



Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

**Ida Hausmann**

**Kandidatnummer 300**

## **Masteroppgave 30 studiepoeng**

# **Dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Moss og Fredrikstad kommune**

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

MPABL4901

2021

# Innhold

<b>INNHold</b> .....	<b>I</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>V</b>
<b>NORSK SAMMENDRAG</b> .....	<b>VI</b>
<b>ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 PROBLEMSTILLING .....	2
1.2 OPPGAVENS OPPBYGGING .....	3
1.3 AVGRENSNINGER OG DEFINISJONER .....	4
1.3.1 <i>Definisjoner</i> .....	4
1.3.2 <i>Avgrensning</i> .....	4
1.4 HISTORIKK .....	5
1.5 AKTUALITET .....	7
<b>2. TEORI</b> .....	<b>8</b>
2.1 BEGREPET PLANLEGGING .....	8
2.1.1 <i>Planlegging som målstyrt handling</i> .....	9
2.1.2 <i>Planlegging som kunnskapsbasert handling</i> .....	9
2.1.3 <i>Planlegging som fremtidsrettet og kreativ handling</i> .....	9
2.2 HVORFOR PLANLEGGING? .....	10
2.3 PLANLEGGING SOM STYRINGSINSTRUMENT .....	11
2.4 INSTRUMENTELL OG KOMMUNIKATIV PLANLEGGING .....	13
2.5 PLANLEGGINGSTRIANGELET .....	14
<b>3. KOMMUNENS PLANLEGGING</b> .....	<b>17</b>

3.1	KOMMUNENS AREALPLANLEGGING .....	17
3.2	KOMMUNEPLANENS AREALDEL .....	17
3.3	STRANDSONEN .....	18
3.4	PLANPROSESSEN .....	19
3.5	MEDVIRKNING .....	20
3.6	BÆREKRAFTIG UTVIKLING .....	21
<b>4.</b>	<b>RETTLIG UTGANGSPUNKT .....</b>	<b>22</b>
4.1	BYGGEFORBUDET I STRANDSONEN.....	23
4.2	MULIGE UNNTAK FRA BYGGEFORBUDET .....	23
4.2.1	<i>Plan</i> .....	23
4.2.2	<i>Dispensasjon</i> .....	24
4.3	FREDRIKSTAD .....	25
4.4	MOSS .....	26
<b>5.</b>	<b>DISPENSASJONSADGANGEN.....</b>	<b>27</b>
5.1	HENSYNET BAK BESTEMMELSEN(E) MÅ IKKE BLI VESENTLIG TILSIDESATT .....	27
5.2	FORDELENE MÅ VÆRE KLART STØRRE ENN ULEMPENE .....	28
5.3	INTERESSEAVVEININGEN.....	29
5.4	DET POLITISKE SKJØNN .....	29
5.5	KRAV TIL BEGRUNNELSE.....	31
5.6	STATLIGE OG NASJONALE RETNINGSLINJER .....	32
5.7	UTTALELSER FRA ANDRE MYNDIGHETER .....	32
5.8	PRAKTISERING .....	33
<b>6.</b>	<b>METODE OG FORSKNINGSDESIGN.....</b>	<b>35</b>
6.1	FORSKNINGSDESIGN.....	35

6.2	KVANTITATIV FORSKNING .....	36
6.3	KVALITATIV FORSKNING .....	37
6.3.1	<i>Utvalg av enheter</i> .....	39
6.3.2	<i>Generalisering</i> .....	40
6.3.3	<i>Kompleksitet</i> .....	40
6.3.4	<i>Undersøkelseeffekt</i> .....	41
6.4	DATAINNSAMLING .....	41
6.4.1	<i>Kvantitativ innholdsanalyse</i> .....	42
6.4.2	<i>Kvalitativ innholdsanalyse</i> .....	43
6.4.3	<i>Kvalitative intervjuer</i> .....	43
6.4.4	<i>Kvalitet</i> .....	47
6.4.5	<i>Personvern</i> .....	49
<b>7.</b>	<b>EMPIRI</b> .....	<b>51</b>
7.1	DISPENSASJONER MOSS KOMMUNE .....	51
7.1.1	<i>Organisering</i> .....	54
7.1.2	<i>Informanten om dispensasjoner i Moss</i> .....	55
7.2	DISPENSASJONER FREDRIKSTAD KOMMUNE .....	56
7.2.1	<i>Organisering</i> .....	62
7.2.2	<i>Informantene om dispensasjoner i Fredrikstad</i> .....	63
<b>8.</b>	<b>ANALYSE</b> .....	<b>64</b>
8.1	GENERELLE UTFORDRINGER VED DISPENSERING OG PLANLEGGING .....	64
8.1.1	<i>Dispensasjoner</i> .....	64
8.1.2	<i>Begrensninger ved planlegging</i> .....	66

8.2	OVERSETTELSE AV PLANLEGGINGSTRIANGELET .....	70
8.3	ANALYSE AV DISPENSASJONER I MOSS OG FREDRIKSTAD .....	75
8.4	AVSLAG .....	81
8.5	VESENTLIG TILSIDESETTELSE AV HENSYNENE BAK BESTEMMELSENE .....	83
8.5.1	<i>Hensynet bak formålsbestemmelsen pbl. § 1-1</i> .....	83
8.5.2	<i>Hensynet bak byggeforbudet pbl. § 1-8</i> .....	84
8.6	FORDEL- OG ULEMPEVURDERINGEN (MANGLENDE BEGRUNNELSE) .....	85
8.6.1	<i>Moss</i> .....	86
8.6.2	<i>Fredrikstad</i> .....	87
8.6.3	<i>Oppsummering</i> .....	87
8.7	UTØVELSE AV DET POLITISKE SKJØNN.....	88
8.7.1	<i>Hvordan utøver kommunene det politiske skjønnen?</i> .....	88
8.7.2	<i>Konsekvenser for etterprøvnbarheten</i> .....	89
8.8	UTTALELSER FRA ANDRE MYNDIGHETER .....	92
8.9	POLITISK BEHANDLING.....	94
8.10	ANTALL INNVILGELSER.....	95
<b>9.</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>97</b>
9.1	VIDERE FORSKNING .....	100
<b>10.</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>102</b>

## Forord

Masteroppgaven er skrevet som avslutning på studiet Master in Public Administration (MPA), med fordypning i offentlig innovasjon, ved Høgskolen i Innlandet.

Jeg hadde et ønske om at masteravhandlingen skulle ha en tematikk som jeg interesserer meg spesielt for. Jeg er derfor takkmening for muligheten til å kunne undersøke dispensasjoner i strandsonen nærmere. Det er et område hvor sterke interesser råder og hvor det ligger store friluftslivs-, natur- og miljøverdier. Jeg gleder meg til å få se nærmere på hvorfor kommunene velger å gi dispensasjoner fra byggeforbudet i dette området.

Først og fremst vil jeg takke nærmeste familie og min mann, Aleksander, spesielt. Uten innsatsen fra dere ville det ikke vært mulig å kombinere studiet med full jobb, faste treninger, korona-nedstenging og to familieførøkelser underveis i studieløpet.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder, Aksel Hagen, for gode faglige innspill. Tiden og tilgjengeligheten din har vært uunnværlig i denne prosessen.

Til slutt vil jeg trekke frem at dette studiet, og arbeidet med denne oppgaven, har vært en fin reise som jeg er glad for å ha vært med på. Det har vært utfordrende, givende og lærerikt. Spesielt har jeg vokst på å anvende en forskningsmetode som hittil har vært ukjent for meg og ikke minst å tilegne meg viktig og nyttig kunnskap som er litt på siden av det fagfeltet jeg vanligvis befinner meg i.

Det er en glede å få anvende den nye fagkunnskapen, samt kunne fortsette å utvikle meg både faglig og personlig.

Moss

14. november 2021

Ida Hausmann

## Norsk sammendrag

Problemstillingen for denne masteroppgaven er knyttet til dispensasjoner fra byggeforbud i strandsonen.

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er i hovedsak faglitteratur innenfor planleggingsteori. Utover dette baseres oppgaven på empiri gjennom selve undersøkelsen av kommunene, lovverk og offentlige policydokumenter som omhandler praktiseringen av byggeforbudet i strandsonen. Oppgaven er inspirert av tidligere Sivilombudsmannens, nå Sivilombudets, temarapport dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner utgitt januar 2021 (Sivilombudet, 2021). Sivilombudet undersøkte de ovennevnte kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonen.

I forbindelse med denne oppgaven undersøker jeg dispensasjoner fra byggeforbudet langs kysten, og ser på hvor stor andel av dispensasjonssøknadene som innvilges og hvorfor kommunene gir dispensasjon. Videre undersøker jeg hvordan kommunene begrunner dispensasjoner og hvordan de utøver politisk skjønn i disse sakene. Denne undersøkelsen gjøres ved gjennomgang av alle vedtak fattet i 2020 om dispensasjon fra byggeforbudet langs kysten og gjennom kvalitative intervjuer med byggesaksbehandlere i kommunene.

Moss og Fredrikstad kommune er valgt ut til å kunne eksemplifisere praktiseringen av byggeforbudet.

Funnene i denne studien av dispensasjonspraksisen viser at kommunens dispensasjonsvurderinger har likheter til etablerte teorier innenfor planleggingsfaget. Særlig drar jeg veksler mellom dispensasjonsvurderingen og planleggingstriangelet etter Scott Campbell, 2003 for å besvare hvorfor kommunene gir dispensasjon. Kommunene gir dispensasjon i en stor andel av sakene, men undersøkelsen viser også at det er stort sprik mellom hva slags type tiltak sakene og innvilgelsene gjelder. I noen saker er ikke begrunnelsen fullt ut i tråd med de krav forvaltningsloven stiller til begrunnelse av enkeltvedtak.

## Engelsk sammendrag (abstract)

The research question for this master thesis is related to exemptions from the prohibition of new buildings in the coastal zone.

The theoretical framework for the thesis is mainly literature within planning theory. In addition to this, the thesis is based on empirical data through the actual survey of the municipalities, legislation and public policy documents that deal with the practice of the building prohibition in the coastal zone. The thesis is inspired by the former Sivilombudsmann, now the Sivilombud, thematic report on dispensation decisions in the coastal zone in Lindesnes, Kragerø and Askøy municipalities published in January 2021 (Sivilombudet, 2021). Sivilombudet research the above-mentioned municipalities' dispensation practices in the coastal zone.

In connection with this thesis, I examine exemptions from the building prohibition along the coast, and look at the proportion of exemption applications that are granted and why the municipalities grant exemptions. Furthermore, I examine how the municipalities justify exemptions and how they exercise political discretion in these cases. This survey is made by reviewing all decisions made in 2020 on exemptions from the building prohibition along the coast and through qualitative interviews with caseworkers in the municipalities.

Moss and Fredrikstad municipalities have been chosen to be able to exemplify the practice of the building prohibition.

The findings in this study of the dispensation practice show that the municipality's dispensation assessments have similarities to established theories within theories of planning. In particular I've used the planning triangle after Scott Campbell, 2003, to answer why the municipalities grant exemptions. The municipalities grant dispensation in a large proportion of the cases, but the survey also shows that there is a large gap between the type of constructions the cases and the grants apply to. In some cases, the justification is not fully in line with the requirements of the Public Administration Act for justification of individual decisions



# 1. Innledning

Strandsonen er et område som er viktig for allmennhetens ferdsel. Tilgang til rekreasjonsområder ved sjøen er et knapphetsgode. Samtidig er det sterke verneinteresser i området av hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap. Grunneiere har derfor som utgangspunkt ikke rett til å bygge her, dette fremgår av det allmenne byggeforbudet i 100-metersbeltet som følger av plan- og bygningsloven § 1-8. Samme bestemmelse slår fast prinsippet om at «natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» i «100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag» særlig skal hensyntas. Prinsippet gjelder i forbindelse med både planlegging og dispensasjonsaker (Myklebust & Tesli, 2021 s. 103-104).

Strandsonen er verdifulle områder for kommunen med tanke på viktige fellesområder, bosetting og næring, men også områder hvor statlige og regionale interesser gjør seg gjeldende med styrke. Byggeforbudet i strandsonen berører også interessene til eiere av ubebygde eiendommer eller eiendommer med bolighus eller fritidsbolig som ønsker å utøve sin eiendomsrett ved å forvalte og videreutvikle sine eiendommer etter eget ønske og behov.

Lovforarbeidene presiserer at utvikling skal skje gjennom plan, og ikke enkeltvedtak. Loven gir likevel adgang til å unntaksvis dispensere fra plan og lovbestemmelser.

Dispensasjonspraksis ble strammet inn i plan- og bygningsloven 2008 (Hanssen, 2018b, s. 347)

Policydokumenter, tall fra SSB og mediasaker gir et inntrykk av at antallet byggetillatelser i strandsonen er for høyt. Ofte vises det til en høy terskel for å kunne få bygge, at strandsonen allerede er nedbygd i stor grad og at enkelte grunneieres interesser går foran allmennhetens.

I denne oppgaven skal jeg se nærmere på dispensasjonspraksisen i 100-metersbeltet i Moss og Fredrikstad. Stemmer det for disse kommunene at det gis mange dispensasjoner?

Hvordan er dispensasjonsvedtakene begrunnet og hvorfor gir kommunene dispensasjoner? I tillegg vil jeg undersøke hvordan kommunen utøver det politiske skjønnet.

## 1.1 Problemstilling

I 100-metersbeltet i Norge er utgangspunktet et lovfestet byggeforbud som følger av plan- og bygningsloven § 1-8. Det kan gis dispensasjon fra byggeforbudet i enkeltsaker eller det kan gjennom reguleringsplan fastsettes en annen byggegrense enn 100 meter.

For denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på adgangen til dispensasjon i enkeltsaker og kommunenes forvaltning av strandsonen gjennom denne åpningen fra lovens utgangspunkt om byggeforbud. Jeg ønsker å se nærmere på hvorfor kommunene dispenserer fra byggeforbudet og hvordan det politiske skjønn utøves.

Min problemstilling er:

Hvorfor dispenserer kommunene fra byggeforbudet i 100-metersbeltet og hvordan utøves det politiske skjønn?

Med et utelukkende juridisk blikk ville svaret på problemstillingen ganske enkelt kunne være at kommunene gir dispensasjon der vilkårene for dette er oppfylt, samtidig som dispensasjon synes hensiktsmessig etter det politiske skjønn.

Likevel tyder både politiske og faglige diskusjoner på at det, til tross for strenge vilkår, gis et høyt antall dispensasjoner. Det kan derfor stilles spørsmålsteget om kommunene innvilger dispensasjoner utelukkende i de tilfeller hvor vilkårene etter plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Det kan tenkes at det også er andre grunner til at dispensasjoner blir gitt. Hvor klart fremgår i så fall disse av vedtakene? Videre kan det tenkes at kommunen begrunner vedtaket med at vilkårene er oppfylte, men at vedtaket i realiteten også er avgjort basert på andre hensyn enn de som formelt fremgår av vedtaket eller direkte følger av lovverket.

Hvordan er dispensasjonspraksisen i de kommunene jeg har valgt å undersøke?

Problemstillingen rommer også hvordan kommunene har utøvd det politiske skjønn. Dette henger tett sammen med hvorfor kommunene har gitt dispensasjon, fordi kommunen "kan" gi dispensasjon i de tilfeller hvor vilkårene er oppfylt. De *må* imidlertid ikke og vurderingen innbefatter kommunens skønnsutøvelse. Velger kommunene å gi dispensasjon når vilkårene er oppfylt og i så fall hvorfor? Eller er det tilfeller hvor de etter det politiske skjønn ikke har valgt å gi dispensasjon til tross for at vilkårene var oppfylt?

Jeg vil undersøke hvorfor kommunen har gitt dispensasjoner ved å gjøre min egen fortolkning av begrunnelsene kommunene har gitt i vedtakene, og se disse i sammenheng med opplysninger innhentet fra intervju med byggesaksbehandlere. Jeg vil også ta en gjennomgang av regelverket, juridisk teori og policydokumenter som kan si noe hvordan regelverket er ment å håndheves. Oppgaven baseres på utgangspunkter i planleggingsteori og er ment illustrere noen av forskjellene på utvikling av kommunens arealer gjennom planlegging og ved dispensasjoner.

## 1.2 Oppgavens oppbygging

Innledningsvis har jeg beskrevet bakgrunnen for denne oppgaven og fremlagt problemstillingen. Videre i kapittel 1 vil jeg poengtere noen avgrensninger som er gjort for oppgaven og gi definisjoner på enkelte begreper jeg benytter meg av. Deretter vil jeg si noe om bakgrunnen for byggeforbudet i strandsonen, hvordan dette har utviklet seg over tid og hvilken aktualitet det har i dag.

I kapittel 2 presenterer jeg den faglitteraturen oppgaven bygges på og som analysen av dispensasjonene vil baseres på.

I kapittel 3 vil jeg kort angi noen utgangspunkter og hovedtrekk ved kommuners planlegging. I kapittel 4 redegjør jeg kort for det rettslige utgangspunktet for kommunens ansvar som bygningsmyndighet og utdype det rettslige utgangspunktet for byggeforbudet i strandsonen.

I kapittel 5 gjør jeg en gjennomgang av vilkårene som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon.

Kapittel 6 beskriver forskningsdesign og metode. Her vil jeg begrunne metodiske valg, utvalg av enheter og vise til metodiske refleksjoner.

I kapittel 7 presenterer jeg empiriske funn fra intervjuer og gjennomgang av kommunenes vedtak i løpet av 2020.

I kapittel 8 analyserer jeg disse funnene.

Avslutningsvis, i kapitel 9, oppsummerer jeg funnene og konklusjonene opp mot problemstillingen, samt gjør meg opp noen tanker om basert på de empiriske funnene.

## 1.3 Avgrensninger og definisjoner

### 1.3.1 Definisjoner

Jeg bruker begrepene strandsonen og 100-metersbeltet om det området som omfattes av byggeforbudet i plan og bygningsloven § 1-8 andre ledd. Det vil si området nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. Avstanden måles i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-8)

Begreper som bygging og tiltak i strandsonen vil omtales om hverandre, men inneha samme betydning. Utgangspunktet er definisjonen av tiltak, med unntak av fasadeendringer, slik som gitt i pbl. § 1-6 første ledd. Det vil si oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg. I tillegg til terrenginngrep, opprettelse og endring av eiendom, samt endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-6).

Det politiske skjønn, slik jeg har formulert det i problemstillingen omtales også ofte med juridisk terminologi som forvaltningsskjønn, fritt skjønn, eller kommunalt skjønn. I forbindelse med dispensasjon omtales det ofte som en “kan”-vurdering eller “kan-skjønn”. I forbindelse med dispensasjonsvurderingen knytter dette seg til lovens ordlyd om at kommunen “kan gi” dispensasjon når vilkårene er oppfylt. Det politiske skjønn bestemmes ikke utelukkende etter rettsreglene, men beror på kommunens vurdering av hva som anses som hensiktsmessig i den enkelte sak. Dette redegjør jeg nærmere for under analyse av kommunens utøvelse av det politiske skjønn.

### 1.3.2 Avgrensning

Jeg har kun gjennomgått saker hvor kommunen selv har oppfattet at det kreves dispensasjon fra byggeforbudet langs sjø. Det kan tenkes at enkelte saker enten er innvilget eller avslått uten at kommunen har tatt i betraktning at tiltaket var avhengig av dispensasjon fra

byggeforbudet for å kunne tillates. Det kan heller ikke utelukkes at noen saker som innebærer dispensasjon fra pbl. § 1-8 er blitt oversett ved registrering av saken i kommunens systemer.

Utvalget av saker består av dispensasjoner fra byggeforbud fastsatt i kommuneplanens arealdel, som samsvarer med byggeforbudet etter pbl. § 1-8. Oppgaven er med dette avgrenset mot saker hvor kommunen gjennom reguleringsplan har fastsatt annen byggegrense mot sjø. Eventuelle byggeforbud langs vassdrag og elver faller også utenfor.

Begrunnelsen for denne avgrensningen er at det kun er enkelte og avgrensede områder i de utvalgte kommunene hvor det er fastsatt en annen byggegrense mot sjø i reguleringsplaner. Jeg bemerker likevel at denne avgrensningen ikke synes å ha hatt stor innvirkning på funnene. Dette fordi det for året 2020 var ingen eller svært få slike saker i kommunene. Avgrensningen fremstår likevel som praktisk da tolkning av dispensasjoner gitt fra reguleringsplaner kan komplisere temaet unødvendig. Med dette menes at innenfor disse planområdene kan det være avvikende bestemmelser knyttet til hvordan byggeforbudet skal praktiseres. Det kan også være utviklet en egen presedens for det avgrensede området som igjen kan virke inn på kommunens behandling av dispensasjonssøknaden. Formålet med denne oppgaven er å se nærmere på dispensasjoner i strandsonen på et mer generelt grunnlag i tråd med plan- og bygningslovens byggeforbud og i sammenheng med tilhørende regionale og statlige føringer.

Videre har jeg valgt å avgrense oppgaven slik at midlertidige dispensasjoner etter pbl. § 19-3 faller utenfor. Gjennom oppgaven er det ønskelig å evaluere dispensasjonspraksisen ved tiltak som er ment å gi *varige* endringer og følger for arealutnyttelsen i strandsonen.

Oppgaven er begrenset til å gjelde hvorfor kommunen gir dispensasjoner. Jeg tar med dette utgangspunkt i kommunens førstegangsvedtak ved behandling av dispensasjonssøknader. Jeg tar ikke i betraktning hvorvidt vedtakene er blitt påklaget eller omgjort i ettertid.

## 1.4 Historikk

Strandsonen langs den norske kysten har gjennom mange tiår engasjert både det norske folk og politikere. Dette engasjementet har kommet til uttrykk blant annet gjennom

policydokumenter. Allerede i 1954 synes strandsonen å være et sentralt tema når nytt lovforslag skulle utarbeides. Dette resulterte i en lov med den hensikt å demme opp for stadig mer bebyggelse i strandsonen og for å sikre allmenhetens adgang til ferdsel, friluftsliv og bading. Samtidig ble Fylkesmennene gitt adgang til å nedlegge byggeforbud i enkelte strandområder (Ot. Prp. nr. 5 (1954) s. 1).

I den midlertidige strandloven av 25. juni 1965 nr. 5 ble det for første gang lovfestet et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet mot sjø. O. J Pedersen m. fl. trekker frem at dette forbudet ble ansett som inngripende og strengt, og at det på vegne av grunneiere ble stilt spørsmålstegn om hvorvidt et slikt forbud var grunnlovsstridig. I Strandlovdommen Rt. 1970 s. 67 kom Høyesterett til at byggeforbudet ikke var grunnlovsstridig eller krenket eiendomsretten (Pedersen et al., 2018a s. 400).

Midlertidig strandlov ble etter hvert erstattet av strandplanloven av 10. Desember 1971 nr. 103 som videreførte byggeforbud i 100- metersbeltet, med adgang til dispensasjon fra dette. Da plan- og bygningsloven av 1985 tråde i kraft ble byggeforbudet videreført, men med unntak for tettbygde strøk, planvurderte områder og enkelte tiltakstyper. I forarbeidende trakk Miljøverndepartementet frem strandområdenes landskapsmessige verdier, samt verdier både for allmennheten, natur og miljø. De pekte på strandsonen som viktig rekreasjonsområde og som viktig oppvekstmiljø for spesielle plante- og dyreslag. Fordi strandområdene er under et stort utbyggingspress ønsket departementet å sikre områdene et strengt vern slik at utbygging kun gjennomføres etter at aktuelle hensyn og interesser er nøye veid opp mot hverandre (Ot. Prp. L Nr. 56 (1984-85) s. 50).

Ved utarbeidelsen av ny, og någjeldende plan- og bygningslov, som trådte i kraft for plandelen 1. juli 2009 og for byggesaksdelen 1. juli 2010, ble det også lagt an til en streng linje. Av lovproposisjonen fremgår det at bygging i strandsonen må skje i tråd med planer og retningslinjer og ikke som enkeltvis dispensasjoner. Dette fordi man gjennom planer og retningslinjer kan foreta en mer samlet vurdering og vektning av de aktuelle hensynene for det konkrete området i strandsonen. Det fremheves at natur og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser er forhold som skal hensyntas. Hensynet til allmenne interesser skal ilegges særlig vekt i områder under stort press hvor det er viktig å unngå bygging (Ot. Prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 175).

Byggeforbudet etter plan- og bygningsloven av 1985 ble altså videreført og innskjerpet. Byggeforbudet i 100-metersbeltet følger nå av plan- og bygningsloven § 1-8 og gjelder såfremt kommunen ikke har fastsatt en annen grense enten i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

Det nærmere innholdet i bestemmelsen om byggeforbud og adgangen til dispensasjon vil være tema videre i oppgaven.

## 1.5 Aktualitet

Til tross for en strengt vernet strandsone siden 1954, er sentrale strandområder likevel nedbygget i stor skala. Tall fra SSB viser at ca. 32 prosent av strandsonen på landsbasis ikke kan benyttes som rekreasjonsområde for allmennheten følge av bygninger, dyrket mark, vei eller jernbane. For området langs Oslofjorden er imidlertid ca. 60 prosent utilgjengelig som rekreasjonsområdet for allmennheten (SSB, 2021c)

I forbindelse med Sivilombuderts temarapport om dispensasjoner i strandsonen fra 2021 uttales det innledningsvis at klagesaker til Sivilombudet indikerer at kommuner i flere saker har tolket og håndhevet dispensasjonshjemmelen i plan- og bygningsloven slik at det er gitt tillatelse til å bygge i strandsonen oftere enn det loven gir adgang til. Videre viste Sivilombudet til at tall fra Statistisk sentralbyrå, SSB, tyder på at det gis et stort antall dispensasjoner. (Sivilombudet, 2021, s. 5)

For å understreke dette vises det til “Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv” som regjeringen la frem 30. mars 2021. Regjeringen fremhever at strandområdene langs Oslofjorden er under sterkt press og uttaler at de ønsker at Oslofjorden skal være ren, rik og tilgjengelig for alle. De anser at allmennhetens tilgang til strandarealer blir redusert ved utbygging og at den totale summen av små tiltak samlet sett medfører en stor belastning på verdiene i strandsonen. Dette omtales som en negativ utvikling og beskrives som en betydelig bit-for-bit-nedbygging av strandsoneområdet. Videre fremhever de et behov for en innstramming av praksis og viser til at plan- og bygningsloven og arealplanlegging er de viktigste virkemidlene og faktorene ved strandsoneforvaltningen (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 32).

## 2. Teori

I dette kapittelet vil jeg gi en redegjørelse av begrepet planlegging, relevante teorier om planlegging sette dette i kontekst med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

### 2.1 Begrepet planlegging

Innen planleggingsteori har det blitt trukket frem at planlegging omhandler både prosess og substans. Prosessen handler om hvordan man planlegger, og substansen handler om hva man vil oppnå ved planleggingen. Vektleggingen av disse momentene vil være forskjellig avhengig av hvilken type planlegging som skal gjennomføres (Holsen, 2017, s. 238). Begrepet planlegging har ingen fast definisjon og har blitt forklart på ulike måter avhengig av tidsepoke og kontekst og hvem som forsøker å definere begrepet. Thorpe uttaler at det ennå ikke er noen konsensus om en klar definisjon av planlegging, til tross for at mange har forsøkt å definere begrepet (Thorpe, 2017).

Holsen viser til Friedman som har forklart planlegging som en aktivitet som knytter kunnskap til handling, og at det med dette menes at det tas valg mellom ulike mål og verdier. Videre viser han til Millard-Ball som omtalte begrepet som prosessen med å foreta en avgjørelse om en plan. Holsen trekker frem at Alexander har kritisert en slik forståelse for å være så generell og abstrakt definisjon at den ikke gir mening. Alexander mente at begrepet planlegging best kan forstås dersom det knyttes til et konkret felt. Dette ble begrunnet med at man slik kan få en forståelse av planlegging som er nært knyttet til hvordan planlegging utøves i den konkrete konteksten (Holsen, 2017, s. 238).

For denne oppgaven legger jeg til grunn forståelsen av planlegging som “en organisert aktivitet hvor en eller flere aktører setter seg et framtidsretta mål, og på bakgrunn av kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder regisserer en prosess der en analyserer, prioriterer og samordner tiltak for å nå det fastsatte målet” (Aarsæther et al., 2018, s. 15).

Når en plan er vedtatt legger den rammer for resultater i vedtaksbehandlingen av etterfølgende søknader. Når vedtak fattes i tråd med planen sørger planen dermed for at målene blir nådd (Aarsæther et al, 2018, s. 16).



### **2.1.1 Planlegging som målstyrt handling**

Aarsæther mener at planlegging er en handlingstype. I "handlingstype" legger han en serie av enkelthandlinger som er knyttet sammen og som strekker seg over et visst tidsrom. Den som planlegger blir ansett som en aktør som må gå systematisk til verks for å kunne realisere et mål som ligger lengre frem i tid (Aarsæther, 2018b, s. 232).

Som det fremgår av punktet ovenfor er planlegging sammensatt og det er ingen klar og enhetlig definisjon av planlegging. Aarsæther mener imidlertid at planlegging har et gjennomgående kjennetegn, nemlig målrasjonelle handlinger. Han beskriver en målrasjonell handling som en handling en aktør som setter et mål, og som basert på kunnskap identifiserer de virkemidlene han mener er best egnet til å oppnå målet. Han viser til at det går et skille mellom det å fastsette et mål og det å finne frem til egnet virkemiddel for å realisere målet. Utgangspunktet for en slik forståelse forbindes med Max Weber og har lange røtter innen planteori (Aarsæther, 2018b, s. 230).

### **2.1.2 Planlegging som kunnskapsbasert handling**

Et annet kjennetegn ved planlegging som Aarsæther trekker frem er at den er basert på kunnskap. Aarsæther viser til Faludi som deler kunnskapstilfanget i planlegging inn i tre forskjellige kategorier; kunnskap for planlegging, kunnskap i planlegging og kunnskap om planlegging. Han viser til at systematisk kunnskap er særlig viktig når den nåværende situasjonen skal analyseres for planlegging, slik at man kan finne frem til treffsikre virkemidler for denne situasjonen. Samtidig er kunnskap nødvendig for å kartlegge eventuelle eksterne virkninger av virkemidlene man opererer med i planleggingen. Systematisk kunnskap er også svært viktig ved evalueringen av planleggingen og ved vurderingen av om hvorvidt utviklingen har skjedd i henhold til målsettingen (Aarsæther, 2018b, s. 237-238).

### **2.1.3 Planlegging som fremtidsrettet og kreativ handling**

Offentlig planlegging handler om å forme utviklingen og fremtiden i regioner, byer, kommuner og lokalsamfunn. Planlegging i det offentlige er tydelig fremtidsrettet ved at planleggingen er rettet langt inn i fremtiden. Fordi det planlegges så langt inn i fremtiden og inn i det uvisse, skaper dette et rom for kreativitet. Kreativitet tas inn i planleggingen for å få frem mulige fremtidsbilder, ulike virkemidler for plangjennomføring og for medvirkning.

Aarsæther hevder at den beste planleggingen utføres når den åpner for kreativitet, og stimulerer til innovasjon, nyteknung og alternative utviklingsretninger, uten å gå på akkord med idealet om kunnskapsbaserte handlinger. En planprosess består av både kontrollerbare og ukontrollerbare variabler. Kontrollerbare variabler, handlingsvariabler, kan for eksempel innebære økonomiske ressurser, teknologi, nettverk, organisasjon, juridisk handlingsrom, naturressurser, kompetanse og kreativitet. Ved fremtidsrettet planlegging vil imidlertid prosessen i stor grad påvirkes av ukontrollerbare variabler som for eksempel klimaendringer, demografiske og næringsøkonomiske utviklinger, samt samfunnsendringer som følge av teknologiske nyvinninger (Aarsæther, 2018b, s. 239).

## 2.2 Hvorfor planlegging?

I forbindelse med NOU-en “Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven” fra 2001 ga Holsen og Asle Moltumyr en beskrivelse av hvorfor vi trenger et system for planlegging og hvorfor vi planlegger.

Det grunnleggende formålet med planlegging er å bruke plan som beslutningsstøtte for å kunne nå de mål og ønskede retningene for fremtiden, og som man gjerne ellers ikke ville kunne oppnå uten planlegging. Holsen og Moltumyr mener at planlegging forutsetter at det er satt et mål og at man har kunnskap om årsak-virkning-sammenhenger som kan bidra til at man oppnår målsettingene. De beskriver planlegging som en fremtids- og målrettet aktivitet som springer ut av et ønske eller visjon om hvordan samfunnet skal formes fremover. I forbindelse med plan- og bygningsloven er det fastsatt som formål den offentlige planleggingen å sikre en demokratisk utvikling og fordeling av ressurser og velferd (NOU 2001:7 s. 458).

Holsen og Moltumyr gjengir de kjennetegn Aarsæther i 1992 skisserte for planlegging som aktivitetstype. Personen, organisasjonen eller myndigheten:

- Har klargjort mål og verdier som ønskes realisert
- Har en bevisst orientering mot fremtiden
- Har evne til å se sammenhenger og til å samordne
- Gjør bruk av et solid kunnskapsgrunnlag
- Legger opp til at en planbeslutning skal være retningsgivende eller styrende for påfølgende enkelthandlinger

(NOU 2001:7 s. 458).

Videre mener Holse og Moltumyr at planlegging handler om verdier fordi planlegging bygger på et ønske for fremtiden og en syntese basert på kunnskap, læring og innsikt om hvordan man best kan oppfylle dette ønsket eller målet for fremtiden. De påpeker at planlegging ikke kun skal løse én problemstilling eller er et virkemiddel for å oppnå ett enkelt mål, men skal ivareta flere hensyn og ønsker. De gjengir Klostermanns oppsummering av begrunnelser for offentlig planlegging innen økonomisk teori fra 1986 slik:

- Planlegging skal sikre fellesskapets interesser og kollektive forbruks-goder
- Planlegging skal motvirke markedets tendens til å velte kostnader på andre og bidra til at parter som ikke deltar i forhandlingene blir hørt
- Planlegging er ment å bidra til et godt informasjonsgrunnlag og langsiktige konsekvenser av de valgene som gjøres
- Planlegging skal bidra til en rettferdig fordeling av goder da markedet alene ikke er egnet til dette

Videre fremholder de at planlegging:

- kan synliggjøre ulike sektorinteresser som bidrar til samordning og effektive helhetsløsninger
- Ivareta overordnede samfunnsinteresser og tilrettelegging for fordeling av goder i utjevning av forskjeller
- Sikre bærekraftig utvikling

De argumenterer for planlegging som middel for å nå de opplistede målene ovenfor. Samtidig fremhever de at mange planleggingsteoretikere vil påstå at planleggingsprosessen i seg selv er en begrunnelse for planlegging. Dette fordi offentlig planlegging gjennom åpenhet og medvirkning legger til rette for at ulike interesser løftes frem og dermed kan balanseres mot hverandre (NOU 2001:7 s. 459).

## 2.3 Planlegging som styringsinstrument

Hvordan vi i Norge bestemmer utnyttelsen og bruken av arealer er underlagt offentlig styring og kontroll, som vil si at planleggingen er demokratisk fundert og utføres av organer på statlig, regionalt og kommunalt nivå (Hansen & Aarsæther, 2018, s. 17). Offentlig styring, både politisk og administrativt, blir omtalt som “en formålsrettet aktivitet som kan utøves av flere ulike offentlige aktører gjennom et sett ulike virkemidler og kunnskapsformer hvor målet er å

påvirke folks og organisasjoners atferd og aktiviteter i tråd med skiftende mål og med til dels uforutsigbare konsekvenser” (Hofstad, 2018a, s. 26).

Det er likevel ikke slik at folkevalgte organer alene styrer samfunnsutviklingen. Blant annet står grunneiers rett til å styre over egen eiendom sterkt og det foregår en dragkamp mellom offentlige og private interesser innenfor norsk politikk og samfunnsliv. Dette bærer planlovgivningen også preg av og forsøker å balansere disse hensynene (Hansen & Aarsæther, 2018, s. 17-18).

Planlovutvalget uttaler at formålet bak plan- og bygningsloven er at den er tenkt som et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i samfunnet, både lokalt og i større perspektiv. Planlegging trekkes i forarbeidene frem som en mulig løsning på summen av enkeltbeslutninger som påvirker økonomi, klima og miljø, uten at enkeltbeslutningene er gjort i et langsiktig eller helhetlig perspektiv (Ot. Prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 5-6).

Det kan være en utfordring å styre viktige utviklingstrekk og politiske mål gjennom demokratiske plan- og beslutningsprosesser. Folkevalgte organer kan ha varierende politisk sammensetting og varierende grad av planleggingskompetanse (Hansen & Aarsæther, 2018, s. 18).

Politikerne vedtar planer og angir de politiske målene. Administrasjonens oppgave er å styre mot at planleggingen gjøres i tråd disse målene, samt med lovverk, forskrifter og retningslinjer. Hofstad beskriver at de styrende, om enn i varierende grad, har oppfatninger om mål og hvordan disse skal nås. Hun viser til dette i litteraturen omtales som politiske rasjonaliteter og blir beskrevet som området hvor “utøvelsen av makt konseptualiseres, rettferdiggjøres, hvor forestillinger om politikken innhold, målgrupper og grenser beskrives, og oppgaver fordeles” (Hofstad, 2018a, s.26).

For å nå disse målene anvendes ulike styringsvirkemidler som skal forme utviklingen i tråd med politisk ønsket retning og innenfor rammene regelverket setter. I forbindelse med norske, offentlige planprosesser, kan styringen understøttes av virkemidler som beregninger, kunnskapsinnhenting, utredninger, økonomisk disponering og juridiske tiltak (Hofstad, 2018a, s. 27).

## 2.4 Instrumentell og kommunikatív planlegging

Innen planleggingsteori skilles det mellom instrumentell og kommunikatív rasjonalitet i planlegging. Amdam viser til at begrepet rasjonalitet noe forenklet kan beskrives som det å opptre med en logikk som står seg mot kritikk. Instrumentell og kommunikatív planlegging utgjør ulike retninger basert på to hovedformer for rasjonalitet (Amdam, 2018, s. 249). Jeg gjør kort rede for de to hovedretningene av rasjonalitet i planlegging. Retningene viser to ytterpunkter av rasjonalitet og i realiteten må nok kommunikatív og instrumentell rasjonalitet kombineres i en mer samarbeidsdrevet planleggingsprosess for å skape legitimitet til prosessen (Amdam, 2018, s. 264). Kommunikatív og instrumentell rasjonalitet er bygget på ulike verdier og ideologier. Disse to retningene illustrer blant annet hvordan det kan oppstå spenninger mellom planleggere, kunnskap og politikk ved vurderinger og avgjørelser om hvordan utviklingen skal se ut.

### **Instrumentell rasjonalitet**

Ved instrumentell rasjonalitet anvendes fakta og evidensbasert kunnskap om årsak-virkningssammenhenger for å avgjøre hvilket virkemiddel som er best egnet med hensyn til effektiv målrealisering. Amdam viser til Friedmann 1978 og poengterer at idealet for denne kunnskapen er at den er objektiv og avhengig av tid og rom. Slik kunnskap er ofte satt i sammenheng med naturvitenskap, medisin, teknologi og ingeniørfag. Instrumentell kunnskap er høyt verdsatt i moderne samfunn og innenfor de faggruppene som vektlegger evidensbasert kunnskap. Basert på instrumentell rasjonalitet anses planlegging som en beslutningsstøtte for senere vedtak. Selve implementeringen av den ønskede retningen er ikke en del av planleggingen, men kan være en følge av planleggingen, gitt at en har makt til å gjennomføre vedtakene. Her blir handling og kunnskap skilt, og denne formen for planlegging kritiseres på bakgrunn av dette. At planleggingen er så sterkt kunnskapsbasert gjør at den kan oppleves som ekspertdominert, noe som kan føre til pasifisering av, og liten forankring og legitimitet hos de som skal vedta og de som skal gjennomføre planen (Amdam, 2018, s. 249).

Annen kritikk rettet mot den instrumentelle rasjonaliteten i planlegging er at det i mange tilfeller kan være utfordrende å påvise årsak-virkningssammenhenger. Ofte er det heller ikke én kunnskap som kan legges til grunn som den "riktige" ekspertkunnskapen (Amdam, 2018, s. 250).

## **Kommunikativ rasjonalitet**

Gjennom en kommunikativ tilnærming til planlegging går en bort fra å se på plan som et produkt, over til å se planlegging som en meningsdannende prosess som vektlegger bred deltakelse og læring. Planlegging og handling forenes her, i motsetning til ved den instrumentelle rasjonaliteten. Planleggingsprosessen i seg selv bidrar til legitimering ved at planleggerrollen ikke er ment å bestå av alle svarene som ekspert, men at planleggerrollen består av å være spørsmålsstiller som bidrar til samskaping. Amdam viser til Habermas som beskriver at kommunikativ logikk ikke kan påtvinges aktørene i en planleggingsprosess, men må skje gjennom det som omtales som den tvangfrie diskursen for å oppnå legitimitet. Habermas oppstiller noen grunnleggende krav til kommunikative prosessen; åpenhet, maktlikevekt og begrunningstvang. Disse momentene må overholdes dersom en skal lykkes med en kommunikativ prosess. Det må kunne skapes gjensidig forståelse for hverandre og oppstå en form for fellesskap hvor en legger vekt på mellommenneskelige bindinger og sosiale normer. Særlig viktig er det fagfolk ikke påtvinger sine “ekspertmeninger”, men deltar på lik linje med politikere og andre aktører. Det avgjørende for hvilken retning prosessen tar, vil være hvilken meningsbærer som skaper oppslutning til seg, for å så kunne omsette denne sosiale makten til politisk makt (Amdam, 2018, s. 251).

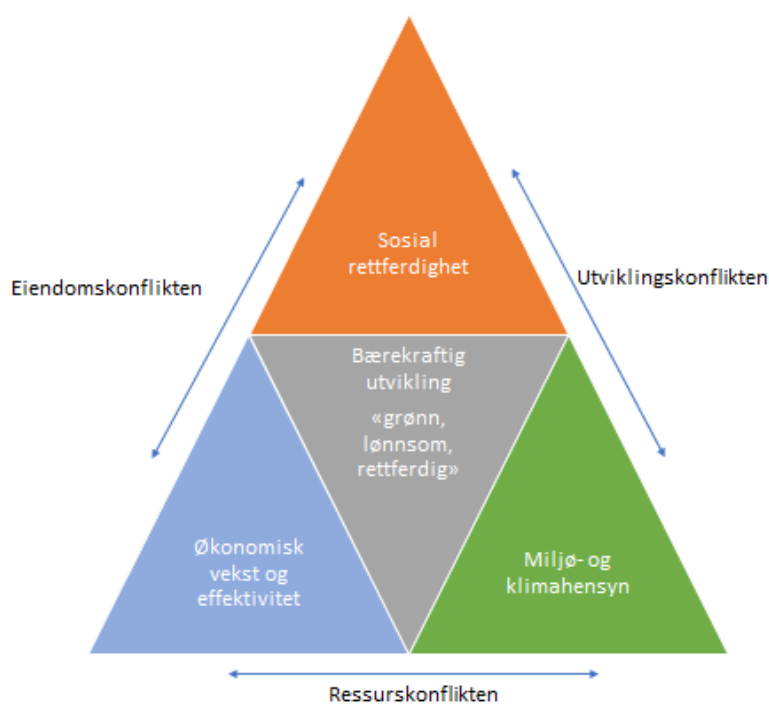
## **2.5 Planleggingstriangelet**

Hofstad viser til planleggingstriangelet utarbeidet i 2003 av Scott Campbell, amerikansk professor i urban planning, som en oversettelse av bærekraft til en planleggingskontekst (Hofstad, 2018a, s. 206). Triangelet hans viser dragninger og koalisjoner mellom interesser og interessekonflikter i møte med planlegging med et mål om bærekraftig utvikling (Hofstad, 2018b, s 33).

Triangelet er illustrert i figuren under. Det består av bærekraftdimensjonene økonomisk vekst og effektivitet, miljø- og klimahensyn og sosial rettferdighet plassert i hvert sitt hjørne av triangelet. Campbell har definert eiendoms konflikten, utviklingskonflikten og ressurskonflikten som tre grunnleggende spenninger eller konfliktlinjer langs sidene på trekanten (Hofstad, 2018b, s 33).

Økonomisk vekst og effektivitet kjennetegnes ved at en planlegger ser kommunen som et sted hvor produksjon, forbruk, fordeling og innovasjon foregår og hvor kommunen på disse områdene er i konkurranse med andre kommuner. Miljø- og klimahensyn kjennetegnes ved at en miljøplanlegger ser kommunen som en forbruker av ressurser og produsent av avfall hvor kommunens aktivitet bruker natur- og landressurser og hvor kommunens arealer i større grad kan anvendes til miljøvern. Sosial rettferdighet peker på kommunen som et sted hvor goder dras mellom ulike hensyn og sosiale grupper. For eksempel ved fordeling av ressurser, service og like muligheter som skaper tilgjengelighet og integrering (Hofstad, 2018a, s. 206)

Hofstad viser til Jerkø (2009) som mener at de tre dimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft skal være bærekraftig både i seg selv og i relasjon til hverandre. Dersom en av bærekraftdimensjonene forringer en av de andre, vil dette ifølge Jerkø, virke tilbake og gi negative konsekvenser på bærekraftdimensjonen (Hofstad, 2018a, s. 206).



Figur 1: Planleggingstriangelet (Etter Scott Campbell (2003), i henhold til Hofstad, 2018a, s. 206).

### **Eiendoms konflikten**

Eiendoms konflikten er plassert mellom sosial rettferdighet og økonomisk vekst. Konflikten omfatter dragkampen mellom private interesser og hensynet til næringslivets økonomi, og

kollektive goder som lokalsamfunnet og allmennheten ønsker (Hofstad, 2018b, s. 34). Eksempler på næringslivets eller privates interesser kan være å sikre avkastning på eiendomsinvesteringer. Dette er avhenger imidlertid av at det offentlige legger til rette for det og gir forutsigbarhet slik at investeringene sikres. Eksempler på hva som kan falle inn under sosial rettferdighet kan være lokalsamfunnets ønske om goder til fellesskapet som sosial og teknisk infrastruktur eller grønt- og rekreasjonsområder. For å legge til rette for dette er lokalsamfunnet avhengig av investeringer og bidrag fra det private (Hofstad, 2018b, s. 34).

### **Ressurskonflikten**

I ressurskonflikten står økonomisk vekst og effektivitet mot miljø- og klimahensyn, også omtalt som bruk og vern av naturressurser. Naturressurser har en dobbel funksjon og kan plasseres både som et økonomisk og miljømessig gode. Næringslivet eller private personer ønsker å benytte naturressurser for eksempel ved produksjon eller eiendomsutvikling. På den andre siden ønskes en bevaring av naturressursene for fremtiden og for å sikre rekreasjons- og naturområder. Samtidig er også næringslivet i et langsiktig perspektiv avhengig av at slik bevaring finner sted (Hofstad, 2018b, s. 34).

### **Utviklingskonflikten**

I denne konflikten står miljø- og klimahensyn og sosial rettferdighet. Hofstad beskriver dette som to gode hensyn, som man ved planlegging kan være tvunget til å velge mellom. På den ene siden kan man ønske å benytte naturressurser for å sikre fremtidig velferd, sosial rettferdighet og utjevning av sosiale ulikheter. På den andre siden kan man ved bevaring av naturressurser og klimahensyn gjøre områder, eiendom eller produkter mindre tilgjengelige for personer med lav kjøpekraft (Hofstad, 2018b, s. 34). Generelt vil det innebære å måtte velge mellom grønne investeringer av miljøhensyn i ressurssterke strøk, fremfor mindre grønne investeringer som kommer et svakere sosioøkonomisk stilt område til gode. Det kan altså oppstå en kollisjon mellom sosiale fordelingshensyn og hensynet til natur og miljø (Hofstad, 2018a, s. 206).

Campell mente at det var vesentlig å skape forsoning og aksept for verdiene som ligger til grunn for dimensjonene sosial rettferdighet, økonomisk effektivitet og vekst samt klima- og miljøhensyn (Hofstad, 2018a, 208).



## 3. Kommunens planlegging

### 3.1 Kommunens arealplanlegging

I forarbeidene til plan- og bygningsloven ble planlegging forklart som «et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet» og «sikre at avveiningene skjer i åpenhet og offentlighet». Planlegging etter loven skal gi retning til samfunnsutviklingen og virke som et rammeverk for enkeltbeslutninger. Det ble uttalt et mål om å styrke kommuneplanen som det sentrale og samordnende instrumentet for styring av strandsonearealet (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 5-7, 34 og s. 175).

Arealplanlegging har tradisjonelt vært ansett som den viktigste planformen for å gi retning til kommunenes utvikling (Hanssen, 2018a, s 173).

Holsen trekker frem at usikkerhet er en transaksjonskostnad man forsøker å redusere ved planlegging. Videre trekker han frem kontroll med og styring av arealbruk som sentralt elementet i arealplanlegging. Dette kan eksempelvis innebære avgrensning av arealer, angivelse av og lokalisering av ønskede funksjoner i området og balansen mellom disse, fastsettelse av grad av utnyttelse, estetikk og utforming av bebyggelse. Det blir trukket frem tre hovedgrunner bak arealplanlegging. Den ene er at arealplanlegging kan brukes som instrument for å unngå uønsket bruk av arealene. Den andre er for å sikre en hensiktsmessig geografisk fordeling av forskjellige typer ressurser. Og den tredje begrunnelsen er omfordeling av ressursene basert på sosioøkonomiske hensyn (Holsen, 2017, s. 238-239).

Regulering av hvordan strandsonearealer skal benyttes og forvaltes, samt hvilken byggegrense som skal være gjeldende vil være gjenstand for arealplanlegging. Denne planleggingen styres i hovedsak gjennom plan- og bygningsloven.

### 3.2 Kommuneplanens arealdel

Et verktøy for å nå langsiktige målsettinger og ønsket utvikling kan være kommuneplanens arealdel. Her kan helhetlige og langsiktige målsetninger fastsettes og som gjøres bindende

gjennom plankart eller ved juridisk bindende retningslinjer og bestemmelser (Hofstad, 2018b, 27).

Plan- og bygningsloven forutsetter at en kommuneplan skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Videre formuleres det at kommuneplanen bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Planleggingen gjøres med utgangspunkt i den kommunale planstrategien og skal legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-1).

Arealdelen vurderes som et planleggingsinstrument og styringsredskap for arealdisponeringen (Hanssen, 2018a, s. 174). Plan- og bygningsloven setter krav om at kommunene skal ha en arealplan (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-4). Kravet henger sammen med det overordnede målet om at utvikling skal skje gjennom plan, fremfor gjennom enkeltvedtak, og videre at planlegging skal gi felles rammer for bruk og vern av ressurser (Hanssen, 2018a, s. 173). Kommunens arealdel er juridisk bindende for fremtidig arealbruk, både for planmyndigheten og private aktører. Planen kan på denne måten ha direkte konsekvenser for den enkelte grunneiers utnyttelse av egen eiendom (Falleth & Saglie, 2018, s. 69). Samtidig innebærer planen juridiske rammer for kommunens virksomhet, for eksempel ved behandling av byggesøknader (Hanssen, 2018a, s. 175).

### 3.3 Strandsonen

Der kommunen ikke har fastsatt annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, gjelder byggeforbudet i 100-metersbeltet etter plan- og bygningsloven § 1-8. Et sentralt vilkår for at en plan skal kunne fravike dette byggeforbudet er at areal- eller reguleringsplanen må ha fastsatt en byggegrense som regulerer hvor bygging tillates. Slik skal arealplaner klart uttrykke hvilke prioriteringer kommunen har for vern, utvikling og bebyggelse i strandsonen (Myklebust & Tesli, 2021, s. 108).

Myklebust og Tesli viser til lovens system med en lovpålagt byggegrense mot sjø. De trekker frem at kommunen i kommuneplanen da har gjort, eller burde gjort, en konkret og nøyaktig vurdering av hvor det kan bygges langs sjøen (Myklebust & Tesli, 2021, s. 116).

## 3.4 Planprosessen

### Varsling ved igangsettelse

Planprosessen er underlagt en rekke formelle krav som knytter seg til innhold, varsling, høring og vedtak. Når et planarbeid igangsettes skal dette varsles om, for eksempel gjennom aviser og kommunens hjemmesider, mens berørte bør parter og myndigheter informert direkte i brevform. Dette bør gjøres så tidlig som mulig i prosessen (Falleth & Saglie, 2018 s. 74).

### Planprogram

Dersom planleggingen gjelder arealplan som kan få vesentlige virkning for miljø og samfunn må planprogram utarbeides. Dette planprogrammet skal gjøre rede for:

- Formålet med planarbeidet
- Planprosessen med frister og deltakere
- Opplegget for medvirkning – spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt
- Hvilke alternativer som vil bli vurdert
- Behovet for utredninger

Forslag til planprogram sendes normalt på høring og offentlig ettersyn på samme tidspunkt som planoppstart varsles (Plan, og bygningsloven, 2008, § 4-1).

### Planforslaget

Når planoppstart er varslet og planprogrammet eventuelt er fastsatt, skal planforslaget utarbeides. Også i denne forbindelse blir det gitt informasjon om planoppstart og berørte parter og myndigheter inviteres til medvirkning (Falleth & Saglie, 2018 s. 74). Før planforslaget legges ut til offentlig ettersyn, skal det utarbeides en planbeskrivelse som redegjør for planens formål, hovedinnhold og virkninger, som vil si hva planen blir medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Videre skal planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for det aktuelle området beskrives. Denne planbeskrivelsen skal foreligge når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn slik interesserte eller berørte parter får plansaken så god opplyst som mulig (Pedersen et al., 2018a, 182).

Når dette planarbeidet er utført kan et planforslag, eller høringsutkast til plan, legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget skal være lett tilgjengelig for allmennheten og det skal legges

til rette for medvirkning fra lokalsamfunnet og andre offentlige myndigheter. Dersom det blir gitt høringsuttalelser til planforslaget skal disse vurderes av kommunens administrasjon. De skal da ta stilling til om merknadene medfører at planen skal endres. Deretter skal det endelige planforslaget behandles politisk og til slutt eventuelt vedtas av kommunestyret (Falleth & Saglie, 2018, s. 75).

### 3.5 Medvirkning

Av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse fremgår det at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Dette prinsippet er styrket gjennom flere bestemmelser i loven, for eksempel i § 5-1 hvor det kreves at enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Videre er kreves det at kommunen påser at kravet oppfylles. Særlig ovenfor grupper som krever spesiell tilrettelegging, som barn og unge, har kommunen et ansvar for å sikre medvirkning (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1 og § 5-1).

Ringholm og Hanssen definerer medvirkning slik: “Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg”. Medvirkning omfatter et stort spekter av prosesser for å bringe kunnskap eller synspunkter inn i planaktiviteten. Dette kan utføres gjennom flere kanaler som for eksempel ved høringsuttalelser, folkemøter, byvandring og spontane innspill. Det er ikke satt noen begrensning på hvem som kan medvirke, alle aldersgrupper, samt uorganiserte og organiserte interesser faller inn under definisjonen (Ringholm & Hanssen, 2018, s 192).

Hovedbegrunnelsen for at medvirkning er ønskelig er todelt. Ofte legges det vekt på demokratihensynet. Medvirkning kan bidra til å fremme demokratisk deltakelse, utover det å stemme ved valg. Her tas det utgangspunkt i de berørtes rett til å bli hørt i en planprosess. Samtidig vektlegges betydningen dette har for beslutningene som skal tas og for legitimiteten til plansystemet i et demokratisk perspektiv. I tillegg til demokratihensyn begrunnes medvirkning med kunnskapstilfangsten det kan medbringe. Borgerne anses som en rik kilde til kunnskap som kan være både viktig og relevant i en planprosess (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 191).

Formålet med medvirkningen er at planprosessen skal munne ut i en plan som er relevant og i samsvar med befolkningens behov og interesser. Medvirkningen kan styrke forutsigbarheten i planen, da borgerne kan bidra til å fremlegge potensielle konflikter som da kan avklares på et tidlig stadium. På denne måten bidrar medvirkning også til økt effektivitet (Hanssen et al., 2018, s. 36).

### 3.6 Bærekraftig utvikling

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse angir en verdibasert retning ved at loven skal fremme bærekraftig utvikling og at planlegging skal gi grunnlag for samordning og vedtak om bruk og vern av ressurser. I tillegg skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning. Videre er miljø og universell utforming trukket frem som viktige hensyn (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1). Bærekraft eller bærekraftig utvikling er likevel ikke gitt en fast eller klar definisjon.

Hofstad legger til grunn at bærekraftig utvikling etter plan- og bygningslovens forstand innebærer en bred forståelse. Bærekraftig utvikling består her av en økonomisk, sosial og miljømessig forankring (Hofstad, 2018b, s. 29). Også Aarsæther synes å legge til grunn at forståelsen av bærekraft i tråd med lovgivers intensjoner vektlegger økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft (Aarsæther, 2018, s. 45).

Begrepet bærekraftig utvikling har blitt kritisert både for å være for utvannet og for vagt til å kunne anvendes med juridisk bindende virkning i planleggingen (Falleth & Holsen, 2018, s. 33). Hofstad viser til at begrepet er lite tydelig slik at interesser som ikke anses for å være bærekraftig kan blandes inn. Begrepet står dermed i fare for å rettferdiggjøre miljøskadelige handlinger (Hofstad, 2018b, s. 208). Et motargument har vært at begrepets opprinnelse knytter seg til styrking av miljøperspektivet innen politikk og planlegging (Falleth & Holsen, 2018, s. 33). Hofstad tar til orde for at det ligger en styrke i tvetydigheten og spenningene som begrepet innbefatter. Dette fordi bredden, tvetydigheten og spenningene som ligger i begrepet skaper rom for engasjement fra ulike aktører som kan bidra i planlegging med utgangspunkt i sine prioriteringer og verdier. Dette mangfoldet kan være en kilde til nyskaping, innovasjon, samarbeid og gjensidig forståelse (Hofstad, 2018b, s. 209).

## 4. Rettslig utgangspunkt

Plan- og bygningsloven er en av flere lover som regulerer forvaltning av areal og byggevirksomhet. Dette betegnes ofte som henholdsvis plan- eller reguleringsretten og byggeretten. Loven er sektorovergripende og angir de offentlige myndigheters adgang til å regulere rådigheten over fast eiendom og drive kontroll med byggevirksomheten.

Utgangspunktet for reguleringsretten er kommunens arealplaner. Kommunen kan for eksempel gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner legge bindende føringer for eierens rådighet over grunnen (Pedersen et al., 2018a s. 37).

Utgangspunktet for byggeretten er at den som ønsker å føre opp et byggverk, er pliktig til å be bygningsmyndighetene om tillatelse for dette. Bygningsmyndighetenes oppgave er å kontrollere at det omsøkte tiltaket samsvarer med plan- og bygningsloven, samt i ettertid kontrollere om det oppførte tiltaket er i tråd med tillatelsen som ble gitt og deretter følge opp eventuelle ulovligheter (Pedersen et al., 2018b, s.47-49). Spesielt relevant for denne oppgaven er plikten til å søke om dispensasjon når det ønskes å utføre tiltak hvor foreligger byggeforbud i strandsonen

Bygningsmyndighetene kan bare gi byggetillatelse når omsøkt tiltak ikke er i strid med plan- og bygningslovens materielle bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommunens arealdel og reguleringsplan (Plan- og bygningsloven, 2008, § 21-4). Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten som innebærer at plan- og bygningsmyndighetene bare avslå en søknad dersom tiltaket er i strid med en klar og entydig lovbestemmelse eller juridisk bindende planbestemmelser (Sivilombudet, 2013). Den enkeltes rett til å be bygge sin egen eiendom står med dette i utgangspunktet sterkt.

Kommunen har ansvaret for å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen og det er kommunestyret som har myndighet til å avgjøre søknad om byggetillatelse og til å behandle søknader om dispensasjon. Kommunestyret kan delegere vedtakskompetansen til andre folkevalgte organer i kommunen og til kommunens administrasjon. Jeg vil senere kort redegjøre for hvordan vedtaksmyndigheten er organisert i henholdsvis Fredrikstad og Moss kommune.

## 4.1 Byggeforbudet i strandsonen

Av plan- og bygningsloven § 1-8 følger det et forbud mot bygging i 100 – metersbelte langs sjøen i Norge. Bestemmelsen gjør en klar inngripen i retten til å kunne bebygge eiendommen sin. Av bestemmelsens første fremgår det at det i 100-metersbeltet skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Av bestemmelsens tredje ledd fremgår det at byggeforbudet gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-8).

Av forarbeidende fremgår det at byggeforbudet først og fremst skal bevare et mest mulig inngrepsfritt belte langs sjø, slik at disse områdene bevares som natur- og friluftsområder tilgjengelige for alle. Man unngår da en bit-for-bit-nedbygging av arealene langs sjøen. I områdene nærmest sjøen skal det særlig tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Selv om tiltak i strandsonen hver for seg er små, er det den samlede virkningen som fremheves som problematisk. Med byggeforbudet ønskes det å redusere summen av små tiltak og bit-for-bit-nedbygging av arealene i 100-metersbeltet fordi de medfører en stor samlet belastning på verdiene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 30).

## 4.2 Mulige unntak fra byggeforbudet

Bestemmelsen i pbl. § 1-8 oppstiller utgangspunktet om at bygging i 100-metersbeltet langs sjøen i Norge som hovedregel er forbudt. Kommunene er likevel gitt to muligheter for å tillate utbygging i strandsonen. Den ene muligheten er gjennom kommune- eller reguleringsplan. Den andre muligheten er gjennom dispensasjon fra bestemmelsen om byggeforbud (Plan- og bygningsloven, 2008, §§ 1-8 og 19-2).

### 4.2.1 Plan

Når det gjelder spørsmål om hva en eiendom skal reguleres til og hva som skal være tillatt på den, knytter det seg i mange tilfeller sterke interesser og ulike interessenter. Loven fremmer en planstyrt utvikling basert på demokratiske hensyn som offentlighet, medvirkning og at planene vedtas av folkevalgte organer (Hanssen, 2018b, s. 348). Nærmere redegjørelse om planlegging er gitt i teorikapittelet.

Sivilombudet trekker frem at antallet dispensasjonssøknader kan reduseres betydelig dersom byggegrenser blir fastsatt i kommuneplanen, samt reguleringsplaner innenfor strandsonen. En planprosess kan bidra til at det gjennomføres grundig utredninger og vurderinger slik at det kan fastsettes mer i detalj hvordan grunnen innenfor planområdet skal brukes eller vernes i tråd med det aktuelle arealformålet. En reguleringsprosess har som hensikt å sikre langsiktig og helhetlig vurdering av arealutnyttelsen i et område, slik at viktige hensyn som områdets funksjon og belastning blir sett i en større sammenheng. Sivilombudet vurderer at planlegging, fremfor enkeltvise dispensasjoner, gir økt forutsigbarhet til partene, og økt tillit til at avgjørelser tas på bakgrunn av veloverveide vurderinger hvor alle relevante hensyn har inngått. Kommunen er gjennom sin planmyndighet gitt vide fullmakter til å tillate bygging i strandsonen, så lenge det skjer gjennom planlegging. Sivilombudet anser at en arealplan som åpner for bygging i strandsonen først og fremst er et resultat av politiske og faglige vurderinger, og ikke juridiske. Dette i motsetning til en dispensasjonsvurdering. Til tross for at statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelser til kommunenes planforslag, er beslutningen om hvordan arealene skal disponeres underlagt kommunenes frie skjønn (Sivilombudet, 2021, s. 10).

#### **4.2.2 Dispensasjon**

Den andre muligheten for å tillate bygging i strandsonen er gjennom dispensasjon fra bestemmelsen om byggeforbud (Plan- og bygningsloven, 2008, §19-2). Det er denne muligheten som vil være i fokus i min oppgave.

Lovgiver synes å ha sterke preferanser for at avgjørelsen om videreutvikling av viktige arealer som hovedregel skal gjøres gjennom en planprosess. I lovproposisjonen fremhever viktigheten av å ha gode arealplaner og uttaler at arealdisponering som hovedregel skal skje gjennom plan. Dette mener departementet støtter opp om FNs bærekraftsmål nr. 11.13 om å legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging (Prop. 169 L (2020–2021) s. 7).

Det er likevel gitt en mulighet til å fravike lov- og planbestemmelser gjennom dispensasjon. Begrunnelsen bak dette denne muligheten er at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre inntak eller tillate avvik fra lov eller plan. Dette kan være fordi planer og lovbestemmelser er ment å virke over en viss tid, størrelsesorden på tiltaket er lite, at avviket fra plan eller lov i



seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt eller en planprosess fremstår som unødvendig ressurskrevende. Dispensasjonsadgangen er å anse som en praktisk sikkerhetsventil. (Hanssen, 2018b, s. 348).

Utvalget av saker for denne oppgaven gjelder dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet der kommunen ikke har fastsatt annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan for det aktuelle området. Det kan vanskelig påstås at kommunene med dette har tatt en konkret og nøyaktig vurdering av byggegrensen for alle områder.

Byggeforbudet gjelder likevel med samme styrke og hensynene bak bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-8 vil være førende for dispensasjonsvurderingen (Myklebust & Tesli, 2021, s. 116). Jeg vil redegjøre nærmere for dispensasjonsadgangen i kapittel 5.

### 4.3 Fredrikstad

For undersøkelsesperioden har Fredrikstad kommune hatt to arealplaner gjeldende, ny arealdel ble vedtatt av bystyret 18. juni 2020. Gammel arealplan var gjeldende fra 6. desember 2012 og med vedtatte endringer 29. september 2016. Ingen av kommuneplanene har hatt egne bestemmelser om byggeforbud i 100-metersbeltet, men begge planene viser til at byggeforbudet etter pbl. § 1-8 gjelder i 100- meters beltet langs sjøen.

Informantene fra Fredrikstad kommune oppgir at kommuneplanen gir retningslinjer som inneholder momenter kommunen mener bør vektlegges ved en eventuell dispensasjon i strandsonen. Retningslinjene skal speile gjeldende praksis for å skape forutsigbare søknadsprosesser. Disse retningslinjene er imidlertid ikke juridisk bindende og det er plan- og bygningsloven § 19-2 som hjemler dispensasjon.

Frem til ny arealdel ble vedtatt hadde Fredrikstad også en kystsoneplan som er kommuneplanens arealdel for sjøområdene, og anga hovedtrekkene for hvordan arealene skal brukes og vernes. Til planen var det utarbeidet bestemmelser og retningslinjer som kommunen skal legge til grunn når de behandler saker i kystsonen.

I tillegg styres handlingsrommet av Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen og regional kystsoneplan for Østfold.

Fredrikstad kommune har en praksis med LNF-formål i 100 m-beltet. Det er for eksempel få hytter i 100 m-beltet som ikke ligger i LNF-område i gjeldende plan. LNF-formål betyr at det ligger et dobbelt byggeforbud i området, både byggeforbud som følge av 100 m-beltet og som konsekvens av formålet LNF. Det må derfor søkes om dispensasjon både fra byggeforbudet og fra arealformålet for å kunne få byggetillatelse.

## 4.4 Moss

Moss kommune ble slått sammen med tidligere Rygge kommune fra 1. januar 2020. Ny samlet kommuneplan med arealdel ble først vedtatt av kommunestyret 23. mars 2021. I undersøkelsesperioden har det derfor vært ulike arealplaner gjeldende i saksbehandlingen. Det vil si at nye Moss kommune har lagt til grunn Rygges kommuneplan for sakene som geografisk har knyttet seg til gamle Rygge kommune, mens kommuneplanen for Moss har blitt lagt til grunn i byggesaker som geografisk knytter seg til gamle Moss kommune.

Både i gamle Moss kommuneplans arealdel, vedtatt av bystyret i gamle Moss 20. juni 2011 og i gamle Rygge kommuneplans arealdel, vedtatt av kommunestyret i Rygge 16. juni 2011, er det formulert egne bestemmelser om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø. For Moss fulgte dette av arealdelens punkt 1.6.5 og i Rygge av arealdelens § 1.5.

Selv om kommunene har formulert egne bestemmelser i arealdelen om byggeforbud er likevel dispensasjonsvurderingene gjort i henhold til byggeforbudet slik det følger av pbl. § 1-8. Bestemmelsene om byggeforbud etter kommuneplanene i gamle Rygge og gamle Moss synes å være ment som presiseringer av det generelle byggeforbudet. Hensynene bak byggeforbudet i kommuneplanens arealdel synes å være sammenfallende med byggeforbudet i plan- og bygningsloven og kommunen har tatt utgangspunkt i pbl. § 1-8 for sine dispensasjonsvurderinger.

I sin saksbehandling har Moss lagt til grunn Kystsonenplan for Østfold som er en regional plan med retningslinjer for planlegging og forvaltning for sjøområdene i Østfold.

Også i Moss er store deler av strandsonen avsatt til LNF-formål og deler av områdene er regulert med egne bestemmelser i reguleringsplan og byggegrenser fastsatt i plankart.

## 5. Dispensasjonsadgangen

Kommunene kan gi dispensasjon fra byggeforbudet, men bare dersom vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd er oppfylt. Vilårene er kumulative, og begge vilkårene må derfor vurderes til å være oppfylte for at dispensasjon skal kunne gis. Det første vilkåret som oppstilles er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon. Det andre vilkåret er at fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Av plan- og bygningsloven § 19-2 tredje ledd fremgår det at plan- og bygningsmyndighetene skal legge særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet (plan- og bygningsloven, 2008, § 19-2)

Gjeldende fra 1. juli 2021 ble det gjort en mindre endring av bestemmelsen i pbl. § 19-2. Dispensasjonsvedtakene som er gjennomgått og undersøkt i forbindelse med denne oppgaven er imidlertid fattet i 2020 og dermed etter gammel lovhjemmel. Det fremstår likevel som hensiktsmessig å gi en nåtidsfremstilling av dispensasjonsadgangen for denne oppgaven, selv om eksemplene som skal brukes følger av tidligere hjemmel. Det presiseres at endringen kun klargjør at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Disse nyanseforskjellene blir heller ikke satt på spissen i de aktuelle vedtakene fra Moss og Fredrikstad kommune i 2020.

I de etterfølgende punktene vil jeg redegjøre for vilkårene for dispensasjon som må være oppfylt for at kommunene kan tillate bygging i strandsonen uten at det gjøres gjennom en planprosess.

### 5.1 Hensynet bak bestemmelsen(e) må ikke bli vesentlig tilsidesatt

Det første vilkåret er at de hensyn som ligger til grunn for lovens formålsparagraf eller den eller de bestemmelser det er aktuelt å dispensere fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse følger av § 1-1 og angir formål som bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging og byggesaksbehandling etter loven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Dispensasjon kan ikke gis dersom plan- og bygningslovens formål om bærekraftig utvikling, universell utforming, barns og unges oppvekstvilkår, estetisk utforming av omgivelsene, samt åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning blir vesentlig tilsidesatt ved tiltaket (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1).

Videre må heller ikke formålet bak byggeforbudet vesentlig tilsidesettes. I korte trekk er formålet bak bestemmelsen i § 1-8 å bevare et mest mulig inngrepsfritt belte langs sjø, slik at disse områdene bevares som natur- og friluftsområder tilgjengelige for alle. Slik unngås en bit-for-bit-nedbygging av arealene langs sjøen. I områdene nærmest sjøen skal det særlig tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Dispensasjoner i strandsonen for områder som er utsatt for betydelig utbyggingspress kan lett føre til en uheldig utvikling av strandsonen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 242).

## 5.2 Fordelene må være klart større enn ulempene

Det andre vilkåret er at fordelene ved dispensasjon må være klart større enn ulempene. I dette ligger at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon i den enkelte sak (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242).

Dette gjenspeiles også av Sivilombudets uttalelse fra 2016 hvor han fremhever at det ikke er tilstrekkelig for å kunne gi dispensasjon at ulempene er små eller beskjedne. Videre trekker han frem at fordeler- og ulempevurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene som dispensasjonen fører til.

Sivilombudet tolker vilkåret slik at det kreves relevante fordeler med stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt (Sivilombudet, 2016). I tråd med uttalelsen er det ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene er små og samtidig må fordelene kunne ilegges stor vekt.

De fordeler som kan anses som relevante i denne interesseavveiningen, bør som hovedregel være objektive, og i første rekke knytte seg til areal- og ressursdisponeringshensyn (Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 101). Personlige fordeler ved å innvilge dispensasjon anses som mindre relevante. Etter forarbeidene kan slike fordeler kun vektlegges «hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn». Samtidig poengteres det at

slike hensyn normalt ikke kan tillegges avgjørende vekt. Det er avgjørende for interesseavveiningen at de fordeler eller ulemper som vektlegges gjør seg gjeldende i den konkrete saken, og ikke er forbundet med mer generelle betraktninger (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242).

### 5.3 Interesseavveiningen

Som det fremgår av redegjørelsen over er det spesifikt angitt hvilke hensyn kommunen skal vurdere når det gjelder det første vilkåret. Når det gjelder fordeler og ulemper er disse ikke like klart angitt. Det er heller ingen klar henvisning til hvilken vekt ulike fordeler og ulemper kan eller skal gis i interesseavveiningen. Dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

Når kommunen foretar en rettslig vurdering om vilkårene for å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen er oppfylt, utøver de rettsanvendelsesskjønn (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242). Fordi vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere er oppfylt er underlagt rettsanvendelsesskjønn kan vurderingen fullt ut overprøves av domstolene og statlige klageinstanser. Skjønnsutøvelsen ved rettsanvendelsesskjønn er ofte strengt lovbundet og begrenset av hvilke hensyn som kan vektlegges i vurderingen. Avgjørelsene vil derfor bære mer preg av å være juridiske enn lokalpolitiske. Sivilombudet beskrev det slik:

“Når vurderingen er juss, og ikke politikk, betyr det at verken kommunens administrasjon eller politikerne utelukkende kan legge vekt på hva de mener er rimelig eller hensiktsmessig i den enkelte saken. De kan heller ikke legge vekt på politiske synspunkter om hva som bør være lov eller hva de ønsker å tillate. Lokalpolitiske vurderinger og hensynet til det kommunale selvstyret har ingen plass i vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt “(Sivilombudet, 2021, s. 10)

### 5.4 Det politiske skjønn

Under punktet ovenfor redegjorde jeg for rettsanvendelsesskjønnet kommunen anvender i en dispensasjonsvurdering. Motsetningen til rettsanvendelsesskjønn er politisk skjønn, også

omtalt som forvaltningsskjønn, fritt skjønn, “kan-skjønn” eller kommunalt skjønn. Det politiske skjønnet bestemmes ikke utelukkende etter rettsreglene, men beror på kommunens vurdering av hva som anses som hensiktsmessig i den enkelte sak. Denne vurderingen kan domstoler og klageinstans i mindre grad overprøve, men mindre vurderingen fremstår som vilkårlig eller usaklig.

Klageinstansens kompetanse følger av forvaltningsloven § 34. Av andre ledd, tredje og fjerde punktum om prøving av det politiske skjønnet fremgår det at klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det “frie skjønn”. Videre skal det fremgå av klageinstansens vedtak hvordan den har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret (Forvaltningsloven, 1967, § 34).

Dersom vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, ”kan” kommunen gi dispensasjon (Plan- og bygningsloven, 2008, § 19-2). Kommunene er med ikke pliktig til å gi dispensasjon i de tilfeller vilkårene er oppfylt, men er blitt gitt anledning til å gjøre det. Dersom kommunen i en sak kommer frem til at vilkårene for dispensasjon er oppfylt, skal kommunene foreta en særskilt vurdering av om det er hensiktsmessig å innvilge søknaden. Denne vurderingen hører inn under kommunenes politiske skjønn. På denne bakgrunn har ingen rettskrav på å få dispensasjon, kommunen må foreta en avveining selv om lovens rettslige vilkår er oppfylt. I denne avveiningen vil momenter som blant annet hensiktsmessighet, rimelighet og lokalpolitiske vurderinger være relevant. Innjord poengterer at skjønnsutøvelsen vil kunne være begrenset for eksempel av det forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling (Innjord et al., 2020 s. 552).

I lovens forarbeider er det vist til at det vil være relevant å ikke gi dispensasjon dersom kommunen ønsker at området skal vurderes i et bredere perspektiv (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101) og (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242).

Sivilombudet viser til at relevante momenter i vurderingen kan være om det er igangsatt en planprosess i området, eller om kommuneplanens arealdel er under revisjon, slik at det kan være ønskelig å vente med å tillate ny utbygging til planarbeidet er ferdig. Samtidig poengteres det at kommunene må være oppmerksomme på at de hensynene som vektlegges må være saklige, og at det stilles krav om likebehandling (Sivilombudet, 2021, s. 21).

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar fra 2009 uttales det at dersom kommunen finner dispensasjonsvilkårene oppfylt, må kommunen i så tilfelle foreta en vurdering om de finner grunn til å gi dispensasjon. Det forutsettes imidlertid at kommunen har en saklig grunn for ikke likevel ikke å gi dispensasjon. Som eksempel trekkes det frem at kommunen vil se saken i større sammenheng, at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det derfor bør utarbeides ny plan før kommunen tillater flere dispensasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009).

Av någjeldende lovkommentar fra 2020 fremgår dispensasjonsbestemmelsen må forstås slik at "kan"-vurderingen er underlagt fritt forvaltningsskjønn, eller politisk skjønn og dermed kun er begrenset av myndighetsmisbrukslæren. Kommunen vil normalt derfor ikke måtte innvilge dispensasjon selv om vilkårene er oppfylt (Nyhus, 2020, note 567).

## 5.5 Krav til begrunnelse

Det foreligger generelle lovfestede krav om at enkeltvedtak skal grunngis og det er satt rammer for innholdet i denne begrunnelsen (Forvaltningsloven, 1967, §§ 24 og 25).

Kravet til begrunnelse av et dispensasjonsvedtak øker i takt med hvor sterke interesser som gjør seg gjeldende i saken, for eksempel når omsøkt tiltak bringer en stor grad av konflikt med seg. Hanssen viser til Sivilombuderts uttalelse fra 2012 om krav til begrunnelse for vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Som grunnleggende krav til begrunnelse for et dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 19-2 fremheves at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert, og hvilke konklusjoner vurderingene resulterte i (Hanssen, 2018b, s. 350).

Grunnen til at enkeltvedtak skal begrunnes er fordi det gir en verdi for aktuelle parter ved at de lettere å forsones seg med utfallet, enklere kan bedømme hvorvidt vedtaket skal angripes og i så tilfelle på hvilket grunnlag. Dette vil også kunne gi en verdi for kommunen selv, både fordi de lettere kan gjennomgå egen praksis, men også for å utøve sine forpliktelser for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Begrunnelse gir også verdi for andre myndigheter ved etterfølgende administrativ eller rettslig prøving av vedtaket.

Med hensyn til nedbygging av arealer i strandsonen og allmenne interesser ville det av de ovennevnte grunnene vært gunstig om begrunnelsen klart fremgikk av innvilgelsesvedtakene. I motsatt fall, ved avslag, er det viktig for tiltakshaver å kunne ivareta sine interesser ved å kunne bedømme bakgrunnen for vedtaket.

## 5.6 Statlige og nasjonale retningslinjer

"Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen" ble vedtatt i 2011 og fornyet i 2021 for å utdype og operasjonalisere byggeforbudet i 100-metersbelte (Hanssen, 2018b, s. 351).

I retningslinjene er gjort en geografisk differensiering, der vernet er strengest i sentrale områder hvor presset på arealet er stort. Kystkommunene i Oslofjordregionen, er gitt det sterkeste vernet. Retningslinjene tydeliggjør den nasjonale arealpolitikken for strandsonen slik at nasjonale og regionale interesser ivaretas i dette området. Videre tydeliggjøres det at hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser særlig skal vektlegges ved strandsoneforvaltningen. Det fremheves også at unødvendig bygging langs sjøen skal unngås og at kommunen skal legge til grunn retningslinjene både ved arealplanlegging og saksbehandling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Siktemålet med retningslinjene er å sikre at kommunal arealforvaltning samsvarer med nasjonale mål for strandsonen kommer til uttrykk gjennom og slik verner allmennhetens interesser ved å unngå uheldig bygging. Av retningslinjene punkt 8.1 for kystkommunene i Oslofjordregionen fremgår det at byggeforbudet i strandsonen skal praktiseres strengt i planleggingen og at dispensasjoner skal unngås (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

## 5.7 Uttalelser fra andre myndigheter

I tråd med plan- og bygningsloven § 19-1 fjerde punktum skal regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen (Plan- og bygningsloven, 2008, § 19-1).



Någjeldende bestemmelse har endret ordlyd til at plan- og bygningsmyndighetene ikke “kan” gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt (Plan- og bygningsloven, 2008, § 19-2 2. ledd). Hensikten bak denne endringen var å tydeliggjøre bestemmelsen og sikre at statlige og regionale interesser blir ivaretatt (Prop. 169 L (2020–2021) s. 5). Endringen ble gjort fra at kommen ikke “bør” dispensere, til at kommunene ikke “kan” dispensere dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.

Statsforvalteren er en av myndighetene som ofte blir bedt om uttalelse. De har som oppgave å påse at dispensasjoner ikke gis i strid med nasjonale og viktige regionale interesser innen miljøvern, landbruk, samfunnssikkerhet, folkehelse og barn og unges interesser. De skal følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innenfor deres ansvarsområder. Dette skjer ved at de avgir uttalelser i saken før kommunen fatter vedtak. De har også klagerett på kommunens vedtak. Det er Statsforvalteren ved juridisk avdeling som har myndighet som klageinstans i plan- og byggesaker og som behandler eventuelle klager på kommunens vedtak. Dersom Statsforvalteren i Oslo og Viken ved klima- og miljøvernavdelingen klager på et kommunalt dispensasjonsvedtak vil det være en annen Statsforvalter, en settestatsforvalter, som behandler klagen. Fagmyndigheten er gitt en mulighet til både uttalelse og klageadgang. De har likevel ingen instruerende myndighet overfor kommune i dispensasjonssaker eller myndighet til å sette til side kommunens dispensasjonsvedtak med juridisk bindende virkning.

Jeg vil se på om kommunene har innhentet uttalelser fra andre myndigheter, og hvordan disse eventuelt er anvendt i saksbehandlingen.

## 5.8 Praktisering

KOSTRA-statistikken oppgir tall på søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet. Tallene er knyttet til kommunens egen rapportering. Det er derfor knyttet noe usikkerhet omkring tallene, da det kan være variasjoner på hvor nøye dispensasjonsaktiviteten blir innrapportert. Jeg viser likevel til disse tallene for å prøve å synliggjøre omfanget av dispensasjonssaker generelt og på landsbasis.

År	Antall søknader behandlet	Antall søknader innvilget i samsvar med plan	Antall søknader innvilget ved dispensasjon	Prosent av søknader behandlet som ble innvilget ved dispensasjon
2016	1403	391	790	56,31%
2017	1384	446	720	52,02%
2018	1319	473	751	56,94%
2019	973	278	606	62,28%

*Tabell 1: Søknader i strandsonen rapportert i KOSTRA (SSB, 2021d)*

Tabellen viser antallet behandlede søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø utenom tettsteder. Summen av antall søknader innvilget i samsvar med plan og summen av alle søknader innvilget ved dispensasjoner. I 2019 var omtrent 62 % av alle byggetillatelse for nye bygg i 100- metersbeltet blitt gitt med dispensasjon.

Myklebust og Tesli mener at KOSTRA-tallene tyder på at kommunene ikke har hatt en innstramming av praksis, i tråd med lovgivers ønsker og intensjoner. I en viss utstrekning mener de at dette kan forklare med at det er innført strengere regler for kommunale planar med vilkår om byggegrense og andre detaljer som stiller nye krav. De argumenterer for at økningen av regler kan resultere i en økt mengde søknader om dispensasjon. Reduksjonen av saker som er gitt i samsvar med plan, anser de imidlertid som vanskeligere å kunne forklare (Myklebust & Tesli, 2021, s. 127-128)

Hanssen mener at tall fra KOSTRA-statistikken viser at omfanget av dispensasjoner generelt er stort, også i 100- metersbeltet. Samt at andelen utbygginger med dispensasjon er større enn andelen utbygginger i henhold til plan. Også hun trekker frem at lovgiver har intendert en mer planstyrt utvikling, blant annet med innstramming av dispensasjonsbestemmelsen og gjennom "Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen". Hun viser til en positiv trend når det gjelder det samlede omfanget av innvilgede søknader. Likevel er andelen søknader som innvilges med dispensasjon så høy at det ikke er grunnlag for å si at utbyggingen av strandsonen gjøres gjennom plan, slik i loven legger opp til (Hanssen, 2018b, 352).

## 6. Metode og forskningsdesign

I dette kapitlet viser jeg til valg av forskningsdesign og metode. I det videre vil jeg redegjøre for hvordan jeg har gått frem for å samle inn datamateriale som, etter en fortolkning, kan bidra til å besvare problemstillingen. Jeg vil si noe om kvantitativ og kvalitativ forskning og hvordan jeg har benyttet dette i oppgaven. Jeg vil også begrunne metodiske valg, utvalg av enheter og vise til metodiske refleksjoner.

Grønmo beskriver samfunnsvitenskapelige metoder som et sett av retningslinjer som blant annet bidrar til å sikre at vitenskapelige undersøkelser utføres faglig forsvarlig. Grønmo oppgir at formålet med metodene er å fremskaffe kunnskap om bestemte fenomener og basert på denne kunnskapen utvikle forståelse og teorier. Samfunnsvitenskapelige metoder angir systematiske og planmessige fremgangsmåter for hvordan en kan fremskaffe kunnskap og teorier om samfunnsmessige forhold. I tillegg gir metodene redskaper slik at en kan sikre at teoriene oppfyller krav til kvalitet og relevans innenfor aktuelt fagområde (Grønmo, 2016, s. 41-42).

### 6.1 Forskningsdesign

En enkelt måte å beskrive forskningsmetode på kan være å anse det som en teknikk for innhenting av data. Ved utarbeidelsen av et forskningsdesign gis et rammeverk for innhenting og analysen av denne dataen (Bryman, 2016, s. 40).

Problemstillingen for denne oppgaven er hvorfor kommunene gir dispensasjon og hvordan de utøver det politiske skjønn. For å kunne besvare problemstillingen og avgrense omfanget av oppgaven har jeg valgt å innhente informasjon fra Moss og Fredrikstad kommune om deres praktisering. Jeg redegjør nærmere for utvalget av disse kommunene senere i kapitlet.

Datainnsamlingen består av kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse av vedtakene kommunen har fattet om dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet i løpet av 2020. Jeg har også gjennomført intervjuer med representanter fra byggesaksavdelingene i Moss og Fredrikstad kommune.

Jacobsen uttaler at kvalitative og kvantitative data egner seg til å belyse ulike spørsmål og problemstillinger (Jacobsen, 2015, s. 125). For min oppgave har jeg valgt én problemstilling. Den rommer imidlertid flere momenter og flere mindre spørsmål som jeg mener bør besvares for så å kunne danne grunnlag for at oppgaven skal kunne si noe nærmere om dispensasjonspraksisen i Moss og Fredrikstad.

## 6.2 Kvantitativ forskning

Bryman beskriver at det å vektlegge tall og måling ved testing av teori er karakteristisk for en kvantitativ metode (Bryman, 2016, s. 374 og 401). Jacobsen skriver at kvantitativ metode egner seg når vi har god kjennskap til temaet vi undersøker, i tilfeller når det stilles klare spørsmål og aktuelle svaralternativer oppleves relevante. Ifølge Jacobsen egner metoden seg til å beskrive hvor ofte et fenomen forekommer. Dette gjøres ved å finne ut forekomsten, hyppighet, utbredelse og omfang av fenomenet. Metoden anvendes gjerne for å teste teorier og hypoteser eller for å kunne generalisere og tallfeste et fenomen (Jacobsen, 2015, s.136-37).

Som det følger ovenfor innhentes ofte kvantitativ data ved at det stilles klare spørsmål som det er relativt få svaralternativer på. Jacobsen mener dette kan være en fordel da gir en struktur på dataen som bidrar til å gjøre informasjonen lettere å behandle. På denne måten kan man effektivt redusere store mengder informasjon til mer håndterlig og oversiktlige datamateriale. Videre fremhever han at en kvantitativ tilnærming kan bidra til å gi en relativt presis og generell fremstilling av omfanget eller utstrekningen av et fenomen (Jacobsen, 2015, s. 134).

På den andre siden trekker Jacobsen frem at kvantitative data kan gjøre undersøkelsen noe overfladisk og virkelighetsfjern. Dette begrunner han med at metoden ikke alltid egner seg like godt til å undersøke komplekse forhold eller gå i dybden. Videre trekker han frem at dette kan gi en avstand mellom forsker og fenomenet som undersøkes. Dette kan i noen tilfeller være en ulempe da det kan medføre en lav forståelse for det som undersøkes. Fordi kvantitative metode ofte har en relativt stram struktur, kan metoden være noe mindre fleksibel og mer rigid enn kvalitative metoder (Jacobsen, 2015, s. 135).

Jeg vil benytte kvantitativ metode for å få enkel oversikt over enkelte deler av det innhentede datamaterialet. Det å tallfeste deler av informasjonen kan gjøre det enklere å se det store bildet ved dispensasjoner. Samtidig vil jeg ved bruk av kvantitativ metode kunne besvare enkelte mindre spørsmål eller trekke frem underordnede momenter som kan bidra til å gi et nyansert bilde på dispensasjonspraksisen.

Eksempler på mindre spørsmål kan være hvor mange søknader om dispensasjon har de aktuelle kommunene behandlet i 2020, hvor mange dispensasjoner ble gitt i perioden, hva slags type tiltak er det tale om og hvor store fotavtrykk har utbyggingen i strandsonen medført, hvor mange saker er behandlet administrativt og hvor mange er politisk behandlet, i hvor mange saker fremgår den politiske skjønnsutøvelsen og i hvor mange saker har statlige eller regionale myndigheter uttalt seg. Jeg synes det er interessant for oppgaven å ha besvart disse spørsmålene som et bakteppe. Jeg vurderer at dette kan bidra når jeg gjør en fortolkning av begrunnelsene i vedtakene, og kan gi et noe mer helhetlig inntrykk av kommunenes praktisering. Jeg vil i hovedsak presentere den kvantitative delen av undersøkelsen gjennom en tabell for å innledningsvis gi enkel oversikt over dispensasjonene som er blitt gitt i de aktuelle kommunene i 2020.

## 6.3 Kvalitativ forskning

For å besvare spørsmål om hvorfor kommunene gir dispensasjoner finner jeg det hensiktsmessig å gjøre en gjennomgang av kommunenes dispensasjonsvedtak. En del av undersøkelsen i forbindelse med denne oppgaven vil derfor bestå av en gjennomgang av, analyse og fortolkning av kommunens vedtak. Det er imidlertid ikke gitt at hele begrunnelsen eller alle momentene ved den fremgår av de enkelte vedtakene. Jeg har derfor valgt å supplere empirien som kan hentes ut av vedtakene med intervjuer av ansatte i byggesaksavdelingene. Ved den kvalitative forskningen i forbindelse med denne oppgaven benytter jeg altså en fortolkning av kommunenes vedtak og relativt strukturerte intervjuer som instrument.

Kvalitative metoder søker å gå i dybden, gjerne i tekst, og vektlegger betydning, ord og mening. Kvalitative metoder egner seg når studiet er basert på et ønske om å nærmere avklare og nyansere innholdet i et begrep eller fenomen. Videre egner et kvalitativt opplegg

seg når en ønsker å gå i dybden av fenomener ved å fremheve analytiske betydninger som sammenhenger, fortolkninger og forståelser som ikke kan måles i tall eller frekvenser (Jacobsen, 2015, s. 133).

Utgangspunktet for den kvalitative tilnærmingen i denne oppgaven er at kommunenes dispensasjonspraktisering, og problemstillingene knyttet til denne, er for kompleks til å utelukkende reduseres til tall og andre elementer som mer naturlig undersøkes ved kvantitativ metode. Det vil derfor være behov for å samle inn informasjon også i form av meningsbærende ord og formuleringer som åpner for mer nyanserikdom (Jacobsen, 2015, s. 24).

Jeg ønsker å ha en fortolkningsbasert tilnærming til intervjuene og ved gjennomgang av vedtakene, hvor jeg ved undersøkelsen forsøker å gå fra empiri til teori. Dette krever at innhenting av data skjer med så åpent sinn som mulig og ved i liten grad ha forutinntatte holdninger og forventninger (Jacobsen, 2015, s. 23 og 29-30). Min tilnærming til oppgaven er åpen, empiridrevet og styrt av nysgjerrighet på fenomenet dispensasjoner. Det er likevel basert på antakelser som at de utvalgte kommunene gir dispensasjoner og at policydokumenter indikerer at dispensasjonsadgangen som hovedregel skal utøves med varsomhet. Undersøkelsen vil være basert på min fortolkning av vedtak og intervjuvar. Dette medfører en nærhet til datainnsamlingen slik at jeg kan få en dypere forståelse ved fortolkningen. Gjennom en slik undersøkelse er det vanskelig å være helt foruten at jeg selv påvirker resultatet, gjerne uten å være helt bevisst på hvilken måte.

Jacobsen trekker frem åpenhet, nærhet og relevans i tillegg til nyanserikdom og fleksibilitet som de største fordelene knyttet til kvalitative data. I fordelene knyttet til åpenhet, nærhet og relevans ligger det at en kvalitativ tilnærming vil vektlegge å møte undersøkelsesobjektene på deres premisser. Samtidig vil innsamling av data i form av ord kunne medføre en naturlig relasjon mellom forsker og den eller de som undersøkes. Målsettingen vil være å innhente den undersøktes egne formuleringer på sin oppfatning av det aktuelle temaet. Dette vil igjen bidra til en nærhet mellom forsker og den undersøkte. Videre vil denne nærheten være avhengig av åpenhet i betydningen at forskeren i liten grad på forhånd kan bestemme eller forutse utfallet. Ved innhenting av kvalitativ data kan det i mindre grad legges føringer på den informasjonen som innhentes, i motsetning til en undersøkelse med fastere, mer rigide

rammer. Jacobsen mener dette tilsier at kvalitative tilnærminger ofte vil gi høy relevans da de får frem det de som under undersøkes anser som korrekt forståelse. Åpenheten er også egnet til å gi nyanserikdom ved at undersøkelsen gir innblikk i en unik forståelse av et forhold. Videre legges det vekt på at en kvalitativ tilnærming er fleksibel slik at det kan gjøres endringer underveis, som for eksempel i problemstillingen, undersøkelsesopplegget, analysen eller ved datainnsamlingsmetoden (Jacobsen, 2015, s. 129-130).

Jacobsen henviser til Morgan og presiserer at kvalitativ og kvantitativ metode kan betraktes som utfyllende og berikende for hverandre. Dette forklares med at metodene måler det samme, for eksempel hva mennesker gjør eller hvordan ulike fenomener oppleves. Det som skiller metodene, er måten datainnsamlingen blir gjennomført. Når dataen først er innsamlet vil begge metodene likevel bestå av forskerens fortolkning og resultatet for undersøkelsen vil være forskerens analyse av disse fortolkningene (Jacobsen, 2015, s. 138).

### **6.3.1 Utvalg av enheter**

Jeg har avgrenset oppgaven er til å omfatte dispensasjoner fra det lovfestede byggeforbudet og utvalget av kommuner er basert på at kommuneplanens arealdel med tilhørende plankart angir byggeforbud i 100-metersbeltet i samsvar med pbl. § 1-8. Det synes hensiktsmessig for en oppgave av dette omfanget å velge ut kommuner som har noenlunde lik regulering gjennom kommuneplanens arealdel.

Gjennom statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen er det gitt strengest føringer for de kommunene der presset på arealene er størst. Her trekkes det frem at Oslofjordregionen står i en særstilling, er under et særlig stort utbyggingspress og derfor er underlagt strengere retningslinjer enn andre deler av landet med mindre press på strandsonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). På denne bakgrunn synes jeg det ville være interessant å velge kommuner med kystlinje langs Oslofjorden. Jeg vil derfor undersøke dispensasjonspraktiseringen i kommuner hvor det er gitt statlige føringer om at dispensasjonsadgangen skal håndheves særlig strengt.

Kommunene som er valgt ut som eksempler og undersøkelsesobjekter for å kunne gjennomføre denne undersøkelsen er Fredrikstad og Moss kommune. Begge kommunene ligger nå i Viken fylke, var tidligere en del av gamle Østfold fylke, og har en relativt nær

geografisk plassering. Begge kommunene er relativt store, med henholdsvis 49 956 innbyggere i Moss (SSB, 2021a) og 83 452 innbyggere i Fredrikstad per 2. kvartal 2021 (SSB, 2021b). Begge kommunene har kystlinje langs Oslofjorden bebygget både med helårs- og fritidsboliger. Begge kommunene har også relativt lange kystlinjer, både for langs fastlandet og rundt de mange øyene som inngår i kommunene. På bakgrunn av størrelse og beliggenhet anså jeg det som sannsynlig at kommunene hadde behandlet noen ulike dispensasjonssøknader fra byggeforbudet i 100-metersbeltet i løpet av 2020.

### **6.3.2 Generalisering**

En kan stille spørsmålstegn ved hvorvidt undersøkelsen er egnet til å kunne peke på en ekstern gyldighet i betydningen at funnene som gjøres kan sies å ha en ekstern gyldighet. Vil det være mulig at denne undersøkelsen gir et allmenngyldig og generaliserende svar på hvorfor kommuner i Norge velger å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen? For å kunne gjøre dette ville det nok vært nødvendig å undersøke langt flere kommuner, spredt over større deler av landet og gjerne ved gjennomgang av vedtak gitt over flere år enn kun året 2020. En slik undersøkelse ville vært svært interessant, men ville nok vært svært ressurskrevende og gått utover rammer som forventet omfang og arbeidsmengde som settes for en breddemaster med en masteroppgave på 30 studiepoeng. Det har tatt blant annet tatt lang tid å få organisert møte med kommunen for intervjuer, samt å innhente de aktuelle saker for gjennomgang av vedtak. Utvalget av kommuner, med tanke på beliggenhet, størrelse og saksomfang, kan likevel være egnet til å gi en indikasjon også for andre, lignende kommuner i området. Jeg har imidlertid valgt ut Moss og Fredrikstad kommune som undersøkelsesobjekter og oppgaven har som formål i si noe om begrunnelsene for dispensasjoner i 100-metersbeltet og anvendelsen av det politiske skjønn i den forbindelse for nettopp disse to kommunene.

### **6.3.3 Kompleksitet**

Informasjonen som kan hentes ut av vedtak og ved intervju kan sies å være komplekse og det kan være en utfordring å få oversikt over den rike informasjonen som har blitt innhentet gjennom undersøkelsene. Jacobsen stiller også spørsmålstegn ved evnen til den som undersøker til å være helt åpen for alle detaljer og nyanser. Han viser til at det er en fare for at undersøkeren foretar en ubevisst siling av informasjon (Jacobsen, 2015, s. 132).



### 6.3.4 Undersøkelseseffekt

Gjennom valgt forskningsdesign vil problemstillingene kunne bli besvart med forskerens, min, tolkning av hvorfor Fredrikstad og Moss kommune ga dispensasjoner i strandsonen i 2020, hvordan disse ble begrunnet og hvordan forvaltningskjønnet ble anvendt i de aktuelle sakene.

Det vil også kunne være en svakhet ved forskningsdesignet at besvarelsen vil bero på min fortolkning både av uttalelsene som kommer frem gjennom intervju med ansatte i kommunene, men også av det som fremgår av de skriftligvedtakene. Dette innebærer en erkjennelse av muligheten for at en annen forsker med et annet kunnskapsgrunnlag og forforståelse ville ha tolket det innsamlede datamaterialet på en annen måte (Jacobsen, 2015, s. 132).

At den skriftlige datainnsamlingen er supplert med intervjuer vil likevel kunne være med på å sikre at vedtakene blir fortolket slik som kommunene har ment å fremstille vurderingene sine. Det vil likevel være en utfordring for studiers reliabilitet når de utføres av mennesker med egne oppfatninger og forståelser av et fenomen.

Vedtakene som utgjør datagrunnlaget i denne studien, er fattet av Fredrikstad og Moss kommune med formål å avgjøre om omsøkt tiltak om å bygge i strandsonen kan tillates til tross for at det er nedlagt byggeforbud. Vedtakene inneholder kommunenes vurderinger og vektlegginger. Kommunenes makt til å velge hva som skal vektlegges og trekkes frem i de endelige vedtakene vil også være avgjørende for vedtakenes utforming og innhold.

Vedtakene er på denne måten preget at kommunenes og de enkelte saksbehandlernes forforståelse og kunnskapsgrunnlag. Det samme vil gjelde for svarene som de ansatte i kommunens byggesaksavdeling avgir i intervju.

## 6.4 Datainnsamling

Vedtak om dispensasjoner i plan- og byggesaker er som det klare utgangspunkt offentlige dokumenter som ikke er unntatt taushetsplikt. Begge kommunene har innsynssider for plan- og byggesaker på sine hjemmesider. Innsynssidene er utformet slik at man i utgangspunktet bør ha enten dato for vedtak, saksnummeret eller en adresse for at konkrete byggesaker skal

kunne søkes opp. Det var derfor nødvendig å henvende meg til kommunene for å få en saksoversikt over dispensasjonene som var blitt gitt i løpet 2020.

På innsynssidene til Moss og Fredrikstad kommune ligger alle administrativt fattede vedtak og øvrige saksdokumenter tilgjengelig for offentligheten uten nærmere forespørsel. I Moss gjelder dette imidlertid kun i 1 år. Etter 1 år, må det søkes om innsyn for å kunne se saksdokumenter. Etter forespørsel ga Fredrikstad og Moss kommune en oversikt over alle behandlende plan- og byggesaker med dispensasjon for perioden 1. januar 2020 til og med 31. desember 2020. For Moss kommune gjaldt oversikten kun for administrativt fattede vedtak. Oversikten gjaldt alle dispensasjoner uavhengig av hvilken bestemmelse det var gitt dispensasjon fra og måtte derfor undersøkes nærmere for å manuelt sile ut de aktuelle dispensasjonssaker som gjaldt byggeforbudet i strandsonen. Etter mottak av aktuelle saksnummer og adresser, og siling av aktuelle saker, ble vedtakene innhentet fra kommunens innsynssider.

Saker som er behandlet politisk av plan og teknisk utvalg i Moss kommune ligger tilgjengelig på innsynssiden for politiske saker og møter. Møteprotokoll for alle møter i Plan, bygg og teknisk utvalg i løpet av 2020 er blitt gjennomgått for å finne frem til de aktuelle sakene.

### **6.4.1 Kvantitativ innholdsanalyse**

Grønmo beskriver at kvantitativ innholdsanalyse består av å systematisere innholdet i dokumenter. En strukturert systematisering gjøres av de momentene i dokumentet som er relevante for den aktuelle problemstillingen. Disse variablene eller kategoriene er klart angitt på forhånd og det utføres derfor ikke en vurdering eller sammenligning av den dataen som trekkes ut av dokumentet. Den kvantitative innholdsanalysen går da ut på å registrere hvor mange av de ulike momentene som kan plasseres i hver kategori (Grønmo, 2016, s. 143).

I min undersøkelse viser den kvantitative innholdsanalysen seg for eksempel ved at jeg har registrert hvor mange dispensasjoner kommunene ga i undersøkelsesperioden, hva slags type tiltak er det tale om og hvor store fotavtrykk har utbyggingen i strandsonen medført, om sakene ble behandlet administrativt eller politisk, og om statlige eller regionale myndigheter uttalte seg negativt til omsøkt tiltak eller ikke.

## 6.4.2 Kvalitativ innholdsanalyse

For å kunne undersøke hvorfor Fredrikstad og Moss kommune ga dispensasjoner i strandsonen i 2020 og hvordan det politiske skjønnet ble anvendt i de aktuelle sakene, synes det naturlig å innhente data om dette fra kommunens vedtak. Jeg anser det som sannsynlig at vedtakene kan bidra til å belyse, i alle fall, deler av begrunnelsene og utøvelsen av det politiske skjønnet.

Tiltakshaver er pliktig å søke kommunen for tillatelse for gjennomføring av tiltak i strandsonen. Kommunen er forpliktet til å avgjøre en søknad om tillatelse til tiltak krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser innen 12 uker (Plan- og bygningsloven, 2008, § 21-7 4. ledd). Videre er kommunen forpliktet til å grunngi enkeltvedtak, blant annet ved å sette mottakeren i stand til å forstå vedtaket og nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på. Videre bør kommunen nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av skjønn (Forvaltningsloven, 1967, §§ 24 og 25). Det ble på denne bakgrunn vurdert som svært sannsynlig at en gjennomgang av kommunenes vedtak kunne være egnet som bidrag for å besvare noen av spørsmålene knyttet til problemstillingene.

Sekundærdata, i dette tilfellet kommunens vedtak, er produsert for en annet formål og med andre hensikter enn å besvare problemstillingene formulert til denne studien. Det kan derfor oppstå et misforhold mellom dataen som kan innhentes fra vedtakene og det informasjonen skal brukes til. En kan på denne måten risikere at dataen bli tatt ut fra sin kontekst og føre til at undersøkeren gir den et annet innhold, slik som også poengtert i avsnittet om undersøkelseeffekt (Jacobsen, 2015, s. 171). Samtidig er vedtaksbrevet likevel produsert med det formål å informere søker, andre parter og andre med rettslig klageinteresse om kommunens avgjørelse og begrunnelsen for dette resultatet. Utgangspunktet bør derfor kunne være at kommunen ser seg tjent med å følge lovkravene til begrunnelse av vedtak og forsøker å forklare saken slik at alle mottakerne kan forstå avgjørelsen.

## 6.4.3 Kvalitative intervjuer

Gjennom intervju kan det for denne oppgaven innhentes informasjon som primærdata for det formål å belyse problemstillingen. Ved dokumentanalyse innhentes informasjonen som sekundærdata, altså data registrert at andre for sine formål, men som likevel kan benyttes til dette forskningsformålet (Bryman, 2016, s. 309). En dokumentanalyse innebærer en

systematisk gjennomgang av dokumenter hvor målet er å kategorisere innholdet, og registrere data som er relevant for problemstillingen. I en slik dokumentanalyse vil datainnsamlingen gjennomføres parallelt med dataanalysen (Grønmo, 2016, s. 142 og 175).

For å kunne utdype funnene fra dokumentanalyse har jeg valgt å innhente data også gjennom intervju av ansatte i byggesaksavdelingene. Det ble gjort et utvalg av ansatte med god kunnskap om byggesaker og praksis i de respektive kommunene. Videre ble det valgt informanter som fatter vedtak og/eller selv skriver avgjørelser på vegne av kommunen i byggesaker, samt utarbeider innstillinger fra administrasjonen til politisk behandling av byggesaker enten ved førstegangsbehandling eller i klageomgang. Formålet med intervjuet var å gi en representant fra kommunen anledningen til å uttrykke seg selv og at deres oppfatning av temaet ble formidlet gjennom egne ord. Jeg anså at det å utelukkende se på de formelle skriftlige begrunnelsene som fremgår av vedtakene nok ikke kunne gi hele bildet av hvorfor kommunene har valgt å innvilge dispensasjoner.

### *Utvalg av intervjuobjekter*

Intervjuer av enkeltpersoner er egnet til å få frem den enkelte informantens holdninger og oppfatninger, uten at det tas hensyn til den sosiale sammenhengen (Jacobsen, 2015, s. 146). Dette kan tilsi at intervjuene i liten grad er egnet til å si noe nærmere om de utvalgte kommunenes vurderinger. Det kan ikke legges til grunn at informantene snakker på vegne av hele organisasjonen eller at deres oppfatning av praksisen er den eneste "riktige". Likevel oppfatter jeg det som verdifullt å innhente informasjon fra rutinerne byggesaksbehandlere om deres oppfatning av kommunens praktisering i forbindelse med dispensasjoner.

Kommunene ble kontaktet med forespørsel om informanter som kunne delta på intervju i forbindelse med undersøkelse av dispensasjonspraktisering. Informantene som ønsket det har også fått anledning til å gå gjennom transkripsjonen av intervjuene for slik å verifisere at uttalelsene er korrekt gjengitt og i tråd med deres oppfatning. Intervjusvarene vil bli anvendt som et av flere ledd i fortolkningen av kommunenes vedtak og ved analyse av hvorfor kommunen har gitt dispensasjon. Videre danner intervjusvarene grunnlag for angivelsen av kommunens organisering når det gjelder behandling av dispensasjonssaker.

Intervju med to ansatte i byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune ble avholdt ansikt til ansikt i kommunens kontorlokaler og det ble tatt notater underveis i intervjuet. Intervju med

en ansatt i byggesaksavdelingen i Moss kommune ble avholdt digitalt med lyd- og bildeoverføring fra den ansattes kontorsted og det ble tatt notater underveis i intervjuet. Intervjuobjektene har vært ansatt i de respektive kommunene over en lengre tid og har vært ansatt gjennom flere perioder med endring av den politiske ledelsen i kommunen. Videre har de god kunnskap både om regelverket knyttet til plan- og byggesaker, kommunens praksis i plan- og byggesaker både faglig og organisatorisk. Det vil si både med tanke på resultatene i sakene, hvilke momenter som vektlegges, hvem som behandler de ulike sakene og hvordan saksbehandlingen fordeles.

Det mest ønskelige hadde vært intervju av flere ansatte og i tillegg intervjuer av politikere i kommunenes utvalg for byggesaker. Antall informanter og intervjuform ble imidlertid avgjort basert på kommunenes kapasitet og ønske. Jeg har brukt mye tid på å få i stand intervju med representanter fra de ulike kommunene og har henvendt meg flere ganger til kommunene i den forbindelse. Jeg etterspurte da intervju både med politikere og administrasjonen, men lyktes kun å få intervju med ansatte. Jeg mangler med dette politikernes perspektiv på dispensasjonspraktiseringen og utøvelsen av det politiske skjønnnet.

For sakene i Fredrikstad kommune viser det seg at ingen av disse førstegangsvedtakene er blitt politisk behandlet. Den eventuelle politiske skjønnsutøvelsen er dermed utført av administrasjonen med delegert myndighet fra politikerne, ved kommunestyret. Vedtak avgjort etter delegert myndighet til administrasjonen, bli tatt opp i bolk som orienteringssak i første etterfølgende utvalgsmøte hos plan, bygg og teknisk utvalg i Moss og hos planutvalget i Fredrikstad. Politikerne er på denne måten informert om dispensasjonsvedtakene og om den rådende dispensasjonspraksisen i kommunen. Informanter både fra Moss og Fredrikstad kommune mener at de er relativt samstemte med politikerne og at sakene som politikerne selv ønsker å behandle, blir tatt under politisk behandling. Politikere har delegert til administrasjonen i å utøve det politiske skjønnnet på deres vegne og jeg har ikke funnet at politikerne har sett det som nødvendig å korrigere avgjørelsene av eget initiativ.

### *Intervjuguide*

Det ble avholdt semistrukturerte intervjuer med utgangspunkt i spørsmål utarbeidet på forhånd. Christoffersen m.fl. omtaler dette som et intervju med en overordnet intervjuguide

for intervjuet, men hvor spørsmålsstilling, tematisering og rekkefølge ikke er låst (Johannessen et al., 2016, s. 429).

Jeg ga først en presentasjon av meg selv, temaet for oppgaven og i hvilken forbindelse oppgaven skrives. Vi snakket deretter om hvordan intervjuet skulle gjennomføres og brukte god tid innledningsvis for å skape trygge rammer.

Det ble satt av én time til intervjuet, men jeg hadde på forhånd sett for meg at selve spørsmålsstillingen ville ta ca. 45 minutter. Jeg ønsket likevel ikke at intervjuet skulle bli presset på tid og satte derfor av noe ekstra. For at informantene skulle ha opplevelsen av å snakke fritt ble det i samråd med informantene besluttet å at lydopptak ikke skulle benyttes. Informantene ble forespeilet å bli såpass anonymisert at de ikke kan gjenkjennes. Jeg tok notater underveis i intervjuet.

Intervjuguiden ble utarbeidet etter gjennomgang av vedtakene og spørsmålene ble formulert basert på å klargjøre noen av funnene. Intervjuene var likevel ikke låst til de forårsformulerte spørsmålene og utartet seg som en form for noe styrt samtale. I de første utkastene til intervjuguide hadde jeg langt flere spørsmål. Jeg reduserte antallet drastisk i siste utkast fordi jeg heller ønsket å ha færre, mer åpne spørsmål. Det tror jeg gjorde slik at intervjuet ikke ble like styrt av spørsmålsstillingen og at informantene kunne snakke mer fritt og åpent. Jeg ville også være sikker på at jeg ikke overskred avtalt tid og at jeg rakk alle spørsmålene.

I intervjuguiden hadde jeg sortert spørsmålene etter kategori og nummerert dem. Jeg hadde tre kategorier; spørsmål om dispensasjonsvurderingene, spørsmål om kommunens organisering og spørsmål om kommunens utøvelse av det politiske skjønn. I forkant av intervjuet hadde jeg likevel ikke tenkt å være bundet til spørsmålenes rekkefølge dersom det skulle vise seg naturlig at de ble besvart litt om hverandre.

Først ut var Fredrikstad kommune. Tidsskjemaet mitt holdt seg og intervjuet varte i ca. 45 minutter. Selv om spørsmålsstillingen og rekkefølgen ikke var tenkt låst, ble det slik at rekkefølgen ble fulgt. Det kan kanskje tyde på at jeg styrte intervjuet mer jeg opprinnelig hadde lagt opp til eller at det var en naturlig rekkefølge på spørsmålene.

Spørsmålene er forsøkt å være stilt åpne slik at informantene i størst mulig grad kunne trekke inn det de selv oppfattet som relevant innenfor temaet. Det var ønskelig å innhente

dybdekunnskap om meninger, vurderinger, argumenter, beslutninger, tiltak og utviklingstrekk ved kommunenes dispensasjonspraktisering. Jeg har også fagkunnskap om plan- og bygningsrett, herunder byggeforbudet i strandsonen og kommunens adgang til dispensasjoner, samt delvis kjennskap til begge kommunenes byggesaksbehandling. Denne kunnskapen kunne bidra til å “lese mellom linjene” og stille de rette oppfølgingsspørsmålene, samtidig måtte jeg være bevisst på at denne forhåndskunnskapen ikke skulle påvirke resultatet av intervjuet.

Informantene i Fredrikstad kommune trakk frem noen momenter som jeg ikke eksplisitt stilte spørsmål om, men som jeg anså ville være relevant at også informanten i Moss kommune sa noe om. I intervjuguide for Moss kommune la jeg derfor til spørsmål om hva som bestemmer hvilke saker som blir behandlet politisk og administrativt, samt hvordan kommunen organiserer saksbehandlingen.

I etterkant av intervjuene ble notatene jeg tok renskrevet, og de informantene som ønsket det har fått notatene oversendt for gjennomlesning.

Funnene fra intervjuene blir presentert der de synes relevante. Jeg angir da tydelig at empirien jeg gjengir stammer fra intervjuene med informanter og hvilken kommune dette gjelder.

#### **6.4.4 Kvalitet**

Hensikten bak intervjuene og den kvalitative innholdsanalysen av vedtakene er å få datamateriale som kan brukes til å belyse problemstillingene i denne oppgaven. Hvilken kvalitet det er på dette datamaterialet beror på i hvor stor grad dataen er egnet til å belyse problemstillingene. Hvor godt datamateriale egner seg til dette kan vurderes basert på kriteriene reliabilitet og validitet (Grønmo, 2016, s. 240). Også Bryman benytter disse kriteriene for å kunne vurdere og konstatere hvilken kvalitet på kvantitativ forskning (Bryman, 2016, s. 41 og 383).

##### *Reliabilitet*

Reliabilitet refererer til hvor pålitelig datamaterialet kan anses. Dersom reliabiliteten skal kunne beskrives som høy vil det innebære at undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelig data. Resultatet etter å ha benyttet det samme undersøkelsesopplegget gjentatte ganger ved innsamling av data om de samme fenomenene gir et uttrykk på reliabiliteten.

Reliabiliteten er høyere jo mer identiske eller samsvarende data som innhentes. (Grønmo, 2016, s. 240-241).

Grønmo viser til at data hentet ut fra intervju med informanter kan bli påvirket av at en tilsvarende datainnsamling er foretatt tidligere (Grønmo, 2016, s.241).

Reliabiliteten avhenger av hvordan undersøkelsesopplegget er utformet og hvordan datainnsamlingen blir utført. Høy reliabiliteten forutsetter at undersøkelsesopplegget er utformet og entydig, samt at datainnsamlingen gjennomføres grundig og systematisk. Dette i motsetning til der variasjoner i datamaterialet skuldes metodologiske forhold knyttet til undersøkelsesopplegget eller datainnsamlingen (Grønmo, 2016 s. 241).

Fenomenet dispensasjoner er i stadig endring da det både baserer seg på den politiske ledelsen nasjonalt, men også lokalt i den enkelte kommunen. Praktiseringen kan også avhenge av ulike faglige dynamikker som et resultat av daglige debatter, skifte av ledere og skifte av saksbehandlere. Videre er fenomenet knyttet til et fagmiljø som også er i endring. Det skjer stadig faglige utviklinger både når det gjelder ren plan- og bygningsrett, men også når det gjelder forvaltningsrett og for eksempel standarder ved utforming av begrunnelser. Begrunnelsene i kommunens vedtak vil også kunne variere avhengig av ulik administrativ ledelse og ulike saksbehandlere i kommunen som utformer de konkrete vedtakene.

For denne undersøkelsen er det særlig ekvivalens som søkes oppfylt. Målet er at det skal være samsvar mellom min og andre eventuelle datainnsamlinger om begrunnelsen av dispensasjoner i Moss og Fredrikstad kommune innenfor samme tidsrom.

### *Validitet*

Bryman omtaler validitet som det viktigste kvalitetskriteriet (Bryman, 2016, s. 41). Validitet knytter seg til gyldigheten på datamaterialet sett i kontekst med de problemstillingene dataen skal belyse. Validiteten anses som høy når undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevant for problemstillingene og når faktiske data svarer til forskerens intensjoner. Videre viser validiteten i hvilken grad undersøkelsesopplegget egner seg til å fremskaffe relevant data for de aktuelle problemstillingene (Grønmo, 2016, s. 241).

Graden av validitet knytter seg altså til hvordan undersøkelsesopplegget er utformet for å samle relevant data og slik kunne belyse problemstillingene. Å gå gjennomgå vedtak hvor



kommunen er forpliktet etter forvaltningsloven til å gi en begrunnelse for avgjørelsen sin vurderes å gi en høy validitet på datamaterialet. Det kan likevel tenkes at noen vurderinger og begrunnelser av ulike årsaker ikke fremgår av de enkelte vedtakene. Dette hullet søkes dekket gjennom intervju av informanter ansatt i kommunen som kan si noe nærmere om kommunens vurderinger. Samtidig avhenger de innsamlede dataenes gyldighet av min egen tolkning av dataen og hvilken informasjon som kan hentes ut av dataen som er mest relevant for problemstillingene.

Selv om det er innsamlet pålitelige data, altså at reliabiliteten er høy, er det ikke gitt at dataen er treffende eller relevant for den problemstillingen som ønskes belyst. For dette studiet søkes det særlig kompetansevaliditet.

Grønmo beskriver at kompetansevaliditet refererer til forskerens kompetanse for datainnsamling på det aktuelle forskningsfeltet. Denne kompetansen forklares med å være et uttrykk for forskerens erfaringer, forutsetninger og kvalifikasjoner i sammenheng med slik datainnsamling (Grønmo, 2016, s. 255). I dette tilfellet gjennomføres studiet av en undersøker med faglig kompetanse innenfor plan- og bygningsrettsområdet. Som ansatt i Statsforvalterens juridiske avdeling i seksjon for fast eiendom og kommunalrett praktiserer jeg til daglig undersøkelse av kommunenes begrunnelser i byggesaker, inklusive dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Dette arbeidet utføres som en del av Statsforvalterens myndighet som klageinstans i slike saker.

På den andre siden vil denne faglige bakgrunnen kunne være problematisk da den ubevisst vil kunne virke inn på vurderingen og tolkningen av den innsamlede dataen.

#### **6.4.5 Personvern**

Ved studier som dette er det flere etiske utfordringer som man må være oppmerksom på og ta hensyn til, blant annet hensynet til informantenes personvern (Bryman, 2016.). Før oppstart av ble det vurdert hvorvidt prosjektet måtte meldes inn til Norsk samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD). Som følge av at ingen av de innsamlede dataene innebærer personinformasjon eller informasjon som er egnet til å kunne identifisere personer, er det kommet til at prosjektet ikke er meldepliktig til NSD. Informantene er anonymisert og kan kun identifiseres som ansatte i kommunene som har kunnskap om

temaet. Det er valgt å ikke benytte lydbåndopptak, slik at heller ikke personinformasjon som lydopptak av stemmen deres er egnet til å identifisere informantene.

Forespørsel om deltakere til intervju ble sendt til de aktuelle kommunene med god informasjon om prosjektet og hva det vil innebære for den enkelte. På intervjudagen ble det igjen informert om dette, samt presisert at deltakelse er frivillig, at de til enhver tid under eller etter intervjuet kan trekke seg fra deltakelse uten konsekvenser.

## 7. Empiri

I dette kapitlet gir jeg som en innledning, i tabellform, først en enkel oversikt over dispensasjonene som er gitt og videre en kort forklaring på hvordan saksbehandlingen av dispensasjonssaker er organisert innad i kommunene. Deretter foretar jeg en gjennomgang av dispensasjonsvedtakene. Her vil jeg gi en fremstilling av saken og det omsøkte tiltaket og hvordan jeg oppfatter at kommunene har begrunnet de enkelte, konkrete vedtakene. Jeg tar først for meg Moss kommune og deretter Fredrikstad. Avslutningsvis følger en oversikt over det jeg har ansett som mangelfullt begrunnede vedtak fra hver av kommunene, og som derfor ikke har kunne gi tilstrekkelig informasjon om hvordan vedtakene er begrunnet.

Jeg har valgt å gjøre en gjennomgang av begrunnelsene kommunen har gitt i sine vedtak som et ledd i å nærmere kunne analysere hvorfor dispensasjoner er blitt gitt.

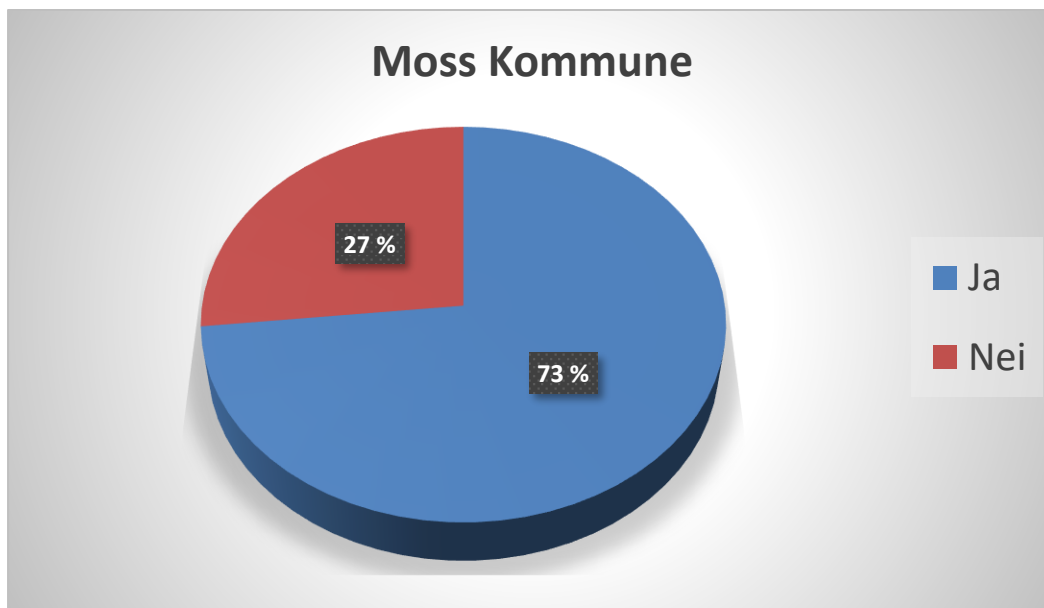
En analyse av dette datamaterialet blir gitt i et eget kapittel.

### 7.1 Dispensasjoner Moss kommune

I løpet av 2020 ga Moss kommune dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen for totalt 11 av 15 saker. 6 av sakene ble politisk behandlet av plan, bygg og teknisk utvalg. Her ble det gitt dispensasjon i 5 av seks saker. 9 av sakene ble behandlet av administrasjonen. Her ble det gitt dispensasjon i 6 av 9 saker.

Sammenlagt ble det gitt dispensasjon i 73,33 % av sakene og i 26,67 % av sakene ble det gitt avslag.

Jeg har ikke funnet at den eventuelle utøvelsen av politiske skjønn har fremgått eksplisitt av noen av de gjennomgåtte vedtakene.



Figur 2: Fordeling dispensasjoner i Moss kommune

Sak:	Arkiv-saksnr:	Administrativ eller politisk behandlet	Dispensasjon	Innvending andre myndigheter	Tiltak	Endring fotavtrykk
1	20/11568	Politisk	Ja	Ingen innvending	Utvide brygge	+ 27,5m <sup>2</sup>
2	20/19205	Politisk	Ja	Ingen innvending	Restaurering av hytte	0 m <sup>2</sup>
3	20/62	Politisk	Ja	Ingen innvending	Bygging av stupetårn	+ 49,85 m <sup>2</sup>
4	20/18026	Politisk	Ja	Ingen innvending	Tilbygg og fasadeendring	+ 10 m <sup>2</sup>
5	20/21081	Politisk	Ja	Ingen innvending	Bruksendring, tilbygg og fasadeendring	+ 28 m <sup>2</sup>
6	20/9245	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Nybygg	+ 182 m <sup>2</sup>

7	20/15801	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg og fasadeendring	+ 7 m <sup>2</sup>
8	20/1229	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving og nybygg	+ 17 m <sup>2</sup>
9	20/233	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving og oppføring bod	0 m <sup>2</sup>
10	20/1458	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving og oppføring bod	0 m <sup>2</sup>
11	20/14532	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Ombygging	0 m <sup>2</sup>
12	20/2736	Politisk	Nei	Innvending	Nybygg to boliger	112 m <sup>2</sup>
13	20/20303	Administrativ	Nei	Innvending	Riving og nybygg	-14 m <sup>2</sup>
14	20/8804	Administrativ	Nei	Innvending	Badetrapp	1 m <sup>2</sup>
15	20/5588	Administrativ	Nei	Ingen innvending	Innbygging av veranda	0 m <sup>2</sup>

*Tabell 2: Søknader om dispensasjon i strandsonen, Moss kommune*

Tabellen gir en oversikt over sakene jeg har gjennomgått fra 2020 i Moss kommune. Arkivsaksnummeret er oppgitt for sakene slik at det skal være mulig å identifisere de, finne de på kommunens innsynssider og etterprøve empirien som er trukket ut. Tabellen oppgir hvorvidt sakene undergikk politisk eller administrativ behandling og hvilket utfall behandlingen fikk. Videre er det gitt en forenklet oversikt over hvilken type tiltak som er omsøkt, hvilken endring i bebygd areal tiltaket medfører og hvorvidt statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt, hatt innvendinger, mot tiltaket.



Figur 3: Endring i fotavtrykk, Moss kommune

Totalt har byggesakene medført en økning av fotavtrykk på 321,5m<sup>2</sup> i strandsonen fordelt på 11 innvilgede tiltak. Fotavtrykk, eller bebygd areal, er det arealet som enkelte tiltak opptar av terrenget. Det kan blant annet være det bebygde areal, eller fotavtrykket, som bygning(er), carport, overbygd gårdsrom terrasse som er mer enn 0,5 over terreng (Direktoratet for byggkvalitet, 2019). Grunnen til at jeg har valgt å trekke frem fotavtrykk som et moment i undersøkelsen er min tolkning av policydokumenter som beskriver at det ikke er ønskelig med en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen eller at ytterligere arealer skal nedbygges uten en planprosess. Hvor stort nytt bebygd areal dispensasjonen medfører vil kunne si noe om hvor store virkninger tiltaket potensielt kan få for de hensynene som skal ivaretas i området. Samtidig kan det være en faktor av betydning når kommunene skal begrunne hvorfor tiltaket kan godkjennes.

### 7.1.1 Organisering

Det følger av Moss kommunes delegasjonsreglement at kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndighet til plan, bygg og teknisk utvalg, blant annet i plan- og byggesaker som kan kategoriseres som klare og kurante og som ikke er av prinsipiell karakter. Dette gjelder imidlertid førstegangsvedtak, da alle klagesaker behandles politisk. De administrativt

avgjorte sakene blir fremmet som orienteringssaker i første etterfølgende møte for plan, bygg og teknisk utvalg.

Det kan tenkes at vurderingen om en sak er “kurant” eller av prinsipiell sak kan være noe ulik avhengig av om saken ses med administrasjonens eller politikernes øyne. Informanten fra Moss kommune anså imidlertid at dette var lite problematisk. Det ble blant annet vist til at Plan, bygg og teknisk utvalg har hatt samme utvalgsleder lenge og at politikere og administrasjonen var samstemte når det gjaldt hvilke saker som er kurante eller av prinsipiell art.

Informanten i Moss kommune redegjorde for at alle saksbehandlere i byggesaksavdelingen behandler saker om dispensasjon fra byggeforbudet og at det er leder som fordeler disse sakene. De mer erfarne saksbehandlerne tar de sakene “ukurante” som skal forberedes for politisk avgjørelse. Saksbehandlerne har ingen faste møtepunkter eller samarbeid når det gjelder saksbehandling av dispensasjoner i strandsonen, men diskuterer konkrete saker etter behov.

### **7.1.2 Informanten om dispensasjoner i Moss**

I intervju av byggesaksbehandler i stilte jeg følgende spørsmål: “Hva vurderer du er hovedgrunnene til at det blir gitt dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen i Moss kommune?”

Informanten i Moss kommune viste til at en dispensasjon er et resultat av nøye og særskilte vurderinger i hver enkelt sak. Generelt gis dispensasjon i de tilfeller hvor kommunen vurderer at tiltaket bedrer situasjonen fra det eksisterende.

Som eksempler trekker på hovedgrupper av saker hvor kommunen ofte gir dispensasjon trekker informanten frem dispensasjoner i boligområder, tettbebygde strøk eller der området er avsatt til boligbebyggelse. I slike områder synes informanten å mene at det åpenbart er ment å være en annen byggegrense enn 100-metersbeltet som følger av loven. Videre uttaler informanten at denne urimelige byggegrensen kunne vært unngått dersom planverket var optimalt. Det kan i disse områdene virke urimelig å ikke tillate bygging fordi det allerede er boligfelt. Det samme gjelder i sentrumsområder som allerede er nedbygget og hvor

kommunen ønsker å legge til rette for mer bruk av strandsonen. Her står ikke verneinteressene like sterkt.

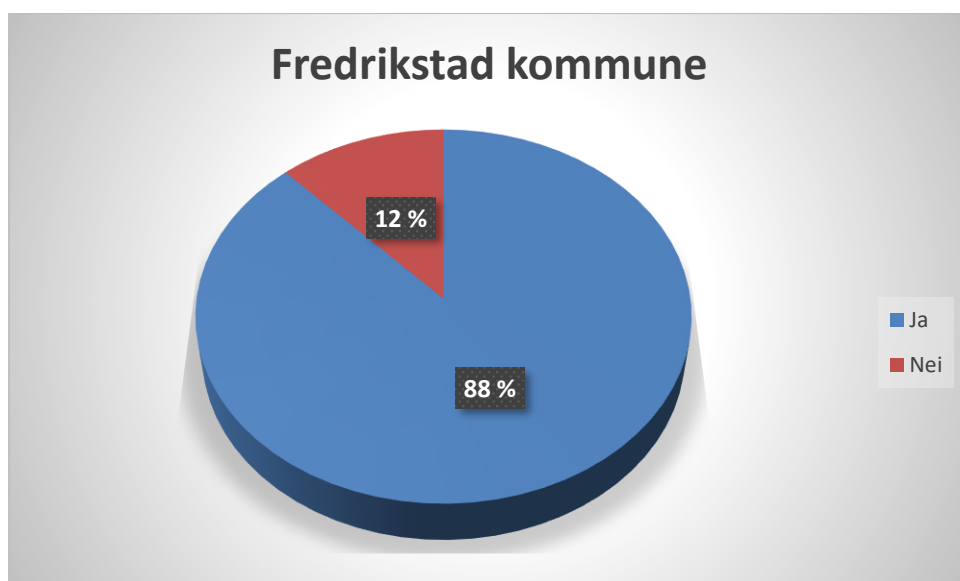
Andre tilfeller kan være dispensasjoner på øyer eller andre steder hvor adkomst med båt er eneste mulighet. Her vil tiltak som brygger kunne tillates.

## 7.2 Dispensasjoner Fredrikstad kommune

I løpet av 2020 ga Fredrikstad kommune dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen for totalt 43 av 49 saker. Ingen av sakene ble politisk behandlet av teknisk utvalg.

Sammenlagt ble det gitt dispensasjon i 88 % av sakene og i 12 % av sakene ble det gitt avslag.

Jeg har ikke funnet at den eventuelle utøvelsen av politiske skjønn har fremgått eksplisitt av noen av de gjennomgåtte vedtakene.



Figur 4: Fordeling dispensasjoner i Fredrikstad kommune

Sak	Arkivsaks nr.:	Administrativ eller politisk behandlet	Dispen -sasjon	Innvending andre myndigheter	Tiltak	Endring fotavtrykk
1	2019/7731	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger	0 m <sup>2</sup>



					for vann- og avløp	
2	2020/969	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Fasadeendring	0 m <sup>2</sup>
3	2020/4480	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg og riving av 2 uthus	+ 3 m <sup>2</sup>
4	2020/8623	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving og bygging, hytte og anneks	-4,7 m <sup>2</sup>
5	2020/2045	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving av utedo og bod og bygging av nytt bad, samt restaurering og ombygging av hytte	+ 0,9 m <sup>2</sup>
6	2019/18078	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Rehabilitering av spillvannsledning.	0 m <sup>2</sup>
7	2019/8103	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving av eksisterende hytte og oppføring av ny hytte.	0 m <sup>2</sup>
8	2019/14649	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
9	2019/22395	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving av uthus og	+ 4,7 m <sup>2</sup>

					oppføring av anneks	
10	2020/11284	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Utskifting av 6 pålebrygger	0 m <sup>2</sup>
11	2017/8664	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving uthus og oppføring anneks	+ 6,75 m <sup>2</sup>
12	2016/18860	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg/Påbygg til bolig	+ 8,5 m <sup>2</sup>
13	2020/4514	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Oppføring av stupetårn	+ 21,76 m <sup>2</sup>
14	2016/18787	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg og avløpsanlegg	0
15	2020/49837	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving av hytte og bod samt oppføring av ny hytte med grensejustering	0
16	2019/4580	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Utvidelse av bryggeanlegg	+ 13,2 m <sup>2</sup>
17	2019/17863	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/nybygg brygge	0 m <sup>2</sup>
18	2019/16664	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Ny flytebrygge	+ 45 m <sup>2</sup>
19	2020/8539	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg til hytte	+ 10 m <sup>2</sup>
20	2019/22604	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/nybygg hytte	+ 12,3 m <sup>2</sup>

21	2016/19686	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Ombygging av hytte	0 m <sup>2</sup>
22	2020/38903	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
23	2012/4809	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg til hytte	- 0,3 m <sup>2</sup>
24	2020/7718	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
25	2020/1155	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
26	2020/6831	Administrativ	Ja	Innvending	Tilbygg til hytte riving av uthus	+ 6,2 m <sup>2</sup>
27	2020/2413	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Utvidelse av brygge	+ 49,25 m <sup>2</sup>
28	2019/20821	Administrativ	Ja	Innvending	Enebolig med carport	+ 163,7 m <sup>2</sup>
29	2019/19323	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/nybygg hytte med terrasseareal	+ 51 m <sup>2</sup>
30	2020/10327	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Rehabilitering hytte og heving av tak	0 m <sup>2</sup>

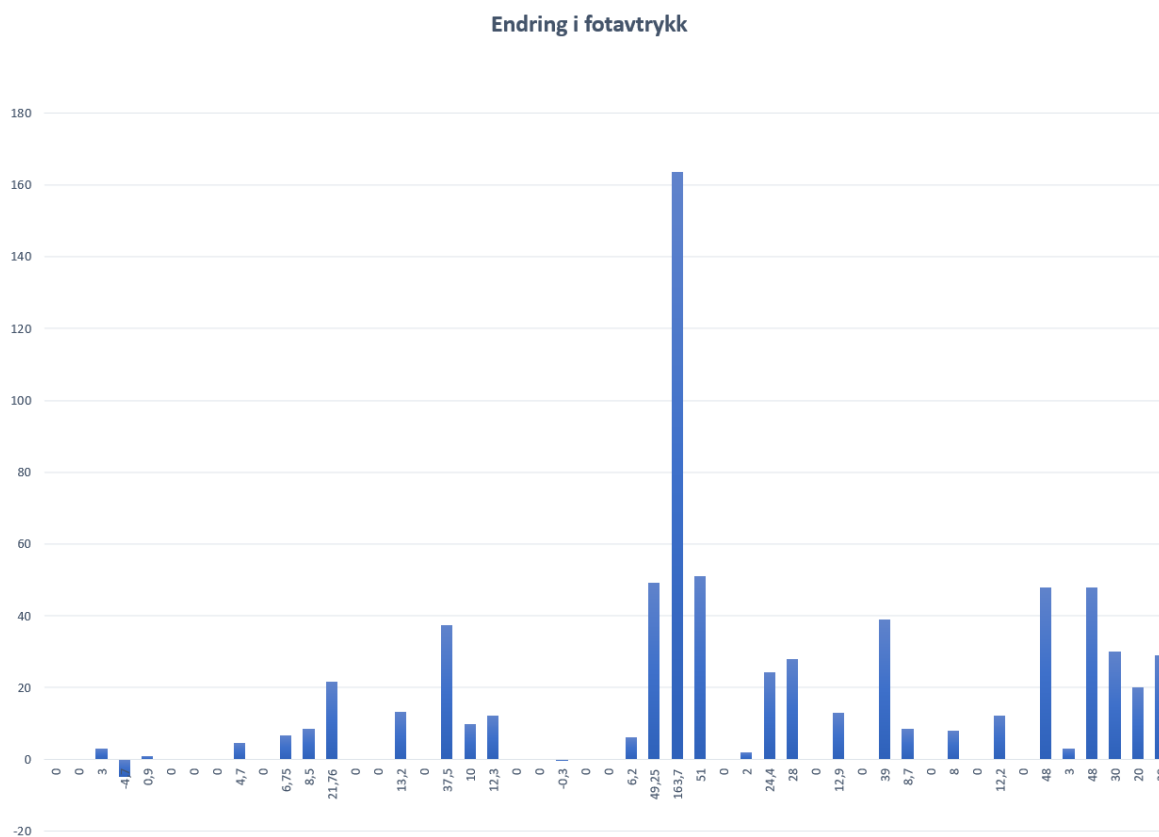
31	2020/9810	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg til hytte og riving av uthus	+ 2 m <sup>2</sup>
32	2020/2960	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Endring på bolig og oppføring av garasje med riving av 3 uthus	+ 24,4 m <sup>2</sup>
33	2019/15754	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Garasje, støttemur og ny avkjørsel	+ 28 m <sup>2</sup>
34	2020/2039	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/nybygg bolig	0 m <sup>2</sup>
35	2020/3385	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/ny flytebrygge	+ 12,9 m <sup>2</sup>
36	2020/3113	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
37	2020/840	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Riving/nybygg garasje	+ 39 m <sup>2</sup>
38	2019/10790	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg til hytte	+ 8,7 m <sup>2</sup>
39	2020/4510	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Oppføring terrasse og uthus	0 m <sup>2</sup>
40	2020/1861	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Oppføring av to plattinger	+ 8 m <sup>2</sup>

41	2019/22192	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Påbygging av en etasje	0 m <sup>2</sup>
42	2020/18589	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Tilbygg til hytte og riving av uthus	+ 12,2 m <sup>2</sup>
43	2020/41824	Administrativ	Ja	Ingen innvending	Etablering av stikkledninger for vann- og avløp	0 m <sup>2</sup>
44	2019/21303	Administrativ	Nei	Innvending	Ny brygge	+ 48 m <sup>2</sup>
45	2019/5533	Administrativ	Nei	Innvending	Riving og flytting av brygge	+ 3 m <sup>2</sup>
46	2019/19436	Administrativ	Nei	Innvending	Utvidelse av brygge	+ 48 m <sup>2</sup>
47	2019/16940	Administrativ	Nei	Innvending	Utvidelse av brygge - Oppføring av bølgebryter	+ 30 m <sup>2</sup>
48	2019/11864	Administrativ	Nei	Innvending	Riving og oppføring av ny hytte	+ 20 m <sup>2</sup>
49	2013/19237	Administrativ	Nei	Innvending	Oppføring av brygge	+ 29 m <sup>2</sup>

*Tabell 3: Søknader om dispensasjon i strandsonen, Fredrikstad kommune*

Tabellen gir en oversikt over sakene jeg har gjennomgått fra 2020 i Fredrikstad kommune. Arkivsaksnummeret er oppgitt for sakene slik at det skal være mulig å identifisere de, finne de på kommunens innsynssider og etterprøve empirien som er trukket ut. Tabellen viser at alle sakene var administrativt behandlet og hvilket utfall behandlingen fikk. Videre er det gitt en forenklet oversikt over hvilken type tiltak som er omsøkt, hvilken endring i bebygde areal

tiltaket medfører og hvorvidt statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt, hatt innvendinger, mot tiltaket.



*Figur 5: Endring i fotavtrykk, Fredrikstad kommune*

Totalt byggesakene medført et økt fotavtrykk i strandsonen på 518,96 m<sup>2</sup> fordelt på 43 godkjente saker. De 6 avslagene som ble gitt hindret et økt fotavtrykk i strandsonen på til sammen 178 m<sup>2</sup>. Fotavtrykk, eller bebygd areal, er det arealet som enkelte tiltak opptar av terrenget. Det kan blant annet være det bebygde areal, eller fotavtrykket, som bygning(er), carport, overbygd gårdsrom terrasse som er mer enn 0,5 over terreng (Direktoratet for byggkvalitet, 2019).

## 7.2.1 Organisering

Det følger av Fredrikstad kommunes delegasjonsreglement at kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndighet til Virksomhet for Regulering og byggesak for behandling av byggesaker og plansaker etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Dette er imidlertid

utgangspunktet for førstegangsvedtak, da alle klagesaker på dispensasjoner behandles politisk i planutvalget. De administrativt avgjorte sakene blir fremmet som orienteringssaker for politikerne.

Informantene i Fredrikstad kommune oppgir at enkelte førstegangssaker likevel skal behandles politisk i planutvalget. Dette skjer oftest etter politikernes ønske i særlig betente saker, saker som gjelder store prosjekter eller hvor det har vært mange nabomerknader, klagere eller lignende.

Informantene trekker frem at de administrativt avgjorte sakene er godt forankret innad i administrasjonen, Virksomhet for Regulering og byggesak. Gjennom faste møter om strandsonesaker oppgir de å sikre enighet om avgjørelsene og å opprettholde en streng og konsekvent dispensasjonspraktisering i områder med byggeforbud. Saksbehandlerne sitter sammen som en gruppe og har et spesielt tett samarbeid når det gjelder dispensasjoner.

## **7.2.2 Informantene om dispensasjoner i Fredrikstad**

Informantene i Fredrikstad oppgir at kommunen gir dispensasjoner i de tilfeller dispensasjonen bidrar til en klar forbedring sett i sammenheng med den eksisterende situasjonen. De viser blant annet til at det i nyere tid er gitt en del dispensasjoner som innebærer innlegging av vann- og avløpsanlegg, særlig for fritidseiendommer langs kysten. At flere kobler seg på vann- og avløpsanlegg anses som en samfunns- og miljømessig gevinst. I tillegg bidrar ofte slike tiltak også til byggetekniske forbedringer som for eksempel etablering av godkjente våtrom.

Videre trekkes det frem at det generelt gis dispensasjoner der tiltaket medfører lavere bebyggelse, at bebyggelsen trekkes lengre vekk fra strandlinja, at flere bygninger på eiendommen samles eller ved at tiltaket gir en bedre tilgang til strandsonen for allmennheten. De presiserer imidlertid at dette vurderes konkret i den enkelte sak. Det legges stor vekt på uttalelser fra andre offentlige myndigheter samt statlige planretningslinjer og for sakene i 2020 i tillegg til kommunens egen kystzoneplan.

## 8. Analyse

I dette kapittelet vil jeg gjøre analyser av dispensasjonene gitt i Moss og Fredrikstad kommune og begrunnelsene som ble gitt. Videre vil jeg gjøre en analyse av de vedtakene jeg anser som mangelfullt begrunnet og som ikke fullt ut eller eksplisitt bidrar til å si noe om hvorfor dispensasjonen ble gitt. Deretter vil jeg gjøre en analyse av andre momenter ved kommunenes saksbehandling som utøvelsen av det politiske skjønnnet, hvordan uttalelser fra andre myndigheter er vektlagt og benyttet i saksbehandlingen, politisk behandling av sakene og antallet innvilgelser.

En oppsummering og konklusjon basert på analysene vil gjøres i et eget kapittel.

### 8.1 Generelle utfordringer ved dispensering og planlegging

#### 8.1.1 Dispensasjoner

Dispensasjonsbestemmelsen legger opp til at kommunene skal foreta en svært grundig og konkret vurdering i hver enkelt sak. Det stilles blant annet krav til innhenting av uttalelser fra relevante myndigheter og til grundige vurderinger av hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra og formålsbestemmelsen, i tillegg til at relevante fordeler må være klart større enn ulempene.

Jeg vil her kort redegjøre for det jeg forstår som noen av de viktigste grunnene til at lovgiver legger vekt på at en planprosess er å foretrekke fremfor dispensasjoner. Det er ikke ment som en uttømmende opplisting.

#### **Enkeltsaker**

Som vist til ovenfor er nettopp utgangspunktet for en dispensasjon at det skal gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Dette utgjør kanskje det største skillet mellom det å dispensere og det å gjennomføre en planprosess. Gjennom å dispensere i enkeltsaker ser ikke kommunen på området som en helhet og vurderer de samlede konsekvensene for hvert tiltak innenfor det aktuelle området. Det er ofte dette som blir trukket frem, og omtalt som, den uheldige bit-for-bit-nedbyggingen.



## **Begrenset vurdering**

Selv om dispensasjonsbestemmelsen legger opp til en grundig vurdering, er vurderingen likevel begrenset til å gjelde det lovgiver anser som relevant og saklig. Vilkårsvurderingen er rettsanvendelsesskjønn og kan overprøves av klageinstans og domstoler. Kommunens administrasjon eller politikere kan derfor ikke legge vekt på hva de mener er rimelig eller hensiktsmessig i den enkelte saken. De kan heller ikke legge vekt på lokalpolitiske vurderinger og synspunkter om hva som bør være lov eller hva de ønsker å tillate. (Sivilombudet, 2021, s. 10)

Dersom området det dispenseres i gjennomgår en planprosess ville vurderingene i den forbindelse i mye større grad bero på politisk skjønn som kommunene står friere til å utøve.

## **Åpenhet og offentlighet – medvirkning**

Det er ikke samme krav til åpenhet og offentlighet når kommunen vurderer enkeltsaker, som ved dispensasjoner. Offentligheten er dermed ofte i liten grad informert eller opplyst om saken. Det ville blant annet innebåret en stor og tidkrevende prosess i den enkelte saken.

Det er kun naboer og gjenboere som blir varslet om saken og aktuelle statlige eller regionale myndigheter som får anledning til å uttale seg. Det store flertallet av borgere og for eksempel interesserorganisasjoner faller utenom denne medvirkningsprosessen.

Som Moss og Fredrikstad er eksempler på, er det også i svært ulik grad at folkevalgte direkte er med på beslutningene i disse sakene.

## **Fagmyndigheter og politikk**

Det at fagmyndigheter får anledning til å uttale seg, kan ses på som en form for medvirkning. Disse myndighetene er avhengige av at kommunene selv tar initiativ til å varsle om saken og innhente uttalelse. Fagmyndighetens oppgave er blant annet å ivareta regionale og nasjonale interesser. I sine uttalelser legger de ofte vekt på hensynet til allmenne interesser og klima- og miljø, og vurderer tiltaket opp mot disse. På denne måten kan uttalelsene anses som en form for kunnskapsinnhenting da fagmyndighetene uttaler seg for eksempel om hvordan tiltaket stiller seg til naturmangfoldet i terrenget og i sjøen. Slik kan en kanskje si at dispensasjonsbestemmelsen delvis bøter noen av de hensynene som skal ivaretas gjennom en

planprosess, for eksempel dersom en anser planlegging som en kunnskapsbasert handling. På den andre siden etterlater den lite rom for utøvelse av politikk. Kommunen er gjennom dispensasjonsbestemmelsen tvunget til å vektlegge uttalelsen fra fagmyndigheten tungt. Her kan det oppstå spenninger mellom faglig og politisk rasjonalitet.

### **8.1.2 Begrensninger ved planlegging**

I teorikapittelet trakk jeg frem ulike former for planlegging og redegjorde for planlegging som styringsinstrument og hvordan kravene til planprosessen for eksempel bidrar til åpenhet, offentlighet, kunnskapsinnsamling og medvirkning. Videre har både lovgivere og teoretikere trukket frem at planlegging er den foretrukne metoden å drive utvikling av kommunens arealer. Planlegging har likevel noen begrensninger.

Det er ikke her ment å gi noen uttømmende beskrivelse av begrensninger eller kritikk rettet mot planlegging eller ulike retninger eller modeller innen planlegging. Jeg viser til noen momenter som jeg mener kan være egnet som bidrag til å forklare behovet for sikkerhetsventilen dispensasjon, og hvorfor kommunene benytter seg av denne muligheten.

I teorikapittelet redegjorde jeg kort for de to hovedretningene innen planleggingsmønstre, instrumentell og kommunikativ planlegging. I praksis kombineres nok disse plantradisjonene, da ingen av dem alene fullt ut anses å være optimal for eksempel ved en bredere vurdering av hvordan arealene i kommunene skal benyttes.

Enkelte hevder at det instrumentell planlegging er uforenlig med idealene for politisk styrt samfunnsplanlegging. Dette fordi ekspertene og evidensbasert kunnskap blir rådende ved fastsetting av dagsorden, problemformulering, utvikling og valg av løsning. Andre hevder at kommunikativ planlegging er umulig i praksis. Dette fordi idealene om tvangfri diskurs ikke er mulig å innfri fordi aktørene i en planprosess alltid vil opptre strategisk når det gjelder deres egne interesser. I praksis blir derfor disse plantradisjonene ansett som supplerende til hverandre og det vises til at de er egnet for ulike typer situasjoner og faser i planprosessen (Farner, u.å.).

En utfordring ved planlegging kan derfor være å avgjøre nøyaktig hvordan selve planleggingsprosessen skal utformes for å være mest mulig egnet for å løse den konkrete

problemstillingen. Samt hvilke og hvordan elementer fra de ulike plantradisjonene skal settes sammen for den konkrete planleggingen slik at formålet eller ideen bak planen kan oppfylles.

### **Medvirkning**

Idealet om bred medvirkning som inkluderer alle borgerne i kommunen, viser seg ofte å være vanskelig gjennomførbart. Dette kan forklares med at en omfattende planprosess kan være vanskeligere for innbyggerne å håndtere da det er mye å sette seg inn i for å kunne se sammenhengene mellom de konkurrerende hensynene og interessene i området. Det viser seg at innbyggere er lite engasjerte ved planlegging. Engasjementet utløses ofte av enkeltsaker hvor det er lettere å se den faktiske konsekvensen for en selv, fremfor et komplekst helhetsbilde for et område. Samtidig er det vanskelig å legge til rette for situasjoner der det ikke er likevekt mellom ulike innbyggergrupper. For eksempel kan det være lettere for de ressurssterke å få sine stemmer hørt (Nyseth et al., 2018, s. 275).

### **Målutvikling**

Aarsæther trekker frem at det kan oppstå utfordringer ved utviklingen av de mål en setter for planleggingen. Utviklingen av målene for offentlig planleggingen i kommunene er lagt til folkestyrte organer, og består av en prosess som involverer ulike enkeltpersoner og grupper, samt rører ved mange interesser. Ulike meninger, politiske verdisyn og interesser vil styre hvilken retning kommunen skal ta og hvilke mål som skal settes for planleggingen. Dette kan skiftes i takt med endringer i den politiske ledelsen i kommunen. En utfordring kan være at det er et fåtall av innbyggerne som benytter seg av sin rett til å påvirke målutviklingen, enten gjennom stemming ved valg eller gjennom mer direkte medvirkning. Samtidig kan det også være en utfordring for legitimiteten ved planen eller senere omkamper dersom målet er satt gjennom et svakt flertall (Aarsæther, 2018b, s. 235-236).

Tiltak i strandsonen som innebærer dispensasjoner fra lovverket og ikke fra plan, kan kanskje følge samme logikk som Aarsæther viser til ovenfor. Det er ikke gitt at lovgiver, lokalpolitikere eller administrasjonen i en kommune er av samme oppfatning. Nye behov dukker opp og kulturforskjeller gjør at standardiserte bestemmelser, for eksempel om generelt byggeforbud, ikke alltid er like treffende.

Dersom kommunen har en annen oppfatning eller målsetting for strandsonen enn byggeforbud, vil det være naturlig å henvise kommunene til en planprosess som løsning. Det er imidlertid både ressurs- og tidkrevende. Samtidig kan det være årsaker til at kommunen ønsker å gi dispensasjon i enkelte saker uten at hele området skal undergå en helhetlig vurdering.

Noe av hensikten med planlegging er å skape forutsigbarhet for eksempel ved å anse planlegging som en beslutningsstøtte for senere vedtak, men likevel ikke mer enn støtte. For kommunene kan det være både faglig og politisk rasjonelt å gjøre beslutninger som går på tvers av planene.

Samtidig vil kanskje noen hevde at en liberal arealplanlegging hvor det tilrettelegges for bygging uten dispensasjoner er egnet til å tilsidesette strandsonehensynene i større grad, enn en for eksempel et restriktivt byggeforbud etter loven, men med flere dispensasjoner.

### **Kunnskapsinnhenting**

Aarsæther beskrev planlegging som en kunnskapsbasert handling hvor man kan ta avgjørelser på bakgrunn av evidensbasert kunnskap. Innhenting av kunnskap kan likevel også by på utfordringer som hvem som har kapasitet til å innhente kunnskapen og ved valg av kunnskapstypen som skal innhentes. Kunnskap kan for eksempel være vitenskapelig og basert på metode og teori, lokal kunnskap eller uformell kunnskap og erfaringsbasert. Samtidig er det heller ikke mulig å operere med sikker kunnskap om hva fremtiden vil bringe. I tillegg er det ikke nødvendigvis slik at mer og bedre kunnskap gjør planprosessen enklere. Kunnskapen kan også skape grobunn for flere motforestillinger og tvil om hva som er det mest egnede virkemiddelet for å nå målet (Aarsæther, 2018b, s. 236).

Planlegging har likevel sine begrensninger med tanke på hvor kunnskapsbasert den kan være. Politikken har ofte en logikk som fagpersoner og planleggere ikke kjenner. Dette er likevel ikke ensbetydende med at politikken faktisk ikke er logisk (Amdam, 2018, s. 252).

### **Endringer**

Samfunnet er under kontinuerlig endring, de målsettinger og løsninger som fremsto som gode for kort tid siden eller på det tidspunktet en plan ble vedtatt, kan være lite egnet til å møte morgendagens utfordringer (NOU 2001:7, s. 458).

Samtidig preges dagens samfunn av en markeds- og privatiseringstenkning som i utgangspunktet stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering som virkemiddel. Dette stiller store krav til planleggingens evne til å møte stadige og hurtige krav til omstillinger og nye behov (NOU 2001:7, s. 459). Kritikken mot offentlig planlegging er ofte at planene setter bånd og begrensninger på utviklingen og fremstår som en brems for økonomisk vekst og næringsliv. Planleggingen er dermed avhengig av å treffe riktige virkemidler for fremtiden, selv om fremtiden består av både kontrollerbare og ukontrollerbare variabler, slik som trekkes frem ved å se på planlegging som en fremtidsrettet og kreativ handling.

### **Gjennomføring og implementering av plan**

Mange planer blir ikke satt til verks eller implementert fordi selve avgjørelsen eller vedtaket om en plan ikke automatisk fører til kollektive handlinger i tråd med plangivingen (Nyseth et al., 2018, s. 275)

Ved gjennomføringen av planer kan støte på uforutsette hindringer. En plan kan for eksempel bli motarbeidet i etterkant, som følge av enten nye eller gamle oppståtte motsetninger, lobbyvirksomhet, administrativ trenering, finansieringsutfordringer eller protester (Aarsæther, 2018b, s. 241).

Dersom planen blir gjennomført er det likevel ikke gitt at den gir forventet resultatet eller at målsettingen for planen blir nådd. I det tilfellet at planen ikke oppnår forventet resultat vil det være ulikt i hvor stor grad denne erfaringen vil medføre læring for aktørene i planprosessen. (Aarsæther, 2018b, s. 242).

### **Oppsummering**

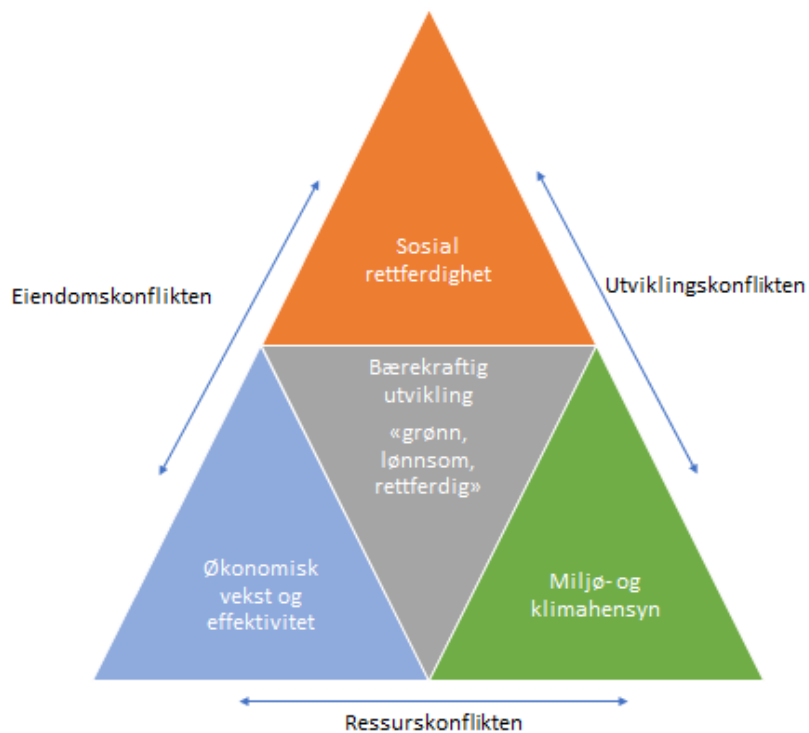
Planlegging har noen begrensninger om hvor mye den kan og bør styre inn i framtiden. En bør kanskje være mer avdempet i sine ambisjoner om hvordan planlegging skal fungere. At det kan gis rom for mer prøving og feiling og åpenhet rundt disse slik at lærdom kan hentes ut. Som en del av dette kunne man hevde at med et slikt mer avdempet, pragmatisk syn på

planleggingens muligheter og egnethet til å stramt styre framtidige handlinger, vil det være mer rom for å gi dispensasjoner. Kanskje kommunen som skal ivareta både politiske og faglige hensyn derfor tolker dispensasjonsbestemmelsen litt mer romslig enn det fagekspertene gjør. Kommunen anser kanskje i disse enkeltsakene at de foretar et klokt skjønn som leder fram til at de velger å gjøre et unntak enten fra vedtatt plan eller byggeforbud i 100-metersbeltet?

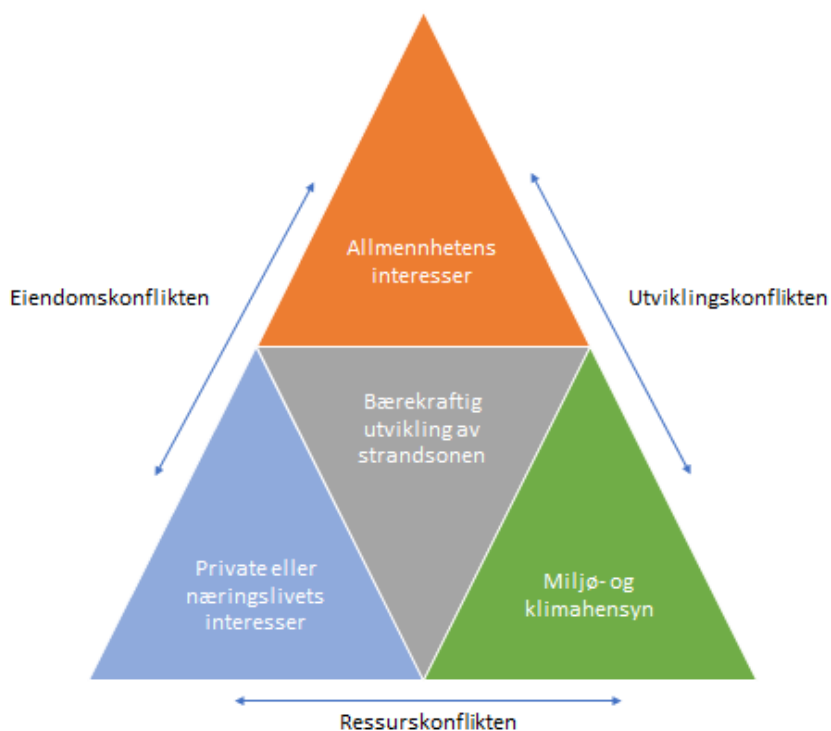
## 8.2 Oversettelse av planleggingstriangelet

I teorikapitlet presenterte jeg Campbells planleggingstriangel, slik det er fortolket av Hofstad. Triangelet kan forstås som en oversettelse av bærekraft til en planleggingskontekst. Det illustrerer hvilke koalisjoner og interesser som aktiviseres i en planlegging som tar sikte på bærekraftig utvikling (Hofstad, 2018a, s. 206).

Jeg vil stille spørsmål om triangelet også kan oversettes til en bærekraftig utvikling av strandsonen i en dispensasjonskontekst. Slik jeg tolker triangelet, kommunenes begrunnelser og lovverket knyttet til byggeforbudet i 100-metersbeltet samt dispensasjonsadgangen, er det store likheter mellom konfliktlinjene i en planleggingskontekst og de vurderinger og hensyn som settes opp mot hverandre i en dispensasjonskontekst. Jeg vil redegjøre nærmere for dette synspunktet.



Figur 6: Planleggingstriangelet (Etter Scott Campbell (2003), i henhold til Hofstad, 2018a, s. 206).



Figur 7: Triangelet for dispensasjon i strandsonen "Dispensasjonstriangelet"

Først vil jeg poengtere at formålet med min oversettelse er å synliggjøre hva balanseringen av bærekraftsdimensjonene kan innebære for en dispensasjonsvurdering. Jeg søker ikke å gi en fullverdig fremstilling eller å likeverdig kunne beskrive dispensasjonsvurderingene i samme grad som planleggingstriangelet kan sies å gjøre innenfor planteorien.

Med unntak av én sak i Moss og én sak i Fredrikstad gjaldt alle søknader om dispensasjon tiltak på private eiendommer og som i utgangspunktet kun ville komme eierne eller brukerne av eiendommene til gode. Samtidig er det gitt strenge vilkår og en høy terskel for å kunne gi dispensasjon. Dette vil kunne bety at dimensjonene allmennhetens interesser og miljø- og klimahensyn stort sett vil starte dragkampen med noe større muskler enn dimensjonen private og næringslivsinteresser i dispensasjonssaker. Dette kan også anses som en svakhet med min oversettelse av triangelet. I planprosesser vil det kanskje ikke være like tydelig hvilke dimensjoner som trekker tyngst ved oppstarten. Dette vil imidlertid kunne gjøre seg mer synlig underveis i den mer omfattende planprosessen.

Bærekraftig utvikling er et av hovedformålene med plan- og bygningsloven og skal særlig ivaretas ved dispensasjoner. Det kan likevel være vanskelig å gi dette noe vage hensynet en bindende virkning på samme måte som de mer uttalte hensynene bak byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8. Det kan med dette stilles spørsmålsteget om det er en svakhet med “dispensasjonstriangelet” at bærekraftdimensjonen står i senter når den ikke nødvendigvis gjør det i reelle dispensasjonssaker. På den andre siden kan kanskje dette momentet heller være en svakhet ved dispensasjonsvurderingene. Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

### **Bærekraftig utvikling**

Bærekraftig utvikling er trukket frem som et idemessig grunnlag for plan- og bygningsloven (Hofstad, 2018a, s. 203). Dette oppfatter jeg at gjenspeiles blant annet i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse hvor bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner blir angitt som formål. Det følger av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Det vil som utgangspunkt si at det ikke skal dispenseres, dersom det aktuelle tiltaket vesentlig tilsidesetter hensynet til bærekraftig utvikling. Også i beskrivelsen av formålet bak statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen fremgår det at



strandsoneforvaltningen skal bidra til en bærekraftig utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

### **Eiendomskonflikten**

Eiendomskonflikten er plassert mellom sosial rettferdighet og økonomisk vekst. Konflikten omfatter dragkampen mellom private interesser og hensynet til næringslivets økonomi, og kollektive goder som lokalsamfunnet og allmennheten ønsker (Hofstad, 2018b, s 34).

Spisset til en dispensasjonskontekst kan sosial rettferdighet innbefatte sikring av allmennhetens interesser, som blant annet kan bestå av tilgjengelighet til strandsonearealer som rekreasjonsområde og behovet for natur- og friluftsliv. For min tolkning av triangelet har jeg valgt å kalle sosial rettferdighet, for allmennhetens interesser. I 100- metersbeltet skal det, ifølge plan- og bygningsloven § 1-8 som hjemler byggeforbudet, tas særlig hensyn til for eksempel friluftsliv og andre allmenne interesser.

Økonomisk vekst og effektivitet omfatter private interesser og hensynet til næringslivets økonomi. For «dispensasjonstriangelet» har jeg valgt å kalle hensynet private eller næringslivets interesser. I forbindelse med dispensasjoner i strandsonen kan næringslivets eller privates interesser gjenspeiles av adgangen til å fravike fra byggeforbudet. Samtidig fremgår det av formålet bak statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen at strandsonen gir grunnlag for næring og bosetting langs kysten, og kan gi grunnlag for økt verdiskapning og flere lønnsomme arbeidsplasser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Tilgangen til strandsonen er et knapphetsgode og kan inngå i konflikter der den sterkeste og rikeste part vinner. For eksempel ved at store deler av strandsonen privatiseres og nedbygges av ressurssterke privatpersoner.

I strandsonen kan eksempler på næringslivets eller privates interesser være å sikre avkastning på eiendomsinvesteringer (Hofstad, 2018b, s. 34). Også i strandsonen kan dette avhenge av at det offentlige legger til rette for dette og gir forutsigbarhet slik at investeringene sikres. For eksempel ved at det kan tillates forbedringer av bebyggelse i strandsonen. Mye av strandsonen i Norge er eid av private, og selv om det foreligger byggeforbud der, vil lokalsamfunnet kunne

være avhengig av investeringer, bidrag og tillatelser fra det private for å tilgjengeliggjøre området.

### **Ressurskonflikten**

I ressurskonflikten står økonomisk vekst og effektivitet, eller privates og næringslivets interesser, mot miljø- og klimahensyn som bruk og vern av naturressurser. Næringslivet eller private personer ønsker å benytte naturressurser for eksempel ved produksjon eller eiendomsutvikling. På den andre siden ønskes en bevaring av naturressursene for fremtiden og for å sikre rekreasjons- og naturområder (Hofstad, 2018b, s. 34). Private og næringslivsinteresser i strandsonen kan knytte seg til utvikling av eiendommer med nybygg, eller forbedringer og utvidelser av eksisterende fritidsboliger eller bolighus. Det kan også knytte seg til næringer som landbruk, reindrift, akvakultur eller næringer som krever ferdsel til sjøs, slik som fiske og fangst.

Av bestemmelsen om byggeforbud i plan- og bygningsloven § 1-8 fremgår at det skal tas særlig hensyn blant annet til natur, miljø og friluftsliv. Og av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 fremgår at det i dispensasjonsvurderingen særlig skal vektlegges konsekvenser for blant annet helse, miljø og jordvern. Av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen at strandsonen fremgår det at naturmangfold, karakteristiske hovedtrekk i landskap og verdifulle forekomster av turtyper og arter skal hensyntas i strandsonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

### **Utviklingskonflikten**

I denne konflikten står miljø- og klimahensyn og allmennhetens interesser. I forbindelse med planlegging beskrev Hofstad beskriver dette som to gode hensyn, som man ved planlegging kan være tvunget til å velge mellom (Hofstad, 2018a, s. 206). Det samme kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering. På den ene siden kan man ønske å benytte naturressurser for å legge til rette for rekreasjonsområder og tilgjengeliggjøre strandsonen for allmennheten. På den andre siden kan man ved bevaring av strandsonen som inngrepsfri gjøre den mindre tilgjengelige for enkelte personer, for eksempel som følge av ulike personers funksjonsvariasjoner.

Utvikling av strandsonen med tanke på allmennhetens interesser kan knytte seg til tilgjengelighet til sjøen, for eksempel ved ivaretagelse og etablering av strandpromenader, turveier og badeplasser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

### **Oppsummering**

Mange av de samme hensynene inngår både i en dispensasjonsvurdering fra byggeforbudet i strandsonen og i en generell planprosess. Som følge av dette mener jeg at triangelet kan oversettes i en dispensasjonssammenheng og kan bidra som en illustratør også for konfliktlinjer i dispensasjonssakene. Samtidig kan triangelet bidra til å belyse hva en balansering av bærekraftsdimensjonene innebærer for dispensasjonsvurderingen. Formålet med denne vurderingen er å illustrere hvor kompleks en dispensasjonsvurdering kan være. Samt synliggjøre hvilke viktige og grunnleggende hensyn kommunene kan dras mellom på en lignende måte som i en planleggingskontekst.

På én måte mener jeg at “dispensasjonstriangelet” synliggjør at det er gode grunner bak lovgivers utgangspunkt om at utvikling av strandsonen bør gjøres gjennom en planprosess, og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner. Ved så sammensatte vurderinger av sterke hensyn kan det være gunstig å se området i en større sammenheng og mer helhetlig enn å foreta en slik vurdering ved én dispensasjon om gangen.

Samtidig mener jeg triangelet fremhever hvilken grundig vurdering kommunene i utgangspunktet skal gjøre ved dispensasjoner. Å synliggjøre og bli bevisst mer konkret hvilke hensyn kommunene kan dras mellom i disse vurderingene kan være et godt bidrag og bakteppe ved en analyse av hvorfor kommunene velger å gi dispensasjoner.

## **8.3 Analyse av dispensasjoner i Moss og Fredrikstad**

For å analysere dispensasjonene som er gitt i Moss og Fredrikstad velger jeg å kategorisere argumentene kommunene, etter min tolkning, har fremhevet i sine begrunnelser. Argumentene, momentene eller hensynene kommunen synes å ha vektlagt i vedtakene kategoriseres med utgangspunkt i bærekraftsdimensjonene fra Campells planleggingstriangel. Jeg benytter mine oversettelser til en dispensasjonskontekst, det vil si at kategoriene består av allmennhetens interesser, private eller næringslivets interesser, samt miljø- og klimahensyn.

Noen av hensynene kommunene har vektlagt kan også inngå i flere av kategoriene da de kan doble funksjoner. I parentes angir jeg hvilke av kommunene som har begrunnet vedtakene med de opplistede momentene.

### **Allmennhetens interesser**

- Samling av bygningsmasse (Moss og Fredrikstad)
- God avstand fra sjø (Moss og Fredrikstad)
- Andre eller tredje rekke fra sjø (Fredrikstad)
- Allerede tettbygde område (Moss og Fredrikstad)
- Terrengetilpasning (Moss og Fredrikstad)
- Sikring av adkomst (Fredrikstad)
- VA-tilkobling med miljømessig gevinst (Moss og Fredrikstad)
- Ingen økning, eventuelt redusering av fotavtrykk (Moss og Fredrikstad)
- Ingen økt privatisering eller hindring av allmenn ferdsel (Moss og Fredrikstad)
- Ingen konsekvenser for natur eller miljø (Moss og Fredrikstad)
- Øker tilgang for allmennheten (Moss og Fredrikstad)
- Gode landskapsvirkninger (Moss og Fredrikstad)
- Uheldig presedensvirkning (Moss og Fredrikstad)

### **Miljø- og klimahensyn**

- VA-tilkobling med miljømessig gevinst (Moss og Fredrikstad)
- Samling av bygningsmasse (Moss og Fredrikstad)
- Standardøkning (Moss og Fredrikstad)
- Terrengetilpasning (Moss og Fredrikstad)
- Ingen økning, eventuelt redusering av fotavtrykk (Moss og Fredrikstad)
- Ingen konsekvenser for natur eller miljø (Moss og Fredrikstad)
- Gjenbruk av materialer (Fredrikstad)
- Uheldig presedensvirkning (Moss og Fredrikstad)

### **Private eller næringslivets interesser**

- Økt oppbevaringsplass (Moss)
- Økt antall sengeplasser (Fredrikstad)
- Personlige forhold og private interesser som ønsket utvikling av egen eiendom (Moss og Fredrikstad)
- Sikring av adkomst (Fredrikstad)
- Standardøkning (Moss og Fredrikstad)
- Eiendommen er privat (Moss og Fredrikstad)
- Positiv endring for tiltakshaver (Moss og Fredrikstad)
- Ingen konsekvenser for natur eller miljø (Moss og Fredrikstad)
- Gjenbruk av materialer (Fredrikstad)

I hovedparten av vedtakene finner jeg at kommunene har angitt hensyn og balansert momenter fra hver av bærekraftsdimensjonene. Hvert av disse elementene; allmenheten, det private og klima- og miljø, utgjør grunnleggende hensyn i en dispensasjonsvurdering. Som Jerkø trekker frem handler denne balanseringen om at hvert av elementene i dimensjonen skal være bærekraftige i seg selv, og i relasjon til hverandre. Videre argumenterer han en gjensidig avhengighet av hverandre og at dersom en av bærekraftdimensjonene forringer en av de andre, vil dette virke tilbake og gi negative konsekvenser (Hofstad, 2018a, s. 206).

Selv om kommunene har balansert hensyn de selv har ansett som relevante betyr ikke det at vektingen eller balanseringen av disse nødvendigvis har resultert i korrekt utfall i saken. Eller at hensynene kommunen har lagt vekt på faktisk er relevante i en dispensasjonssammenheng, sett fra lovgivers øyne.

Jeg vil problematisere noen av funnene jeg har gjort og trekke frem noen argumenter kommunene har anvendt i sine begrunnelser, og som etter min fortolkning, ikke synes å være i tråd med det lovgiver har tatt utgangspunkt i at kan være relevant. De samme argumentene som ikke står seg juridisk sett, er stort sett også sammenfallende med de momenter som i liten grad kan sies å bidra til en bærekraftig utvikling av strandsonen.

### **Eiendommen er privat**

Jeg finner at Fredrikstad kommune i flere vedtak har lagt vekt på at eiendommen er privat. I enkelte saker gir vedtaket en begrunnelse utover en henvisning til dette faktum i saken, mens i andre ikke. Det er vanskelig å se hvilken relevans det har at eiendommen er privat, all den tid byggeforbudet gjelder uavhengig av om aktuelle eiendommer er under offentlig eller privat eie. Det store flertall av søknader om dispensasjon i strandsonen, gjelder privatpersoners ønske om utvikling av egen privat eiendom.

Som eksempel viser jeg til Fredrikstad kommunes sak 2019/20821. Kommunen ga her tillatelse, med dispensasjon, for oppføring av enebolig med et fotavtrykk på 163,7 m<sup>2</sup> på en ubebygde tomt. Kommunen gjør følgende vurdering: "Etter bygnings- og reguleringsjefens vurdering vil omsøkte tiltak heller ikke tilside sette hensynene i plan- og bygningslovens § 1-8 om byggeforbud mindre enn 100 meter fra sjøen. Omsøkte tiltak ligger i et allerede tettbygd

strøk, og mange andre bygninger i området ligger nærmere sjøen enn dette. Eiendommen er en privat eiendom, og det er vanskelig å se at allmennhetens interesser vil bli berørt (...) Ulempen ved en dispensasjon for tiltaket er først og fremst at flere eiendommer mister en del av sin utsikt”<sup>1</sup>.

Jeg kan ikke ut av vedtaket se hvilke samfunnsmessige fordeler som finnes eller vektlegges for tiltaket.

Vedtaket ble påklaget av naboer og behandlet av tidligere Fylkesmannen i Oslo og Viken (nå Statsforvalteren) i deres sak 2020/12544. Kommunens vedtak ble opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling som følge av mangelfull begrunnelse. Statsforvalteren viste samtidig til at flere av de momenter kommunen hadde vektlagt i vedtaket ikke var relevante. Særlig poengterte Statsforvalteren at de ikke kunne se hvilken betydning det har for vurderingen at eiendommen er privat.

### **Fordeler for private - personlige fordeler**

Ifølge forarbeidende er personlige fordeler som kan oppnås gjennom dispensasjon mindre relevante. Slike fordeler kan kun vektlegges «hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn», men slike hensyn kan normalt ikke tillegges avgjørende vekt (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242).

Som eksempel viser jeg til sak 2019/15754 fra Fredrikstad kommune. Det ble her gitt byggetillatelse med dispensasjon for oppføring av garasje som vil gi et økt fotavtrykk på 28 m<sup>2</sup>. Kommunen anser at det er en fordel for tiltakshaver å kunne utnytte sin eiendom slik han ønsker. Utover denne personlige fordelen for tiltakshaver, kan jeg i imidlertid ikke se at kommunen oppgitt hvilke fordeler knyttet til samfunns- eller arealdisponeringshensyn tiltaket medfører.

Sivilombudet har i sak 2014/1190, som gjaldt dispensasjon fra krav om reguleringsplan, for oppføring av garasje uttalt det følgende: “Tiltakshavers fordel av å kunne bruke garasjen til

---

<sup>1</sup> Som fordel ved dispensasjon viser kommunen til at omsøkt bolig blir oppført i samsvar med reguleringsplan. Som også Statsforvalteren viser til i sitt vedtak 2020/12544, er tiltaket i strid med reguleringsplan og krever dispensasjon også fra denne.

parkering og oppbevaring, er et generelt hensyn som kan gjøres gjeldende for de fleste andre med tilsvarende eiendommer. Ombudsmannen kan vanskelig se at et hensyn av så generell art kan være et tungtveiende argument for denne dispensasjonen” (Sivilombudet, 2014).

Som forarbeidene også fremhever er det i utgangspunktet fordeler og ulemper for de allmenne interessene som skal avveies i en dispensasjonsvurdering. Det må kunne påvises en fordel av tiltaket, primært for allmenne interesser (Hanssen, 2018b, s. 350).

### **Allerede tettbygd – etablert boligområde**

Begge kommunene har i flere innvilgelsesvedtak vist til at eiendommen som omsøkt tiltak skal plasseres på ligger i et etablert boligområde, at det allerede er tettbygd eller at eiendommen allerede er bebygd eller privatisert. I noen av disse sakene er det ikke vurdert hvorvidt tiltaket likevel vil bidra til en ytterligere privatisering eller ikke. I de sakene dette er gjort har kommunene nøydt seg med å konkludere med at tiltaket ikke vil medføre ytterligere privatisering. Jeg kan likevel ikke se at kommunene gir noen begrunnelse for hvorfor tiltaket ikke bidrar til økt privatisering.

I sak 2020/2960 fra Fredrikstad kommune uttales det at “En garasje vil heller ikke tilsidesette hensynene bak § 1-8 da eiendommen allerede er privatisert.” Til dette vil jeg bemerke at byggeforbudet som følger av plan- og bygningsloven § 1-8 setter begrensninger både for ubebygde eiendommer og for ytterligere utvikling av allerede bebygde eller privatiserte eiendommer.

Informanten i Moss oppga i intervju at det i områder avsatt til bolig synes åpenbart å være ment en annen byggegrense enn 100-metersbeltet som følger av loven. Jeg viser til gjengivelsen fra intervjuet i punkt 6.1.2.

Jeg oppfatter det slik at kommunens synes å mene at byggeforbudet ikke står like sterkt i bebygde områder som allerede er privatiserte og som ikke i stor grad benyttes for friluftsliv eller allmenn ferdsel. Det fremstår noe problematisk om kommunen basert på helt generelle standpunkt om at boligområder med byggeforbud i strandsonen er urimelig og planmessig “feil”. En kan tenke seg at dette er forhold som i så fall burde løses gjennom planverket og ved å sette andre byggegrenser i disse områdene. I kommunens plankart og i arealdelene gjeldende på undersøkelsestidspunktet, vedtatt av kommunestyrene i gamle Rygge og gamle

Moss kommune, var det fastsatt et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet. Det kan stilles spørsmålsteget om slike saker i så fall burde avgjøres politisk og ikke være basert på administrasjonens antagelser om planmessige feil vedtatt av politikerne. Ved ny rullering av kommuneplanen i mars 2021 synes det ikke å være inntatt andre byggegrenser for allerede privatiserte eller sentrumsnære områder og det dermed uklart om synspunktet er politisk forankret.

I rapporten fra Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen uttales det følgende:

“I mange vedtak skrev kommunene at vesentlighetsvilkåret var oppfylt fordi det aktuelle området allerede er utbygd og dermed lite tilgjengelig for allmenn ferdsel.

(...)

Privatisering er et relevant moment i vurderingen. Samtidig er ikke en slik generell argumentasjon nok for at vilkåret er oppfylt. Lovgiver har i forarbeidene fremhevet at det skal svært mye til før kommunene kan gi dispensasjon, og at dette gjelder «spesielt i områder med stor utbyggingspress». Det er nettopp gjennom enkeltvise dispensasjoner at mange områder har blitt utbygd bit for bit. Loven krever derfor at kommunene foretar en konkret vurdering av om ny utbygging vil medføre ytterligere forringelse av området til skade for blant annet de hensynene som er nevnt i pbl. § 1-8 første ledd. Det er med andre ord ikke nok å kun henvise til at området allerede er privatisert.”

Balanseringen av bærekraftsdimensjonene ved dispensasjon og vektleggingen av momenter kan komme noe skjevt ut dersom kommunen har som utgangspunkt at boligområder generelt ikke burde vært omfattet av byggeforbudet i strandsonen, uten at dette er plan. Kommunens praktisering fremstår heller ikke å være i henhold til statlige føringer som fremhever at strandsonen som hovedregel skal utvikles gjennom plan. Dersom det skal gis dispensasjon skal det i så fall være basert på helt konkrete vurderinger i den enkelte sak.

### **Ingen konsekvenser for miljø eller allmenne interesser**



I mange av de innvilgede vedtakene viser kommunene til at tiltaket ikke har konsekvenser enten for miljøet, allmenne interesser eller begge delene. Ofte settes dette argumentet sammen med en henvisning til at området allerede er bebyggt og/eller at tiltaket er omsøkt plassert på privat eiendom.

Utgangspunktet for en dispensasjonsvurdering skal imidlertid være en avveining av fordeler og ulemper for allmenne interesser og miljøhensyn. Det er ikke tilstrekkelig i en dispensasjonsvurdering at det omsøkte tiltaket ikke forverrer situasjonen for disse hensynene. Det er også avhengig av at det kan påvises en fordel ved tiltak og som primært gagnar allmenne interesser og miljø (Hanssen, 2018b, 350).

I noen av sakene er det imidlertid lagt vekt på at tiltaket ikke har konsekvenser for allmenne interesser, men for eksempel har fordeler som miljømessige gevinster. Eksempler på dette er 8 saker fra Fredrikstad kommune hvor det gitt dispensasjon for etablering av eller rehabilitering av spillvannsledning eller stikkledninger for vann- og avløp. Selv om det ikke er uttalt i vedtakene kan et slikt tiltak også sies å være en fordel for allmenne interesser.

### **Oppsummering**

Gjennomgående for argumentene jeg har problematisert ovenfor, er at de ofte står noe alene, i tillegg til å være svake momenter i seg selv. Når kommunen angir og vurderer momenter fra kun én eller to av bærekraftsdimensjonene kan det tyde på en noe ubalansert dragkamp mellom hensynene. Samtidig som vurderingene synes noe ubalansert i forbindelse med dispensasjoner og bærekraft, taler det også for at vedtakene sett med juridiske øyne er noe i ubalanse. Dette kommer jeg tilbake til under punktet om mangelfulle vedtak.

## **8.4 Avslag**

Når det gjelder avslagene som er gitt i Moss og Fredrikstad velger jeg å gi en kort opplisting av momentene kommunene, etter min tolkning, har fremhevet i sine begrunnelser. Momentene synes i all hovedsak å henvise til momenter som faller inn under dispensasjonstriangelens dimensjoner allmennhetens interesser og klima- og miljø, men som er til ulempe for disse interessene. I parentes angir jeg hvilke av kommunene som har begrunnet vedtakene med de opplistede momentene.

Kommunene har i avslagsvedtakene vist til følgende momenter:

- De angitte fordelene ved dispensasjon var av en generell karakter om kan fremlegges av de fleste grunneiere med liknende utgangspunkt og ønsker (Moss)
- Eventuell dispensasjon kan medføre en svært uheldig presedens (Moss og Fredrikstad)
- Det er ingen klare upersonlige fordeler ved tiltaket (Moss)
- Allmennheten vil ikke oppnå noen vesentlige fordeler ved dispensasjon (Moss og Fredrikstad)
- Økt nedbygging og privatisering (Moss og Fredriksstad)
- Bebyggelse trekkes nærmere sjøen (Moss)
- Påvirker landskapsverdiene og rekreasjonsområdet på en negativ måte (Fredrikstad)
- Hindrer allmennhetens ferdsel på land og i sjø (Fredrikstad)
- Ingen forbedring av eksisterende situasjon (Fredrikstad)
- Fordeler for tiltakshaver selv (Moss og Fredrikstad)

Avslag synes å bli gitt i de tilfeller det har vært en sterk overvekt av hensyn til bærekraftsdimensjonen private interesser, uten at denne har blitt balansert ved tungtveiende hensyn fra de øvrige dimensjonene allmenne interesser og miljø- og klimahensyn.

Et eksempel er sak 20/20303 fra Moss kommune hvor kommunen ga avslag på søknad om riving av eksisterende hytte, uthus og anneks for oppføring av ny hytte. Som følge av at uthus og anneks rives ville tiltaket samlet sett gitt en mindre bygningsmasse enn dagens situasjon. Kommunen anså det også som positivt at tiltaket medførte en samling av bygningsmassen på eiendommen. Dette er også et argument jeg har funnet igjen i mange av vedtakene hvor det er dispensasjon er blitt innvilget. Argumentet faller både inn under dimensjonene allmenne interesser og klima -og miljø. Likevel ble lagt avgjørende vekt på omsøkt plasseringen av ny bebyggelse. Plasseringen ville medføre at arealer som tidligere var tilbaketrukket på eiendommen, nå ble flyttet nærmere sjøen. I dette tilfellet kom kommunen til at tiltaket ville fremme inntrykket av privatisering i strandsonen og derfor være til ulempe for allmennheten i slik grad av søknaden måtte avslås.

I denne saken gjorde kommunen en konkret avveining av flere momenter fra de tre dimensjonene. De resterende avslagsvedtakene kjennetegnes imidlertid ved at det i disse sakene utelukkende har vært tale om hensyn og momenter som kan tilskrives private interesser. Når denne dimensjonen ikke har blitt balansert med hensyn fra de øvrige, har heller ikke kommunen funnet vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt.

## 8.5 Vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak bestemmelsene

Av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 fremgår det at dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.

Ved innvilgelse av dispensasjoner finner jeg at begge kommunene i mange saker først tar stilling til vesentlighetsvilkåret. Vilkåret angir at dispensasjon ikke kan vesentlig tilsidesette hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser.

### 8.5.1 Hensynet bak formålsbestemmelsen pbl. § 1-1

Ved gjennomgang av vedtakene finner jeg at begge kommunene ofte gir en kort henvisning til hovedhensynene bak byggeforbudet i strandsonen. De nevner imidlertid svært sjeldent vilkåret om at dispensasjonen heller ikke kan sette hensynene i formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven som følger av § 1-1 vesentlig til side. I den grad det er gjort, er det kun vist til at heller ikke dette formålet er vesentlig tilsidesatt, uten at hvilke formål det er tale om nevnes. Kommunene gir dermed heller ingen begrunnelse eller drøftelse av dette vilkåret, slik loven forutsetter at kommunene gjør i hver enkelt sak.

Selv ikke i tilfeller hvor andre myndigheter eller parter i saken, som tiltakshaver eller klager, har trukket frem bærekraftig utvikling som moment har kommunen kommentert dette.

Det samme funnet gjorde Sivilombudet i sin undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen fra 2021. I temarapporten undersøkelsen munnet ut i viser sivilombudet til at ingen av vedtakene oppfylder lovkravet om en vurdering av om dispensasjonen vesentlig tilsidesetter hensynene i lovens formålsbestemmelse. Få vedtak nevner vilkåret om at dispensasjonen ikke kan vesentlig tilsidesette hensynene formålsbestemmelse. I den grad kommunene har gjort det, har de nøydt seg med å konstatere at vilkåret er oppfylt. Ingen av vedtakene inneholder en begrunnelse eller drøftelse av vesentlighetsvilkåret opp mot disse hensynene. Selv om loven forutsetter det (Sivilombudet. 2021, s. 12).

Sivilombudet fremhever at et tiltak kan innebære irreversible inngrep i strandsonen. Inngrepet gjøres på bekostning av både dagens og fremtidige generasjoners muligheter til å ferdes i

området. Dette kan innebære at lovformålet blir vesentlig tilsidesatt. Videre viser Sivilombudet til at kommunene må derfor vurdere om disse hensynene blir vesentlig tilsidesatt i hver enkelt sak (Sivilombudet. 2021, s. 12).

Hanssen viser også til at kommunene må vurdere om dispensasjonsvedtaket vil innebære en vesentlig tilsidesettelse av lovformålet. Som eksempel trekker hun fram vurderingen om det vil være i strid med målet om bærekraftig utvikling. Videre viser hun til at kommunen dermed må vurdere virkningen av dispensasjonen fra et mer helhetlig og langsiktig perspektiv også utover den enkelte saken (Hanssen, 2018b, s. 350).

Slik jeg tolker det legger blant annet lovgiver og fagpersoner til grunn at kommunene skal foreta en vurdering av om lovformålet bærekraftig utvikling blir vesentlig tilsidesatt i hver enkelt sak. Dette til tross for at begrepet kan være noe vagt og vanskelig angripelig. Når denne vurderingen mangler i alle de gjennomgått vedtakene fremstår det som en gjennomgående mangel ved begge kommunene. Som Sivilombudet også trekker frem kan det være uheldig at en slik vurdering unnlates særlig ved vurderinger av tiltak som innebærer irreversible inngrep i strandsonen.

### **8.5.2 Hensynet bak byggeforbudet pbl. § 1-8**

Når det gjelder vilkåret om at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke skal vesentlig tilsidesettes, gjør kommunene en noe nærmere vurdering.

Generelt oppgir begge kommunene noen grunner eller momenter bak konklusjonen om at hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt. Disse grunnene er for eksempel at tiltakets størrelse, plassering, utforming og tilpasning til omgivelsene ikke har negative påvirkninger på hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap eller andre allmenne interesser. I andre saker er det lagt vekt på at omsøkt tiltak ligger i et allerede tettbygdstrøk eller ikke ligger i første husrekke fra sjøsiden.

I noen av sakene er det vanskelig å skille hvilke momenter kommunen trekker frem som argumenter for at hensynene bak bestemmelsen ikke er vesentlig tilsidesatt og hvilke momenter som hører inn under fordeler- og ulempevurderingen. Mange av de samme momentene kan også anvendes ved vurdering av begge vilkårene.

Etter å ha vist til hvilke momenter de mener taler for resultatet, konkluderer kommunene med at hensynene ikke er vesentlig tilsidesatt.

Det er likevel ikke i noen av innvilgelsesvedtakene vist til noen sontring omkring i hvor stor grad tiltaket går på bekostning av hensynene bak bestemmelsen. Er det slik at ingen av tiltakene i de til sammen 64 innvilgede vedtakene på noen måte tilsidesatte hensynene bak bestemmelsen?

Det fremstår som noe usannsynlig. Det er naturlig å tenke at enkelte av tiltakene vil kunne tilsidesette hensynene noe, delvis eller kanskje til og med i stor grad, men at tilsidesettelsen likevel ikke er “vesentlig” etter kommunens vurdering.

Ved Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen, ble det også funnet at vesentlighetsvurderingen i mange av de undersøkte vedtakene var kortfattet og mangelfull. Sivilombudet poengterer at kommunene ofte nøyde seg med å konstatere at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I andre vedtak fant Sivilombudet at kommunene kort hadde angitt en begrunnelse for at vilkåret var til stedet. Dette var likevel gjort uten at vurderingen ble knyttet opp mot relevante hensyn bak byggeforbudet.

Denne måten å begrunne hvorfor hensynene ikke er vesentlig tilsidesatt er kanskje ikke mager nok til å legge vedtaket til grunn som mangelfullt begrunnet etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Samtidig gir ikke begrunnelsen fullstendig informasjon om hvorfor kommunene mener hensynene ikke er vesentlig tilsidesatt. Det gjør det vanskelig å analysere nærmere og mer konkret hvorfor de har kommet frem til det resultatet.

## 8.6 Fordel- og ulempevurderingen (manglende begrunnelse)

Som jeg har trukket frem tidligere i oppgaven er det ikke alle momentene kommunen har vektlagt i en dispensasjonsvurdering som synes relevante i henhold til regelverket. I noen av vedtakene er det utelukkende vist til momenter som ikke synes relevante og i andre er det gitt dispensasjon uten at det er vist til hvilke fordeler eller ulemper kommunene har vurdert. Vedtaket kan som en følge av dette være mangelfullt begrunnet. Når et vedtak er mangelfullt

begrunnet har kommunen gjerne ikke fullført balanseringen slik dispensasjonstriangelet forutsetter. Samtidig fyller ikke vedtaket kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Jeg vurderer at 3 av 15 vedtak fra Moss fremstår som mangelfullt begrunnet. For Fredrikstad sitt vedkommende er det tale om 6 av 49 vedtak som er mangelfullt begrunnet. Selv om avgjørelsene fremstår som helt eller delvis ubegrunnet i vedtakene, kan de likevel bidra til å belyse kommunenes praktisering. Påstanden om at vedtakene er mangelfullt begrunnet er basert på min subjektive oppfatning av vedtakene. Det at begrunnelsen tilsynelatende ikke fremgår av selve vedtaksteksten behøver imidlertid ikke å bety at avgjørelsen som sådan ikke er begrunnet fra kommunens side. Funnet tilsier nødvendigvis ikke mer enn at begrunnelsen ikke fremgår av det skriftlige vedtaket. Vedtakene ville trolig ikke holdt seg ved en juridisk overprøving. Det gir likevel ikke gode nok holdepunkter for å si noe om det materielle innholdet i avgjørelsen.

Fellesnevneren for de gjennomgåtte vedtakene, fra begge kommuner, er at det ikke fremgår hvilke relevante fordeler kommunen finner ved tiltaket. Disse fordelene skal primært være for allmenne interesser eller natur- og miljø, og innebære en fordel knyttet samfunns- eller arealdisponeringshensyn.

### **8.6.1 Moss**

I Moss har de mangelfullt begrunnede vedtakene medført en nedbygging av strandsonen på til sammen 210 m<sup>2</sup> fordelt på to vedtak. 1 av vedtakene medførte ingen økning av bygningers fotavtrykk. Under viser jeg til disse to vedtakene som eksempler.

Vedtaket i Moss kommunes sak 20/9245 om nyoppføring av en tomannsbolig på ubebygde tomt gir et fotavtrykk på 182 m<sup>2</sup>. Utover en henvisning til at hensynet bak bestemmelsen ikke vil bli vesentlig tilsidesatt er det ikke oppgitt noen begrunnelse for dispensasjonen, verken relevante eller irrelevante fordeler og ulemper er oppgitt.

I sak 20/21081 ga plan, bygg og teknisk utvalg tillatelse med dispensasjon for oppføring av sykkelbod og et veksthus som øker fotavtrykket på eiendommen med 28 m<sup>2</sup>. Kommunedirektøren innstilte imidlertid på avslag for den delen av søknaden som gjaldt veksthuset. Begrunnelsen var at det ville øke eksponeringen mot sjø, og forlenge den

eksponerte fasadelengden på huset til 18 meter. Kommunedirektøren anså at fordeler knyttet til drivhuset i all hovedsak er individuelle og ikke objektive. Politikerne begrunnet ikke hvorfor de gikk imot administrasjonens innstilling eller hvorfor det ble gitt dispensasjon også for drivhuset.

### **8.6.2 Fredrikstad**

I Fredrikstad har de mangelfullt begrunnede vedtakene ført til en nedbygging av strandsonen på til sammen 263, 6 m<sup>2</sup> fordelt på 5 vedtak. 1 av vedtakene medførte ingen økning av bygningers fotavtrykk, men medførte økt høyde og volum på bygningen.

I to av vedtakene, sak 2019/15754 og 2019/20821 er det utelukkende vist til personlige fordeler for tiltakshaver. Utover disse personlige fordelene for tiltakshaver, er det i imidlertid ikke oppgitt hvilke fordeler knyttet til samfunns- eller arealdisponeringshensyn tiltakene medfører. I de øvrige vedtakene er det heller ikke angitt noen slike fordeler.

### **8.6.3 Oppsummering**

Forvaltningsloven stiller krav til at vedtak skal begrunnes, men i hvor stor grad det enkelte vedtak skal grunngis vil være avhengig av den konkrete saken og avgjøres etter en konkret vurdering. Med kommunens store arbeidsmengde og forhold som ulike saksbehandlere er det forståelig at det lett kan oppstå situasjoner hvor enkelte vedtak begrunnes bedre enn andre. Det fremstår likevel som uheldig at det for ettertiden ikke er mulig å lese ut av vedtaket hva kommunen har lagt vekt på når det gis dispensasjon.

Enkelte av de mangelfulle vedtakene er knyttet til større tiltak som medfører stor nedbygging av strandsonen. Jeg anser det som uheldig at en stor del av nedbyggingen av strandsonen gjøres gjennom vedtak hvor det ikke synes mulig å se hva kommunen har tenkt eller hvilke eventuelle fordeler byggingen har.

Av de gjennomgåtte sakene kan det synes slik at kommunen i enkelte tilfeller finner det vanskelig å begrunne vedtaket og forklare hvorfor dispensasjon gis. Dette gjelder særlig tiltak på boligeiendommer eller eiendommer i allerede sterkt privatiserte områder, for eksempel hvor det er tett hyttebebyggelse i flere rekker mot sjøen. Begrunnelsene i disse sakene tyder på at kommunen vanskelig finner objektive, samfunns- og arealdisponeringsmessige fordeler

for tiltakene i disse områdene, men likevel ønsker å gi dispensasjon. Lovens vilkår for å kunne gi dispensasjon må være oppfylt også i disse sakene. Kommunene tenderer her til å vektlegge at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt, men oppgir ikke hvilke relevante fordeler og/eller ulemper de finner ved tiltaket.

Undersøkelser gjort i forbindelse med forskningsprosjektet “Evaluering av PBL (2008), fungerer plandelen etter intensjonene?” har gjort lignende funn. Hanssen gjengir fra en informant som opplever at det i praksis har vist seg å være svært få saker hvor det foreligger relevante fordeler med stor vekt. Informanten uttaler: “Det er jo vanskelig å finne de fordelene, da... at det skal være fordeler for noen andre enn søker, det er jo nesten umulig ...” (Hanssen, 2018b, s. 366).

Hanssen trekker imidlertid frem at forarbeidende til loven tyder på at nettopp dette var intensjonen bak innstramningen av dispensasjonsbestemmelsen. Basert på omfanget av dispensasjoner som gis, også i strandsonen, anser hun at bestemmelsen praktiseres videre enn hva som er intensjonen. Som avslutning trekker hun frem at dette tyder på at det må mer opplæring til, og mer kompetanse, for å få en økt forståelse for dispensasjonsbestemmelsen i kommunene (Hanssen, 2018b, s. 366).

I situasjoner hvor kommunen ønsker å gi dispensasjon, men ikke finner relevante fordeler i tråd med dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2, vil alternativet til et mangelfullt begrunnet vedtak derfor kunne være en planprosess i henhold til lovgivers intensjoner.

## 8.7 Utøvelse av det politiske skjønn

En del av problemstillingen for denne oppgaven er hvordan det politiske skjønnnet er utøvd i saker om dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Her vil jeg vise til empiriske funn om hvordan kommunene utøver skjønnnet for så å gjøre en vurdering av praktiseringen.

### 8.7.1 Hvordan utøver kommunene det politiske skjønnnet?

Av Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen trekkes det frem som et funn at kommunens ”kan”-vurdering mangler i alle vedtakene. Dette mener Sivilombudet er en



mangel ved samtlige av vedtakene og viser til at kommunene dermed ikke vurderer om dispensasjon er hensiktsmessig slik som loven krever (Sivilombudet, 2021, s. 21).

Jeg har gjort det samme funnet i min undersøkelse. Det fremgår ikke av noen av de gjennomgåtte vedtakene at det er foretatt en vurdering om dispensasjon også er hensiktsmessig etter kommunens politiske skjønn, etter at de ved rettsanvendelsesskjønnet har kommet frem til at vilkårene er oppfylt.

### **Fredrikstad**

Informanter i Fredrikstad kommune oppga at “kan”-vurderingen fremgår indirekte av vedtaket da den henger sammen dispensasjonsvurderingen. De fremhever at det er vanskelig å begrunne et avslag når vilkårene er oppfylt og at de i dispensasjonsvedtakene gjør en samlet vurdering der også “kan”-vurderingen inngår. De har ikke opplevd å gi avslag ved en etterfølgende “kan”-vurdering. Dette ble oppgitt å henge sammen med at “kan”-vurderingen inngår i vilkårsvurderingen og at det i de tilfeller der forvaltningsskjønnet tilsier at dispensasjon ikke kan gis, vil heller ikke vilkårene være oppfylt.

### **Moss**

Informanten i Moss kommune oppga at forvaltningsskjønnet fremstår som en sikkerhetsventil for kommunene i saker som ikke kan avslås på annet grunnlag. Dette vil imidlertid være svært unntaksvis da de forhold som eventuelt er egnet til å utløse et avslag etter “kan”-skjønnet tas med i vilkårsvurderingen. Særlig politikere vil være varsomme med å komme frem til at vilkårene for dispensasjon er oppfylt, for så å gi avslag med henvisning til forvaltningsskjønnet.

## **8.7.2 Konsekvenser for etterprøvbareheten**

Selv om “kan”-vurderingen ikke fremgår av selve vedtaket, er det imidlertid ikke gitt at vurderingen ikke er foretatt. Sivilombudet trekker det frem som en ulempe at vurderingen ikke fremgår av vedtakene. Han begrunner dette med at det gjelder visse rettslige krav til «kan»-vurderingen. Når kommunene ikke viser til utøvelsen av det politiske skjønn i vedtakene lar det seg ikke kontrollere om denne utøvelsen bygger på relevante hensyn. Slik er Sivilombudet, klageinstans og andre avskåret fra å kontrollere om vedtakene er begrunnet med saklige

hensyn eller om det for eksempel er utvist en usaklig forskjellsbehandling (Sivilombudet, 2021, s. 21).

Som Sivilombudet også fremhevet i sin rapport, er det noen rettssikkerhetsmessige betenkninger ved at “kan”-vurderingen ikke fremgår av vedtakene. Informantene i Moss og Fredrikstad kommune oppga at forvaltningsskjønnet er innlemmet i vilkårsvurderingen. Dette vil i så fall gjøre det svært vanskelig både for innbyggere, parter i saken, klageinstans og andre som vil kontrollere vedtakene å vurdere hvorvidt vedtaket er begrunnet med saklige hensyn eller om det er utøvet usaklig forskjellsbehandling.

Særlig knyttet til vurderingen av usaklig forskjellsbehandling anser jeg det problematisk at forvaltningsskjønnet og rettsanvendelsesskjønnet tilsynelatende er blandet sammen i vedtakene. Dette fordi forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn og som ikke retter seg mot rettsbruken. Det vil si at en anførsel om usaklig forskjellsbehandling ikke vil ha relevans i vurderingen av om vilkårene for å kunne gi dispensasjon er til stede (Sivilombudet, 2017). Dette vil imidlertid kunne være relevant i forbindelse med kommunens utøvelse av det politiske skjønn (Innjord et al., 2020 s. 552).

På denne måten kan det fremstå lite hensiktsmessig dersom det politiske skjønn vanskelig kan skilles fra rettsanvendelsesskjønnet, fordi det kan kamuflere eventuelle forskjellsbehandlinger og usaklig hensyn.

### **Eksempler på vektlegging av det politiske skjønn**

For å ytterligere synliggjøre mulige konsekvenser av at “kan”-vurderingen ikke fremgår av kommunens vedtak viser til noen eksempler. Til tross for at eksemplene ikke er hentet fra kommunene som er undersøkt i denne oppgaven, anser jeg at de sier noe om hvordan det politiske skjønn behandles av de aktuelle kommunenes klageinstans.

Et eksempel kan være i Statsforvalterens sak med referansenummer 2019/12093 hvor en kommune hadde gitt avslag på søknad om dispensasjon. Det var ikke vist til noen “kan”-vurdering i dette vedtaket. Avslaget ble påklaget av tiltakshaver. Kommunen tok ikke klagen til følge og sendte derfor saken videre til tidligere Fylkesmannen i Oslo og Viken for endelig klagesaksbehandling. Statsforvalteren i Oslo og Viken omgjorde kommunens avslag i vedtak

datert 27. juli 2020, og innvilget søknad om dispensasjon. Kommunen anmodet etter dette Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å omgjøre dette vedtaket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet synes å kritisere Statsforvalterens vedtak og mener at vektleggingen av det kommunale selvstyret burde fremgått. Departementet uttaler at Statsforvalteren bør være varsom med å overprøve det frie kan-skjønn. Videre poengterer departementet at det ikke er gitt at kommunen ville ha innvilget dispensasjon, selv om kommunen hadde funnet at vilkårene for dispensasjon var oppfylt.

I Statsforvalteren i Oslo og Vikens sak med referanse 2020/31290 omgjøres kommunens vedtak om avslag på dispensasjon fra byggeforbud i strandsonen, da Statsforvalteren finner at vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt. De viser til at dispensasjonsbestemmelsen inneholder et «kan-skjønn» som innebærer at man ikke har rettskrav på dispensasjon selv om vilkårene er oppfylt. Statsforvalteren fremhever at det kan være forhold som tilsier at dispensasjon likevel ikke bør gis og at denne vurderingen er underlagt kommunens politiske skjønn.

Slik jeg tolker Statsforvalterens vedtak ble saken sendt tilbake til kommunen fordi kommunen i sitt første vedtak ikke hadde vist til en utøvelse av det politiske skjønn. Kommunen fikk derfor en ny anledning for vurdering av «kan-skjønn» og om det i denne saken burde gis dispensasjon. Slik jeg ser det, kunne denne ekstra sløyfen med saksbehandling vært unngått dersom “kan”-vurderingen fremgikk av førstegangsvedtaket.

### **Oppsummering**

At det ikke fremgår av vedtakene at det politiske skjønn blir anvendt i saker hvor kommunen finner at vilkårene for dispensasjon er oppfylt, kan tyde på at kommunene nærmest automatisk gir dispensasjon i disse tilfellene. Dette synes ikke å være i tråd med lovgivers intensjoner, da det kreves en separat “kan”-vurdering.

Jeg anser at spørsmålet om hvordan kommunene har utøvd det politiske skjønn har vist seg vanskelig å besvare. På den ene siden fremgår ikke vurderingen skriftlig av vedtakene og det kan være nærliggende å anta at vurderingen dermed ikke foretatt. På den andre siden oppgir informanter fra begge kommunene at utøvelsen av forvaltningsskjønn bakes inn i vilkårsvurderingen.

Det kan imidlertid fremstå som noe diffust hva kommunene faktisk kan legge i en slik vurdering og gjøre prosessen vanskelig angripelig. Dette kan være en grunn til at vurderingen ikke fremgår tydelig av vedtakene.

Likevel kan det fremstå som noe paradoksalt dersom det er slik at kommunene velger å ikke foreta denne skjønnsmessige vurderingen særskilt og separat som loven krever. Slik kunne kommunen vurdere den enkelte dispensasjonen i et mer helhetlig perspektiv, og etter eget skjønn, avgjøre hvorvidt det er hensiktsmessig med dispensasjon eller ikke.

Kommunens avgjørelser ville også sannsynligvis kunne stå seg i større grad ved klagebehandling dersom “kan”-vurderingen hadde fremgått av vedtaket. Dette gjelder både ved innvilgelser og ikke minst avslag. Samtidig ville det vært tids- og ressursbesparende dersom vurderingen var gjort og fremgikk allerede ved førstegangsvedtaket.

## 8.8 Uttalelser fra andre myndigheter

Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen fra 2021 viste at de undersøkte kommunene, ga dispensasjon til tross for at fylkesmannen som fagmyndighet ga råd om det motsatte og at kommunen ikke begrunnet fravikelse fra fagmyndighetens uttalelser.

Sivilombudet uttalte at disse uttalelsene var en viktig faktor for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir synliggjort og ivaretatt, selv om kommunene ikke er pliktig til å avslå en dispensasjonssøknad dersom andre myndigheter uttaler seg negativ til søknaden. Det forutsettes at kommunene begrunner et slikt fravik (Sivilombudet, 2021, s. 19).

I uttalelsene får fagmyndighetene fremme sin meningsbærende ytring, men det er ikke gitt at de enkelte uttalelsene fra statlige eller regionale myndigheter fullt ut følger lovens bestemmelser, retningslinjer eller intensjoner. Jeg vil ikke ta stilling til kvaliteten eller riktigheten av de enkelte uttalelsene, men vil se på hvordan kommunene forholder seg til uttalelsene.

### **Praktisering i Moss og Fredrikstad**

Informantene både i Moss og Fredrikstad kommune oppga å oppleve sterk vektlegging av andre offentlige myndigheters uttalelser. Dette synes å være i samsvar med dagjeldende plan- og bygningslov § 19-2.

Etter en gjennomgang av vedtakene finner jeg at samtlige av dispensasjonssakene i Moss kommune var saken sendt til statlige og regionale myndigheter for uttalelse. I fire av sakene ble det gitt en sterk fraråding om å gi tillatelse og i én sak ble det uttalt sterk skepsis og kommunen ble bedt om å vurdere hvorvidt dispensasjon i saken vil gi en vanskelig håndterbar praksis i senere saker. I alle disse sakene ga kommunen avslag på søknaden.

Også samtlige av dispensasjonssakene i Fredrikstad kommune var sendt til statlige og regionale myndigheter for uttalelse. I seks av sakene ble det gitt en sterk fraråding om tillatelse. I samtlige av de seks avslagsvedtakene hadde statlige eller regionale myndigheter sterkt frarådet å gi dispensasjon.

Statlige og regionale myndigheter hadde ikke innvendinger til tiltaket i 12 av 15 saker i Moss kommune og i 42 av 49 saker i Fredrikstad kommune. Moss kommune ga avslag i kun én av sakene statlige eller regionale myndigheter ikke hadde uttalt seg negativt til. Fredrikstad kommune ga ikke avslag i noen av sakene hvor statlige eller regionale myndigheter ikke tydelig frarådet dispensasjon.

I sak 20/5588 ga Moss kommune avslag til tross for at statlige eller regionale myndigheter ikke hadde innvendinger mot tiltaket. Saken illustrerer at kommunens vurderinger i dispensasjonssaker strekker seg lengre enn det regionale og nasjonale interesser gjør. På denne bakgrunn kunne en kanskje tenke seg at det ville være flere tilfeller enn kun dette ene hvor kommunen gir avslag uten at andre myndigheter direkte frarådet det. Dette kan imidlertid både skyldes antallet saker utvalget består av eller at kommunens interesser ofte iallfall delvis overlapper nasjonale og regionale. På den andre siden kan det også tyde på at kommunen nærmest automatisk gir tillatelse i de sakene det ikke foreligger negativ uttalelse fra andre myndigheter.

I mange saker har kommunene bedt tiltakshaver om å gjøre endringer i tråd med rådene fra andre myndigheter og for å imøtekomme eventuelle innvendinger fra disse myndighetene. For meg fremstår det også slik at Moss og Fredrikstad kommune i stor grad begrunner de

tilfeller hvor den har gjort en noe annen vurdering enn statlig og regionale myndigheter. I disse tilfellene viser kommunene ofte til at den har større lokalkunnskap eller for eksempel har vært på befaring og sett de faktiske forholdene.

Funn i min undersøkelse synes å skille seg noe fra de funnene Sivilombudet gjorde i sin undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen, som vist til innledningsvis. Dette kan tyde på at de undersøkte kommunene, Moss og Fredrikstad, i stor grad legger vekt på statlige og regionale føringer i sin saksbehandling og fatter vedtak i tråd med disse.

Forskjellene kan likevel skyldes andre forhold som at kommunene i denne undersøkelsen er noe større og kanskje derfor har et større faglig miljø omkring byggesaker. Denne undersøkelsen består av vedtak for kun ett år, 2020, i to kommuner mens ombudsmannen gikk gjennom langt flere vedtak fra årene 2016-2019 i tre kommuner.

## 8.9 Politisk behandling

Ingen av gjennomgåtte dispensasjonssakene fra Fredrikstad kommune i 2020 ble politisk behandlet før i klageomgangen. Dette kan tyde på lav politisk forankring av dispensasjonssaker i strandsonen.

Informantene oppga at dette kan skyldes et for lite utvalg av saker for studiet og at det er flere eksempler i tidligere år hvor politikerne har behandlet dispensasjonssaker fra byggeforbudet langs sjø. Utvalget av saker i Fredrikstad for 2020 er likevel så høyt som 49 stykker. Til sammenligning ble 6 av 15 saker, eller 40 % av sakene, i Moss kommune avgjort politisk. Det er imidlertid en konkret vurdering av hver enkelt sak som ligger til grunn for om den behandles politisk eller administrativt.

Slik jeg ser det, kan det tenkes å foreligge politisk forankring av sakene til tross for at politikerne ikke selv har tatt saken til førstegangsbehandling. Klager på administrasjonens vedtak vil bli politisk behandlet og utgjøre resultater i de enkelte sakene, så vel som å samlet sett gi en indikasjon på politikernes praktisering. Politikerne blir orientert om vedtakene i utvalgsmøter. Politikere kan også gjennom andre fora sette retning for praktiseringen og utøve innflytelse utenom ved saksbehandling. Informantene i Fredrikstad redegjør imidlertid for at det ikke utøves direkte politisk innflytelse på sakene utover de som behandles i

planutvalget. Informantene åpner for at skifte av den politiske ledelsen og sammensetningen i utvalget kan ha betydning for resultatet i enkeltsaker, men ikke ovenfor administrasjonens saksbehandling. Videre fremhever informantene at administrasjonen og politikerne er samstemte i de aller fleste saker.

## 8.10 Antall innvilgelser

Både i faglige og politiske debatter samt i mediers omtale av bygging i strandsonen vises det til at antallet dispensasjoner er for høyt og at kommunene har gitt mange innvilgelser i strandsonen. Dette høye antallet blir ofte brukt som et bilde på at den tilgjengelige strandsonen forsvinner til bebyggelse bit-for-bit. Jeg synes derfor det er interessant å se litt nærmere på antallet innvilgelser i kommunene som har vært gjenstand for undersøkelse.

Fredrikstad kommune har en lang kystlinje med attraktive områder blant annet for boliger, fritidsboliger og allmennhetens rekreasjon. Det er også en relativt stor kommune og beregnet i innbyggertall den sjette største i Norge. Det er dermed ikke unaturlig at kommunen også mottar en rekke søknader om tiltak som krever dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, både fra fastboende og fra eiere av fritidsboliger.

Av 49 dispensasjonsvedtak i løpet av 2020, var 44 av vedtakene innvilgede søknader. Dette utgjør en innvilgelsesprosent på ca. 88 %.

Informantene fra kommunen oppgir at mange av søknadene stoppes ved første kontakt med kommunen, for eksempel ved tidlig veiledning om de strenge vilkårene for å få søknaden godkjent. Kommunen veileder spesielt om at tiltaket må gi en allmenn forbedring til området og ikke kun være en personlig fordel. Kommunen oppgir at de heller ikke gir tillatelser på ubebygde tomter uten at det gjøres en reguleringsprosess. Når en søknad først er sendt inn, blir den sendt til eventuelle høringsinstansen for uttalelse. Ved negative uttalelser får tiltakshaver tilsendt denne og blir gitt anledning til å enten trekke søknaden eller omprosjekttere tiltaket i tråd med uttalelsen.

Basert på dette anser jeg at det kan være grunn til å tro at Fredrikstad kommune slik unngår en rekke søknader som ville blitt avslått. Dette kan igjen bety at andelen av innvilgelser dermed

er høyere enn det som ville vært tilfelle dersom alle søknadene hadde endt med et vedtak. I Moss var innvilgelsesprosenten noe lavere, på 73 %.

Ved Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen fra 2021 ble funnet at innvilgelse ble gitt i ca. 85 % av sakene, og det følgende ble uttalt:

“Selv om kommunene i enkelte tilfeller fraråder tiltakshavere å søke om dispensasjon, er antallet og andelen av innvilgelses saker høyt. Det er begrenset hva som kan utledes av tallene alene. Tallene indikerer likevel at kommunene i stor grad tillater bygging i strandsonen gjennom enkeltvise dispensasjoner, i stedet for å følge hovedregelen om å utarbeide og revidere kommuneplanen og reguleringsplaner. Ombudsmannen understreker at lovgiver har ment at dispensasjonsbestemmelsen skal være en snever unntaksregel som skal brukes med forsiktighet.” (Sivilombudet, 2021, s. 11)

Sivilombudet oppgir imidlertid ikke i sin rapport hva slags tiltak det i hovedsak er snakk om. For Fredrikstad sin del er en mengde innvilgelses saker knyttet til tiltak som ikke innebærer økning av bebygd areal i strandsonen, for eksempel ved tilkobling til VA-anlegg, eller ved riving av frittstående bygg som bidrar til å samle bygningsmassen på tomten og som da reduserer den private sfæren rundt bebyggelsen. Videre innebærer en del av tiltakene at bebyggelsen blir lavere, oppføres lengre vekk fra sjøen eller bidrar til bedre tilgang til strandsonen for allmennheten. Likevel har innvilgelses saken medført en nedbygging av strandsonen til sammen på om lag 518,96 m<sup>2</sup> fordelt på 43 godkjente saker. I Moss kommune har innvilgelses saken medført en nedbygging av strandsonen på til sammen 321,5m<sup>2</sup>, dette var imidlertid fordelt kun på 11 innvilgede tiltak som utgjorde en innvilgelsesrate på 73 %. Dette kan etter min mening tilsi at en vurdering av omfanget av nedbygging i strandsonen ikke bør baseres på innvilgelsesprosent alene.

Likevel er det et selvstendig moment at antall innvilgelses saker er høyt når det gjelder hvorvidt man i strandsonen har en planstyrt utvikling med kun unntaksvise dispensasjoner i henhold til lovgivers intensjoner eller ikke. Når utviklingen skjer gjennom dispensasjon, og ikke plan, står man i fare for å miste de demokratiske og kunnskapsbaserte hensynene bak en planprosess. Eksempler på dette kan være åpenhet, medvirkning, høringsuttalelser, kunnskapsinnsamling og større utredninger. Jeg viser for øvrig til teorikapittelet for hensynene bak en planprosess.



## 9. Oppsummering og konklusjon

Problemstillingen for denne oppgaven var:

Hvorfor dispenserer kommunene fra byggeforbudet i 100-metersbeltet og hvordan utøves det politiske skjønnnet?

Mitt svar på dette er at kommunene i hovedsak innvilger dispensasjon i saker hvor de har angitt hensyn og balanserte momenter fra hver av bærekraftsdimensjonene i planleggingstriangelet og kommet frem til at tiltaket ikke tilsidesetter hensynet bak byggeforbudet og at man ved dispensasjon oppnår klare fordeler enten for allmennhetens interesser eller hensynet til natur- og miljø, eller begge deler.

I saker hvor det ikke like klart fremgår hva som er begrunnelsen for avgjørelsen kan det foreligge innslag av en form for politisk eller kommunal logikk som ikke er like gjenkjennbar som de som er sterkt forankret i regelverket. Uten at dette nødvendigvis medfører at den ikke *er* logisk.

Ved oversettelse av planleggingstriangelet til en dispensasjonskontekst hevdet jeg at triangelet viste hvilken grundig vurdering kommunen i utgangspunktet skal ta gjøre mellom bærekraftsdimensjonene. Som følge mange mangelfulle vedtak og manglende vurdering av bærekraftig utvikling er det noe uklart hvor grundig dispensasjonsvurderingen i realiteten har vært.

Når det gjelder utøvelsen av det politiske skjønnnet er konklusjonen at denne utøvelsen ikke fremgår av vedtakene. Informanter fra begge kommuner oppgir at i den grad skjønnnet utøves, bakes denne vurderingen inn i vilkårsvurderingen. En slik praksis mener jeg imidlertid strider mot lovens krav om en separat vurdering. Samtidig som praksisen er problematisk med tanke på vedtakets etterprøvbarhet og partenes rettssikkerhet.

I tillegg til svar på de spørsmålene jeg eksplisitt anga i problemstillingen, har oppgaven også gitt andre funn. Her vil jeg særlig trekke frem den manglende vurderingen av hensynet til bærekraftig utvikling i tråd med plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Dette funnet utgjorde en overraskelse for meg, da det gjennomgående for samtlige vedtak ikke var hverken nevnt eller vurdert, til tross for at loven krever det og til tross for at det er et viktig prinsipp

både ved kommunens planlegging og saksbehandling. Denne mangelen i vedtakene, og trolig også ved kommunens vurdering av saken, er egnet til å ytterligere begrunne hvorfor en høy andel dispensasjoner kan være problematisk.

I analysedelen har jeg også trukket frem noen andre funn som sier noe om dispensasjonspraksisen i de undersøkte kommunene. Under gjengir jeg en kort oppsummering og konklusjon også for disse.

### **Uttalelser fra andre offentlige myndigheter**

Kommunene synes å legge stor vekt på uttalelser fra statlige eller regionale myndigheter og begrunner de tilfeller hvor kommunen vurderer tiltaket annerledes. Uttalelsene blir brukt for å støtte oppunder kommunens egen argumentasjon og brukes aktivt i begrunnelsene.

Funn fra andre undersøkelser indikerte at jeg trolig ville finne eksempler på at dispensasjoner var gitt i strid med fagmyndighetenes anbefaling eller fraråding. Det var imidlertid ingen slike eksempler i de sakene jeg har undersøkt for denne oppgaven. Funnene i min undersøkelse utløste dermed ingen stor diskusjon mellom den kommunale og fag myndighetenes rasjonalitet i forbindelse med dispensasjoner. Samtidig er ikke disse ulike rasjonalitetene begrenset til å gjelde uttalelsene fra andre offentlige myndigheter. Det kan også være internt i kommunen for eksempel mellom de folkevalgte og administrasjonen. Saksbehandlere som kanskje har et mer faglig og juridisk utgangspunkt, vil ikke alltid se at norm og virkelighet ikke nødvendigvis stemmer overens. Og politikere vil ikke alltid se at bestemmelser setter juridiske begrensninger for utøvelse av politikk. Det kan derfor oppstå et gap mellom mer faglig orienterte saksbehandlere og mer praktisk rettede politikere. Basert på det lave antallet saker som var politisk behandlet, og intervjuvarene fra informantene, har jeg ikke funnet noen klare forskjeller mellom politikere og administrasjon i denne forbindelse.

### **Politisk behandling**

Når det gjelder politisk behandling av sakene var det klare forskjeller mellom kommunene. Ingen av dispensasjonssakene i Fredrikstad kommune ble politisk behandlet før en eventuell klagesak. I Moss ble 40 % av sakene avgjort politisk. Det er vanskelig å si noe om bakgrunnen for denne forskjellen, men det kan sannsynligvis være knyttet til at Fredrikstad er en relativt

mye større kommune med et stort sakstilfang. Kommunen må kanskje derfor være mer selektiv med hvilke saker som behandles politisk da dette er en mer tid- og ressurskrevende prosess.

### **Antall innvilgelser**

Begge kommunene har en relativt høy andel av innvilgelser, med henholdsvis 88 % innvilgelser i Fredrikstad og 73 % i Moss. Det er noe forskjell mellom innvilgelsesprosenten mellom kommunene, denne kan være noe tilfeldig. Hver sak i Moss gir en relativt stor innvirkning prosentfordelingen fordi utvalget av saker var relativt lavt i 2020. Samtidig kan det ha noe å gjøre med Fredrikstad sin praksis om grundig veiledning i oppstarten av en søknadsprosess, slik at kommunen på denne måten avverger en del saker som åpenbart ville ført til et avslag. Med tanke på sakstilfanget i kommunen kan det synes hensiktsmessig å begrense antallet saker som gjennomgår full behandling. Samtidig er det tids- og kostnadsbesparende også for tiltakshavere at søknad ikke sendes i utgangspunktet eller blir trukket forut for fullstendig behandling.

Et høyt antall dispensjoner kan bidra til å uthule prinsippet om at arealbruk skal styres gjennom en helhetlig planprosess og kan dermed være med på å svekke demokratiet i lokalsamfunn. Selv om antallet dispensasjoner ofte blir trukket frem blant annet av fagfolk og medier som et viktig moment når det gjelder utbygging i og nedbygging av strandsonen, fremstår en slik henvisning som noe unøyaktig. I Fredrikstad, med relativt høy innvilgelsesprosent, utgjorde likevel mange av tiltakene ikke en nedbygging av strandsonen. Selv om Fredrikstad hadde 3,9 ganger så mange innvilgede saker som Moss kommune, hadde de likevel kun 1,6 ganger så mange antall nedbygde kvadratmeter.

Etter min vurdering kan det være hensiktsmessig å se antallet innvilgelser i sammenheng med hvor mye bebyggt areal, eller fotavtrykk, tiltakene medfører, samt hvordan hensynene til bærekraftig utvikling er vurdert, fremfor å utelukkende konsentrere seg om antallet.

### **Manglende begrunnelser**

En vesentlig faktor ved dispensasjoner i strandsonen er at det er strengt regulert hvilke hensyn og momenter som, i tråd med regelverket, kan trekkes frem som relevante for å kunne gi dispensasjon. Hvorvidt kommunens begrunnelser er tett knyttet opp mot de lovfestede

hensynene og er i tråd med de fordeler og ulemper lovgiver har angitt som relevante, kan derfor si noe om hvorfor kommunen gir dispensasjoner.

I noen tilfeller tolker jeg det slik at kommunene har innvilget dispensasjon uten at begrunnelsen synes å være i samsvar med de hensyn og momenter lovgiver har trukket frem som relevante. Dette vil kunne være en indikasjon på at kommunen har gitt dispensasjon som kanskje ikke utelukkende er basert på at vilkårene for det er oppfylt. På den andre siden vil vedtak som er begrunnet i tråd med lovens vilkår også kunne være basert på andre hensyn enn de lovfestede uten at dette nødvendigvis fremgår direkte av vedtaket.

## 9.1 Videre forskning

Ett funnene i denne oppgaven har vært at hensynet til bærekraftig utvikling har liten eksplisitt plass i kommunenes vedtak og vurderinger. Dette selv om bærekraftig utvikling er identifisert som et av formålene bak og et idemessig grunnlag for plan- og bygningsloven. Hvordan vektlegger egentlig kommunene hensynet til bærekraftig utvikling i dispensasjonssaker? Hva er grunnen til at det idémessige grunnlaget bak plan- og bygningsloven tilsynelatende ikke får større plass i dispensasjonsvurderingen, til tross for at loven krever det?

I denne oppgaven har jeg tatt for meg dispensasjonspraktiseringen i Moss og Fredrikstad. Jeg har også vist til samlede tall for mengden dispensasjoner i 100-metersbeltet som årlig gis på landsbasis. Det er likevel slik at mange tiltak oppføres i strandsonen uten av dette er omsøkt. I forbindelse med mange av dispensasjonssakene jeg har gjennomgått oppdaget kommunen at enkelte eksisterende tiltak på de aktuelle eiendommene var oppført uten søknad. I intervju trakk informanten i Moss kommune frem at kommunen ønsket å gjennomføre et prosjekt for å kartlegge og rydde opp i ulovlige stengsler og tiltak i strandsonen. Samtidig uttrykte informanten at omfanget av disse ulovlige tiltakene anses som et større problem for kommunen en antallet dispensasjoner som gis. Det kunne være interessant å undersøke omfanget av slike ulovligheter i strandsonen, samt hvordan kommunene kan arbeide med å rette opp i dette, samt forhindre etableringen av nye, ulovlige stengsler.

Jeg fant ingen klare forskjeller mellom administrasjonen som fagutøvende og de folkevalgte som politisk utøvende aktører i en dispensasjonssammenheng. Dette kunne likevel vært

undersøkt nærmere for eksempel ved intervjuer også av politikere, undersøkelse av flere vedtak og ved å gjennomgå kommunens klagebehandling.

## 10. Litteraturliste

Amdam, R. Samarbeidsdriven planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori.* (s. 248-266). Cappelen Damm Akademisk.

Andersen, S. S. (2018). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring.* (2. utg.). Fagbokforlaget

Bryman, A. (2016). *Social research methods.* Oxford University Press.

Direktoratet for byggkvalitet. (2019, 27. juni). *Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning. Kapittel 5 Grad av utnyttning. § 5-2. Bebygd areal (BYA).* Hentet fra: <https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/5/5-2/>

Falleth, E. & Holsen, T. (2018). Introduksjon til norsk planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori.* (s. 27-43) Cappelen Damm Akademisk.

Falleth, E. & Saglie, I.L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori.* (s. 69-86) Cappelen Damm Akademisk.

Farner, A. (2021, 4. november). *I praksis kombineres plantradisjonene.* Hentet fra: <https://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Ulike-typer-planlegging/I-praksis-kombineres-plantradisjonene/>

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1814-05-17>  
[searchResultContext=1223&rowNumber=2&totalHits=11037](https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1814-05-17?searchResultContext=1223&rowNumber=2&totalHits=11037)

Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder.* (2. utg.) Fagbokforlaget.

Hanssen, G.S, Aarsæther, N. & Winge, N.K. (2018) Lovens intensjoner. I G.S. Hanssen & N. Aarsæther. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* (s. 27-39). Universitetsforlaget.

Hanssen, G.S. (2018a) Kommuneplanens arealdel. I G.S. Hanssen & N. Aarsæther. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* (s. 173 -190) Universitetsforlaget.

Hanssen, G.S. (2018b) Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak? I G.S. Hanssen & N. Aarsæther. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* (s. 347 - 366) Universitetsforlaget.

Hofstad, H. (2018a). Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I G.S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* (s. 25-35). Universitetsforlaget.

Hofstad, H. (2018b). Bærekraftig planlegging for framtida? I G.S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* (s. 203-222). Universitetsforlaget.

Holsen, T. (2017) *Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring*. Kart og plan, Vol. 77, s. 237–249.

Innjord, F. A & Zimmermann, L. (Red.) (2020) *Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind II*. (2. Utg.). Gyldendal Norsk Forlag AS.

Jacobsen, D.I. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. Utg.) Cappelen Damm Akademisk.

Johannessen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2009)*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-i-/id554282/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, 3. april). *Vil gi kommunene større handlingsrom i byggesaker*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gi-kommunene-storre-handlingsrom-i-byggesaker/id2696536/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2021-05-28-1666>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (30. mars 2021). *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/helhetlig-plan-oslofjorden/id2840024/>

Myklebust, I. E., & Tesli, A. (2021) Strandsonevernet etter plan- og bygningslova – rettslege og faktiske utviklingstrekk. I K.B. Hauge & K.B Stokke. (Red.). *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv*. (s. 103-141). Universitetsforlaget.

NOU 2001: 7 (2001) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet.

Nyhus, N., Ø. (2020. 13. august) Kommentar til Plan- og bygningsloven. Hentet i Norsk lovkommentar 21. Oktober 2021, fra rettsdata.no.

Nyseth, T., Førde, A. & Cruickshank, J. (2018). Fra attraktive steder til omtenssom by- og stedsutvikling – implikasjoner for planlegging? I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori*. (s. 267-285) Cappelen Damm Akademisk.

Ot. prp. Nr. 5 (1954) *Om lov om byggeforbud m. v. for strandstrekninger*. Justis- og politidepartementet. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1954&paid=3&wid=a&psid=DIVL194>

Ot. prp. Nr. 56 (1984-85) *Plan- og bygningslov*. Miljøverndepartementet. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->



[publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=4&wid=c&psid=DIVL135&s=True](https://publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=4&wid=c&psid=DIVL135&s=True)

Ot. Prp. Nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/>

Pedersen, O.J, Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018a) *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon (3. Utg.)*. Universitetsforlaget.

Pedersen, O.J, Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018b) *Plan- og bygningsrett. Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner. (3. Utg.)*. Universitetsforlaget.

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/>

Prop. 169 L (2020–2021). *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/339e368242574da0b71ce7c4e0c8db39/no/pdfs/prp202020210169000dddpdfs.pdf>

Ringholm, T., Hanssen, G.S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori*. (s. 191-210) Cappelen Damm Akademisk.

Sivilombudet. (2013, 9. september). *Vilkår for rivingstillatelse. (SOM-2012/1175)*. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/vilkar-for-rivingstillatelse/>

Sivilombudet. (2014, 18. September). *Dispensasjon fra krav om reguleringsplan – visuelle, miljømessige og trafikale hensyn. (SOM-2014/1190)*. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjon-fra-krav-om-reguleringsplan-visuelle-miljomessige-og-trafikale-hensyn/>

Sivilombudet. (2016, 1. november). *Dispensasjon fra regler om gesimshøyde og utnyttelsesgrad i reguleringsplan (SOM-2015/3269)*. Hentet fra:

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjon-fra-regler-om-gesimshoyde-og-utnyttelsesgrad-i-reguleringsplan/>

Sivilombudet. (2017, 30. november). *Dispensasjon til utfylling i sjø og oppføring av kai (SOM- 2017/1231)*. Hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjon-til-utfylling-sjo-og-oppforing-av-kai/>

Sivilombudet. (2021, 19. januar). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen. Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*. <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 19. August a). *Kommune Moss (Viken)*. Hentet 30. September 2021 fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/moss>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 19. August b). *Kommune Fredrikstad (Viken)*. Hentet 30. September 2021 fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/fredrikstad>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 23. Juli c) *68 prosent av strandsonen er tilgjengelig for allmennheten*. Hentet 26. Oktober 2021 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/byggeaktivitet-i-strandsonen/artikler/68-prosent-av-strandsonen-er-tilgjengelig-for-allmennheten>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 23. juli d) *Byggeaktivitet i strandsonen. Tabell 1 Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjø (saltvann) utenom tettsteder. Antall*. Hentet 7. november 2021. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/byggeaktivitet-i-strandsonen>

Statsministerens kontor. (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#kommunal>

Store norske leksikon Berg, O.T., Thorsnæs, G. (2021, 14. september) *Kommune*. Hentet fra: <https://snl.no/kommune>

Thorpe, Amelia (2017) *Rethinking Participation, Rethinking Planning, Planning Theory & Practice*, 18:4, 566-582, Hentet fra: <https://doi-org.ezproxy.inn.no/10.1080/14649357.2017.1371788>

Aarsæther, N. (2018a). Plan- og bygningsloven 2008 - "i et nøtteskall". I G.S Hansen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* (s. 37-47). Universitetsforlaget.

Aarsæther, N. (2018b). Den målrasjonelle planmodellen. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori.* (s. 230-247). Cappelen Damm Akademisk.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2018). Plansystem, praksis og teori. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. (Red.) *Plan og samfunn. System praksis, teori.* (s. 15-26). Cappelen Damm Akademisk.

---

# Vedlegg

## Vedlegg 1

### Intervjuguide Fredrikstad

Presentere meg selv og tema for oppgaven, samt i hvilken forbindelse undersøkelsen gjøres.

Hvorfor gis dispensasjoner i strandsonen og hvordan utøver kommunen forvaltningsskjønnet?

Undersøker vedtak fra Moss og Fredrikstad kommune i løpet av 2020. I tillegg til gjennomgang av vedtakene holdes intervjuer med byggesaksbehandlere for å utdype kommunenes praktisering.

#### **Spørsmål om dispensasjonsvurderingene**

1. Hvordan vil du beskrive rammene/handlingsrommet kommunen har for å selv bestemme arealbruken i strandsonen?
2. Hvordan opplever du at uttalelser fra statlige og regionale myndigheter blir vektlagt i dispensasjonssaker i 100- meters beltet?
3. Hva vurderer du er hovedgrunnene til at det blir gitt dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen i Fredrikstad kommune?
4. Hva tenker du om kommunens praktisering av dispensasjonsbestemmelsene i pbl. § 19-2 når det gjelder dispensasjoner i strandsonen?

#### **Spørsmål om kommunens organisering**

5. Hvordan vurderer du politikernes involvering i dispensasjonssaker?
6. Opplever du at politikerne gir retning for administrasjonens dispensasjonsvurderinger?

#### **Kommunens forvaltningsskjønn**

7. I hvor stor grad utøver kommunen «kan»-skjønnet etter pbl. § 19-2 første ledd?

## Vedlegg 2

### Intervjuguide Moss

Presentere meg selv og tema for oppgaven, samt i hvilken forbindelse undersøkelsen gjøres.

Hvorfor gis dispensasjoner i strandsonen og hvordan utøver kommunen forvaltningsskjønnet?

Undersøker vedtak fra Moss og Fredrikstad kommune i løpet av 2020. I tillegg til gjennomgang av vedtakene holdes intervjuer med byggesaksbehandlere for å utdype kommunenes praktisering.

#### **Spørsmål om dispensasjonsvurderingene**

1. Hvordan vil du beskrive rammene/handlingsrommet kommunen har for å selv bestemme arealbruken i strandsonen?
2. Hvordan opplever du at uttalelser fra statlige og regionale myndigheter blir vektlagt i dispensasjonssaker i 100- meters beltet?
3. Hva vurderer du er hovedgrunnene til at det blir gitt dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen i Moss kommune?
4. Hva tenker du om kommunens praktisering av dispensasjonsbestemmelsene? Liberal/streng praktisering?

#### **Spørsmål om kommunens organisering**

5. Hva bestemmer hvilke saker som blir behandlet politisk og administrativt?
6. Hvordan organiserer kommunen saksbehandlingen?
7. Hvordan vurderer du politikernes involvering i dispensasjonssaker?
8. Opplever du at politikerne gir retning for administrasjonens dispensasjonsvurderinger?

#### **Kommunens forvaltningsskjønn**

9. Hvordan utøver kommunen «kan»-skjønnet etter pbl. § 19-2 første ledd?