

Plan og virkelighet i bebygd strandsoner.

Terje Skjeggedal - Østlandsforskning

Margrete Skår - NINA Lillehammer

Odd Inge Vistad - NINA Lillehammer



Artikkelen diskuterer hvordan kommuneplanens arealdel brukes, og kan brukes, til å håndtere arealbruk i bebygd strandsoner. Mangelen på sammenheng mellom plan og virkelighet etter dagens praksis blir påpekt, og vi foreslår endringer som kan bedre denne sammenhengen. Saltnes i Råde kommune i Østfold blir brukt som eksempel

Bakgrunn og formål

Til tross for byggeforbud i 100-metersbeltet fra sjøen de siste 40 årene, er store deler av strandsona i Oslofjordområdet og langs Sørlandskysten mer eller mindre nedbygd. Derfor er det ikke uten videre enkelt å føre en konsekvent og forståelig politikk for tiltak, ferdsel og opphold i disse områdene. Å hindre nye utbyggingstiltak er for så vidt kurant nok, men hva med bebyggelse som allerede er oppført?

Hvordan skal arealbruken i bebygd strandsoner håndteres? Det er temaet vi drøfter i denne artikkelen basert på en studie fra Saltnes i Råde kommune i Østfold. Studien er en del av prosjektet "Til Kysten" som utføres av NINA Lillehammer i samarbeid med Østlandsforskning og Statistisk Sentralbyrå, 2009 - 2012, finansiert av Norges forskningsråd, program Miljø 2015. Artikkelen bygger på dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse i Saltnes og trekker også veksler på våre erfaringer fra planleggingsstudier i andre sammenhenger. Vi bruker her Saltnes som eksempel for å diskutere planlegging i bebygd strandsoner mer generelt:

- Hvordan er tilgjengelighet til strandsona omtalt i kommuneplanens arealdel?
- Hvilke tiltak for å sikre/bedre tilgjengeligheten er omtalt i planene?
- Hvordan er sammenhengen mellom intensjonen i planene og virkeligheten som kan observeres, i innhold, bruk og oppfatning av planene?
- Finnes det alternativer til etablert planpraksis i bebygd strandsoner?

Tilgjengelighet til strandsoner og planlegging

Strandsoner har tradisjonelt hatt stor oppmerksomhet i arealplanlegging. To innfallsvinkler har vært viktige. Den ene er vern av strandområdene mot utbygging. Den andre inngår delvis i den første, og dreier seg om muligheter og tilrettelegging for friluftsliv i strandsoner.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs kysten som ble innført som permanent bestemmelse gjennom strandplanloven i 1971, ble overført til plan- og bygningsloven av 1985 (§ 17-2). Begrunnelsen for forbudet var, som tidligere, områdenes verdi for allmennhetens ferdselsrett og friluftsliv, landskapsestetiske verdier og områdenes biologiske mangfold (NOU 2001:7:223). Til tross for det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet, har det stadig foregått utbygginger i strandsoner, særlig langs Oslofjorden. Derfor ble det i 1993 innført egne rikspolitiske retningslinjer for å innskjerpe kommunes praksis i disse områdene. Da plan- og bygningsloven ble revidert på nytt i 2008, ble byggeforbudet i 100-metersbeltet stramma inn for å sikre allmenne interessers fortrinn (§ 1-8). Dessuten er det vedtatt, ved kongelig resolusjon 25. mars 2011, statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsoner som tar hensyn til ulikhetene langs kysten. Kysten er delt i tre hovedområder: Kystkommunene i Oslofjordområdet, hvor presset på arealer størst, andre områder der presset på arealer er stort og områder med mindre press på arealene. Alle kommunene i Østfold ligger i den strengeste sonen.

I NOU 2001:7:195 blir det pekt på at det er "en utfordring å utvikle kommuneplanens arealdel til et bedre redskap for fremme av friluftslivet". Muligheten for å kunne prioritere natur- og friluftsliv innfor det felles arealbruksformålet LNF (Landbruks-, natur- og friluftsliv) blir nevnt spesielt. Ideene ble videreført gjennom NOU 2003:21 og videre bearbeida i proposisjonen for ny plandel (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Her ble det innført flere endringer som kan ha betydning for tilgjengelighet til, og opphold og ferdsel i, strandsoner.

"Grønnstruktur" ble innført som et nytt arealformål i kommuneplanens arealdel (§ 11-7 nr. 3). Det gir mulighet til å avgrense hovedstrukturen i grøntdrag og naturområder, gjennomgående turdrag og

parker og større friområder, lekeområder og naturområder innafor byggesona.

"Grønnstruktur" og "friluftsliv" kan også inngå i den nye bestemmelsen om hensynssoner (§ 11-8 bokstav c). Slike soner vil for en stor del ligge i LNFR-områder, og det kan knyttes retningslinjer til bruken av arealene ut fra hensynet

Arealformålet "Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner" (§ 11-7 nr. 6) tilsvarer stort sett den tidligere bestemmelsen når det gjelder sjøarealene. Det nye er at strandsona nå inngår i formålet slik at det kan bli sammenheng i arealstyringa i overgangen mellom land og sjø/vann. Det gir muligheter for "å se strandsoner, sjø og vannareal i sammenheng, og til å gi bestemmelser om plankrav, miljø- og funksjonskrav, tilgjengelighet til strandsonen, (vår understrekning) krav til eventuelle bygninger og anlegg m.m." (ibid.: 216).

Planer for Saltnesområdet i Råde kommune

Saltnes

Råde kommune er en kystkommune i Østfold, og ligger mellom Fredrikstad i sør og Rygge i nord. Kommunen har om lag 6800 innbyggere. Saltnesområdet ved kysten sør i kommunen har fra 1970-tallet utvikla seg fra å være ei spredtbygd jordbruksbygd til å bli et etablert tettsted med om lag 2300 innbyggere. Strandsona i Saltnes er i stor grad bebygd, først og fremst med hytter, men også med bolighus, se figur 1. Denne utbygginga foregikk i hovedsak i perioden 1930 - 1950 gjennom fradeling av enkelttomter.

Kommunedelplanen for Saltneområdet 2007-2019, vedtatt av kommunestyret i Råde 21. juni 2007, er det viktigste utgangspunktet for denne artikkelen. Som grunnlagsmateriale for arbeidet med kommunedelplanen, ble det utarbeida stedsanalyse for Saltnes høsten 2005. Kommunedelplanen for Saltnes bygger også på kommunedelplan for kystsonen 1997 - 2007 og kommuneplanen for Råde, arealdelen 2003 - 2004, og også kystsoneplanen for Østfold fylke fra 2006. Kommuneplanen for Råde, arealdelen 2003-2014, inneholder delmål - rekreasjon (s. 8):

Grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for friluftsliv og opplevelse av natur- og kulturmiljø i kystsonen må opprettholdes og forbedres.

Kommunen er altså opptatt av å sikre kystsona for rekreasjon. I Saltnes området er mesteparten av arealene i 100-meters beltet fra sjøen avsatt til LNF-områder. Enkelte steder er grensene for boligområder og fritidsbebyggelse trukket noe nærmere sjøen, men mesteparten av eksisterende bebyggelse i 100- meters beltet, i hovedsak hytter, er i planen altså avsatt som LNF-område. Dette er i samsvar med etablert planpraksis. Tettheten på bebyggelsen i LNF-området her skiller seg likevel ikke i vesentlig grad i fra tettheten i byggeområdene. Eksisterende bebyggelse i 100-meters beltet, som etter dagens bestemmelser ikke ville vært tillatt, blir vist som LNF-område. I LNF-områder er all ny bebyggelse som ikke er knytta til landbruksvirksomhet, forbudt.

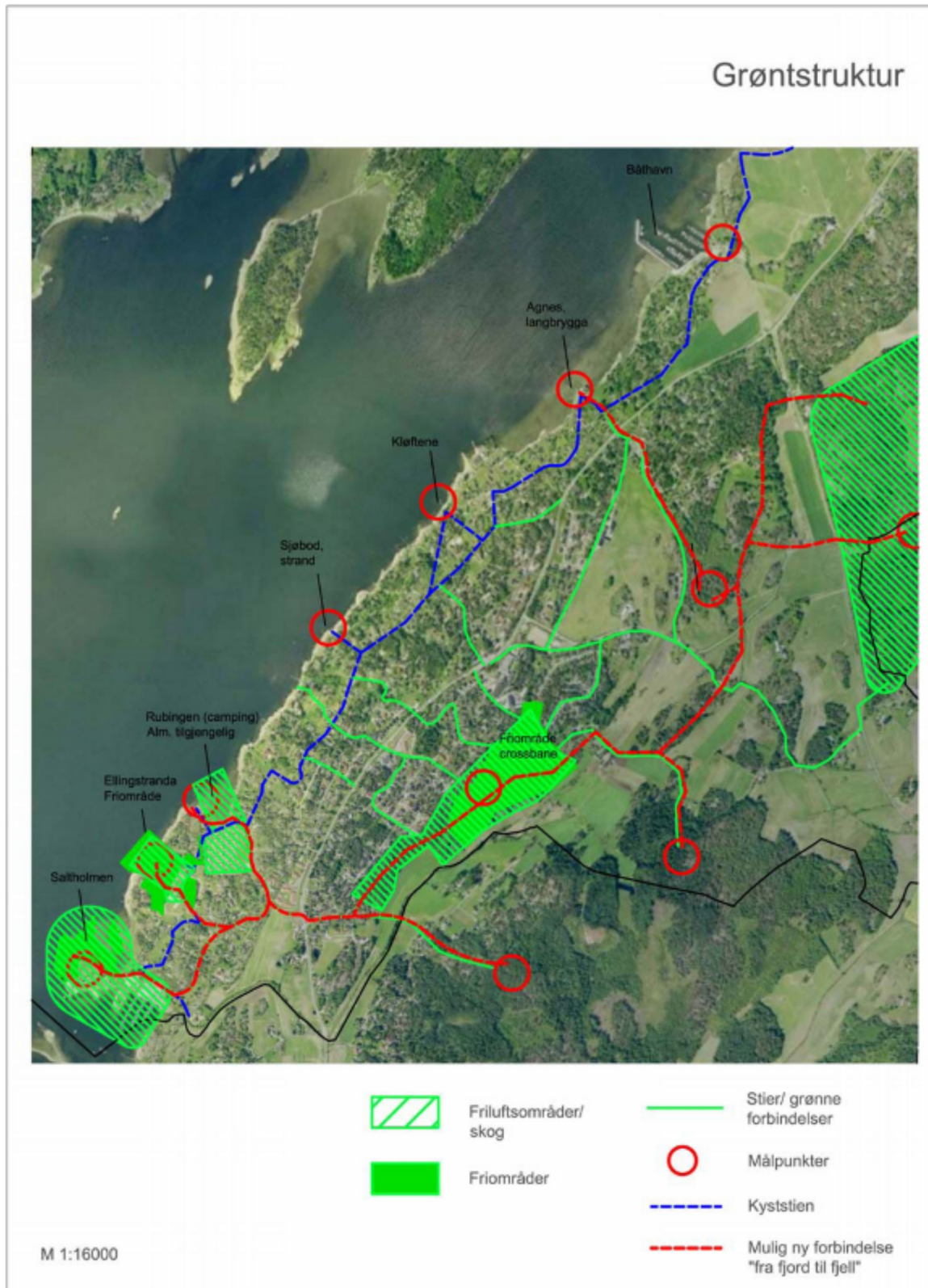


Figur1: I perioden 1930 - 1950 ble det fradelt mange hyttetomter langs strandlinja nordover fra Saltholmen. Kilde: Stedsanalyse Saltnesområdet. Hindhamar AS. Landskapsarkitekter 2005:15, www.rade.kommune.no

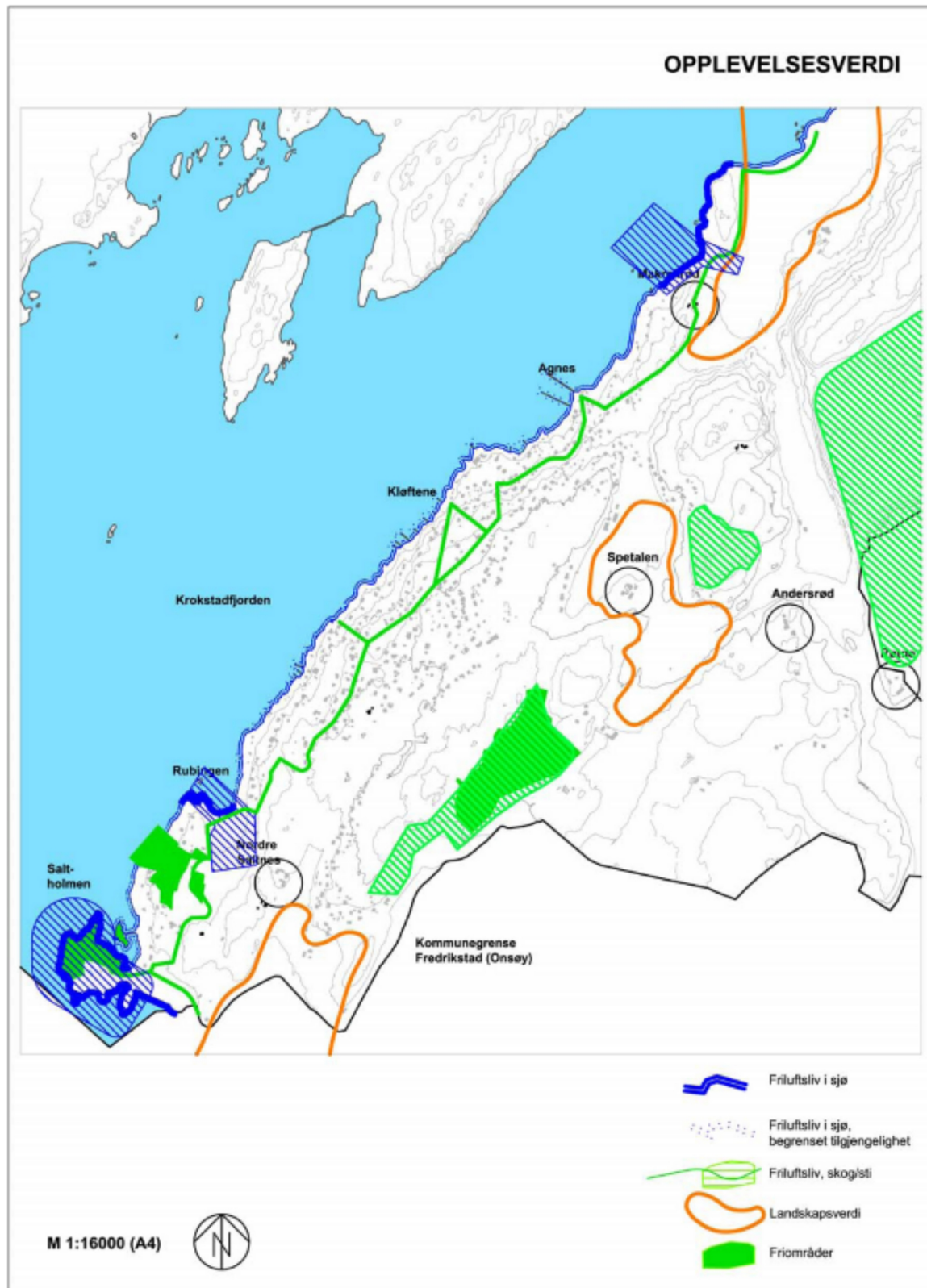
Stedsanalyse

Stedsanalysen for Saltnesområdet er gjennomført av Hindhamar Landskapsarkitekter høsten 2005 på oppdrag fra Råde kommune. Stedsanalysen beskriver at området er verdifullt og gir opplevelsesverdi på flere måter. Noen deler er tilgjengelig for alle og noen deler har begrensa tilgjengelighet til strandsona på grunn av hytter/boliger. Det blir påpekt at det er viktig å sikre offentligheten tilgjengelighet til friluftsliv i sjø siden mye av strandlinja er privatisert. Saltnes har stor regional betydning som utfartssted om sommeren, både for folk fra Råde og kommunene omkring, som benytter kystområdene til bading og småbåtliv. Spesielt viktig er friområdene på Saltholmen og Ellingstranda og strandarealet ved Rubingen camping som i utgangspunktet er åpent for allmennheten. Opplevelsesverdiene i området er først og fremst knytta til friluftsliv i og ved sjø. Grønnstrukturen mangler en større sammenheng og må sikres gjennom helhetlig planlegging.

Stedsanalysen påpeker at grønstruktur i området er avhengig av noen målpunkter langs strandlinja som representerer en bestemt bruks- og opplevelseskvalitet, som for eksempel en badeplass. Disse målpunktene må sikres allmenn tilgjengelighet. Det er registrert sju målpunkter langs strandlinja, se figur 2. Kyststien er en viktig del av grønstrukturen. Den følger stort sett eksisterende stier og mindre veier og har enkelte kontaktpunkter med sjøen. Det blir også trukket fram at det finnes en mengde små stikkveier, stier og smett mellom Saltnesveien og kystlinja. Disse må sikres mot ubetenksom utbygging og slik at veiens småskala karakter blir beholdt, heter det.



Figur 2: Stedsanalyse Saltnesområdet. "Grønstruktur". Kilde: Hindhamar AS Landskapsarkitekter MNLA, www.rade.kommune.no



Figur 3: Stedsanalyse Saltnesområdet. "Opplevelsesverdi". Kilde: Hindhamar AS Landskapsarkitekter MNLA, www.rade.kommune.no

Kommunedelplan

Av planprogrammet for kommunedelplanen for Saltnesområdet går det blant annet fram at:

Hovedfokus vil være rettet mot valg av framtidige utviklingsstrategier/utviklingsretninger sett i forhold til områdets "tålegrense" som levested med store kvaliteter knyttet til naturgrunnlag, friluftsliv og rekreasjon.

"Grønnstruktur" og "Sjøområder og strandsoner" er to av seks "særskilte fokuseringsområder/tema" i planen. I strandsona beskrives det som ei hovedutfordring å begrense foretting av boliger på nedsida av riksveien (Rv 116), blant annet på grunn av allmennhetens muligheter for adkomst mot fjorden. For å unngå ytterligere utbygging i 100 meters beltet har kommunen valgt å opprettholde arealkategorien landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-områder) i strandsona, som i kommuneplanens arealdel. I

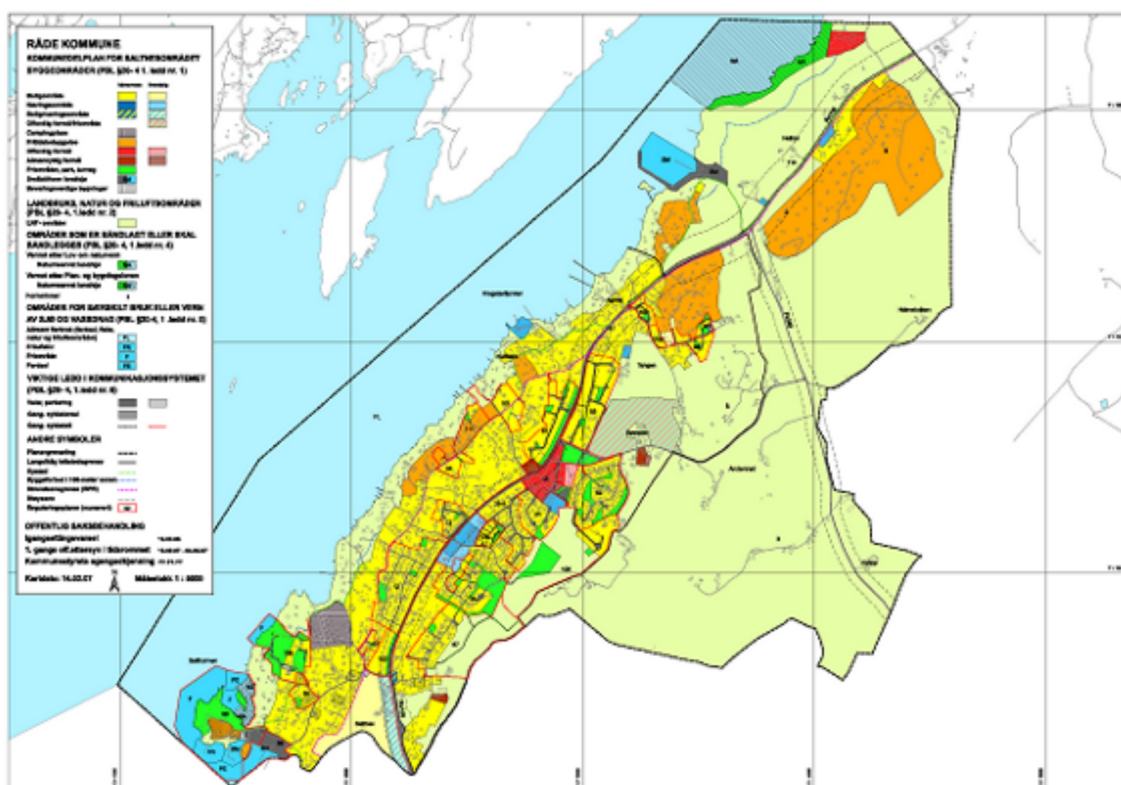
LNf-områder er alle tiltak som ikke er i samsvar med formålet i utgangspunktet ikke tillatt.

Det meste av strandsona mellom Saltholmen og småbåthavna ved Makrellrød er avsatt som LNf-område. Dette omfatter på noen strekninger hele 100-meters sona, men i noen områder som f.eks. ved Agnes går boligområdet vesentlig lenger ned mot sjøen og Agnes Brygge er avsatt som næringsområde. Sjøområdet utafor Saltholmen og Ellingstranda er avsatt til "Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag" (allment flerbruk, friluftsliv, friområde, ferdsel). I praksis er likevel LNf-beltet langs stranda, uansett hva plankartetet viser, fremdeles et hytte- og boligområde. Eksisterende hyttebebyggelse kan fortsatt bli stående. Nødvendig vedlikehold er tillatt, men utvidelser og nye tiltak er i utgangspunktet forbudt.

Bortsett fra friområdet ved Ellingstranda og på Saltholmen, som gir direkte tilgjengelighet til sjøen, er det ikke vist noen adkomstveier til sjøen. "Kyststien", som inngår som en del av en sammenhengende kyststi fra Orust i Sverige til Moss ble merka gjennom Saltnesområdet i 2006. I kommunedelplaner er Kyststien vist som "andre symboler" som informasjon og er ikke en del av det juridisk avklarte og bindende planinnholdet.

I planbeskrivelsen blir det nevnt at det i seinere tid er gjennomført tiltak som vanskeliggjør framkommeligheten, slik som bygging av terrasser, plattinger, svømmebasseng og liknende, samt økende privatisering ved hjelp av plener, møblering og liknende. *"Særlig med tanke på landskapshensyn og den allmenne ferdselsretten er det konflikter i forhold til fritidsboligene, samt boliger for øvrig"* (s. 26).

I planbestemmelsene er det under § 1.10 Fritidsbebyggelse gitt følgende bestemmelse (§ 1.10.1, pkt. g): *"Oppføring av frittliggende plattinger, terrasser, verandaer eller lignende tillates ikke. Terrasse, veranda og lignende i tilknytning til uthus/anneks tillates ikke."*



Figur 4: Kommunedelplan for Saltnesområdet 2007 - 2019. Kilde: www.rade.kommune.no

Ny kommuneplan

I oktober 2009 vedtok regionrådet for Mosseregionen (Moss, Rygge, Råde og Våler kommune) planstrategi og planprogram for felles rullering av kommuneplanene. Vedtaket ble fulgt opp av kommunestyret i Råde 12. november 2009. Tilgjengelighet til strandsona er ikke spesielt omtalt i dokumentet. Men i Råde-spesifikke strategier, som er utarbeida av virksomhetslederne i Råde kommune på grunnlag av workshop 5. mars 2009, er et av punktene (s. 2):

Det skal arbeides videre med å bedre tilgjengeligheten langs Rådekysten for å styrke folkehelsen og kunnskapen om natur- og kulturmiljø.

De nye kommuneplanene som ble egengodkjent av kommunestyrene i juni 2011, har en felles samfunnsdel/felles regionalt plangrunnlag for Mosseregionen og en arealdel som gjelder hver enkelt kommune. I fellesdelen er ikke strandsona omtalt spesielt, bortsett fra at den er omtalt under "regionale hensynssoner" som videreføring av Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden og ved avmerking av 100-meters beltet langs sjø (s. 36). I arealdelen for Råde er det ikke foretatt noen rullering av kommunedelplanen for Saltnesområdet. Det vil skje seinere.

Kystsoneplan for Østfold

Østfold fylkeskommune har utarbeida "Kystsoneplan for Østfold". Første utgave ble vedtatt i 1992 og revidert i 2006. Planen har et eget kapittel om tilgjengelighet til kystsona, som skiller mellom tre aspekter ved tilgjengelighet (s. 62): Tilgjengelighet fra landsida til kysten (veger, parkeringsplasser, stier), tilgjengelighet i strandsona (og langs stranda) og tilgjengelighet for alle (universell utforming). Planen trekker fram en rekke tiltak for å bedre tilgjengelighetene, bl.a. at tilgjengeligheten fra landsida skal økes ved at "Veger og parkeringsplasser for friluftsområdene markeres i kommuneplanen". Tilgjengeligheten i strandsona skal bedres ved at kartlegging av ferdselshindre som ble gjennomført i samarbeid mellom Østfold fylkeskommune, fylkesmannen i Østfold og kystkommunene sommeren 2000 og 2001, hvor om lag 6000 ferdselshindre ble registrert, skal følges opp gjennom konkrete tiltak for fjerning av hindre.

Et av tiltakene var prosjektet "Strandsona for alle" som ble satt i gang i 2007 i samarbeid mellom Østfold fylkeskommune og Råde kommune. Det er et pilotprosjekt for registrering av ferdselshindre og opprydding i strandsona, og Saltnesområdet ble valgt som prioritert strekning. Det er gjennomført registreringer både etter friluftslovens regler om ulovlige ferdselshindre og plan- og bygningslovens regler om ulovlig bygging. Det ble ikke avdekket stort omfang av ulovlig bygging. Noen brygger og noen plattinger det ikke var søkt byggetillatelse for ble registrert og fulgt opp. Etter friluftslovens bestemmelser var det mer å ta tak i. Prosjektet prioriterte å gå videre med de mange gjerdene, gelenderne og rekkverkene som fantes for å inngå frivillige avtaler med grunneierne om hel eller delvis avkorting. Flere skilt ble også satt opp på den aktuelle strekningen.

Tilgjengelighet til strandsona

Intervjuene vi har gjort blant lokalbefolkninga og hytteeiere tyder på at prosjektet "Strandsona for alle" har innvirka på folks holdninger til det å ferdes i strandsona på Saltnes. Mange føler nå at de har en sterkere "rett" til å ferdes (se Skår, Vistad og Wold 2011). Sjøl om flere uttrykker at noen småstrender nå er i mer bruk enn før, er det likevel få informanter med eiendommer langs stranda som synes at det er flere som går langs stranda. Det har ikke vært gjennomført tellinger i området, men gjennom våre brukerundersøkelser blant alle fastboende på Saltnes, alle hytteeiere og alle faste campinggjester på Rubingen, får vi et inntrykk av omfanget og av hvordan en opplever tilgangen og bruksmulighetene av den private strandkanten mellom Saltholmen og Makrellrød (detaljer kommer i Wold et al. In prep.). Over halvparten av respondentene svarer at det er dårlige eller svært dårlige muligheter for å gå tur langs denne strandkanten, og noe færre at det er tilsvarende dårlige muligheter for opphold (bading, soling, piknik med mer). En knapp tredjedel finner det vanskelig eller svært vanskelig å komme seg fra offentlig veg og ned til strandstrekningen mellom Saltholmen og Makrellrød.

I spørreundersøkelsene er det 24 prosent som sier at de bruker denne strekningen mye eller svært mye, men 52 prosent uttrykker at den samme strekningen er viktig eller svært viktig for deres "trivsel og strandbruk". Poenget er at mange synes dette er en veldig viktig "trivselsstrekning" selv om de ikke bruker den "mye". Når det gjelder typen bruk, så er det 66 prosent som sier at de går tur der, og 33 prosent bader eller soler seg der; dette er de to viktigste aktivitetene.

I valget mellom å gå langs strandkanten eller på den merka Kyststien som går litt innafør, så sier 31 prosent at de foretrekker Kyststien, mens 27 prosent foretrekker strandkanten. 35 prosent sier de to alternativene er likeverdige og de siste 6 prosent går aldri slike turer. Selv om offentlige tiltak som merking av Kyststien er gjort, brukes den altså ikke noe særlig mer enn selve strandkanten. Og det er ingen forskjell mellom de tre gruppene (huseiere, hytteeiere, lokale campinggjester) i hvor mye de bruker Kyststien. Studien viser at strandsona på Saltnes er viktig for de som bor og ferierer der, men at ca. halvparten ikke er fornøyd med muligheten for turgåing og opphold. En tredjedel er også misfornøyd med muligheten for å komme ned til strandkanten.

Hvilke verktøy finnes i planleggingen for å sikre bedre tilgang til strandsona? Er det i det hele tatt mulig å gjøre offentlige tiltak som bedrer tilgjengeligheten når strandsona er så tett bebygd som på Saltnes? En annen artikkel i dette nummeret av UTMARK belyser forholdet mellom vern om privatlivets fred og allmennhetens ferdsel (Skår et al. 2011). Denne delstudien viser at sjøl om en fjerner fysiske stengsler, så er det fortsatt andre mekanismer som virker inn på bruk av strandsona. Respekten for privatlivets fred står veldig sterkt, og innvirker på alles atferd i en bebygd strandsona som på Saltnes. Det å føle at en forstyrrer eiere og brukere av strandeiendommer kjennes ubehagelig for den besøkende, og det er også ubehagelig for eieren/brukeren å få passerende "for tett" innpå.

Mye tyder altså på at bare halve jobben er gjort ved å åpne – juridisk og fysisk – for ferdsel. En viktig årsak til dette er at brukerne fortsatt ikke vet hvor det er greit å gå uten at en forstyrrer de som har eiendommer i strandsona. Mange informanter peker på at det er lettere å ferdes når det finnes fysiske markeringer i terrenget som anviser hvor det er lov å gå. Skiltene som er satt opp gjennom det kommunale strandsoneprojektet er et forsøk på å få dette til, men mange påpeker at tekst som "Gjennomgang tillatt, vis hensyn" (se figur 5) egentlig ikke sier dem så mye om hva slags atferd som er akseptabel. For hvor er egentlig grensa mot det som er for privat, når husene ligger tett, og hva innebærer det å vise hensyn når man må sno seg rundt et middagsbord? At skilting er en kunst er det ingen tvil om, men informantene uttrykker at de ønsker mest mulige konkrete anvisninger om hvor de skal gå.

Ved siden av skilt, peker informantene på ulike fysiske markeringer som kan motvirke følelsen av å forstyrre, eller bli forstyrrt. Lave langsgående gjerdene kan være et slikt tiltak. Selv om et gjerde kan virke som et stengsel, kan det samtidig være åpne fordi det viser hvor det er greit å gå, og hvor det

ikke er greit å gå. Steingjerder i overkant av fjæra og vegetasjon som markerer overgangen mellom private områder og offentlige kan ha samme funksjon. Gruslegging på noen strekninger kan markere hvor ferdsel langsetter strandlinja er greit, eller en liten trapp i berget kan få den gående til å passere utenom de mest private delene av en eiendom. Dette er tiltak som informantene selv peker på i intervjuene vi gjennomførte i strandsona. Også grunneierne var i stor grad positive til tydelige markeringer i terrenget, men var samtidig bekymret for at for tydelige anvisninger for ferdsel ville føre til for mye ferdsel. Det å bruke gode lokale forvaltningstiltak er et viktig grep for å følge opp politiske vedtak og planbestemmelser.



Figur 5: Fra strandsona på Saltnes. Foto: Odd Inge Vistad.

Lite samsvar mellom plan og virkelighet i strandsona

Gjennomgangen av bakgrunns materialet for, og selve teksten i, plan- og bygningsloven viser tydelig at både friluftsområder generelt, og spesielt i 100-metersbeltet langs sjøen, er via stor oppmerksomhet. Det samme går igjen i plandokumenter både på regionalt og kommunalt nivå. Samtidig er det liten tvil om at store deler av denne strandsona i Oslofjordområdet allerede er forholdsvis tett bebyggt med boliger og fritidshus. Omfanget av eksisterende bebyggelse, og stor sannsynlighet for sterke motreaksjoner ved forslag om oppkjøp eller ekspropriasjon i disse områdene, gjør at det de aller fleste steder ikke er aktuell kommunal politikk å gjøre noen inngrep i denne eksisterende bebyggelsen. Unntaket er registrering og pålegg om fjerning av ulovlige stengsler og hindringer for ferdsel etter friluftsløven og tiltak som er oppført uten byggetillatelse etter plan- og bygningsloven.

I Saltnesområdet viser intervjuene våre at både fastboende, fritidshuseiere og brukere av campingplassen synes det er problematisk med ferdsel, og særlig opphold, i store deler av strandsona. Det gjelder både tilgang til og ferdsel langs sjøen. Store deler av strandsona oppleves som innmark, og ikke som utmark, med rett til fri ferdsel. For å håndtere disse konfliktene, har Råde kommune valgt strategier som etter vår erfaring er velbrukte og anerkjente i slike områder:

- Forbud mot ny bebyggelse ved å disponere strandsona og så mye som mulig av 100-meters beltet til LNF-område, stort sett uavhengig av eksisterende bebyggelse i området, enten denne er spredt eller tettbygd
- Sikring av viktige friområder ved regulering, oppkjøp og tilrettelegging, slik som Saltholmen og Ellingstranda
- Etablering av områder for småbåthavner, slik som ved Saltholmen og Makrellrød
- Privatrettslige avtaler om rett til opparbeiding og merking av turstier langs og ned til sjøen, slik som "Kyststien"

Stedsanalysen definerer sju målpunkter ved sjøen i Saltnesområdet. To av disse er sikra som friområder, Saltholmen (også småbåthavn) og Ellingstranda, ett er delvis sikra ved campingplassen, Rubingen, og ett er sikra ved småbåthavn, Makrellrød. De tre andre målpunktene finner vi ikke igjen i kommunedelplanen. Etter vårt syn er det dermed lite samsvar mellom oppfatningene til både lokalbefolkning, politikere og planleggere om hvordan området i praksis kan brukes og hva som faktisk går fram av plankartet med bestemmelser i kommuneplanens arealdel.

Reint juridisk er det sannsynligvis lite å utsette på planen. Etablert plantradisjon er i stor grad fulgt. Planen følger opp forbudet mot all bebyggelse i 100-metersbeltet. Men, gir planen et godt utgangspunkt for å arbeide videre med å bedre tilgjengeligheten til strandsona? Er det mulig å finne alternativer som i større grad er i samsvar med den vedtatte politikken for området?

Kommunedelplanen for Saltnesområdet ble utarbeida og vedtatt før revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008, og ble som nevnt tidligere ikke revidert i arbeidet med ny kommuneplan i 2011. Derfor er ikke de nye mulighetene for planlegging i strandsona som den nye plan- og bygningsloven gir mulighet for, vurdert eller brukt i Råde. Likevel kan vi bruke erfaringene fra Råde kommune til å diskutere hvilke alternativer som finnes. Vi vurderer annen bruk av tidligere muligheter for å sikre byggeforbud i 100-metersbeltet som er videreført i ny lov, og bruk av nyinnførte muligheter for tilrettelegging for friluftsliv [Sluttnote 1]. Vi vil se nærmere på følgende aktuelle alternativer for arealformål etter pbl § 11-7:

- Landbruks-, natur- og friluftformål, § 11-7 nr. 5
- Bebyggelse og anlegg, underformål boligbebyggelse eller fritidsbebyggelse, § 11-7 nr 1
- Grønnstruktur, underformål turdrag, § 11-7 nr. 3
- Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, underformål natur og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon, § 11-7 nr. 6

Alle disse arealformålene kan det være aktuelt å bruke i kombinasjon med *hensynssoner* etter pbl § 11-8 bokstav c: Sone med særlige hensyn til, i denne sammenheng "*grønnstruktur*" og "*friluftsliv*". Her diskuterer vi videre i artikkelen bruk av de ulike arealformålene, også inkludert i kombinasjon med mulige hensynssoner.

Landbruks-, natur og friluftformål (LNF)

Vi har sett at LNF er formålet som er brukt i vedtatt kommunedelplan. Grensa mellom LNF-formålet og bebyggelsen innafor følger i prinsippet 100-meters grensa fra sjøen, men er flere steder trukket betydelig nærmere sjøen. Argumentet for valget av LNF-formålet, som har grønn fargekode, er først og fremst å vise at 100-meters beltet i prinsippet skal være fri for bebyggelse og at ny bebyggelse ikke skal være tillatt. Valget av LNF-kategorien signaliserer politisk vilje til å håndheve byggeforbudet strengt. Dersom eksisterende bebyggelse i 100-metersbeltet vises som bebyggelse, med gul fargekode, kan det bli skapt forventninger om muligheter for å utvide bebyggelsen. Med LNF-formål er bare nødvendig vedlikehold av eksisterende bebyggelse tillatt. LNF-formålet stadfester altså byggeforbudet i 100-metersbeltet, men gir ingen signaler om muligheten for ferdsel og opphold i området.

Områder hvor friluftsliv er prioritert kan etter ny pbl vises som hensynssone med særlig hensyn til friluftsliv, men bare som retningslinje, ikke som bestemmelse. Argumentet mot å bruke LNF-formålet i områder som her, er først og fremst at området allerede er så tett utbygd med fritids- og boligbebyggelse at det i praksis ikke skiller seg vesentlig fra områdene bak. Det er snakk om tett, feltmessig bebyggelse, og ikke spredt utbygging. Da hjelper det lite for tilgjengeligheten at denne bebyggelsen i prinsippet er skjult bak det grønne LNF-formålet i plankartet. Dersom kommunene hadde hatt politisk vilje og økonomisk evne til å innløse bygningene i 100-meters beltet, hadde situasjonen vært en annen. Slik innløsning i LNF-områder er likevel lite aktuelt, unntatt muligens i forbindelse med at eiendommer blir lagt ut for salg. LNF-formålet her gir inntrykk av at friluftslivet er prioritert, men i praksis er det bebyggelsen som dominerer.

Boligbebyggelse og fritidsbebyggelse

Å vise eksisterende bolig- og fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet som den faktisk finnes og som fortsatt vil være tillatt, ser ut til å være et lite brukt alternativ. Årsaken er som tidligere nevnt at dette blir oppfatta som å gi etter for byggepresset i strandsona og dermed være mindre restriktivt til ny bebyggelse enn valg av LNF-område. Likevel er det noe som skurrer når faktisk bebyggelse i planen blir vist som noe annet, som et friluftsområde. Juridisk sett skulle det være fullt mulig ved bestemmelser om byggegrense og utbyggingsvolum etter pbl § 11-9 nr. 6 å sikre hjemmel for forbud mot all utviding av eksisterende bebyggelse. Altså et like restriktivt byggeforbud som ved å bruke LNF-formålet. Dersom etablert praksis ved bruk av dette alternativet likevel er mindre restriktiv enn ved bruk av LNF-formålet, er det grunn til å revurdere denne praksisen.

Grønnstruktur - turdrag

Grønnstruktur er et nytt arealformål i ny pbl, beregnet for bruk i byer og tettsteder og tilrettelegging for friluftsliv. I Saltnes kunne grønnstruktur vært vurdert brukt for å sikre ferdsel gjennom de store sammenhengende bolig- og hytteområdene. Det ville bety at noen av de eksisterende stiene/småveiene mellom hovedvegen og stranda kunne vært valgt ut og vist som grønnstruktur for å sikre atkomst til strandsona. Ennå er det få erfaringer med bruk av grønnstruktur i denne sammenhengen, men her ligger det absolutt nye muligheter i ny pbl.

Bruk og vern av vassdrag med tilhørende strandsone

Dette formålet er utvida med ny pbl ved at også tilhørende strandsoner er tatt med i tillegg til bruk og vern av vassdrag. "*Dette formålet kan anvendes der det for eksempel i forbindelse med planlegging av en kyststi/turvei er viktig å regulere både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene med tanke på friluftslivet*" (Miljøverndepartementet 2011:99).

I slike områder kan det også, i motsetning til i LNF-områder, skilles mellom de ulike formålene, slik at friluftsliv kan prioriteres sterkere. Dermed kan tiltak som vil være til ulempe for friluftsliv, for eksempel bøyer eller lignende, i utgangspunktet ikke plasseres der (ibid.: 103). I disse områdene kan det også settes bestemmelser etter pbl § 11-11 nr. 5 "for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen". For å begrense privatisering av strandsona kan det også brukes generelle bestemmelser etter pbl § 11-9 nr 6 "om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg" og nr 7 "hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø". Det er ennå få erfaringer med bruk av dette formålet og ingen etablert praksis, men det burde være gode muligheter for slike konkrete plantiltak i strandsona.

Oppsummering og konklusjoner

Avslutningsvis går vi tilbake til våre innledende spørsmål og gir følgende svar:

Hvordan er tilgjengelighet til strandsona omtalt i kommuneplanens arealdel?

Vi har sett at tilgjengelighet til strandsona og muligheten for friluftsliv i disse områdene gjennom årtier har hatt stor oppmerksomhet i arealplanlegging. Det mest konkrete uttrykket for det er byggeforbudet i 100-metersbeltet fra sjøen, som i større eller mindre grad også er fulgt opp først gjennom generalplanene i bygningsloven av 1965 og så gjennom kommuneplanens arealdel fra pbl i 1985. Problemet med denne tilnærminga er jo at store deler av strandsona i mange kommuner allerede var bebygd med boliger eller fritidsbebyggelse da byggeforbudet ble innført.

Mange kommuner er også kritisert for en slepphendt dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet. Den største svakheten ved arealplanlegginga i strandsona er likevel etter vårt syn at det ikke er utvikla planredskaper som er tilpassa behovet i bebygd strandsona. Her har vanlig praksis vært å "lukke" øynene for eksisterende bebyggelse og vise strandsona som grønt LNF-område. Det kan ha fungert for å hindre ytterligere utbygging i strandsona, men har ellers bidratt lite til å bedre tilgjengeligheten.

Hvilke tiltak for å sikre/bedre tilgjengeligheten er omtalt i planene?

Vi ser at det aller meste av oppmerksomheten i kommuneplanens arealdel er retta mot å hindre videre byggevirkosomhet i 100-metersbeltet. På dette nivået er det gjort lite for å bedre tilgjengeligheten til strandsona ved tilrettelegging for friluftsliv. Det etableres noen offentlige friområder og småbåthavner. Ellers overlates forvaltning av strandsona til plan- og bygningslovens byggesaksbestemmelser og friluftslivloven og det gjøres avtaler om merking og bruk av turstier/veier, som ofte ikke ligger i strandkanten.

Hvordan er sammenhengen mellom intensjonen i planene og virkeligheten som kan observeres, i innhold, bruk og oppfatning av planene?

Vårt eksempel tyder på at sammenhengen mellom gode intensjoner på kommuneplannivå og virkelighet i bebygd strandsona er svak. Sjøen om strandsona i kommuneplanens arealdel framstår som et grønt og ubebygd LNF-område, oppleves likevel den eksisterende bebyggelsen i disse LNF-områdene som klare barrierer for tilgjengeligheten til og bruken av strandsona. Store deler av strandsona oppfattes som innmark, og ikke som utmark med fri ferdselsrett.

Finnes alternativer til etablert planpraksis i bebygd strandsona?

Ja, det finnes alternativer, særlig etter at ny pbl fra 2009 har kommet med flere nye muligheter enn tidligere lov. Foreløpig mangler erfaringer fra alternativ tilnærming og bruk av nye bestemmelser, men vi vil foreslå følgende punkter som utgangspunkt for diskusjon av forbedring av planlegging i bebygd strandsona. De to første dreier seg om forbud mot ny bebyggelse, og de to neste om tilrettelegging for friluftsliv.

- LNF-formålet brukes for områder som er uten bebyggelse, eller for bebygde områder hvor bebyggelsen aktivt skal fjernes, slik at det blir samsvar mellom plankart og politisk ønska virkelighet. Dette under forutsetning av at forbudet mot ny bebyggelse også i bebygde områder i 100-metersbeltet, jfr. neste punkt, kan praktiseres like strengt som ved bruk av LNF-formålet.
- Boligbebyggelse og fritidsbebyggelse i strandsona som det ikke er politisk ønske om å fjerne, vises som bebyggelse i planen, og med klare bestemmelser som gir hjemmel for ønska politikk som i hovedsak må være forbud mot all ny bebyggelse i 100-metersbeltet. På den måten viser plankartet omfanget av eksisterende og planlagt bebyggelse og synliggjør behovet for tilrettelegging for friluftsliv, jfr. de neste punktene.
- Nødvendige turdrag gjennom bebyggelsen bak strandsona som er viktige for tilgjengeligheten sikres ved bruk av formålet *grønnstruktur* med aktuelle bestemmelser.
- Tilgjengeligheten til sjøområdene langs land og i strandsona sikres ved å anvende formålet "bruk og vern av vassdrag med tilhørende strandsona" med aktuelle bestemmelser."

Vi understreker at disse punktene ikke er endelige konklusjoner basert på undersøkelser av utført planlegging. Punktene er forslag som vi mener bør kunne diskuteres for å bedre sammenhengen mellom planlegging og virkelighet i bebygd strandsona.

Referanser

Hindhamar AS Landskapsarkitekter MNLA (2005): *Stedsanalyse Saltnesområdet*.

Miljøverndepartementet (2011): *Kommuneplanens arealdel - Veileder om utarbeiding og innhold*.

Foreløpig - under arbeid pr. 25.11.2011.

NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.*

NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.*

Ot.prp. nr 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

Råde kommune (1997): *Komunedelplan for kystsonene 1997 - 2007.*

Råde kommune (2003): *Kommuneplan Råde kommune. Arealdelen 2003 - 2014.*

Råde kommune (2007): *Komunedelplan for Saltnesområdet 2007 - 2019.*

Råde kommune (2009): *Råde-spesifikke strategier. Kommuneplanrullering 2010 - 2022.*

Råde kommune (2011): *Kommuneplan 2011 - 2022.*

Skår, M., Vistad, O. I. & Wold, L. C. (2011): "Om privatlivets fred og allmennhetens ferdsel i strandsona: spenninger og muligheter". *Utmark* (1-2), www.utmark.org.

Vistad, O. I., Skår, M. & Wold, L. C. in prep.: "Bruken av ulike forvaltningstiltak for å betre sameksistensen mellom allmenne brukarar og fastbuande/hytteegarar i strandsona". *Utmark*.

www.rade.kommune.no

Wold, L. C., Vistad, O. I. & Skår, M. in prep.: *Forholdet mellom allmennhetens tilgang og privatlivets fred i bebygde strandområder. Resultater fra tre spørreundersøkelser i Saltnes, Råde. NINA Rapport 756.*

Østfold fylkeskommune (2006): *Kystsonenplan for Østfold.*

Østfold fylkeskommune/Fylkesmannen i Østfold (2002): *Tilgjengelighet til strandsonen. Kartlegging av ferdselshindringer langs Østfoldkysten. Delrapport 1.*

Østfold fylkeskommune/Råde kommune (2009): *Rapport om pilotprosjektet Strandsonen for alle. Et samarbeid mellom Råde kommune og Østfold fylkeskommune.*

Sluttnoter

Sluttnote 1: Diskusjonen av alternativer for planlegging i bebygd strandsonen er inspirert av et "mini" planseminar som vi arrangerte i samarbeid med Råde kommune i Råde rådhus 29. november 2011. På seminaret deltok plan- og miljøvernradgiverne i Råde kommune Gaute Walberg og Siv-Thuva Jansson, rådgiver Magnar Tveit, Østfold fylkeskommune, Samfunnsavdelingen og seniorrådgiver Geir Gartmann, Fylkesmannen Østfold, Miljøvernabdelingen, i tillegg til oss tre fra prosjektet. Vi takker deltakerne for interessante bidrag på seminaret, men understreker at presentasjonen her i artikkelen fullt og helt står for vår regning.