). Ved å søke dispensasjon kan man få lov til å bygge i et område der det i utgangspunktet er forbudt. Eksempler på områder som det ønskes å redusere bygging er 100-metersbeltet. Målt 100 meter fra vannkanten horisontalt ved alminnelig høyvann ligger **100-metersbeltet**.

Et viktig begrep i oppgaven er statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Heretter kalt **SPR**, hvor miljøverndepartementet har laget retningslinjer for å tydeliggjøre innholdet i byggeforbudet i 100-metersbeltet nasjonalt langs sjø (Miljøverndepartementet, 2011). Dette begrepet definerer mye av oppgaven, siden alle kommuner som har blitt intervjuet i oppgaven er under press ifølge SPR.

LNF er en forkortelse for landbruk, natur og friluftsområde og i kommunekartet er det tegnet inn grønt i LNF områder. Formålet skal være regulert strengt og i oppgaven vil det bli forklart mer om hensynene til LNF av fylkesmannen i kapittel 4.

Den som er ansvarlig for at søknaden er fylt ut så godt som mulig og etter beste evne er **ansvarlig søker** og i byggesaker gjelder dette som regel arkitekter.

Ved klage fra fylkesmann på en sak som er vedtatt av kommunen, er fylkesmannen behandlings organ. Fylkesmannen som klager kan ikke behandle saken som er behandlet fra før og blir inhabil. Derfor oppnevnes det en **settefylkesmann** fra et annet fylke for å behandle klagen, for enten å gi medhold eller avslag.

KOSTRA er et rapporteringssystem som står for kommune-stat-rapportering og gir styringsinformasjon (SSB2, 2018). Systemet er nasjonalt informasjonssystem i Statistisk sentralbyrå.

1.3 Bakgrunn

Helt siden jeg startet å studere eiendom ved NMBU i 2015 har jeg vært fast bestemt på å skrive om 100-metersbeltet og problematikken rundt dette. Et spørsmål som stadig har dukket opp er hvorfor så mange har bygget langs kysten i nyere tid med dagens lovverk? Etter samtaler med førsteamanuensis ved UiO, Nikolai Winge i 2018 har jeg fått greie på at dispensasjoner er en dagsaktuell problemstilling og kan være svar på spørsmålet.

Dispensasjoner omhandler problematikken at det bygges ulovlig og at det blir gitt for mange tillatelser. At det finnes tusenvis av ulovlige byggetillatelser som har blitt tolket feil gjorde ønsket om å undersøke dette større (Apollon 2018). På bakgrunn av dette ønsket jeg å studere kommunene nærmere. Høsten 2018 skrev jeg en artikkel om akkurat dette temaet med dispensasjoner, hvor artikkelen omhandlet spørsmålet «*En sikkerhetsventil eller bare en utvidet søknadsprosess?*» Etter å ha gått inn på SSB sine sider, var det i 2017 83 % som fikk søknadene godkjent enten gjennom plan eller dispensasjon i 100-metersbeltet. Dette fenomenet med dispensasjoner førte til at jeg ville skrive en masteroppgave om hvilke hensyn kommunen bruker. I slutten av 2018 tok jeg derfor kontakt med SSB for å få oversendt en tabell fra KOSTRA. Tabellen viste antall innvilgede, avslåtte dispensasjoner i hver enkelt kommune langs sjø, nye bygninger. Dette er bakgrunnen for at jeg valgte dispensasjoner i 100-metersbeltet.

1.4 Problemstillinger

Hovedproblemstilling: «*Hva legger kommunene vekt på ved dispensasjoner i 100-metersbeltet?*»

Hovedproblemstillingen i oppgaven bygger på en mistanke om at kommunene praktiserer lovverket ulikt og ønsker å belyse hvilke hensyn som blir benyttet. Delproblemstillingene er bygget opp slik at de sammen kan svare på hovedproblemstillingen på en best mulig måte, ved å veie kompetanse opp mot lovverket.

Delproblemstilling 1: «*I hvilken grad er det spenn mellom lovgivers intensjon og kommunenes praksis? «Hvordan tolkes plan og bygningslovens § 1-8 i praksis?»*»

Problemstillingen ønsker å se på teorien bak lovverket, hvordan har dispensasjoner blitt bygget opp, og hvorfor er det så vanskelig. Ved å legge sammen teori og empiri håper jeg på resultater som kan gi mer kunnskap til videre forskning. Spørsmålet vil bli forsøkt besvart under drøftelse og analysedelen, egne innvendinger kommer i avslutningen.

Delproblemstilling 2: «Blir hensynene til miljø ivaretatt av kommunene?»

Denne problemstillingen som er valgt på bakgrunn av forarbeidene til plan og bygningsloven sitt dispensasjonskapittel, som blir nærmere forklart i kapittel 3. Spørsmålet om naturen har også blitt lagt inn i intervjuguiden, men omformulert til «*Hvordan vektlegger dere miljøet/natur hos dere?*». Ved å stille dette spørsmålet ønsket jeg å få svar på hvordan de gikk frem ved vurdering av naturmangfoldet og naturen.

Delproblemstilling 3: «Har bakgrunnen til saksbehandleren noe å si for søknadene?»

Gjennom intervjuer skal det avdekkes hvilken utdanning den enkelte saksbehandler har og hvilke hensyn som blir vektlagt. Intervjuguiden ligger ved i kildene i vedlegg 1 og skal også undersøke kompetanse og hvor lang erfaring den enkelte saksbehandler har. Dette kan ha betydning for kommunens kompetanse og hvor mye faglig tyngde innenfor eiendom den enkelte kommune har.

1.5 Avgrensningen i oppgaven

Det er viktig å avgrense masteroppgaven for å ha tid til å gjennomføre den over tidsperioden som er satt av til å skrive.

Dispensasjoner kan bli gitt på mange måter og det finnes mange spennende temaer innenfor dette feltet. Et spennende tema er vassdrag i pbl. § 1-8, men mangel på stoff og kunnskap gjør det vanskelig å undersøke dette fenomenet nærmere. Dispensasjoner kan bli gitt gjennom gamle planer eller dispensasjonssøknad. I intervjuprosessen ble det avdekket at flere av objektene utredet planene nøye. Jeg kommer ikke til å bruke temaet gamle planer i denne masteroppgaven mer enn nødvendig.

Det vil ikke være aktuelt med søknader som ligger innenfor byggeområder markert med gult på kommunalt kart. Gjennom planprosessen setter kommunene gult på kartet der ønskes utbygget. Det er behov for dispensasjon fra 100-metersbeltet for nye bygninger om det ikke foreligger byggegrense, men det er ikke forsket nærmere på i denne masteroppgaven.

Byggegrenser kommer ikke til å være et tema i oppgaven, selv om dette kunne vært spennende og det finnes en del forskning og masteroppgaver.

Jeg ønsker å avgrense masteroppgaven til å omhandle søknadene om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø. Bakgrunnen for kriteriene er nysgjerrighet.

Søknadene som blir funnet frem skal være i LNF områder og gjelde dispensasjoner innenfor 100-metersbeltet sjø, nye bygninger. Eiendomstypen skal i hovedsak være bolig og fritidsbolig.

Det vil bli trukket frem 1 søknad fra et uregulert område på kommuneplanen for å illustrere hvordan kommunene vurderer denne. Oppgaven baserer seg mye på SPR og hvilke fylker som har et press i dag og tallene fra KOSTRA. Unntakene som omtales i pbl. § 11-11 vil heller ikke bli gjort rede for, siden det er nødvendig infrastruktur.

1.6 Hvordan oppgaven bygges opp

I kapittel 2 vil det bli gjennomgått hvilke metoder som vil bli brukt for å svare på problemstillingene. Deretter følger teori i kapittel 3 som vil gi mer kunnskap på hvorfor dispensasjoner kan være vanskelig og hvordan loven er bygd opp rundt temaet. Vil også gå i gjennom viktige instanser og kontroll organer i kapittel 3. Kapittel 4 tar for seg empiri og her vil det bli avdekket hvilke funn som er gjort basert på metodene som har blitt brukt i denne masteroppgaven. Kapittel 5 vil analysere empiri og teori opp mot hverandre og trekke inn empiri fra både intervjuet og søknaden. Videre i kapittel 5 blir drøftelsen presentert og her vil det drøftes interessante funn. Kapittel 6 omhandler avslutningen og her kommer en besvarelse på problemstillingene så godt som mulig. I slutten av kapittelet kommer noen egne tanker på hvordan det har vært å jobbe med dispensasjoner. Det vil også komme forslag til videre arbeid som denne masteroppgaven ikke har rukket å ta for seg.

Kapittel 2 Metode

«Fagets metoder er spesifikt faglige eller allmenne, ofte teoribaserte redskaper til konkrete oppgaver, f.eks. innsamling, kategorisering, analyse tolkning, vurdering av data, handling(design, konstruksjon, behandling mv.» (Rienecker, J, 2013, s. 180).

Dette kapittelet brukes til å forklare hvordan oppgaven har gått frem og hvilke fremgangsmetoder som har blitt brukt. Målet til metodekapittelet er å forklare hvordan oppgaven har blitt til og hvilke utgangspunkt forskningen bygger på. Boken som er benyttet i det meste av metodebeskrivelsene i dette kapittelet har tittelen *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* og er en kvassere tilnærming til kvalitativ metode, ifølge forfatteren Aksel Tjora.

Systematikk er ingen garanti for sikker viten i samfunnsvitenskapene, men gjør arbeidet mulig å vurdere for kolleger og andre interesserte. Dette muliggjør en kvalitetssikring av metodene (Tjora, 2018, s. 22). Hva slags metoder og analyser man bestemmer seg for å bruke styres ikke bare av faglige hensyn, men også praktiske forhold. Tilgangen til aktuelle informanter, hva slags forkunnskaper forskeren har, ressurser og praktiske muligheter skaper begrensninger (Tjora, 2018, s. 37).

Metodene som blir brukt i denne masteroppgaven er intervju og dokumentanalyse på bakgrunn av tall som har blitt oversendt fra KOSTRA (SSB2, 2018). Tallene finnes i figur 1. i punkt 2.1 og er en forenkling av hvordan tabell 111212 (**Antall vedtak for nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann**) fra SSB egentlig ser ut. SSB oversendte en tabell med dispensasjoner innvilget i tråd med plan, avslag og dispensasjoner.

For å finne et bedre svar på hvilken kommune som ga dispensasjoner til nybygg og ikke revet/brent, tok jeg kontakt med Kartverket. Dessverre var svaret: «*Din forespørsel innebærer imidlertid en kobling mellom kart og matrikkel som vi ikke kan levere.*» Dette er for å beskytte privat personer. Prosessen med å finne kommunene var ikke enkel, det var mange som ikke hadde tid. Andre kommuner ønsket ikke stille, fordi dispensasjoner var frustrerende og vanskelig. Det ble derfor ikke nok tid til å finne flere enn 3 kommuner som ønsket å stille til intervju.

2.1 Fremgangsmåten

Oversendt tabell fra SSB og tallene fra KOSTRA har ført til at oppgaven har kommet frem til hvilke kommuner som er aktuelle å undersøke nærmere.

Utgangspunktet for utvalget av kommunene ligger i tallene fra KOSTRA som har oversikt over tall innsendt fra kommunene. Allerede tidlig i prosessen viser det seg at KOSTRA tallene bygger på bygninger som kan være revet/brent eller utgått av andre årsaker (kode som brukes i kartverket). Ønsket i forskningen var å finne dispensasjoner i LNF områder fordi dette reguleres strengt.

Utvalget ble utarbeidet fra en egenprodusert tabell for hvilke kommuner som innvilget flest dispensasjoner og hadde mulighet til et intervju. Utvalget består av saksbehandlere i den aktuelle kommunen.

Forklaring til tabellen: I første rute til venstre er det tatt med avslag til søknadene for å se hvor strenge kommunene er ved vurdering av dispensasjoner. F står for Farsund, M for Moss og R for Røyken. Neste rute etter avslag viser hvor mange dispensasjoner som er innvilget først også hvor mange totalt det er søkt om i det aktuelle årstallet i Farsund, Moss og Røyken. En svakhet i tabellen er at tallene er innrapportert og det kan være mørketall som nevnt fra Riksrevisjonen i punkt 3.4. Et annet eksempel kan vi se ut i fra tabellen om vi ser på Farsund, er det innvilget 10, men søkt om 23 hvor kun 2 er avslått. De resterende 11 søknadene kan være i tråd med plan eller bygninger som er revet/brent og satt opp igjen.

Fått innvilget i tråd med plan og at det er ikke tegnet inn byggegrense kan være vanskelig å skille ut fra oversikten. Noen dispensasjoner blir også gjort om fra dispensasjon til en liten endring i plan, ved at det gjøres en liten endring i kommuneplanen. En slik endring i planen er i utgangspunktet først en dispensasjon, og blir registrert som dispensasjon slik som i figur 1.

Jeg ønsker å synliggjøre hvor mange av søknadene som blir avslått, i kolonnen helt til venstre vises avslag i alle kommunene i utvalget. Tallene viser nesten ingen avslag i utvalget.

Dispensasjoner med avslag i F, M og R	Farsund (F) (innvilget, totalt)	Moss (M) (innvilget, totalt)	Røyken (R) (innvilget, totalt)	Årstall
2,0,0	10, 23	2, 2	18, 18	2012
1,0,2	11, 24	3, 3	20, 23	2013
0,0,2	4, 6	1, 1	12, 16	2014
2,0,4	3, 12	6, 6	9, 15	2015
0,0,4	6, 6	2, 2	10, 16	2016
1,0,2	19, 20	0, 0	17, 19	2017

Figur 1. Egenprodusert tabell med utgangspunkt i tabell 111212 fra SSB.

Basert på tabellen oversendt fra KOSTRA ble valget enklere og det ble vektlagt at kommunen ligger innenfor kjøreavstand for intervju. Farsund, Moss og Røyken ble valgt ut som de beste kandidatene. Et annet viktig moment er at utvalget ligger i SPR. Det reguleres ikke like strengt i Farsund så det ut til, men på regjeringens side punkt 6: *Vest-Agder*: Alle kystkommunene. Bakgrunnen for SPR er utbygnings press og fortetning langs 100-metersbeltet (Miljødepartementet, 2011). Basert på punkt 6 forsto jeg det slik at Farsund også reguleres strengt.

2.2 Kvalitativ og kvantitativ forskning

Kvalitativ forskning bygger kvaliteten sin på de norske begrepene *pålitelighet*, *gyldighet* og *generaliserbarhet*. Forkunnskaper og posisjon i temaet dispensasjon er viktig ved pålitelighet. En logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de svar man ønsker besvart beskriver gyldighet. Generaliserbarhet handler om relevansen av de enheter som faktisk er undersøkt. (Tjora, 2018, s. 231).

Kvalitative metoder fremhever innsikt og de kvantitative metodene fremhever oversikt, kvalitativ forskning søker forståelse, kvantitativ forskning søker forklaring. (Tjora, 2018, s. 28). Ved å intervju saksbehandlere får jeg en innsikt i hvordan dispensasjoner behandles og vurderes. Vektleggingen av hva som er viktig for kommunen kommer klarere frem ved å intervju og stille spørsmål som gir gode svar. Gode svar kan både være med på å endre

problemstillingen og de kan være med på å bygge opp under problemstillingen. Forståelse av hvordan hver enkelt søknad blir behandlet, oppstår ved å analysere dispensasjonssøknadene.

Kvantitativ metode benytter mer tall og observasjoner, denne masteroppgaven er bygget på kvantitativ forskning og søker forklaring i KOSTRA tallene. Forskningen som blir gjort for å finne svar på problemstillingene er kvalitativ fordi det benyttes intervjuer og dokumentanalyse. Innenfor kvalitativ forskning benyttes dybdeintervjuer nærmest som en standard uansett problemstilling når det gjelder datagenerering. Denne standarden kan være uheldig siden man tøyser grensene for hva intervjudata kan si noe om (Tjora, 2018, s. 17). For at oppgaven ikke kun skal bygges på intervju er det også gjort dokumentanalyse. Slik at vurdering av dispensasjoner kan undersøkes i praksis.

Kvalitative studier forholder seg gjerne til et fortolkende paradigme, med fokus på informantenes opplevelse og meningsdanning, og hva slags konsekvenser meningen har. Grunnlaget for et slikt syn finner vi hos en av sosiologiens fedre, Max Weber og hans vekt på forstående samfunnsforskning. Forskerens forståelse, blant annet på bakgrunn av personlig erfaring, politiske syn, vil kunne påvirke hvordan et prosjekt former seg med hensyn til tema, metode, valg av teori og analyse (Tjora, 2018, s. 24-25).

Gjennom kvalitativ metode søker vi å identifisere hvordan samfunnet i vid forstand skapes ved handling, interaksjon, og meningsdanning. Forskningen går inn med en genuin nysgjerrighet på hvordan folks liv formes, hvordan sosial orden oppstår (Tjora, 2018, s. 28-29).

Vi kan si at gjennom kvalitativ analyse innenfor eget fag utvikler vi en egen måte å se virkeligheten på, som gjenspeiler vår perspektivmessige forankring. All forskningen blir påvirket av begrensninger og muligheter i det aktuelle fagfeltet eller fagtemaet (Tjora, 2018, s. 34-35).

2.3 Vitenskapelig tilnærming

Induktiv metode brukes om forskning som er eksploderende og/eller empiridrevet, induktiv metode brukes også til å slutte seg til en enkelt regel fra flere enkelttilfeller. Deduktiv metode bruker vi om forskning som er teoridrevet eller vi slutter oss til et enkelt tilfelle fra en generell regel. (Tjora, 2018, s. 256-258) Tilnærmingen i forskningen vil være induktiv empirisk drevet, denne metoden avviser ikke teori, men står som en kontrast til forskning som er bevis- eller dokumentasjonsdrevet (Tjora, 2018, s. 21).

2.4 Intervjuguide

Før jeg går i gjennom intervjuene og hvordan de ble gjennomført kan det være et poeng å forklare hvordan intervjuguiden ble til. Innledningsvis ønsket jeg å vite hva slags utdanning den enkelte saksbehandler har og hvilken erfaring i arbeidslivet de har. Kompetansen til saksbehandlerne kan også gjenspeiles i hvor lenge de har jobbet som saksbehandlere, eller annet relevant jobb. Neste steg var å koble intervjuguiden opp mot oppgaven, ved å spørre mer spesifikt om dispensasjoner. Under det neste steget trengte jeg også litt veiledning, og fikk en del innspill av veileder og andre personer med relevant erfaring om endringer. Til forskjell fra et spørreskjema/survey som må være ferdig formulert, så trenger ikke intervjuguiden være fullstendig ferdig formulert (Tjora, 2018, s. 153). Det er et poeng om intervjueren klarer å skape en åpen samtale med informanten.

Om intervjuguiden går av seg selv og det stilles åpne spørsmål så kan intervjueren engasjere seg 100 prosent i samtalen mellom forsker og informant og oppleve en større flyt (Tjora, 2018, s. 158).

Intervjuguiden har blitt utformet med spørsmål som fører til at informanten må svare skikkelig og ikke bare si ja eller nei. Lengre samtaler og få svar utdypet og tilpasset har vært mye av målet med intervjuguiden.

Kontaktpersonene skal få en så god tilgang og innføring i forskningen at de utvikler en forståelse for den og i beste fall utvikler en viss entusiasme (Tjora, 2018, s. 38). For å gi kontaktpersonene den beste innføringen ble intervjuguiden oversendt til hver person som bekreftet intervju.

2.5 Intervju

Intervjuene ble utført med bakgrunn i at det skulle være mulig å kjøre til informantene. Under intervjuprosessen ble to av intervjuene gjennomført med personlig oppmøte. Fordelen her er at forskeren kan se informanten og hvordan reaksjoner spørsmålene skaper, nervøs, sint, redd med videre. Et intervju ble gjort over telefon på grunn av tidsklemmen til informanten, og her får man ikke med hva slags omgivelser informanten har rundt seg. Allikevel ble intervjuet over telefon avtalt med kommunen sine systemer og informanten informerte om at hen satt på kontoret. Det finnes flere typer intervjuer og etter litt undersøkning har jeg gått for dybdeintervjuer og fulgt oppskriften til Aksel Tjora sin bok fra 2018 som kan finnes i kildene.

Dybdeintervjuene kan komme inn på ulike personlige erfaringer og opplevelser, som også kan relateres til informantens sin holdning. For at et dybdeintervju skal bli informativt er forskeren avhengig av en god dialog med informanten for å få slike refleksjoner (Tjora, 2018, s. 30-31). Basert på opplevelsen av intervjuene virket det som en avslappet atmosfære og snakket godt med alle informantene. Dette kan ha med at forskeren har jobbet som selger i mange år og er vant til å prate med mennesker. Tjora drar dette også frem som et eksempel på hva som kan skape bedre intervjuer for noen (Tjora, 2018, s.30-31).

Under intervjuene kan informantene komme inn på temaer eller momenter som ikke forskeren har tenkt på, men kan vise seg å være relevant for undersøkelsen. Dybdeintervjuer bygger på å studere meninger, holdninger og erfaringer. Det kan ikke understrekes nok at slike intervjuer er utelukkende forhold som er knyttet til informantens subjektivitet (Tjora, 2018, s. 114).

Fenomenologi er en sosiologisk og filosofisk metode som benyttes til å forstå hvordan fenomener oppleves for forskningsobjektet. Særlig basert på bruken av dybdeintervjuer, hvor forskeren forsøker å få deltakeren til å sette ord på hvordan de forstår sin verden, normalt knyttet til et fenomen. At ulike folk kan ha fullstendig ulike oppfatninger av det samme fenomenet beskriver godt fenomenologi (Tjora, 2018, s. 27).

For å sørge for at intervjuene fikk et best mulig sted og alle informantene jobbet for en kommune, ble avtalt sted for intervju kommunehuset. Sted kan virke som en ubetydelig detalj, men det gir en trygghet og et nivå av komfort for informanten om lokasjonen er for eksempel arbeidsplassen. Lydopptakene vil heller ikke få unødvendig forstyrrelser fra støy eller forstyrrelser på en kafe eller lignende (Tjora, 2018, s. 122).

Gjennom hele intervjuet bør forskeren ha et mål om konkret data som kan brukes i en induktiv analyse med mål om å utvikle en konseptuell generalisering. Detaljerte intervjuer er helt nødvendig for forskeren, som skal gjennom analyse generalisere data. En hovedregel i dybdeintervjuer er lydopptak, slik at forskeren kan konsentrere seg om deltakerne som snakker (Tjora, 2018, s. 166).

Siden intervjuene ble gjennomført med lydopptak, må forskeren transkribere intervjuet og gjerne sende det til informanten for godkjenning. Alle intervjuene som ble gjennomført gjorde noen små endringer, den ene informantens har en annen dialekt og kan raskt misforståes. Noen justeringer og opprydding må forventes i overgangen fra muntlig til skriftlig språk (Tjora, 2018, s. 181).

2.5.1 Intervju over telefon

Intervju over telefon fører til at forskeren mister muligheten til å bruke kroppsspråk til informanten, som å nikke til god data. Det gode intervjuet blir borte ved at noe av samtaleaspektet som kroppsholdning uteblir ved bruk av telefon. Bakgrunnen for bruk av telefon kan være økonomiske eller tidsmessige hindringer. En av fordelene kan være at informanten slipper å se lydopptakeren, og «glemmer» at den tar opp mens hen snakker. Intervju over telefon er som regel kortere enn ansikt til ansikt, fordi informant og forsker fokuserer på intervjuguide og snakker ikke mye utenom (Tjora, 2018, s. 169-170).

I denne masteroppgaven endte 1 intervju opp på telefon, på bakgrunn av avstand og tid. Det ble forsøkt flere ganger med avtale om å møtes på halvveien, men det passet ikke for begge parter og telefon ble beste alternativ.

Som nevnt tidligere ble intervjuet vellykket fra mitt ståsted, ingen forstyrrelser eller støy oppstod. Informasjonen som ble gitt over telefon var god.

2.6 Dokumentstudier

Bruk av dokumenter er sentralt i de fleste forskningsprosjekter, ofte er dokumentasjonen brukt som sekundær eller tilleggsdata. I tillegg til intervjuer kan det være nyttig å se på hva som gjøres i praksis, slik målet til denne masteroppgaven er. Ved bruk av dokumentasjon er vi nødt til å sette dem inn i en kontekst, når er det skrevet? Hvor og hvem, er det skrevet for? Formål? Tekstanalyse som metodologisk tilnærming handler om å forstå virkeligheten gjennom tekst, hvordan tekst former virkelighet og vår forståelse av den (Tjora, 2018, s. 183).

Det er viktig å redegjøre godt hvorfor den aktuelle empirien er valgt ut, ved klare utvalgsriterier er det mulig å søke etter empiri uten å drukne (Tjora, 2018, s. 184).

Utvalgsriteriene for forskningen: Dispensasjoner som ble gitt i årene 2012-2017 i 100-metersbeltet, på bakgrunn av at den nye plan og bygningsloven i 2008 skulle være i full gang. Dispensasjoner kan ta lang tid å behandle, klager, tilbakemeldinger, uttalelser. Saker kan variere med flere år, og er derfor satt opp en buffer på 3 år. I dokumentene var det ønskelig med dispensasjoner i LNF område, siden det reguleres særlig strengt og skal helst ikke ha dispensasjon i det hele tatt. Hadde det ikke blitt funnet noen dispensasjoner i LNF område, ville masteren tatt en annen vending. Alle kommunene ble undersøkt med bakgrunn i tallene fra KOSTRA, og fikk innsyn i flere saker.

Dispensasjonssøknadene skulle være bolig og fritid nybygg, ikke revet/brent og satt opp igjen. Bakgrunnen for disse kriteriene er at det foreligger utbyggingspress i alle 3 kommunene som har blitt valgt ut fra SPR.

Til slutt endte masteroppgaven opp med en kommune med dispensasjoner som fulgte alle kriteriene. Farsund i Vest-Agder hadde 3 søknader som fylte alle vilkårene og kan sees i kapittel 4, søknadene må sees på som en illustrasjon siden kun 1 kommune hadde det jeg søkte etter. Det ble også valgt ut 1 søknad fra Røyken kommune som omhandler en uregulert tomt med innvilget dispensasjon. Disse dokumentene er med på å gi et innblikk i prosessene rundt beslutningen.

En kombinasjon av retrospektive personlige fortellinger og dokumenter produsert i den tid det fortelles om, kan gi et meget interessant empirisk materiale for en nyansert analyse av for eksempel politiske prosesser (Tjora, 2018, s. 190).

2.7 Koding

Oppretting av koder vil si et ord eller en frase, en setning, del av en setning, et utsagn, en dialog eller et avsnitt i et dokument. Slik jobber man gjennom flere dokumenter og generer koder, som alle er generert induktivt med utgangspunkt i analysedata. Uvanlige utsagn er gode knagger for forskerens hukommelse, slik at koblingen mellom kode og empirisk materiale ivaretas nærmest som en refleks (Tjora, 2018, s. 198).

Koding i boken til Tjora er tredelt og første målet er å ekstrahere essensen i det empiriske materialet. Det andre målet er å redusere materialets volum, og det siste målet er å legge til rette for idègenerering på basis av empirien. Et kodingsarbeid basert på empirisk finlesning bidrar til en induktiv førstefase i analysen (Tjora, 2018, s. 197).

I kapittel 4 har intervjuene blitt delt inn i tema og deretter forsøkt kodet etter beste evne i slutten av kapittelet. Intervjuene etter transkribering var på rundt 30 sider og har blitt redusert til 4-5 sider. I analyse og drøftelseskapittelet vil empirien bli vurdert og analysert nærmere.

2.8 Utvalget av kommuner

Fremgangsmåten som blir gått i gjennom i punkt 2.1 beskriver hvordan utvalget av kommuner har blitt til. Det har vært fokus på at kommunene skal ha kystlinje og at det har blitt gitt dispensasjoner i årene 2012-2017.

Under forskningen har det blitt kontaktet over 10 kommuner, dispensasjoner virker som et vanskelig tema for saksbehandlerne å snakke om ut i fra telefonsamtaler. Kapasiteten til kommunen er den andre årsaken til at det ikke har vært mulig å få tak i flere informanter.

I punkt 2.8 ønsker jeg å fremstille kommunene med antall innbyggere, hvor mye kystlinje hver enkelt kommune har og hvor mange innbyggere per dags dato. Illustrerer hvor hver enkelt kommune ligger på et kart med hjelp fra Norgeskart sin nettside. Kystlinjen til utvalget av kommunene har blitt generert ut fra SSB sine sider. Innbygger antallet i hver kommune er hentet fra SSB sine sider, siden de er mest oppdatert.

01405: Kystlinje (km), etter region, kystlinjetype, statistikkvariabel og år

		Kystlinje
		2009
0104 Moss		
	Kystlinje fastland	12,2
	Kystlinje øyer	40,4
0627 Røyken		
	Kystlinje fastland	29,5
	Kystlinje øyer	16,3
1003 Farsund		
	Kystlinje fastland	237,0
	Kystlinje øyer	161,2

Figur 2: Tabell 01405 fra SSB sin side. Kystlinje – Røyken, Moss og Farsund

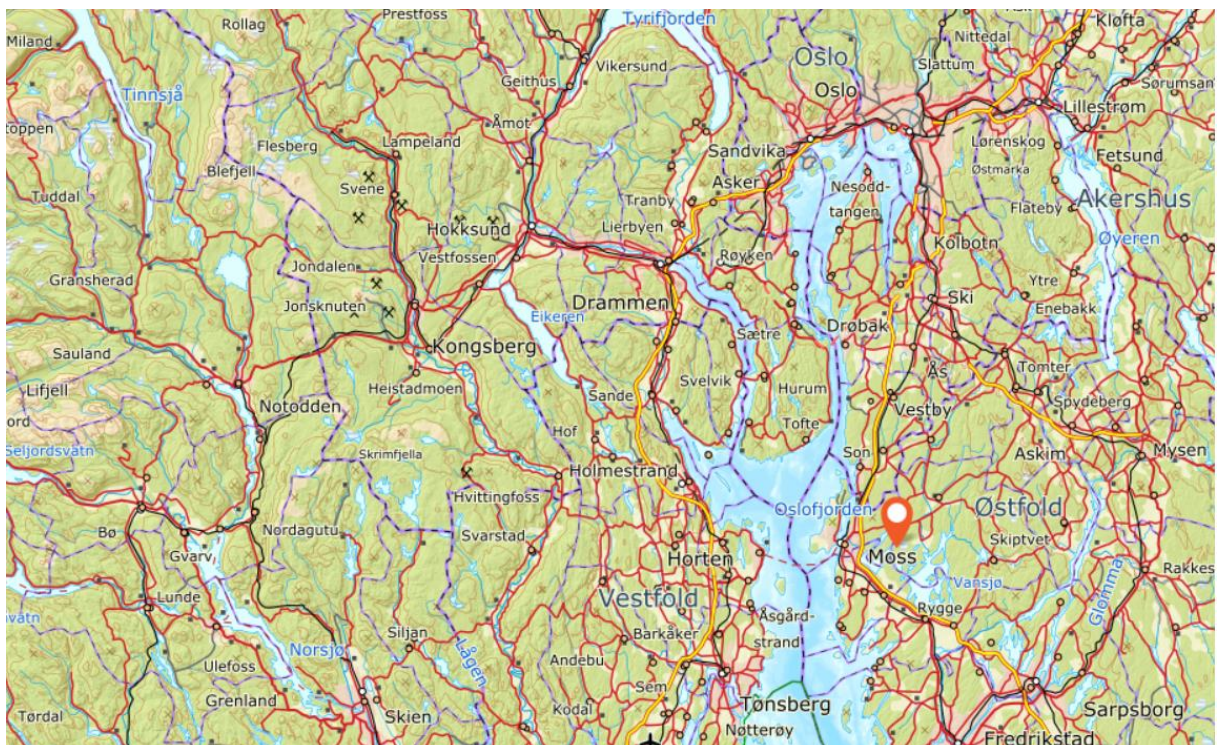
Farsund

Befolkningstall: 9.695 fra 2018 (bilde utsnitt fra Norgeskart)



Moss

Befolkningstall: 32.726 fra 2018 (bilde utsnitt fra Norgeskart)



Røyken

Befolkningstall: 22.635 fra 2018 (bilde utsnitt fra Norgeskart)



2.9 Svakheter i metoden

Noen av funnene i intervjuene kan bli trukket frem som spesielt interessante, eller personer kan bli trukket frem som kan styrke forskningen. Dette ser Tjora på som anekdotisk, det vil si at det er et tilfelle som trekkes frem og ikke kan bestrides og kan sees på som tankefeil. Viten bygget på et enkeltstående tilfelle eller begrenset antall tilfeller. Forskningen kan ikke etterprøves enkelt og kvaliteten er vanskelig å vurdere (Tjora, 2018, s. 38).

2.10 Ethiske normer i forskningen

En etisk sans bør ligge implisitt i all forskning, strengt tatt uavhengig av de formelle juridiske kravene til forskning. Tillit, konfidensialitet, respekt og gjensidighet må prege forholdet til kontaktene i forskningen, og deltakerne i prosjektet (Tjora, 2018, s. 46).

Norsk senter for forskningsdata (NSD) har satt retningslinjer for personvern og vurderer om forskningsprosjektet som skal behandle personopplysninger innfrir kravene. NSD har gitt prosjektet godkjenning og legger bekreftelsen ved i vedlegg 2.

Deltakerne kunne trekke seg fra intervjuene og undersøkelsen før, under og etter. Det ble laget et skriv som ble sendt per epost og informert om per telefon at det var frivillig å være med.

Det var muligheter for å være anonym for den av informantene som ønsket det, 2 av 3 ønsket å være anonym i prosjektet. Valget falt på at alle informantene skulle bli anonyme.

Dispensasjoner kan oppleves som et følsomt tema og anonymitet kan være med på å trygge informanten til å snakke åpent om temaet. Det kan også være en ide å la informantene lese over transkribering slik at dem ikke kan gjøres gjenkjennelig for en leser (Tjora, 2018, s. 177).

Et viktig aspekt er hvordan man håndterer data knyttet til opptak av lyd, hvert opptak har blitt lagret på pc med koder. Lydopptakene har ikke blitt lagret med navn, men med tall slik at det ikke er gjenkjennelig. Dette gjøres for å beskytte informantene om data skulle komme på avveie og er i tråd med retningslinjene til NSD.

2.11 Data – Pålitelighet

Påliteligheten i forskningen handler om hvordan vi oppfatter en klar sammenheng mellom empiri, analyse og resultater i en undersøkelse. Det skal ikke styres av personlige, politiske eller andre faktorer som ikke redegjort for (Tjora, 2018, s. 264).

Forskningen som jeg gjør i denne masteroppgaven skal bære preg av objektivitet og holde meg til det som har blitt redegjort for ved drøftelse i kapittel 6. Det kan forekomme egne synspunkter i drøftelsen.

Kapittel 3 Teori

Teori – system av læresetninger (eller antakelser) innenfor et fagområde som kan beskrive, analysere, forklare og forutsi fagets fenomener, og som danner forståelsesramme(r) for faget. (Rienecker, J, 2013, s. 180).

«Teorier, det vil si måter å forstå verden på, har alltid en plass i empirisk forskning, uansett om dette er formulert eller ikke» (Tjora, 2018, s. 36).

I teorikapittelet vil det bli gjennomgått hvilke lover og regler saksbehandlerne må forholde seg til og en gjennomgang av viktige instanser. Innledningen til dette kapittelet vil omhandle de forskjellige instansene ved behandling av dispensasjoner.

3.1 Høringsinstans, behandlingsinstans og klageinstans

Det kan være et poeng for oppgaven å gå gjennom reglene for de forskjellige instansene. Hvordan myndigheten for dispensasjon er fordelt, for å forstå hvordan kommunene håndterer søknadene. Ved behandling av dispensasjoner kan det være ganske forskjellig fra kommune til kommune, denne teorien har bakgrunn i problemstillingen og empirien som har blitt innsamlet. Fokuset her er myndighetene og det offentlige. Kommer tilbake til naboenes muligheter til merknader og klage i punkt 3.2.1. Denne gjennomgangen med instansene vil også øke forståelsen for hva som gjøres i sakene 1-4 i punkt 4.3.

3.1.1 Behandlingsinstans

Dispensasjonsmyndigheten ligger hos kommunen jf. pbl. § 19-4 første ledd. Det er kommunen som er første behandlingsinstans for dispensasjoner. Vurderingene og hensynene rundt dispensasjoner er det først kommunene som håndterer, deretter sendes de til høring.

Hvis kommunen misbruker sin rett til å behandle dispensasjoner og det er tilfeller som oppdages som grovt, kan regjeringen med virkemiddel i loven endre behandlingsinstans. Dersom det er «*nødvendig*» for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i strandsonen, kan myndigheten for å gi dispensasjon legges til regionalt eller statlig organ midlertidig.

Hentet fra Ot.prp.nr 32 merknader til § 19-4 «*nasjonale eller viktige interesser*»
Oslofjordområdet og langs sørlandskysten, dette gjelder Moss, Røyken og Farsund.

Viktig moment i merknader «*Dersom det viser seg at praksis ikke blir bedre etter at forbudsbestemmelsen i § 1-8 nå strammes inn, vil det bli vurdert om det enkelte steder kan være nødvendig å legge dispensasjonsmyndigheten i disse sakene til fylkesmannen eller regional myndighet*». En av grunnene for å heve dispensasjonsmyndigheten et nivå, er at det skal forvaltes strengere av fylkesmannen og regional myndighet. Dette er i tråd med riksrevisjonsrapporten fra januar 2019.

3.1.2 Høringsinstans

Ved søknad om dispensasjon i 100-metersbeltet skal regionale og statlige myndigheter uttale seg siden det berører deres saksområde jf. pbl. § 19-1. Høringsinstansen kan være fylkeskommunen, fylkesmannen eller et annet statlig organ med interesse for dispensasjonen. Ved negativ uttalelse om dispensasjonssøknaden bør kommunen heller ikke dispensere fra planen jf. pbl. § 19-2 fjerde ledd.

3.1.3 Klageinstans

Det er adgang til å påklage vedtatt eller avslått dispensasjon. Klagen kan gå ut på å få ny prøving av vedtaket, både i prosessuelle, materielle og kompetansemessige krav. Sak kan reises av parter og personer med rettslig klageinteresse. Den private part kan sende inn en omgjøringsbegjæring på et vedtak parten ikke er fornøyd med, kommunen står fritt til å omgjøre vedtaket. (Tvedt, 2012, s. 291)

I enkelte kommuner vil klagen alltid behandles av et politisk utvalg, i andre kommuner er vurderingen delegert til administrasjonen (Fm-Oslo-Akershus, 2014) Utgangspunktet er at kommunestyret eller fylkestinget er klageinstans, av hensyn til lokal demokratiet. Påklages det et vedtak truffet av administrasjonen eller et politisk sammensatt underutvalg i kommunen, skal saken behandles av det høyeste politiske utvalg. Fvl § 28 andre ledd andre punktum departementet som klageorgan, siden kommunen ikke har noen direkte overordnede organer innenfor kommunen. Kompetansen delegeres praktisk sett videre til statlig organ som er fylkesmannen. (Tvedt, 2012, s. 301-302) Etter fvl § 34 kan klageinstansen, fylkesmannen prøve alle sider av saken.

Klageorganet og domstolene kan prøve de rettslige kriteriene for å dispensere er oppfylt, samtidig prøve de skjønsmessige vurderingene til saklighet og forsvarlighet. (KMD, 2009)

3.2 Rammeverket for oppgaven

I forarbeidene til plan- og bygningsloven vises det til at arealplaner blir til gjennom omfattende beslutningsarbeid. Kommunenes øverste folkevalgte organ vedtar planene og det skal derfor ikke være enkelt for kommunene å fravike planen gjennom dispensasjoner. I neste avsnitt vil det gjennomgås hvilke regler som saksbehandlerne må forholde seg til.

3.2.1 Plan- og bygningslovens regler

Rammen for oppgaven er lovverket og vil i delkapittelet gå i gjennom hvilke rammer en saksbehandler må holde seg innenfor. For å kunne få lov til å bygge i 100-metersbeltet må det søkes om dispensasjon etter kapittel 19 og kapittel 1 i plan og bygningsloven. Pbl. § 19-1 krever at før vedtaket kan treffes må naboene varsles om det «åpenbart» ikke berører naboens interesser. Regelen er begrunnet i hensynet til kontradiksjon og vil på den måten la alle berørte parter uttale seg. På den måten kan kommunen få opplyst om faktiske sider og legge bedre til grunn hvilke hensyn som bør ivaretas.

Søknaden til kommunen skal være grunnlagt og følge vilkårene i §§ 19-1 og 21-2. Det fremkommer av § 19-1 siste setning at regionale og statlige myndigheter skal uttale seg om søknaden hvis dispensasjonen innebærer § 1-8. Grunnen til dette er at 100-metersbeltet ligger i SPR og skal ha uttalelser før videre behandling.

Innledningsvis i kapittel 1.1 ble pbl. § 19-2 sine vilkår nevnt og vil tillegge at vilkårene er kumulative, begge vilkårene må være oppfylt og ikke være i strid med bestemmelsen. Vil her gå enda mer inn på hva loven vektlegger i § 19-2.

Merknader til kapittel 19-2 i plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr 32 2007-2008) s. 243 er utdypet og vil gå i gjennom det viktigste for oppgaven i hvert ledd.

Lovens andre ledd skal klargjøre og stramme inn dispensasjonsadgangen, med ordlyden «ikke blir vesentlig tilsidesatt». Det skal legges vekt på at det skal foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må være en klar overvekt av hensynene som taler for dispensasjon. Fra pbl. fra 1985 holdt det med alminnelig interesseovervekt. Saksbehandlerne må avveie interessene hos søkeren, området rundt og se til at tiltaket ikke er i stor strid med områdets formål.

Lovens tredje ledd angir at det skal bli sett på konsekvensene av dispensasjonene for områdene helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. «*dette vil særlig gjelde i byggesaker*»

Forarbeidene er tydelig på at det må gjøres en redegjørelse av konsekvenser, formålet er at dispensasjonene ikke skal være nevneverdig skade for slike hensyn.

Bestemmelsen åpner opp for at det kan tillegges vekt hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn. I forarbeidene går det frem at det «normalt» ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker i plan- og bygningsloven. Dette kan virke noe vagt og skjønnsmessig.

Lovens fjerde ledd presiserer at statlige og regionale rammer og mål skal legges til grunn for vurdering og interesseavveining i saker som gjelder dispensasjoner i pbl. § 1-8.

Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt og regjeringen ønsker en strengere og langsiktig strandsoneforvaltning. Det kommer også frem at det skal «svært mye til» før det kan gis dispensasjon til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.

Merknader til kapittel 1-8 i plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr 32 2007-2008). I første ledd synliggjør begrunnelsen at det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap og andre allmenne interesser. Dette gjelder både ved utarbeidelse av planer og dispensasjonssaker. Det fremgår at byggeforbudet i pbl. § 1-8 skal veie tungt, det skal derfor svært mye til for å gi dispensasjon i strandsonen.

3.2.2 Forvaltningslovens regler

Det er viktig å få frem at kravet til begrunnelse og kravet til saksbehandlingen er til av to ulike årsaker. Den ene årsaken er at man skal trygge selve beslutningen til det organet som i utgangspunktet har myndighet. Den andre årsaken er å trygge saksbehandlingen i en klageadgang, for å vite hvordan kommunen tenkte i første runde. Vil videre gå i gjennom saksbehandlingsregler av betydning for oppgaven.

Ved dispensasjoner skal saken behandles av kommunen og dette følger av forvaltningslovens regler ved saksbehandling i henhold til Lov 10. februar 1967 om behandling i forvaltningssaker (fvl). Definisjonen på enkeltvedtak er regulert i fvl § 2, bokstav b. Vedtak etter plan- og bygningsloven, herunder dispensasjonsvedtak er å anse som enkeltvedtak. Retten til å klage gjelder bare for enkeltvedtak eller en part med rettslig klageinteresse etter fvl § 28.

I fvl § 2 bokstav e gir partene en rekke rettigheter og myndighetene plikter som de må forholde seg til. Reglen for begrunnelsen i fvl § 25 viser til «nødvendig» utstrekning med forklaring av hvordan dispensasjonssaken er vedtatt, slik at det blir mindre sannsynlighet for klage. Om kravet til begrunnelse ikke blir fulgt kan saken bli opphevet på bakgrunn av feil i saksbehandlingsregler. Etter fvl § 17 skal kommunen påse at saken blir opplyst så godt som mulig før vedtak treffes, denne bestemmelsen bygger på kontradiksjon, utredningsplikt og informasjonsplikt.

Sammen skal saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og den ulovfestede forvaltningsrett sørge for at forvaltningen kommer frem til riktige og materielt gode dispensasjons avgjørelser (Eckhoff, 2006, s.177).

3.3 Naturen sitt rettslige vern etter Grunnloven

På bakgrunn av denne masteroppgaven, vil det være naturlig å snakke om naturen og konsekvenser på lenger sikt. I Grunnlovens § 112 står det «*Naturressursene skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig synsmåte som trykker denne retten og for kommende slekter*». I andre ledd fremgår inngrep i naturen som skal sees opp mot første ledd. Miljøomsynet står i en særstilling, grunnloven krever også at borgerne skal ha rett til kunnskap både om naturinngrep og konsekvensene av planlagte inngrep (Myklebust, 2016, s. 163).

3.4 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er tatt med fordi de driver en kontroll med forvaltningen og spennende funn i rapporten fra 2017 er tatt med her. Forvaltningsrevisjon er en av flere oppgaver riksrevisjonen holder på med.

Innledningsvis i oppgaven ble det skrevet at KOSTRA har fått rapportert 15.000 innvilgede søknader i 2017 fra 352 kommuner om dispensasjon. Videre i rapporten står det at de reelle landstallene er høyere, hvor det er snakk om 20 % av alle byggesøknader er dispensasjoner. Undersøkelsen viser til at det er de små kommunene med lite plan aktivitet og kommuner med utdaterte planer som gir fleste dispensasjoner. Et annet stort problem som selv oppleves under forskning er at tallene sier lite om hva det er dispensert fra, og at det er underrapportering til KOSTRA.

Mye bruk av dispensasjoner kan svekke legitimiteten til arealplaner og vedtak i planprosesser. Dispensasjonene er med på å undergrave nasjonale interesser om det fortsetter i så stort omfang ifølge rapporten fra Riksrevisjonen.

I denne teoridelen ønskes det å trekke frem hvilke anbefalinger riksrevisjonen gir til kommunal og moderniseringsdepartementet (Riksrevisjonen, 2019, s. 12). Punkter hentet rett ut i fra rapporten:

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

- *at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven*
- *en mer enhetlig praktisering av planforum mellom regionene*
- *tydeligere krav til fylkesmennenes rapportering*
- *Sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis*

3.5 Uttalelser og årsmelding fra sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er en uavhengig ombudsmann som skal sørge for folkets beste og se at offentlig forvaltning ikke overskrider reglene. Problemet med uttalelsene fra sivilombudsmannen er at de ikke blir prøvd av en domstol og derfor må tyngden på uttalelsene ikke vektes for mye. Sivilombudsmannen sin oppgave er å arbeide for at den enkelte ikke utsettes for urett fra forvaltningen.

Uttalelse i årsmeldingen 2016 «*Selv om forvaltningsloven har virket i snart førti år, viser altså praksis at det fortsatt stadig oppstår tvil om tolkningen av sentrale begreper*».

I en sak fra 2017 hadde sivilombudsmannen funnet flere mangler ved et dispensasjonsvedtak innvilget av fylkesmannen i Telemark. Sak 2018/4012 omhandler en dispensasjon fra byggegrensen i kommuneplanens arealdel for riving og oppføring av bolig i strandkanten. Fylkesmannen i Telemark kom til at Bamble kommunes vedtak led av mangler, men at disse var reparert ved Fylkesmannens klagebehandling. Ombudsmannen oppdaget at det ikke var sendt inn en grunnlagt dispensasjonssøknad og verken kommunen eller fylkesmannen hadde da hjemmel til å gi dispensasjon.

Ombudsmannen la i uttalelse i sak 2011/2256 til grunn at loven krever en spesifikk og grunnlagt dispensasjonssøknad, og han kom til at Fylkesmannen ikke hadde adgang til å gi dispensasjon uten grunnlagt søknad og uten at kommunen hadde vurdert dispensasjonsspørsmålet i første instans.

Videre står det om pbl. § 19-1 i Ot.prp.nr.32 (2007-2008) punkt 6.19 s. 243 at «*det er tatt inn et eksplisitt krav om at søknader må grunngis ... det er behov for klargjøring av søkerens begrunnelsesplikt i loven*». Ombudsmannen er kommet til at Fylkesmannens klagevedtak er beheftet med flere feil. Fylkesmannen bes om å vurdere saken på nytt.

3.6 Det kommunale selvstyret

Kommunen er et selvstendig forvaltningsorgan og målet til regjeringen er levende lokalsamfunn over hele landet. Den nye bestemmelsen i Grunnloven § 49 annet ledd som ble vedtatt 31. mars 2016 er en prinsippløsing om kommunalt selvstyre (KMD, 2016).

Med jevne mellomrom er det fra politisk hold kommet signaler og retningslinjer med mål om å innskjerpe strandvernet. Hvor aktivt staten vil arbeide for å hindre nedbygging av strandsonen, er et politisk spørsmål. Lokalplanet har gjerne protestert på de ulike virkemidlene, og det har resultert i avventende resultater (Bugge, 2015, s.240).

I Grunnloven § 49 annet ledd «*Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov*». Dette vil si at det kommunale selvstyret kan ikke bestemme over lovparagrafer, som sier uttrykkelig *skal* i loven. Eksempler på skal, gjelder pbl. § 1-8 1 ledd «*skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser*». Denne paragrafen kan ikke fravikes og det kommunale selvstyret kan ikke ta en avgjørelse som går utover § 1-8. Fylkesmannen trenger ikke ta hensyn til det kommunale selvstyret i saker som gjelder rettsbruk ved prøving av skjønnets etter fvl § 34 andre ledd.

Lovendringen skal føre til mindre statlig kontroll og økt lokalt handlingsrom, særlig i saker som ikke gjelder nasjonale og viktige regionale interesser (Innst 181 L 2016–2017). I 100-metersbeltet vil altså ikke kommunen ha like mye makt til å ta egne avgjørelser, fordi det gjelder nasjonale og regionale interesser.

I den politiske plattformen (Granavolden-plattformen) er det i punkt 9 – kommunal og modernisering. Lagt stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningsaker samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas (Regjeringen, 2019).

3.7 Likhetsprinsippet

Dette prinsippet er tatt med i oppgaven siden det er et sentralt prinsipp som gjelder forvaltningen. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp, og legger til grunn at like tilfeller skal behandles likt så lenge ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling.

Prinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at forvaltningens avgjørelser må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Se ombudsmannens uttalelse 27. november 2009 (SOM-2009-79).

3.8 Fylkesmannens i Agder sin dispensasjonsveileder for hva som skal til høring

Denne tabellen er lagt inn for å illustrere hva som skal sendes og ikke sendes til fylkesmannen for høring. Tabellen er laget for fritidseiendommer og boligeiendommer.

Hvor?	Skal på høring	Skal ikke på høring
I 100-metersbeltet til sjø	Alle unntatt >	<ul style="list-style-type: none"> ● Fasadeendring ● Rivning og gjenoppbygning av bygning med samme høyde og størrelse ● Små VA ledninger som ikke er synlige terrenginngrep til enkelt hus og hytte ● Bruksendring fra bolig til Fritidsbolig
Eiendommer i LNF-områder	<ul style="list-style-type: none"> ● Fradeling av nye tomter ● Oppføring av nye boliger, hytter og næringsbygg ● Nye vegger (pbl.) over 50 meter ● Andre nye tiltak på ubebygd eiendom ● Bruksendring av uthus og driftsbygninger o.l. til hus/hytte ● Tilleggsareal over 1 daa. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiltak etter pbl. §§ 20-2 og 20-3. ● Tilbygg, påbygg, terrasser, balkonger ● Rivning og gjenoppbygning av eksisterende garasjer, bod, annekser o.l. på etablerte bolig og hyttetomter ● Oppføring av hytte/bolig på eiendom som er fradelt til formålet de siste 3 årene.

Figur 3. Tabell hentet med små justeringer fra: Veiledning – hvilke dispensasjonssaker skal sendes på høring til Fylkesmannen?

Figur 3 viser hvordan fylkesmannen i Agder har tenkt. På bakgrunn av kommunesammenslåingen har fylkesmannen i Buskerud og Østfold tatt bort sine dispensasjonsveiledere. Tabellen er en illustrasjon på hvordan en fylkesmann tenker.

Kapittel 4 Empiri

I dette kapittelet vil det bli gjennomgått funnene i empirien, hvor oppgaven tar for seg intervjuene og dispensasjonssøknader i de forskjellige kommunene. Oppgaven ønsker å avdekke hvilke hensyn kommunene vektlegger. Gjennom kapitlet vil det bli avdekket interessante funn og mulige svar på hvordan kommunene vurderer dispensasjonssøknader.

4.1 Presentasjon av informantene

Saksbehandlerne	Kommunen	Utdanning	Praksis
Informant F	Farsund	15 studiepoeng byggesakskolen	12 år
Informant M	Moss	Agronom/jordskifteingeniør	31 år
Informant R	Røyken	Bachelor konstruksjonsteknikk	4,5 år

Figur 4 Egenprodusert tabell for informasjon om utdanning fra informantene

Det viktigste basert på tabellen vil være praksisen i kommunen, men det kan være spennende å vise til hva slags utdanning den enkelte saksbehandler har.

4.2 Intervjuene

Presenterer her hva saksbehandlerne har sagt og vil analysere det i kapittel 5 og vil drøfte nærmere interessante funn. Intervjuguiden er vedlagt i vedlegg 1.

4.2.2 utfordringer ved dispensasjoner

Saksbehandler F i Farsund kommune har følgende å si om hvilke utfordringer som er størst. *«I 100-metersbeltet har vi en utfordring her siden dispensasjonspraksisen er ganske omfattende. I 5 av 8 saker den siste tiden har fylkesmannen vært negativ, teknisk utvalg har sagt ja i 8 av 8 saker. Alle disse sakene gjelder både LNF og 100-metersbeltet»*. En av sakene klaget fylkesmannen på, og den ble opphevet av Fylkesmannen i Rogaland, som var oppnevnt som settefylkesmann. Her hadde fylkesmannen hatt en klar fraråding i sin uttalelse som var gitt på forhånd. Den aktuelle saken som blir påklaget av fylkesmannen blir fremlagt lenger ned i oppgaven i sak 2 i pkt. 4.3.2.

Alle saksbehandlerne ønsker å trekke frem at de har et regelverk å forholde seg til og prøver å følge det så godt dem kan. Saksbehandler F ønsker å trekke frem at i plan og bygningslovens § 19-2, fjerde ledd, står det at når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har utalt seg negativt til en dispensasjonssøknad, bør ikke kommunen dispensere. *«Denne «bør ikke» skal tolkes som «skal ikke» kommunen dispensere. Da legger vi i administrasjonen frem en negativ innstilling for politikerne, de gjør veldig ofte et positivt vedtak og innvilger søknaden»*

En av utfordringene for saksbehandlerne ser ut til å være politikerne. Teknisk utvalg i Farsund kommune består av politikere. *«Politikerne har en veldig allsidig bakgrunn, både politisk og yrkesmessig, det er alt i fra pensjonister, barnehageansatte og lærere, men det er jo mest sunt norsk bondevett det går på, siden de mangler en faglig bakgrunn. Og den bakgrunnen skal de ikke ha. Men at politikerne hadde hatt litt mer kunnskap hadde vært nyttig».*

Saksbehandler R i Røyken uttaler at utfordringene kan være delegasjonsreglementet som sier noe om hva dem selv kan fatte administrativt og hva som må sendes videre til politikere *« Det er jo kanskje det som man gjerne sender videre til politikerne som man kan være uenig i behandling av dispensasjoner».*

4.2.3 Hensyn og vurderinger generelt

Videre forteller saksbehandler F at vurderingene i 100-metersbeltet er stort sett de samme som for 5-6 år siden, at det er i liten grad den enkeltes hensyn som vektlegges. Hovedsakelig i det overordnede hensynet er det samfunnet som skal vurderes. Positive uttalelser fra en overordnet myndighet om en dispensasjonssøknad gjør det enklere for saksbehandlere å være positive til også. Eksempler på dette er om områdene er bebygd, eller om det er gitt flere dispensasjoner de siste årene i det omsøkte området. Dette er fordi det vil bli en naturlig fortetting og det er ikke snakk om et uberørt område. En annen vurdering som gjøres er om det er mulighet for vann og avløp, om det ikke muligheter for dette så er det vanskelig å gi tillatelse til å bygge. Det største problemet er tilgang til vei og vann. Avløp er lettere siden det finnes så mange fine renseanlegg.

Saksbehandler M ønsker å fremheve at det som kan være med på å vippe skålen for å få en dispensasjon. Er en oppgradering av eiendommen som et toalett, det er en fordel for søker men også for miljøet og eiendommen. *«Her kan vi også finne på å gi dispensasjon selv om det er helt i grenseland når det gjelder vesentlig i strid ettersom miljøforhold må prioriteres».*

Saksbehandler R mener at innenfor strandsonen er det flere hensyn som må bli vurdert. Fylkesmannen kan være en viktig sparringspartner som kommer med en uttalelse og den offentlige myndigheten må følges.

4.2.4 Personlige forhold

En helt konkret sak som presenteres av saksbehandler F er en rullestolbruker som søker om tilbygg. Naboen har satt opp 2 hytter de siste 10-12 årene. Det søkes om tilrettelegging som er eksponert mot sjøen, slik at hytten blir mer bruksvennlig for han som er rullestolbruker.

Rullestolbrukeren søker om tilbygg, spørsmålet som reiser seg er om det kan vektlegges hans behov, ubehagelig situasjon. Hytten kan bli solgt videre, og det er ikke sikkert neste person er en rullestolbruker. For samfunnet Norge vil jo denne rullestolbrukeren få bedre livskvalitet, og gjør hverdagen enklere for en som har et handikap. Vi er en liten kommune på under 10.000 innbyggere og det gjør at saksbehandlerne kjenner de fleste innbyggerne og de som søker. Det er ikke lett å si nei i en slik sak. *«Politikere er dessverre så ettergivende på sånne saker, dem ser jo disse tragediene i at dattera ikke får brukt hytta. Da svarer jeg, du må se på inngrepet og i den saken forsto de galskapen».*

Omtrent en lignende sak blir presentert av saksbehandler M fra Moss kommune, han bruker det som et vanskelig eksempel på vektlegging av hensyn. *«Ofte når det gjelder personlig forhold så kan det jo være enkle tiltak som adkomst og tilrettelegging for universell utforming som kan gi grunnlag for dispensasjon. Der eiendommen faktisk kan tilrettelegges og der det er folk som har fått funksjonshemninger».* Saksbehandler M mener det er beskaffenhet på eiendommen som har noe å si, uten store inngrep. Et avslag om dispensasjon gjaldt en søknad om tilrettelegging for rullestoladkomst opp en 15 meter høg skrent, som ligger i 100-metersbeltet. Dette hindret datteren tilgang til hyttelivet, det er ikke enkelt å anlegge en rullestoladkomst opp en 15 meter høy skrent på en 25 meter bred eiendom. Dette er et tiltak som ikke kommer til å tillates uttaler Saksbehandler M.

Private interesser skal legges mindre vekt på mener saksbehandler R *«I utgangspunktet så skal jo vi vurdere interesser for allmenheten, hensynet bak bestemmelsen om byggeforbudet i 100 metersbeltet er å ivareta allmenne interesser og at det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap. Så vet jeg at fylkesmannen i Buskerud har uttalt at du også kan tillegge noe vekt på de private interessene».* I all hovedsak så skal det være for allmenheten vi vurderer, og ikke de private interessene.

I utgangspunktet så er allmenheten vårt tyngste vurderings moment avslutter saksbehandler R.

4.2.5 Svakheter ved søknadene

Saksbehandler F i Farsund kommune mener at søknadene kan være vanskelige ved vurdering av de kumulative vilkårene. Når det gjelder dispensasjoner så må jo fordelene være klart større enn ulempene, det er vanskeligere å dokumentere en klar overvekt av de positive sidene opp mot de negative. *«Det er jo på grunn av at det er jo ikke Ola Olsen sin fordel som skal vurderes, det er jo egentlig landet Norge eller det offentlige sin fordel. Dette er jo også en av grunnene til at det er vanskelig å få en solid dispensasjonssøknad, fordi fordelene er en vurdering og trenger en god begrunnelse»*. I denne uttalelsen til Saksbehandler F er Saksbehandler M enig og sier følgende om dispensasjonssøknadene: *«Store problemet er å utrede fordeler og ulemper. Det er veldig mange dårlige dispensasjonssøknader og ingen som bruker forarbeidene. Den som skriver søknaden skriver sine personlige fordeler og klarer ikke å skille mellom fordeler for eiendommen og fordeler for han som person»*. Den som søker ser ingen ulemper for naboen eller nærliggende eiendommer. Søkeren og dessverre politikerne ser ikke på konsekvensene for helheten. Det er klart om det bygges i strandsonen så er det ikke naboen som får de største konsekvensene. Tilgjengeligheten for allmennheten blir det store spørsmålet ved å se på konsekvensene av tiltaket. *«Det vet vi ikke og heller ikke den som søker, holdning hos den som eier betyr mye, men hvilke privatiserende tilrettelegginger som gjøres har større betydning for om allmennheten velger å holde seg unna»*. Saksbehandler M forteller at om du setter opp en plen på tomten din i strandsonen, så ønsker heller ingen å trække på plenen og slik privatiserer man mer. I Norge liker vi ikke å gå over naboen sin plen eller på tomten til en fremmed om ikke nødvendig.

Saksbehandler M poengterer at det er mange saksbehandlere som mener det kan innvilges dispensasjon. Om det ikke foreligger ulemper eller fordeler utover personlige fordeler for søker. Mange ser kun på ulempene overfor naboen eiendom, det skal også sees på planområdet og samfunnet. *«Dispensasjonen skal jo se på en helhet og det vil jo naturligvis omfatte planområdet og de samfunnsmessige konsekvensene. Men det har blitt bedre etterhvert som det har kommet flere jurister inn i byggesaks stillinger slik at lovforståelsen har blitt bedre»*.

4.2.6 Forslag til forbedringer for dispensasjoner?

Saksbehandler F har en mening om hva som kan gjøre og uttaler følgende: *«Hvis jeg ikke snakker som byggesaksbehandler, men som privatperson, så har vi en del utfordringer når administrasjonen, som da er fagfolkene, innstiller negativt. Politikerne som er folkevalgte og lekfolk, ikke alltid vektlegger synspunktene til saksbehandlerne så tungt. De er mer positive. Litt mer skolering av politikerne hadde vært positivt, at de skal bli klar over det ansvaret de har».*

Videre forteller saksbehandler F om at når politikerne vedtar en begrunnelse mot administrasjonen, så må det begrunnes bedre. En av nabokommunene hadde tilsyn av politikerne sin begrunnelse i dispensasjonssaker og fikk refs for at det var for dårlig begrunnet. Jeg tror at det kan de finne her i Farsund også, at det er ikke alltid begrunnelsen til politikerne er solide nok. Vi har jo tross alt sittet og jobbet en stund med å begrunne at vi sier nei, i møtene sitter politikerne og snur og sier ja. Bedre opplæring på politikerne hadde vært bra, slik at de hadde sett helheten. Må følge en del regler og kan ikke bare overkjøre. Jeg er positiv selv til byggesaker, men i blant må du være negativ for å holde de reglene som er laget argumenter saksbehandler F.

Saksbehandler F poengterer at svakheten og styrken i dette systemet er administrasjonen/politikerne. *«Styrken er jo at vi(administrasjonen) sammen med fylkesmannen sitter med en del kunnskap. Politikerne er folkevalgte og skal gjenspeile folks vilje, de er litt liberale og ser ikke alltid verdien i en del av reglene som gjelder. Er absolutt for demokrati, men kunne vært mer opplæring på politikerne».*

Forbedringer til dispensasjoner mener saksbehandler M kan løses ved å fjerne dispensasjonsmyndigheten fra kommunal myndighet og flytte den opp til direktoratet eller fylkesnivå. Det er politikerne på lokalt nivå som har alt for lett å gi tillatelse, og ikke minst tilgivelse for ulovlig gjennomførte tiltak. Å løfte behandling av § 1-8 til et høyere nivå der gjerne kommunene er høringsinstans, ikke sånn som i dag hvor vi er behandlingsinstans er eneste medisin mot dette.

Saksbehandler R er fornøyd med hvordan systemet er bygd opp og forteller at det er slik Norge er bygd opp, det er opp til dem. Vi er politisk styrt, så det får vi ikke gjort så veldig mye med. Annet enn et ønske.

4.2.7 Dispensasjoner før 2008 loven trådte i kraft.

Forklaringer på om dispensasjoner har blitt bedre eller vanskeligere etter ny lovgivning i 2008. Saksbehandler M mener: *«Nei, det var verre før. Dispensasjonsbestemmelsen er ikke perfekt i dag heller, men den gamle bestemmelsen var verre å forholde seg til, både for oss som saksbehandler og for dem som var søkere»*. Det som kan være et problem for saksbehandlerne i dag er de kumulative vilkårene. Altså at begge vilkårene må være oppfylt for å gi en dispensasjon. *«Ofte så stryker du på et av vilkårene, enten så er det i vesentlig i strid med planen/bestemmelsen eller så er det at det ikke foreligger større fordeler ulemper»*.

Saksbehandler M var fornøyd med praksis før i tiden *«Dispensasjonsmyndighet og praksis fra Strand og fjellplanloven var i så måte meget bra. Hadde ikke kommunen regulert arealet så var det fylkesnivået som behandlet dispensasjoner»*.

Saksbehandler R ønsker å trekke fram: *«Vi hadde en klagesak som visste tilbake til godkjente hytter på 70 tallet hvor det ble anført forskjellsbehandling. Kommunen henviste til at regelverket er blitt strengere og det er noe også fylkesmannen var enig i»*.

4.2.8 kompetansen til kommunen

Saksbehandler M uttaler at de bruker ikke mye kompetanse utenfor huset, vi har jurister med lang erfaring både i fra fylkesmannen og andre kommuner. Vi har alt på huset. *«Jeg har jo i en alder og erfaring som fører til at jeg er den kompetansen som blir benyttet på ganske mange områder, med over 30 år praksis så har du vært borti det aller meste»*. Vi satser særskilt på å prøve å beholde kompetansen på rådhuset, også ved rekruttering, slik at kommunen har den kompetansen den trenger selv i stedet for å leie inn eksterne.

4.2.9 Hensyn i LNF områder

Saksbehandler M mener LNF områdene er ekstra strengt forvaltet i Moss kommune. I de sakene som er mest aktuelle er LNF områdene langs sjø og vassdrag. Første vurdering er om dispensasjon er vesentlig i strid med bestemmelsene det søkes dispensasjon fra. Vesentlig vurderingen må alltid gjøres og i strandsonen må det foreligge bestandig. Fordi det er ganske mange områder her som har i tillegg til 100-metersbeltet har regulering etter naturvern lovgivningen med hensynssoner og verneområder vil jo dette bidra til strengere vurderinger i disse områdene.

Hele Jeløy er jo verneområder, landskapsvernområde av nasjonal verdi eller regionalt viktig friluftsområde og her er det jo veldig mye som berører flere forhold og dispensasjoner blir da lett vesentlig i strid med flere forhold.» *«Det er jo sånn sett et begrenset antall dispensasjoner i LNF områder, folk er klar over at vi er strenge i Moss».*

Saksbehandler R poengterer at det er mange forhold som skal undersøkes: *«Siden det er snakk om ny bolig i LNF områder skal også landbrukskontoret uttale seg, ved LNF er det ofte at vei, vann og avløp ikke er til stedet. I tillegg til at man må jo også se på området for øvrig, men det er klart at det blir mer å vurdere ved slike saker».*

4.2.10 Hensyn til naturmangfold

Saksbehandler F poengterer at det er mange forhold som må undersøkes på bakgrunn av naturen i Farsund. *«Vi går alltid inn på naturbasen, kartet og sjekker der. For vi har veldig mye fugl og veldig mye naturmangfold. Vi har ålegress i sjøen, noe det er mye av her i Farsund, på landsbasis er det lite av det. Vi har enormt mange fugler på grunn av at Lista er et av de første stedene alle trekkfuglene kommer til, når de kommer til Norge om våren. Den databasen har en klart og tydelig føring på at det skal du følge, det må du følge. Vi kan ikke glemme naturen opp i det her, vi føler vi er relativt gode på å følge opp det».*

Saksbehandler M trekker frem at i Moss kommune har de forholdsvis gode natur og miljøkartlegginger i henhold til naturmangfoldlovens bestemmelser. Vi benytter tiltaksanalyse som er et program som analyserer hva som finnes av offentlig dokumentasjon innenfor et område.

«Vi gjør jo så godt vi kan for å avdekke naturverdier i dispensasjonssaker, også på innlandet». Uttaler saksbehandler M.

Saksbehandler R poengterer at de kartlegger og bruker artskart, turdatabase og de som er standard. Vi har jo veldig gode kartlesinger som vi logger inn på selv, som er oppdatert sammen med de artskart og naturdatabase. Hvor det i tillegg også er lagt inn hensynssoner. Vi vurderer jo alltid naturmangfoldet. Går alltid inn på byggesaker og sjekker om det foreligger noe på tomten.

4.2.11 Funn i intervjuene

I intervjuguiden er det lagt til et spørsmål om saksbehandlerne ville legge til noe, og Saksbehandler M mente det kunne være morsomt å undersøke kommunal kompetanse: *«Generelt på kommunenivå er det viktig med kompetanse hos saksbehandler. Kommunens kompetanse avhenger at hvilken kompetanse de etterspør når det utlyses stilling til saksbehandlere for kommunen. Et eksempel er Ås, under perioden jeg jobbet i Vestby var de fleste byggesaksbehandlere kontor utdannet og mange fra servicebransjen. De har ingen teknisk utdanning og lite juridisk utdannelse, de har ingen bakgrunn sånn sett»*. Merker det i en del miljøer der fagkompetansen er lav, at det blir jo en svakere behandling av dispensasjonssaken.

Uttalelse fra Saksbehandler M:

«Differanse mellom lovgivers intensjon om mulighet til dispensasjon og kommunens oppfatning av hvor stor dispensasjonsadgangen er –«politikere anser dispensasjonsadgangen ubegrenset» på tross av lovgivers intensjoner om sterke begrensninger».

4.3 Dokumenter fra dispensasjonssøknadene

Av hensyn til de private vil adresser og gnr/bnr være utelatt fra søknaden.

4.3.1 Sak 1.

Kort om prosessen, det ble søkt om dispensasjon i 2017 av ansvarlig søker som er arkitekt firma, deretter kommer det nabovarsler som ikke er positive. Fylkesmannen fraråder dispensasjon. Kommunen gir avslag om dispensasjon. Saken påklages. Ny vurdering fra kommunen kommer og dispensasjon innvilges.

Ansvarlig søker sin dispensasjonssøknad

- Bebyggelsen er i samme stil og utførelse som omkringliggende bebyggelse. Den er ikke avmerket for Hovedårer (stier) for allmenn ferdsel hverken eksisterende eller planlagte.
- På jorder i området er det funnet flere forekomster av fornminner. I omsøkt område har søker og arkeolog fra Vest-Agder fylkeskommune hatt felles befarings, hvor ingen funn ble lokalisert. For å bøte på ulempene en utbygging muligens vil generere, ønsker grunneier å gi areal som skal være til allment ferdsel/rekreasjon

Ulempe for berørte hensyn: Det å åpne opp for bygging i LNF er i seg selv uheldig, dog er det et område som allerede er dispensert flere ganger før, samt at tiltakshaver legger til rette for en hyggelig plass for allmenn ferdsel i skjærgården. Primært for besøk fra sjøkanten, siden det ikke tilrettelegges for parkeringsplass. Bygning innenfor 100m beltet er i seg selv ikke en ulempe. Man må se på eksponeringsgrad, og privatisering grad. Både i øst og vest er det fritidsbebyggelse nærmere sjøen enn omsøkt tiltak. Disse ligger også i nær tilknytning til hovedårer for allmenn ferdsel. Søker kan ikke se at omsøkt tiltak vil føre ytterligere ulemper for berørte hensyn en omkringliggende bebyggelse allerede har brutt.

Fordeler: Tiltakshaver legger til rette for økt allmenn ferdsel og bruk av skjærgården. Bygningen er tilpasset eksisterende bebyggelse. Berører ikke fornminner. (...) Søker mener at vurderingen viser at ingen hensyn er ytterligere tilsidesatt, men derimot at det er vesentlig større fordeler enn ulemper. Sett ut ifra de hensynene som ligger til grunn.

Uttalelse fra fylkesmannen:

Stortinget har gitt 100-metersbeltet langs sjøen en særskilt beskyttelse, gjennom pbl. § 1-8. Det fremgår av Ot.prp.nr.32(2007-2008) at byggeforbudet i pbl. § 1-8 skal veie tungt. Det skal derfor svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging i strandsonen. I tillegg er det ved Kgl.res. av 25.03.2011 gitt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Her hører Farsund kommune til områdene med stort press på arealene. Retningslinjene sier bl.a. at bygging og landskaps inngrep skal unngås på arealer som har betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Eventuell utbygging i strandsonen skal bare finne sted etter en bevisst og langsiktig planlegging, og ikke gjennom dispensasjoner.

Oppføring av omsøkte hytte vil etter miljøvernavdelingens vurdering medføre klare ulemper i forhold til de hensynene byggeforbudet er ment å ivareta. På denne bakgrunn fraråder vi kommunen å gi dispensasjon. Fylkesmannens miljøvernavdeling vil frarå at det gis dispensasjon til bygging av hytte i Farsund kommune slik det er søkt om.

Svar fra kommunen sin teknisk utvalg: Søknaden gjelder dispensasjon fra arealformålet og forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet til sjø for oppføring av fritidsbolig. Den aktuelle eiendommen er avsatt til landbruk-, natur- og friluftsmål (LNF) i kommunedelplan og den ligger innenfor 100-metersbeltet til sjøen. Administrasjonen er ikke kjent med at det tidligere er gitt tilsvarende dispensasjoner fra kommunedelplanen.

En dispensasjon i den foreliggende saken vil følgelig være av prinsipiell betydning og legge store føringer for den videre utbyggingen i området.

I svaret fra kommunen vises det til Ot.prp.nr 32 og SPR ang hvilke hensyn som skal legges til grunn. Arealbruken er avklart gjennom kommunedelplanen. Det er i kommunedelplanen tatt konkrete og bevisste valg for plassering av fritidsboliger. Å gi dispensasjon i det foreliggende tilfellet vil bidra til å tilside sette de vurderinger som er gjort i forbindelse med utarbeidelsen av kommunedelplanen og undergrave planen som styringsverktøy. En dispensasjon i den foreliggende saken vil følgelig være av prinsipiell betydning og legge store føringer for den videre utbyggingen i området. Det foreligger negativ uttale fra regional myndighet og man skal være tilbakeholden med å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 fjerde ledd. Vilåårene for å innvilge dispensasjon er etter administrasjonens vurdering ikke oppfylt, og utvalget gis følgelig råd om å avslå søknad om dispensasjon fra arealformålet og forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet for oppføring av ny fritidsbolig.

Ny vurdering fra teknisk utvalg: Teknisk utvalg gir med hjemmel i pbl. § 19-2 dispensasjon fra arealformål og forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø og godkjenner oppføring av ny fritidsbolig som omsøkt. Begrunnelse for vedtaket er at området allerede er bebyggt. Tiltaket vil ikke bli tilgjengelig fra sjøen, det er godt tilpasset og vil ikke få silhuett eksponering. Tiltaket er ikke i tur/friluftsområde, det vil derfor ikke begrense tilgang for allmennheten. Videre ses tiltaket som naturlig fortetting, og det er valgt samme stil som omkringliggende bebyggelse. Strandsonen vil ikke bli berørt.

4.3.2 Sak 2.

Omhandler søknad om å sette opp ny fritidsbolig i 100-metersbeltet og i et område som er regulert til LNF. Dette er også en av få saker i Farsund hvor fylkesmannen påklaget avgjørelsen fra politikerne. En annen forskjell fra andre søknader er at tiltakshaver og ansvarlig søker er den samme og det blir søkt privat og ikke gjennom arkitekt eller lignede.

Saksgangen beskrevet av en saksbehandler.

1. Her har administrasjonen (saksbehandler) innstilt negativt.
2. Teknisk utvalg(politikerne) har gitt tillatelse.
3. Fylkesmannen har klaget
4. Teknisk utvalg har opprettholdt sitt vedtak, og klagen fra Fylkesmannen tas ikke til følge.
5. Saken sendes over til Fylkesmannen for avgjørelse
6. Det blir oppnevnt settefylkesmann, fordi fylkesmannen i Agder kan ikke avgjøre en sak han selv klager på.
7. Fylkesmannen i Rogaland blir oppnevnt til settefylkesmann
8. Fylkesmannen i Rogaland opphever vedtaket.

Søknaden fra ansvarlig søker:

Arealet som er tenkt benyttet til oppføring av ny fritidsbolig eies i dag av min mor. Etter evt. innvilgelse av søknad er det meningen jeg skal disponere tomt og stå for bygging av fritidsbolig. Arealet ligger utilgjengelig for allmennheten. Det befinner seg innerst i en bukt med fritidsboliger på begge sider, og har en bratt skråning mot nord. Det vil etter min oppfatning ikke være til hinder eller sjenanse for verken naboer eller allmennheten om denne tomten blir bebyggt. Gang adkomst er merket på kart. Stien krysser vei som også eies av min mor. Parkering for 2 biler er disponibelt på gårds og bruksnummer som igjen tilhøres av min mor. Hun samtykker for både adkomst og parkering som er avmerket på vedlagt kart med målestokk på 1:1000. Avløpet fra hytta vil følge gjeldende bestemmelser for fritidsboliger i området. Fritidsboligens spesifikasjoner: *Totalt bruksareal under 100m². *1 hovedplan, med hems. *Sørvendt fasade som skissert på vedlagt foto.

Fylkesmannens uttalelse:

Vi mener det er svært uheldig dersom en åpner for tiltak som ikke er avklart i planen. Vi mener det også er andre som gjerne vil ha godkjent tiltak som ikke er blitt med i planen. Det er flere steder i strandsona som kan være fysisk mulig å bebygge innen denne kommunedelplanen. Det kan danne en uheldig presedens og svekke planen som styringsredskap dersom en åpner for å bygge hytte her. Hytta søkes plassert omkring 7 meter fra sjøen.

Vi mener at naturen i strandsonen har stor verdi og bør tas vare på selv om det ikke er spesielle registreringer av naturtyper eller arter på den aktuelle lokaliteten. Det at det er et område framstår som vanlig urørt natur gjør det verdt å ta vare på selv om det ikke har særlig betydning som ferdsels- eller oppholdsområde i forbindelse med friluftsliv for allmennheten.

Vi mener det imidlertid at det vil ha noe betydning for allmennheten at mange kommer forbi her med båt. Inngrepet vil også ha betydning for landskap interessene her. Hytta søkes plassert nokså nær sjøkanten, og det er forholdsvis kort avstand mellom sjøen og veien her. Det frarådes at det gis dispensasjon til å bygge hytte.

Teknisk utvalg sin uttalelse:

1. Vilkåret for å gi dispensasjon er at det gjennomføres en arkeologisk registrering.

Begrunnelse for vedtaket er at tomte er veldig bratt slik at det ikke foreligger viktige interesser til strandsonen slik som allmenn ferdsel eller friluftsliv. Det er heller ikke registrert biologisk mangfold. Landskapsmessig er det også helt naturlig at det etableres en hytte i dette området all den tid det foreligger bebyggelse på begge sider av «tomta». Søker har løst adkomstrett og parkering uten større naturinngrep på tilliggende eiendommene gnr/bnr.

Fylkesmannen klager:

Vi mener interessene som skal ivaretas i LNF-område og strandsonen blir vesentlig tilsidesatt ved at det bygges hytte her. Vi kan heller ikke se at det det er fordeler i forhold til de offentlige interesser som skal ivaretas ved planarbeid. Samtidig er det klare ulemper. Vi mener derfor at det ikke er gode nok grunner til å dispensere her og vil påklage kommunens vedtak.

Settefylkesmannen gir medhold i klagen:

Fritidsboligen har en størrelse og plassering som gjør at boligen vil være lett synlig for de som ferdes langs strandsonen f.eks. med fritidsbåt. Boligen vil utvilsomt medvirke til at strandsonen i området vil fremstå som mer nedbygd enn den er i dag. Tiltaket vil således i vesentlig grad tilsidesette de landskapshensyn som gjør seg gjeldende i strandsonen. Etter Fylkesmannens vurdering representerer landskapet på eiendommen en verdifull rest av det opprinnelige naturlandskapet i området ved Mellemvika.

4.3.3 Sak 3.

I Farsund kommune ble det søkt om en større hytte enn vanlig og saksbehandler F dro dette frem som det mest inngripende eksempelet han hadde. *«Har jo et grovt eksempel hvor en hytte på 400 kvadratmeter ble godkjent i LNF området i fjor i 100-metersbeltet, og nå har eieren søkt om å bygge et båthus på nesten 200 kvadratmeter på samme eiendom. Det er jo mer kapital blant folk, og når det kommer kapital er det jo lettere å sette i gang prosjekter».*

Saken som presenteres her gjelder rivning av en mindre hytte som ligger 34 meter fra vannkanten. Dette eksempelet ble trukket inn, siden dispensasjonssøknaden ble oversendt. Hensynene som ble vektlagt gjaldt størrelsen på boligen, hvor fylkesmannen uttalte at den burde nedskaleres kraftig og trekkes lenger fra sjøen og plasseres i et hyttefelt. Teknisk utvalg ga først avslag og deretter godkjente tiltaket etter at hytten ble trukket 8 meter lenger bak etter ønske fra fylkesmann.

Sak 3 oversendt fra saksbehandler. Omhandler et bygg på 436 kvadratmeter, hvor den gamle hytten ble fjernet.

Søknaden fra ansvarlig søker:

Det søkes herved om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel hva gjelder tiltak i LNF - område, samt fra PBL. § 1-8 hva gjelder forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag. Det søkes om oppføring av ny fritidsbolig til erstatning for gammel fritidsbolig, samt etablering av molo. Den gamle fritidsbolig er av så dårlig stand at den ikke kan brukes, og er ikke tilrettelagt mht. universell utforming. Den nye fritidsbolig vil ligge på samme plass som eksisterende fritidsbolig, men vil bli senket noe ned i terrenget slik at den fremstår en del av terrenget. Størrelsen på nybygget er tilpasset familien på 7 personer og eventuelt besøkende. Det er etablert vei til eiendommen. Den nye fritidsboligen vil ikke være til noe større belastning for LNF-området enn den eksisterende fritidsbolig. De eksisterende båtstøer er av dårlig forfatning og ikke tilrettelagt for HC. Det søkes om å erstatte eksisterende båtstøer med ny brygge som også vil fungere som bølge bryter mot vind, samt bølger fra stor båt trafikk i området. Ved utforming er det tatt hensyn til at den ikke skal hindre som går forbi, og at den blir en naturlig del av viken som er i dag. Bryggen/moloen vil bli av stein med støpt topp. Ved å arrangere kaien som en molo oppnår en skjermet plass for båter. Det er en etablert småbåthavn på andre siden av fjorden. På bakgrunn av ovennevnte kan en ikke se at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. En vil med tiltaket få en fritidsbolig etter dagens krav samt en trygg og god båthavn.

Fylkesmannens uttalelse:

Tiltakene det er søkt om vil endre område vesentlig. Det søkes om ei svært stor hytte, omkring 7 ganger så stor som eksisterende hytte.

Det har vært gitt en del dispensasjoner i kommunen og andre steder for å erstatte gamle, men med en mer begrenset økning av størrelsen. Vi mener den er i strid med naturmiljø, landskap og andre allmenne interesser, og dermed med statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen. Riving av eksisterende hytte har vi ikke merknader til.

Bryggeanlegget er også stort, og vil føre til stor endring av landskapet og naturen i strandsona her. Selv om området ikke er mye brukt til friluftsliv vil dette anlegget i stor grad privatisere strandsona her. Vi mener denne også er i strid med de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen. Småbåthavner var et sentralt tema i kommunedelplanen for Herad-Norde Spind. Det ble lagt ut en del båthavner i planen, men det er altså ikke lagt ut båthavn her.

Kommunen gir avslag med følgende begrunnelse:

Søknaden gjelder riving av en liten eldre fritidsbolig med BRA 47m² og oppføring av en stor fritidsbolig i 1 etasje med bebygd areal 339m² og BRA 270,5m² samt en stor molo/bryggeanlegg på gnr 112, bnr 3, Øyhovden. Den aktuelle eiendommen er avsatt til LNF-område samt byggeområde for fritidsbolig (F21 samt del av F22) i kommunedelplanen for Herad-Spind og den ligger innenfor 100-metersbeltet til sjøen. Det søkes imidlertid om å bebygge den delen av eiendommen som er avsatt til LNF-område og slik at tiltaket i sin helhet vil bli liggende innenfor 100-metersbeltet til sjøen. Tiltakene vil følgelig kreve en dispensasjon fra pbl. § 1-8 og kommunedelplanens LNF-formål.

Kommunen kan gi dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Her er fylkesmannens klare råd og ikke å gi dispensasjon for de omsøkte tiltakene.

Det vurderes at hensynene bak bestemmelsene det søkes dispensasjon fra i dette tilfellet blir vesentlig tilsidesatt og at dispensasjon derfor ikke kan gis, hverken for ny fritidsbolig eller for molo/bryggeanlegget. En eventuell ny fritidsbolig bør i tilfellet nedskaleres betraktelig og den bør også trekkes vekk fra sjøen slik at den blir liggende bak den eksisterende fritidsbolig som søkes revet, og bør fortrinnsvis plasseres i byggeområde for fritidsboliger. Det må i tilfellet søkes ny dispensasjon med nye tegninger, og det må også søkes om utslippstillatelse.

Fylkesmanns uttalelse på epost etter klage:

Vi har kommet til at vi kan akseptere at hytta ikke endres, men at den da trekkes 8 meter tilbake og at parkering skjer på baksida, slik det blei drøfta på møtet. Det må lages en ny situasjonsplan og kommunen må gjøre et nytt vedtak på grunnlag av denne. Det må settes vilkår som sikrer at tiltaket blir som forutsatt. Vinduer mot sjøen må ha ikke-reflekterende glass. Vi tror at en tilbaketrekking på 8 meter ikke vil virke særlig forskjellig fra en tilsvarendereduksjon av hytta. Virkningen for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser vil være omtrent den samme.

Nytt vedtak fra kommunen etter omgjøringsbegjæring:

Teknisk utvalg dispenserer med hjemmel i pbl. § 19-2 fra byggeforbudet i kommuneplanens LNF-område, samt pbl. § 1-8 og godkjenner søknad om riving av eksisterende fritidsbolig og oppføring av ny fritidsbolig på gnr, bnr, Øyhovden, som omsøkt. Begrunnelse for vedtaket fremgår av søkers dispensasjonssøknad. Utvalget avslår med hjemmel i byggeforbudet i kommuneplanens LNF-område, samt pbl. § 1-8 søknad om oppføring av brygge på eiendommen gnr, bnr, Øyhovden. Begrunnelse for vedtaket er tekniskutvalgs vedtak av, sak, med krav om reguleringsplan for båthavn.

4.3.4 Sak 4.

Kort om prosessen, det søkes om dispensasjon fra 100-metersbeltet i 2016 og søknaden handler om et område som er merket gult i kartet men ikke ferdig regulert. Fylkesmannen uttaler seg. Kommunen avslår dispensasjonen, ansvarlig søker klager og ønsker omgjøring av avslaget med begrunnelse om feil bakgrunn for avslag. Kommunen godkjenner dispensasjon.

Søknad fra ansvarlig søker:

Søknaden er på 7 sider, ansvarlig søker har en oppramsing på slutten med en egen konklusjon.

Konklusjon: Vi anser at dispensasjonen kan innvilges fordi: Eneboligen hindrer ikke allmenn ferdsel. Boligen foreslås i et område som er avsatt til boligformål i overordnede planer, og grenser ikke direkte til friområde avsatt i kommunens arealplan men ligger i andre rekke bak allerede etablert bebyggelse langs friområde i strandsonen.

Det er allerede eksisterende bebyggelse oppført innenfor strandsonen som ligger helt tett inntil kyststien mellom veien og sjøen. Bygningsvolumet forholder og tilpasser seg til eksisterende terreng. Bygget tar hensyn til naboenes utsikt og solforhold. Kommunen har tidligere innvilget tillatelse til oppføring av enebolig på eiendommen, og tomtedeling ble godkjent med tanke på boligutvikling. Deling av tomt med tanke på boligformål ble godkjent i 1999. Bygget vil tilpasse seg sine omgivelser med sin materialbruk og fremstå lite dominerende fra sjøsiden. Det er tenkt oppført et høyhus langs veien. Det er opplyst oss at de lokale politikerne i Røyken ønsker oppføring av høyhuset i strandsonen. Dermed vil et likebehandlingsprinsipp medføre at også andre prosjekter bør kunne oppføres innenfor 100-metersbeltet, spesielt om disse ikke hindrer eller forstyrrer allmenhetens tilgang til friarealer.

Fylkesmannens uttalelse:

Fylkesmannen kan ikke se at oppføring av ny bolig på denne tomten vil medføre ulemper for ferdsel langs stranda eller legge beslag på arealer av verdi for friluftsliv. Vi vil imidlertid peke på at nasjonal miljøpolitikk i dag har et sterkt fokus på landskapsforhold, ikke minst i kystsonen. Kommunen må derfor se til at nye tiltak gis en god estetisk utforming. Bolighuset blir liggende eksponert mot Oslofjorden. Vi ber derfor kommunen sikre at omsøkte tiltak positivt påvirker opplevelsesverdiene langs kysten i forhold til landskap og eksisterende bygningsmiljø. Vi ber kommunen ut fra lokal kjennskap vurdere hvorvidt det er ønskelig å fravike fra området arkitektoniske karakter. Kommunen må ved en eventuell dispensasjon gjøre en konkret helhetlig vurdering for å unngå en uheldig presedens.

Kommunen må også vurdere om saken kan ha negative virkninger for lokale miljøverdier, lokale interesser og landskapsbilde mot sjøen.

Til slutt vil vi anføre at det skal føres en restriktiv dispensasjonspraksis langs sjøen. Flere tiltak over tid bidrar til en bit-for-bit-utbygging som til sammen vil virke negativt på de allmenne interessene som planmyndigheten skal ivareta.

Avslag fra kommunen:

Det er søkt om dispensasjon for tillatelse til oppføring av enebolig, omsøkt tiltak ligger langs veien. Eiendommen er uregulert og eiendommen er i KDP for Slemmestad avsatt til boligbebyggelse. I kommuneplanen er eiendommen avsatt til fremtidig boligbebyggelse. Det er pågående planarbeider i dette området, områdeplan for Slemmestad er under arbeid.

Det er søkt dispensasjon fra KDP § 2, vedrørende plankrav. Vilkårene for å innvilge dispensasjon oppfylles ikke, hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Videre er fordelene ikke klart større enn ulempene. Det er søkt dispensasjon fra KDP § 3.1.3, vedrørende utbyggingstakt. Tomten er avsatt til boligbebyggelse og er i tråd med kommuneplanen om hva som angår utformingen av tiltaket. Det er i dispensasjonsvurderingen vurdert at fordelene ikke er klart større enn ulempene.

Det er søkt dispensasjon fra KDP § 8.2, vedrørende byggeforbudet i strandsonen, jf. § 2 i kystsonenplanen. Tomten ligger innenfor 100 – metersbeltet, men eiendommen ligger ovenfor en skrent ned mot stranden og sjøen, så tiltaket vil ikke legge beslag på tilgjengeligheten for allmenn ferdsel i strandsonen eller allmennhetens interesser i strandsonen. Dog vil fjernvirkningene av tiltaket kunne bli negative sett fra fjorden med tanke på plasseringen. Det er i dispensasjonsvurderingen vurdert at fordelene ikke er klart større enn ulempene.

Klage på vedtak fra ansvarlig søker:

Jeg registrerer at administrasjonen knytter avslaget på gebyrsettingen mot arbeidsmengde. Klagen var ikke basert på misforhold mellom gebyrstørrelse og arbeidsmengde. Vi har ingen grunn til å tvile på at arbeidsmengden står i forhold til gebyret. Klagen var basert på at det har vært rikelig med muligheter for å gi signaler om at man ønsket å vente til områdeplanen var vedtatt, uten at dette har skjedd, muligens grunnet sammenblanding med saken i veien.

Det har kommet ny informasjon i saken via kontakt med politikere i bygningsrådet de siste dagene. Fra flere har vi blitt gjort oppmerksomme på at vi kunne hatt mulighet for godkjenning dersom vi hadde hatt tinglyste veiretter ut i holmen, men at uten dette måtte vi ventet på områdeplanen, selv om vi i praksis ikke påvirkes av veiens utvidelse. Dette har vi heller ikke blitt gjort oppmerksomme på i prosessen helt fra forhåndskonferanse til siste kontakt før beslutningen i bygningsrådet. Ei heller ble dette nevnt i vedtaket fra møtet 16/2. Tinglyste veiretter er forøvrig ikke vanlig å kreve ved separate dispensasjonsbehandlinger siden dette normalt vedlegges selve byggesøknaden. Vi er derfor i ferd med å hente inn tinglyste veiretter fra de to grunneierne vi trenger dette fra for så å prøve saken på nytt. Forøvrig var to av politikerne vi har hatt kontakt med under oppfatning av at saken vår ble lagt i bero inntil områdeplanen ble vedtatt, som om det ble innsatt byggeforbud, og deretter tas frem igjen.

Dette stemmer ikke, slik som vi leser vedtaket. I lys av denne nye informasjonen velger vi å klage på vedtaket likevel, og vi forventer at saken blir tatt opp igjen i bygningsrådet så snart vi har hentet inn disse veirettene, uten at ytterligere gebyrer blir fakturert.

Kommunen innvilger dispensasjon:

Med henvisning til plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 gis det dispensasjon fra bestemmelser i kommunedelplanen for Slemmestad (KDP): § 2 – plankrav - § 3.1.3 – utbyggingstakt - § 8.2 – byggeforbudet i strandsonen, jf. § 2 i kystsonenplanen

Med henvisning til plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 gis det dispensasjon fra bestemmelser i kommuneplanen (KP): - § 7.8.2 – byggehøyder Utvalget vurderer fordelene til klart større enn ulempene:

- Tiltaket er i et område avsatt til fremtidig boligbebyggelse i kommuneplanen, og vil bli plassert mellom eksisterende bebyggelse. Med tinglyst adkomst fra holmen vil tiltaket ikke komme i konflikt med endring av veien som utredes i områdeplanen for Slemmestad.
- Tiltaket vil ikke legge beslag på områder av stor verdi for allmenheten, da det allerede er boliger både foran og bak tomten. Tiltaket er videre tilpasset tomten for å gi et redusert inntrykk fra sjøsiden.

4.4 Svakheter ved empirien

I alle intervjuene har objektene fått tilsendt intervjuguide på forhånd for å kunne forberede seg, dette kan føre til at noen av svarene blir fabrikkerte. Dette var nødvendig for å få til intervju, siden flere av informantene ønsket det oversendt. Søknadene som foreligger i empirien virker noe mangelfull, har fått innsyn og fått oversendt alle dokumentene i følge kommunene. Spørsmålet er hvordan kommunen gikk fra avslag til å godkjenne dispensasjonen i sak 1, dette skal analyseres i neste kapittel hvor teori og empiri skal besvare spørsmål.

Viktig å poengtere at empirien må sees på som en illustrasjon siden det finnes 422 kommuner i følge SSB i januar 2018 (SSB3, 2018). Av disse 422 kommunene er det 47 kommuner som er kystkommuner i Sørøst Norge, områdene Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder fylke. (Kystverket, 2011)

4.5 Koding av empirien

I dette delkapittelet skal jeg kode empirien, målet er å forkorte empiri til koding se punkt 2.7. Hensynene som blir tatt i søknadene og i intervjuene er hovedfokuset i kodingen, med en avsluttende oppsummering av hvilke hensyn som avdekkes.

4.5.1 Søknadene

Etter å ha funnet frem til hvilke søknader som er aktuelle for min masteroppgave og har alle kriteriene med unntak av sak 4. Sak 4 er tatt med for å vise hvordan saker i uregulerte områder i kommuneplanen blir vurdert fra fylkesmann og kommunen.

Hver sak vil bli gått gjennom og analysert med bakgrunn i teori fra kapittel 3 og utsagn fra saksbehandlerne i kapittel 4. Målet med denne metoden er å hente ut «koder» hensynene som blir vektlagt i hver sak og dette kan være med på å svare på problemstillingene.

4.5.2 Sak 1

I dispensasjonssøknaden trekker ansvarlig søker frem at det er uheldig med flere dispensasjoner i LNF, men viser til at det har blitt gitt flere dispensasjoner i området. Presedensvirkningene trekkes frem som forsvar for videre utvikling i LNF. Ansvarlig søker viser til det skal legges til rette for allmennheten med en hyggelig plass, saksbehandler M i punkt 4.2.5 trekker dette frem som privatiserende. Private tiltak fører til at allmenheten holder seg unna, fordi i Norge liker vi ikke å gå over privat eiendom ifølge saksbehandler M. I henhold til SPR ønskes det mindre bygging på områder som allerede er under press, og i søknaden til ansvarlig søker vises det til bebyggelse i øst og vest.

Fylkesmannen gir tydelige signaler om å fraråde dispensasjonen, miljøvernavdelingen bruker ordet «klare» ulemper i forhold til hensynene.

Kommunen legger vekt på uttalelsene fra regional myndighet i denne saken, og planarbeidet som var gjort i forkant til kommunedelplanen. Føringer for området vektlegges også som et negativt moment, siden det ikke har vært gitt noen dispensasjon i området som ansvarlig søker hevder i søknaden. Hensynene som kan trekkes ut av sak 1 er plan, uttalelser og føringer.

At saken senere ble godkjent, etter avslag vil bli diskutert nærmere i kapittel 5 om drøfting, hvor det siste dokumentet fra kommunen vil bli trukket frem.

4.5.3 Sak 2

Det er en privat person som er ansvarlig søker i sak 2 og det blir lagt stor vekt på at moren eier tomten i søknaden som ansvarlig søker ønsker å bygge på. I punkt 3.2.1 blir det gjennomgått plan og bygningslovens rammer, i forarbeidende til pbl. § 19-2 tredje ledd fremkommer det at helt spesielle personlig hensyn kan tillegges vekt, men skal ikke ha avgjørende betydning for om det innvilges dispensasjon. Om det foreligger spesielle personlig hensyn vil bli drøftet i kapittel 5.

Fylkesmannen legger vekt på at planen ikke er avklart, og at om tiltaket godkjennes kan det skape uheldig presedens og svekke plan som styringsverktøy.

Naturen blir trukket frem som et viktig hensyn, hvor det er urørt natur som er verdt å ta vare på. Strandsonen og avstanden til sjøen er et tredje moment fylkesmannen trekker frem som negativt.

Kommunen begrunner hensynene til innvilgelse av dispensasjon at terrenget er bratt, og at det ikke er registrert noe biologisk mangfold. En naturlig fortetning blir trukket frem som et tredje moment på bakgrunn av at det ligger bebyggelse på begge sider av tomten. Praktiske problemer som adkomst og parkering er ordnet privat og vektlegges av kommunen. I punkt 3.1.1 Ot.prp.nr 32 merknader til § 19-4 trekker lovgiver frem at viktige nasjonale interesser gjelder også Farsund.

Klagen fra fylkesmannen vil bli drøftet nærmere i kapittel 5, og vil trekke inn dokumentene fra settefylkesmannen.

4.5.4 Sak 3

Ansvarlig søker ønsker å erstatte gammel fritidsbolig for å sette opp en ny på bakgrunn av at den ikke er brukervennlig og familiens størrelse. Det blir også søkt om en molo for å tilrettelegge for HC og bryte bølger mot vind. Forarbeidende til pbl. § 19-2 tredje ledd i punkt 3.2.1 tar for seg sosialmedisinske og personlige forhold, søknaden er i tråd med disse hensynene.

Fylkesmannen legger stor vekt på hytta og moloens størrelse, der det vises til at disse er i strid med LNF. Tidligere dispensasjoner har vært akseptert med noe økt størrelse, men ikke så stor skala som det omsøkte tiltaket.

Privatisering av strandsonen blir også vektlagt som et negativt moment i søknaden. Pbl. § 19-2 tredje ledd regulerer blant annet tilgjengelighet og basert på søknaden vil tilgjengeligheten reduseres.

Kommunen vurderer hensynene som vesentlig tilsidesatt, og legger vekt på at størrelsen på nedskaleres kraftig. Hensynet til avstanden fra strandsonen blir også vektlagt som et viktig argument for hvorfor søknaden ikke innvilges.

Klage på vedtaket blir gjort i et møte med fylkesmannen og legger ved dette i drøftingen, søknaden blir innvilget etter klage.

4.5.5 Sak 4

Ansvarlig søker legger vekt på allmenn ferdsel og planer i området, og bebyggelsen som allerede eksisterer. Bygningen tar hensyn til naboene, og har fått innvilgelse til oppføring av enebolig på tomten etter gamle planer. I søknaden viser ansvarlig søker til at bygget blir lite dominerende fra sjøsiden og skal tilpasse seg omgivelsene. Til slutt viser søkeren til likebehandlingsprinsippet, hvor ønsket til politikerne er høyhus i strandsonen ifølge ansvarlig søker.

Fylkesmannen ser ingen ulemper med ny bolig på tomten, men vil trekke frem at kommunen burde ta hensyn til landskapet og det arkitektoniske med boligen. Til slutt burde lokale interesser og landskapsbilde mot sjøen vurderes, og eventuelle uheldige presedensvirkninger.

Kommunen legges vekt på at eiendommen er uregulert, planen er under arbeid og den omsøkte tomten er planlagt til boligbebyggelse. Fjernvirkningene sett fra fjorden ser kommunen negativt på. Kommunen avslår dispensasjonen.

Sak 4 blir påklaget på bakgrunn av at ansvarlig søker hadde misforstått hvilken vei som skulle benyttes som adkomst, og endret adressen og innhentet veiretter for å få innvilget dispensasjonen.

4.6 Hensynene basert på søknadene (sak 1 – sak 4)

Rekkefølgen har ingenting med viktighet av hensynene å gjøre, det er satt opp alfabetisk fordi det ser mer oversiktlig ut. Hensynene er trukket ut i fra vurderingene kommunene har gjort.

- Adkomst
- Avstanden fra strandsonen
- Biologisk mangfold
- Fjernvirkningene
- Føringer
- Naturlig fortetning
- Parkering
- Planarbeid
- Størrelse på bygg
- Terreng
- Uttalelser

4.7 Hensynene sett ut i fra intervjuene

- Inngrepet
- Miljøforhold
- Natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap
- Naturlig fortetting
- Oppgradering av eiendommen
- Personlige forhold og private interesser
- Planområdet
- Samfunnet
- Uberørt område
- Universell utforming
- Uttalelser
- Vei, vann og avløp

4.8 Avsluttende empiri av kapittelet

Hensynene i punkt 4.6 og 4.7 illustrerer godt at det er mange ulike sider søknadene har og saksbehandlerne mener i punkt 4.2.5 at det kan være vanskelig med overvekt av positive sider. De fleste hensynene som er ramset opp har med eiendommen å gjøre, og ikke private interesser se punkt 4.5.3 som viser til at private interesser skal tillegges liten vekt.

Etter å ha kodet søknadene og sammenlignet med hva som har blitt sagt i intervjuene, stemmer de fleste hensynene.

Bakgrunnen for at det ikke er helt likt, kan være fordi intervjuguiden ikke tok for seg for eksempel estetiske hensyn. Om det hadde vært med flere søknader, kunne det også dukket opp nye hensyn som ikke er avdekket i sakene 1 til 4. Det finnes også flere hensyn i sakene, men etter koding så er de viktigste hensynene tatt ut slik jeg tolker saksbehandlerne og søknadene.

Kapittel 5 Drøfting/analyse

Problemstillingene vil bli besvart så godt som mulig på bakgrunn av teorikapittelet og innsamlet empiri. Drøfting burde bære preg av at forskeren er objektiv og ikke synser som beskrevet i punkt 2.11.

5.1 Drøftelse av sakene i kapittel 4

Etter å ha analysert søknadene viser det seg at det er avgjørelser det kan stilles spørsmålsteget ved, blant annet har alle sakene har blitt frarådet av fylkesmannen. Sak 4 hadde over 70 dokumenter og etter å ha lest gjennom disse har jeg fått forståelse av at det har vært en misforståelse mellom ansvarlig søker og kommunen. Det var allikevel spennende å trekke inn søknaden på bakgrunn av hensynene som ble vektlagt av kommunen, som også svarer på hovedproblemstillingen min.

5.1.1 Sak 1

I denne saken foreligger det ingen klage i dokumentene som har blitt oversendt, men administrasjonen går fra avslag til innvilgelse av dispensasjon. Hensynene som har blitt vektlagt for innvilgelse er at det er bebyggd og skaper naturlig fortetting, ikke tilgjengelig fra sjøen og at det ikke ligger i friluftsområde. Det interessante her er at kommunen finner nye hensyn som ansvarlig søker ikke nevner. Alle disse nye hensynene som blir trukket frem taler for en dispensasjon.

Det som taler mot en dispensasjon er at kommunen i punkt 4.5.2 hevder at det ikke har blitt gitt dispensasjoner i området før, mens ansvarlig søker hevder at det har blitt gitt. Det kan virke som at ansvarlig søker viser til likhetsprinsippet, om at like saker skal behandles likt se punkt 3.7. Ved innvilgelsen burde dette vært skriftlig avklart. I så fall taler dette mot dispensasjon.

Fylkesmannen fraråder dispensasjon og i henhold til pbl. § 19-2 fjerde ledd burde ikke kommunen innvilge dispensasjon når en regional eller statlig myndighet har uttalt seg negativt. I avslagsdokumentet fra kommunen ville det være en uheldig presedens om det innvilges dispensasjon, dette har ikke blitt vurdert i ettertid basert på oversendte dokumenter.

Det neste spørsmålet som reiser seg er hvor er interesseavveiningen er, som kreves etter pbl. § 19-2 andre ledd, se punkt 3.2.1 som tar for seg forarbeidende.

Dette med å vekte hensynene burde kommet bedre frem i avslagene/innvilgelsene av dispensasjon fra kommunen. At det trekkes frem sider ved eiendommen som ansvarlig søker ikke har tenkt på, kan være positivt, men kanskje kan dette være med på å gi flere dispensasjoner?

Etter å ha drøftet sak 1, ser jeg meg litt enig med saksbehandleren i Farsund kommune sin uttalelse i punkt 4.2.6 om at begrunnelsene ikke er gode nok. Om sak 1 skal innvilges eller ikke, velger jeg og ikke uttale meg om.

Nye hensyn fra sak 1.

- Ikke tilgjengelig fra sjøen
- Ligger ikke i friluftsområde

5.1.2 Sak 2

Det er i denne saken snakk om en privat person som står som ansvarlig søker og det blir ikke benyttet ekstern kompetanse. Av alle sakene som foreligger, stiller jeg spørsmål med hvorfor akkurat denne saken ble påklaget av fylkesmannen? Fylkesmannen kommenterer på at det er urørt natur og at hytta ligger 7 meter fra sjøen, og at det er klare ulemper for naturen.

I punkt 4.5.3 trekker jeg frem hensynet spesielle personlige interesser, siden ansvarlig søker legger stor vekt på dette i søknaden sin. Jeg ønsker å drøfte om spesielle personlige hensyn kan hevdes i sak 2. I forarbeidende til § 19-2 tredje ledd står det «*sosial medisinske hensyn*», og her tolker jeg det til handikap. Er det snakk om et subjektivt personlig syn, hvor søkeren ønsker å bo på tomten til moren sin eller er det snakk om fysiske forhold knyttet til søkeren, som kan ha et handikap. Saksbehandlerne i punkt 4.2.4 trekker rullestolbruker frem som en personlig interesse og at det er vanskelig å avveie. Spesielle personlige interesser basert på uttalelsen til saksbehandleren må være noe mer enn forholdet til moren. Argumentet om å bruke familien sin tomt og få alt tilrettelagt av moren i sak 2 kan ikke være nok for å få innvilget dispensasjon etter mitt syn.

I sak 1 i kapittel 5 ble det foretatt en interesseavveining av meg, meg jeg ser ikke behovet for det her siden fylkesmannen og settefylkesmannen går grundig gjennom hensynene.

Saksbehandlerne tar også opp at det i liten grad skal være den enkeltes hensyn som vurderes, men eiendommen punkt 4.2.3.

Nye hensyn fra sak 2, hentet fra settefylkesmannen sitt avslag på dispensasjonen

- Fremstår som mer nedbygd
- Plassering av boligen
- Verdifull rest av et opprinnelig naturlandskap

5.1.3 Sak 3

Saken var først negativt innstilt fra fylkesmannen og kommunen, etter et møte med fylkesmannen fikk ansvarlig søker endret holdningen til fylkesmannen. Første uttalelsen til fylkesmannen gikk på at hytta var for stor. Etter møtet kunne fylkesmannen gå med på at hytta ikke skulle endres. For at hytten skulle godkjennes må den flyttes lenger bak, og vinduene mot sjøen må være ikke-reflekterende glass. Selv om hytten trekkes 8 meter tilbake konkluderer fylkesmannen med at virkningene vil være den samme for naturen og LNF området.

Kommunen innvilger søknaden etter møtet med fylkesmannen og legger vekt på ansvarlig søker sin første søknad, og innvilger på bakgrunn av denne. Som nevnt i sak 1 i drøftelse punkt 5.1.1, så er spørsmålet om hvor interesseavveiningen er.

Ved avveiningen er det eiendommen som skal vurderes og i mindre grad skal private interesser hensyn tas. Ansvarlig søker har med mange hensyn, men også moloen vil være et inngrep i naturen selv om den bryter bølger og er tilrettelagt for HC. Saksbehandler M i punkt 4.2.5 mener det store problemet er at den som skriver søknader ikke klarer å skille personlige fordeler for eiendommen og hen som privat person. I søknaden i sak 3 er det vanskelig å finne fordeler som taler for annet enn de personlige fordelene for familien og søkeren.

Nye hensyn fra sak 3

- Ikke reflekterende glass mot sjøen

5.2 Problemstillingene

Etter å ha analysert og drøftet sakene og intervjuene, vil jeg nå forsøke å svare på problemstillingene så godt som mulig. Jeg vil også trekke inn problemstillingene en gang til.

5.2.1 Delproblemstilling 1

«I hvilken grad er det spenn mellom lovgivers intensjon og kommunenes praksis?

«Hvordan tolkes plan og bygningslovens § 1-8 i praksis?»

Dette var en problemstilling som var spennende å se om jeg kunne finne svar på, med 3 kommuner i utvalget. Basert på forarbeidende og hjemler, ser det ut til å være tendenser til et spenn i alle søknadene. Det er tatt med 4 søknader i denne masteroppgaven og alle har en negativ uttalelse fra fylkesmannen, 3 av 4 har blitt innvilget.

Den 4. søknaden som ikke ble innvilget, ble påklaget av fylkesmannen. Basert på forskriftene til pbl. § 1-8 skal det «svært mye til» for dispensasjoner i 100-metersbeltet se punkt 3.2.1, intensjonen til lovgiver er minst mulig dispensasjoner. Uttalelsen til saksbehandler i Farsund kommune, informant F forteller at 8 av 8 saker ble innvilget, se punkt 4.2.2 av det tekniske utvalget (politikere i Farsund).

Styringsgrunnlaget for kommunene er ikke først og fremst lovforarbeidene, men lovteksten. Slik lovteksten er formulert i pbl. § 19-2 kan den gi en blankofullmakt til kommunene. I tråd med ordlyden kan en hvilken som helst interesse være viktigere, så lenge den er grunnlagt godt nok (Myklebust, 2016, s. 165). Om dette var lovgivers intensjon er det vanskelig å svare på, men det ser ut til å være flere forhold som skaper et spenn i lovgivers intensjon og kommunens praksis.

Differanse mellom lovgivers intensjon om mulighet til dispensasjon og kommunens oppfatning av hvor stor dispensasjonsadgangen er. «politikere anser dispensasjonsadgangen ubegrenset» på tross av lovgivers intensjoner om sterke begrensninger». Dette er ikke hovedfokuset, men likevel et spennende funn om at politikerne tenker annerledes enn saksbehandlerne mener informant M i punkt 4.2.11.

For å svare på hvordan pbl. § 1-8 første ledd tolkes i praksis, må de 3 sakene legges til grunn i min oppgave. I sak 1 ny vurdering av teknisk utvalg og sak 2 teknisk utvalg sin uttalelse i punkt 4.3.1 og 4.3.2 tolker kommunen at så lenge friluftslivet, strandsonen, og ikke tilgjengeligheten for allmenheten blir berørt, kan dispensasjon innvilges. Alle hensynene etter pbl. § 1-8 første ledd er redegjort for. I sak 3 går kommunen ikke inn på alle hensynene, siden fylkesmannen har gjort det, men viser kun til at området er i LNF, som også er tilfelle for sak 1 og 2. Kommunen trekker frem størrelsen på hytta som er det mest vesentlige, og at den må trekkes lenger tilbake fra strandkanten.

På bakgrunnen av denne analysen, virker det som at sakene blir gått gjennom forskjellig i praksis, som kan virke noe uheldig for utfallet av dispensasjonen.

5.2.2 Delproblemstilling 2

«Blir hensynene til miljø ivaretatt av kommunene?»

Med hjelp av saksbehandlerne kunne jeg få et svar på hvordan kommunen gikk frem for å ta hensyn til naturen. Saksbehandlerne gikk tidlig inn på LNF, en av grunnene til dette kan være oversendt intervjuguide. Punkt 4.2.9 tar for seg hensynene i LNF og saksbehandler M mener Moss kommune er ekstra strenge i naturvern lovgivningen og verneområder. I Moss er det mange verneområder, spesielt Jeløy som også er av nasjonal verdi. Jeløya har viktige friluftsområder, dispensasjoner vil påvirke flere forhold og blir lett vesentlig i strid med SPR. I Røyken kommune mener saksbehandler R det er viktig at også landbrukskontoret skal uttale seg, det er i slike saker mer å vurdere med hensyn til LNF.

Naturmangfoldet vil også være naturlig å vurdere når det er snakk om hensynet til miljøet, i punkt 4.2.10 uttaler saksbehandlerne seg om naturmangfold. Saksbehandler F i Farsund trekker fram naturdatabasen, og naturmangfoldet som et hensyn de alltid sjekker basert på ålegress og trekkfugler. Under punktet miljøkartlegginger, sier saksbehandler M at i Moss benyttes det tiltaksanalyse som analyserer offentlig dokumentasjon innenfor et område. *«Vi gjør jo så godt vi kan for å avdekke naturverdier i dispensasjonssaker, også på innlandet».*

I punkt 4.2.10 mener saksbehandler R i Røyken kommune at de har gode systemer som er koblet sammen med artskart og naturdatabase. *«Går alltid inn på byggesaker og sjekker om det foreligger noe på tomten».*

Basert på intervjuene, går hver saksbehandler inn på at det er gode datasystemer for å følge med på naturen. Gode kartlegginger og artsdatabaser er en gjenganger hos saksbehandlerne.

I de skriftlige sakene som har blitt gjennomgått i denne masteroppgaven er det ikke begrunnet noe særlig om det har blitt gjort undersøkelser i naturdatabaser eller naturmangfold. Dette kunne vært et viktig poeng i hver søknad å kommentere at det er undersøkt. I Grunnloven § 112 første ledd står det at naturen skal disponeres *«langsiktig og allsidig»*. I punkt 3.3 tar Myklebust tar opp dette som en rett til kunnskap om naturinngrep og konsekvensene av planlagte inngrep. Eksempler på planlagte inngrep i naturen, kan være dispensasjoner til å sette opp nye bygninger.

5.2.3 Delproblemstilling 3

«Har bakgrunnen til saksbehandleren noe å si for søknadene?»

Under intervjuene opplevdes det en forskjell på hvordan saksbehandlerne svarte på spørsmålene i intervjuguiden. Den med kortest praksis, hadde korte svar. Den med lengst erfaring, hadde de lengste svarene. Videre blir spørsmålet om dette kan ha noe å si for søknadene. Ved vurderingen var det Moss kommune som ikke hadde gitt ut dispensasjoner innenfor 100-metersbeltet nye bygninger i LNF. Dette alene kan ikke svare på spørsmålet, men gi en pekepinn om bakgrunnen til saksbehandlerne har noe å si for søknadene. Utdanningen ville vært mer relevant med et større utvalg. Dersom jeg hadde svart at utdanningen var viktig, kan det bli tolket feil fordi jeg har et for lite utvalg å konkludere med. Den andre årsaken er at den med lengst praksis, har også lengst utdanning i denne undersøkelsen.

Før forskningen startet hadde jeg en teori om at utdanningen hadde noe å si og saksbehandler F i Farsund kommune ønsker at politikerne skal ha litt mer utdanning punkt 4.2.2. Svaret på delproblemstilling 3 kan også bli sett på som subjektiv, siden det er snakk om hva forskeren opplever etter intervjuene.

Det som kan ha noe å si for søknadene er tolkning, i årsmeldingen til ombudsmannen i 2016. Se punkt 3.5 hvor sivilombudsmannen trekker frem at selv forvaltningsloven er vanskelig å tolke noen ganger, og med en utdanning innen juss kan saksbehandlerne tolke forarbeidende på en bedre måte.

Et interessant funn i punkt 4.2.11 hvor saksbehandler M har oppdaget at noen kommuner ansetter byggesaksbehandlerne med service bakgrunn og ikke eiendom eller juridisk bakgrunn. Dette funnet kan tale for at utdanningen har noe å si for hvordan en dispensasjonssøknad blir tolket. Med en faglig bakgrunn innen pbl. har man mer tyngde for å avgjøre om vilkårene er oppfylt og har kunnskap om hva som skal vektlegges i en dispensasjonssøknad. I punkt 4.2.8 ønsker Moss kommune å ha kompetansen på huset og er opptatt av dette ved ansettelser.

5.2.4 Hovedproblemstilling

«Hva legger kommunene vekt på ved dispensasjoner i 100-metersbeltet?»

Det enkle svaret på hvilke hensyn kommunene legger vekt på, finnes i punkt 5.2, 5.3, 6.1.1, 6.1.2 og 6.1.3. Listen som er laget nedenfor viser alle punktene samlet.

- Adkomst
- Avstanden fra strandsonen
- Biologisk mangfold
- Fjernvirkningene
- Fremstår som mer nedbygd
- Føringer
- Ikke reflekterende glass mot sjøen
- Ikke tilgjengelig fra sjøen
- Inngrepet
- Ligger ikke i friluftsområde
- Miljøforhold
- Natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap
- Naturlig fortetting
- Naturlig fortetting
- Oppgradering av eiendommen
- Parkering
- Personlige forhold og private interesser
- Planarbeid
- Planområdet
- Plassering av boligen
- Samfunnet
- Størrelse på bygg
- Terreng
- Uberørt område
- Universell utforming
- Uttalelser
- Uttalelser
- Vei, vann og avløp
- Verdifull rest av et opprinnelig naturlandskap

I punkt 5.1.1 avdekket jeg at i noen søknader legger kommunen og fylkesmannen til flere hensyn som ikke lå ved i søknaden. At en søknad godkjennes på bakgrunn av forhold kommunen finner frem for ansvarlig søker kan virke uheldig. Dette forholdet med ekstra hensyn er også i tråd med det Myklebust skriver om, i punkt 6.2.1. Om et hensyn begrunnes godt nok, vil det være relevant for en søknad og kan føre til en overvekt av hensyn som blir positive og innvilger dispensasjon på bakgrunn av dette. Saksbehandler M i Moss mener det var strengere praksis før, hvor fylkesnivået behandlet dispensasjoner som ikke hadde regulert areal i punkt 4.2.7.

Ombudsmannen har uttalt seg om mangelfulle søknader i sak 2018/4012 i punkt 3.5, kommunen burde ha sendt søknaden tilbake i stedet for å legge til hensyn også innvilge dispensasjon. I utgangspunktet skal en ikke grunnlagt søknad avises eller sendes tilbake for komplimentering av ansvarlig søker etter pbl. § 19-1 første ledd. Et annet spørsmål som reiser seg er hva legges i grunnlagt søknad? I sak 1 i punkt 5.1.1 avdekker jeg at kommunen og fylkesmannen legger til hensyn. Dette vil etter mitt syn være en søknad som ikke er grunnlagt godt nok, når det må legges til hensyn i ettertid av offentlige instanser. Det er jo ansvarlig søker som skal redegjøre for hensynene og ikke kommunen og fylkesmannen.

Basert på delproblemstilling 1 og 3 viser det seg at hensynene som kommunene vurderer ser ut til å variere med bakgrunn i praksis og utdanning. Denne antagelsen kan baseres på funnene i punkt 5.3.1 politikken og uttalelsene til saksbehandlerne.

Dette er et interessant funn, siden før jeg startet å forske på problemstillingene hadde jeg en teori om at politikerne og saksbehandlerne var den samme. Dette kan selvfølgelig variere fra kommune til kommune. I utvalget mitt har politikerne og saksbehandlerne forskjellige syn på dispensasjoner ser det ut til.

5.3 Funn i søknadene og intervjuene som drøftes nærmere

Funn som kan være interessante å drøfte, jeg ønsker å trekke frem politikken, på bakgrunnen av intervjuene. Utvalget har uttalt seg litt forskjellig om politikken i den enkelte kommune, men mener det finnes løsninger og vil presentere forslagene i punkt 5.3.1 og trekke inn litt teori.

5.3.1 Politikken

I intervjuguiden har jeg lagt til et spørsmål om hva saksbehandlerne mener kan gjøre for å forbedre situasjonen med dispensasjoner i 100-metersbelet. Dette spørsmålet har jeg lagt til fordi det kunne være det ble presentert løsninger eller forklaringer på tabellen i punkt 2.1.

Siden tabellen viser at det er veldig lite avslag og dette samsvarer med en artikkel NRK nylig har skrevet «*9 av 10 fekk ja til å bygge i strandsona*». Artikkelen viser til tall fra SSB vedtak om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann så var det av 1280 ble innvilget 1200, hvor 747 er dispensasjon fra plan, med kun 87 avslag i hele landet (Hagen, 2019). Et problem med tallene fra SSB er at disse nye bygningene kan gjelde riving, oppføring av nytt bygg se punkt 2.0.

Svaret på spørsmålet om hva som kan gjøres bedre ved dispensasjoner, trekker saksbehandlerne frem politikken i kommunene som et problem, se punkt 4.2.6. Om politikerne hadde fått mer skolering, utdanning eller at det var en høyere instans som behandlet dispensasjoner punkt 3.1.1 er eksempler på punkter saksbehandlerne trekker frem som forbedringspotensialer.

Regjeringen har et ønske om at det kommunale selvstyret i punkt 3.6 skal forvalte kommunen på egenhånd, samtidig ta hensyn til nasjonale interesser i tråd med SPR. Så fungerer kontrollen eller systemet? Riksrevisjonen i punkt 3.4 viser til en rapport om svakheter ved KOSTRA og mørke tall for det egentlige tallet på innvilgede dispensasjoner. I NRK artikkelen uttaler Fredrik Holth «*Kanskje lokalpolitikere føler seg mer som ombudsmenn for innbyggerne som søker i enkeltsakene – enn de er ombudsmenn for den overordnede planen*». Dette kan gi en indikasjon på at det kan være behov for endringer i systemet, med et utvalg på kun 3 kommuner vil jeg være forsiktig med å si mer enn avdekket forskning og vedlagt teori.

Fylkesmannen har klaget på alle sakene som er vedlagt i denne masteroppgaven og dette kan illustrere at systemet faktisk fungerer. Tabellen som er vedlagt i punkt 3.8 viser hva som skal på høring og har også en egen kolonne for LNF. Avslutningsvis vil jeg trekke frem at selv med et utvalg på 3 kommuner, har jeg funnet interessante funn som jeg håper det kan forskes videre på.

Saksbehandler M i Moss kommune avslutter med i punkt 4.2.11 «*politikere anser dispensasjonsadgangen ubegrenset*» på tross av lovgivers intensjoner om sterke begrensninger».

Kapittel 6 Avslutning

Denne forskningen vil være en illustrasjon for hovedproblemstillingen om hvilke hensyn kommune vektlegger, det kan ikke konkluderes med et utvalg på 3 kommuner. Det er avdekket flere funn i dispensasjoner, eksempler jeg ønsker å trekke frem er nye hensyn som blir lagt til av kommunene og fylkesmannen i dispensasjonssøknadene til ansvarlig søker.

Det viser seg at kommunene er strengere enn det som jeg først antok ved forskningsstarten. Saksbehandlerne sier som regel nei til dispensasjoner, men ved klage fra ansvarlig søker sendes saken tilbake til omgjøring og blir videre sendt til politikerne og deretter innvilget. Dette er tilfelle ved Farsund kommune og dette kan skape større konsekvenser, enn at politikerne tenker det ikke gjør noe skade der og da, uten å tenke langt frem i tid.

At dispensasjoner blir godkjent i kommunen, kan være et for lavt forvaltningsnivå og burde flyttes til en høyere behandlingsinstans. Basert på konsekvensene dispensasjoner kan gi på lang sikt. Dette mener saksbehandler M i Moss kommune kan være en løsning, for å få det strengere.

6.1 Videre forskning

Det hadde vært spennende å se videre på forbudet i plan og bygningsloven § 1-8 om vassdrag, dette er det lite forskning på. Ifølge en saksbehandler som har over 30 års erfaring på feltet hadde det vært nyttig å undersøke hva som gjøres i praksis nærmere. Siden det er flere kommuner i landet som ikke er klar over forbudet i pbl. § 1-8 også gjelder vassdrag mener hen. Kommunene sin kompetanse er også et spennende område å forske videre på, dette innebærer å finne ut hvor mange årsverk hver kommune har innenfor eiendom.

6.2 Egne tanker

Dispensasjoner virker litt for enkelt å gi ut i noen tilfeller, eksempler er der hvor ansvarlig søker klarer å snakke for seg selv eller at kommunen er avhengig av flere innbyggere. Det politiske synet er også viktig, men begrunnelsene virker ikke alltid helt gjennomtenkt. Politikerne gjør flere saksbehandlere frustrerte, etter denne masteren har jeg lært at det er mye ved dispensasjoner som ikke er lett å forstå. Et eksempel er hvor det ble godkjent å bygge en stor villa på over 400 kvadrat 30-40 meter fra strandsonen i et LNF området. Til slutt håper jeg at noe av forskningen min vil bli samfunnsnyttig.

Skriftlige kilder

Anderssen, H. B. (2013) Bygningsråd. Store Norske Leksikon. Artikkel publisert 8.8.2013.

Hentet fra: <https://snl.no/bygningsråd>

Apollon. (2018) https://www.apollon.uio.no/artikler/2018/1_strandsonen.html. Lest 22.02.19

Bugge, H. C. (2015) Lærebok i miljøforvaltningsrett. 4.utgave. Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein og Eivind, S. (2006) Forvaltningsrett. 8. utgave. Norske Bokhandlerforening.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) Veileder til plan- og bygningsloven kapittel 19 med hovedvekt på dispensasjon fra arealplan. Publisert januar 2014. Hentet fra

<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-akershus/dokument-fmoa/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-2014.pdf>

Gammelmo, Leikny. (2015) An Institutional Approach to Dispensation Practice in Norway KART OG PLAN, Vol. 76, pp. 182–196, POB 5003, NO-1432 ÅS, ISSN 0047-3278. Link:

<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP3-2016/En%20institusjonell%20tilnaerming.pdf>

Gjølberg, Signe. (2017) Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg- og Sandefjord kommune, i lys av regionale føringer.

Hagen, R. B, Lognvik, A, Dale, K. I. (2019) 9 av 10 fekk ja til å bygge i strandsona. Publisert

26. april 2019. Hentet fra <https://www.nrk.no/telemark/kommunane-seier-ofte-ja-til-bygging-i-strandsona-1.14515653>

Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven. (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-1811/?all=true>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) § 19-2 Dispensasjonsvedtaket. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommenta

[r-til-plandelen-i-/kapittel-19-dispensasjon/-19-2-dispensasjonsvedtaket/id556825/](#) Artikkel
sist oppdatert: 27. april 2009

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) – En historisk dag for lokaldemokratiet.
Pressemelding dato 31. mars 2016 Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/>

Kystverket (2011) Kystverkets regioner. Publisert 29.6.2011. Hentet fra
<https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Organisering/Regionar/>
Artikkel sist oppdatert: 15. august 2018

Miljøverndepartementet (2011) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>. Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2.

Myklebust, I. E. (2016) Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet KART OG PLAN, Vol. 76, pp. 159-169, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278. Link:
<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2016/Dispensasjon%20fraa%20byggjeforbodet.pdf>

Ot.prp. nr.2 (1954) Den midlertidige strandlov av 4. juli 1954. Hentet fra
https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-2-195758/KAPITTEL_3-2?searchResultContext=1998&rowNumber=10&totalHits=62.

Ot.prp.nr 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling. Hentet fra
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>

Plan- og bygningsloven (2008) Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni nr. 71. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71?searchResultContext=1169&rowNumber=1&totalHits=7151>

Regjeringen (2019) Granavolden-plattformen. Publisert 17. januar 2019. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#kommunal>

Rienecker L, Jørgensen P (2013) Den gode oppgaven. 2 utgave. Fagbokforlaget

Riksrevisjonen (2019) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7 (2018-2019). Hentet fra
https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/innsigelser_plansaker.pdf

Statistisk Sentralbyrå1, (2018) 30 prosent av strandsonen innerst i Oslofjorden er tilgjengelig. Publisert 9. juli 2018. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/30-prosent-av-strandsonen-innerst-i-oslofjorden-er-tilgjengelig>.

Statistisk Sentralbyrå 2, (2018) KOSTRA. Publisert 15. mars 2018. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>.

Statistisk Sentralbyrå 3, (2018) Kommunetall. Oppdatert 29. januar 2018. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunetall>

Tvedt, M. W. (2012) Lærebok I Forvaltningsrett. 1. utgave. Gyldendal Norsk forlag AS 2012

Tabell/Figurer

- Figur 1: Egenprodusert tabell med utgangspunkt i tabell 111212 fra SSB. s. 16
- Figur 2: Tabell 01405 fra SSB sin side. Kystlinje – Røyken, Moss og Farsund s. 22
- Figur 3: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-agder/dokument-agder/plan-og-bygg/skjemaer---plan-og-bygg/veileder---hvilke-dispensasjonssaker-skal-sendes-fylkesmannen---mai-2016.pdf> s. 33
- Figur 4: Egenprodusert tabell for informasjon om utdanning fra informantene s. 34

Vedlegg 1

Intervjuguide

Hva er din utdanning?

Har du tidligere jobbet i offentlig eller privat sektor?

Hvor lenge har du jobbet i kommunen/bedriften?

Synes du dispensasjoner er vanskelig i forhold til hvordan loven har lagt opp bestemmelsen?

I hvilken grad benytter dere gammel praksis, hvilke tanker har du om at intensjonen til departementet er ny praksis? Poenget her er å se hvilke hensyn som ble benyttet før i tiden, opp mot nå? Er det noen endringer her?

Benytter du ekstra kompetanse ved vurdering av dispensasjoner innenfor 100 meters beltet? Og i så fall, hvem tar du kontakt med?

I hvilken grad er det utbyggingspress i din kommune? Har det endret seg de senere årene?

Hvordan tenker du ved behandling av en dispensasjon?

Sendes dispensasjonssøknadene på høring til berørte myndigheter?

Hvilken vekt legger du på søkerens egne behov?

Hvordan vektlegger dere miljøet/natur hos dere?

Har du noen forslag til forbedring av behandling med dispensasjoner?

Eventuelt noe du vil tilføye?

Vedlegg 2

Godkjennelse fra NSD

NSD Personvern

4.2.2019 15:36

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 543285 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt: Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 4.2.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem 15.5.2019. Deretter skal data arkiveres permanent hos NSD for fremtidige forskningsformål. Vi minner om at eventuelle nye forskningsprosjekter på datamaterialet skal meldes til NSD fortløpende.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway