



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2023 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hvordan vektlegger kommunene strandsonevernet mot byggeinteresser fro fritidsboliger gjennom dispensasjonsadgang?

How does municipalities prioritize coastal zone protection over construction interests for recreational homes through discretionary powers?

Kristoffer Asserson Kittang
By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven leveres som sluttprodukt av mitt 5-årige masterstudie i by- og regionplanlegging ved Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Masteroppgaven tar del av forskningsprosjektet SECPLAN – Planning for Sustainable Second-Home Development finansiert av Norges Forskningsrådet. Masteroppgaven skrives over vårsemesteret i 2023 og er på 30 studiepoeng. Oppgaven retter seg mot dispensasjonspraksis i strandsonen og hvorvidt kommuner er påpasselig med å ivareta strandsonen for natur- og allmenne interesser, med andre ord kommunens utstrekning i å benytte eller unngå bruk av dispensasjon i strandsonen for fritidsbebyggelse.

Jeg retter en takker til Kristiansand og Egersund kommune samt saksbehandlere fra disse for å stille til intervju og belyse oppgaven med kvalitativ data. Jeg legger til at saksbehandlerne fra Kristiansand har vært utmerket å kommunisere med hvor de har svart på spørsmål og delt av sine erfaringer både før og etter intervjuene fant sted. Videre vil jeg takke til informantene fra statsforvalter Rogaland og Agder fylke for å stille til intervju og belyse tema med innspill. Sist, men ikke minst retter jeg en takk til min veileder Jin Xue, ansvarlig for SECPLAN-prosjektet, for å bistå med veiledning og hjelp under hele skrive- og arbeidsprosessen.

Denne oppgaven har gitt meg som by- og regionsplanleggingsstudent en dypere forståelse i hvordan disiplinen min er bygget opp. Arbeidet med oppgaven har også gitt meg et overblikk over ulike sektorer og planlegging på ulike nivå. Jeg har fått en bredere og dypere planforståelse. Min juridisk forståelse av kommunale arealplaner opp mott lovverk har økt.

Ås, 15.03.2023

Kristoffer Asserson Kittang

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	3
Abstract.....	5
Kapittel 1 Introduksjon	7
1.1 Problemstilling	11
1.2 Avgrensning av oppgaven.....	12
1.3 Begreper og presiseringer	13
1.4 Hvordan oppgaven bygges opp	14
1.5 Posisjonering til tidligere forskning	14
Kapittel 2 Juridisk gjennomgang og litteraturgjennomgang	15
2.1 – juridisk gjennomgang.....	15
2.1.1. Plan og bygningsloven 2008 – grunnlag og materiell oppsummering	15
2.1.2 Miljøhensyn i grunnloven og plan- og bygningsloven	16
2.1.3 100-meterlsbeltet	17
2.1.4 Dispensasjon	18
2.2 Litteraturgjennomgang - kritikk.....	21
2.3 Litteraturgjennomgang – plansystemet i Norge.....	30
2.3.1 Planlegging og offentlig styring - generelt.....	30
2.3.2 Planhierarki på tre nivåer	30
2.3.3 Samordnet og helhetlig planlegging	33
2.3.4 Planlegging og miljøhensyn på nasjonalt nivå	33
2.3.5 Statsforvalteren	34
2.3.6 Kommune som samfunn og politisk institusjon	35
Kapittel 3 Metode	36
3.1 Fremgangsmåten	36
3.2 Casestudium	36
3.3 Utvalget av kommuner	37
3.4 Valg av kvalitativ og kvantitativ forskning	39
3.5 - Rekrutering av informanter	40
3.6 Intervju og intervjuguide	41
3.7 Dokumentstudier	42
3.7.1 Dokumentanalyse på Kristiansand – dispensasjonstabell.....	44

3.7.2 Dokumentanalyse på Kristiansand – systematiserte argumenter	45
3.8 Etske normer i forskningen.....	46
3.9 Reliabilitet og validitet.....	47
3.10 Svakheter ved metodegjennomføringen.....	49
Kapittel 4 Hovedfunn	50
4.1 Dokumentanalyser - kommunale planer	50
4.2 Dokumentanalyse - Dispensasjonstabellen.....	55
4.3 Systematiserte argument	57
4.4 Dokumentstudiet – mest avgjørende momenter.....	58
4.5 Arealformål	60
4.6 Hovedfunn - intervju.....	60
4.6.1 Delproblemstilling 1.....	60
4.6.2 Dybdeutredelse av dispensasjonsvedtak	68
4.7. Delproblemstilling 2.....	73
4.8 Delproblemstilling 3.....	75
5 Diskusjon.....	81
5.1 Hvilke momenter er med å avgjøre om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet	81
5.2 På hvilken måte skiller dispensasjonssaker om fritidsboliger seg kontra andre saker i strandsonen?	89
5.3 I hvilken grad er det harmoni mellom strandsonevernet og plangrunnlaget– hemmer summen av dispensasjoner strandsonehensynene som vernet skal ivareta?.....	91
6 Konklusjon.....	99
Kilder	102
Vedlegg	108

Sammendrag

Strandsonen i Norge er forsøkt ivaretatt gjennom et generelt strandsonevern som følger etter Plan- og bygningsloven 2008. Dette byggeforbudet er strammet inn fra tidligere lovverk. Det er gjennom statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning fastsatt at kommunene som grenser til sjø skal deles inn i enten sone 1, 2 eller 3. Sonene skal speile utbyggingspresset i strandsonen og legge føringer til hvordan kommunene bør forvalte strandsonen og

arealpolitikken. Dette i et forsøk om mer bærekraftig måte sikre nasjonale og regionale interesser for strandsonen. Sammen med det innstrammede byggeforbudet må kommunene ta stilling til om det er rettslig utgangspunkt å tillate utbygging i strandsonen. Kommunene har mulighet i å tillate bygging i strandsonen i lys av kommuneplanens arealdel gjennom egne byggegrenser, reguleringsplaner eller dispensasjoner. Når en ser til forarbeidene til plan- og bygningsloven 2008 og dispensasjonsbestemmelsen, kommer det fra at dispensasjon er en snever unntaksregel. Det kan derfor i enkelte tilfeller være at dispensasjoner går imot kommuneplanens areadel og byggeforbudet. Med mye byggeinteresser for fritidsboliger vil kommunen ofte måtte ta stilling til dispensasjonssøknader fra innbyggere.

Oppgaven beveger seg inn i dette gjennom å se på Kristiansand og Egersund kommune. Disse kommunene ligger begge i sone 2 etter planretningslinjene hvor dispensasjon i områder med stort press skal unngås. Oppgaven ønsker å se på disse kommunene igjennom problemstillingen om hvordan kommunene vektlegger strandsonevern mot byggeinteresser for fritidsboliger gjennom dispensasjonsadgang. Jeg bruker følgende delproblemstillinger til å gi problemstillingen svar:

Hvilke momenter er med å avgjøre om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet

På hvilken måte skiller dispensasjonssaker om fritidsboliger seg kontra andre saker i strandsonen?

I hvilken grad er det harmoni mellom strandsonevernet og plangrunnlaget – hemmer summen av dispensasjoner strandsonehensynene som vernet skal beskytte?

For å finne svar har jeg foretatt semistrukturerte intervju med saksbehandlere fra Kristiansand og Egersund kommune. I tillegg er det gjennomført et dokument studie av gjeldene arealplaner og bestemmelser. Det er også gjort en gjennomgang av arealformål fra Søgne kommuneplan 2018 - 2030. Jeg har i tillegg foretatt et dokumentstudie av dispensasjonsvedtak gjort på Søgne kommuneplan 2018 – 2030 og innhentet data fra planen ble vedtatt til i dag.

Funnene viser at Kristiansand kommune i gjennomgåtte vedtak har lagt vesentlig vekt på hvor mye området var bygget ut fra før, som har gitt utgangspunkt i vurderingen om området tåler mer og om det påvirker allmenne- og landskapsinteresser. Det er ikke et vesentlig skille i hvordan

dispensasjonssaker om fritidsboliger behandles kontra andre saker. Den største forskjellen ligger mer i at det er flest dispensasjonssaker om fritidsboliger enn andre formål. Øvrige planer og bestemmelser er den faktor som avgjør om en sak behandles vesentlig ulikt fra en annen sak. Dette viser også til viktigheten med gode og oppdaterte planer, som igjen ville gjort strandsonevernet lettere å ivareta. Oppgaven viser til at flere områder i strandsonen settes til LNF-formål gjennom øvrige planer, som til en stor grad harmoniserer med strandsonevernet. Men ettersom det foreligger veldig få oppdaterte reguleringsplaner med byggegrense, utløses dispensasjonskravet ofte ved gjennomføring av tiltak i strandsonen. Ofte blir et dispensasjonsvedtak vurdert administrativt, men andre ganger politisk, som kan gi ulike utfall på vurderingen. Vurderingen om dispensasjon skal gis eller ikke ser ut til å vektlegge byggeinteresser mer enn strandsonevernet og planformål. Dette synes spesielt om en ser på summen av alle dispensasjonssaker: arealplanen fragås ofte og i den spesifikke sak klarer en ikke alltid å identifisere hensynene opp mot strandsonevernet.

Abstract

The coastal zone in Norway is protected through a general coastal zone protection framework established by the Planning and Building Act of 2008. This building prohibition has been tightened compared to previous legislation. State planning directives for differentiated coastal zone management determine that municipalities bordering the sea should be categorized into Zone 1, Zone 2, or Zone 3. These zones reflect the development pressure in the coastal zone and provide guidelines for how municipalities should manage the coastal zone and land use policies. The aim is to ensure more sustainable protection of national and regional interests in the coastal zone. Alongside the stricter building prohibition, municipalities must consider whether there is a legal basis to allow development in the coastal zone. Municipalities have the authority to permit construction in the coastal zone through their comprehensive land-use plans, zoning plans, or by granting dispensations. According to the legislative history of the Planning and Building Act of 2008 and the dispensation provision, it is evident that dispensations are intended to only limited exceptions. In some cases, dispensations may conflict with the municipality's land-use plan and the building prohibition. Given the significant interest in holiday home construction, municipalities often must evaluate dispensation requests from residents.

This study focuses on Kristiansand and Egersund municipalities to examine how they balance coastal zone protection against building interests for holiday homes through dispensation processes. The following sub-research questions are used to provide answers to the main research question:

1. What factors influence the municipality's decision to grant or deny dispensations from the general building prohibition in the 100-meter zone?
2. In what ways do dispensation cases for holiday homes differ from other cases in the coastal zone?
3. To what extent is there harmony between coastal zone protection and the planning framework, and do the cumulative dispensations undermine the coastal zone conservation objectives?

To find answers, semi-structured interviews were conducted with case handlers from Kristiansand and Egersund municipalities. Additionally, a document study was carried out on the current spatial plans and regulations. An analysis of land-use objectives in the Søgne municipal plan for 2018-2030 was also conducted. Furthermore, a document study of dispensation decisions made within the Søgne municipal plan from 2018 to the present was conducted.

The findings reveal that in the examined decisions, Kristiansand municipality placed significant emphasis on the existing level of development in the area as a basis for determining whether the area can withstand further development and its impact on public and landscape interests. There is no substantial difference in how dispensation cases for holiday homes are treated compared to other cases. The main difference lies in the higher number of dispensation cases for holiday homes compared to other purposes. Other plans and regulations are the key factors determining whether a particular case is treated significantly differently from another. This underscores the importance of having well-developed and up-to-date plans, which would facilitate the protection of the coastal zone. The study also reveals that several areas within the coastal zone are designated for agricultural, forestry, and nature conservation purposes in other plans, which to a large extent aligns with coastal zone protection objectives. However, due to the limited number of updated zoning plans with building restrictions, the requirement for dispensations is often triggered when implementing activities in the coastal zone.

Dispensations decisions are often assessed administratively, but in other cases, they are evaluated

politically, which can result in different outcomes in the assessment. The assessment of whether to grant a dispensation appears to prioritize building interests over coastal zone protection and planning objectives. This is particularly evident when considering the cumulative impact of all dispensation cases, as the land-use plan is frequently disregarded, and the specific considerations related to coastal zone protection are not always adequately identified.

Kapittel 1 Introduksjon

Strandsonen har opplevd høyt byggepress i mange år. Den første midlertidige loven om byggeforbud i strandsonen ble gitt i 1954, men presset har siden den gang økt. Det ble i 2011 gitt statlige planretningslinjer for forvaltning i strandsonen. Disse bestemmelsene kom to år etter plan- og bygningsloven 2008 ble vedtatt. I plan og bygningsloven finner vi et forbud mot å bygge i strandsonen, bestemmelsen følger etter plan- og bygningsloven §1-8. Planretningslinjene bygger på det nåværende forbudet fra plan- og bygningsloven og differensierer strandsonen inn i 3 ulike deler. Sone 1 er den strengeste delen og omfatter alle kystkommuner langs Oslofjorden. Sone 2 er litt mindre streng og omfatter alle kystkommuner i Agder og enkelte i Rogaland. Sone 3 er mindre streng og gir en friere forvaltning av strandsonen. Intensjonen med disse planretningslinjene var å skape en restriktiv og planstyrt forvaltning av strandsonen i kystkommunene mot utbyggepress. For å se effekten av planretningslinjene ble det i en omfattende analyse hentet inn tall fra Kommune-Stat rapporteringen (KOSTRA) med utgangspunkt 2 år etter retningslinjene trådte i kraft. Funnen viste til at antall saker behandlet etter plan og dispensasjon i strandsonen har sunket til en viss grad. Likså viste undersøkelsen til at differansen mellom innvilgede søknader etter plan og dispensasjon har økt. Det har faktisk blitt flere søknader innvilget etter dispensasjon fremfor innvilget fra plan (Harvold, K. Stokke, K & Tesli, A. 2016). Disse tallene er fra 2010 og 2013. For å supplere med nyere tall har jeg selv hentet inn en tabell fra KOSTRA, statistikkbanken (Statistisk sentralbyrå. 2023);

	Søknader innvilget med dispensasjon fra plan (antall)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EAK Landet								
Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann	511	790	720	751	606	653	962	672

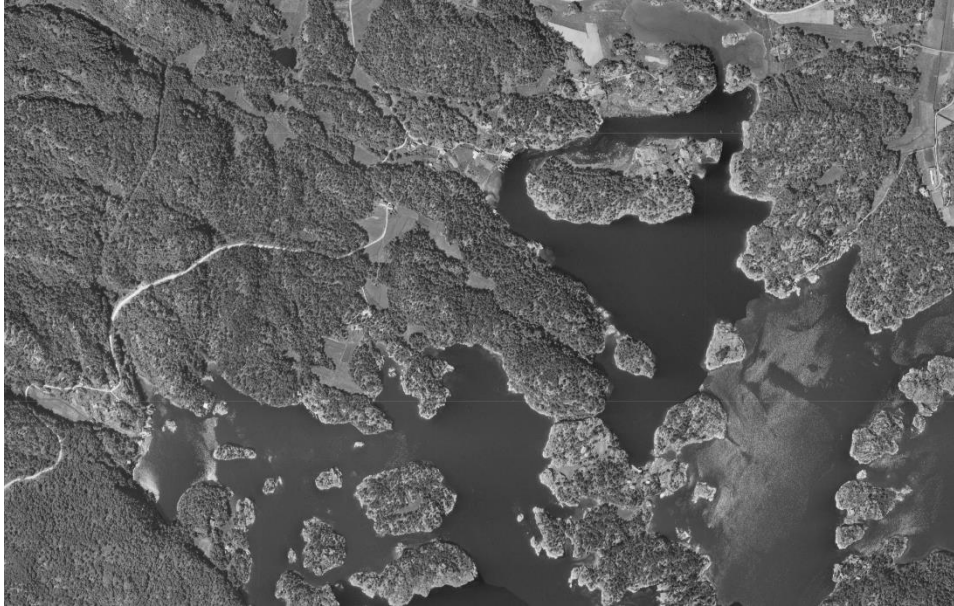
Tabell 1: denne bruker hele landet som basis (Statistisk sentralbyrå. Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann). De andre variablene som er langt inn er dispensasjoner innvilget fra plan, ikke i samsvar med plan, for nye bygninger i 100-metersbeltet. Fra tabellen synes det å være en “omvendt-U” økning i innvilgninger fra 2015, hvor 2021 avviket med særlig mange innvilgninger. Dispensasjon i 100-metersbeltet fra plan er altså noe som har gradvis økt de siste årene.

Regjeringen la fram en artikkel om tilgang til strandsonen. Det ble skildret at strandsonen er en av de mest attraktive rekreasjonsområdene for friluftsliv og naturopplevelser, men undergår et stort press per i dag som har vedvart over tid. Faktisk det type område med størst press. I flere områder ved sjøen blir tilgangen til strandsonen hemmet grunnet private veier, hus og hytter. For å unngå videre nedbygging av strandsonen må en tenke helhetlig, da må en påse at strandsonen ikke bygges ned bit for bit, spesielt gjennom dispensasjoner. Lovverket som brukes i dag skal sikre allmennhetens tilgang til sjøen. Plan- og bygningsloven er sentral og skal styre arealbruken. Dette gjøres gjennom å påse avklaring mellom bruk og vern og sikre at utbygging skjer gjennom plan. Det statlige planretningslinjene skal styrke vernet i områder med høyt press og legge til rette for utvikling i områder med spredt bebyggelse. Kommunene kan etter sin myndighet fravike dette vernet gjennom planer eller dispensasjoner. Kommunen må i sin forvaltning ta særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i samråd med berørte interesser og myndigheter (Regjeringen. 2023). Det er altså tydelig at strandsonen er forsøkt sikret gjennom tilgjengelig lovverk og retningslinjer. Plan- og bygningsloven har gitt kommunene noe frie rammer til å forvalte områdene sine selv. Dette gir kommunene et handlingsrom til å bruke planer og dispensasjoner i å utføre og tillate utbygging i strandsonen, til tross for vernet.

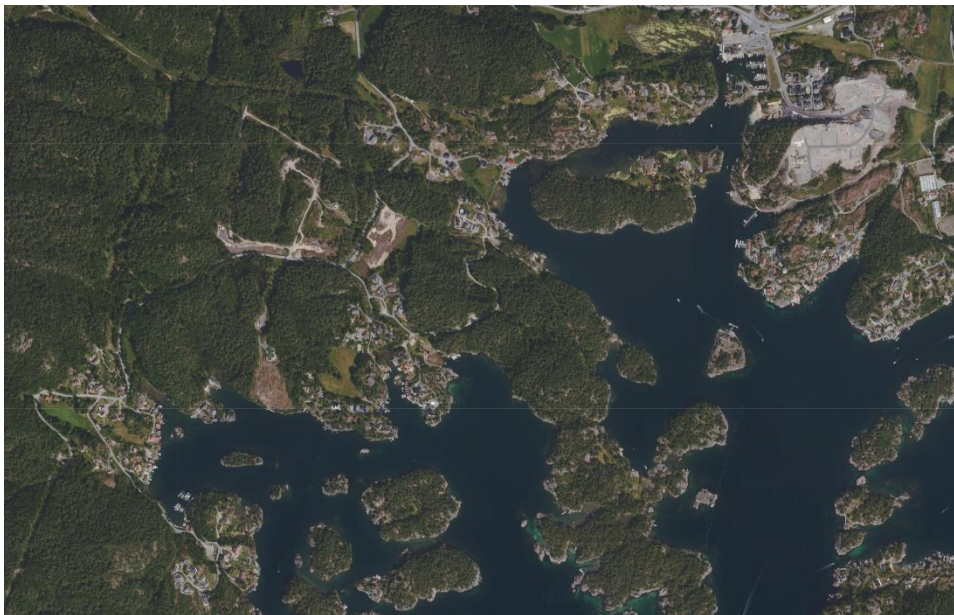
Endring i arealene er ikke bare negativt for allmenn ferdsel og godgjørelse. Det kan ha store påvirkninger for natur og mangfold. Det er flere faktorer som påvirker naturmangfoldet negativt. Den største faktoren for dette er *arealendring*. Det at arters leveområder forsvinner eller bygges ned skyldes i stor grad arealendringer, som for 9 av 10 arter på rødlisten påvirkes sterkest av. Totalt er 1383 truede arter påvirket sterkt av arealendringer som utbygging og utvinning. For mer spesifikke tall er det funnet at boligutbygging påvirker 341 arter, infrastruktur påvirker 316 arter og utbygging for rekreasjon og turisme påvirker 199 arter (NMBU, Kompendium. 2023).

Wiken, J. er journalist i VEFSN NO og skrev en artikkel om at det gjerne er hytter som bygges i strandsonen, til tross for byggeforbudet. For å få bygget eller utvidet en hytte i strandsonen må dette gjøres gjennom dispensasjon. Wiken skriver at det oppleves som store forskjeller i landet om hvor mye som skal til for å få dispensasjon. Det skrives at Byggstart.no har utført en analyse fra SSB sine tall om hvor det er flest fritidsboliger i strandsonene, eksempelvis er Kristiansand den kommune topper med flest hytter i strandsonen (Wiken, J. 2022). I et meningsinnlegg fra Tønsberg Blad ble det skildret noe motstand mot strandsonevernet av i 2019 parlamentarisk leder i FrP. Det ble skildret et ønske om mer hyttebygging i strandsonen og at strenge lovreguleringer hemmer den private eiendomsretten. Det er ikke ønskelig med en dramatisk utbygging, men praksisen bør bli lettere enn i dag slik at flere får realisert hyttedrømmen. Lovverket må liberaliseres (Limi, H. 2019).

Det finnes nok flere forskjellige meninger om hvor streng strandsonevernet bør være. Ut fra tallene vist fra KOSTRA, er det grunn i å tro at et strandsonevern og forsiktighet ved bruk av dispensasjon vil være viktig element i å bevare strandsonen i et langsiktig perspektiv. Denne oppgaven ønsker å se på dette, altså hvordan kommunene forvalter strandsonereale sine mot et stort byggepress for fritidsboliger. Det er da hensiktsmessig og avgrensede å se hvordan dette gjøres gjennom dispensasjonsadgangen.



Bilde 1: er en skjermdump hentet fra 1881 karttjeneste. Her ser vi et flyfoto av Rivenesfjorden i Søgne fra 1967.



Bilde 2: er også en skjermdump hentet fra 1881 karttjeneste. Men her ser vi et flyfoto av Rivenesfjorden i Søgne 54 år senere, fra 2021.

Disse bildene skiller ikke på om hyttene er kommet fram gjennom arealplaner eller dispensasjoner. Likeså viser de til en stor utvikling i strandsonen av fritidsboliger. En ser at utover fritidsboliger følger det gjerne med oppbyggelse av veier, brygger, terrasser og båtplasser. Summen av alle tiltakene kan få stor innvirkning i landskapet og for tilgjengeligheten til strandsonen.

1.1 Problemstilling

Hovedproblemstilling

Hvordan vektlegger kommuner strandsonevern mot byggeinteresser for fritidsboliger gjennom dispensasjonsadgang?

I denne oppgaven ønsker jeg å se på hvordan kommunene vektlegger strandsonevernet mot byggeinteresser for fritidsboliger. For å få et innblikk i hvordan denne vektingen gjøres, ser jeg på hvordan kommunene benytter dispensasjonsadgangen til å enten avslå eller innvilge søknader.

Delproblemstilling 1

Hvilke momenter er med å avgjøre om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet

Denne delproblemstillingen skal forsøke å gi svar på hvordan kommunen identifiserer hensyn etter plan og bygningsloven §1-8 og vurderer disse opp mot byggeinteresser. Den skal vise til hvilket hensyn som trekkes frem og får betydning om å innvilge eller avslå en dispensasjonssøknad. Slik kan det vises til om lovverket praktiseres etter ordlyden eller om byggeinteresser får mer betydning. Ved å gjennomgå dispensasjonssøknader fra en arealplan i Kristiansand kommune samt intervju saksbehandlere fra Kristiansand og Egersund, skal dispensasjonsvurderingene undersøkes i både bredde og dybde. Jeg bruker også intervju fra statsforvaltere til å sammenligne svarene og finne likheter og avvik.

Delproblemstilling 2

På hvilken måte skiller dispensasjonssaker om fritidsboliger seg kontra andre saker i strandsonen?

Denne delproblemstillingen springer ut av en antakelse om at positive holdninger for flere fritidsboliger muligens påvirker hvor mange dispensasjoner som gis til dette formål. Eller sagt på annet vis, om praksisen blir mer liberal. Spørsmålet vil i all hovedsak se hvordan fritidsboliger vektles opp mot strandsonevernet og om de står i favør mot vernet og andre tiltak. Jeg bruket et semistrukturert intervju til å stille saksbehandlere spørsmål om dette. Jeg stiller også statsforvaltere et spørsmål om hvordan de opplever eventuelle forskjeller. Gjennom dokumentstudiet ser jeg også på hvilke ulikheter og likheter som er ved dispensasjon rundt fritidsboliger mot andre tiltak.

Delproblemstilling 3

I hvilken grad er det harmoni mellom strandsonevernet og plangrunnlaget – hemmer summen av dispensasjoner strandsonehensynene som vernet skal beskytte?

Denne delproblemstillingen retter seg mot hvordan kommunen bruker arealplaner til å ivareta strandsonevernet. Dette gjøres gjennom å se hvordan dispensasjonssaker harmoniserer eller tilsidesetter plangrunnlag og strandsonevern. Gjennom intervju med saksbehandlere og statsforvaltere ønsker jeg å få svar på hvordan planene eventuelt påvirker dispensasjonspraksisen. Jeg bruker også dokumentstudiet over arealformål og ser hvilket planer det dispenseres mest fra. På den måten får jeg innblikk i hensiktsmessigheten med plangrunnlaget mot strandsonevernet.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Jeg kan starte med å tilføye at oppgaven i utgangspunkt skulle gjennomgå Kristiansand og Egersund med samme metode for å belyse problemstilling. Men da det ikke var mulig å få gjennomført en dispensasjonsgjennomgang i Egersund, valgte jeg da å kun bruke Egersund til å supplere. Jeg supplerer med svar fra semistrukturerte intervju. Mer om grunnen for dette i punkt 3.10. Det var også planlagt å intervjuere politikere i relevante utvalg fra de to kommunene. Etersom jeg ikke fikk kontakt med noen av dem via epost eller telefon for å avtale intervju, utelukket jeg denne vinkelen fra oppgaven.

Det er flere innfallsvinkler jeg kunne sett på temaet gjennom. Kommunen kan som nevnt fravike byggeforbudet gjennom arealplan eller dispensasjon. Denne oppgaven vil omhandle dispensasjonsvedtak i strandsonen. Det er anerkjent at fritidsboliger står for en stor del av utbyggingsvolumet i strandsonen. Oppgaven skrives også i lys av SECPLAN- prosjektet. Det er derfor avgrenset til at det er dispensasjon for fritidsboliger (alle tiltak) oppgaven vil rette seg mot. For avgrensningens del er da tiltak utenfor strandsonen ikke tatt med i oppgaven, da de ikke tilfører problemstillingen relevans. Hvorfor oppgaven ser på fritidsboliger utelukkende er dypere utredet om i punkt 3.3 og i introduksjon.

Oppgaven benytter hovedsakelig plan- og bygningsloven 2008 da bestemmelser om dispensasjon og strandsonevernet kommer til uttrykk her. Det vises også til forarbeider og statlig

planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning. Samlet gir dette et grunnlag å diskutere funn.

Det er som nevnt to muligheter at kommunen kan bygge i strandsonen, gjennom å fastsette egne planer eller gi dispensasjon. Denne oppgaven har fokusert på dispensasjonsadgangen og dermed intervjuet saksbehandlere fra byggesaksavdeling i de to kommunene analysert. Om jeg skulle undersøkt hvordan kommunen fraviker byggegrensen gjennom plan, burde jeg intervjuet personer fra kommunens planavdeling. Da dette ville blitt veldig omfattende, avgrenset jeg til byggesaksavdelingen, som behandler dispensasjon. Jeg har sett overordnet på dispensasjon fra arealplaner i delproblemstilling 3, men dette for vise til vektlegging av vern mot bygginteresser fra et annet perspektiv.

Oppgaven skulle også bruke naturmangfoldloven av 2009; regler knyttet til alminnelige bestemmelser/bærekraftig bruk og forvaltningsverktøy. Dette fordi naturmangfoldloven skal vurderes i en dispensasjonssak for å sikre miljøhensyn og bærekraftig bruk på mer naturforvaltningsperspektiv. Det var da utredet om disse bestemmelsene i litteraturgjennomgangen og viet noe plass i intervjuguide for dette. Men ettersom oppgaven ble omfattende, lot jeg være å trekke dette inn i hovedfunn og diskusjon. Jeg legger dermed litteraturgjennomgang om denne lov og relevante bestemmelser i oppgavens vedlegg.

1.3 Begreper og presiseringer

I oppgaven brukes begreper som strandsone. Dette er altså brukt sammen med det juridisk begrepet om byggeforbud og 100-metersbeltet – de peker på samme type område.

Jeg forkorter plan- og bygningsloven 2008 til “pbl”. Strandsonen blir juridisk referert til som pbl §1-8.

I oppgaven brukes ordet tiltakshaver mye. Det er den som søker om å gå gjennomført et tiltak som er tiltakshaver i en sak.

LNFR-område/formål er en forkortelse for Landbruks-, natur, friluftsliv og reindrift område. Jeg bruker gjerne LNF og LNFR forkortelsene om hverandre.

Jeg refererer ofte til dispensasjonstabellen. Dette er min egne tabell laget ut fra dispensasjonsvedtak fra Kristiansand kommune som kan sees i punkt 4.2.

1.4 Hvordan oppgaven bygges opp

Kapittel 1 er en generell introduksjon til temaet, innfallsvinkel og denne oppgaven. Kapittel 2 første del gir en juridisk gjennomgang om hvordan eksisterende lover er strukturert. Altså hvordan loven er hensiktsmessig ment å brukes. I kapittel 2 andre del vises det til kritikk mot dagens dispensasjonspraksis og hvordan lovverket brukes i dag. Videre vises det til hvordan plansystemet og kommunene i Norge er strukturert på overordnede og lokale nivå. I kapittel 3 gjennomgår jeg metoden brukt for å finne svar på problemstillingen. Kapittel 4 reder ut om hovedfunnene fra dokumentanalysen og intervju. Kapittel 5 drøfter hovedfunnene i lys av litteraturgjennomgangen fra kapittel 2. Kapittel 6 gir et samlet svar på problemstilling ledet ut fra drøftelsen i kapittel 5. Etter konklusjonen vises det til en avsluttende drøfting som forsøker å sette detaljene fra oppgaven i en større kontekst. Dette leder igjen mot et siste avsnitt om videre forskning og andre innfallsvinkler.

1.5 Posisjonering til tidligere forskning

Det er gjort tilsvarende masteroppgaver på dispensasjon og hvordan dispensasjonspraksisen er forenelig med lovbestemmelser i ulike kommuner. Hausmann (2021) så på dispensasjonspraksisen i Moss og Fredrikstad kommune. Slinning (2019) så på hva kommunene vektla ved dispensasjon i 100-metersbeltet. Madsen (2021) så på hvordan naturmangfold ble ivaretatt fra "bit-for-bit" nedbyggingen i strandsonen. Korsvold (2021) undersøkte Ferders dispensasjonspraksis i strandsonen. Gjølberg (2017) ser på hvordan bruk av annen byggegrense i 100-metersbeltet i lys av regionale føringer. Temaet er altså sett på før av flere masteroppgaver. Særegenheten til denne oppgaven er at den særlig retter seg mot fritidsboliger i strandsonen gjennom dispensasjonsadgang. Det pekes også på forholdet mellom dispensasjonspraksisen og øvrige planer.

Kapittel 2 Juridisk gjennomgang og litteraturgjennomgang

2.1 – juridisk gjennomgang

Mye av denne masteroppgaven bygger på lovverk og hvordan dette tolkes/brukes. For oppgavens del og klarhet for leseren er det derfor viet plass for å vise til lovverkets opprinnelse, utvikling og hvordan lovverket per i dag presiserer de ulike aspektene som masteroppgaven bygger på i forhold til strandsonevern og dispensasjon. Dette danner et grunnlag for hvordan funnene fra datainnsamlingen skal drøftes.

2.1.1. Plan og bygningsloven 2008 – grunnlag og materiell oppsummering

Plan- og bygningsloven (pbl) fra 2008 kunngjort 27.06.2008 er den nyeste reviderte loven innen planlegging og byggesaksbehandling. Den erstatter den tidligere plan- og bygningsloven som var over 20 år gammel. Formålet med den nye loven var å møte økende konkurranser om ressurser og konflikter knyttet til arealbruk, samt å stille høye krav til offentlige beslutninger. Det ble understreket at summen av individuelle handlinger i dag vil forme hvordan samfunnet vil utvikle seg i fremtiden, spesielt med hensyn til naturressurser og biologisk mangfold. Plan- og bygningsloven er et effektivt overordnet virkemiddel som skal legge rammer for hvordan enkelttiltak påvirker vårt miljø. Kommunestyret og regionale folkevalgte organer har ansvaret for samfunnet og regionen, innenfor rammene av nasjonal politikk. (Ot.prp.nr 32 2007-2008, avsnitt 1.1)

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som ivaretar samfunnsinteresser knyttet til arealbruk. Loven er sektornøytral og gir fellesbestemmelser og krav på tvers av andre lover. Den er også en prosesslov med saksbehandlingsregler og skjønnsutøvelse. Loven består av seks deler. Den første delen, kalt "alminnelig del", gir generelle bestemmelser. Den andre delen er "plandel" og omhandler planlegging på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Konsekvensutredning og medvirkning reguleres i denne delen. Tredje del handler om gjennomføring og inneholder bestemmelser om erstatning, ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, opparbeidelsesplikt og dispensasjon. Fjerde del er en byggesaksdel som omhandler kommunens behandling av byggesaker. Byggesaksforskriften og TEK17 spesifiserer kravene til bygg og anlegg. Femte del omhandler håndheving og gebyrregler for ulovlighetsoppfølging i byggesaker. Den sjette og siste delen er sluttbestemmelser som blant annet fastslår at eldre, uendrede planer har gyldighet inntil

nye planer blir vedtatt. I denne teoridelen vil relevante paragrafer og bestemmelser bli fremhevet og kontekstualisert i forhold til oppgavens tema og problemstilling. (Holt og Winge, 2019, s. 24–29).

2.1.2 Miljøhensyn i grunnloven og plan- og bygningsloven

I 1992 vedtok Stortinget en enstemmig grunnlovsbestemmelse, §110b, som ga staten plikter og borgerne hjemlede rettigheter knyttet til vern av natur og miljø. Denne bestemmelsen inkluderte også overordnede prinsipper for plan- og bygningsloven. Etter en grunnlovsrevisjon i 2014 ble bestemmelsen endret til §112 og ble en del av grunnloven for menneskerettigheter. Grunnloven §112 fastslår:

“Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane”

Borgere er hjemlet materielle rettigheter om godt miljø. Andre ledd gir en mer prosessuell rettighet om kunnskap og innsyn i miljøraker, som også vil styrke allmennhetens mulighet for å delta under offentlige beslutningsprosesser som berører miljøet. Tredje ledd er en forpliktelseshjemmel som gjør lovens prinsipp om bærekraftig utvikling gjeldene i flere vedtatte lover hvor prinsippet er inkorporert gjennom samme ordlyd, for eksempel i plan- og bygningsloven §1-1 gjennom plandel og byggesaksdel (Pedersen, *et al*, 2018, s. 85-87).

Ser vi til pbl § 1-1, er lovens formål å fremme en bærekraftig utvikling til fordel for enkeltpersoner, samfunnet og fremtidige generasjoner. Dette er også forankret i grunnloven, som tidligere nevnt. I andre ledd av samme paragraf presiseres det at planlegging skal koordinere oppgavene til staten, regionene og kommunene. Videre i fjerde ledd, andre punktum, skal det legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvensene for miljøet og samfunnet skal beskrives. Dette betyr at loven stiller klare og overordnede krav til offentlig styring med tydelige retningslinjer for vekting av hensyn, uavhengig av faktum. Hovedmålet er å tenke langsiktig gjennom samordnet planlegging.

2.1.3 100-meterlsbeltet

Vern av strandsonen ble først etablert gjennom loven av 4. juni 1954, som hadde som mål å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen. Denne loven ga også fylkesmennene myndighet til å forby eventuell bebyggelse i utvalgte områder i sine respektive fylker. Senere ble det innført et generelt byggeforbud i en 100-meters sone langs stranden i henhold til strandloven av 25. juni 1965, nr. 5. Dette forbudet ble ansett som inngripende, men ble stadfestet av rettspraksis som ikke krenkende av eiendomsretten (Rt. 1970/67). Strandloven ble senere erstattet av strandplanloven av 10. desember 1971, nr. 103, som opprettholdt byggeforbudet i 100-meters sonen. Da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985, ble byggeforbudet inkludert i lovens daværende §17-2, og dette medførte opphevelse av byggeforbudet i strandplanloven. Diskusjonen om avveiningen mellom utbyggingsinteresser og naturverninteresser kom til uttrykk, samtidig som det var visse unntak som tillot begrenset utbygging. Disse bestemmelsene er fortsatt gjeldende og strammes ytterligere i dagens plan- og bygningslov i henhold til §1-8 (Pedersen, et al., 2018, s. 400-401). Dermed fikk strandsonen sin betydning gjennom vernstiltak som senere ble omgjort til et generelt byggeforbud. Videre vil innholdet i §1-8 bli utforsket for å klargjøre hvordan 100-meters sonen skal ivaretas i henhold til nåværende lovgivning.

100-meters beltet er i dag hjemlet i pbl §1-8 og er en grense som trekkes fra alminnelig høyvann og derav 100 meter inn i horisontalplanet. Fra lovens første ledd slås det fast at: *I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.* Det er disse hensynene forbudet skal ivareta. Forbudet gjelder over alle tiltak som følger av pbl §1-6 samt søknadspliktig tiltak etter §20-1 bokstav a til m, bortsett fra bokstav c om fasadeendring på eksisterende bygg. Forbudet er også gjeldene uavhengig hva området er fastsatt til etter kommuneplanens arealdel. Men forbudet fra §1-8 andre ledd er ikke gjeldene om kommunene har fastsatt byggegrenser gjennom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner etter pbl §§11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2, jf. §1-8 tredje ledd. Om ikke annen byggegrense er fastsatt, vil første ledd gjør seg gjeldene og gjøre kommunene ansvarlig ovenfor den nasjonale planretningslinjen om å bevare strandsonen. Etter pbl §34-2 slås det fast at eldre planer vil gjelde, det har derfor vært tvil i rettslæren hvordan eldre planer uten byggegrense skal tolkes opp mot §1-8 tredje ledd. Sivilombudsmannen har tolket loven slik at kravet til byggegrense gjelder ikke bare for planer utarbeidet etter 2008, men også

for eldre planer. Eldre planer uten byggegrense skal ikke gå foran byggeforbudet i strandsonen, likeså vil eldre planer med byggegrense gjør seg gjeldene. Fra tidligere pbl 1985 §17-2 var det tillatt å oppføre bygg og anlegg til stedbunden næring i 100-meters beltet, men dette er ikke lenger mulig etter dagens §1-8. Likeså gir fjerde ledd mulighet for slik oppføring ved vesentlig behov, men hvor fremgangen er sterkere veid mot vernet. Pbl 1985 §17-2 åpnet også opp for lovlig omdisponering om eiendommen allerede var benytte til fritidsformål, om omdisponeringen ikke var av vesentlig karakter, for eksempel et uthus til soverom. Men etter dagens §1-8 vil tilsvarende endringer fanges opp av §20-1 d om bruksendring og derav hindres etter §1-8. (Pedersen, *et al*, 2018, s. 404- 405 og 407 - 409). Dagens §1-8 er strengere og mer konsis enn tidligere pbl 1985 §17-2. Videre skal dispensasjons gjennomgås, som vil spille en betydning rundt vern av strandsonen og være sentral i denne oppgaven.

2.1.4 Dispensasjon

I en verden med høy kompleksitet vil det være en rekke forhold som ikke alltid vil kunne fanges opp av lovverket eller arealplanene. Dispensasjon er derfor en mulighet til å gå imot lovbestemmelsene om lovmessige forhold tillater det, som plan- og bygningsloven åpner opp for. Dagens dispensasjonsregler er strammet inn fra tidligere pbl 1985, samt at dispensasjonsregelen i dag er plassert i plandelens siste del, som viser til at det er en unntaksregel. Ser vi til plan og bygningsloven §19-2 om *dispensasjonsvedtaket*, får vi oversikt over hva vedtaket skal inneholde og vekte. Generelt sett kan det ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler etter §19-2 annet ledd siste punktum. Etter §19-1 settes det krav til *høring og begrunnelse*, før vedtaket treffes skal naboer varsles og regionale og statlige myndigheter skal kunne uttale seg om vedtaket er innad deres saksområde. Etter §19-4 annet ledd kan kommunens *dispensasjonsmyndighet* utgå om hensyn for nasjonale og regionale interesser mot strandsone og fjellområder tilsidesettes i for stor grad gjennom kommunens dispensasjonspraksis for bestemte planer (Holt og Winge, 2019, s. 210 – 211 og 216 - 217). Da kommunene etter §19-4 er første behandlingsinstans for dispensasjonsvedtak, legges denne til grunn ved en eventuell høring av en myndighet høyere opp.

Etter forvaltningsloven treffes dispensasjon som et enkeltvedtak, vedtaket kan derfor påklages til fylkesmannen. Ser vi til forvaltningsloven §28 er det parter eller andre med rettslig

klageinteresse. Hvem som har slik rettslig klageinteresse vil i dette tilfellet eventuelt være naboer, men også organisasjoner med strandsone og allmenne hensyn i fokus. Fylkesmannen som klageinstans kan prøve alle sider ved dispensasjonsvedtaket. Ettersom kommunen har fri skjønnsmessig vurdering i forhold til å gi eller ikke gi dispensasjon under oppfylte vilkår, må fylkesmannen, i tråd med forvaltningsloven §34, legge stor vekt på prinsippet om kommunalt selvstyre. Fylkesmannen kan treffe nytt vedtak i saken, vedtaket kan også sendes tilbake til kommunen for behandling. Domstolene kan også prøve dispensasjonsavgjørelser, som vises til i forarbeideren til plan- og bygningsloven. Her vil forvaltningens vurdering om vilkårene er oppfylt og om relevante hensyn er tatt med være utgangspunkt for vurderingen (Holt og Winge, 2019, s. 220 – 222).

Dispensasjonsvedtaket og vilkårlige del

Etter §19-2 første og annet ledd står det at “Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene fastsatt i eller medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen” og “*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene*”. Dispensasjonsvedtaket etter denne bestemmelse er et rettsanvendelseskjønn og domstolene kan kontrollere det. Vilrårene er kumulative, begge må være oppfylt. Ser vi til det første vilkåret skal altså dispensasjon ikke gis om hensynene bak *bestemmelsen* blir vesentlig tilsidesatt. Ordet “bestemmelse” må i den forstand anses som lovbestemmelsen og planbestemmelsene det dispenseres fra. Formulert på dette vis, vil altså graden av konfliktnivået som et gitt tiltak har mot bestemmelsen det dispenseres fra, avgjøre hvor god begrunnelse som må ligge til grunn. Dette kan igjen prøves at domstolene og fylkesmannen. Kommunen må også under et skjønn om dispensasjon vurdere om lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. I §1-1 er prinsippet om bærekraftig utvikling tydelig fremhevet. Det innebærer at man må vurdere konsekvensene av handlinger på lang sikt og ta hensyn til potensielle skadevirkninger i fremtiden, ikke bare fokusere på nåtiden.

Likeså er ikke første punktum i §19-2 andre ledd uttømmende for om dispensasjon kan gis, andre punktum må også være oppfylt, altså at fordelene skal være klart større enn ulempene. Lovgiver har dermed gitt kommunene et ansvar om interesseavveining. Da fordelene må være “klart større” taler det for en betraktelig overvekt av fordeler, som i denne forstand gjør adgang til dispensasjon snever. Dette må avgjøres i hver enkelt sak, ettersom lovverket ikke gir kommunene noen spesifikke føringer som kan brukes i vurderingen. Likeså er det implisitt et poeng at dispensasjon skal fordelaktig benyttes som styringsmiddel fremfor arealplanen, det skaper en effektiv prosess. Likeså peker forarbeideren på at endringer bør skje gjennom regler fra arealplan og reguleringsplan fremfor dispensasjonen, for å sikre offentlig hensyn og medvirkning. Her vil eksempelvis fordeler for samfunnet under dispensasjonsvedtaket kunne trekkes fram i vurderingen. Fordeler for en tiltakshaver om å bygge eksempelvis en hytte vil også trekkes fram, men må ikke komme allmenheten ferdsl og godtgjørelse imot. Kommunen skal i denne sammenhengen ikke legge stor vekt på personlige forhold. Det kreves betydelige grunner for at personlige forhold skal ha en betydelig innvirkning på utfallet av vurderingen. Videre må kommunene vise til hvordan de ulike vilkårene i §19-2 er vurdert og hvordan ulike moment er vektlagt mot hverandre. Igjen, begge vilkårene må være oppfylt. Rettspraksis er begrenset på dette området, men gjennom et eksempel fra lagmannsretten om dispensasjon fra §1-8, LA-2015-197645, ble det slått fast at det skal lite til før hensynene anses vesentlig tilsidesatt i strandsonen. Man må under bedømmelse i vesentlighetskriteriet vekte og se hvordan virkningen arter seg fram i tid. Om vilkårene ikke er oppfylt, skal kommunen avslå søknaden. Om vilkårene er oppfylt, kan kommunen likevel avslå. Kommunene er gitt vid fullmakt for å benytte dispensasjonsmyndigheten, som for seg ikke kan overprøves av domstolene (Holt og Winge, 2019, s. 212 - 217).

Dispensasjon i strandsonen

Som nevnt kan kommunene avslå søknader om dispensasjon. Et hensyn som alltid taler for å avslå er at kommunen ønsker å kontrollere og begrense utbygging i 100-meters beltet, hjemlet etter hensynene fra §1-8. Kommuner kan også vise til at strandsonen bygges ned bit for bit. Fra §19-2 tredje ledd er det gitt hensyn som alltid kan tildeles vekt under vurdering om dispensasjon (Holt og Winge, 2019, s. 217-218). Skal kommunen likevel foreta dispensasjon i 100-meters

beltet, for eksempel en utbyggingssøknad, vil hensynene fra §1-8 første ledd gjør seg gjeldene i vurderingen, altså hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser. Kommunen må dermed veie disse hensynene opp mot utbyggingsinteressen. Kommunen bør likeså være påpasselig ved å innvilge dispensasjon om berørte statlige eller regionale myndigheter er negativ til tiltaket, jf. §19-2 fjerde ledd. Etter forarbeidet Ot.prp. Nr. 32 (2007-08) s. 243 sagt:

«Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.»

Miljøverndepartementet har i et brev fra 11. November 1999 uttalt seg om dispensasjon i 100-meters beltet med flere samme holdepunkt som forarbeidet, hvor det er presisert at det skal mye til før dispensasjon kan gis. Spesielt nybygg, men også mindre tiltak vil mulig komme i strid med byggeforbudet. Brevet gir klare indikasjoner til kommunene om hvordan de skal opptre rundt dispensasjon i strandsonen. Dispensasjonsmulighetene fra byggeforbudet i strandsonen er nå svært begrenset på grunn av endringen i §1-8 og den mulige fratakelsen av dispensasjonsmyndighet for staten fra kommunene i henhold til §19-4. Dette har resultert i en svært restriktiv praksis for å gi dispensasjon (Pedersen, et al., 2018, s. 410-411). Strandsonen er altså forsøkt sikret gjennom lovverket og forarbeideren i høy grad. Det skal mye til at kommunene kan fatte vedtak om dispensasjon i 100-meters beltet, hensynene er veldig klare. Hvorvidt lovverkets intensjon og kommunens praktisering er juridisk harmonisert, vil ofte gi rom for spørsmål. Det kan med dette gjøres undersøkelser om kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonene, som denne oppgaven retter seg mot for fritidsboliger. Videre vil jeg vise til noen eksisterende eksempler om kritikk mot dispensasjon.

2.2 Litteraturgjennomgang - kritikk

Sentrale punkt dispensasjonspraksis er kritisert fra

Det innvilges mange dispensasjonssaker i dagens praksis

Jeg viser til statistikk som illustrerer en økning i dispensasjonssaker, da særlig i strandsonen. Det var en økning i slike saker fra 2020 – 2021 på 47%, med totalt 962 dispensasjoner gitt for nye bygninger i strandsonen for året 2021 (Statistisk sentralbåre. 2022).

Hanssen & Aaræther. (2018) la i sin bok fram at selv om det unntaksvis skal åpnes for dispensasjon, gis det langt flere dispensasjoner enn hva en må anse som unntaksvis. I LNF-områder, byggeforbudssoner langs vassdrag og strandsonen gis det ofte dispensasjoner, til tross for innstrammingen etter plan- og bygningsloven 2008. Tall fra SSBs KOSTRA undersøkelse viser at 15 100 dispensasjoner ble gitt i 2015. Ser man til strandsonen og bestemmelsen etter pbl §1-8, som videreførte og innstrammet bestemmelsen §17-2 etter pbl. 1985 for bedre planstyring, er utviklingen problematisk. KOSTRA-tall viser at det er en økning for utbygging i strandsonen basert på dispensasjon sammenlignet med planbasert utbygging fra 2016 (s. 335 - 336).

I sivilombudsmannen (2019) sin undersøkelse kom det fram at 85% av dispensasjonssøknadene var innvilget. Den ene kommunen forklart dette med at de fraråder tiltakshaver å gå videre om det tidlig avdekkes at vilkårene ikke er oppfylt, som da gjør at en rekke søknader som ville bli avslått unngås. Men for de to andre kommunene var ikke en slik tilnærming funnet. Likeså viser tallet til at kommunene tillater mye utbygging i strandsonen fremfor å revidere kommuneplanen og reguleringsplaner. Sivilombudsmannen anbefaler at arealbruken styres gjennom planer for å sikre medvirkning for flere parter, at det fastsettes en byggegrense og at dispensasjonsregelen brukes snevert som loven er ment å støtte opp under (Sivilombudsmannen. 2019 s. 11). Viken kommunerevisjon (2019) fant i sin undersøkelse flere gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomarbeidet godt nok. Kommunen bør oppdatere disse eldre reguleringsplanene for å sikre forutsigbarhet og helhetlig tilgjengelig informasjon (s. 25).

Mangelfulle vurderinger

Sivilombudsmannen (2019) sin undersøkelse fant at for 881 søknader gjennomgått var 750 var innvilget. Ved vurdering om vilkårene er oppfylt, skal behandler utføre et rettsanvendelsesskjønn, som er å utøve jus og ikke politikk. Kommunens politikere eller administrasjon kan dermed ikke legge vekt på hva de mener er sentralt. Lokalpolitiske vurderinger får først sin anvendelse dersom begge vilkårene er oppfylt og at kommunen skal

foreta en vurdering om dispensasjons skal innvilges eller ikke (Sivilombudsmannen. 2019 s. 8 – 10). Undersøkelsen avdekket flere mangelfulle vurderinger av særlig vesentlighetsvilkåret. Dispensasjonsvedtakene inneholdt ikke en vurdering om hensynene i formålsbestemmelsen ble vesentlig tilsidesatt, for de vedtak som hadde slike vurderinger, var de mangelfulle og kortfattet. Kommunene har ikke greid å identifisere hensynene bak bestemmelsen opp mot vilkåret de mener er oppfylt, det være fra LNF-formål, pbl §1-1 eller §1-8. For mange andre vedtak mente kommunene vesentlighetsvilkåret var oppfylt da området allerede var utbygd og dermed ikke ville påvirke allmenn ferdes i noe stor grad. Som undersøkelsen forklarer er det bit for bit utbygging som ofte gir store utbygde områder, slik at kommunene da må vurdere om ytterlige utbygginger vil skade hensynene i §1-8 første ledd og andre hensyn. Kommunene la i andre saker vekt på at tiltakene var små, til tross for at også små tiltak er tiltak etter loven. Mange små tiltak vil føre til store endringer over tid som da vil stride med strandsonevernet (Sivilombudsmannen. 2019 s. 12 - 14). Fra det *tredje* funnet gjaldt det mangelfulle vurderinger av fordeler og ulemper, jf. §19-2 andre ledd andre punktum. Flertall av vedtakene hadde mangelfulle vurderinger etter denne bestemmelsen. I mange vedtak manglet denne vurderingen helt, hvor kommunene likeså konstaterer med at fordelene er klart større enn ulempene. I mange vedtak blir også utbyggers egne interesse vedlagt avgjørende vekt i fordel/ulempe avveiningen. Videre viser kommunene sjelden til ulemper ved dispensasjon, og trakk av og til vesentlighetsvilkåret inn i fordel/ulempe vurderingen. Etter loven skal søknaden avses om ikke det foreligger klart større fordeler enn ulemper, kommunen må altså vise til disse. Fra loven skal også vesentlighetsvurderingen og fordel/ulempe avveiningen være to egne selvstendige vurderinger. I mange vedtak ble det heller ikke vist til noe konkrete fordeler, eller ikke begrunnelse for oppfyllelse. Sivilombudsmannen legger også til at søknader ikke skal innvilges på grunn av at ulempene er beskjedne, som har vært en del tilfeller (Sivilombudsmannen. 2019 s. 15 – 17).

Det ble funnet tilsvarende funn fra Viken Kommunerevisjon sin undersøkelse (2019). Det ble pekt på noen negative sider ved praksisen i forhold til vurderingen om fordelene er klart større enn ulempene. Etter gjennomgangen er det vist at det ikke alltid er gjort vurderinger og konkludert fordeler og ulemper opp mot samfunnsmessige forhold. I andre saker er det grunn til å tro at hensynene til tiltakshaver er gitt for stor vekt i vurderingen. Det vises til et eksempel hvor en grunneier får bygge tilbygg og dermed utnytte hytten bedre. Å gjør en hytte mer

familievennlig er etter revisjonens vurdering helt i grenseland om grunnlag for dispensasjon fra reguleringsplan. Revisjonen nevner også igjen at enkelte reguleringsplaner burde oppdateres i samsvar med dagens praksis, som reduserer antallet dispensasjoner og styrker planens funksjon (s. 26). Kommunen skal om begge disse vilkårene er oppfylt, gjøre en “kan”- vurdering om dispensasjon skal gis eller ikke, som følger av pbl §19-2 første ledd. I gjennomgåtte vedtak er det ikke gjort en klar og separat drøfting av “kan” bestemmelsen etter §19-2 første ledd. Etter at vilkårene fra andre ledd er drøftet, konkluderes vedtaket. Revisjonen viser også til at flere vedtak bruker argumentasjon om fravær av presedens, noe revisjonen mener hører inn under “kan” drøftingen, men at dette ikke understrekes som “kan” vurdering i vedtaket. Revisjonen mener kommunene må tydeliggjøre “kan” vurderingen og holde den separat fra vilkårene etter §19-2 annet ledd, som styrker rettsgrunnlaget og fjerner lokalpolitiske hensyn (s. 27).

Holth & Winge (2022) benyttet en hypotese om at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil. Det ble avdekket svakheter fra funnene. De fant at de fleste gjennomgåtte dispensasjonene er truffet uten tilstrekkelig begrunnelse, kommunene legger vekt på irrelevante hensyn. I en sak ble det vist til at kommunene la alt for mye vekt på eieren sine interesser. For ulempe/fordel avveiningen, er disse veldig generelle. Presedens tillegges mye vekt som en ulempe, men dette skal egentlig trekkes inn i “kan”-vurderingen. Vurdering av presedens skal ikke brukes for å avveie ulemper mot fordeler. I enkelte saker innvilges dispensasjon i den grunn at avslåing vil medføre usaklig forskjellsbehandling. Reelt sett fører muligens slik argumentasjon til at det innvilges flere dispensasjoner enn loven åpner opp for. For mange vedtak blir fravær av ulemper tillagt vekt, noe som er i strid med sivilombudets sin forståelse av loven. Fra intervju kommer det fram at enkelte kommuner synes behandling av dispensasjonssøknader kan være krevende. Det er ofte vanskelig å avslå søknaden, selv om vilkårene ikke er oppfylt. Mange kommuner anser dispensasjonsbestemmelsen som for streng. Det var ulik praksis i kommunene for hvor mange av søknadene som ble behandlet administrativt eller politisk. I forhold til dette ble det i intervju uttrykket en overenstemmelse at kommunene så administrasjonen som mer rustet i å håndtere dispensasjonsbestemmelsen. Politisk behandling fører ofte til en mer liberal behandling. Fra undersøkelsen ble det likevel funnet at både administrativ og politisk behandling viste de samme feilene i vurdering av dispensasjonsbestemmelsen (s. 38 – 39).

Sivilombudsmannen (2019) fant i sin undersøkelse også mangler ved kommunens “kan” vurdering. Kommunene kan gi dispensasjon og har ingen plikt til å innvilge søknaden selv om begge vilkårene er oppfylt. Dette krever en særskilt vurdering. Av alle 750 gjennomgåtte vedtak var det ingen vedtak som hadde en særskilt kan-vurdering. Kommunene gir dispensasjon om de mener vilkårene er oppfylt uten å vurdere om det faktisk er hensiktsmessig med en dispensasjon, noe loven krever. Etter funnene fra denne undersøkelsen ble kunngjort, vil kommunene i undersøkelsen legge om praksisen i tråd med ombudsmannens anbefalinger (Sivilombudsmannen. 2019 s. 21-22).

Dispensasjonspraksisen kan anses som noe liberal

Holth & Winge (2022) brukte en hypotese om at kommunene liberale dispensasjonspraksis skaper flere søknader og innvilgelser. Til tross for at vilkårene etter pbl §19-2 er veldig strenge, innvilges nesten alle dispensasjonssøknader. Det foreligger ofte manglende kontroll fra øvrige statlige myndigheter, hvilket gjør at denne liberale praksisen fortsetter. Undersøkelsen viste at flere kommuner ser det som en utfordring at det mangler oppfølging fra statsforvalter. Det kom fram at en rekke saknader som innvilges er i strid med loven. Summen av alle innvilgede søknader danner mulig en presedens for innbyggerne om at dispensasjoner innvilges med liten sannsynlighet for at den avslås. Kommunene mente de signaliserte at dispensasjoner er en snever unntaksregel fra plan, men praksisen viser det motsatte (s. 40).

Svekkelse av plangrunnlag

Fra Holth & Winge (2022) ble det avdekket at omtrent halvparten av søknadene gjaldt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. En hypotese som fulgte, var at kommunene vedtar for rigide kommuneplaner. I de fleste kommuneplaner undersøkelsen så på, var størsteparten av områdene avsatt til LNFR-områder (landbruk, natur, friluftsliv og reindrift). For områder avsatt til LNFR er det nettopp nevnte formål som i utgangspunktet er tiltatt. Det ble gjort flest dispensasjoner fra LNFR-områder og bestemmelsen om plankrav. I intervju ble det nevnt at flere kommuner ikke har foretatt en gjennomgang av arealdelen for å avsette områder til areal for

spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter pbl §11-7. For eksisterende bruk er ikke LNFR-området til hinder, men for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende. Det utløses dermed krav om dispensasjon fra LNFR-området ved endring eller oppføring. For mange av vedtakene begrunnes dispensasjon i at området ikke har LNFR kvaliteter, hvor innvilgelse ikke vil tilsidesette disse hensyn (s. 28 – 30). En annen hypotese rettet seg mot at gamle og utdaterte reguleringsplaner genererer flere dispensasjonsplaner. Det ble tatt utgangspunkt i reguleringsplaner vedtatt før dagens plan og bygningslov og funnen viste at flere dispensasjonsvedtak nettopp er begrunnet i at planen er utdatert. At planen ikke gjenspeiler dagens ønske for arealbruket (s. 33 – 34).

Fra Riksrevisjonen (2007) sin undersøkelse ble det i de 12 gjennomgåtte kommunene vist at i LNF-områder er 708 bygg godkjent hvorav 50% av disse er i strid med arealdelen. For byggeforbudet langs vann og vassdrag var det 300 godkjente bygg, hvordan 21% av disse var i strid med planen (s. 80). Det betyr altså at det enten er brukt reguleringsplan eller dispensasjon for å få godkjent 63 bygg i strandsonen som etter arealplanen (byggeforbudet) i utgangspunktet ikke skulle vært der. Det er viktig å huske på som nevnt i punkt 2.1 at byggeforbudet gjelder i lys av arealplanen, hvor det igjennom arealplanen kan fastsettes byggegrense eller utarbeides reguleringsplan for å lovlig kunne godkjenne tiltak i strandsonen etter pbl §1-8, siste utvei gjennom dispensasjon. Det er også viktig å alltid ha huske på planhierarkiet når en ser på rettsvirkningen av kommuneplaner, som nevnt i punkt 2.3. Det er derfor viktig at kommuneplanens arealdel, slik lovverket er utformet, tildeles mest vekt som styringsverktøy.

Videre i analysen blir det med tall fra KOSTRA ifra 2005 vist til at det gis flest dispensasjoner i LNF-områder og i strandsonen. Antall innvilgede søknader er for disse områdene omtrent 50% (s. 82). Gjennom intervju med fylkeskommunene og fylkesmannsembetene samt kommentarer fra spørreundersøkelse tydeliggjøres det at kommuneplanens arealdel ikke nødvendigvis er styrende for reguleringsplanene samt at det gis veldig mange dispensasjoner. En kan med det si at mye av utbyggingen som skjer, er i strid med kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen intervjuet enkelte kommuner for å gå mer i dybden. 9 av 13 kommuner sier at kommuneplanens arealdel i stor grad aksepteres som et grunnlag for kommunenes forvaltning og utbygging. Likeså sier de samme kommunene at det gis dispensasjoner og utarbeides reguleringsplaner i strid med

kommuneplanens arealdel. En av kommunene sier spesifikt at det gis for mange dispensasjoner fra alle plantyper i kommunen, sitert fra undersøkelsen slik;

”Det foregår delvis en bit for bit-utbygging i kommunen. Den enkelte sak er i seg selv ikke konfliktfylt, men det kan være vanskelig å få oversikt over de samlede konsekvensene og tendensene av utbyggingen i et lengre perspektiv. Det er for ofte mangelfull vilje til langsiktige strategier og manglende vilje til å holde seg til planene. Én av utfordringene knyttet til dispensasjoner er mulige hindringer for fremtidige utbyggingsløsninger. Dispensasjon i sentrumsnære områder kan skape problemer i forhold til at infrastruktur kan bli vanskelig å bygge ut, for eksempel kan spredt utbygging stenge for fremtidig vegtrasé.” (s. 83).

Det blir videre fra undersøkelsen sagt at direktoratet for naturforvaltning har framhevet noe de ser på som en av de viktigste utfordringer i kommunal planlegging; mange kommuner styrer utbygging gjennom kommunedelplaner, reguleringsplaner og dispensasjoner fremfor kommuneplanens arealdel. Direktoratet opplever at kommunene føler lite eierskap og forlikelse til arealdelen, noe som gjør det vanskeligere å nå de nasjonale miljømålene. Det sies også at kapasitetsproblemer skaper vansker med å drive kommunal planlegging og behandle alle enkeltsaker samt tid til å lage overordnede planer (s. 83 – 84).

Kommunene fraviker øvrige myndigheters uttalelse

Sivilombudsmannen (2019) uttalte seg om kommunene fravikelse av fagmyndigheters uttalelse. Fylkesmannen har en viktig rolle gjennom høringsuttalelser når kommunen innvilger dispensasjon i strandsonen, fremfor å gjøre tiltaket gjennom planen. Ofte fulgte ikke kommunene i undersøkelsen fylkesmannens råd om å avslå dispensasjonssøknaden. I mange tilfeller ble det gitt dispensasjon til tross for negativ uttalelse fra fylkesmannen, som heller ofte ikke ble begrunnet. Statlige og regionale myndigheter kan gjennom pbl §19-1 uttale seg før dispensasjonsvedtaket treffes. Ombudsmannen presiserer at kommunene bør angi konkrete hensyn som taler for dispensasjon om fylkesmannen har reagert negativt (Sivilombudsmannen, 2019 s. 19). I undersøkelsen ble det også funnet at kommunene ofte manglet vurdering av statlige og regionale rammer og mål, som skal tillegges vekt jf. Pbl §19-2 fjerde ledd første punktum. Det er særlig den statlige planretningslinjen for differensiert forvaltning av strandsonen

langs sjøen som har en betydning her. Disse retningslinjene utbyder pbl §1-8 og skal vektlegges i dispensasjonssøknader. Fra de undersøkte vedtakene er det veldig få som har vurdert om dispensasjonsvedtaket er i tråd med de statlige planretningslinjene (Sivilombudsmannen. 2019 s. 20).

Kritikk mot høringsnotat om lovendring

Jeg viser til høringsnotat fra kommunal- og moderniseringsdepartementet som i 2020 foreslo å endre dispensasjonsbestemmelsen. Det fremgår fra høringsnotatet at departementet ønsker å styrke det kommunale selvstyret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. s. 4). Det vises videre til at statistikk over dispensasjonsvedtak hvor det i 2018 ble innvilget 70 621 dispensasjonsvedtak. 55 719 ble innvilget i samsvar med plan, 14 672 ikke i samsvar med plan (s. 21). I et av forslagene ligger det å endre pbl §19-2 andre ledd første punktum hvor regionale og nasjonale interesser bør bli uttrykkelig nevnt her. Slik blir det lettere å vite om noe blir “vesentlig tilsidesatt”. Det nevnes at modernisering og bygningsmasse er tiltak dispensasjon kan brukes til som ikke betraktes som en nasjonal eller regional interesse. Det nevnes også at i slike tiltak skal det tilegnes vekt om område allerede er utbygd. Høringsnotatet fremmer også forslag om å styrke det kommunale selvstyret gjennom endring i pbl §19-2 andre ledd andre punktum. Framgangsmåten er å fjerne kravet i andre punktum om fordelene må vær “klart” større enn ulempene, til at fordelene bare skal vær større enn ulempene. En foreslår også å fjerne “samlet vurdering”. En slik endring vil medføre at fylkesmannen som klageinstans vil måtte legge stor vekt på det kommunale selvstyret og dermed være mer varsom i overprøving. Kommunen får et større handlingsrom (s. 22-23).

I en kommentar gjennom Rett24 sier Holth (2020) at et høringsnotat vil legge premisser for en eventuell senere lovproporsjon hvor vesentlige mangler i høringsnotatet vil kunne påvirke hvordan loven til slutt blir. I dette høringsnotatet ligger det innbakt å styrke det lokale selvstyret gjennom å gjøre de to kumulative vilkårene etter pbl §19-2 fra rettsanvendelsesskjønn til forvaltningsskjønn. Holth legger til at lokalt selvstyre allerede utøves gjennom å vedta planer, hvor en involverer langt flere parter enn en gjør i dispensasjon. Holth nevner til at forslaget til syvende og sist dreier seg om å gi mer makt til lokalpolitikere i enkeltsaker, som gjøre et lettere å

undergrave lovintensjonen om styring gjennom arealplan. Holth uttrykker at hensikten er å styrke tiltakshaver sine interesser utover hva arealplanene bygger på, nemlig generell areal- og ressursdisponering. Ved denne type endring vil en da i en dispensasjonsvurdering måtte legge vekt på helt andre hensyn. Holth stiller seg kritisk til om kommunene er faglig egnet i å gjøre en slik vurdering. Det er tvilsomt om det er ønskelig med et system hvor lokalpolitikere håndterer slike vurderinger, en risikerer mer korrupsjon og myndighetsmisbruk. Et forslag om å begrense regjeringens kontroll over kommunens arealforvaltning kan være veldig uheldig (Holth. 2020). Norsk Kommunal Forening sier mot høringsnotata fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det er mer hensiktsmessig å øke kunnskap om bruk av planer som verktøy. Å øke adgangen til å gi enkeltdispensasjoner kan undergrave planene. Det er særlig forslaget om å oppheve pbl §19-2 fjerde ledd “om statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen” som er problematisk. For alle de folkevalgte etter kommunevalg som skal vedta og behandle planer må stole på at vedtatte planer ikke undergraves av enkeltdispensasjoner som bryter med helheten (Norsk Kommunalteknisk Forening. 2020).

Oppsummering av kritikk mot dispensasjon

Basert på den juridiske gjennomgåingen er dispensasjon en snever unntaksregel, men som gir et fleksibelt verktøy i å håndtere kompleksitet. Dispensasjon gis om de to vilkårene etter pbl §19-2 er oppfylt. Likeså kan kommunen gi eller ikke, til tross for at vilkårene er oppfylt. Vurderingen er flersidig. Det er særlig i strandsonen at dispensasjon kan bli problematisk, da med tanke på at statlige og regionale myndigheter har fastsatt planretningslinjer for å bevare strandsonen. Dette for å påse en mer gjennomtenkt forvaltning. Dispensasjon er i den forstand et verktøy om ofte kan vanskeliggjøre disse målene om bevaring av strandsonen. Gjerne på grunn av at man har mulighet til å fragå plan. En mister fort oversikten over alle enkelttilfeller som finner sted, hvor summer kan blir betydelig. Det er trygt å anslå at enkelte kommuner utøver bedre dispensasjonspraksis enn andre, hvor noen kommuner gjerne utøver dispensasjon på et mer lempelig vis enn hva loven egentlig tilsier. Kritikken gjennomgått om dispensasjon vil være sentral i denne oppgaven og gi et grunnlag for hva problemstillingen skal prøve å avdekke.

Videre vil jeg vise til planhierarkiet i Norge som vil være viktig å forstå når en tematiserer dispensasjon som fravikelsesverktøy fra plan.

2.3 Litteraturgjennomgang – plansystemet i Norge

2.3.1 Planlegging og offentlig styring - generelt

Planlegging er en form for offentlig styring som involverer ulike offentlige aktører og virkemidler med sikte på å påvirke folks atferd. Denne styringen utføres både politisk og administrativt, der politikere vedtar planer som deretter implementeres av administrasjonen i samsvar med overordnede politiske mål, forskrifter og retningslinjer. Hanssen & Aaræther, 2018 bruker begrepet "politisk rasjonalitet" for å beskrive denne tilnærmingen, der de styrende har tydelige mål for en ønsket fremtid og har tillit til at deres program vil føre til disse målene. I plan- og bygningsloven er det fastsatt rammer og myndighet til ulike aktører for å styre utviklingen i ønsket retning i et komplekst samfunn av offentlige og private interessenter. På det politiske nivået er kommunene de øverste beslutningstakerne og planlegger omgivelsene og næringsaktørers virksomhet gjennom samfunns- og arealmessige mål som uttrykkes gjennom vedtatte planer (Hanssen & Aaræther, 2018, s. 26-28).

2.3.2 Planhierarki på tre nivåer

Planlegging på statelig nivå

Fra Aarsæther et al., 2018 sies det at stortinget har ansvaret for å vedta lovverk som regionale og kommunale organer bruker i sin planlegging. Regjeringen og departementene har ansvaret for å implementere Stortingets vedtak. Staten har ansvaret for hele landet og opererer i rollen som både lovforvalter og aktiv deltaker. Staten planlegger ut fra ulike roller, hvor den øverste rollen er sektorplanlegging. Staten er organisert funksjonelt gjennom fagdepartementer som dekker ulike fagområder. Sektorplanlegging er ikke regulert av plan- og bygningsloven, men av andre lover som naturmangfoldsloven, som påvirker flere sektorer på hierarkisk nivå. Videre er staten en makroøkonomisk planaktør som driver planlegging gjennom finansdepartementet. Den følger opp overordnede politiske mål, og planleggingen har en tverrterritoriell tilnærming. Staten er

også en territorial planaktør som kan etablere fylkesinndelinger og vedta store prosjekter. Utvikling av jernbaner, styrking av næringsregioner og påvirkning av flyttemønster knyttet til utvikling er eksempler på denne typen planlegging. Staten har også rollen som planlovgiver og forvalter av planloven. Ansvar for planlegging er desentralisert, og gjennom plan- og bygningsloven er det kommuner og fylkeskommuner som har ansvaret. Staten kan imidlertid utforme nasjonale forventninger og dermed påvirke innholdet i regionale og lokale planer. Den kan også utarbeide statlige planretningslinjer, fremme innsigelser gjennom statlige sektorer og vurdere kommuners planer ut fra sektorperspektiv (s. 109-115).

Regionalt planleggingsnivå

For regional planlegging er bestemmelsene i plan- og bygningsloven, spesielt kapittel to om plandel, sentrale. Ifølge §3-4 i loven skal regional planlegging bidra til helhetlig samfunnsutvikling gjennom samordning og koordinering. På det regionale nivået samarbeider kommuner og staten for å løse regionale og lokale behov. Hvert fjerde år utarbeides en regional planstrategi som skal være i samsvar med nasjonale forventninger fra regjeringen. I samsvar med §7-1 i loven skal den regionale planstrategien beskrive langsiktige utviklingsmuligheter og regionale utfordringer. Strategien skal også fastsette hvilken type plan som skal utarbeides, enten en regional plan (kapittel 8 i loven), en interkommunal plan (kapittel 9 i loven) eller en statlig regional plan, alt etter behov. Det regionale nivået involverer flere aktører og interesser (Aarsæther et al., 2018, s. 87-92 og 94).

Planlegging på kommunalt nivå

Aarsæther *et al.* 2018. sier at kommunal planlegging innebærer flere komponenter. På det overordnede kommunale nivået finner vi valget av det nye kommunestyret, som skjer hvert fjerde år. Kommunestyret har beslutningsmyndighet, og selv om de prinsipielt ikke er en del av plansystemet, legger de føringer for retningen planarbeidet skal ta. Et år etter valget vedtas en kommunal planstrategi i samsvar med plan- og bygningsloven §10-1. Her integreres politikk i planleggingsprosessen. Plan- og bygningsloven gir mulighet for politisk engasjement på dette stadiet, noe som er viktig for påvirkningen av langsiktig utvikling. Målene som de folkevalgte

definerer vil variere, noen vil fokusere på å løse konflikter, andre vil ha større vekt på miljø- og klimaaspekter, mens noen kan ønske å legge vekt på næringsutvikling, som i sin tur kan ha negative miljøkonsekvenser. De folkevalgte vinner gjerne stemmer ved å inngå kompromiss, eller love handlinger. God informasjonsflyt er viktig i dette stadiet for å sikre bærekraftig planlegging. Staten har også påvirkning på dette nivå gjennom sine nasjonale forventninger i forkant av hver kommunevalgperiode. Ved siden av dette skal også lovens pbl sin formålsparagraf §1-1 hensyntas i beslutningene, som viser veldig tydelig dit hen at bærekraftig utvikling skal trekkes inn i grunnlaget. Dette til tross for at det kan vanskeliggjør for enkelte politiske flertallsmål (s. 44 – 48).

Under dette leddet igjen utarbeides det en *kommuneplanens samfunnsdel*, som drøfter videre på planstrategien gjennom arealbruk og kommunens økonomi. Kommuneplanens samfunnsdel blir oppfulgt av en *økonomiplan* og en *arealdel*. Kommuneplanens arealdel skal vise sammenheng mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. En vedtatt arealplan er juridisk bindende og viser arealbruket for hele kommunen. Under utarbeiding av kommunal planstrategi skal styret også foreta en vurdering om arealdelen og tilhørende planer skal revideres. Arealplanen er bygget opp av arealkategorier som angir bruk for områdene. Kommunen kan også benytte hensynsoner for områder hvor dette er nødvendig. Kommunen kan for eksempel benytte arealkategorien; landbruks-, natur- og friluftsområder og reindrift (LNFR) på områder hvor det ikke ønskes bebyggelse, slik at kommunen kan sikre eksempelvis natur og jordvern.

Kommuneplanens arealdel blir utgangspunkt for kommunens *områdereguleringsplaner* og *detaljreguleringsplaner*. Områdereguleringsplaner brukes av kommunene for områder med behov for detaljerte avklaringer av arealet. Detaljreguleringsplaner legger til rette for konkrete bygg- og anleggstiltak, gjerne utarbeidet av en privat eller offentlig forslagsstiller.

Reguleringsplanene utfyller, men kan ikke være i strid med kommuneplanen. Det er viktig etter plan- og bygningsloven at planene nedover i systemet er i samsvar med den overordnende kommunale arealplanen. Men det er ikke alltid at hva som skjer på bakken korrelerer direkte med hva som planlegges på det overordnede nivået. Loven åpner eksempelvis opp for dispensasjon fra planen og enkelte kommuner kan tillatte tiltak som i all forstand motgår arealplanene (Aarsæther *et al.* 2018. s. 69 – 74 og 46).

2.3.3 Samordnet og helhetlig planlegging

Klimaomstilling og klimatilpasning er erkjent og vektlagt i Plan- og bygningsloven 2008. Ideen om helhetlig planlegging er også fremstilt, med bakgrunn i at arealendringer hver for seg gjerne gir små virkninger, men i sum kan svekke naturmangfold og true naturtyper (Hanssen & Aaræther, 2018, s. 31-32). Ser vi til pbl §3-1 kan vi i første ledd bokstav a se en utredning av samfunnsoppgaver og mål som planene skal ivareta. Ser vi på ledd to slås det fast at;

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

En forholdsvis bred bestemmelse som setter krav til helhetlig planlegging gjennom at planleggingen omfatter offentlig og privat, samt berører statlig til lokale sektorer. Videre er det også snakk om samordning, som i denne forstand vertikalt samordner de ulike sekvensene i planhierarkiet. Det gis nasjonale forventinger for planlegging med konkrete overordnede mål som planleggingen ned i hierarkiet skal realisere. Men hvorvidt kommunen har evne til å gjennomføre en helhetlig planlegging vil variere. Små kommuner vil i stor grad besitte mindre evne for helhetlig planlegging enn større kommuner (Hanssen & Aaræther, 2018, s. 72-73). Fra Hanssen & Aaræther, 2018, ble det gjennomført en studie hvor en representant fra fylkesmannsembete i korte trekk utalte seg om at mange kommuner ikke har oppdaterte overordnede planverk. Dette medfører svekket kopling mellom overordnede planer og kommunedelplaner og temaplaner. Om overordnede politiske målsetninger og prioriteringer mangler, vil ikke alle temaplaner være av like stor betydning (s. 195-196). En ulik evne enkelte kommuner har med å planlegge helhetlig vil trolig føre til en mer segregert planprosess, hvor den samordnede planleggingen svekkes og fører til skjev kompetansefordeling når vedtak treffes. Denne tanken vil jeg ta med senere i oppgaven for å belyse overordnet tema.

2.3.4 Planlegging og miljøhensyn på nasjonalt nivå

Helhetlig planlegging omfatter planer som vedtas på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Nasjonale og regionale retningslinjer og forventninger skal tas i betraktning i lokale planer. I henhold til Plan- og bygningsloven §6-1 utarbeides nasjonale forventninger hvert fjerde år for å

veilede regional og kommunal planlegging. Dette bidrar til en forutsigbar arealpolitikk og sikrer at nasjonale verdier reflekteres på lavere planleggingsnivåer. Kommunene har en viss fleksibilitet i implementeringen av disse forventningene, men de risikerer innsigelser fra sektormyndigheter dersom de ikke følges tilstrekkelig. I henhold til Plan- og bygningsloven §6-2 kan nasjonale forventninger også spesifiseres, enten på nasjonalt nivå eller for bestemte områder. Statlige planretningslinjer er ikke rettslig bindende, men skal legges til grunn for kommunens myndighetsutøvelse. Manglende etterlevelse av retningslinjene kan også utløse innsigelser mot kommunale planer (Holt og Winge, 2019, s. 89-91).

For denne oppgavens del er den ene vedtatte statlige planretningslinjen *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* relevant. Denne planretningslinjen skal sikre 100-beltet for en bærekraftig utvikling, som er i tråd med FNs bærekraftsmål. Retningslinjen gjelder for strandsonen, da landarealene i denne sonen. Det er med disse foretatt en geografisk differensiering for ulike soner som står i sammenheng med utbyggingspresset som oppleves på stedene. Sone 1 er kystkommunene i Oslofjorden. Sone 2 er andre områder der presset på arealene er stort. Sone 3 for områder med mindre press på arealene. Kommuneplanens arealdel skal vektlegge disse ulikt ut ifra lokale forskjeller eller funn av verneverdier. Det skal legges sterkere hensyn for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i sone 1 og henholdsvis sone 2. Denne planretningslinjen gir kommunene ansvar om å ilegge retningslinjen til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Fylkeskommunene har ansvar for å implementere planretningslinjene på regionalt nivå, mens Statsforvalteren for et fylke skal ta dem i betraktning ved behandling av dispensasjonssøknader angående medvirkning. Planretningslinjen gjør seg også gjeldene i andre lover enn plan- og bygningsloven (Regjeringen, 2021). På denne måten trenger nasjonale interesser ned gjennom planhierarkiet fra et nasjonalt nivå og gjør sitt utspring på et mer lokalt nivå. Hvordan eller hvorvidt retningslinjen endres ettersom den passerer ned gjennom de ulike plannivåene, er et element i denne oppgaven.

2.3.5 Statsforvalteren

Statsforvalteren, som før het fylkesmannen, er en utstrakt hånd fra departementene. Derfor besitter statsforvalteren bred kunnskap over overordnede samfunnsområder samt lokal kunnskap.

En av statsforvalteren sine viktigste oppgaver er å kontrollere og påse kommunenes myndighetsutøvelse samt være klageinstans for tilhørende vedtak. Statsforvalteren fungerer også som samordningsmyndighet for staten, dette gjøres ved å samordne statelig virksomhet ned mot kommunene på det lokale nivået. Statsforvalteren skal ivareta og formidle informasjon fra sentrale myndigheter rundt til kommune (Statsforvalteren, 2023).

2.3.6 Kommune som samfunn og politisk institusjon

Kommunen kan sees igjennom et samfunnsperspektiv at de har et territorium samt en institusjon. Dette gjør seg særlig gjeldene etter plan- og bygningsloven 2008 når kommunene skal utforme en planstrategi. Planstrategien skal stimulere til å tenke tenkefremtidsrettet, politisk og prinsipielt. Men en kommune som et territorium og institusjon vil kreve flere ulike kunnskaper. Det er fordi en må forstå samfunnsendringer, miljøfaglig prinsipper, næring, økonomi, kultur og dagens situasjon. Det er store krav til den øverste instans, de folkevalgte, som skal ta del i planleggingen for samfunnet innad de kommunale grensene. Likeså vil de ikke alltid besitte den nødvendige kunnskapen som gjerne vises på kart, men mer hvordan kommunens lokale tjenesteyting er for innbyggerne samt styrt av visjoner og verdier. Denne visjonsdrevne tjenesteytingen kommer gjerne til syne gjennom kommunens *institusjonelle* virke for samfunnet (Aarsæther *et al.* 2018. s. 49 - 50).

Aarsæther *et al.* 2018 sier videre at kommunen har også et *territorielt* virke ved at kommunen legger rammer for den fremtidsrettede planleggingen for private borgere og bedrifter innad kommunen – territorielt fellesskap. Kommunestyret er folkevalgt og gjenspeiler til en god grad hva velgerne ønsker i en kommuneplan og for kommunens intensjonelle virke for tjenesteyting. Kommunestyrets sitt flertall vil til syvende og sist avgjøre kommunens retning og prioritering med de folkevalgte som styrer. Et noe demokratisk system. Likeså kan det fattes vedtak i kommunestyret som ikke alltid er basert på en langsiktig vurdering eller som gjenspeiler hva som er best for samfunnet. Et kommunestyre kan ikke alltid anses som direkte plantenkende, til tross for at de folkevalgte er samfunnsengasjerte og ønsker kommunen de beste løsningene. Plan- og bygningsloven 2008 vil forsøke å binde sammen enkeltsaker med den langsiktige planleggingen for kommunesamfunnet. Enkeltsaker bør i all hovedsak drøftes opp mot den samlede og

ønskelige fremtidstilstanden i et planperspektiv, som sikrer god helhetlig territoriell planlegging (s. 51 - 53).

Strandsonen er beskyttet av plan- og bygningsloven §1-8. Kommunen har myndighet til å utarbeide planer som berører strandsonen eller fatte individuelle beslutninger og dispensasjoner i henhold til plan- og bygningsloven §19-2. En dispensasjon fra pbl §1-8 innebærer ikke bare en opphevelse av det generelle byggeforbudet i strandsonen, men ofte også av arealformål/LNF-område, kommunale formålsbestemmelser eller reguleringsplan for området. Kommunestyret har ansvar for å utøve sin institusjonelle styring over kommunen og fremme sine verdier og visjoner. Et dispensasjonsvedtak kan, som nevnt tidligere, bli behandlet av kommunestyret.

Kommunestyret er valgt av folket og forsøker i stor grad å gjenspeile lokale ønsker og behov, noe som kan påvirke vedtaket. Som nevnt tidligere, er imidlertid ikke alltid individuelle beslutninger forenlige med en langsiktig planlegging. Hvis slike beslutninger godkjennes av et kommunestyre som ikke alltid tenker langsiktig, kan dette føre til at flere individuelle beslutninger blir godkjent, som ikke er i samsvar med intensjonene i plan- og bygningsloven fra 2008. Dispensasjonsvedtak er et eksempel på slike beslutninger.

Kapittel 3 Metode

3.1 Fremgangsmåten

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt hvordan kommunene håndterer dispensasjoner for fritidsbebyggelse i strandsonen. På grunn av den brede problemstillingen har jeg utforsket flere underproblemstillinger, inkludert kommunenes skjønnsutøvelse i dispensasjonspraksis og effekten av dette. Jeg har anvendt en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder for å samle inngående data om forholdet mellom natur- og allmenne interesser og fritidsbebyggelse. Utvalget av kommuner har blitt nøye valgt for å sikre relevans for problemstillingen.

3.2 Casestudium

Når en foretar et valg å studere noe i denne forstand, kalles det å gjøre et *casestudium*.

Utstrekningen av caset, altså hva det er og hvor stort det er, kan i stor grad bestemmes selv ut ifra hva som er hensiktsmessig. Ved bruk av casestudium henter en inn mye informasjon fra caset

under en gitt periode via datainnsamlingsmetoder som for eksempel kvalitative og kvantitative metoder. Casene studeres i en setting og benyttes for å belyse et fenomen. En kan benytte en enkelt- og/eller flercasestudie samt en eller flere analyseenheter og kombinere disse til ønsket design (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 89 – 92).

Denne oppgaven tar for seg to caser; Kristiansand som hovedcase og Egersund kommune som en supplerende case, altså benyttes en flercasestudie. Jeg skriver under avgrensinger om hvorfor Egersund undersøkes i mindre grad enn Kristiansand. Å utvelge caser gjør at jeg får avgrenset, samt gi oppgaven bredde og litt flere nyanser enn jeg ville fått fra kun en kommune. En supplerende case vil kunne understreke poeng som fremkommer fra hovedcase. Kristiansand kommune blir undersøkt gjennom en metodetriangulering. Me dette menes at jeg benytter flere analyseenheter. Altså at jeg innhenter data gjennom intervju fra flere saksbehandlere og data fra flere dokument i Kristiansand kommune. I tillegg innhenter jeg kvalitativ data gjennom intervju fra Statsforvalterne i Rogaland og Agder, som blir to egne caser med en analyseenhet per case. Slik kan jeg studere problemstillingen fra flere hold og få fram ulike perspektiv innad kommunen (saksbehandlere) samt fra eksterne øyne (Statsforvaltere). Dette gir et godt bilde av hvordan dispensasjonspraksis faktisk gjennomføres. Videre vil jeg beskrive hvorfor jeg velger ut Kristiansand og Egersund som caser.

3.3 Utvalget av kommuner

Etter siste kommunereform finnes det i skrivende stund 356 kommuner i Norge (SSB. 2021). Blant så mange kommuner vil det potensielle omfanget blir alt for stort for denne masteroppgaven og den gitte tiden for gjennomføring. Derfor er det gjort et utvalg på to kommuner; Kristiansand og Egersund kommune. Overordnet for utvalg har jeg benytte statlige planretningslinjer for differensiert planlegging av strandsonen i planlegging (Regjeringen. 2021), som utgangspunkt for å finne relevante kommuner knyttet til problemstillingen. Under punkt fire i disse planretningslinjene er det listet opp tre soner som deler inn kysten i Norge etter hvor stor utbyggingspress det er i strandsonen, hvor graden av vern mot utbygging skal øker proporsjonalt med den anslåtte graden av utbyggingspress. Videre vil jeg rede ut om sone 1 og sone 2 samt hvordan disse bidro til valg av kommuner;

Sone 1 er kystkommunene i Oslofjorden, her er det stort press hvor punkt 8.1 presiserer at byggeforbudet skal praktiseres strengt i planlegging, dispensasjoner skal unngås. Etter punkt 8.2

skal bolig, sentrum og næringsformål prioriteres fremfor fritidsbebyggelse. Punkt 8.5 presiserer at ved planlegging av nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende skal en være svært restriktiv, gjerne gjennom bestemmelser av kommuneplan.

For sone 2 gjelder denne kysten i Agder og deler av kysten i Rogaland og opp mot Trøndelag, her anses presset på arealer som stort. Byggeforsbudet skal også her praktiseres strengt, med samme ordlyd som sone 1 punkt 8.1, men hvor dispensasjon skal unngås i sentrale områder hvor presset allerede er stort. Etter punkt 9.2 skal ny utbygging vike for natur- og kulturmiljø, friluftsliv og allmenne interesser. Det bør være restriktive holdninger mot nye fritidsboliger eller utvidelse av eksisterende i områder med press, som også her bør reguleres gjennom bestemmelser fra kommuneplan. Også her bør bolig, sentrum og næringsformål gå foran fritidsboliger. Når det kommer til oppføring av naust, brygger og sjøanlegg, bør disse veies opp mot allmenne interesser, altså at tilgjengelighet ivaretas, eksempelvis gjennom kyststi, friluftsområde eller badeplasser. Fra punkt 9.4 bør utvidelse av eksisterende bygninger skje bort fra sjøen. Punkt 9.5 presiserer at terrenginngrep skal unngås om det på arealer går ut over friluftsliv, kulturmiljø og allmenne interesser. Allmenhetens tilgang til sjøen samt forbedret landskapsituasjon skal alltid vektlegges.

Gjennom disse planretningslinjene er det gitt øvrige rammer til kommunene om hvordan tiltak i strandsonen skal behandles. Flere kommuner som ligger i sone 1 og utbyggingsmulighetene for fritidsboliger kan, vertfall fra mitt skjønn, være å anse som mettet til en stor grad. Særlig når vi ser på ordlyden fra planretningslinjene at byggeforsbudet **skal** praktiseres strengt og at dispensasjon **skal** unngås. Ser vi over til sone 2, er det med andre ord åpnet for mer plass til fritidsboliger. Byggeforsbudet **skal** fremdeles praktiseres strengt, men bruken av dispensasjon skal kun unngås på steder med **allerede** stort press, altså at kommunene får en litt videre ramme for å gi dispensasjon på steder med mindre press, som må fremgå etter en konkret vurdering. Likeså det er på områder med mindre byggepress at strandsonen er mer ivaretatt og at behovet for et strengt vern er viktig for å unngå fremtidig nedbygging. Det er altså på slike områder at god kommunal planlegging gjør seg viktig. Overdådig bruk av dispensasjon kan potensielt tilsidesette eventuelle kommuneplaner og allmenne/friluftsrattede formål. Det er i denne sonen at kommunenes bruk av dispensasjon og dynamikken mellom strandsonevern og bygginginteresser viser seg særlig godt. For problemstillingens del vil kommuner i sone 2 gi oppgaven god og

relevant innsikt. Kommunene oppgaven skal ta for seg ligger begge innenfor sone 2; Kristiansand kommune i Agder og Egersund kommune i Rogaland.

Kristiansand kommune er den sjette mest folkerike kommunen i Norge. Egersund er den nittende minst befolkningsrike kommunen i Norge (SSB. 2021). Likeså er utbyggingspresset for fritidsboliger veldig høyt i begge kommuner, som nevnt i statlige planretningslinjer, da begge kommunene ligger i sone 2. Begge kommuner har derfor ut ifra soneinndelingen og betydningen av dette noe rom for eventuelt videre utbygging av fritidsboliger, men er også mettet flere steder, da spesielt i strandsonen. Jeg viser også til en artikkel skrevet av Norsk Hyttelag hvor det vises til at Kristiansand kommune er den kommunen som i 2021 hadde flest hytter i strandsonen, totalt 2549 hytter (Norsk hyttelag. 2022). Med flest fritidsboliger i strandsonen vil der oppstå mange tvister mellom utbygging og strandsonevern. Å velge ut Kristiansand kommune gir god mulighet for å finne aktuell data om spesielt fritidsboliger, noe oppgaven. Da kan jeg se hvordan dette står i stilling til vern gjennom adgang for dispensasjon. I punkt 4.1 vil jeg rede ut om dokumenter knyttet til disse kommunene; kommuneplanens arealdel/regionplaner. Også dispensasjonsvedtak som berører tiltak i strandsonen fra 2019 til i dag.

3.4 Valg av kvalitativ og kvantitativ forskning

Kvalitativ og kvantitativ metode skiller seg og er beslektet til ordene; kvalitet og kvantitet. Ved kvalitativ forskning benytter en flere metoder for å få innblikk i menneskelig innsikt. For eksempel gir dialog med mennesker innblikk i hva som ligger bak en handling, altså en *meningsdimensjon*. Kvantitativ metode alene er ofte ikke nok når det kommer til å skaffe innsikt i meninger bak menneskelige handlinger (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 416 - 417). Kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ er også mulig og kalles for *metodetriangulering*. En kan gjennom denne metoden se et fenomen fra flere perspektiv. Dette gir smalet en dypere forståelse av fenomenet. En kan også la kvalitativ tilnærming fylle ut tomrommene som en kvantitativ tilnærming ikke fanger opp (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 421).

For denne oppgavens del vil en metodetriangulering være hensiktsmessig, altså å benytte både en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming, da disse kombinert gir nok innsikt for å besvare problemstillingen og underproblemstillingene tilfreds. Oppgaven retter seg mot

dispensasjonspraksis og hvordan kommuner vektet byggeinteresser for fritidsboliger opp mot strandsonesvern, implisitt hvor lett de tar på strandsonesvern og om fritidsboliger vurderes annerledes enn andre saker - skjønnsutøvelse. I og med at det enten er kommunale saksbehandlere eller den politiske administrasjon som gjør disse vurderingene, er det til syvende og sist mennesker som styrer arealbruken gjennom lovverk og skjønn. En kvalitativ metodisk tilnærming vil i høyest mulig grad gi innsikt i meningen bak handlingene, som kan bidra til å besvare delproblemstilling 1 og 2. Det er også benyttet en kvantitativ tilnærming hvor det redes ut om dispensasjonsvedtak som er fattet i kommunene. På den måten får jeg innenfor et gitt tidsspenn tall på eksempelvis hvor mange dispensasjonssaker som er innvilget, hvilket arealformål det dispenseres mest fra og endring i fotavtrykk. Med andre ord får jeg mulighet til å benytte tall på dispensasjonspraksisen og skape oversikt over nyanser. Dette vil styrke det kvalitative grunnlaget.

3.5 - Rekruttering av informanter

Ved kvalitative undersøkelser ønsker en å få best mulig innsikt i et fenomen. En må derfor benytte *strategisk utvelgelse*. En må først identifisere målgruppen for deretter å velge ut personer fra denne målgruppen. Utvalget av målgruppen vil variere, men essensen med utvalget i kvalitative undersøkelser er ikke nødvendigvis *representativitet*, men *hensiktsmessighet*. En benytter gjerne et utvalg av *typiske tilfeller*, altså en gruppe med en bestemt egenskapsprofil for et formål å undersøke. En kan også benytte *kritiske tilfeller*, et utvalg til å illustrere poeng, hvor derfor for eksempel noe observeres av noen på et sted, vil det kunne observeres av noen andre på samme sted. Et slikt utvalg kan også virke som et *bekreftende/avkreftende utvalg*. For å finne utvalg kan en gjerne benytte *snøballmetoden*, hvor forskeren forhører seg med personer som vet nok om det aktuelle temaet eller kjenner informanter som gjør seg relevant (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 110 - 112).

For at det kvalitative forskningsdesignet skal innhente relevant data for problemstillingen, har jeg identifisert saksbehandlere fra utvalgte casestudier (kommuner) til å i best mulig grad gi innsikten oppgaven søker. Saksbehandlere under en gitt kommunal avdeling er de typiske tilfellene som besitter kunnskap om dispensasjonsvedtak, da dispensasjonsvedtak går igjennom

dem først. Dette ettersom de ofte er delegert myndighet til å fatte slike vedtak. Saksbehandlere er derfor det utvalget med mest hensiktsmessighet for oppgavens problemstilling. For å finne og rekruttere de rette saksbehandlerne som behandler dispensasjonsvedtak har jeg benyttet snøballmetoden, hvor jeg har ringt inn til kommunenes sentralbord og blitt satt over til avdeling som behandler dispensasjon. Jeg har også forhørt meg med rekrutterte informanter om andre personer innad kommunene som behandler dispensasjonsvedtak. På den måter forsikrer jeg meg om at utvalget jeg tar inn til intervju er hensiktsmessig og faller inn under kriteriet som et typisk tilfelle, altså noen med faglig kompetanse, erfaring og legitim myndighetsutøvelse for å godkjenne dispensasjonsvedtak i strandsonen. Jeg har også benyttet et utvalg med Statsforvalter i metoden. Statsforvalterens rolle overfor kommunene, planretningslinjene og dispensasjonspraksis er nevnt i punkt 2.3.5. Statsforvalter er strategisk utvalgt ut ifra hvilket kommunefylke de råder over. Casene i oppgaven er fra Rogaland og Agder fylke, hvilket gjør at jeg velger Statsforvalterne i disse fylkene. Statsforvalterne skal påse kommunale vedtak, gi høringsuttalelser/klage og være særlig nøye med vedtak som angår strandsonen. For oppgavens del vil Statsforvalterne fungere som et kritisk tilfelle, altså kunne illustrere poeng og bekrefte/avkrefte moment som kommer fram fra saksbehandlere i kommunene.

3.6 Intervju og intervjuguide

Et intervju er en godt egnet metode for å innhente kvalitativ data på, hvor en gir informanter mer frihet til å gi svar enn ved et spørreskjema. En kan da benytte ustrukturert, semistrukturert eller strukturert intervjuguide for å bestemme hvor mye frihet det skal være til å stille oppfølgingsspørsmål eller trekke inn moment under intervjuet. Hvor strukturert intervjuet er, gir ofte begrensinger til hvor fri forskeren kan være. Spørsmålene i kvalitative intervjuer er ofte åpne uansett hvor strukturert intervjuet er, som gjør at informanten kan gi mer utfyllende svar enn ved skjemautfylling. Den mest brukte metoden for å strukturere intervjuer er semistrukturerte intervjuer. Dette oppnår en ved å benytte en intervjuguide; en liste med tema og spørsmål som skal gjennomgås. Disse spørsmålene springer fra og er koblet til hvilken problemstilling undersøkelsen skal besvare. Intervjuguiden viser en noe fast struktur, men gir forskeren fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål eller endre på rekkefølge ved behov om nye tema kommer fram (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 144 - 146).

Da store deler av metoden denne oppgaven er kvalitativt, har intervjuer vært et sentralt element i å innhente data. Ser vi til delproblemstilling en og to, vil innsikt fra et strategisk utvalg informanter være en viktig del i å besvare delproblemstillingene. Jeg har benyttet et semistrukturert intervju med en intervjuguide hvor jeg i høyest mulig grad forsøker å stille åpne spørsmål som leder til svar mot problemstillingen. Jeg intervjuet to saksbehandlere fra Kristiansand kommune og en fra Egersund kommune. Jeg intervjuet også en representant fra Statsforvalter i Rogaland fylke og en representant fra Agder Statsforvalter. Intervjuene varte fra en halv til en time. Jeg viser til intervjuguide som ligger i oppgavens vedlegg. Jeg hadde en egen intervjuguide for saksbehandlere, den var tilpasset hvilken kommune de var fra og en annen intervjuguide tilpasset statsforvalterne. Jeg fikk utfyllende svar på de fleste spørsmål fra både saksbehandlere og statsforvaltere. Ettersom denne masteren ble skrevet i Ås og utvalget for intervju befant seg et godt geografisk stykke unna, ble intervju holdt over Microsoft Teams. Der brukte jeg også den innebyggende opptaksfunksjonen samt transkriberingsfunksjon. Jeg gikk senere igjennom transkripsjonen og rettet denne.

3.7 Dokumentstudier

I metodedelen er det også benyttet dokumentanalyser av dispensasjonsvedtak, gjort gjennom både kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Dispensasjonsvedtak som allerede er fattet vil i stor grad kunne belyse oppgaven med data og gir opphav for sammenligning mellom data fra intervju med saksbehandlere og dispensasjonspraksisen som allerede er utøvet. På den måten kan jeg finne moment som går igjen, mønstre eller mulig praksis som brukes av kommunene. Det finnes en rekke årlige dispensasjonsvedtak i hver kommune, men ettersom oppgaven retter seg mot fritidsboliger, faller det totale antallet dispensasjonsvedtak, som er overkommelig å analysere kvalitativt.

Jeg analyserer også kommuneplaner for Kristiansand og Egersund kommune. Fra delproblemstilling 3 ønsker jeg å se på hvordan kommuneplanen legger til rette for allmenne- og miljøhensyn for strandsonen. Dette for å kunne sammenligne med dispensasjonspraksisen som utøves for å se om disse hensynene blir tilsidesatt eller ivaretatt, eventuelt i hvilken grad. Dette gjøres også med bakgrunn i punkt 2.2 hvor det er ønskelig fra sivilombudsmannen at utbygging

skjer gjennom arealplaner, for å se om dette er ivaretatt gjennom casene oppgaven bygger på, som blir et viktig moment i å besvare denne delproblemstillingen.

Hva

Videre har jeg systematisk gått igjennom dispensasjonsvedtak gjort på kommuneplanen for Søgne 2019 – 2030 fra planen ble vedtatt til i dag. Jeg vil først lage en systematisk oversikt med viktige moment som dato for vedtakelse, referansenummer, om vedtaket ble godkjent eller ikke og hvem som behandlet vedtaket. Ved siden av denne fremvisningen lager jeg et dokument om konfliktnivå med naturmangfoldloven §8-12, vedtakets art og argumentasjonene for dispensasjonens godkjenning eller avslag, basert på de to kumulative vilkårene fra pbl §19-2. På den måten får jeg en så oversiktlig fremvisning som mulig av mye informasjon, samt at jeg får materiell orden i flere vedtak som ofte er skrevet ulikt, men hvor framgangsmåten er det samme. Jeg fant ikke noen dispensasjonsvedtak gjort på Kristiansand Kommunes arealplan for 2011 – 2022, den ute forblir da i denne analysen. Som tidligere nevnt ser jeg heller ikke på kommuneplanens arealdel for Songdalen og da følgelig ikke dispensasjonsvedtakene da det ikke finnes dispensasjoner fra pbl §1-8.

Hvordan

Alle dispensasjonsvedtak er åpne i Kristiansand kommune gjennom kommunens egne elektroniske verktøy, Gisline WebPlan, som man blir videreført til ved å trykke inn på gjeldene planer (Kristiansand Kommune. 2022). Her vil alle dispensasjonsvedtak ligge fra planens vedtatte dato til i dag. Gisline WebPlan samler alle dispensasjonsvedtak, det er ikke mulig å filtrere, jeg har derfor gått gjennom vedtakene manuelt og gjort et utvalg ved å trekke ut kun de vedtak med dispensasjon fra plan- og bygningsloven §1-8, altså dispensasjon fra 100-meters beltet, da det er disse som er relevant for oppgaven og problemstillingen.

Hvorfor

Gjennom denne framstillingen ønsker jeg å få fram nyanser i dispensasjonspraksisen, hvordan bestemmelser etter kommuneplanens arealdel påvirker praksisen og hvordan kommunen forholder seg til strandsonen gjennom adgang til dispensasjon. Dette vil gi viktig innblikk for å drøfte og besvare problemstillingen, da særlig ettersom jeg vil benytte argumentene brukt under

dispensasjonsadgangen for å understreke poeng i oppgavens del om drøfting. Innsikt fra dispensasjonsvedtakene vil altså være viktig bidrag for å besvare delproblemstilling nummer en og muligens to. Jeg skiller ikke på om vedtakene gjelder fritidsboliger eller boliger, men redegjør og skiller på dette i analysen, dette gir innsikt rundt hvilken type bygningsformål som påvirker strandsonen mest. En kan på vedtakene se at det var Sogne Kommune som fattet vedtakene før kommunesammenslåingen 1. januar 2020, men Kristiansand kommune etter, som jeg utredet om i punkt 4.1. Jeg har valgt å trekke med alle dispensasjonsvedtak fra planen ble vedtatt før sammenslåingen til i dag for å få et så bredt grunnlag som mulig. I tillegg er det også særlig interessant å se på eventuelle forskjeller i praksisen før og etter kommunesammenslåingen, altså om størrelsen på administrasjonen påvirket hvor mange saker som gikk politisk og eventuelt forskjeller på en politisk og administrativ vurdering.

3.7.1 Dokumentanalyse på Kristiansand – dispensasjonstabell

Jeg legger til en kort tegnforklaring med et eksempel slik at tabellen som presenteres i punkt 4.2 er forståelig, etterfulgt av argumentene i punkt 4.3 som jeg har generalisert og systematisert.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Vedtaks nr	Gjelder	Deres Ref/saksnr	Dato	Godkjent	Ikke godkjelt	Vedtaksbehandler	Politisk	For/Arealformål	Reguleringsplan/formål	Tilbygg m/m ²	Tilisesettelse	Fordele/ulemp	Motargument
1	Fradeling tomt	2018/3025 - 9038/2019	19.02.2019	X m/vilkår		Plansejeren	Nei	Bolig/ LNF	Ukjent	0 kvm	2, 4, 1, 12, 15, 6	10, 5,	

Tabell 2 viser oppsettet. Blå kolonne brukes for å vertikalt referere til en celle. Kolonne **A** er vedtaket nummerert med et tall, minste tall er eldste vedtak, høyeste tall er nyeste. Kolonne **B** gir en kort forklaring av hva vedtaket gjelder. Kolonne **C** visere referansenummer kommunen har gitt vedtaket, som kan benyttes til å finne igjen vedtaket. Kolonne **D** viser til dato for når vedtaket ble vedtatt. Kolonne **E** og **F** viser om vedtaket er godkjent eller ikke gjennom merket med "X" og om det følger vilkår (m/vilkår) eller ikke (u/vilkår). Kolonne **G** viser til behandler av vedtaket, **H** viser om det er gjennomgått politisk eller administrativ vurdering. Noen ganger er det uenighet mellom det politiske utvalget og administrasjonen, andre ganger uenighet mellom politiske utvalget og andre øvrige myndigheter. Jeg skiller ikke på dette, men generaliserer det til at ved "ja" har enten vedtaket blitt fattet politisk eller at deler av vedtaket er fattet politisk. Ved "nei" er vedtaket fattet av administrasjonen. Kolonne **I** viser hva vedtaket er for, eksempelvis en bolig eller fritidsbolig, mens etter komma vises det til hva området er avsatt til i kommuneplanens arealdel. Kolonne **J** viser om det foreligger en reguleringsplan i området hvor

tiltaket søkes om samt formålet med reguleringsplanen. Kolonne **K** viser til endring i fotavtrykk vist i kvm/m BYA (kvadratmeter eller meter bebygd areal), for brygger er det gjerne lengden som angis, for utbygging, gjerne kvadratmeter. Kolonne **L**, **M** og **N** viser hvilket argument som er benyttet i vedtakets vurdering gjort av kommunen selv, da administrasjonen sin vurdering og ikke argument gjort i saksfremlegg fra politiske utvalg om politikere er innblandet. Argumentene er nummerert etter eget kodesystem, se disse i punkt 4.3. Videre viser jeg til forbehold med argumentene jeg har hentet ut;

3.7.2 Dokumentanalyse på Kristiansand – systematiserte argumenter

Med over 33 dispensasjonsvedtak fra pbl §1-8 er det med andre ord svært mange ulike saker, nyanser og argumenter brukt. Ingen sak er like. Likeså er det flere argumenter som går igjen og omtrent alltid brukes under vurdering om hensynene er vesentlig tilsidesatt eller ikke samt om fordelene er klart større enn ulempene, jf. Pbl §19-2. Denne oversikten om de brukte argumentene fra administrasjonen i dokumentstudiet dekker de aller fleste, med unntak spesifikke argument for helt særegne saker. Det er ikke ut fra tabellen mulig å skille på hvem som sier hva av argument, da både fra administrasjonen, politiske utvalg eller øvrige myndigheter. Derfor gjør jeg et utvalg av kun argument fra administrasjonen. Likeså viser jeg til argument bruk fra politiske utvalg og øvrige myndigheter i detalj under punkt 4.6.2. Jeg har til en viss grad benyttet skråstrek for å slå sammen ulike argument, altså at det enten er nevnt hva som står foran eller etter skråstreken. På den måten får jeg en mer sammenfattende oversikt da ordbruket ofte varierer, men hvor ordlyden er omtrent den samme. Variablene er mange, denne oversikten over argument er ikke uttømmende, men veldig dekkende og gir mulighet for å analysere hvordan dispensasjonsvedtak blir vurdert i bredden.

Det fleste dispensasjonsvedtak har en noe samme struktur; kort utredning av vedtaket, hvilket dispensasjoner det gjelder, politisk votering om politisk behandlet, gjeldende plangrunnlag, naturmangfoldloven og om vedtaket kommer i konflikt med denne, eventuelle merknader fra naboer, uttalelse fra annen myndighet og behandlers vurdering mot pbl §19-2. Det er så klart andre aspekt etter selve dispensasjonsvurderingen, men det går jeg ikke mer inn på her. Under vurderingen fra pbl §19-2 gjøres det ofte et klipp og lim fra lovteksten, hvor det ofte følges opp med et avsnitt med at de to kumulative vilkårene må vær oppfylt. Så etterfølges dette av selve

vurderingen fra pbl §1-8, med to ulike vurderinger av om hensynene er vesentlig tilsidesatt og om fordelene er klart større enn ulempene. Det er fra denne vurderingen jeg har hentet argumentene fra. Av og til trekkes vurderingen fra LNF-formålet inn i samme vurdering. De to kumulative vilkårene etter pbl §19-2 annet ledd første og andre punktum holdes ofte som en enkeltvurdering hver for seg, men som det vil komme fram fra tabellen, brukes ofte de samme argumentene i begge vurderingene, noen ganger slås vurderingene sammen. Noen ganger er argumentasjonen klar og tydelig, andre ganger vagere og mer diffus. Tabellen og kodesystemet for argumentene viser ikke disse variablene, men analysen i kapittel 5 vil.

3.8 Etiske normer i forskningen

Forskning må følge etiske prinsipper for å sikre at den utføres i samsvar med retningslinjer og regler. NESH, Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, har vedtatt retningslinjer som gir veiledning i ansvarlig forskningspraksis. Disse retningslinjene tar hensyn til informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv, og forskerens ansvar for å unngå skade. Informanter skal ha frihet til å velge om de vil delta, gi samtykke og trekke seg når som helst uten negative konsekvenser. Informanter bestemmer også hva slags informasjon de ønsker å dele og skal kunne være anonyme hvis ønskelig. Forskeren må vurdere om innsamlingen av data kan berøre sårbare eller emosjonelle områder og ta tiltak for å unngå eller begrense eventuell skade (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011, s. 95-96).

I tillegg vil innsamling av informasjon hvor opplysningene kan indentifiseres til privatpersoner innebære meldeplikt og konsesjonsplikt etter personopplysningsloven. Prosjekter som benytter slike opplysninger, er meldepliktig og skal sende inn skjema til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD) (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 99).

Da store deler av mitt prosjekt er bygget på kvalitative opplysninger fra enkeltpersoner, har jeg måttet påse at mitt juridiske og etiske ansvar som forsker overholdes i forhold til de lover og retningslinjer som er. Jeg har benyttet NSD sitt meldeskjema og fått godkjenning en måned før jeg startet innsamling av data. Jeg benyttet i tillegg NSD sin mal for informasjonsskriv som jeg

oversendte til hver informant i god tid før intervju. På informasjonsskrivet står det om prosjektets formål, omfang, innbæring av deltakelse, personvern/oppbevaring av data i løpet av og etter prosjektslutt, anonymisering, informantens rettigheter og samtykkeerklæring. Det intervjues kun personer som har gitt samtykke til dette samt at de kan trekke samtykket uten å oppgi grunn. Informasjonsskrivet hadde et eget punkt om anonymisering for å påse informantenes privatliv. I informasjonsskrivet sto det om oppgavens problemstilling og hvilket tema som sto i fokus. Opptak og transkribering av intervju er lagret på min egne sky gjennom en Microsoft-konto fra NMBU som ingen andre enn meg har tilgang til. Opplysningene er brukt i min oppgave som også brukes av SECPLAN-prosjektet, men det er kun meg som har tilgang til opplysningene tilknyttet navn og personinformasjon.

3.9 Reliabilitet og validitet

En snakker gjerne om reliabilitet som pålitelighet, altså hvilken data som brukes, hvordan den samles inn og bearbeidingsprosessen. Det er i kvalitative undersøkelser at reliabilitet gjør seg noe vanskeligere å måle, litt ettersom en selv som forsker er måleinstrumentet. Mindre strukturerte innsamlingsmetoder gjør det også vanskeligere å måle reliabilitet (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tuftes, P. 2011. s. 243 - 244). Jeg har med dataen fra mine kvalitative undersøkelser gjort et par grep for å sikre påliteligheten. Jeg har i første omgang informert intervjuobjektene hva undersøkelsen retter seg mot og gitt de nødvendig informasjon om prosjektet på forhånd. Videre har jeg strukturert de viktigste svarene de avga under kapittel 5 om hovedfunn. I dette kapittelet la jeg fram svarene som ble gitt uten å fortolke dem. På den måten gir de leser mulighet å trekke konklusjon eller og kontekstualisert disse opp mot oppgavens delproblemstillinger selv. Jeg har også gjennomgått dispensasjonssakene flere ganger og kontrollsjekket at opplysningene i tabellen samsvarer med vedtakene for å øke tabellens pålitelighet.

Validitet handler om å måle det en tror en skal måle, i hvor stor grad gjenspeiler observasjonene det en faktisk skal undersøke. En snakker gjerne om en begrepsvaliditet. For kvalitative undersøkelser dreier det seg om hvordan funnene og fremgangsmåten reflekterer formålet med studiet. En må da benytte teoretiske funn, begrepsmessig klarhet og metodiske vurderinger. En

må også på riktig måte forklare hvordan en har gjort datareduksjon og kategorisert disse (Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. s. 244 – 245).

I min studie har jeg i størst mulig grad forsøkt å gjøre datainnsamlingen av dispensasjonsvedtakene så systematisk og kategorisert som mulig. Jeg viser til punkt 4.2 hvor jeg har laget en representasjon av dispensasjonssakene gjort på kommuneplanen jeg undersøkte og brukte i min undersøkelse. Jeg fant ut at å lage en slik tabell var mest hensiktsmessig da det ga meg mulighet å sammenfatte svært mye ulik data. På det grunnlag kunne jeg trekke slutninger ut av dataene som belyste oppgavens delproblemstillinger. Disse dataene ble også viktig å veie opp mot hva som ble sagt i intervjuene for å styrke eller svekke enkelte utsagn. Eller sagt på annet vis, indikere hvilket utsagn fra intervjuene som var mest hensiktsmessig å trekke inn i diskusjonen. Dispensasjonstabellen ga en god oversikt over mange dispensasjonssaker, men ikke alle. Jeg nevnte i punkt at noen dispensasjonssaker fra politisk utvalg ikke ble registrert på nettsiden hvor jeg hentet vedtakene fra. Dispensasjonstabellen er altså en god men ikke fullverdig oversikt over dispensasjonspraksisen gjort på Søgne kommuneplan. Jeg utførte også noen selektive dybdeutredelser av fire vedtak for å belyse poeng. Fire vedtak gjenspeiler ikke hvordan alle vedtakene ble utført. De var kun ment for å illustrere dataene fra dispensasjonstabellen og hva som ble sagt fra intervjuene. Disse vedtakene har ikke en generell overføringsverdi til alle dispensasjonssaker fra strandsonen i Kristiansand kommune. Det er viktig å huske at ingen saker er like. I sum tilførte dispensasjonstabellen og kategoriseringen av argument troverdighet, altså validitet, til funnene fra intervju og undersøkelsen som helhet. Jeg fikk til dels illustrert hvordan dispensasjonspraksisen i strandsonen arter seg og pekt på noen moment som gikk igjen. Men det er viktig å huske på at jeg kun fikk gjort dette for Kristiansand kommune og ikke med Egersund. Overføringsverdien til andre kommuner er svakere. Etersom jeg fant flere sammenheng mellom teori og tidligere praksis av dispensasjonssaker fra punkt 2.2 og mine funn, peker det likeså i en retning at undersøkelsen min bærer overføringspotensiale. For hensikten og troverdighet bak valg av intervjuobjekt viser jeg i dette kapittelet til “rekruttering av informanter”. Videre viser jeg til svakheter om påliteligheten og troverdigheten ved denne undersøkelsen.

3.10 Svakheter ved metodegjennomføringen

Jeg fikk kun snakket med 2 saksbehandlere fra Kristiansand og 1 fra Egersund. I og med at saksbehandlerne gjennom erfaring gjenspeiler hva undersøkelsen er ute etter, fikk jeg likevel hensiktsmessig innsikt å bruke i diskusjonen. Det ville vært mer hensiktsmessig å intervju flere saksbehandlere fra begge kommunene, men det var en noe utfordrende sak å få kontakt med potensielle informanter. Denne oppgaven trekker inn politikk og politiske beslutninger i flere deler og til en viss grad tematiserer og problematiserer dette. Det ville for oppgavens del vært hensiktsmessig å intervju politikere, gjerne politikere fra by- og stedsutvalget i Kristiansand for å skaffe innsikt i deres forståelse av dispensasjon. Per nå har jeg kun fått kunnskap om politiske vurderinger gjennom saksbehandlere og analyse av politiske vedtak. Ved å intervju politikere ville jeg styrket oppgavens grunnlag og gjerne kunne trukket diskusjonene mer i retning av politiske vurderingsevner i dispensasjonssaker. I denne oppgaven ble det bare gitt refleksjoner mot politikk på et mer spekulativt nivå fra min side.

Jeg fikk ikke mulighet til å gjennomgå Egersund kommune sine dispensasjonssøknader i samme utstrekning som Kristiansand sine. Litt av grunnen til dette er at Egersund ikke har et system for å lagre dispensasjonssakene sine, spesielt ikke for offentlig tilgjengelighet. Dette ble sagt fra saksbehandleren jeg intervjuet fra Egersund. Jeg forsøkte gjennom både saksbehandleren og statsforvalteren jeg intervjuet å innhente dispensasjonssaker, men de klarte kun finne 1-4 saker. De har langt flere dispensasjonssaker enn dette, men det ble sagt at de ikke klarer å filtrere og hente ut saker fra systemet. De kan for eksempel ikke velge å kun se dispensasjoner fra pbl §1-8, det er også mange saker som rett og slett ikke ligger tilgjengelig for dem å hente ut. Jeg besluttet da å utelukke en dispensasjonsanalyse av Egersund. Datagrunnlaget fra Egersund ble derfor en del svakere. Jeg har derfor brukt svarene i intervju fra Egersund kun til å supplere og tildeles poengtere funn fra Kristiansand kommune.

Jeg nevner igjen at tabellen med dispensasjonsvedtak gjort på Søgne kommuneplan 2018 – 2030 viser ikke en fullstendig oversikt over alle dispensasjonsvedtak gjort fra byggeforbudet i strandsonen. Gjennom intern dialog med informant 1 fra Kristiansand om Kristiansand sin dispensasjonspraksis er det sagt at ikke alle dispensasjonsvedtak gjøres fra kommuneplanen, hvilket betyr at det finnes et fåtall dispensasjonsvedtak som ikke er fanget opp gjennom GisLine Webplan. Det kommer også fram fra informant 1 at det ikke alltid er gitt om et vedtak er fattet politisk eller administrativt, politiske utvalg uttaler seg aldri om en sak slik som administrasjonen

gjør. Men de gjør gjennom en politisk votering en fatning om vedtaket skal godkjennes eller ikke, gitt at politikere er innblandet. En kan ved å se om det foreligger et vedtak om politisk votering anse vedtaket eller deler av vedtaket som politisk behandlet (informant 1, Kristiansand Kommune). Derfor er ikke tabellen absolutt fulldekkende for alle dispensasjonssaker i strandsonen fra Søgne 2019 og fram ti i dag, noe som må tildeles vekt ved vurdering av overføringsverdi og troverdigheten.

Kapittel 4 Hovedfunn

4.1 Dokumentanalyser - kommunale planer

Kristiansand og kommunesammenslåingen

Et viktig moment med Kristiansand som caseområde er kommunesammenslåingen. Jeg viser til forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen Kommune og Søgne Kommune til Kristiansand Kommune, Vest-Agder (FOR-2017-12-19-2177). Før var disse separate kommuner med egne kommunestyre og planer, men etter 1. januar 2020 ble de slått sammen til Kristiansand kommune jf. Forskriftens §1, med egent styre, jf. §2. Vedtekter og forskrifter er fortsatt gjeldene for de ulike områdene før sammenslåingen fant sted inntil nye lokale vedtekter og forskrifter er fattet av det lokale kommunestyret, jf. §3. Det samme gjelder for kommuneplaner og arealdeler for de ulike stedene inntil de er erstattet av nye planer fattet av styret, jf. §5. Dette vil altså si at disse tre områdene 1. januar 2020 fikk en felles administrasjon hvor vedtak for alle stedene fattes. Det det ble nevnt fra informant i statsforvalteren Agder at administrasjonen i Søgne før sammenslåingen var langt mindre og med mindre kapasitet, som gjorde at flere saker gikk opp til politisk nivå. Men etter sammenslåingen er det langt mer kapasitet å få saker igjennom administrasjonen, som har gitt en positiv og bedre utvikling på dispensasjonspraksisen. Jeg vil tilføye at i denne oppgaven refererer jeg altså til alle disse områdene som en helhet ved å skrive "Kristiansand kommune". Videre vil jeg redegjør om arealplanene for Søgne, som i dag er en del av Kristiansand kommune. Søgne har mye strandsoner og høyt press på fritidsboliger. Jeg tar ikke Songdalen med ettersom området befinner seg nord i kommunen og uten strandsoner, altså uten relevans for problemstillingen.

Kristiansand kommune er under utarbeidelse av ny arealplan. Inntil denne er vedtatt, vil de tidligere vedtatte arealplanene for Søgne vedtatt 2019, Songdalen vedtatt 2012 og Kristiansand vedtatt 2011 være gjeldende (Kristiansand kommune. 2022). Derfor vil denne oppgaven trekke inn relevante planer fra disse tre områdene som fortsatt gjelder, men som per i dag administreres av Kristiansand kommune. Med dette vil jeg videre vise til gjeldene kommuneplan for Søgne 2018 – 2030. Et viktig moment i denne planen er at det ikke legges opp til ny fritidsbebyggelse utenfor eksisterende hyttefelt. Men om det ligger til rette for fortetting og utvidelse, kan dette vurderes (Søgne kommune. 2019. s. 13). Kommuneplanen viser også til at nedbygging av strandsonen er i strid med nasjonale føringer, da særlig med tanke på at mye av fritidsboligmassen befinner seg nettopp i strandsonen. For mange områder regulert til fritidsbebyggelse, er det ikke ilagt noen byggegrense fra før, noe som gjør at det vil komme opp en del flere dispensasjonssaker. Planarbeidet legger ikke til rette for nye hyttefelt, men som nevnt kan fortetting og utvidelser vurderes for egnede områder. Nye bygg bør trekkes vekk fra strandsonen for å sikre allmenhetens tilgang. Sentrumsområdene vil også øke og enkelte bolig og hyttefelt vil komme veldig tett, kommunen er positiv til eventuell omdisponering fra fritidsbolig til boligformål for slike tilfeller (Søgne kommune. 2019. s. 21). Da denne planen fremdeles er gjeldene før eventuell ny vedtatt plan for alle områdene tres i kraft, vil disse bestemmelsene gjelde når saker går igjennom administrasjonen for Kristiansand kommune. Jeg bemerker her at kommunen vektlegger de nasjonale føringene og ikke ønsker nye hyttefelt, men at de kan vurdere å fortette områder hvor det er spredt fritidsbebyggelse. Dette er et mulig moment som vil påvirke kommunens adgang til å gi dispensasjoner innenfor slike områder.

Jeg viser til at disse bestemmelsene fra kommuneplanen vektlegges tungt fra rådmannen, det synes gjennom rådmannens uttalelse til konsekvensutredning for Kommuneplan for Søgne 2018 –2030 (Søgne Kommune. 2018). Nye utbyggingsområder etter pbl §11-7 skal konsekvensutredes etter forskrift om konsekvensutredning §6 (FOR-2017-06-21-854). Innholdet i konsekvensutredningen med relevans for strandsonen kan sees i forskriftens §21 om utredning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Fra Søgne Kommune 2018 sin konsekvensutredning er det lagt ut 10 nye områder til byggeområde, utvikling av båthavn i LNF-formål med spredt fritidsbebyggelse. Fem av disse områdene var innenfor 100-meters beltet, men rådmannen frarådet at disse fem områdene skulle inn i arealdelen. Den samlede vurderingen av alle de 10 hytteområdene la vekt på at nye hyttefelt ikke bør etableres. For de områdene som befant seg

innad i 100-meters beltet ble dette momentet også rukket fram i vurderingen. I 100-meters beltet ble det også nevnt at utvikling i et av områdene var i strid med nasjonale føringer. For flere av de andre områdene som ikke ble anbefalt, var et argument fra rådmannen at utbygging var frarådet i kommuneplanen. For de to områdene som var anbefalt å ta inn i kommuneplanen, var dette grunnet mulighet for minimale terrenginngrep, mulighet for å regulere sammen med eksisterende hyttefelt og at fortetting vil være i tråd med kommuneplanen (Søgne Kommune. 2018. s. 125 – 139). Ved at kommuneplanen legger opp til fortetting, men unngår å utvikle nye hyttefelt, gjør de en stor innsats i å bevare naturområder både i strandsonen og i terreng. Likeså vil ikke fortetting være uproblematisk i forhold til allmenhetens tilgang til strandsonen. Konsekvensutredningen legger til grunn de lover som skal følges etter forskrift om konsekvensutredning samt kommunens arealplan. Arealplanen er som vist i punkt 2.3.2 et særlig viktig styringsverktøy kommunen har for å sammenfatte samfunnsdelen med arealdisponeringen. Hvorvidt argumentasjon med fortetting taler for eller mot dispensasjon i strandsonen, er et viktig aspekt som også vil undersøkes i oppgaven.

Planbestemmelser - Søgne

Med kommuneplanen for Søgne er det også utarbeidet planbestemmelser for arealdelen. Disse bestemmelsene vil legge rammer og presisere hvordan arealbruken skal være, som også skal legge rammer i en dispensasjonssøknad, både for søker og behandler. Gjennom pbl §11-7 skal kommunene i nødvendig utstrekning vise til arealene gjennom formålene fra 1 til 6. Nr. 1 er bebyggelse og anlegg, hvor kommunen kan vise til underformål om for eksempel fritidsbebyggelse. Men kommune kan også via pbl §11-5, kommuneplanens arealdel, hjemle generelle bestemmelser til arealplanen sin gjennom pbl §11-9. Det er dette Søgne Kommune har gjort, hvor de uavhengig arealformål kan vedta generelle bestemmelser knyttet til kommunens arealdel. Jeg viser til arealplanbestemmelser (Søgne. 2019) hvor Søgne har gjennom pbl §11-9 nr. 5 utformet krav til funksjon og utbyggingsvolum for fritidsbebyggelse. Her er det gitt en bestemmelse om at bebyggelse under definisjonen fritidsbebyggelse, inkludert parkering, kan oppføres med maksimalt BYA (bebygd areal) opp til 138 kvm. Hver tomt kan ha en parkering på minimum 18 kvm. Terrasser kan etableres inntil 50 kvm. For fritidsbebyggelse som ikke har parkeringsplass på tomten, er den maksimale tillatte bebyggelsen 120 kvm. Maks mønehøyde kan ikke overgå 5.5 meter, gesimshøyden kan ikke overgå 4 meter. For anneks med maks BYA

20 kvm, maks mønehøyde 4.5 meter og gesimshøyde 3 meter, kan disse kun oppføres på tomter om de ikke overstrider maks tillatt BYA. For eksempel vil en tomt uten parkering med fritidsbebyggelse på BYA 110 kvm, ikke ha mulighet for anneks på mer enn 10 kvm, anneks regnes sammen med total BYA. Bestemmelsen sier også at slike anneks ikke kan være mer en 8 meter fra fritidsboligen. Det er også gitt en bestemmelse om uthus på fritidseiendommer i 100-metersbeltet hvor slike uthus ikke kan være større enn 15 kvm BYA, mønehøyde opp til 3.5 meter samt at det kun kan være et uthus per eiendom. Takvinkelen skal også være tilpasset den øvrige bebyggelsen og harmonisere. Det er også gitt bestemmelser for brygger, hvor kaifronten (der båten legger til) ikke kan vær lengre enn 12 meter. Totale bryggeareal kan ikke overgå 30 kvm. For områder med boder, lager og brygger skal gjerder eller tilsvarende ikke oppføres. Fritidsbolig på øyene skal ha minst 2.5 meter kaifront (s. 5-6). For boliger er det nevnt følgende; *Der utnyttelse ikke er avklart i reguleringsplan skal maksimal utnyttingsgrad for boligtomter være BYA 40 %. Der antall boenheter ikke er angitt i plan, kan det tillates inntil to boenheter pr. regulert tomt (s. 5).*

Det er tydelig at disse bestemmelsene er gitt for å begrense hvor stort bebygd areal fritidsboligene kan ha. Uten parkeringsplass kan ikke fritidsboliger ha et større BYA enn 120 kvm, samt terrasser større enn 50 kvm. Det er hensyntatt at parkeringsplasser er viktig element, men at disse også må begrenses i størrelse, slik at en ikke bygger ned områder via parkeringsplasser. Det er også gitt en noe restriktiv bestemmelse til størrelsen på uthus i 100-metersbeltet, for å begrense størrelsen på disse. Søgne kommune kan med disse generelle bestemmelsene begrense nedbygging av areal via fritidsboliger. De kan med dette også lettere avslå dispensasjonssøknader hvor enkelte søknader overstrider disse bestemmelsene. Likeså gir det mulighet for grunneiere med fritidsbebyggelse under 120 eller 138 kvm BYA å søke om å utbygge til maksimal størrelse. Når du legger sammen netto sum utbygging av fritidsboliger, får du fort store areal som forsvinner. Vi vil se videre på disse bestemmelsenes påvirkning i dispensasjonssøknader i neste delkapittel.

Egersund

Som nevnt i punkt 3.3 er Egersund kommune på lik linje med Kristiansand kommune en stor hyttekommune. Gjennom kommunal planstrategi for Egersund kommune 2020 – 2023 (Egersund. 2020) ble det vedtatt et dokument med planprioriteringer som det skal legges særlig vekt på i kommunestyreperioden 2020- 2023 (s. 3). I tillegg viser jeg til at det er gjort en tematisk revidering av kommuneplanens arealdel for fritidsbebyggelse hvor det også ble avsatt midler til dette (s. 10).

Videre viser jeg til planprogram for fritidsbebyggelse for kommuneplanen 2020 – 2035 gjennom et saksframlegg med saksnummer 007/21 fra kommuneplanutvalget (Egersund. 2021a). Planarbeidet er et politisk og administrativt arbeid som skal sikre medvirkning samt kommunale mål. For nevnte planprogram var det et mål om fritidsbebyggelse, hvor det er skildret et ønske om befolkningsvekst, hvor noe av dette er nevnt som mulig gjennom å tilrettelegge for flere fritidsboliger. Det er nevnt et mål om opp mot 2000 fritidsboliger, hvilket vil gjøre Egersund til en av de største hyttekommunene i Rogaland, dobbelt så stor som Flekkefjord, større enn andre hyttekommuner som Grimstad, Arendal, Suldal og tilsvarende. Økt fritidsboligmasse er med og styrke det lokale næringslivet og bidrar dermed til befolkningsvekst. Kommunestyret i Egersund vedtok i sak 059/19 at det skal utarbeides en kommunedelplan for spesifikt fritidsbebyggelse, denne skal trekkes inn i kommunens planstrategi (Egersund. 2021a s. 1 og s. 3). Det er uten tvil et stort politisk ønske om en større hyttekommune.

Det er gjennom planprogram fritidsbebyggelse for kommuneplanen 2020 – 2035 (Egersund. 2021b) gitt strategier for å legge til rette for kommuneplanens samfunnsdel mål om “sammen om det gode liv” og om å “legge til rette for økt turisme og fritidsbebyggelse” (s. 3). Egersund kommune ønsker å være positiv og imøtekommende til hytteliv, da med tanke i folkehelse og økonomiske rammer. Videre planer bør fokusere på å vurdere fortetting av eksisterende områder for fritidsbebyggelse. For nye byggeområder må disse konsekvens utredes om, og en må tillegge vekt om bruk av eksisterende infrastruktur kan benyttes. Områder for spredt fritidsbebyggelse leger en lite opp til (s. 6-7). For gjeldene status for fritidsbebyggelse i Egersund er det totalt 102 eksisterende og fremtidige byggeområder for fritidsboliger, totalt 5200 dekar, økt med 60% fra år 2000. Enkelte boliger og sjøhus brukes også til fritidsboliger uten å vær registrert for dette. Enkelte områder har begynt å nærme seg et metningspunkt. Eksempelvis Eigerøy er hele 70% av strandsonen er lagt ut til byggeområder, da mest til fritidsbebyggelse. Om en ikke er påpasselig

med forvaltningen og bevaringen av slike områder, kan de komme i konflikt med de statlige planretningslinjene. Ved vurdering av areal vil en belyse vurderingen opp mot en rekke hensyn, blant annet 100-metersbeltet. For de byggeområdene i gjeldene kommuneplan uten oppstartet reguleringsplan, totalt 24 områder, er tre av disse i 100-metersbeltet (s. 10-11). Med så store planer for nye fritidsboliger gjennom fokus på å bygge ut allerede eksisterende og legge ut nye områder for utbygging, får Egersund et stort ansvar. særlig vil ansvaret bli stort ved å påse at miljø og allmenne hensyn blir ivaretatt under denne utviklingen, spesielt at utviskingen underrettes seg de statlige planretningslinjene for strandsonen.

4.2 Dokumentanalyse - Dispensasjonstabellen

I denne delen vil jeg systematisk gå igjennom 33 dispensasjonsvedtak jeg har funnet på kommuneplanen for Søgne 2019 – 2030 fra planen ble vedtatt til i dag. Jeg har selv i Microsoft Excel laget en systematisk oversikt over alle dispensasjonsvedtak fra pbl §1-8 jeg fant på kommuneplan for Søgne 2018 - 2030. I tillegg har jeg gjennomgått alle vedtak og trukket ut de argument som benyttes under dispensasjonsvurderingen mot pbl §1-8:

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Vedtaks nr	Gjelder	Deres Ref/saksnr	Dato	Godkjent	Ikke godkjent	Vedtaksbehandler	Politikk	For/Areasformål	Reguleringsplan/Formål	Tilbygg m/m2	Tilisesettelse	Fordeler/ulemp	Motargument
1	Fradeling tomt	2018/3025 9038/2019	19.02.2019	X m/vilkår		Plansjefen	Nei	Bolig / LNF	Ukjent	0 kvm	2, 4, 1, 12, 15, 6	10, 5,	
2	Oppføring	2019/62 7778/2019	27.02.2019	X m/vilkår		Plan og miljøutvalget	Ja	Fritidsbolig/fritidsbebyggelse	Nei	0 kvm	1, 2, 8	14, 1, 2, 6, 8, 9, 11,	2, 1,
3	Oppføring/tilbygg	2019/136 8866/2019	07.03.2019	X m/vilkår		Plansjefen	Nei	Bolig/boligbebyggelse	Nei	+131 kvm	1, 4, 3, 6, 8, 13		2, 4,
4	Oppføring/tilbygg	2019/911 19129/2019	25.04.2019	X u/vilkår		Plansjefen	Nei	Fritidsbolig/bebyggelse og anlegg	Ja	+39,5 kvm	1, 4, 7, 6, 9, 13		2,
5	Utrigger/fender	2018/3013 19099/2019	19.06.2019	X m/vilkår		Plan og miljøutvalget	Ja	Bolig/bruk og vern sjø og vassdrag	Nei	0 kvm	3, 1,	10,	
6	Oppføring/tilbygg	2018/2940 28558/2019	01.07.2019	X u/vilkår		Plansjefen	Nei	Bolig / LNF	Nei	+14 kvm	3, 10,	1, 2, 4, 10,	
7	Fradeling parsell	2019/1505 33370/2019	28.08.2019	X u/vilkår		Plan og miljøutvalget	Ja	Fritidsbolig / boligbebyggelse	Nei	0 kvm	2,	5, 6, 4,	
8	Oppføring bod	2019/1387 24880/2019	28.08.2019	X m/vilkår		Plan og miljøutvalget	Ja	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Ja	+18,5 kvm	2, 4, 1, 11, 14	13, 1, 7,	3,
9	Oppføring/tilbygg	2019/1312 40725/2019	23.10.2019	X m/vilkår		Plan og miljøutvalget	Ja	Fritidsbolig / LNF	Nei	+63 kvm	7, 14, 1, 6, 13, 2, 15	1, 2, 6, 14, 8, 5, 10	4, 2, 6,
10	Oppføring brygge	2019/2309 47734/2019	20.11.2019	X m/vilkår	X	Plan og miljøutvalget	Ja	Bolig / boligbebyggelse	Nei	+30 kvm		Ikke vurdert	5, 4, 1,
11	Oppføring/tilbygg	2015/1107 40321/2019	Ikke vedtaksdato	X m/vilkår		Plansjefen	Nei	Bolig / spredt boligbebyggelse	Nei	0 kvm	10, 6,	9, 1, 2, 4, 10,	
12	Oppføring/tiltak	2019/2795 50995/2019	11.12.2019	X m/vilkår	X	Plan og miljøutvalget	Ja	Bolig / LNF	Nei	+23,17 kvm	6,	9, 4, 10,	7, 5, 3, 1,
Kommunesammenslåing													
13	Riving/oppføring	BYGG 20/05341 10	16.11.2020	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksavdelingen	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	+68 kvm	6, 4, 2, 14,	2, 8, 15, 14, 10,	2, 6,
14	Oppføring terrasse	BYGG 20/02469 7	04.12.2020	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksavdelingen	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Nei	+30 35 kvm	6, 4,	1, 2, 5,	
15	Riving/oppføring	BYGG 20/06467 9	25.05.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	+74 kvm	6, 4, 2, 15,	6, 8, 7, 9, 10, 16,	2, 4, 3, 8,
16	Riving/oppføring	BYGG 21/00828 4	07.06.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksavdelingen	Nei	Fritidsbolig / spredt boligbebyggelse	Nei	0 kvm	2, 4, 1, 6, 14,	1, 11, 2, 6, 13, 8, 5, 10	4,
17	Nettstasjon	BYGG 21/01211 5	16.06.2021	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Bebyggelse / ukjent	Ukjent	0 kvm	4, 3, 2,	5,	
18	Avløpsanlegg	BYGG 21/00820 9	24.06.2021	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksavdelingen	Nei	Avløpsanlegg / LNF	Nei	Ikke oppgitt	2, 4,	7, 2, 4, 5, 16,	
19	Riving/oppføring brygge	BYGG 21/01419 7	10.08.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Nei	+ 8,8 m	6, 2, 7,	9, 7, 5, 14,	3,
20	Riving/oppføring brygge	BYGG 21/01114 6	25.08.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	0 m	7, 4, 9,	14,	
21	Oppføring hytte	BYGG 21/02045 6	27.08.2021	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / spredt fritidsbebyggelse	Nei	+105,9 kvm	2, 4, 1, 11, 13, 10,	1, 11, 2, 7, 8, 16,	
22	Oppføring/tilbygg	BYGG 21/01609 8	03.09.2021	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Bolig / LNF	Nei	+14 kvm	2, 4, 6, 15, 10,	6, 2, 7, 8,	
23	Oppføring/riving/tilbygg	BYGG 20/06462 11	01.10.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	0 kvm	6, 1, 7,	9,	
24	Roseanlegg/utslipp	BYGG 21/00671 11	13.10.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Anlegg / Fritidsbebyggelse	Nei	Ikke oppgitt	7, 8,	9,	
25	Endring/tilbygg	BYGG 20/01292 5	25.10.2021	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	5,4 kvm	Hovedvedtaket		
26	Riving/oppføring hytte	BYGG 21/02777 6	02.12.2021	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	+64 kvm	6, 2, 15,	6, 1, 2, 10, 9,	4, 3,
27	Oppføring mur/tiltak	BYGG 21/02143 19	31.01.2022	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Bolig / spredt boligbebyggelse	Nei	+11 kvm	9, 4,	9, 16,	1,
28	Riving/oppføring hytte	BYGG 22/01259 11	28.10.2022	X m/vilkår		Bygningmyndigheten	Nei	Fritidsbolig / LNF	Nei	+43 kvm	1, 2, 6, 8, 7, 15,	9, 4,	3,
29	Riving/oppføring hytte	BYGG 22/00937 20	03.11.2022	X m/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Nei	Ikke oppgitt	6, 7,	9, 5,	
30	Oppføring drivhus	BYGG 22/03314 4	16.02.2023	X u/vilkår		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Bolig / boligbebyggelse	Nei	+13,8 kvm	16, 3, 4,	5,	
31	Utvilgelse brygge	BYGG 22/03751 16	21.04.2023	X m/vilkår		Bygningmyndigheten	Nei	Fritidsbolig / spredt fritidsbebyggelse	Nei	+29,8 kvm	3, 13, 4, 2,	4, 6, 9,	
32	Oppføring nautt/brygge	BYGG 22/00965 10	03.05.2023	X		Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Ja	felles grøntareal	+45 kvm/14,5m	Ikke vurdert	9, 10, 3, 7,
33	Tilskoling VA anlegg	BYGG 23/00709 5	05.05.2023	X u/vilkår		Bygningmyndigheten	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Nei	Ikke oppgitt	1, 8, 7,	3, 4, 9,	

Tabellen 3: viser dispensasjonsvedtak fra Søgne Kommuneplan 2018 – 2030 (plan-ID: 4204_201615). Felles for alle 33 vedtak er at det er gjort dispensasjon fra pbl §1-8, som jeg baserer argumentasjonsanalysen på. For mange vedtak er det også gjort dispensasjon fra LNF-formål i kommuneplanen.

Forbehold

Av totalt 33 dispensasjonsvedtak ble hele 30 dispensasjonsvedtak godkjent, hvorav to av vedtakene som ble avslått hadde deler av søknaden som ble godkjent. Kun ett av de tre avslåtte vedtakene ble avslått i sin helhet. Det er flere forklaringer til dette, den ene er at kommunen opplyser tiltakshaver før den eventuelt sendes inn, hvilket gjør at flere vedtak som ville blitt avslått, ikke blir sendt inn. Dette var tilfellet fra punkt XXXX i sivilombudsmannen sin

undersøkelse om 85% innvilgede søknader. Hvorvidt det samme gjelder i Kristiansand kommune for dispensasjonsvedtak gjort på Søgne kommuneplan er ikke sikkert. Da jeg ikke har svar over det, legger jeg ikke vesentligvekt i den høye andelen innvilgede søknader kontra avslåtte i min undersøkelse. Om vi ser til kolonne J kan vi se hvor store utbyggingene er i kvm/m BYA. Legger vi sammen økningene i fotavtrykk for alle 33 dispensasjonsvedtak (ikke tatt med påvirkning av avslag), får vi en samlet økning på 817 kvm BYA og 23,3 meter med brygger.

4.3 Systematiserte argument

Argument brukt for dispensasjon (kolonne L og M)

- For pbl §1-8 (byggeforbudet)

Nr. 1 - Området er allerede bebygde/privatisert i dag

Nr. 2 - Det privatiserte/bebygde preget endres ikke i vesentlig grad

Nr. 3 - Tiltaket er av begrenset/lite omfang

Nr. 4 - Anses ikke å få negativ innvirkning for allmennhetens interesser/friluftsliv

Nr. 5 - Ikke eller lite presedensvirkende/ikke uheldig med presedens i konkret sak

Nr. 6 - Det står allerede oppført noe/fritidsbolig på eiendommen i dag

Nr. 7 - Ikke eller lite synlig fra sjøen, påvirker det visuelle/landskapsinteressene i liten grad

Nr. 8 - Ingen/lite endring av tilgjengelighet langs eller til sjøen

Nr. 9 – Erstatning/tiltak vil vær mer miljøeffektiv og/eller fremtidsrettet/hensiktsmessig for eier

- For øvrige kommunale planer/føringer

Nr. 10 - Området krever dispensasjon for gjennomføring/fordel å løse med dispensasjon

Nr. 11 - Kommuneplanen åpner opp for fritidsboliger eller spredt bebyggelse i området

Nr. 12 - Området er ment å skulle fortettes

Nr. 13 - Tiltaket i samsvar med kommuneplanens bestemmelser/arealdel

Nr. 14 - Innvilgelse med vilkår, avhjelper uhendig virkning/samsvarer den med bestemmelsene

Nr. 15 - Område avsatt til LNF, vedtaket kommer ikke i konflikt med dette

Nr. 16 – Likebehandling; tilsvarende sak er gitt dispensasjon til før

Argument brukt mot dispensasjon (kolonne N)

Nr. 1 - Presedensvirkende

Nr. 2 - Det visuelle vil øke, påvirke landskapsinteressene

Nr. 3 - Øke det bebygde preget/virke privatiserende

Nr. 4 - Tiltaket vil bli synlig fra sjøen

Nr. 5 - Området fremstår som naturlig/uberørt

Nr. 6 - Dirkte berørt statlig/regional myndighet har utalt seg negativt

Nr. 7 - Tiltaket overstrider kommuneplanens bestemmelser

Nr. 8 – Nabo har klaget

Nr. 9 - Området er av viktig betydning for økosystem og dyrearter

Nr. 10 - Ikke-reversibelt tiltak

4.4 Dokumentstudiet – mest avgjørende momenter

A	B	C
Argument	Brukt antall (total vedtak)	
- For pbl §1-8 (byggeforbudet)		
1	21	16
2	27	19
3	7	7
4	22	22
5	10	10
6	23	18
7	14	14
8	10	9
9	17	16
- For øvrige kommunale planer/føringer		
10	14	12
11	5	4
12	1	1
13	7	7
14	9	7
15	7	7
16	5	5
Argument brukt mot dispensasjon		
1	4	4
2	6	6
3	7	7
4	4	4
5	2	2
6	2	2
7	2	2
8	1	1
9	1	1
10	1	1

I tabell 4 har jeg laget en oversikt basert på dispensasjonstabellen (kolonne L, M og N) og de systematiserte argumentene fra punkt 4.3 som vist med samme nummerering i kolonne A. Kolonne B viser hvor mange ganger argumentet er brukt totalt (både mot pbl §19-2 annet ledd første og andre punktum). Kolonne C viser til i hvor mange vedtak hvert argument er brukt i, da enten nevnt en eller to ganger.

De fem mest brukte argument i dispensasjonsvurderingen fra mest til minst;

Nr. 2 - Det privatiserte/bebygde preget endres ikke i vesentlig grad (brukt 27 ganger i 19/33 vedtak)

Nr. 6 - Det står allerede oppført noe/fritidsbolig på eiendommen i dag (brukt 23 ganger i 18/33 vedtak)

Nr. 4 - Anses ikke å få negativ innvirkning for allmennhetens interesser/friluftsliv (brukt 22 ganger i 22/33 vedtak)

Nr. 1 - Området er allerede bebygd/privatisert i dag (brukt 21 ganger i 16/33 vedtak)

Nr. 9 – Erstatning/tiltak vil vær mer miljøeffektiv og/eller fremtidsrettet/hensiktsmessig for eier (brukt 17 ganger i 16/33 vedtak)

For argumenter brukt mot dispensasjon var de topp fem mest brukte fra mest til minst følgende;

Nr. 3 - Øke det bebygde preget/virke privatiserende (brukt 7 ganger i 7/33 vedtak)

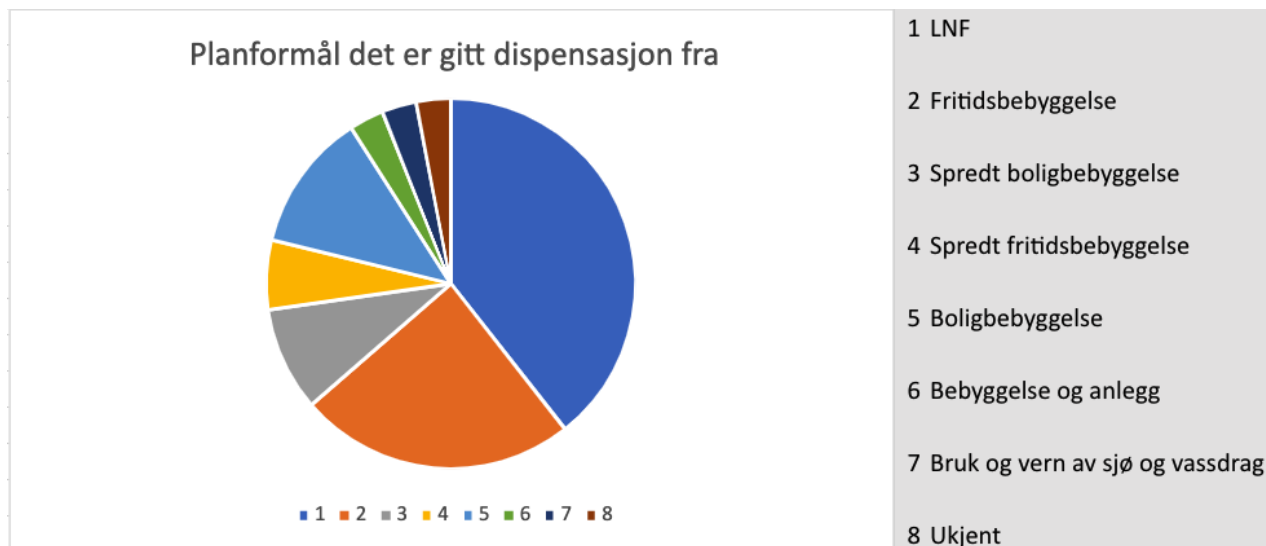
Nr. 2 - Det visuelle vil øke, påvirke landskapsinteressene (brukt 6 ganger i 6/33 vedtak)

Nr. 1 - Presedensvirkende (brukt 4 ganger i 4/33 vedtak)

Nr. 4 - Tiltaket vil bli synlig fra sjøen (brukt 4 ganger i 4/33 vedtak)

Nr. 5 - Området fremstår som naturlig/uberørt (brukt 2 ganger i 2/33 vedtak)

4.5 Arealformål



Tabell 5 er utarbeidet igjennom Excel fra dispensasjonstabellen min og viser hvilket planformål det gis flest dispensasjoner fra basert på alle 33 gjennomgåtte dispensasjonsvedtak. Kristiansand kommune er med i en karttjeneste som viser gjeldene areal- og reguleringsplaner for et gitt område en søker seg til. Planene er funnet fra kommunekart.com.

4.6 Hovedfunn - intervju

4.6.1 Delproblemstilling 1

Hvilke momenter er med å avgjøre om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet

Saksbehandlere Kristiansand og Egersund

Styrende elementer for å innvilge eller avslå dispensasjonssøknad

Når jeg spurte om hvilke momenter i en søknad som var mest styrende for å enten innvilge dispensasjon eller ikke, ble det sagt av informant 1 og 2 fra Kristiansand kommune at det ofte hvor bebygd området er fra før har noe å si samt om området virker privatisert eller ikke.

Informant 3 sier at et styrende element er om tiltaket ikke virker ytterligere privatiserende, som for eksempel om det ligger skjermet fra sjø eller om det ligger skjult. Informant 3 nevner videre

at kystsonen skal oppleves fri og tilgjengelig for alle uten mye fremmedobjekt i synsfeltet. I søknaden er det da litt avgjørende om en greier å få tiltaket til å passe inn eller ikke. Informant 2 legger til at det ofte er snakk om rivning og oppbygging av noe gammelt, da det ikke gir noe særlig mer påvirkning på området, men at en da gjerne bygger større med for eksempel en ekstra terrasse. Slike argumenter gir det lettere å gi tillatelser. Informant 2 sier at ved å legge til rette for en kyststi, brukes dette nærmest som en valuta til å få dispensasjon i Kristiansand kommune, hvor en bygger ned strandsonen hvor det i utgangspunktet ville vært fri ferdsel, men hvor en tinglyser rett til fri ferdsel. Informant 2 legger til at mange ønsker å være positive og at det er mer populært enn å si nei til ting, da med tanke på at regelverket er så strengt, men at det gang på gang blir fragått. Informant 2 nevner at et standardargument er økt tilgjengelighet ved at et tiltak åpner for allmenn ferdsel, til tross for at en da gjør tiltak og bygger ut.

Informant 1 nevner til slutt at en tillegger likebehandlingsprinsippet vesentlig vekt. Dette prinsippet skal ikke slå inn før etter vurderingen om begge vilkårene er oppfylt, at en da kan bruke likebehandling som argument for å gi dispensasjon. Men ofte legges dette prinsippet inn i selve vurderingen av vilkårene om hensynene er vesentlig tilsidesatt og at det blir urettferdig om en ikke gir dispensasjon hvor naboen gjerne har fått.

Jeg fulgte opp med å spørre informant 1 om det tas i betraktning “bit-for-bit” nedbygging i forhold til argumentet om hvor bebygdet det er fra før. Det ble da sagt at vedkommende prøver så godt det lar seg gjøre å legge vekt på det, men at det gjerne foreligger en forventning om at en skal gi dispensasjon fra innbyggere og politikere, noen ganger fra ledelsen. Til tross for at lovgiver legger opp til at en skal lage planer. Informant 1 avslutter med å si at det er fryktelig uheldig med bit for bit utbygging, men at det nok gis mange dispensasjoner selv om det blir sånn.

Hvor tydelig oppleves vilkårene fra pbl §19-2 for om dispensasjon kan gis eller ikke

Når jeg spurte om informantene syntes det kom tydelig fram fra pbl §19-2 sin vilkårlige del for om dispensasjon i 100-metersbeltet kan gis eller ikke, var de fleste enig i at vilkårene åpner opp for at en kan gi dispensasjon, men at dette i vurdering er veldig strengt. Informant 1 nevner at forarbeiderne og nasjonale handlingsplaner som gjør det enkelt å forstå at en ikke skal gi dispensasjoner, men praksisen til Kristiansand kommune i administrasjonen og det politiske vurderer man vilkårene til ikke å vær så strenge som de er, litt fordi kommunen ønsker å finne løsninger. Jeg benyttet anledningen til å stille et oppfølgingsspørsmål om lovbestemmelsen

gjernes brukes slik at en blir en “ja-kommune”, hvor informant 1 svarte at det er mange som sier at plan- og bygningsloven er en “ja-lov”, noe det egentlig ikke er, litt det samme som å si at straffeloven er en “ja-lov” ettersom det er lov og gjør alt som det ikke står er forbudt. Igjennom plan- og bygningsloven har man lov til ting om man har krav på det men ellers ikke, men flere kommuner ønsker å gi dispensasjon i større grad enn det de kan.

Informant 2 sier at vedkommende tolker bestemmelsene som at en i 99% av tilfellene ikke skal kunne gi dispensasjon, spørsmålet er om det ville vært fornuftig å gjøre om på bestemmelsen, dette fordi praksisen er litt avslappet til bruk av dispensasjoner. Det er tydelig hva lovgiver har ment med kriteriene til tross for at de er skjønnsmessig; en snever unntaksregel. Det går til syvende og sist mye ut på viljen til den som tolker. Informant 3 på dette spørsmålet sier at det er vanskelig og at de i Egersund kommune har hatt kurs for å lære å formulere dispensasjonsvedtak og gjøre vurderingene på en god måte. Når jeg spurte informant 3 om hvem som holdt dette kurset, ble det sagt at det var direktoratet som har leid inn advokat. Litt av grunnen er fordi prinsippene i lovteksten er enkelt, men praksis er vanskeligere, en vil alltid kunne argumentere for og imot. Jeg benyttet i denne sammenheng anledningen til å spørre om politikerne i kommunen har vært med på samme kurs, da sa informant 3 at det er politikeropplæring ved hver valgperiode, da de blant annet får opplæring i dispensasjon og hvordan dette skal forvaltes og praksiser. Men kvaliteten på opplæringen varierer og en gjerne glemmer hva opplæringen besto av om det går for lang tid. De prøver å opplyse så godt som mulig når de skriver de politiske sakene om hva en skal vektlegge og hvordan vedtaket blir gyldig. Jeg spurte informant 3 om behandlingsprosessen av dispensasjonsvedtak i strandsonen, vedkommende sa at da innhenter de opplysninger og tar stilling til om de er delegert fullmakt til å gjøre vedtaket selv eller legger det ut for politisk behandling.

Natur og allmenne hensyn i dispensasjonsvurderingen

Jeg spurte saksbehandlerne fra Kristiansand og Egersund kommune om hvordan natur og allmenne hensyn vektet i en dispensasjonsvurdering, prinsippene er eksplisitt nevnt i pbl §1-8. Informant 1 svarte at allmenheten sin tilgang i strandsonen vektet mye i vedkommens saker. I forhold til naturhensyn sjekker en gjerne om det er treff i naturmangfold databasen. Informant 2 sier at disse to aspektene skal vektet tungt, men til tross for mange dispensasjoner er det ikke

sikkert det vektet så tungt likevel. I mange kommuner og i Kristiansand kommune ser en bare om det er registrert noe, om ikke så gjennomfører en tiltakene. For naturmangfoldloven sier informant 2 at det nok bare blir kopiert og limt inn fra naturmangfoldloven en standardtekst for de fleste vedtak. Allmenne interesser og natur vektlegges i alle saker, men gjerne ikke i den grad det burde. Med tanke på hensynet om allmenheten og naturen nevnt fra pbl §1-8, skjer det en slags tilsidesettelse hver gang en tillater mer utbygging. Informant 3 fra Egersund sier at det vektet ulikt, det vil vektet sterkere om det grenser til et friluftsområde for eksempel eller om en bygger i LNF-område.

Delegasjon av dispensasjonsvedtak

Jeg spurte om enkelte skaker delegeres og i så fall hvorfor. Informant 1 svarte at de er delegert ansvar om dispensasjon som er av ikke prinsipiell betydning. Byggesaksleder avgjør hvilken sak som er prinsipielt.

Politikk og dispensasjonspraksisen

Jeg spurte alle saksbehandlerne om hvordan politikk påvirker dispensasjonspraksisen. Informant 1 sier at mange politikere har myndighet til å fatte vedtak og kan dermed fatte vedtak de ikke har fotstått seg helt på. Informant 1 viste også til et eksempel hvor et båthus skulle rives og bygges opp igjen, fra 55 kvm til omtrent 125 kvm, noe politikerne mente var en liten økning uten noe betydning fra pbl §1-8. Informant 2 svarer at når det nærmer seg valg, kommer det opp flere dispensasjoner alle vil være populære. Naboene lar ofte vær å klage da de ofte også har lyst å bygge og forventer å få dispensasjon, noe politikere som ønsker å holde seg populære benytter ved å gi dispensasjoner. Administrasjonen bruker ofte å sette vilkår for å finne mellomløsninger og fordi en vet det ofte blir politisk flertall for å innvilge dispensasjon. Informant 3 svarer på samme spørsmål at dispensasjonsvurderinger aldri gir forutsigbarhet for utfallet. Eneste måten å sikre forutsigbarhet i vedtaket på er at administrasjonen fatter vedtaket med gjensidig og jevn praksis. Med politisk behandling vil denne forutsigbarheten kanskje forsvinne. Ofte vil saker fattet med store avvik fra tidligere saker bli fanget opp og påklaget av statsforvalter, hvor saken ofte oppheves.

Generell oppfatning av dispensasjon

Jeg spurte innledningsvis i intervjuets første del om informantenes oppfatning rundt dispensasjon, da svarte informant 1 følgende;

“Altså min oppfatning rundt dispensasjon er at i noen tilfeller så kan det være nødvendig å kunne gi og at det er noen ting som det går greit å gjøre og at det å ha en sånn sikkerhetsventil for at man kan ikke alltid vurdere, det er ikke alltid alt er vurdert i en plan. Men altså min oppfatning av hvordan kommunene og politikerne gjør det er jo at det ikke gjøres i tråd med det som er lovgivers vilje. Det skal jo egentlig være veldig strengt. Det er jo veldig strenge vilkår og, det skal mye til for å kunne oppfylle vilkårene. Men de vurderes som regel altfor mildt, da det er ikke god nok vurderinger, og det er ikke og man tar med i vurderingen ting man ikke har lov til å ta med. Og det gis altfor mange dispensasjoner rett og slett, og de fleste vil jeg tro egentlig er ulovlig fordi de ikke er begrunnet godt nok, og vilkårene er ikke oppfylt” (informant 1. Kristiansand kommune).

Etter å ha spurt informant 2 om det samme, svarte vedkommende at regelen slik den er utformet er veldig streng, bortimot umulig, bortsett fra helt bagatellmessige forhold med positiv innvirkning, for å kunne gi dispensasjon. Men at samtlige kommuner bruker dispensasjoner mye, den fungerer ikke etter sitt hold.

Statsforvaltere fra Agder og Rogaland

Hvor tydelig oppleves vilkårene fra pbl §19-2 for om dispensasjon kan gis eller ikke

Når jeg stilte informantene fra statsforvalteren det samme spørsmålet om det kommer tydelig fram fra pbl §19-2 om dispensasjon kan gis eller ikke, sa informant 4 fra Agder at om en kan gi dispensasjon eller ei nødvendigvis ikke kommer tydelig fram i seg selv. Men ved bruk av pbl §19-2 i en konkret vurdering for hver sak kommer det tydelig fram. Informant 5 fra Rogaland sa at det ikke eksplisitt kommer fram fra de generelle dispensasjonsbestemmelsene om en kan gi eller ikke, men føringen skal være streng for å gi.

Jeg spurte informant 5 om vedkommens oppfatning rundt dispensasjon, som ble svart med at en som utgangspunkt skal planlegge gjennom kommuneplan og reguleringsplan og helst ikke

innvilge dispensasjoner. Det er strenge vilkår for at dispensasjon er oppfylt, og det skal da brukes der innenfor plan- og bygningsloven hvor en ikke tok høyde for noe i en plan. Videre sies det;

“Så blir det jo gitt en del dispensasjoner som kanskje ikke er innen forbi lovverket i plan og bygningsloven, og det er jo uheldig, og det handler jo blant annet om det at når en har laget en plan, så bør en følger de viktige hensynene som ligger bak plan og bestemmelser. Bør være førende for hva en gjør. Og så handler det også litt om rettssikkerheten da til innbyggerne i kommunen og fylket som har en plan som de forholder seg til, men som de da kanskje ikke kan stole på at det faktisk er førende for det kommunen gjør” (informant 5. statsforvalter Rogaland).

Styrende elementer for å innvilge eller avslå dispensasjonssøknad

Informant 4 fra statsforvalter Agder har et overordnet ansvar om å påse at nasjonal politikk følges i kommunenes arealforvaltning. Informant 4 på dette spørsmålet sier at det er et vanskelig spørsmål å besvare, men at det er juridisk sett er veldig, veldig sjeldent at vilkårene faktisk er oppfylt. Ved vurdering fra en uttalelse vil det legges vekt på om tiltaket vil påvirke interesser, disse interessene er allmennheten, friluftsliv, landskap, naturmangfold og kulturlandskap, altså hensynene etter pbl §1-8. Informant 5 fra statsforvalteren Rogaland er fra miljøvern avdelingen og som plankoordinator og sier at om vedtaket tydelig viser til at et er i tråd med strandsoneretningslinjen eller på et eksisterende tiltak, vil det peke i retning av å kunne gi dispensasjon. Det nevnes også at en samfunnsmessig gevinst ha noe å si i vurderingen.

Påklaging av dispensasjonsvedtak

Jeg spurte statsforvalterne om hva som skal til for at dem påklager dispensasjonsvedtak i strandsonen, hvor informant 4 fra Agder svarte at nye båthus stort sett alltid er en klagesak i Kristiansand kommune. Vesentlig utvidelser mot sjøen, en ny fritidsbolig i 100-metersbeltet er nesten alltid en klagesak. For enkelte steder lang opp til fortetting kan enkelte vedtak vurderes som greit med tanke på at de kunne gjort tiltaket gjennom reguleringsplan uten forskjell. Informant 5 fra Rogaland svarte på samme spørsmål at de påklager om tiltak er i vesentlig strid med føringene fra pbl §1-8, samt hensynet til natur og allmennhetens tilgang til strandsonen som vektlegges i avgjørende grad. Noen ganger vektlegges landskapet.

Synkronisert oppfatning rundt dispensasjon

Jeg spurte statsforvalterne fra Agder og Rogaland om de har samme oppfatning som kommunene til når dispensasjon kan gis eller ikke, hvor informant 5 fra Rogaland sa at;

“(...) kommunene vektlegger nok i større grad lokale hensyn enn hva statsforvalteren gjerne gjør, altså vi ivaretar det nasjonalt og ser det i en større sammenheng, kanskje, mens kommunene ofte ser på sitt behov og sine, ja, sine interne behov da. Mer enn opp imot regionen og nasjonale føringer, så vi er nok ikke helt enige om tolkningen av regelverket (...)” (informant 5. Statsforvalter Rogaland).

Videre presiserer informant 5 at det gjerne er forskjell i administrasjonen og hos politikerne, hvor administrasjonen har god kompetanse på planlegging og nasjonale føringer, men hvor enkelte politikerne har litt mindre kjennskap til dette, mens andre kanskje mer.

Politikk og dispensasjonspraksisen

Jeg stilte informant 4 og 5 et noe åpent refleksjonsspørsmål om hvordan politikk påvirker dispensasjonspraksisen, da særlig med tanke på fritidsboliger. Informant 5 svarer på dette at det helt klart påvirker, gjerne at når kommunen er i tvil om å gi dispensasjon, tas det gjerne opp til politisk behandling. Politikk spiller da en særlig rolle i tvilstilfeller. Videre nevnes det at kommunedelplanen for fritidsbebyggelse er en politisk bestilling fra kommunestyret til administrasjonen, som viser til et politisk ønske om å bygge ut fritidsboliger, som begrunnes med økonomiske hensyn – politikk har helt klart en påvirkning på hva som blir gjort i kommunen. Informant 4 fra Agder svarer på samme spørsmål at når saker kommer opp til det politiske nivået, så føler mange politikere på sympati. Enkelte politikere har et grunnleggende liberalt syn og er imot et byggeforbud i strandsonen, dette gjelder en del lokalpolitikere. Som lokalpolitiker opplever man at man skal ivareta innbyggerne sine og føler da i saker hvor ulempene ikke er veldig store, sympati for tiltakshaver.

Jeg spurte da om det særlig er på klagesaker at vedtak kommer opp på politisk nivå, som informant 4 svarer med at først fattes vedtaket i administrasjonen, men hvor mange kommuner har en politisk behandling av klagesaker. Det er få klagesaker som kommer opp til politisk behandling, men noen.

Jeg spurte da om Statsforvalter i Agder har erfart slike vedtak som har kommet opp til politisk behandling, noe informant 4 svarte at de hadde hatt mange slike saker. Jeg spurte videre om

vilkårene vektas annerledes av politikere enn om de var gjort i administrasjonen, noe informant 4 svarte at de definitivt ble. Jeg ba informant 4 utdype og følgende svar ble gitt;

“(…) så er det liksom den der vurderingen av om hensynene blir tilsidesatt og er ofte veldig overfladisk, noen ganger helt fraværende. Og man har ikke vurdert for eksempel hensynene bak alle dispensasjonsbehovene. Ofte er det flere enn én, ikke sant, det kan være dispensasjon fra både plankrav og 100-metersbelte i en og samme sak. Og det er ofte bare dispensasjon eller hensynene bak 1-8 vurdert og veldig sjeldent grundig vurdering av alle hensynene som skal ivaretas etter 1-8. Men det man vektlegger i stor grad, den fordeler og ulemper diskusjonen og der legger man ofte avgjørende vekt på fordeler for tiltakshaver selvfølgelig, som man egentlig etter lovforarbeider og veiledere og sånn ikke skal. Ja, så det er jo den og det er jo fordi man føler sympati tror jeg da” (informant 4. Statsforvalter Agder).

Senere i intervjuet spurte jeg informant 4 om hvilket moment i dispensasjonsvedtakene som går igjen. Da svarte vedkommende at administrativt er det ikke noe å utsette på sånn sett, hvor Kristiansand er profesjonelle og gjør riktige vurderinger. Men gjerne ved en klagebehandling når vedtaket blir politisk at bestemmelsene i pbl §19-2 ikke vurderes fullt ut.

Fravikelse mot påklaget vedtak

Jeg spurte informant 4 og 5 om hva som skjer om de påklager et vedtak som kommunen senere vedtar og om dette skjer ofte. Informant 4 svarte at det ofte skjer og at om en klager er det sjeldent kommunen tar klagen til følge. Da sendes klagen tilbake og videre sendes til Settestatsforvalter. Kommunal- og disktriksdepartementet vurderer hvilke settestatsforvalter som skal behandle klagen. Jeg spurte om hvordan en slik klage da vurderes hvor informant 4 svarte at det vurderer etter prinsippet fra loven og bestemmelsen i 100-metersbeltet. Klagene som statsforvalteren har gitt på kommunens vedtak får som regel alltid medhold hos settestatsforvalter. Informant 4 avsluttet spørsmålet med å si; *“Og hvis jeg kan si det da sånn, vi har også vurdert at hvis vi da som høringsinstans skulle klaget på alle de sakene, hvor vi vurderer at lovens bestemmelser blir tilsidesatt, så vil vi jo klagd på nesten alle sakene. Men det er ikke det mandatet vi har, da”*.

4.6.2 Dybdeutredelse av dispensasjonsvedtak

For å belyse og eksemplifisere hvordan dispensasjonsvedtakene er utformet og argumentene brukt, trekker jeg fram fire eksempler fra tabellen, to politiske fra før kommunesammenslåingen, en avslått og en innvilget og to administrative etter kommunesammenslåingen, en avslått og en innvilget.

9	Oppføring/tilbygg	2019/1312 -40725/2019	23.10.2019	X m/vilkår	Plan- og miljøutvalget	Ja	Fritidsbolig / LNF	Nei	+63 kvm	7, 14, 1, 6, 13, 2, 15	1, 2, 6, 14, 9, 5, 10	4, 2, 6
---	-------------------	-----------------------	------------	------------	------------------------	----	--------------------	-----	---------	------------------------	-----------------------	---------

Vedtak 2019/1312 -40725/2019 (innvilget, politisk)

Vedtaket gjaldt søknad om dispensasjon for oppføring av tilbygg på fritidsbolig. Vedtaket ble fattet av plan- og miljøutvalget på vilkåret om at mønehøyden ikke må komme høyere enn på eksisterende fritidsbolig.

Administrasjonen vurderer først at det ville vært en fordel å utarbeide et planarbeid for området da hele området ligger i 100-metersbeltet uten fastsatt byggegrense og at dispensasjon dermed er unngåelig. Tilbygget vil overskride høydebestemmelsen i kommuneplanen, men ettersom bygningen ligger i et område regulert til fritidsbebyggelse, får ikke bestemmelsen anvendelse. Tilbyggets høyde bør legges noe lavere, som det settes vilkår om. Administrasjonen sier videre at hensynene bak LNF-områder og 100-metersbeltet er å beskytte ubebygde og uberørte arealer mot uhendig utbygging, en må da også vurdere om det foretas en økning av bebyggelsen i områdene. I denne sak gjelder det å bygge et tilbygg på eksisterende fritidsbolig og da området består av flere fritidsboliger, taler dette i favør av dispensasjon. Videre sies det at på naboeiendommen er det gitt dispensasjon for å rive og oppbygge en fritidsbolig, noe som taler for å gi dispensasjon grunnet likebehandlingshensyn. Administrasjonen sier videre at ettersom tiltaket i stedet for å rive og oppbygge, men heller skal bygges tilbygg på en eksisterende bebygd eiendom, tilsidesetter ikke tiltaket hensynene etter LNF- og byggeforbudet i vesentlig grad. Ved å sette vilkår om høyde, gjør det at en ikke endrer landskapet i vesentlig grad det privatiserte preges heller ikke. Konklusjonen blir at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt, vilkåret er oppfylt (s. 5-10). For fordeler/ulempes, sier administrasjonen at tiltaket skal utføres på en allerede bebygd eiendom, vil ikke føre til ytterlige privatisering, bedre enn å ta i bruk et uberørt område. I forhold til landskapsinteressene hvor tiltaket vil være synlig fra sjøen, argumenteres at det dreier seg om en allerede bebygd tomt hvor bruket ikke endres, vilkårene vil dempe synligheten. Det anses også som positivt å modernisere grunnet bedre standard og

energirammer, som gir bedre miljø for brukerne og samfunnet. Administrasjonen sier implisitt at selv om direkte berørte statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt, foreligger grunnlag for dispensasjon, da tiltaket etter vesentlig endringer ikke fremstår som et fremmedelement. Fra vedtaket kommer det fra at de ikke foreligger fare for presedens, da de andre eiendommene rundt er bebygd betydelig mer. I og med at eiendommen ligger innenfor 100-metersbeltet finnes det ikke alternativ som ikke krever dispensasjon. Konkluderer her er at fordelene er klart større enn ulempene og at dispensasjon kan innvilges (s. 10).

Fylkesmannen i Agder ga i en uttalelse fra 02.05.2019 råd om å avslå søknaden. Fylkesmannen sier;

“Videre sies det: «Eksisterende hytte ligger ytterst på neset og framskutt ut mot sjøen. Etter vår vurdering vil en utvidelse av hytta fra 35 til 98 kvm her gi en uheldig økning av det bebygde preget ut mot sjøen. Dersom det gis dispensasjon i aktuelle sak, vil dette også kunne skape uheldige presedensvirkninger i forhold til senere liknende saker. I sum vil en rekke slike dispensasjoner kunne føre til en uheldig praksis, som igjen kan medføre at hensynene bak byggeforbudet i strandsonen, eller andre arealdisponeringshensyn blir skadelidende. Ut fra nasjonale og vesentlige regionale interesser vi er satt til å ivareta, og ut fra vurderingene over, gir vi råd om at søknaden avslås” (s. 6).

Plan og miljøutvalget fremmet forslag etter representant Daland (UAVH) om å innvilge vedtaket på vilkår om matte materialer, mørke farger og lavreflekterende glass. Utvalget så seg enig i administrasjonen sin dispensasjonsvurdering, men var uenig med vilkåret om å dempe høyden, da de mente dette kunne fremstå langstrakt og med mindre velfungerende arkitektur.

Terrassering skal følge natur og topografi. Utvalget ser ikke byggets høyde som utfordrende, men at vilkårene om materialvalg og farger sikrer vesentlige hensyn. Representant Henriksen (AP) fremmet forslag om å avslå søknaden grunnet at økningen fra 35 til 98 kvm var en uheldig økning av det bebygde preget ut mot sjøen, men forslaget falt. Forslaget fra UAVH ble gitt 6 mot 3 stemmer og vedtatt.

10	Oopføring bygge	2019/2309 -47734/2019	20.11.2019	X m/vilkår	X	Plan- og miljøutvalget	Ja	Bolig / boligbebyggelse	Nei	+30 kvm	ikke vurdert	5, 4, 1,
----	-----------------	-----------------------	------------	------------	---	------------------------	----	-------------------------	-----	---------	--------------	----------

Vedtak 2019/2309 -47734/2019 (delvis avslått og innvilget/politisk)

Vedtaket gjelder dispensasjon for oppføring av sjøbod og brygge. Administrasjonen er enig i fylkesmannen sin vurdering i hvordan tomten fremstått fra sjøen vil endres i betydelig grad. Både omsøkt brygge og sjøbod vil bli synlig, særlig fra sjøen. Det er gitt dispensasjon på tomten før fra en 50-meters byggegrense i strandsonen, men den bestemmelsen er gammel og med begrenset overføringsverdi. Dispensasjon her vil kunne gi uheldig virkning i hensynene bak pbl §1-8, spesielt med tanke på at i dette området er det ikke gitt mye dispensasjoner på lang tid, noe som kan skape uheldig presedensvirkning. Administrasjonen konkluderer med at hensynene vil bli vesentlig tilsidesatt med å gi dispensasjon (s. 9-10).

Fylkesmannen i Agder skriver fra uttalelse datert 03.10.2019 at fra overordnet plan er det krav om at nye tiltak skal avklares i plan og da knyttet til boligformål. Tiltaket er i strid med formålet og vil forsterke det bebygde preget i strandsonen. Eiendommen fremstår som uten inngrep fra før og at tiltaket ikke vil ligge nær eksisterende bebyggelse. Dispensasjon i denne sak vil også kunne skape uheldig presedensvirkning, som kan skade hensynene bak strandsonen. Fylkesmannen gir råd om å avslå søknaden (s. 7).

Representant Daland (UAVH) fremmet forslag om å innvilge søknad om dispensasjons fra pbl § 1-8 for brygge, trapp og sjøbod, gitt vilkårene sikring mot ras for trapp og brygge samt at tiltakene skal tilpasses omgivelsene, sjøbod skal oppføres mørk eller naturtilpasset farge. Utvalget er uenig med fylkesmannen sin vurdering av byggeforbudet i 100-meters beltet og vises til statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning punkt 6. Det sies at lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon, etter utvalgte syn vil tiltakene ikke ha negativ virkning på friluftsliv, naturvern/mangfold, kulturmiljø/minner, landskap/bruk, fiskenæring eller havbruk. Utvalget vektlegger at området befinner seg et sted med lite press på strandsonereale, hvor det ikke er nødvendig å stille plankrav for gjennomføring av tiltak. Utvalget legger også til at naboeiendommene er nedbygd med brygger og sjøboder, som gjør at omsøkte tiltak passer inn, noe utvalget i motsetning til rådmann vektlegger da eiendommen før er brukt til sjørelatert bruk. Utvalget anser videre det som en ulempe at de går imot overordnet myndighet sine råd, men at dette ikke er en tungtveiende ulempe da de er uenig med overordnet myndighet sine råd. Fordelene vil etter utvalget være at område vil fremstå mer estetisk og helhetlig etter gjennomførte tiltak, men lite sannsynlighet for presedens (s. 1-2).

Representant Stubstad (FRP) fremmet fellesforslag (H, V, KRF, FRP) om å innvilge søknad om dispensasjon fra pbl §1-8 om oppføring av brygge og trapp, men avslå vedtak om oppføring av sjøbod. Utvalget stiller seg bak rådmannens uttalelse og mener oppføring a sjøbod bør skje gjennom reguleringsplan. Men utvalget er uenig i rådmann og fylkesmannens vurdering angående byggeforbudet for trapp og brygge, hvor det legges vekt på de samme argument brukt som fra andre utvalget (UAVH) om at tiltakene ikke vil ha negativ innvirkning på friluftsliv, naturvern/mangfold, kulturmiljø/minner, landskap/bruk, fiskenæring eller havbruk. Utvalget bruker samme argument som utvalg UAVH om at tiltakene passer inn da naboeiendommene er nedbygd med brygger, samt at det ikke er stort press på utbygging i området, uten særlig risiko for presedens. Forslaget fra UAVH falt og fellesforslaget (FRP) og H, V, KRF ble vedtatt med kun MDG stemt imot (s. 2-3).

21	Oppføring hytte	BYGG-21/02045-6	27.08.2021	X u/vilkår	Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / spredt fritidsbebyggelse	Nei	+105.9 kvm	2, 4, 1, 11, 13, 10,	1, 11, 2, 7, 8, 16,
----	-----------------	-----------------	------------	------------	-----------------------------------	-----	---	-----	------------	----------------------	---------------------

Vedtak BYGG-21/02045-6 (innvilget, administrativt)

Vedtaket gjelder dispensasjon angående tillatelse til tiltak for oppføring av hytte på fradelt tomt. Det er altså snakk om å bygge en ny hytte i strandsonen gjennom dispensasjon på 86,8 kvm BRA og 105,9 kvm BYA. Grunnet melding fra statsforvalteren i Agder datert 05.01.2021 hvor det understrekes at miljøvernavdelingen ikke kan gi uttalelser til dispensasjonssaker kommende uker, foreligger det derfor ingen merknad herfra (s. 2-3). Administrasjonen kan ikke se at det bebygde preget endres vesentlig eller at allmenne interesser blir vesentlig tilsidesatt av dispensasjonen, dette grunnet at område allerede er bebyggt i dag. Det privatiserte preget forblir som det er og endres ikke, eiendommen er også avsatt til spredt bebyggelse for fritidsboliger. Dispensasjon vil ikke svekke bestemmelsen etter pbl §1-8. Det sies videre at etter pbl §1-1 skal planlegging sikre forutsigbarhet for alle berørte, store avvik skal derfor gjøres gjennom reguleringsendring. Men i denne sak oppføres det hytte i samsvar med formålet i gjeldene plan, dispensasjon er kun utløst som følge av byggegrensen og at det ikke er fastsatt egne byggegrense i planen, det er altså ikke problematisk å benytte dispensasjon. Administrasjonen sier hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt som følge av dispensasjon. I forhold til ulemper og fordeler argumenteres det med at tiltaket utføres i et allerede bebyggt område avsatt til byggeområde for

fritidsboliger, en får derfor ikke ytterligere privatisering. Det legges vekt på at eiendommen ikke ligger helt i strandkanten og at det finnes andre hytter og sjøboder nærmere sjøen. Fritidsboligen vil også bli lite synlig fra sjøen, som gjør at hytten derfor ikke vil påvirke landskapsinteressene i særlig grad. Også litt ettersom område er ment å skulle fortettes, hvor plasseringen er skånsom i naturen rundt. Tiltaket får ikke konsekvenser for allmenhetens tilgjengelighet til sjøen. Fra vedtaket kommer det fram at presedens fra denne sak ikke vil vær uheldig da det er gitt tilsvarende dispensasjoner i kommunen for planområder avsatt til bebyggelse uten byggegrense. Administrasjonen konkluderer med at fordelene for å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter pbl §19-2. Dispensasjon kan gis.

32	Oppføring naust/brygge	BYGG-22/00965-10	03.05.2023	X	Plan og bygg ved byggesaksenheten	Nei	Fritidsbolig / fritidsbebyggelse	Ja - felles grøntareal	+45 kvm/14.5m	Ikke vurdert	9, 10, 3, 7,
----	------------------------	------------------	------------	---	-----------------------------------	-----	----------------------------------	------------------------	---------------	--------------	--------------

Vedtak BYGG-22/00965 (avslått, administrativt)

Vedtaket gjaldt utfylling av sjø, oppføring av naust og ettergodkjenning av brygge. Å imøtekomme søknaden betinges med å gi dispensasjon fra 100-metersbeltet samt kommuneplanens bestemmelse om maksimal kaifront. Det foreligger tre protester fra naboer som peker på at søknaden er mangelfullt begrunnet, tilsidesetter allmenhetens interesser og naturvernet samt at godkjenning av brygge som var etablert ulovlig, vil til dels skape presedens om tilgivelse fremfor tillatelse (s. 2). Tiltakssøker selv mener at tiltakene ikke påvirker allmenhetens ferdsel samt at det er kommet flere naust og brygger i området, hvilket gjør at gjeldene tiltak ikke nødvendigvis vil skape presedens (s. 3).

Parkvesenet utaler seg med at strandsonen her fremstår uten bebyggelse og at strandsonen virker til å være tilgjengelig utmark for allmenheten. Etablering av tiltakene vil skape et bebygd og privatisert preg. I våtmarksområdene er sjøarealene verdifullt for naturmangfoldet. Parkvesenet legger til slutt til at *“Med bakgrunn i kommuneplanens arealformål, det generelle byggeforbudet i 100- metersbeltet og områdets ubebygde preg fraråder parkvesenet tillatelse til tiltak som omsøkt”* (s. 4).

Administrasjonen starter vurderingen med hensynet bak pbl §1-8 mot tiltakshaver begrunnelse med at all bygging i strandsonen minker allmennhetens rekreasjonsmuligheter og friluftsliv, særlig dette området hvor det er naturlig for allmenheten å ferdes. Det finnes også et rikt dyreliv i

leirekilen samt truede arter i området som dvergdykker og lomvi (fugler). Sjøboden vil ha en markant innvirkning på landskapsformasjonene da den blir plassert på en utfylling og utfylling i sjø er ikke-reversibelt, dette vil også skape fjernvirkninger. Området er bebygget fra før, men ytterligere utbygging vil øke det bebygde preget og virke privatiserende for allmenheten og friluftinteressene. Administrasjonen konkluderte med at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, fordeler og ulemper vurderes da ikke. Plan- og bygningssjefen vurderer saken til å kunne skape presedens for lignende saker i området (s. 6-7).

4.7. Delproblemstilling 2

På hvilken måte skiller dispensasjonssaker om fritidsboliger seg kontra andre saker i strandsonen?

Saksbehandlere Kristiansand og Egersund

Innvilges dispensasjon rundt fritidsboliger oftere enn andre saker

Jeg spurte om dispensasjoner rundt fritidsboliger oftere innvilges enn hos andre saker og om de behandles på annet vis. Både informant 1 og 2 fra Kristiansand kommune sier at det ikke er noe vesentlig forskjell på det. Informant 1 sier at ved områder regulert til fritidsbebyggelse vil det være greiere enn i et LNF-område. Men en enebolig og fritidsbolig behandles ikke noe særlig forskjellig, var inntrykket. Men en sjøbod for eksempel vil behandles noe ulikt. Informant 3 sa at det varierer, men at det styrende er om det allerede er regulert en fritidsbolig i reguleringsplan. Det er fordi det er ulike forventninger til størrelse, bruk og forvaltning for en fritidsbolig i hundremetersbeltet enn en fritidsbolig i et LNF-område i hundremetersbeltet, de kan ikke behandles likt. Dette fordi en innafor LNF-området alltid vil måtte vise ekstra hensyn til LNF-formålet.

Byggepress for fritidsboliger i strandsonen

Jeg spurte et spørsmål i første del av intervjuet om hvor stort press det er på å bygge nye eller utvide eksisterende hytter i kommunen og hvordan dette var i strandsonen. Informant 1 og 2 svarte at det er et stort press i Kristiansand. Informant 1 sa at det hadde blitt gitt tillatelse til en ekstra hytte på en tomt mot at det ble tinglyst en liten del av en kyststi, slik at tomten endte med to hytter. Administrasjonen prøver å holde igjen, men politikerne er veldig på å gi dispensasjoner

for omtrent alt, det gis også for mange dispensasjoner fra administrasjonen, for det er egentlig et byggeforbud. Administrasjonen prøver, men kommer det en klage som går den til politikerne og da blir den snudd med en gang hvor de gir tillatelse. Informant 2 sier at strandsonen i kommunen er veldig populær og at tomtene er veldig dyre. Flere ønsker å dele opp familietomer og bygge flere hytter. Mye er allerede bygget ut. Informant 2 sier videre og antar at Kristiansand kommune har et av de største presset i landet. Det er særlig i forhold til sammenslåing med Søgne kommune som en populær hyttekommune som flere ønsker å bygge i. Informant 3 fra Egersund sier også at presset er stort. Videre sies det at plankontoret har hatt en stor kommunedelplan for fritidsboliger i Egersund hvor presset er veldig stort fra planarbeidet om å få inn flere hytter samt flere i strandsonen. På byggesaksnivå merkes ikke presset så stort, men presset er nok langt større på plannivå. Jeg spurte et oppfølgingsspørsmål om initiativet om flere hytter kom fra innbyggerne, hvor informant 3 svarte at det både kommer fra innbyggerne og politikerne om et ønske med en klar utvidelse av fritidsboligbebyggelsen, en tilretteleggelse for dette. Jeg spurte videre om hvorfor politikerne ønsker flere hytter, hvor informant 3 sa at politikerne er styrt av velgermassen og velgermassen ønsker flere og større hytter. Politikerne gjenspeiler velgerne. Litt av grunnen til det er å gjøre Egersund attraktiv og attraktivt å bo i, da kommunen konkurrerer med andre hyttekommuner som Kristiansand som er veldig tilrettelagt for fritidsboliger ved sjø.

Statsforvaltere fra Agder og Rogaland

Innvilges dispensasjon rundt fritidsboliger oftere enn andre saker

Jeg spurte informantene fra statsforvalter Agder og Rogaland det samme spørsmålet om dispensasjon rundt fritidsbolig behandles ulikt kontra andre saker, hvor informant 4 fra Agder sa at det ikke gjorde det. Informant 5 fra Rogaland sa at det var både ja og nei. Særlig i Egersund kommune er det gjerne snakk om oppgraderinger av tiltak på brygger og naust, ofte noe som alt står der. Ofte er det egne reguleringsplaner for områder med fritidsboliger som de ofte følger, med få fritidsboliger utenfor disse områdene, for eksempel lite fritidsboliger i LNF-formål. Informant 5 oppfatter at i Egersund behandler de ikke fritidsboliger lempeligere enn andre tiltak angående dispensasjon.

Byggepress for fritidsboliger i strandsonen

Jeg spurte også informantene fra statsforvalteren Agder og Rogaland om det er stort press å bygge fritidsboliger, særlig i strandsonen. Informant 4 fra Agder svarte at det er noe press. Jeg spurte videre informant 4 om det gis for mange dispensasjoner til fritidsboliger om oppføring og å rive, noe vedkommende svarte ja på samt at fritidsboliger ikke skal oppføres gjennom dispensasjon. Informant 5 fra Rogaland svarte at Egersund gjennom sin kommunedelplan for fritidsbebyggelse har gjort seg en målsetning om å bli den største hyttekommunen i Rogaland. Dette visert il at det er et stort press. Det er bra at dette gjøres gjennom plan med utpekte områder og ikke spredt rundt i kommunen og i LNF-områder. For strandsonen er det gjerne slike hytter Egersund egner seg best til, kommunen har hatt et bevist forhold til strandsonen under utarbeidelse av plan, hvor noen hytteområder ble trukket vekk fra sjøen, som er i tråd med retningslinjene, men at det generelle presset likevel er stort. Jeg spurte også informant 5 om det gis for mange dispensasjoner til fritidsboliger, oppføring og å rive/utvide, hvor vedkommende svarte at det ikke i Egersund oppleves at det er så mange dispensasjonssaker angående fritidsboliger.

4.8 Delproblemstilling 3

I hvilken grad er det harmoni mellom strandsonevernet og dispensasjonspraksisen – hemmer summen av dispensasjoner strandsonehensynene som vernet skal beskytte?

Saksbehandlere Kristiansand og Egersund

Kartlegging av 100-metersbeltet med behov og hensyn

Jeg spurte saksbehandlerne om kommunen deres hadde kartlagt 100-metersbeltet i planer med eventuelle tilhørende hensyn. Informant 1 sa at det er noen reguleringsplaner, særlig nye, med byggegrenser i Kristiansand kommune. Informant 2 sier det finnes en del fragmenterte reguleringsplaner over kommunen, også i strandsonen samt en del eldre reguleringsplaner uten byggegrense, hvor det nå er et krav om en byggegrense – da blir dispensasjonsadgangen litt enkel og tilgjengelig. Dispensasjon brukes gjerne fremfor å kjøre igjennom en ny planprosess.

Informant 3 fra Egersund sier at det ikke er alle reguleringsplaner i kommunen med byggegrense mot 100-metersbeltet, det skaper et problem med at da utøses krav om dispensasjon for omtrent alt en skal gjøre der. Da må en gjøre den grundige vurderingen for unntak fra regelen. En byggegrense er nok nødvendig i de planene uten byggegrense for å tilfredsstillere plangrunnlaget

og hensikten med reguleringsplanen, det er et paradoks. I 2008 ble byggeforbudet gjeldene og med tilbakevirkende kraft på alle reguleringsplaner som er vedtatt. Mange kommuner hadde ikke kapasitet til å endre alle reguleringsplanene sine over natten, de ordnet dette ved å legge inn en bestemmelse i kommuneplanen om hvordan en skal forholde seg til 100-metersbeltet. I Egersund ble det ikke vedtatt en generell byggegrense mot 100-metersbeltet da dette ikke er lov, men det ble åpnet en praksis for å gi dispensasjon fra 100-metersbeltet i de reguleringsplanene uten egen byggegrense. Altså en lempeligere praksis. Dette har i de senere år endret seg hvor man har krevd at eldre reguleringsplaner får innarbeide en byggegrense, hvor det blir en enklere prosess å gjennomføre en reguleringsendring.

Gjeldene arealplan om hyttebygging i 100-metersbeltet

Jeg spurte informantene om hvordan gjeldene arealplan legger opp til hytteutbygging i 100-metersbeltet. Verken informant 1 eller 2 var helt sikker på strekningen i nye hytteområder, men at det legges opp til noe ny utbygging. Informant 1 legger til at i LNF-områdene kan en etter bestemmelsene ha tilbygg, anneks, på opptil 20 kvm, gjerne grunnet at flere hytter er eldre og med dårlig bade- og kjøkkenfasiliteter, da gis det eksempelvis en del dispensasjoner for tilbygg.

Summen av dispensasjoner mot planens legitimitet

Jeg spurte informantene på hvilken måte de opplever den smalede effekten av dispensasjoner på overordnede plans legitimitet. Informant 1 svarte her at alle dispensasjonene gjør at planen mister sin funksjon, både i kommuneplaner og reguleringsplaner. Flere dispensasjoner gir folk oppfatning at man ikke trenger følge reguleringsplanen, da man kan presse på politisk og på den måten få tiltaket igjennom, selv om søker gjerne vet tiltaket ikke er helt greit. Planene er ikke skikkelig styringsverktøy om en benytter dispensasjoner i for høy grad. Informant 2 svarer på samme spørsmål i litt samme essens at det gjerne er forventningene en skaper til folk ved å gi mange dispensasjoner, presedensvirkningen, som fort tilsidesetter planbestemmelsene og pbl §1-8. Enkelte ganger er dispensasjoner en grei løsning for småsaker, men angående nasjonale interesser bør ikke lokale politikere og lokaladministrasjonen kunne uthule interessene på måten det skjer i dag. Informant 3 fra Egersund sier at de i kommunene gjerne ønsker å samhandle plankontor og byggesakskontor med politikere og administrasjonen om de ser det er flere dispensasjoner ute og går for å utarbeide og løse problematikken med reguleringsendringer.

Strandsonen fram i tid

Etter spørsmålet om planens legitimitet spurte jeg informantene om hvordan de tror kommunen ønsker strandsonen fram i tid. Informant 1 sier at det er vanskelig å svare på, gjerne ut fra hvordan kommuneplanen, da enkelte områder er avsatt til LNF-områder, men at i enkeltsakene blir det gjerne gitt flere dispensasjoner i slike områder. Bystyret ønsket et forslag om 30 meters grense overalt for bebyggelse og anlegg, noe som gjerne tyder i retning av politiske ønsker om å si ja til mer tiltak ved sjøen. Informant 2 svarer på samme spørsmål at det alltid er en tanke at strandsonen skal bevares, men at i enkeltsaker ikke synes like bra, en klarer ikke helt se det store bildet gjennom enkeltsakene, noe det etter dispensasjonsbestemmelsene skal vektlegges. Informant 3 sier at kommunen ønsker åpen strandsonen samtidig som at den skal være bebygget enkeltvis, altså at en gjennom kommuneplanen skåner uberørte områder og fortetter i eksisterende utbyggingsområder eller avsetter nye enkeltstående områder.

Unngå bruk av dispensasjon

Jeg spurte informant 1, 2 og 3 om hvordan de tenker bruk av dispensasjon kan unngås. Informant 1 svarte at det er lett å unngå dispensasjon, man må bygge i tråd med planen. Informant legger ved en egen mening om at dispensasjon fra 1-8 ikke burde kunne gjøres av kommunene, men sendes over til fylkesmannen, da kommunene ikke skal kunne behandle de nasjonale interessene, praksis har vist at en ikke klarer det. Politikerne er så opptatt av å blidgjøre innbyggerne at de glemmer det langsiktige løpet med at strandsonen blir privatisert. Videre sier informant 1 at en må si mer nei, for om sjansen for dispensasjon er liten, er det mange som ikke gidder bryet med å søke. Klare retningslinjer fra departementet eller om statsforvalter klager mer på vedtak, da nåværende statsforvalter klager veldig sjeldent. Gjerne sette krav til politikere i forhold til opplæring og at de kan stilles til ansvar for eventuelle feil. Kommunerevisjonen kan se på saker og hvordan dispensasjon er behandlet, men de har ikke samme mandag til å gjøre dette på politiske vedtak, de har ikke noe med de folkevalgte å gjøre, noe som er merkelig i seg selv. Det mangler en sikkerhetsventil om fylkesmannen ikke lager, det er da opp til eventuelle naboer å klage, men det gjør de sjeldent, da de gjerne også vil bygge.

Informant 2 svarer på samme spørsmål med at det vil være å ha mer fokus på at alt skal behandles i planen. Men det er en langt dyrere og omfattende prosess enn å gi dispensasjoner for enkelte ting. Spørsmålet blir om en skal lage planene mer regulert eller gjøre de mindre detaljerte og heller gi rom for mer skjønn i hver enkelt plan. Videre sier informant 2 at dispensasjon er et planverktøy, hvor det er mye enklere å behandle en dispensasjon enn å utarbeide en eller endre en plan. Informant 2 fortsetter med å si at dispensasjonsbestemmelsen muligens burde gjøres litt annerledes, løsningen for å ha færre dispensasjoner er å ha flere og bedre planer. I forhold til hvor streng regelen egentlig er så burde en egentlig si nei, ved et mål om færre dispensasjoner, bør en slutte å gi dispensasjon. Det er fullt mulig å si nei. Flere erfaringer viser at kommunene muligens ikke er egent til å bevare ting som omhandler nasjonale interesser som strandsonen. Informant 2 sier også her at det ville vært fornuftig å løfte kompetansen til å gi dispensasjon som berører de nasjonale interessene opp til statlig nivå, hvor kommunene kan dispensere fra egne kommuneplaner, men ikke på saker som angår nasjonale interesser. Kommunene skal ikke kunne ta de vurderingene i det hele tatt. Informant 3 svarer på same spørsmål at oppdaterte reguleringsplaner vil gjøre saksgangen langt lettere for byggesaksbehandling og statsforvalter, hvor en gjerne får klare føringer på hva som er tillatt innenfor strandsonen, som gjør det lettere å forvalte.

Statsforvaltere fra Agder og Rogaland

Summen av dispensasjoner mot planens legitimitet

Jeg spurte også informant 4 og 5 om hvordan de opplever den samlede effekten av dispensasjoner på kommunene sin overordnede plans legitimitet. Til dette svarte informant 4 at nettopp dette er grunnen i at eldre planer ikke er et styringsverktøy lengre, grunnet at de har blitt dispensert fra mange ganger. I Kristiansand kommune er det mange eldre planer, særlig boligplaner, disse planene burde revideres. Mange gamle planer er dårlig styringsverktøy, så behovet for dispensasjon i enkelte situasjoner er forståelig, men da burde en egentlig gjort jobben i å endre reguleringsplanen. Det er særlig for enkelte eldre planer at dispensasjon reduserer planens legitimitet. Informant 5 svarer på samme spørsmål med at kommunen er veldig lempelig med å foreslå å gi dispensasjon til ting som ikke er i tråd med kommuneplanen, særlig i strandsonen hvor det ofte gjelder tiltak på eksisterende bygg eller utbygginger. For Egersund er

ikke inntrykket at dispensasjonspraksisen vesentlig strider med kommuneplanen, men det er nok enkle saker som ikke er kurant i forhold til kommuneplanen.

Kompetanse for å kunne gi dispensasjon på et høyere nivå

Fra svarene jeg fikk fra informant 1 og 2 om hvordan bruken av dispensasjon kan unngås, nevnte begge at de mener myndigheten til å gi dispensasjon burde løftes høyere opp enn på et kommunalt nivå. Jeg utformet et egent spørsmål om dette i intervjuguiden til informantene fra statsforvalterne. Jeg spurte om det ville vært fornuftig om kompetansen til å fatte dispensasjonsvedtak fra pbl§1-8 ble flytte høyere opp en på et kommunalt nivå. Informant 4 fra Agder svarte at det ville ført til en mer helhetlig praksis over hele landet, samt snudd forventingen om man får dispensasjon eller ikke. Det ville vært fornuftig særlig for pbl §1-8. Informant 5 fra Rogaland svarte på samme spørsmål at det ville ført til mer sammenheng om det ikke var kommunen som hadde kompetansen. Men hver kommune har sitt lokale behov med sitt isolerte perspektiv. Å løfte kompetansen kunne vært en løsning, men likeså er prinsippet med lokalt selvstyre viktig i planlegging i plan- og bygningsloven. Tanken er interessant, men kunne kanskje på sikt skape et større konfliktnivå mellom kommunene og det overordnede forvaltningsorganet som skulle fatte dispensasjonene.

Mange dispensasjoner for fritidsboliger

Jeg spurte informant 4 og 5 om de synes det gis for mange dispensasjoner til fritidsboliger, altså oppføring og utviding. Informant 4 fra Kristiansand svarte at det oppfattes som det eksisterer en del dispensasjoner for fritidsboliger. Vedkommende la til at nye fritidsboliger ikke skal oppføres gjennom dispensasjon, i de tilfellene det skjer så er det for mye. Informant 5 fra Rogaland svarte at det ikke oppleves som Egersund har mange dispensasjoner om fritidsboliger, som de ser.

Utviklingen av mengde fritidsboliger i strandsonen

Informant 4 og 5 ble spurt om de viste noe om utviklingen av mengden fritidsboliger i strandsonen for kommunene de gir uttalelser til fra tilbake i tid og fram til i dag samt om dette var en ønsket utvikling. Informant 4 svarer at vedkommende ikke var helt sikker, men at det de siste ti årene har blitt litt nye fritidsboliger. Det meste bygges gjennom reguleringsplan da man

kan for eksempel hjemle 100 nye hytter til en slik plan, lang flere enn man ville klart oppføre hytter gjennom dispensasjon. Informant 5 viste ikke mye om utviklingen heller i Egersund, men at mye skjer gjennom plan, noe som i seg selv er en ønsket utvikling.

Nasjonale interesser om strandsonen med dagens dispensasjonspraksis

Jeg spurte informant 4 og 5 om nasjonale interesser om strandsonen ble ivaretatt eller tilsidesatt med dagens dispensasjonspraksis. Informant 4 fra Agder svarte at det i stor grad blir ivaretatt, mens informant 5 fra Rogaland svarte både ja og nei. I flere saker brukes strandsoneretningslinjene mot kommunenes ønsker om å gi dispensasjon, det blir også på plannivå planlagt saker som ikke er å tråd med strandsoneretningslinjene. Informant 5 avslutter med å si at I Egersund er i det minste god å følge opp at ting blir gjort gjennom plan.

Unngå bruk av dispensasjon

Jeg stilte statsforvalterne samme spørsmål om hvordan de tenker bruk av dispensasjon kan unngås. Informant 4 fra Agder svarte at det lønner seg å endre eldre reguleringsplaner for å unngå å dispensere fra disse. Informant 4 nevnte videre at det foreligger presedens grunnet at det er gitt mange dispensasjoner opp gjennom, det foreligger en forventning om å få dispensasjon. Informant 5 fra Rogaland svarer på samme spørsmål med at det handler om å følge planen samt god planlegging som hensyntar viktige nasjonale og regionale hensyn. Men at en ikke kan vær for detaljstyrt da dette kan føre til flere dispensasjoner fra ubetydelige ting. Det bør i all hovedsak være god sammenheng mellom kommuneplan og reguleringsplaner.

Strandsonen fram i tid

Jeg spurte statsforvalterne hvordan de ønsker at strandsonen skal være fram i tid. Informant 4 fra Agder svarte at det ikke egentlig foreligger mulighet til å anlegge nye hytter, både Kristiansand og Søgne, områdene er ferdig bygget ut i henhold til planretningslinjene. Det er ikke noen arealer igjen uten viktige verdier å ivareta, Kristiansand kommuneplan forsøkte å revidere en ny byggegrense på 30 meter flere steder som tilsidesetter pbl §1-8, som statsforvalteren hadde innsigelse mot. Informant 5 fra Rogaland svarte at det er ønskelig med en fortsatt åpen og

tilgjengelig strandsone for flest mulig, samt at det biologiske mangfoldet får utfolde seg. Flere steder i Rogaland har viktige områder for sjøfugl. En spredt utbygging påvirker mer enn en konsentrert en. Det er ønskelig utviklingen skal være i tråd med nasjonale føringer og strandsoneretningslinjene, styrt gjennom planen.

5 Diskusjon

I dette kapitlet vil jeg diskutere hovedfunnene gjort i kapittel 4 for å belyse delproblemstillingene, som jeg strukturerer dette kapitlet etter.

5.1 Hvilke momenter er med å avgjøre om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet

I denne delen vil jeg drøfte og besvare delproblemstilling 1, jeg vil trekke ut de viktigste momentene fra kapittel 4, koble dette opp med litteraturgjennomgang fra kapittel 2 og trekke inn mitt egne skjønn. I punkt 2.1.2 viste jeg til at miljøhensyn kommer til synes gjennom grunnloven §112 med implisitte retningslinjer om bærekraftig disponering av naturressursene. Disse prinsippene følges også opp igjen etter formålsbestemmelsen etter plan- og bygningsloven 2008, en skal tenke langsiktig gjennom samordnet planlegging. Fra punkt 2.1.3 viste jeg vil at i plan- og bygningsloven sitt første kapittel følger det fra pbl §1-8 at det særlig i strandsonen skal vises hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Disse prinsippene skal hensyntas uansett hva arealplaner tilsier. Med et slikt utgangspunkt, er det ikke tvil om at kommunen skal ilegge dette betydelig vekt i flere myndighetsutøvelser, da særlig dispensasjon.

Jeg starter diskusjonen for denne delproblemstillingene ved å vise til kritikken fra kapittel 2 opp mot funnene mine gjort fra dispensasjonstabellen fra punkt 4.2 og mine systematiserte argument. Det var fra sivilombudsmannens (2019) sin undersøkelse vist til mangelfulle vurderinger av vesentlighetsvilkåret, gjerne uten vurdering om hensynene etter formålsbestemmelsen ble vesentlig tilsidesatt, gjerne kortfattet om de var til stede. Fra min undersøkelse gjort etter dispensasjonstabellen ble det vist til veldig få motargument brukt mot dispensasjon generelt, hele 18 vedtak hadde ikke noen eksplisitte eller implisitte motargument brukt mot dispensasjon. Mange av disse vedtakene har altså ikke etter mitt skjønn klart å identifisere hensynene bak formålsbestemmelsen og fra byggeforbudet og vektet dette opp mot argument for dispensasjon,

tilsvarende mange funn fra sivilombudsmannen (2019) og Holth & Winge (2022) sin undersøkelse. Om vi skal se på motargument brukt mot dispensasjon, var det mest brukte argument at tiltaket økte det bebygde preget eller virket privatiserende. Dette ble brukt i 7 av 33 vedtak. Det andre mest brukte motargument var at det visuelle økte og at det eventuelt kunne påvirke landskapsinteressene, brukt i 6 av 33 vedtak. Presedens ble brukt som motargument i 4 av 33 vedtak. At tiltaket simpelheten ble synlig fra sjøen ble også brukt som motargument i 4 av 33 vedtak også. Et annet motargument, et jeg anser som svært tungtveiende, var at området ble ansett som naturlig eller uberørt, men kun brukt i 2 av 33 vedtak. Av totalt 10 motargument jeg klarte å identifisere fra undersøkelsen min, var det etter mitt skjønn kun to argument som i høyere grad hensyntar bestemmelsene etter pbl §1-1, 1-8 og LNF-formål; at området er av viktig betydning for økosystemer og dyrearter samt at tiltaket er ikke-reversibelt. Disse argumentene ble kun brukt i ett vedtak, som etter administrasjonen ble avslått.

Jeg identifiserte hele 16 argument brukt for dispensasjon, som ble brukt i svært mange av dispensasjonsvedtakene. I det andre funnet fra sivilombudsmannen ble det vist at kommunene vesentlighetsvilkåret var oppfylt da område allerede var utbygd og dermed ikke ville påvirke allmenn ferdsel i stor grad. Kommunene la også mye vekt på at tiltakene var små. Mine funn viser til lignede tendenser hvor det mest brukte argumentet, brukt i 19 av 33 vedtak, var at det privatiserte eller bebygde ikke endres i vesentlig grad. Ved å benytte ordet “vesentlig” sier en implisitt at det bebygde endres, men ikke nok til at en anser det som et problem. Dette argumentet henger sammen med et annet argument brukt i 21 av 33 vedtak, nemlig at området allerede er privatisert eller bebyggt i dag. De andre mest brukte argumentene var at det allerede står oppført noe, brukt i 18 av 33 vedtak. Et annet at tiltaket ikke anses å få negativ innvirkning for allmennhetens interesser og friluftsliv, brukt i 22 av 33 vedtak og at tiltaket vil være mer miljøeffektivt og hensiktsmessig for eier, brukt i 17 av 33 vedtak. Som undersøkelsen fra Holth & Winge (2022) nevnte så skal ikke eierens interesser vektlegges i stor utstrekning. Fra mine funn var det et veldig vagt skille, omtrent ikke-eksisterende, mellom hva som var miljømessig og hva som var hensiktsmessig for eier. Argumentene i dette avsnittet tillegges mye vekt i min undersøkelse og benyttes i de fleste dispensasjonsvedtak. Summen blir at kommunen ikke kan anses som påpasselig med å unngå at det ikke skjer en bit-for-bit-nedbygging. Dette fordi argumentene faller på at det grunnlag at det allerede er bebyggt og at området “tåler mer”. Det er nettopp slik at områder faktisk bygges ned bit for bit.

Sivilombudsmannen fant i sitt tredje funn at i flere vedtak manglet en vurdering av fordeler og ulemper eller at den var slått sammen med vesentlighetsvurderingen. Ofte var det ikke vist noen ulemper ved dispensasjon. Mine funn fra tabellen viser til at det kun var to vedtak uten vurdering om fordeler og ulemper, som viser til at Kristiansand kommune har i stor grad gjort begge vurderingene for det meste adskilt, noe som er positivt. Både funn fra sivilombudsmannen, Holth & Winge og Rollag sin undersøkelse viste til at det i mange tilfeller er gitt stor vekt til tiltakshaver sine fordeler ved dispensasjon. I min undersøkelse er det som nevnt i avsnittet over et argument om miljømessig oppgradering og fremtids/hensiktsmessig for eier brukt mye. Faktisk i de topp fem mest brukte argument for dispensasjon, argumentet vurderes oftest til å være en fordel for å innvilge. Hvorvidt tiltakene faktisk er mer miljømessig, er ikke lett å svare på generelt. Men i enkelte vedtak er dette argumentet ilagt vesentlig vekt, noe jeg anser som til dels utenforliggende da vedtakene med dette argumentet sjeldent eller aldri konkretiserte og opplyser hva med tiltaket som faktisk gir bedre miljømessig effekt. Det blir etter min oppfatning mer rettet mot en fordel for tiltakshaver enn at det eksempelvis fører til bedre energiforbruk. Som kritikken i kapittel to legger til, skal ikke eiers interesser tillegges særlig vekt.

Jeg legger til at som i undersøkelsen fra sivilombudsmannen (2019), Holth & Winge (2022) og Viken kommunerevisjon (2019), fant jeg også at “kan” - vurdering var brukt i enkelte vedtak, men helt fraværende i andre. “kan”-vurderingen var særlig brukt i sakene etter kommunesammenslåingen, men henholdsvis fraværende i politiske vedtak før sammenslåingen. Det er mulig at ved administrativ behandling av vedtakene er det gjort mer presis vurdering hvor “kan”-vurderingen benyttes i å anslå hensiktsmessigheten med å innvilge søknaden. På den måten får en koblet fordelene lettere opp mot samfunnsmessige forhold. Om det skyldes bedre kompetanse innad administrasjonen kontra politiske utvalg er ikke mulig å svare på ut fra datagrunnlaget.

Når vi ser på de fire gjennomgåtte vedtakene, er argumentene i forrige avsnitt brukt og tillagt vesentlig vekt. Sivilombudsmannen (2019) sin undersøkelse fant at kommunene ofte ikke fulgte fylkesmannens råd om å avslå søknaden. Fra min undersøkelse kan vi se det samme fra vedtaket 2019/1312 -40725/2019. Det ble gitt dispensasjon til tross for at fylkesmannen i Agder ga råd om å avslå. Representant fra AP fremmet forslag om å avslå med samme argument fra fylkesmannen, nemlig at økning fra 35 til 98 kvm i strandområdet var uheldig. Det var det

politiske utvalget som fattet vedtaket, og fylkesmannen sin uttalelse ble ikke gitt noe vesentlig vekt i vurderingen. Utvalget så seg enig i administrasjonen sin vurdering, hvor administrasjonen la omtrent utelukkende vekt på at området var privatisert og at nabo har fått dispensasjon før, hvor likebehandlingshensynet burde følges. Dette funnet ble sett i flere av dispensasjonssakene fra Holth & Winge (2022). Et slikt argument vil til syvende og sist bare føre til flere innvilgelser. Tiltaket av 2019/1312 -40725/2019 søkte opprinnelig å rive og bygge nytt, men etter vilje fra tiltakshaver om å heller gjøre et tilbygg, ble dette gitt vesentlig vekt av administrasjonen i favør av dispensasjon. De mente at tiltaket ikke vesentlig tilsidesatt hensynene til LNF, som området var regulert til, tross for at bygget økte med 63 kvm. Fylkesmannen på den andre siden mente dette var uheldig. Administrasjonen brukte omtrent de samme argumentene i ulempe/fordel avveiningen, men la til at det var en fordel å modernisere grunnet bedre energirammer. Skal jeg vise til min oppfatning for det argumentet i nevnt vedtak, ville jeg ansett det som en fordel at administrasjonen identifiserte hvilket grep med moderniseringen som ga en bedre miljømessig standard for så å knytte dette opp mot pbl §1-1, 1-8 og LNF-formålet (de bestemmelser det dispenseres fra). Etter min oppfatning skaper argumentet et hulrom uten tilstrekkelig relevans, hvor “fordelen” med moderniseringen ikke viser til at den er klart større enn ulempen med den vesentlig økte størrelsen moderniseringen medfører. Å rette argumentet mot hensynene som skal ivaretas ville også vært med å gi grunnlag om begrunnelse for hvorfor de ikke tok fylkesmannen sin negative uttalelse i medhold. Dette argumentet var som tidligere nevnt brukt i 17 av 33 vedtak.

Fra vedtaket BYGG-21/02045-6 ble det oppført en helt ny hytte gjennom dispensasjon. Informant 4 fra Agder statsforvalter nevnte at oppføring av dispensasjon aldri skal oppføres gjennom dispensasjon. Det var altså interessant å se hvilket argument som ble brukt i dette vedtaket, med bakgrunn i statsforvalter sin oppfatning. I vedtaket bygget argumentasjonen på at det privatiserte ikke endret seg og at allmenne interesser ikke ble påvirket. Til tross for at en oppførte en hytte på 105.9 kvm, la administrasjonen vekt på at dette var i tråd med formålet om spredt fritidsbebyggelse. Det var altså nevnt at mangel på byggegrense i plan var grunnen for dispensasjon. Under fordel og ulempe avveiningen ble de samme argument brukt hvor det i tillegg ble vektlagt at det fantes andre hytter og sjøboder nærmere sjøen enn denne og at faren for presedens var liten da det var gitt tilsvarende dispensasjoner. Etter min oppfatning viser dette til at planbestemmelser får et vesentlig moment i dispensasjonsvurderingen, hvor en bruker planens

legitimitet for å få igjennom en dispensasjon. I og for seg er dette greit, men når vedtaket ikke fullt ut identifiserer hensynene bak bestemmelsene fra pbl §1-8 og §1-1, blir argumentene ufullstendig. I tillegg er det å anse faren for presedens som liten grunnet at tilsvarende tiltak er gitt dispensasjoner ikke tilstrekkelig. I simpelheten opprettholder en da forventningene om å få dispensasjon i området, når en i tillegg skriver dette eksplisitt i vedtaket, signaliserer en implisitt at flere dispensasjonssaker senker terskelen for å få nye saker igjennom. Det var flere av de gjennomgatte 33 vedtakene fra tabellen hvor presedensargumentet var lagt opp tilsvarende, både i politiske og administrative vurderinger. Denne refleksjonen kommer også til syne fra Holth & Winge (2022), hvor det fremkommer at innvilgelse av mange dispensasjonsvedtak skaper presedens for innbyggerne. Ut fra min forståelse ser jeg det som problematisk å anse presedensfaren som lav siden andre har fått dispensasjon. Utover nedbygging av strandsonen som dispensasjonen medfører, skaper man muligens en til dels liberalisere dispensasjonspraksis. En praksis som bygger på at andre får innvilgelse og at dispensasjon er et effektivt virkemiddel å få tiltak igjennom på privat og kommunalt nivå.

Jeg kan vise til vedtaket BYGG-22/00965 hvor søknad om utfylling av sjø for oppføring av naust og ettergodkjenning av brygge ble avslått gjennom en bedre vurdering. Parkvesenet uttalte seg med at tiltakene vil privatisere området samt at sjøarealene er verdifullt for naturmangfoldet. Jeg trekker nå inn svar fra informant 2 om at parkvesenet benyttes som ekstern ressurs hvor de ofte uttaler seg om strandsonesaker. I denne sak hadde parkvesenet uttalt seg negativt, hvor flere av de samme argument gikk igjen etter administrasjonens vurdering. Ser vi til pbl §1-8 første ledd slås det fasts at “I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser”. Jeg oppfatter administrasjonen sin vurderer mot disse hensyn som tilstrekkelig da det sies at all bygging minker allmenhetens rekreasjonsmuligheter i strandsonen. Administrasjonen legger til at det finnes et rikt dyreliv hvor spesifikke fuglearter nevnes, noe jeg anser som å identifisere og ivareta naturhensyn. Landskapet blir ivaretatt hvor administrasjonen argumenterer at sjøboden vil ha en markant innvirkning på landskapsformasjonen. Det legges særlig vekt på sjøbodens avstand fra annet bebyggelse. Et argument om at tiltaket er ikke-reversibelt blir brukt og veies tungt. Ettersom tiltaket befant seg under arealformålet fritidsbebyggelse, men også under en reguleringsplan om felles grøntareal, er det mulig disse bestemmelsene har hatt en innvirkning på utfallet. Gjerne med tanke på at området i reguleringsplan er regulert til allmenheten å kunne

ferdes på. Reguleringsplanen har muligens vist klare signaler om hvilket hensyn arealforvaltningen for dette stedet skal ivareta.

Det siste vedtaket 2019/2309 -47734/2019 gjaldt oppføring av sjøbod og brygge. Det forelå negativ uttalelse fra fylkesmannen og administrasjonen så seg enig i dette, at tiltaket blir særlig synlig fra sjøen samt fare for presedens. Representant fra UAVH foreslo å innvilge søknaden imot vilkåret at sjøboden skal være mørk. Utvalget så seg uenig med fylkesmannen hvor tiltaket ikke har negativ innvirkning på pbl §1-8. Det ble lagt vekt på at område ikke hadde mye press på strandsonen og da uten særlig behov for plankrav, samt at tiltaket vil passe inn grunnet at naboeiendommene er bebygde med brygger og sjøboder. En skal i dette tilfellet og generelt sett være påpasselig med å gi estetiske fordeler vekt, da dette etter min oppfatning er særlig vanskelig å vurdere opp mot pbl §1-1 og 1-8. Jeg legger også til at uttalelsen om at det ikke er behov for plankrav da området opplever lite press, ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer pbl §1-1 fjerde ledd. Når saksframlegget fra utvalgte i dispensasjonsvedtaket ikke konkretiserer hvordan hensynene etter pbl §1-8 blir ivaretatt, er plangrunnlag etter mitt skjønn særlig viktig. Jeg legger til at i og med at området ikke opplever stort press, vil endring gjennom plan kunne sikre mer langsiktig løsninger for området. Dispensasjon ser tilsynelatende ut til å underkaste langsiktige hensyn i denne konkrete sak. Saksframlegget fikk ikke medhold grunnet mindretall i voteringen.

Som siste del i diskusjonen for denne delproblemstillingene trekker jeg fram den juridiske gjennomgangen i punkt 2.1.4 av pbl §19-2 fra Holt og Winge (2019) etterfulgt av funn fra intervju. Etter den juridiske gjennomgangen blir det sagt at ved vurdering om hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt, vurderer man "bestemmelsene" ut fra lovbestemmelsen og planbestemmelsen. Etersom bærekraftig bruk nevnes i formålsbestemmelsen, skal dette altså tildeles vekt sammen med arealformålet og byggeforbudet, en må se med et øye fram i tid. Det er altså flere potensielle hensyn å påse, graden av konflikt mellom tiltak og hensynene skal stå proporsjonalt til hvor utfyllende begrunnelse må være. Videre skal det vurderes om fordelene er betraktelig større enn ulempene. Fordeler for samfunnet er av betydning i denne vurderingen, fordeler for tiltakshaver skal det svært mye til at får betydning. Om en ser på argumentene jeg har identifisert fra alle 33 vedtak og ser hvor de er brukt på tabellen, er det etter mitt skjønn ikke gjort en fullverdig vurdering av fordeler for samfunnet. Det blir i stor grad ansett som fordel at tiltaket ikke skaper vesentlig mer privatisering, at det allerede er oppført noe på tomten,

miljømessig oppgradering og at det ikke blir veldig synlig fra sjø. Fra punkt 2.2 slo Holt og Winge (2019) fast at tidligere rettspraksis peker på at det er lite som skal til før hensynene anses om vesentlig tilsidesatt, en må se tiltakene fram i tid. Argumentene brukt i de 33 vedtakene har etter mitt skjønn ikke et særlig øye for fremtiden. Det er fullt mulig at mange av gjennomgåtte tiltak ikke har betydelig påvirkning for hensynene etter pbl §1-1 og §1-8 fram i tid, men dette er sjeldent eller ikke grundig utredet om. Jeg viser også til punkt 2.3.4 hvor de statlige planretningslinjene sier at dispensasjon i områder med press skal unngås. Da det er signalisert restriktive holdninger fra øvrige myndigheter mot kommunenes dispensasjonsadgang, burde det være særegne moment som gir grunnlag for dispensasjon, med tanke på at presset er stort. Etter min oppfatning er det ikke en sterk kobling mellom hensynene som er vurdert i de 33 vedtakene og hva planretningslinjene skal sikre.

Fra intervjuene ble et sagt fra informant 1 og 2 at hvor bebygd området er fra før og om det virker privatisert eller ikke har mye og si for om en kan gi dispensasjon eller ikke. Ved å rive og bygge opp, gjerne større, gir det ikke særlig ekstra påvirkning på landskapet. Informant 1 nevnte at likhetsprinsippet gjerne brukes i vesentlighetsvurdeingen. Men dette prinsippet skal egentlig brukes etter begge hensynene er oppfylt i "kan" skjønn. Ser vi i sak 2019/1312 -40725/2019 ble nettopp dette illustrert. Informant 3 la til at tiltakene ikke skal virke ytterligere privatiserende og at en eventuelt klarer få tiltaket til å passe inn. Argumentene mine slik de er systematisert i punkt 4.3 stemmer overens med disse momentene. Dette er noe som fra Kristiansand kommune sitt ståsted er med å avgjør om det gis dispensasjon eller ikke. Ser vi med statsforvalterne for samme spørsmål, sier informant 5 fra Rogaland at vedtak i tråd med strandsonelinjene vil være moment som vil tale for dispensasjon. Informant 4 fra Agder sier at hvordan tiltaket påvirker allmenheten, friluftsliv, landskap, naturmangfold og kulturlandskap vil være av betydning, altså etter pbl §1-8. Det som er interessant i forskjellen på svarene avgitt fra saksbehandlere og fra statsforvaltere. Statsforvalterne svarer mer i retning av slik lovtekstene egentlig skal tolkes og etter planretningslinjene. Saksbehandlerne på den andre siden svarer mer etter hva mine funn viser til, altså hvordan den reelle praksisen faktisk vurderer dispensasjoner (få indentifiserte hensyn og få reelle fordeler). Det er altså muligens et avvik mellom hvordan lovgiver ønsker at dispensasjonshjemmelen skal anvendes mot gjeldene hensyn og hvordan den faktisk brukes i dagens praksis. Det er ikke nok holdepunkt i å slå dette fast fra denne oppgaven alene, det ville i så fall krevd en langt mer utfyllende undersøkelse over flere kommuner og flere forskjellige

intervjuobjekt over en lengre tid. Men det peker litt i den retning. Jeg legger også til at saksbehandlerne fra case studiene gjerne snakker om hvordan de erfarer dispensasjonspraksis i sin kommune og ikke hvordan de selv håndterer saker. Mitt inntrykk var at de alle var veldig bevisst over hvor streng vilkårene egentlig er og hvordan strandsonen skal forvaltes i henhold til utstrekningen i dispensasjonsadgangen. Politikk virker til å påvirke dispensasjonspraksisen enkelte ganger, dette kom fram fra informant 1 hvor jeg spurte om bit-for-bit nedbygging. Det ble svart at en prøver å hensynta det, men forventningene til dispensasjon fra innbyggere og politikere gjør det vanskeligere. Det virker etter mitt skjønn til at det eksisterer en stor utstrekning av presedens i Kristiansand kommune rundt dispensasjon, noe som gjerne er rotet i den tidligere praksisen.

Informant 1 og 2 sa at natur og allmenne hensyn vurderes tungt, men at det ikke alltid er utfallet. Særlig fra spørsmål om hvordan politikk påvirker dispensasjonspraksisen ble det nevnt at politikere gjerne ønsker å være godt beryktet og gir dermed lettere dispensasjoner. Informant 4 fra Agder statsforvalter sier at det gjerne er sympati som påvirker på politisk nivå samt politiske holdninger som mer liberalt syn. Dispensasjonsvedtak fra politikere vurderer ofte ikke hensynene bak dispensasjonsbehovene eller pbl §1-8, med for mye vekt mot fordeler for tiltakshaver. En føler på sympati, som igjen påvirker utfallet av saken.

For å besvare spørsmålet om hvilket moment som er med å avgjør om kommunen gir dispensasjon eller ikke fra det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet, virker det fra funnene i oppgaven til at de momenter som i høy grad avgjør utfallet er; hvor privatisert området er fra før samt om det bidrar til vesentlig mer nedbygning og privatisering, som i sin tur avgjør hvor stor innvikringen anses for allmenne interesser, landskapsbilde og friluftsliv. Når en ser på argumentene jeg har funnet og systematisert fra punkt 4.3 kan en selv gjøre seg opp en mening om disse argumentene gjenspeiler hensynene fra pbl §1-1, 1-8, eventuelt arealformål og de differensierte strandsoneretningslinjene. Jeg legger det fram på dette vis for å understreke at det til syvende og sist er opp til hvem som leser å avgjøre om argumentene for og imot dispensasjon ivaretar de hensyn som følger av loven eller tilsidesetter dem. Fra denne oppgaven virker det tilsynelatende som at en politiker ville tolket disse argumentene noe ulikt enn hva en saksbehandler eller representant av statsforvalter ville gjort. Med et slikt sprik i mulig

rettsanvendelsesskjønn, sår det tvil om loven om dispensasjonsbestemmelsen fungerer etter ønsket hensikt. Jeg kommer tilbake til denne tanken i kapittel 6 om avsluttende refleksjoner.

5.2 På hvilken måte skiller dispensasjonssaker om fritidsboliger seg kontra andre saker i strandsonen?

Fra Viken kommunerevisjon (2019) sin undersøkelse fra kapittel 2 ble det vist til at det gis flest dispensasjoner for hytter. I den forstand kan en som utgangspunkt si at dispensasjonssaker om fritidsboliger skiller seg kontra andre med at de står for størsteparten av dispensasjonspraksisen i forhold til andre saker. Om vi ser på mine funn viser jeg til dispensasjonstabellen i punkt 4.2 at av 33 dispensasjonsvedtak er 10 dispensasjoner gitt til boligformål hvorav 20 dispensasjoner ble gitt til fritidsboliger. Det er altså en klar overvekt dispensasjoner for hytter i mine funn også.

Legger vi sammen antall økt kvm BYA for bolig gitt fra dispensasjon ut fra alle 33 vedtak, får vi et økt fotavtrykk i strandsonen på omtrent 236 kvm. For fritidsboliger er det økte fotavtrykket strandsonen på rundt 580 kvm BYA, litt mer en det dobbelte enn for boliger. Studerer vi dispensasjonstabellen ser vi at boliger ofte er av langt mindre tiltak som det søkes dispensasjon om, hvorav fritidsboligene ofte rives ned og bygges opp større, som fører til en større kumulativ endring i fotavtrykk. Jeg viser til planbestemmelsene i Søgne fra punkt 4.1 hvor det sies at maksimal utnyttelsesgrad for boliger skal være på 40% BYA dersom ikke noe annet er avklart i reguleringsplan. Vi må derfor trekke dette inn som et element i diskusjonen rundt dispensasjon om boliger da disse ofte har et større reguleringsplangrunnlag. Det kan derfor forklare litt hvorfor boligene ikke øker i like stor grad som fritidsboligene i BYA, da de er underlagt mer presise bestemmelser fra reguleringsplaner om utnyttelsesgrad. Det finnes likeså ikke noen bestemmelse om prosentmessig utnyttelsesgrad for fritidsboliger, men hvor en heller benytter total BYA. Det åpner gjerne opp for større kvadratmeterendringer om fritidsboliger var liten fra før og eksempelvis søkes til 120 kvm.

Fra intervjuene spurte jeg forholdsvis direkte om skillegrunnlag mellom dispensasjonssaker for fritidsboliger kontra andre saker. Informant 1 og 2 sa at det ikke var noe vesentlig forskjell på dispensasjonssakene, da også for fritidsbolig kontra bolig. Informant 1 sa videre at område regulert til fritidsbebyggelse vil vær lempeligere enn område regulert til LNF-område. Informant 3 svarte tilsvarende med at et styrende element vil være om det allerede er regulert en fritidsbolig

i reguleringsplan. Dette fordi det kommer ulik forventning om størrelse, da i forhold til om området er avsatt til LNF-formål. Ser vi til planprogrammet for Egersund nevnt i punkt 4.1 ble det vist til at Egersund kommune ønsker å bli en stor hyttekommune. Jeg nevnte også i punkt 2.3.1 at offentlig styring gjerne gjøres via politisk rasjonalitet, hvor de styrende gjennom arealplanleggingen prøver å oppnå mål for ønsket utfall i fremtiden. Det er et politisk rasjonelt ønske i Egersund om å legge til rette for flere hytter, noe de styrende vil gjøre gjennom planvirkemidlene som arealplaner og eventuelle reguleringsplaner. Slike mål vil påvirke planavdelingen i kommunen i høy grad. De folkevalgte gjenspeiler ofte innbyggerne og er med det ikke alltid helt egnet til å beslutte objektive dispensasjonsvedtak. Det er noe mer uklart hvordan byggesaksavdelingen påvirkes, altså i eksempelvis dispensasjonssaker. Litt av dette var også hensikten med spørsmålet å avdekke. Informant 3 fra Egersund svarte at det er et stort politisk ønske om å bygge flere hytter, med et relativt likt svar fra Statsforvalter i Rogaland. Men disse hyttene merkes særlig på plannivå og at det gis reguleringsplaner til dem. Jeg tror dermed at det i en klagesak for eksempel hvor klager blir behandlet politisk eller om saker er av prinsipiell betydning, vil politiske rasjonelle holdninger eventuelt kunne virke inn på vedtaket. Men det er ikke holdepunkt fra denne oppgaven å slå dette fast. I så fall ville det krevd en metodisk tilnærming for Egersund tilsvarende hva som er gjort på Kristiansand kommune.

Ser vi igjen til spørsmålet om oppfattet press på utviding og bygging av fritidsboliger i kommunen, sa informant 1 og 2 at det var et stort press i Kristiansand, informant 2 hevdet at Kristiansand muligens var en av kommunene med størst press i landet. Det kom også fram fra svarene at politikerne gjerne snur en klagesak i favør av dispensasjon. Med tanke på et så stort press i kommunen for å bygge og utvide hytter, ga det utgangspunkt for å anta at dispensasjoner muligens ble behandlet lempeligere. Informant 4 fra statsforvalter hadde et noe ulikt svar med å si “*noe press*”. Mulige forklaringer på ulikheten i svarene fra statsforvalter fra Agder og saksbehandlere fra Kristiansand er at statsforvalteren ikke alltid får inn alle saker rundt dispensasjon, som fører til en annen oppfatning av byggepresset. Det er holdepunkt i denne antakelsen. Det ble fra Holth & Winge (2022) sagt at kommunene mangler kontroll fra statlige myndigheter. Ser vi til min undersøkelse viser jeg til hovedfunn fra kapittel 5 hvor ble det sagt fra informant 1 at de i Kristiansand også ser at statsforvalteren klager veldig sjeldent. En mulig begrunnelse for dette ble nevnt fra intervju hvor Statsforvalteren i Agder sa de ikke har kapasitet til å gi uttalelse til alle saker. Dette gjør nok at de trolig ikke får lik oppfatning av det reelle

bygepresset som saksbehandlerne gjerne gjør. Det er også problematisk i forhold å hindre problematisk dispensasjonspraksis.

Mye av hensikten bak spørsmålet var å se hvordan slike holdninger med ønske om flere hytter innad kommunen kunne virke inn rundt dispensasjon om fritidsboliger. Men som informant 3 sa, virker det som reguleringsbestemmelser og arealformål er den største varierende faktor rundt om en sak vil behandles ulikt fra en annen, om en forutsetter riktig håndhevelse av pbl §19-2. Ut fra hvordan saksbehandlere fra Kristiansand og Egersund besvarte spørsmålet, virker det ikke som det er et særlig skille mellom dispensasjonssaker rundt fritidsboliger kontra andre saker. Jeg spurte statsforvalterne om det samme og de ga et tilnærmet likt svar, hvor informant 5 la til at det ofte er egne reguleringsplaner for områder med fritidsboliger som styrer utviklingen, da det ikke er mange fritidsboliger i eksempelvis LNF-områder. Igjen viser svaret til at det er reguleringsplaner som i større grad avgjør utfallet i saker, altså lempelighet og tilbøyelighet mot tiltakshaver, enn om saken utelukkende gjelder hytte eller bolig.

For å svare på delproblemstillingene om dispensasjonssaker rundt fritidsboliger skiller seg kontra andre saker, peker funnene fra oppgaven dit hen at det ikke er et vesentlig skille mellom lempelighet i dispensasjonssaker av fritidsboliger kontra andre saker. Det er som utgangspunkt reguleringsplanene som avgjør rammene for hva man i en dispensasjon kan tillate. Dette til tross for at området er avsatt til LNF-formål gjennom arealplan og at det gjerne er store politiskrasjonelle ønsker om flere fritidsboliger. De forskjellene som er funnet peker gjerne på at det forekommer flere dispensasjonssaker rundt fritidsboliger kontra andre saker og at de grunnet mindre regulerte forhold ender i å gi mest økt fotavtrykk. Dette er nok på grunn at fritidsboliger ofte ligger i områder hvor et hvert tiltak etter pbl §20-1 for øvrig utløser krav om dispensasjon, hvor boliger følger mer presise reguleringsbestemmelser og regulerte forhold. Disse funnene viser i all hovedsak viktigheten av oppdaterte reguleringsplaner, noe neste delproblemstilling vil gå mer i dybden på.

5.3 I hvilken grad er det harmoni mellom strandsonevernet og plangrunnlaget– hemmer summen av dispensasjoner strandsonehensynene som vernet skal ivareta?

Dette delspørsmålet retter seg mot effekten summen av alle dispensasjoner har på strandsonevernet. Jeg viser til punkt 2.1.3 hvor forbudet etter pbl §1-8 ikke gjør seg gjeldene om

annen byggegrense er fastsatt. Det er også viktig å legge til at eldre planer uten byggegrense ikke skal gå foran byggegrense, eldre planer med byggegrense vil gjøre seg gjeldene. Det viser da til at det foreligger fordeler ved å oppdatere reguleringsplaner uten byggegrense om en ønsker å unngå krav om dispensasjon. For delspørsmålets sin del vil altså summen av dispensasjoner avhenge i hva plangrunnlaget er, som igjen kan påvirke strandsonevernet. Fra punkt 2.3.2 viser jeg til at arealplaner er juridisk bindende, hvor planer sikrer samordnet og helhetlig planlegging. En klarer gjerne i større grad å tenke helhetlig og samordne sektoroppgaver gjennom planlegging, fremfor enkeltdispensasjoner. I punkt 2.3.3 avsluttet jeg med en tanke om at kommuner har ulik evne til helhetlig planlegging, noe som fører til mindre samordnet planlegging og skjeve kompetansefordeling når vedtak treffes. Fra delproblemstilling 1 rettet jeg ett noe kritisk blikk mot politisk behandling av dispensasjonssaker. Ser vi til dispensasjonstabellen var de fleste saker politisk behandlet før kommunesammenslåingen av Kristiansand. Fra intervjuet med informant 4 fra statsforvalteren Agder ble det sagt at administrasjonen i Kristiansand gjør gode vurderinger. Det er gjerne i politiske vedtak, gjerne på klagesaker, hvor bestemmelsene fra pbl §19-2 ikke vurderes fullt ut. Det tyder til en noe skjev kompetanse mellom saksbehandlere og politikere for slike saker. Jeg spurte informant 4 på slutten om vedkommende ønsket å tilføye noe, hvor det ble sagt at dispensasjonspraksisen innenfor gamle Søgne har blitt langt bedre etter kommunesammenslåingen. Mye av grunnen ble forklart i at administrasjonen var mindre og flere vedtak gikk opp til politisk nivå. Dette ble også vist til i punkt 4.1 om kommunesammenslåingen. Dette avsnittet anser jeg som et tilstrekkelig holdepunkt i å si at for strandsonevern er det viktig at personer med tilstrekkelig kompetanse fatter vedtakene. Dette for å i høyest mulig grad ivareta vernets formål.

I forarbeidene til dispensasjonsbestemmelsen, som jeg refererte til i kapittel 2 blir det påpekt at dispensasjon er et mer effektivt verktøy enn arealplanen for å gjøre endringer, da det krever mindre arbeid. Imidlertid er det klart fra forarbeidene at endringer bør primært skje gjennom areal- og reguleringsplaner. I forbindelse med dispensasjon i strandsonen vises det til Ot.prp. Nr. 32 (2007-08), hvor behovet for en streng dispensasjonspraksis blir eksplisitt nevnt, og det skal mye til før dispensasjon kan gis innenfor 100-metersbeltet. Jeg refererer nå til Hanssen & Aaræther (2018), som kritiserte dispensasjonspraksisen i Norge og påpekte at det blir gitt for mange dispensasjoner i LNF-områder og byggeforbudssoner. Dette skaper en problematisk situasjon i forhold til den nye plan- og bygningsloven som ønsker bedre planstyring. Videre viser

jeg til at det fra Sivilombudsmannens undersøkelse (2019) sies at 85% av alle dispensasjonssøknadene ble innvilget, og kommunen tillot mye utbygging i strandsonen uten å revidere kommuneplanen. Både Sivilombudsmannen og Viken kommunerevisjon anbefalte oppdatering av areal- og reguleringsplaner. Basert på disse funnene er det vist at selv om lovverket er strengt, gis det allikevel mange dispensasjoner. Diskusjonen vil videre bygges på dette premiss. For å illustrere at planformål heller ikke alltid er sikret mot utbygging fra dispensasjon, viser jeg til Riksrevisjonens undersøkelse (2007). Her kom det fram at 354 bygg i LNF-områder og 63 bygg ved sjø og vassdrag var i strid med arealformålet. Disse bygene var enten godkjent gjennom reguleringsplan eller dispensasjon. Selv om undersøkelsen ikke oppga det totale arealavtrykket i kvadratmeter, illustrerer funnene at det er mange kvadratmeter areal som er gitt gjennom dispensasjon eller reguleringsplan. Undersøkelsen påpekte også at flere kommuner styrte utbyggingen gjennom kommunedelplaner, reguleringsplaner og dispensasjoner, i stedet for å følge kommunens arealdel. Kapasitetsproblemer var en del av årsaken til dette, som jeg beskrev tidligere. Siden denne undersøkelsen er relativt gammel, er det usikkert om den gjenspeiler dagens forhold. Likevel gir den en referanse for hvordan ting har vært og hva kommunene bør prøve å unngå.

Fra min undersøkelse var det som jeg fant blant alle 33 vedtak kun utarbeidet tre reguleringsplaner. I diskusjonen under første delproblemstilling la jeg fram vedtaket BYGG-22/00965, hvor det var utarbeidet en reguleringsplan for felles grøntareal. Tiltaket krevde dispensasjon fra pbl §1-8, formål i plan og kommunal bestemmelse om maks kaifront, men ble avslått med hjemmel i pbl §19-2 og pbl §12-4 for rettsvirkning av reguleringsplan. Vurderingen fra pbl §1-8 og fra planformålet var noe likt, samt at vurderingen trakk inn element som reguleringsplanen skal ivareta. Hvor stor innvirkning reguleringsplanen har hatt på vedtaket, kan jeg ikke si nøyaktig. Men implisitt virker det fra gjennomgåing av vedtaket at arealformålet ga administrasjonen flere holdepunkt å avslå søknaden fra. Et annet element i vurderingen var så klart at kaifronten overgikk bestemmelsen, som vist til i punkt 4.1 er på maks 12 meter. et annet funn i forhold til dette var at planbestemmelser ble ofte brukt i dispensasjonsvurderingen. Det ble ofte nevnt at dispensasjon kan gis på vilkår om at tiltaket tilpasses de øvrige bestemmelsene. Med dette viser jeg til at både oppdaterte plangrunnlag (reguleringsplaner) og kommunale bestemmelser kan være med å styre utfall i en dispensasjonssøknad. Kommunen kan altså

gjennom reguleringsplaner gi seg selv handlingsrom i å både lettere avslå og innvilge dispensasjonssøknader.

Videre vil jeg rette diskusjonen mot kommuneplanens arealdel. Jeg viser til dispensasjonstabellen og sektordiagrammet (tabell 4.5) fra hovedfunn hvor 13 av 33 vedtak var under LNF-formål i kommuneplanen. I ett av vedtakene ble deler av søknaden avslått. Ellers ble alle vedtakene innvilget. Administrasjonen har ofte to separate vurderinger med pbl §19-2 mot både LNF-formålet og pbl §1-8. Etter å ha studert vedtakene, virker det som argumentene brukt for og mot dispensasjon er veldig lik. Altså, indentifiserer ikke administrasjonen noen vesentlige hensyn fra pbl §1-8, gjør de det oftest ikke fra LNF-formålet heller. I veldig mange av disse 13 vedtakene slås vurderingen fra LNF-formålet sammen med pbl §1-8, da kommunen legger vekt på at de skal verne omtrent det samme. Holth & Winge (2022) fant tilsvarende funn hvor halvparten av dispensasjonssøknadene var fra kommuneplanens arealdel. Hypotesen var at kommunene vedtar for rigide kommuneplaner. De fleste områdene var avsatt til LNFR-formål, tilsvarende et LNF-formål. Disse arealformålene må anses som noen av de strenge arealformålene rettet mot byggeaktivitet. Undersøkelsen til Holth & Winge (2022) fant fra Intervjuene at kommunene ikke har gjennomgått disse områdene med å avsette til spredt bolig og/eller fritidsbebyggelse. Derfor må det både gis dispensasjon fra arealformål og eventuell byggegrense. Sagt med egne ord skulle en antatt at det ville vært en særlig vanskelig vurdering å dispensere fra et LNF-område, men disse topper sakene fra Holth & Winge. Fra min undersøkelse er dispensasjonssaker fra byggeforbudet samt i LNF-områder de som går mest igjen. Dette gir grunnlag for å tro at kommunen i min undersøkelse ikke har revidert områdene tilstrekkelig og avsatt områder for eksempelvis spredt fritidsbebyggelse. Ved å avsette områder til andre formål enn LNF-formål, gjøres det en mer omfattende vurdering om området skal bygges i eller ikke. Ved å ikke revidere områdene slik, legges det til rette for et høyt antall dispensasjonssaker. Videre vil jeg vise til hvordan å avsette et område til spredt fritidsbebyggelse kan påvirke en dispensasjonssøknad fra pbl §1-8.

I 3 av 33 gjennomgåtte vedtak fra dispensasjonstabellen var arealformålet spredt fritidsbebyggelse. I vedtaket BYGG-21/02045-6 gjennomgått under delproblemstilling 1 ble det oppført en ny hytte gjennom dispensasjon, hvor kommunen mente tiltaket var i tråd med formålet "spredt fritidsbebyggelse". Uten tvil legger formålet til rette for å oppføre en

frittliggende fritidsbolig, men om det i tillegg foreligger grunnlag å gjøre det fra pbl §1-8 er et annet spørsmål. Jeg nevnte for dette vedtaket under kapittel om hovedfunn at grunnlaget for å gi dispensasjon ble styrket etter plangrunnlaget, men at det ikke var tydelig identifisert noen hensyn opp mot pbl §1-8 i den utstrekning forarbeideren og loven skulle tilsi. Det forelå ingen byggegrense, hvilket gjorde dispensasjon til mest effektive løsning for å gjennomføre tiltaket. I den forstand ser jeg det som en noe uharmonisk balanse mellom strandsonevernet og plangrunnlaget, hvor plangrunnlaget tolket dit hen at det kan gis dispensasjon. Eller sagt på annet vis; at en muligens vurderer vesentlighetsvurderingen og fordeler/ulempes fra pbl §19-2 mot §1-8 til mindre innskrenkende enn hva vernet reelt sett tilsier. Vi må se dette i bakgrunn at ved utarbeidelse av en annen byggegrense eller å endre formålet gjennom kommuneplanens arealdel, foretas det gjerne en helhetlig analyse. En bruker et bredere kompetansegrunnlag og kommer fram til hvordan akkurat dette område skal forvaltes. Gjennom en enkelt dispensasjon som denne blir det gjerne ikke gjort en like helhetlig refleksjon, hvor grunnlaget for dispensasjonen sees i en mindre sammenheng, gjerne uten å rette et blikk mot fremtiden. På den måten får en, til tross for et arealformål som tilsier at slik fritidsbolig kan oppføres, muligens en tilsidesettelse av strandsonevernet – noe som trolig kan forhindres gjennom planlegging høyere i planhierarchyet. Jeg avslutter dette avsnittet med å nevne at planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning etter mitt skjønn ivaretas i mindre grad ved bruk av de identifiserte argumentene i punkt 4.3. Etter punkt 2.3.4 kalles retningslinjen for sone 2 vektlegges, hvor en gjerne ved bruk av planer evner å tenke helhetlig. Å vurdere skaden opp mot denne planretningslinjen er vanskelig gjennom en enkeltsak som en dispensasjon. Det legges da store krav til relevante argumenter. Derfor er det viktig å bruke planer og ikke dispensasjoner for både små og større tiltak for å påse også planretningslinjene.

Jeg styrker ideen nevnt i avsnittet over om at planer er bedre og mer sammenfattende styringsverktøy enn dispensasjoner gjennom kritikken mot høringsnotat fra Holth (2020), i kapittel 2. Det ble vektlagt at det lokale selvstyret inkluderer mange personer i utarbeidelse gjennom plan. I en dispensasjonssak får en gjerne kun involvert berørte parter som naboer. En innskrenking i hvor snever dispensasjonsadgangen er, ville trolig forsterket hva vi ser av praksisen i dag. En får da et verktøy om å styre arealene gjennom både planer og enkeltsaker hvor politikerne blir gitt vesentlig makt. Ser vi til vedtaket BYGG-21/02045-6, ville denne vurderingen blitt vagere mot pbl §1-8 gitt forslaget om lovendringen for pbl §19-2 trådte i kraft.

En kunne vektlagt det bebygde hensyn i vurderingen og gjort et forvaltningsskjønn som øvrige myndigheter og domstolene ikke kunne overprøvd i samme grad. Fra kritikken til Holth og fra mitt eget ståsted anser jeg dispensasjonspraksisen mot strandsonevernet som allerede sensitivt, det skal lite til å tilsidesette hensynene etter vernet og adgangen burde i all forstand innskrenkes fremfor å lempes. Jeg styrker dette utsagnet med å legge til funnet fra Holth & Winge (2022) hvor det allerede i dag er lite kontroll fra øvrige myndigheter. Dette gir et utgangspunkt i å anse dispensasjonsadgangen som en myndighet kommunene trolig ikke alltid er egnet i å ta. Denne tanken utreder jeg om i kapittel 6 under avsluttende refleksjon.

Videre i siste del av denne diskusjonen trekker jeg inn data fra intervjuene. Fra spørsmålet om saksbehandlerne fra Kristiansand hadde kartlagt 100-metersbeltet med tilhørende hensyn, sa informant 1 at det var noen reguleringsplaner, hvor det er nye med egne byggegrenser. Informant 2 sier at det finnes flere fragmenterte reguleringsplaner og eldre planer uten byggegrense. Ettersom det nå er et krav om byggegrense. Informant 3 fra Egersund sier at det ikke er alle reguleringsplaner med byggegrense, noe som skaper mye dispensasjoner. Ut fra svarene virker det til at prinsippet om å fastsette egne byggegrenser er ivarettatt i flere reguleringsplaner, men at gjerne eldre planer uten byggegrenser eksisterer i stor grad og øker summen av dispensasjoner. Disse funnene ble også funnet i Holth & Winge (2022). Jeg spurte saksbehandlerne hvordan de opplever summen av dispensasjoner på den overordnede planens legitimitet, hvor informant 1 og 2 svarte at alle dispensasjoner er med å minke planens sin funksjon, det skaper presedens om at en kan få ting igjennom politisk ved å klage og at summen tilsidesetter planbestemmelsene og pbl §1-8. Etter å ha stilt statsforvalterne samme spørsmål, da både informant 4 og 5 tilsvarende svar, hvor informant 4 sa at dette er grunnen i at eldre reguleringsplaner ikke er gode styringsverktøy grunnet mange dispensasjoner fra dem. Informant 4 sier at flere planer burde endres. Det er altså en noe lik oppfatning blant statsforvalter og saksbehandlere at dispensasjoner svekker planens legitimitet, som gjerne vises på eldre planer. Etter mitt skjønn bør dispensasjonsbestemmelsen brukes med varsomhet og gjerne være siste utvei om tiltaket ikke kan løses gjennom bestemmelser og plan. Det er forståelig at dispensasjon er en enklere og trolig billigere måte å styre utvikling på. Men som funn fra kapittel 2 og mine funn om gjennomgåtte dispensasjoner viser, har en i de fleste saker fragått både LNF-formål og pbl §1-8. Jo flere ganger en slipper et tiltak til igjennom dispensasjon, jo mer bidrar man til å styre arealutviklingen med dispensasjon. Regelen er tross alt ment å være en snever unntaksregel. Fra kritikken mot foreslått

lovendring ville dispensasjonsadgangen blitt lempeligere, det ville muligens svekket plangrunnlag og forsterket de allerede eksisterende konfliktene reflektert over i dette avsnitt. Fra mitt ståsted burde en eventuell endring av dispensasjonsbestemmelsen eller avgangen blitt noe mer innskrenket framfor lempeligere, spesielt overfor strandsonevern og nasjonale interesser.

Jeg spurte saksbehandlerne om hvordan dispensasjon kan unngås, hvor det fra informant 1 og 2 ble sagt at en må fokusere på å behandle utviklingen i planen. Informantene sa også at de mente kompetansen til å fatte dispensasjon muligens kunne flyttes høyere opp enn på et kommunalt nivå. Jeg spurte statsforvalterne om nettopp dette, hvor informant 4 fra Agder sa dette ville ført til en mer helhetlig praksis og fjernet forventningene om at en får innvilget dispensasjon. Informant 5 la mer vekt på det kommunale selvstyre og at det muligens kunne medføre konflikter. Etter min forståelse vil tap av dispensasjonsadgang på kommunalt nivå kumulativt sett bidra til at bestemmelsene etter pbl §1-8 ivaretas med helhetlig og etter intensjonen. Da foresatt riktig kompetanse fra dette fiktive overordnede organet. Men på den andre siden vil det igjen føre til en svekkelse av kommunens territorielle virke, som jeg redet ut om i punkt 2.3.6. Da kommunen som informant 5 sa, skal være styrende gjennom lokal selvstyring og dermed styre territoriet innad kommunegrensen. Tap i anledning om å gi dispensasjon innskrenker kommunens territorielle virke i disse enkeltsaker, som i sum kan bli mange. Men vi må også se dette i lys av at kommunene muligens enkelte tilfeller ikke er egnet å fatte dispensasjonsvedtak. ut fra min forståelse ligger noe av forklaringen i hvordan kommunene er strukturert. For å utfylle om dette legger jeg nå til svaret fra informant 1 om hvordan dispensasjon kan unngås, hvor krav om oppføring til politikere og ansvarsstillelse kan være en løsning. Mitt hold på dette er at en bør være veldig påpasselig med å blande inn politikere i saker som angår nasjonale interesser, som pbl §1-8. Jeg har tidligere nevnt hvordan kapasitet påvirker kommunens behandling i saker. For eksempel ble det i Kristiansand før kommunesammenslåingen grunnet liten administrativ kapasitet politisk behandling av svært mange dispensasjonssaker. Jeg fortsetter denne refleksjonen med å nevne at det etter min oppfatning ligger mulig forbedringen i dispensasjonspraksisen gjennom at kommunene får økt administrativ kapasitet via fagkompetanse og ledelse. I tillegg til økte ressurser til å utarbeide bedre planer. Jeg tror dette behovet gjør seg gjeldene særlig i mindre kommuner i landet.

Jeg spurte både saksbehandlere og informanter fra statsforvaltningen om hvordan de ønsket strandsonen fram i tid. Informant 1 og 2 sa at en på et overordnet nivå ønskes det gjerne en fri strandsoner. Det er gjerne enkeltsakene som gjerne hemmer dette. I tillegg er det i Kristiansand kommune politisk rasjonelle holdninger om mindre byggegrense (30-meter) og mer bebyggelse i strandsonen. Informant 3 fra Egersund svarte at strandsonen burde være åpen for alle og kun bebygd i felt, ikke spredt. Informant 4 fra statsforvalteren Agder sa at det i Kristiansand ikke foreligger særlig mer kapasitet til flere hytter, samt at de var imot 30-meters grense.

Statsforvalteren oppfatning om dette speiler i høy grad saksbehandlerne fra Kristiansand.

Informant 5 statsforvalter fra Rogaland svarte det samme som informant 3 med åpen strandsoner og bebyggelse konsentrert til egne steder, deres meninger gjenspeiler hverandres.

For å gi et svar til delproblemstillingen starter jeg med å peke på om forholdet mellom strandsonevernet og plangrunnlaget er harmonisk. Jeg ta utgangspunkt i funnene fra Kristiansand kommune. Det er gjort flere dispensasjoner fra både planbestemmelse og pbl §1-8, hvor disse oppfattes til å vurderes veldig likt. I det ene tilfellet hvor det var regulert en reguleringsplan, virket det tilsynelatende som dette bidro til å opprettholde strandsonevernet for allmenheten og landskapsinteressene. Men dette var kun i 1 av 33 saker. Planbestemmelser ble også benyttet i enkelte saker for å tilpasse tiltaket etter kommunens ønsker om størrelse og utstrekning.

Planbestemmelsene i seg selv er ikke etter mitt skjønn tilstrekkelig nok i å ivareta strandsonevernet alene, da tiltakene gjennomgått ofte ble omfattende til tross for tilpasning etter bestemmelsene. LNF-formålet kan ivareta strandsonevernet til en god grad. Etter de gjennomgatte vedtakene var vurderingen av LNF-formåle etter kommunens skjønn forholdsvis lik som vurderingen av pbl §1-8. Så like at de ofte ble slått sammen til en og samme vurdering. I den forstand er det etter det planformålet en harmoni mellom plangrunnlaget og strandsonevernet. Ubalansen slår seg først inn ved innvielse av dispensasjon. Som jeg pekte på og tolket meg fram til, ble ikke hensynene etter planformålet og pbl §1-8 vurdert fullt ut i de fleste saker. Det er også generelt vist fra intervju og likehetsprinsippensyn i enkelte vedtak at det foreligger forventinger fra innbyggere og politikere om å innvilge dispensasjoner. Når det i tillegg forelå få til ingen reguleringsplaner, ble dispensasjon eneste løsning til å få tiltakene igjennom. Uansett administrativ eller politisk behandling har funnene mine pekt på at ved vurdering om dispensasjon skal gis eller ikke, tolker jeg at det tillegges vekt på hensyn som det etter lovens

bestemmelse og forarbeider ikke skal. Når det foreligger en harmoni mellom plangrunnlaget og hva strandsonevernet skal ivareta, er det etter min skjønn mangel på oppdaterte og reviderte planer som bidrar til at dispensasjonspraksisen holdes noe høyt og lempelig. Med andre ord skapes det en praksis hvor dispensasjon som en lettvinnt løsning godtas i lys av manglende planer. Tilsidesettelse av strandsonevernet synes gjerne ikke i enkeltsaken, men fra summen av dispensasjonssakene er det grunn å tro at strandsonehensynene hemmes som vernet skal ivareta.

6 Konklusjon

Hvordan vektlegger kommuner strandsonevern mot byggeinteresser for fritidsboliger gjennom dispensasjonsadgang?

For å oppsummere oppgaven og gi en avsluttende refleksjon trekker jeg ut hovedelementene fra de tre diskusjonsdelene gjort. Det kommer fra at det både i Kristiansand og Egersund er stort press å bygge i strandsone, særlig fritidsboliger. Fritidsboliger utgjør størstedel av dispensasjonssaker i strandsonen ut fra hva funnene viser. Ut fra dispensasjonsvedtakene og intervju kommer det fram at Kristiansand kommune (administrativ og/eller politisk) har vektlagt hvor privatisert området er fra før. Det har også blitt vektlagt hvor mye mer privatisering et tiltak medfører før det går ut over allmenne interesser og landskapsbildet. Funnene viser at det ikke virker som at dispensasjon rundt fritidsboliger gis mer lempelig enn andre formål til tross for interne politiske ønsker om mer hytteliv. Det virker mer til at øvrige planformål ved siden av strandsonevernet avgjør om kommunen anser dispensasjonsadgangen er tilstedte eller ikke. Det er viktig å ha i bakhodet at når det ikke er angitt noen byggegrense gjennom reguleringsplan eller bestemmelser, er det altså ikke fra et arealforvaltningsståsted tatt stilling til om en ønsker bebyggelse i strandsonen eller ikke. Om da eventuelle arealformål som LNF-område og pbl §1-8 blir dispensert fra, viser det til at kommunen ikke har tatt stilling til om området tåler utbygging fra et planperspektiv. Men det indikerer at de allikevel tillater enkeltvis utbygging.

I tillegg til at det er gitt inntrykk for enkeltvis utbygging, følger det implisitt fra innvilgelse at dispensasjonen ikke tilsidesetter hensynene etter strandsonevernet. Men fra min oppgave synes det at argumentene identifisert fra de 33 vedtakene i ulik grad gjenspeiler hensynene etter forarbeider, pbl §1-1, pbl 1-8, arealformål og planretningslinjene for strandsonen. Jeg nevner igjen at identifiserte argument brukt i gjennomgåtte vedtak fra mitt skjønn i mindre grad

gjenspeiler strandsonevernet. Det virket fra funnene til at kommunen vektlegger byggeinteressene i noe høyere enn byggeforbudet. Ut fra funnene tyder det på at kommunen ofte vurderer at et bebygd område bør tåle mer utbygging, utvidelser og økninger i bebygd areal. Dette vil påvirke landskapet, men bør betraktes som greit ettersom forskjellene er små. I enkeltsaken er nok dette til dels riktig, men om 10 eller 20 år med en tilsvarende dispensasjonspraksis ser vi kanskje på en betraktelig nedbygging i strandsonen. Jeg viser også til argumentet om likebehandlingshensyn brukt i 5 av vedtakene. Etter mitt skjønn er dette å tillegge tiltakshaver vekt og irrelevant mot pbl §1-8. Avslutningsvis kan jeg si at i henhold til funnene fra denne oppgaven, blir dispensasjon ofte brukt for mindre tiltak og ofte innvilget. Dette sparer tid og ressurser ved å unngå utarbeidelse av planer. Når det gis tillatelse til tiltak som i mindre grad tar hensyn til formålet med strandsonevernet og tillater bygging som er forbudt innenfor generelle bygrens, antyder det at byggeinteressene for fritidsboliger blir vektes noe høyere enn strandsonevernet.

Avsluttende refleksjon

Konklusjonen leder meg i en retning om loven fungerer etter intensjonen og forarbeidene. I mange dispensasjonssituasjoner er det uten tvil en god løsning å bruke dispensasjon. Men når det kommer til dispensasjon fra strandsonevernet, virker det som loven fort kan misbrukes. I kapittel 2 la jeg i litteraturgjennomgangen en utredelse over staten som øverste instans i planhierarkiet. Staten kan utforme planretningslinjer som skal trenge ned på kommunalt nivå. Statsforvaltere er en samordningsmyndighet mellom stat og kommune, som kan fremme innsigelser på det kommunale nivå. Funnene fra kapittel 5 viser at statsforvalteren gjerne vurderer kommunale vedtak igjennom planretningslinjene. Det blir bindeleddet til staten ned på et kommunalt nivå. Ser vi til pbl §19-4 er det kommunene som er gitt dispensasjonsadgangen. Det som er interessant med dette er at i det ansvaret, ligger det ansvar om å implementere planretningslinjene for saker som berører strandsonen. Spørsmålet er da om kommunene evner å håndtere ansvaret overfor statlige planretningslinjer, med andre ord å ivareta nasjonale interesser på et lokalt nivå. Dette gjelder også om kommunen evner å planlegge i tråd med nasjonale interesser. Om det kan planlegges på en slik måte at mengden dispensasjoner synker og at planene gjenspeiler nasjonale

interesser, kan dette muligens bedre dispensasjonspraksisen. Det ble sagt i intervju hvor begge saksbehandlere fra Kristiansand kommune mente at å løfte kompetansen til å fatte dispensasjon angående nasjonale interesser burde løftes opp på et høyere nivå. Da funnene her har vist til at politikk kan skape en liberal dispensasjonspraksis, er det grunn å tro at dette kan påvirke de nasjonale interessene kommunene har ansvar i å forvalte. Dette kan gjenspeiles i det politiske forslaget om en 30-meters grense i Kristiansand, mange politikere ser gjerne en litt annen retting en bærekraftig forvaltning i strandsonen. Da funnene mine indikerte at kommunen vekter byggeinteresser noe over strandsonevernet, peker det i en retning om at forvaltning av strandsonen og nasjonale interesser muligens bør ikke skje på et kommunalt nivå. Kanskje er det en lovendring rundt ordlyden som skal til. Det er også mulig at dispensasjonsmyndigheten må begrenses eller flyttes høyere opp.

Videre forskning

Basert på avsnittet over anser jeg det som viktig å gjøre undersøkelser og forske på denne problematikken. Om strandsoneforvaltning bør gjøres utelukkende av fylkesmann, statlige organ eller fra kommunalt samarbeid med organisasjoner og statlige/regionale myndigheter, er noe som vil være vanskelig å svare på. Det er ingenting som tyder på at presset på strandsonen vil minke, vert imot vil det nok øke. Dette temaet er av stor viktighet for dagens og spesielt fremtidig arealforvaltning. Noen burde ta på seg ansvaret om å utføre et eventuelt forskningsprosjekt rettet mot dispensasjonsmyndighet for strandsonen på ulike nivå. Jeg tror det ligger potensiale i å koble funn fra et slikt forskningsprosjekt opp mot plan- og bygningsloven §19-4 annet ledd. Videre forskning for denne oppgavens del ville rettet seg mot å intervju personer fra planavdelingen i Kristiansand kommune og Egersund kommune. Det ville også som tidligere nevnt vært en fordel å få gjennomført et dokumentstudie på dispensasjonsvedtak fra Egersund tilsvarende som på Kristiansand. Det kunne også vært av interesse å intervju politikere i begge kommuner fra relevante utvalg. Samlet sett ville dette dannet et mer sammensatt bilde av dispensasjonspraksisen, som vil gi dypere innsikt og sikrere grunnlag å anslå konklusjoner fra. Det ville blitt en mer pålitelig overføringsverdi. For andre forskningsprosjekt eller utvidelse av denne oppgaven kunne det vært en ide å se på hvordan dispensasjon står i kontrast til prinsippet om medvirkning, noe plan- og bygningsloven legger til rette for at skal skje gjennom plan. Plan-

og bygningsloven er en sektorlov og i dispensasjonssaker krevers å innrette seg andre lover. Det kunne derfor vært av relevans å se hvordan dispensasjonspraksisen ivaretar prinsippene etter naturmangfoldloven og prinsippene om offentlig beslutningstaking.

Kilder

Backer, I. (2010) *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.

Egersund kommune (2021) *Saksframlegg politisk sak*. [PDF]. Hentet:

<file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Saksutredning.pdf>

Egersund. (2021) *Planprogram fritidsbebyggelse. For kommuneplanen 2020 – 2035*. [PDF].

Hentet: [file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Vedtatt+planprogram%20\(1\).pdf](file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Vedtatt+planprogram%20(1).pdf)

Egersund. (2020). *Kommunal planstrategi 2020-2023* [PDF]. Hentet:

<file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunal+planstrategi+2020-2023+-+vedtatt.pdf>

Egersund. (2021a). *Saksframlegg - Kommunedelplan for fritidsbebyggelse* [PDF]. Hentet:

<file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Saksutredning.pdf>

Egersund. (2021b). *Vedtatt planprogram - Kommunedelplan for fritidsbebyggelse* [PDF]. Hentet:

[file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Vedtatt+planprogram%20\(1\).pdf](file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Kommunedelplan+for+fritidsbebyggelse+-+Vedtatt+planprogram%20(1).pdf)

FOR-2017-12-19-2177 (2017) *Forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune*. Hentet: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2017-12-19-2177>

Gisline Webplan. *Komuneplan for Søgne 2018 – 2030*. Dispensasjonsvedtak gjort på plan. Hentet: https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4204/gl_planarkiv.aspx?planid=201615

Hanssen, G og Aaræther, N (2018) *Plan- og bygningsloven: en lov for vår tid?* Universitetsforlaget.

Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. 2011. *Forskningsmetode. For økonomiske-administrative fag*. Abstrakt forlag.

Kristiansand kommune. *Gjeldene arealplaner*. Hentet:

<https://www.kristiansand.kommune.no/tema/kommuneplanen/gjeldende-planer/>

Kristiansand, Søgne og Songdalen by- og kommunestyre. *Sammenslåing av Songdalen, Søgne og Kristiansand*. [PDF]. Hentet:

[https://sogneutvalg.kristiansand.kommune.no/utvalg/Kommunestyret/M%C3%B8te-2017-06-12/Dokumenter%20utdelt%20i%20m%C3%B8tet/Nye%20Kristiansand utkast%20sak%20070617%20\(2\).pdf](https://sogneutvalg.kristiansand.kommune.no/utvalg/Kommunestyret/M%C3%B8te-2017-06-12/Dokumenter%20utdelt%20i%20m%C3%B8tet/Nye%20Kristiansand%20utkast%20sak%20070617%20(2).pdf)

Klima- og miljødepartementet (2017). *Forskrift om konsekvensutredning*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854#KAPITTEL_4

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)*. [PDF]. Hentet:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/dc62ec3e17cd4dbe9fca6f1104d4c08d/horingsnotat-endringer-i-plan--og-bygningsloven.pdf>

Korsvold, E. (2021). *Kampen om strandsonen: En studie av forvaltningens håndtering av dispensasjonssøknader i strandsonen*. (Masteroppgave). NMBU. Hentet:

<https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2788906/Korsvold2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Kristiansand Kommune. (2021). Stølen 47 - GB 432/130 - *Dispensasjon og tillatelse til tiltak - oppføring av hytte*. Vedtak BYGG-21/02045-6. [PDF]. Hentet:

https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/diverse/BYGG-21_02045-6%20St%C3%B8len%2047%20-%20GB%20432_130%20-

[%20Dispensasjon%20%20og%20tillatelse%20til%20tiltak%20-%20oppf%C3%B8ring%20av%20%20541413_6_1.PDF](#)

Kristiansand kommune. (2022). *Gjeldende planer*. Hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/kommuneplanen/gjeldende-planer/>

Kristiansand Kommune. (2023) *Sjursholmen, avslags vedtak utfylling i sjø, naust og ettergodkjenning av oppført brygge*. Vedtak BYGG-22/00965. [PDF]. Hentet: https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/diverse/BYGG-22_00965-10%20Sjursholmen.%20avslags%20vedtak%20utfylling%20i%20sj%C3%B8,%20naust%20og%20ettergodkjenning%20av%20opp%20853403_21_1.PDF

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 2008. Hentet: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/%C2%A719-2>

Limi, H. (2019) Frp.no. "*Flere hytter i strandsonen må til – slik får flere råd til drømmehytta.*" Tb.no. Hentet: <https://www.tb.no/flere-hytter-i-strandsonen-ma-til-slik-far-flere-rad-til-drommehytta/o/5-76-1099103>.

Madsen, K. (2021). *Strandsonen under press: En studie av dispensasjonspraksis og konsekvenser for bærekraftig arealforvaltning*. (Masteroppgave). NMBU. Hentet: <https://static02.nmbu.no/mina/studier/moppgaver/2021-Madsen.pdf>.

Norsk hyttelag. (2022). *Stadig flere hytter i strandsonen til tross for byggeforbud* [20.9.2022]. Hentet: <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/stadig-flere-hytter-i-strandsonen-til-tross-for-byggeforbud?publisherId=17847056&releaseId=17940176>

NMBU (2023) *Kompendium. NATF200. Vern og forvaltning av Norsk natur*. Hentet: <https://nmbu.instructure.com/courses/9342/files?preview=1762232>

Ot.prp.nr 32 (2008). Miljøverndepartementet. Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Hentet: <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-32-200708?searchResultContext=3919&rowNumber=1&totalHits=153>

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaarhaug, H., Ness, S., & Os, A. (2018). *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon* (3rd ed.). Universitetsforlaget.

Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. [PDF]. Hentet: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2006-2007/dok_3_11_2006_2007.pdf

Regjeringen. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Hentet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/>

Regjeringen. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/>

Regjeringen. (2023). *Tilgang til strandsonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/friluftsliv/innsiktsartikler-friluftsliv/strandsonen/id2076261/>

Statistisk sentralbyrå. *Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann*. Hentet: <https://www.ssb.no/statbank/table/13128/tableViewLayout1/>

Søgne kommune. (2018). Vedlegg 4. Konsekvensutredning [PDF]. Hentet: <https://sogneutvalg.kristiansand.kommune.no/utvalg/Formannskapet/M%C3%B8te-2018-06->

Slinning, K. B. L. (2019). *Effekter av differensiert forvaltning av strandsonen på naturmangfold: En studie av praksis i norske kommuner*. (Masteroppgave). NMBU Hentet: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2607971/Masteroppgave%20-%20Kim%20B%20Leite%20Slinning.pdf?sequence=1>.

Søgne kommune. (2019) *Saksframlegg Søknad om dispensasjon - tilbygg til fritidsbolig - GB 42/25 - Kilstangen 81*. Vedtak 2019/1312 -40725/2019. [PDF]. Hentet:

https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/diverse/42_25%20Godkjent%20dispensasjon%20for%20oppf%C3%B8ring%20av%20tilbygg%20til%20fritidsbolig.pdf

Søgne kommune. (2019). *Saksframlegg Søknad om dispensasjon for oppføring av sjøbod og brygge - GB 49/12 - Ospedalen 13*. Vedtak 2019/2309 -47734/2019. [PDF]. Hentet: https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/diverse/49_12%20Godkjent%20dispensasjon%20for%20oppf%C3%B8ring%20av%20sj%C3%B8bod%20og%20brygge.pdf

Søgne kommune (2019) *Planbestemmelser*. [PDF]. Hentet fra <https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/Dokumenter/Bestemmelser%20-%20kommuneplan.pdf>

Søgne kommune. (2019). *Planbeskrivelse 31.10.19*. [PDF]. Hentet fra <https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4204/201615/Dokumenter/Planbeskrivelse%2031.10.19..pdf>

Sivilombudsmannen. (2019). *Temarapport: Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen* [PDF]. Hentet: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

Statistisk sentralbyrå. (2021). *Norges 100 mest folkerike kommuner*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/norges-100-mest-folkerike-kommuner>

Statsforvalteren. (2023). *Om oss*. Hentet: <https://www.statsforvalteren.no/portal/om-oss/>

Viken Kommunerevisjon. (2022) *Dispensasjonspraksis - Rollag kommune* [PDF]. Hentet: https://vkrevisjon.no/wp-content/uploads/2022/06/2022-Dispensasjonspraksis-Rollag-Kommune.pdf?_gl=1*it2m48*_up*MQ..*_ga*MTMwMDA2NjU3OS4xNjg1NzA5MTE0*_gaG5PPJB9Z15*MTY4NTcwOTExMy4xLjAuMTY4NTcwOTExMy4wLjAuMA..

Statistisk sentralbyrå. (2022). *Plan og byggesaksbehandling*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling>.

Gjøølberg, S. (2017). *Naturverdi i strandsonen - Kommunenes rolle i å sikre en bærekraftig forvaltning*. (Masteroppgave). NMBU. Hentet: <file:///Users/kristofferkittang/Downloads/Masteroppgave.%20Sigrun%20Gj%C3%B8lberg.%20017.pdf>

Harvold, K., Stokke, K. B., & Tesli, A. (2016). *Kampen om strandsonen*. Tidsskrift for eiendomsrett. Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN1504-3045-2016-02-10>.

Holth, F. (2020). *Tillit til forvaltningen er betinget av at det skjer en kontroll* [Nettartikkel]. Rett24. Hentet fra: <https://rett24.no/articles/tillit-til-forvaltningen-er-betinget-av-at-det-skjer-en-kontroll>.

Hausman, A. (2021). *Dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Moss og Fredrikstad kommune*. (Masteroppgave). Høgskolen i innlandet. Hentet: https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2990846/22_01903-4%20Masteroppgave%202021%20-%20Dispensasjonspraksis%20i%20100-metersbeltet%20i%20Moss%20og%20Fredrikstad%20k%20651354_1_1.PDF?sequence=1.

Holth, G & Winge, N. (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*. Multiconsult. [PDF]. Hentet: https://www.regjeringen.no/contentassets/61cc0eb0fb3643f09aa3b1f8bb0e7ec2/rapport_dispensasjon_pbl.pdf

Pedersen, O.J, Sandvik, P, Skaarhaas, H, Ness, S, Os, A. (2018). *Plan- og bygningsrett. 3 utgave – Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget.

Wiken, J. (2023). *Stadig flere hytter i strandsonen til tross for byggeforbud*. Vefsnno.no. Hentet: <https://vefsnno.no/stadig-flere-hytter-i-strandsonen-til-tross-for-byggeforbud/25.09-12:09>. (Hentet: [dato]).

Vedlegg

Intervjuguide – til Saksbehandlere i Kristiansand og Egersund kommune

Bakgrunn

- Hva er din rolle i kommunen?
- Hva er din oppfatning rundt dispensasjon?

1 Generelt dispensasjon og strandsone

- 1.1 Har kommunen kartlagt og registrert 100-meters beltet i planer med eventuelle tilhørende behov/hensyn?
- 1.2 Hvor stort press er det på å bygge nye eller utvide eksisterende hytter i kommunen? Hvordan er det i strandsonen?
- 1.3 Hva er din erfaring med saksbehandling rundt dispensasjon i kommunen? Har du erfaring med dispensasjonsvedtak for hytter i strandsonen?
- 1.4 Benytter dere noen form for verktøy eller eksterne ressurser for å innhente informasjon fra 100-meters beltet? (naturbaser, rødlistet, hensynsoner, ekstern kompetanse osv).
- 1.5 Har kommunen fastsatt noen egne byggegrenser?

2 Dispensasjonspraksis – materielt og prosessuelt

- 2.1 Hvordan er prosessen ved behandling av et dispensasjonsvedtak i strandsonen?
- 2.2 Synes du det kommer tydelig fram fra PBL §19-2 sin vilkårlige del for om dispensasjon i 100-meters beltet kan gis eller ikke?
- 2.3 Hvilke elementer i en søknad vil du si er styrende for at vilkårene om dispensasjon i 100-meters beltet kan anses som oppfylt eller ikke oppfylt?
- 2.4 Blir dispensasjonsvedtak rundt fritidsboliger oftere innvilget enn hos andre saker? Blir de behandlet på annet vis?
- 2.5 Hvordan tenker du bruk av dispensasjon kan unngås?
- 2.5 Delegeres enkelte dispensasjonsvedtak, i så fall hvorfor?
- 2.6 På hvilken måte vektet natur- og allmenne hensyn i en dispensasjonsvurdering?
- 2.7 Hvordan påvirker politikk dispensasjonspraksisen?

3 Dispensasjonspraksis og øvrige planer/ lovverk /føringer

- 3.1 Hvordan legger gjeldene arealplan opp til hytteutbygging i 100-meters beltet?
- 3.2 På hvilken måte opplever du den samlede effekten av dispensasjoner på den overordnede planens legitimitet?

3.3 Hvordan ønsker kommunen at strandsonen skal være frem i tid?

3.4 Kan du si noe om dispensasjonspraksisen rettet mot naturmangfoldloven sine alminnelige prinsipper om bærekraftig bruk?

3.5 Statlige planretningslinjer for strandsonen – implementeres disse i planarbeidet og dispensasjonsvurderinger?

3.6 Hvor ofte sendes dispensasjonsvedtak over til berørte faglige myndigheter som statsforvalteren? Om statsforvalter påklager vedtak, hva gjøres da?

- Utover dette, er det noe mer du vil tilføye?

Intervjuguide – til Statsforvalter i Agder og Rogaland

Bakgrunn

- Kort sagt: hva er statsforvalterens rolle i Fylket?

- Hva er ditt ansvarsområde i Statsforvalteren?

- Har du erfart å jobbe med dispensasjonsvedtak fra Kristiansand kommune/Egersund kommune?

1 Generelt om dispensasjon

1.1 Hva er din oppfatning rundt dispensasjon?

1.2 Synes du det kommer tydelig fram fra PBL §19-2 sin vilkårlige del for om dispensasjon i 100-meters beltet kan gis eller ikke?

1.3 Hvilke elementer i en søknad vil du si er styrende for at vilkårene om dispensasjon i 100-meters beltet kan anses som oppfylt eller ikke oppfylt?

1.4 Opplevs det at dispensasjonsvedtak rundt fritidsboliger oftere innvilges enn hos andre saker? Blir de behandlet på annet vis?

1.5 Hvilken type saker rundt dispensasjon påklager dere oftest?

1.6 Hvordan tenker du bruk av dispensasjon kan unngås?

1.7 I hvilken grad vil du si kommunene kartlegger 100-meters beltet og eventuelle tilhørende behov/hensyn gjennom arealplanene?

2 Dispensasjonspraksis i Kristiansand/Egersund

2.1 Hvordan oppleves forholdet mellom statsforvalteren i Rogaland/Agder og Egersund/Kristiansand kommune?

2.2 Hvor stor grad av press på å bygge nye fritidsboliger vil du si det er i Egersund/Kristiansand kommune? Da spesielt i strandsonen.

2.3 Vil du si det gis for mange dispensasjoner til fritidsboliger? (både oppføring og utviding)

2.4 Får dere fulgt opp nok dispensasjonsvedtak i Fylket? Hva med fra Kristiansand/Egersund?

2.5 Vil du si nasjonale interesser om strandsonen blir ivaretatt eller tilsidesatt med dagens dispensasjonspraksis i fylket og i Kristiansand/Egersund?

2.6 Har statsforvalteren og Kristiansand/Egersund kommune samme oppfatning rundt når dispensasjon kan gis eller ikke?

2.7 Vet du noe om utviklingen av mengden fritidsboliger i strandsonen for Kristiansand/Egersund kommune fra tilbake i tid og fram til i dag? Om så, er dette en ønsket utvikling?

2.8 Kan Kristiansand/Egersund kommune bedre dispensasjonspraksisen sin, i så fall hvordan?

3 Statsforvalteren

3.1 Tror du det ville vært fornuftig om kompetansen for å fatte dispensasjonsvedtak fra pbl §1-8 ble flyttet høyere opp enn på kommunalt nivå?

3.2 Hvordan påvirker politikk dispensasjonspraksisen? Hvordan er det i forhold til fritidsboliger?

3.3 Kristiansand kommune var med i et prosjekt, sprik, hvor ikke noe skulle sendes på høring, som skulle bidra til flere klager fra statsforvalteren. Vet du om og kan si noe om det? (kun for Kristiansand).

3.4 Hva skal til for at dere påklager dispensasjonsvedtak i strandsonen?

3.5 Hva skjer dersom dere påklager et dispensasjonsvedtak som kommunen senere vedtar? Skjer dette ofte?

3.6 På hvilken måte opplever du den samlede effekten av dispensasjoner på kommunene sin overordnede planers legitimitet?

3.7 Hvordan ønsker dere i Statsforvalteren at strandsonen skal være frem i tid?

- Utover dette, er det noe du vil tilføye?

Naturmangfoldloven og prinsipper for offentlig beslutningstaking

Lov 19. Juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) har som hovedansvar å bevare biologisk mangfold og påse bærekraftig utvikling over flere sektorer.

Flere miljørettslige prinsipper blir lovfestet. Naturmangfoldloven blir supplert av andre lover som vannressursloven, mineralloven og jordlova, men kaster overordnede prinsipper som skal anvendes i disse. Naturmangfoldlovens prinsipper skal også anvendes over plan- og bygningsloven om arealdisponering (Backer, I. 2010. s. 1).

Beveger vi oss til lovens kapittel to; alminnelige bestemmelser *om bærekraftig bruk*, ser vi at §§4 og 5 lovfester noen samlede forvaltningsmål som skal benyttes overordnet som politiske mål for denne og annen lovgivning. §6 gir en generell aktsomhetsplikt ovenfor naturmangfoldet. §7 viser til at prinsippene som fremkommer av §§8-12 skal legges til grunn ved all offentlig beslutningstaking, både stat, fylkeskommune og kommuner. Det første prinsippet følger av §8 og er *kunnskapsgrunnlaget*. I korte trekk presiseres det at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand. Effekten av påvirkningen tiltaket har skal også utredes om. Konsekvensutredning er et virkemiddel for å følge dette prinsippet, som er tatt inn i plan- og bygningslovens kapittel 4 og 14 (Backer, I. 2010. s. 79 - 89).

Videre følger neste prinsipp av §9; *føre-var-prinsippet*. Kort sagt omhandler prinsippet at beslutninger som treffes uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkning, skal det tas sikte på å unngå skade på naturmangfoldet. Mangel på kunnskap er ikke et holdepunkt for å fatte et vedtak med mulige skadevirkninger (Backer, I. 2010. s. 96 - 97).

Det neste prinsippet er sentralt og følger av §10; *økosystemtilnærming og samlet belastning*. Påvirkning av økosystemet skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. For å følge prinsippet om å faktisk vurdere den samlede belastningen må en gjennomgå to vurderinger; en må fastsette summen av nåtidig påvirkning og summen av fremtidig påvirkning. Dette prinsippet gjør seg særlig gjeldene der naturmiljøet er utsatt for en rekke mindre inngrep. Fra §10 skal altså et nytt tiltak vurderes ut fra den allerede eksisterende belastningen summen av alle nåværende tiltak har på stedet, hvor nye tiltak skal settes opp mot en kritisk grense. En skal altså se tiltaket i lys av nåtid og mot fremtiden, som i den forstand vil styrke §9.belastningsvurderingen skal sees i lys av tiltak av lik art samt helt andre hensyn, grunnlaget skal være bredt (Backer, I. 2010. s. 100 - 102). Videre skal det kort utredes om virkemidler forvaltningen kan benytte for å sikre at disse prinsippene blir overholdt.

Forvaltningsverktøy

Prinsippene etter naturmangfoldloven er i utgangspunktet juridiske verktøy forvaltningen kan bruke. Videre vil jeg rede ut om andre verktøy, all informasjon om kommende forvaltningsverktøy heretter og fram til punkt X er hentet fra (NMBU, Kompendium. 2023).

Natur i Norge (NiN): dette er et prosjekt som tar sikte på å summere all kunnskap om de ulike typer natur i Norge, mer spesifikt hvilken variasjon som finnes. NiN ble utredet fra 2005 av artsdatabanken og gir felles begreper som kan benyttes av faginstusjoner. NiN brukes også som grunnlag for å rødlister naturtyper (s. 99).

Miljøregistrering i skog (MiS): dette verktøyet er finansiert av Landbruks- og matdepartementet og grunnlaget er å kartlegge miljøverdige skogtyper i forbindelse med planlegging rundt skog. Livsmiljøer for rødlistede arter registreres og kartlegges her (s. 100).

Rødliste for naturtyper: fra artsdatabanken er rødlistene for naturtyper utredet, som gir en tematisk kategorisk oversikt over ulike naturtyper med tilhørende 6 differensierte merknader som symboliserer sannsynligheten for at naturtypen kan forsvinne fra norsk natur.

Forvaltningen får med dette bedre kunnskap om naturområdene sine og hvilke områder som mulig innehar sårbare naturtyper. Kommunene som forvalter arealene gjennom areal og reguleringsplaner spiller en viktig rolle over utvalgte naturtyper og kommunene skal innhente informasjonen og hensynta dette i planleggingen (s. 102).

Rødliste for arter: på lik linje som rødliste for naturtyper er denne listet rettet mot arter og kategoriserer dem etter 10 kategorier som angir graden av stabilitet eller sårbarhet arten har i landet (s. 104).

Naturtyper av nasjonale forvaltningsinteresser (NNF): miljødirektoratet startet et arbeid om å utpeke naturtyper for nasjonal forvaltningsinteresse. Disse typene skal prioriteres i kartlegging og stiller sterkt i planprosesser fattet av plan- og bygningsloven, samt forskrift om konsekvensutredning. Med andre ord dannes det viktig arbeid som skal med i arealplanleggingen. Hvorvidt en naturtype blir av nasjonal forvaltningsinteresse beror på graden av prioriterte og truede arter som befinner seg der, samt viktig økologiske funksjoner (s. 103).

Naturbase: dette er et forvaltningsverktøy som gir stedfestet informasjon om naturområder, dette kan være verneverdier, arter og naturtyper og/eller kultur- og naturverdier. Naturbaser er under kontinuerlig utvikling og nye steder punktfestes fra tid til annen. Forvaltningsorgan kan innhente denne informasjonen under sin myndighetsutøvelse (s. 104).

Artskart: tilsvarende som naturbaser finnes stedfestet informasjon om funnet arter en kan søke seg frem til. Myndigheter og næringsutøvere bruker verktøyet for å få oversikt over arter i et område de hefter over på et vis (s. 106).



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway