

Evaluering av lokal forvaltning i Fitjarøyane



Masteroppgåve av Kjartan Thoresen



**Institutt for Geografi
Universitetet i Bergen
Våren 2007**

Framsidedfoto: Frå Brandasundsåto. Foto henta frå Fitjar kraftlag sine nettsider.

Føreord

”Ja, no er eg endeleg ferdig” ville kanskje vore ei vanleg innleiing på eit føreord i ei masteroppgåve. Men eg opplev det ikkje slik. Difor vil eg heller seie: ”ja, no har eg endeleg levèrt”. Det vert kanskje slik når ein får relativt kort tid på seg til å fullføre eit relativt omfattande arbeid. Men sjølv om det til tider har vore mykje arbeid, har eg hatt nokre utruleg kjekke år som geografistudent i Bergen.

Skogbrukssjef og miljøvernrådsgjevar i Fitjar kommune, Ove Gjerde skal ha ei stor takk. Han var min nøkkelinformant gjennom feltarbeidet, og var god å ha som kjentmann både på den eine og andre måten. Me fekk oss òg ein fantastisk flott båttur i Fitjarøyane, noko som seinare viste seg å vera svært nyttig i arbeidet mitt. Rettleiaren min; Professor Anders Lundberg skal òg ha takk som presenterte meg for temaet, samt gitt meg grundige tilbakemeldingar og råd heile vegen. Og utan selskap av kjekke medstudentar, ville den sure kantinekaffien mest truleg teke motet frå meg.

Til slutt vil eg takka Ingebjørg som mellom mykje anna har fått meg til å stå opp alt for tidleg om morgonane. Dette skjedde ved fleire høve.

Kjartan Thoresen

Bergen, 25. april 2007.

Samandrag

Denne masteroppgåva tek føre seg korleis lokal forvaltning av kystsona etter plan- og bygningslova har fungert i praksis i Fitjarøyane dei siste 15 åra. NOU 1986: 13 "Ny landsplan for nasjonalparker" fremja forslaget om å verna Fitjarøyane som nasjonalpark eller landskapsverområde. Lyngheilandskapet var den viktigaste enkeltfaktoren som tala for vern i 1986. Dette verneforslaget vart møtt med stor motstand lokalt. Fitjar kommune fekk i 1992 (St.meld. nr. 62, 1991-92) godkjent *Kommunedelplan 1989-1997 for Øyane* som eit alternativ til vern. Det vart argumentert med at ein best ville kunne ta vare på verdiane lokalt. Ut frå det som står på side 82 i denne Stortingsmeldinga (St.meld. nr. 62, 1991-92), kan ein tolke det slik at forvaltninga av området etter ei tid skal evaluerast. Og at ein eventuelt skal ta stilling til om det igjen kan vera aktuelt å ta i bruk naturvernlova. I denne masteroppgåva skal eg vurdere korleis den lokale forvaltninga har fungert i praksis etter denne Stortingsmeldinga.

Lovar og retningslinjer i kystsonen, i første rekke plan- og bygningslova og naturvernlova vert diskutert før eg kjem inn på ein del teori kring planlegging og forvaltning. Strukturelle endringar i kystlandskapet dei seinare åra utgjer eit viktig poeng i teorikapittelet. Metodisk byggjer oppgåva i stor grad på dokumentanalyse og ulike intervju. Eg har mellom anna nytta ei diskursanalytisk tilnærming i dette arbeidet. Kvalitativ analyse av dispensasjonssaker i strandsona utgjer òg ein vesentleg del av arbeidet mitt, og mange av desse er illustrerte med fotografi. Ut frå mellom anna ei mengd ulike saksdokument og kommuneplanar gjer eg greie for lokal planlegging og forvaltning i Fitjarøyane 1986-2007.

Oppgåva og lovnaden med å ta vare på eit så stort område med nasjonal verneverdi og alt det krev, var og er, etter mi meining ei nærast umogleg oppgåve for ein liten og ressursvak kommune som Fitjar aleine. Tar ein i tillegg omsyn til at det til dels har vore manglande initiativ og vilje frå kommunen si side til å stå for lovnadane, og lite støtte frå regionale og nasjonale instansar, kan ein seie at den lokale forvaltninga langt på veg ikkje har fungert i tråd med sine egne intensjonar. Samstundes ser me at det fins døme på gode, men spreidde tiltak for å ta vare på verdiane.

Figurar og Tabellar

Figur 1: Kart over Fitjarøyane. Bømlo kommune ligg vest for den stipla lina, Fitjar kommune aust. Kart av Kjell Helge Sjøstrøm. _____	5
Figur 2: Det er visst ingen som har bruk for denne robåten på Smedholmen lenger. Foto: Kjartan Thoresen. _	7
Figur 3: Hypotetisk bruk av teikn i drakampen om Grudavatnet (etter Aase, 2006). _____	37
Figur 4: Saksgongen i ein dispensasjonssak. Kjelde: Etter Dyrdal (2005). _____	44
Figur 5: Kart over lokalitetar (nummererte) for utvalde dispensasjonssaker og ulovlege byggjesaker. Kargrunnlag av Kjell Helge Sjøstrøm. _____	47
Figur 6: Området der parsellen ligg. Fylkeskommunen freista å inngå kompromiss ved å tillate byggjing bak åsen, slik at det ikkje vart synleg frå sjøen. Foto: Kjartan Thoresen. _____	48
Figur 7: Dei to hyttene slik dei ligg i dag. Foto: Kjartan Thoresen. _____	51
Figur 8: Her på Nordre Grunnasundsholmen ville ein kunstnar setje opp atelier. Foto: Kjartan Thoresen. _	52
Figur 9: Er dette "nauset" på Straumøy bygd i tråd med tradisjonell arkitektur i Fitjarøyane? Foto: Kjartan Thoresen. _____	55
Figur 10: Dette er døme på tradisjonelt naust på Ivarsøy. Foto henta frå Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor sine nettsider. _____	56
Figur 11: På Dyrholmen fins det fleire gamle grunnmurar som det har vore søkt om å få byggja på. Foto: Kjartan Thoresen, 2006. _____	56
Figur 12: På desse gamle grunnmurane er det søkt om å få setja opp bustadhus i _____	57
Figur 13: Her på Bårdholmen var det heilt tilgrodd med sitkagran før eit ektepar satte i gong med restaurering av den gamle garden. Foto: Kjartan Thoresen. _____	59
Figur 14: Husmannsplassen Revet på Engesund. Foto: Kjartan Thoresen. _____	60
Figur 15: Fitjar kommune vedtok i oktober 1996 at dette ulovleg bygde kaianlegget på Avløypet skulle rivast. I mars 2007 eksisterar kaien framleis. Sjå lokalitet nr. 10 på kart side 47. Foto: Kjartan Thoresen. _____	65
Figur 16: Dette er staden den så mykje omtala hytta stod (oppe til venstre på biletet). Foto: Kjartan Thoresen. _____	67
Figur 17: Dette er døme på campingvogner frå den delen av Fitjarøyane som ligg i Bømlo kommune. Foto: Kjartan Thoresen. _____	68
Figur 18: På Tranøy er det nokon som vil ha denne ulovleg bygde bryggja heilt for seg sjølv (lokalitet nr 12). Foto: Kjartan Thoresen. _____	69
Figur 19: Kart over kjerneområdet i Fitjarøyane. Kartgrunnlag av Kjell Helge Sjøstrøm. _____	74
Figur 20: Kystlynghei i Fitjarøyane. Foto henta frå Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor sine nettsider. _	76
Figur 21: Tilstanden på kystlynghei i Fitjarøyane (etter Nøttveit 2006). _____	78
Figur 22: Slåtterøy fyr er mellom dei kulturminna som vert vurdert etter vernekategori A. Foto: Kjartan Thoresen. _____	80
Figur 23: Gardsbruket på Hanøy. John Harald Sortland og familien har gjort ein fantastisk innsats for å ta vare på heilskapen av bygningar og kulturlandskap på Hanøy. Foto: Kjartan Thoresen. _____	82
Figur 24: Engesund fiskeoppdrett. Foto: Kjartan Thoresen. _____	84
Tabell 1. Fire tradisjonar i samfunnsplanlegginga (Amdam, 2005). Basert på Friedmann (1987)	27
Tabell 2. Einingar i det offentlege styringsverket (Bukve, 2000).	29
Tabell 3: Kulturminne i vernekategori A i Fitjar kommune (og Bømlo etter kommunedeling).	80

Innhald

FØREORD	III
SAMANDRAG	IV
FIGURAR OG TABELLAR	V
INNHALD	1
KAPITTEL 1 INNLEIING	3
1.1 BAKGRUNN FOR PROBLEMSTILLINGA	3
1.1.1 <i>Fitjarøyane før og no</i>	6
1.1.2 <i>Bruksinteresser og interessekonflikatar</i>	7
1.1.3 <i>Lokale interesser i Fitjarøyane 1986-90</i>	8
1.1.4 <i>Fiskerisektoren sine interesser</i>	8
1.1.5 <i>Miljøverninteressene</i>	10
1.2 PROBLEMSTILLING	11
1.2.1 <i>Problemstilling:</i>	11
1.3 STRUKTUREN OG AVGRENSINGAR I OPPGÅVA	12
KAPITTEL 2 LOVGRUNNLAGET	13
2.1 LOVAR OG RETNINGSLINJER FOR PLANLEGGING OG RESSURSUTNYTTING I KYSTSONEN	13
2.2 PLAN- OG BYGNINGSLOVA (PBL)	13
2.2.1 <i>Planlegging på riksnivå</i>	14
2.2.2 <i>Fylkesplanlegging</i>	14
2.2.3 <i>Planlegging på kommunenivå</i>	15
2.2.4 <i>Dispensasjon og "særlege grunnar" (PBL § 7)</i>	15
2.2.5 <i>Konsekvensutgreiingar</i>	16
2.3 FØREMÅLET MED BRUK AV NATURVERNLOVA	17
2.4 KOMMUNEN SI ROLLE VED VERN ETTER NATURVERNLOVA	18
2.5 SIKRAR PLAN- OG BYGNINGSLOVA NATURVERN?.....	19
2.6 LANDBRUKS-, NATUR- OG FRILUFTSOMRÅDE (LNF).....	20
2.7 ULUVLEG BYGGJING I STRANDSONA	21
KAPITTEL 3 TEORI	22
3.1 PLANLEGGING, FORVALTNING OG RASJONALITET	22
3.2 AKTØRPERSPEKTIVET, HANDLING OG MAKT	23
3.3 PLANLEGGING SOM HANDLING.....	25
3.4 FRIEDMANN SI KLASIFISERING AV SAMFUNNSPLANLEGGINGA	26
3.5 USIKKERHET I PLANLEGGING OG MILJØFORVALTNING	28
3.6 KOMMUNEPLANLEGGINGA OG FYLKESPLANLEGGINGA SI ROLLE	29
3.7 KYSTSONEFORVALTNING OG KYSTSONEPLANLEGGING	30
3.8 KYSTLANDSKAP I ENDRING	31
KAPITTEL 4 METODAR	34
4.1 DISKURSANALYSE OG SEMIOTIKK SOM METODE	34
4.2 MAKT I DISKURSEN OM STRANDSONA	36
4.3 SEMIOTISK ANALYSE.....	37
4.4 BRUK AV KJELDER OG INNSAMLING AV DATA	39
4.4.1 <i>Skriftlege kjelder</i>	39
4.4.2 <i>Utval av saker og feltarbeid</i>	40
4.4.3 <i>Intervju</i>	41

KAPITTEL 5 BYGGJESAKER	43
5.1 DISPENSASJONSSAKER OG BYGGJESAKER I FITJAR KOMMUNE	43
5.2 SAKSGONGEN VED EIN DISPENSASJONSSØKNAD.....	43
5.2.1 <i>Utvalde dispensasjonssaker i Fitjarøyane</i>	45
5.2.2 <i>Lokalitet 1: Søknad om frådelling av hytteparsell på Sørfonno i Fitjar kommune</i>	48
5.2.3 <i>Lokalitet 2: Søknad om frådelling til fritidsfremål på Sørfonno</i>	50
5.2.4 <i>Lokalitet 3: Oppføring av atelier på Grunnasundsholmen</i>	52
5.3 TUNUTVIKLING I FITJARØYANE	53
5.3.1 <i>Lokalitet 4: Den første saka om tunutvikling</i>	54
5.3.2 <i>Lokalitet 5 og 6: Søknad om å få byggje på gamle grunnmurar på Dyrholmen</i>	56
5.3.3 <i>Lokalitet 7: Oppføring av hytte, eller hus, kanskje?</i>	57
5.4 LOKALITET 8: DET FINS MOGLEGHEITAR I REGELVERKET	59
5.4.1 <i>Lokalitet 9: Restaurering viktig for å halda kulturlandskapet i hevd</i>	60
5.5 KORLEIS SER DEI ULIKE AKTØRANE PÅ OPPGÅVENE SINE HANDSAMINGSPROSESSEN?	61
5.6 ULOVLEG BYGGJING	64
5.6.1 <i>Lokalitet 11: Ringholmensaka</i>	67
5.6.2 <i>Campingvogner</i>	68
5.6.3 <i>Privatisering i strandsona (lokalitet 12)</i>	69
KAPITTEL 6 FITJARØYANE 1986-2007	71
6.1 LOKAL FORVALTNING OG PLANLEGGING I FITJARØYANE.....	71
6.1.1 <i>Ulike interesser og nivå i forvaltninga</i>	72
6.1.2 <i>Kjerneområdet</i>	74
6.1.3 <i>Ny kommunegrense og heilskapeleg forvaltning</i>	75
6.1.4 <i>Forvaltning av lynchheilandskapet</i>	76
6.1.5 <i>Forvaltning av Kulturminne</i>	79
6.1.6 <i>Kulturlandskapsprisen 2006</i>	81
6.2 VIL TA AV FOR BYGGJEPRESSET I ØYANE.....	82
6.3 HAVBRUKSNÆRINGA	83
KAPITTEL 7 OPPSUMMERING	85
KJELDER	89

Kapittel 1 Innleiing

1.1 **Bakgrunn for problemstillinga**

Etter at Stortinget i 1981 hadde drøfta St.meld. nr. 68 (1980-81) ”Vern av norsk natur” og peika på at det var viktig å opprette fleire større verneområde, fekk Statens naturvernråd i 1982 i oppdrag av Miljøverndepartementet å utarbeide ein landsplan for nye nasjonalparkar og andre større verneområde. I samband med dette arbeidet vart det gjort ei rekkje utgreiingar i høve til vern av naturområde og ”urørt natur” i Norge. Rådet prøvde å sette den nasjonale politikken inn i ein større nordisk og internasjonal samanheng. Dette var ei tid der tanken om nasjonalparkar og vern av naturområde stadig stod sterkare.

Då Statens Naturvernråd presenterte ”Ny landsplan for nasjonalparkar” i form av NOU 1986:13, konstaterte rådet i denne samanhengen at det har skjedd ei sterk minsking i det totale arealet av urørte naturområde i Norge, særleg i Sør-Norge. Det kjem klart fram av rapporten at dersom ein skal sikre større representative naturområde for framtidige generasjonar, må det skje hurtig. Alle dei 15 nasjonalparkane som til då var oppretta låg i høgfjellet. Det vart fremma behov for å få inn større variasjon i vernet av norsk natur, noko som kom fram av dei 43 nye områda som Naturvernrådet gjorde framlegg om. Fitjarøyane var eitt av desse områda som vart føreslått verna som ”skjærgardspark” under vernekategorien nasjonalpark eller landskapsvernområde. Ein ville altså auke representativiteten av naturtypar i det norske naturvernet. Lyngheilandskapet, som er eit av dei få igjenverande store, samanhengande lyngheiområda i landet, vart peika på som eit av dei viktigaste argumenta for vern saman med mellom anna kystkulturlandskapet med dei gamle handelsstadane, naustmiljøa og fornminne som t.d. steinalderbustadar. Det vart også teke omsyn til sjøfugl i framlegget.

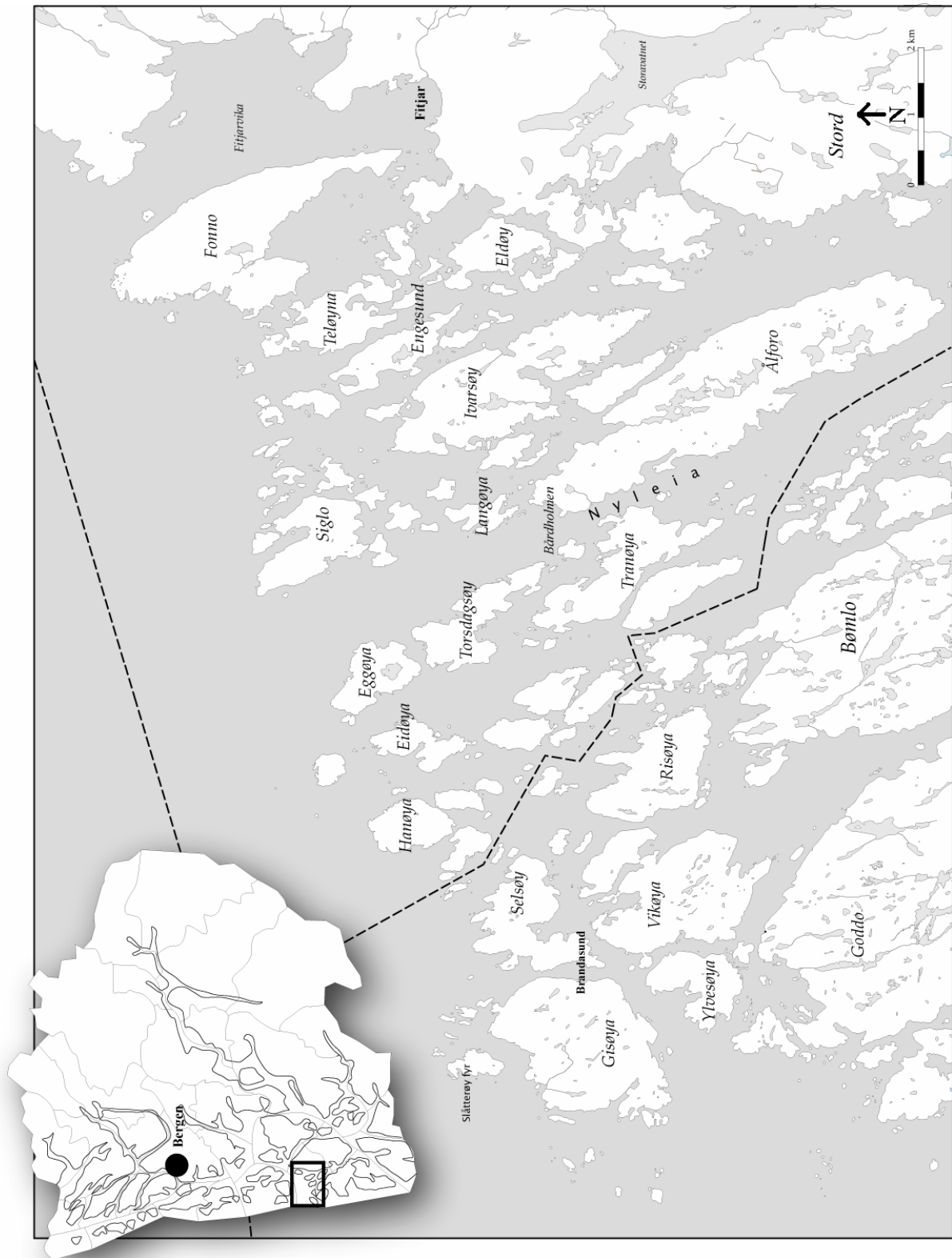
Mellom anna grunna sterk lokal motstand mot vern i form av nasjonalpark eller landskapsvernområde, gjekk Fylkesmannen inn for lokal forvaltning etter plan- og bygningslova (PBL etter dette) i staden for forvaltning etter naturvernlova (nasjonalpark eller

landskapsvernområde) i Fitjarøyane. Etter dette vart Fitjarøyane teken ut av den nasjonale planen for nye nasjonalparkar i Norge (St.meld. nr. 62, 1991-92) og området skulle forvaltast vidare med heimel i plan- og bygningslova. Miljøverndepartementet tok berre området midlertidig ut av ut av landsplanen for å sjå korleis denne forvaltningsløysinga fungerte. Dersom den lokale forvaltninga ikkje klarte å ta vare på verneverdiane i området, kunne det verta aktuelt å vurdere naturvernlova på nytt, heitte det i Stortingsmeldinga.

”Lokal forvaltning av eit så stort område (120km²) med så store natur- og kulturverdiar representerte noko nytt i norsk forvaltningspraksis. Det lokale engasjementet for å få dette akseptert som eit alternativ til vern etter naturvernlova var stort og det gjorde inntrykk. Det hadde stor interesse for lokale aktørar, men det hadde også ei prinsippiell interesse i høve til politikk og forvaltning, bruk av lovverk, og i høve til tilhøvet mellom det lokale og sentrale” (Lundberg 2005).

Ut frå det som står på side 82 i St.meld. nr. 62, 1991-92, kan ein tolke det slik at forvaltninga av området etter ei tid skal evaluerast. Og at ein eventuelt skal ta stilling til om det igjen kan vera aktuelt å ta i bruk naturvernlova. I denne masteroppgåva skal eg vurdere korleis den lokale forvaltninga har fungert i praksis etter denne Stortingsmeldinga.

Spørsmålet som lokal sjølvråderett eller sentral styring er eit viktig prinsippielt spørsmål som òg gjeld andre delar av fylket, og landet elles. Dette var òg ein av grunnane til at eg personleg fatta interesse for temaet.



Figur 1: Kart over Fitjarøyane. Bømlo kommune ligg vest for den stipla lina, Fitjar kommune aust. Kart av Kjell Helge Sjøstrøm.

1.1.1 Fitjarøyane før og no

Fitjar kommune ligg i Sunnhordland i Hordaland fylke. Kommunen er ein øykommune som ligg på den nordvestlege delen av øya Stord og mange større og mindre øyar sør for Selbjørnsfjorden. Tettstaden Fitjar, som er kommunesenter, ligg nord på øya Stord. Den delen av Fitjar som utgjer Fitjarøyane ligg nær Nordsjøen ved innløpet til Selbjørnsfjorden. Etter at fleire av øyane lengst i vest fekk bruforbindelse til Bømlo (Gisøy, Vikøy og Ulversøy) har desse vorte ein del av Bømlo kommune (etter ny kommunedeling i 1995). Øyane er ein del av den norske strandflata.

Det er 381 øyar fordelt på ca. 120 km². Tidlegare var det vanleg å seia på folkemunne at det var like mange øyar på Fitjar som det er dagar i året, men nyare teljingar fortel at det skal vera 381 og ikkje 365. Dette har kanskje noko med korleis skjær og holmar har vorte definert (Gjøsæther, 2004).

Fiske har tradisjonelt vore den viktigaste næringa saman med småskala jordbruk. Fitjarøyane har fulgt det me kan kalla ei klassisk utvikling samanlika med andre kystområde i landet. Då det i tidlegare tider var fiske og fangst med havet som ressurskjelde som var hovudnæringa i Fitjarøyane, var det føremålstenleg med spreidd busetnad. Samanlikna med i dag, var svært mange av øyane busette. Det er fleire faktorar som gjer at busetnadsmønsteret kan forklarast gjennom endring frå vertikale til horisontale koplingar (Fjær, 1983). Seglbåten og robåten var einaste måten å koma seg ut til ressursane på. Dette gjorde at det var naudsynt å bu nær havet, der mellom anna silda var. I tillegg til å drive med fiske var det vanleg å ha husdyr til eigen hushaldning. Fiskarbonden var nok godt representert i manntalet på Fitjar og Bømlo i tidlegare tider. Endring i næringsgrunnlag, mellom anna med vekst i sekundærnæringar, samt motoriserte fiskefarty og bilar er nokre døme på årsaker til at det i dag er meir sentralisert busetnad. Tettstader som Fitjar, Bremnes og Leirvik er døme på stadar med auka busetnad. I åra før verneforslaget gjekk Øyane med andre ord gjennom ei dramatisk avfolking. Særleg etter krigen kan me seie at Fitjarøyane vart eit fråflyttingslandskap. No er det etterkomarane til fiskarbøndene som nyttar dei gamle bygningane i Øyane til rekreasjon og fritid. Jones (1984) kallar dette nye landskapet, med restaurering av gamle bustadar og hyttebyggjing til fritidsføremål, for eit rekreasjonslandskap. Dette vil seie at sjølv om det ikkje er lønnsamt å drive til dømes tradisjonelt kombinasjonsbruk lenger, og folk ikkje bur fast på stadene lenger, vert ikkje fråflyttingslandskapet liggjande totalt aude. Det som ofte er ein indikasjon på eit slikt landskap som har gått gjennom denne endringa er at medan tidlegare jordbruksområde

gror att og uthus forfell, vert kanskje våningshusa betre vedlikehaldt enn nokon gong (Jones, 1999). I arbeidet mitt er det viktig å prøve å forstå desse endringane som har skjedd i kystlandskapet på relativt kort tid.



Figur 2: Det er visst ingen som har bruk for denne robåten på Smedholmen lenger. Foto: Kjartan Thoresen.

1.1.2 Bruksinteresser og interessekonflikter

For å forstå det store lokale engasjementet mot sentralstyrt forvaltning, må me sjå på premissane som låg til grunn lokalt. Haarstad og Lundberg (2006) har vist at mange ikkje var spesielt imot naturvernlova, mange skilde knapt mellom ulike lovar. Folk var imot sentral styring og for lokal forvaltning, og det er tydeleg at det var sterke interesser knytta kring spørsmålet om lokal forvaltning eller ikkje. Interessekonflikter er ofte til stades i forvaltningssaker. Særleg i saker der det er snakk om restriksjonar i forhold til bruk av privat eigedom, eller anna bruk/verksemd som har vore praktisert i eit område. Landskapsvern fører som ofte med seg restriksjonar som kjem i konflikt med gamle lokale tenkemåtar, tradisjonar/skikkar og skjøtsel. I slike saker er det ofte knytt sterke kjensler mellom anna frå naturvernssida og dei lokale interessentane. Vidare vil eg gjere litt greie for dei ulike interessene som kjempa for si sak for om lag 15 år sidan.

1.1.3 Lokale interesser i Fitjarøyane 1986-90

Kva premissar låg til grunn for vedtaket om forvaltning etter PBL? Fitjarøyane er eit stort område, kring 120 km², hovudsakleg på privateigd grunn (NOU 1986: 13). Mange sterke kommunale og private interessegrupper, var redde for at eventuelle restriksjonar ville verta innført på deira bruk av areala ved vern.

”Den generelle oppfatningen av landsplanen blant både lokalpolitikere og innbyggere var at et eventuelt vern med skjøtselsplaner etter naturvernloven i stor grad ville gripe inn i og regulere dagens virksomhet i området” (Gjeldnes, 1995).

Mange grunneigarar og andre som hadde interesser i Øyane kjente seg usikre med tanke på kva for konsekvensar eit eventuelt vern ville føre med seg. Særlig i forhold til næringsgrunnlaget og den private eigedomsretten. Fiske har alltid hatt sterke tradisjonar i Fitjarøyane, og mange var redde for restriksjonar som ville komme med eit eventuelt vern. Oppdrettsnæringa var på det tidspunktet i sterk vekst og det voks òg fram litt industri i tilknytting til denne næringa. I første omgang sløy og pakkeanlegg (Gjeldnes, 1995). Lokalpolitikarane og innbyggjarane gjekk på bakgrunn av dette inn for framleis lokal forvaltning av området etter PBL. På denne måten ville kommunen sin innverknad på området oppretthaldast, og kommunen argumenterte for at Fitjarøyane utgjorde ein så stor del av kommunen, at ei eventuell freding eller tilsvarande, ville komme til å hindre næringsutvikling i kommunen.

1.1.4 Fiskerisektoren sine interesser

Norge er ein kystnasjon med både forvaltningsrett og forvaltningsplikt til eit av dei mest produktive havområda i verda. Fiskeridirektoratet, som er lokalisert i Bergen, er utøvande forvaltningsorgan for fiskeridepartementet. I 1986 (samstundes med «Ny landsplan for nasjonalparkar»), byrja fiskeridirektoratet å engasjere seg i kystsoneplanlegging, og har i åra etter dette hatt ei forplikande målutgreiing på dette området (Sandbæk 2003). I budsjettproposisjonen for 2002 er målet for «Bruk av hav og kystsone» formulert på denne måten:

«Fiskeridirektoratet skal arbeide for en balansert og bærekraftig utnyttelse av arealer med utviklingsmuligheter for fiskeri- og havbruksnæringen». Vidare står det skrive at:

«Fiskeridirektoratet skal være premissleverandør for andres bruk av havet og kystsonen slik at de interesser direktoratet forvalter, blir mest mulig ivaretatt», og at «Fiskeridirektoratet skal gå aktivt inn i offentlig planlegging på alle nivå for å fremme fiskeri- og havbruksnæringens arealbehov, og sikre overordnede nasjonale mål for utnyttelse av de marine ressurser i kystsonen».

Det går her klart og tydeleg fram at det er ei viktig målsetting for fiskeridirektoratet å sikre tilrekkeleg med gode areal for utviklinga av ei bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring. Fiskeridirektoratet har òg eit eige verksemdområde som heiter «konkurrerende bruk av hav og kystzone».

Norges forskningsråd (NFR) har sagt at akvakultur og havbruk er «norgeshistoriens mest verdifulle ide!» og vert saman med olje og gass rekna som ein av dei viktigaste økonomiske satsingsområda i Norge i overskueleg framtid. Det har rådd stor optimisme i denne næringa i lang tid og ord som; «det marine eventyret» og «kysten er Norge sin ryggrad» har vore uttala av kjende økonomar. Me kan tenkja oss denne enorme optimismen som rådde, kanskje særleg på slutten av 1980-talet, kan ha vore med på å auka motstanden mot eit vern i Fitjarøyane i 1986. Mange var nok redde for å mista moglegheiten til å vera med på ei næring som skulle veksa "inn i himmelen". Det er ikkje tvil om at sjømatproduksjon har eit naturgitt godt utgangspunkt for å verkeleg verta ei stornæring, også i forhold til dei tala me har i dag. Moglegheitene for kultivering og oppdrett av stadig nye artar opnar for ein mykje meir effektiv næringsindustri langs norskekysten. Men denne næringa har hatt ein del barnesjukdomar i løpet av dei første tiåra, særleg var det krise på midten av 1990-talet med mykje sjukdom på laks og aure i tillegg til ein del økonomiske problem (Sandbæk, 2003).

Oppdrett av laks og aure har størstedelen av det totale produksjonstalet i næringa, men andre artar kan koma til å verta meir gjeldande i framtida i følge prognosane. Oppdrett av skjell (særleg blåskjell) er døme på andre artar som ser ut til å funne sin plass innanfor akvakulturnæringa. Fiskeri og havbruk er ei stor og viktig interessegruppe i kystsona og som ein må rekna med når ein skal diskutere spørsmål kring planlegging og forvaltning i kystsona.

1.1.5 Miljøverninteressene

Eit av argumenta for vern av Fitjarøyane var som sagt at alle dei til då 15 nasjonalparkane som var oppretta, låg i høgjellet. For å ta vare på sjølve naturtypen kystlynghei, ville vernekreftene ta vare på Fitjarøyane som ein ”skjærgardspark”. Naturverninteressene meinte at lyngheilandskapet kanskje var eit av dei aller viktigaste argumenta som peika i retning vern av Fitjarøyane. Øyane er òg rike på kulturminne og fornminne som mange meinte burde verta representerte mellom verneområda. Verneinteressene peika òg på at det var naudsynt å ta omsyn til sjøfugl.

Friluftsliv og rekreasjon i Fitjarøyane, særleg i form av båtliv, er ei interessegruppe som har vakse dei seinare åra. Naturen i Fitjarøyane har nasjonal verdi (NOU 1986:13). Altså fins det verdiar som er verdifulle også for andre enn dei som er busette i øyane og grendane ikring. Difor må ein sjå på Fitjarøyane som eit regionalt og nasjonalt viktig verneområde, og ta omsyn til andre interesser enn berre dei lokale.

L yngheiane er det trelause landskapet som dominerer i låglandet langs kysten frå Rogaland til Midt-Norge (Lundberg, 1986). I kapittel seks tek eg føre meg lyngheilandskapet som kulturlandskap. Grunnen til at nettopp Fitjarøyane vart peika ut som aktuelt for vern i 1986 var at området var representativt og relativt stort. Lundberg peikar i ein grunnlagsrapport for høringsuttalelse til NOU 1986: 13, ny landsplan for nasjonalparkar på at Fitjarøyane kanskje er det einaste området i denne delen av landet kor det finst eit større lyngheilandskap som ikkje er for mykje forstyrta av tekniske inngrep. Lyngheilandskapet var den viktigaste enkeltfaktoren som tala for vern i 1986. I den same rapporten peikar Lundberg (1986) på fleire andre verneargument: Av marine verneinteresser har ein etter omfattande marinbiologiske undersøkingar funne ut at området innheldt mange ulike marine biotopar, og at området syntest å vera representativt for eit vestlandsk skjærgardslandskap. Tareskogen er velutvikla, noko som indikerar at området er eit viktig oppvekstområde for fisk. I det same arbeidet med verneplanen gjorde ein fleire utgreiingar som gjekk på hekkelokalitetar og overvintringsområde for fugl. Her går det fram at det fins fleire viktige sjøfugl-koloniar i Fitjarøyane. Dei som vart nemd i rapporten er: Tangbleikjo sør for Ålforo, Koløy (nord aust for Godo i Bømlo kommune), Sængen vest for Gisøy og Eggholmen nordvest for Eggøy. Både ærfugl, storskarv, havelle, kvinand, siland og andre vert nemd som overvintringsgjester. I tillegg trekkjer Lundberg (1986) fram viktige lokalitetar med verneverdig havstrandvegetasjon: Skranevågen på Gisøy og Utslættøya (i Bømlo kommune). Begge vart vurdert

som vegetasjons- og naturtypar som det er av stor interesse å ta vare på for ettertida. Strandflata som er eit karakteristisk trekk ved landskapet i Vest- og Nord-Norge er òg godt utvikla i Fitjarøyane. På bakgrunn av dette kan me seie at det var mange ulike naturkvalitetar som gjorde at området vart vurdert verna.

1.2 Problemstilling

Det er no gått om lag 15 år sidan Fitjarøyane vart teken ut av den nasjonale planen for nye nasjonalparkar i Norge. Dette kan vera eit høveleg tidspunkt til å sjå på korleis dei lokale kreftene har forvalta kystlandskapet etter PBL sidan den gongen. Korleis har verdiane i kystsona blitt tekne vare på? Lokale krefter og Fylkesmannen meinte den gongen at forvaltninga av landskapet ville fungere best med lokal styring. I kva grad har dei ulike interessentane, som arbeida for si sak på slutten av 1980-talet, fått gjennomslag i praksis? Har nokre interesser vorte fremma på kostnad av andre? Eg vil konsentrere arbeidet mitt kring overgangen mellom land og hav.

1.2.1 Problemstilling:

Korleis har lokal forvaltning av kystsona i Fitjarøyane etter PBL fungert i praksis dei siste 15 åra?

-korleis er dei ulike brukarinteressene ivaretekne i Fitjarøyane i denne perioden?

-har dei ulike brukarinteressene vore tatt opp i kommuneplanen, og i tilfelle på kva måte?

Dette gjeld:

- landskapsvern*
- naturvern (særleg sjøfugl)*
- friluftsliv*
- byggjesaker i strandsona*
- havbruk (tradisjonellt fiske og oppdrett)*

1.3 *Strukturen og avgrensingar i oppgåva*

I kapittel to går eg teoretisk gjennom lovgrunnlaget med lovar som er relevant for denne oppgåva. Kapittel tre er teoridelen, der eg mellom anna går inn på omgrepa forvaltning og planlegging. I kapittel fire gjer eg greie for dei metodane som har vore nytta. Kapittel 5 og 6 går inn på den vedtekne og den praktiserte forvaltninga i Fitjarøyane. Kapittel 7 er ei oppsummering.

Av omsyn til arbeidsmengd og avgrensa tid, har det vore naudsynt å gjera nokre avgrensingar i oppgåva. På denne måten har eg òg prøvd å plukke ut det som eg sjølv meiner er viktig for å svare på problemstillingane mine. Eg har valt å ikkje gå inn i Bømlo kommune si forvaltning av den delen av Fitjarøyane som inngår i Bømlo kommune. Dette grunngjev eg med at storparten av øyane ligg i Fitjar kommune, samt at det definerte ”kjerneområdet” utelukkande ligg i Fitjar kommune. Eg har vore på Bømlo ved fleire høve og gjort feltarbeid, men eg har altså ikkje gått inn i kommunen sitt forvaltningsarbeid på same måten som eg har teke føre meg Fitjar kommune. Det er særleg i forhold til dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet eg har studert Fitjar kommune. Ei anna avgrensing eg har gjort, er at eg ikkje går spesielt inn og kartlegg utviklinga til lyngheilandskapet. Her har eg i staden valt å sjå på kva for tiltak forvaltarane av området eventuelt set i gong for å ta vare på lyngheilandskapet.

Kapittel 2 Lovgrunnlaget

2.1 *Lovar og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen*

Som eg har formulert det i problemstillinga mi, er det korleis forvaltninga etter PBL har føregått i Fitjarøyane eg vil studere. Men sjølv om PBL er den mest sentrale lova, er det mange andre aktuelle lovar som gjeld for kystsona og som eg vil koma inn på i oppgåva mi. Eg vil mellom anna ta føre meg korleis PBL verkar på riksnivå, fylkesnivå og kommunenivå. I tillegg vil eg koma litt inn på kva PBL seier om dispensasjonssaker og konsekvensutgreiingar. Til slutt kjem eg litt inn på kva som skil naturvernlova og PBL. Dette er relevant med tanke på det prinsipielle spørsmålet kring sentral styring eller lokal sjølvråderett. Det eg tek opp i dette kapittelet har relevans for kapittel 5 og 6. Særleg i forhold til kapittel 5 (Byggjesaker).

2.2 *Plan- og bygningslova (PBL)*

Plan- og bygningslova er kanskje den viktigaste reidskapen kommunen og samfunnet har for utforming og utvikling av det ytre miljøet. PBL gjev kommunane større sjølvråderett og ansvar i forhold til å ta vare på lokale og regionale verdiar enn naturvernlova. Lova gjev mellom anna rom for å søkje om dispensasjon (PBL § 7) til ulike føremål, og kommunane er meir eller mindre ansvarlege for å handheve lova (her vert det interessant for meg å gå inn og sjå på den kommunale praksisen i forhold til dispensasjonar i kystsona). PBL legg likevel sterke føringar for korleis forvaltninga skal gå føre seg i forhold til rikspolitiske retningslinjer. Kommunane som planlegg etter lova må halde seg til desse retningslinjene. Dette kjem klart fram av kommunedelplanen for Fitjarøyane (1989-1997), der kommunen seier kva som skal prege planen:

”Fitjar kommune må i alle høve legge seg på ei restriktiv linje med omsyn til arealbruk i Øyane til Stortinget har fatta sitt vedtak og eventuelt verneplan er fremma”.

I oppgåva mi vil eg undersøkje om kommunen i ettertid har gjort det dei sa dei skulle gjere på dette feltet.

2.2.1 Planlegging på riksnivå

Avgjerdene om samarbeidsplikt, samråd og medverknad skal i utgangspunktet ta vare på dei statlege interessene i den kommunale planlegginga. Staten kan òg koma med innsigelse mot gjeldande kommuneplan og reguleringsplan (noko nabokommunane og Fylkeskommunen òg har). Statlege myndigheiter kan òg til ei viss grad påklage vedtak av detaljplanar (Sandbæk, 2003). Dette vil med andre ord seie at kommunane må halde seg til dei statlege føringane. Staten har etter PBL fleire verkemiddel for å ta vare på dei nasjonale interessene i planlegginga:

1. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) - § 17-1 første ledd
2. Bandleggingsbestemminga - § 17-1 andre ledd
3. Forbod mot byggjing i hundremetersbeltet - § 17-2
4. Statleg reguleringsplan og arealdel av kommuneplan - § 18

2.2.2 Fylkesplanlegging

Fylkesplan etter PBL er det mest sentrale verkemidlet i den regionale planlegginga. *”Etter § 19-1 skal fylkeskommunen sørge for løpende fylkesplanlegging for å samordne statens, fylkeskommunenes og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket som grunnlag for egen virksomhet og som retningslinje for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket”* (Sandbæk, 2003).

Fylkesdelplanar vert utvikla av Fylkeskommunen og har mellom anna som føremål å samordne Staten, Fylkeskommunen og kommunen sine verksemder i fylket etter PBL. I planen er det nedfelt mål og retningslinjer for den langsiktige utviklinga i fylket. I fylkesdelplanen som er utarbeida for Sunnhordland i 2005, kjem det fram at det framleis er store verdiar som er av verneinteresse i Fitjarøyane: *”I dei seinare åra har det blitt eit viktig politisk mål å sikre at det som er att av inngrepsfri natur ikkje vert nedbygd. Fitjarøyane er*

det einaste store området på Hordalandskysten med inngrepsfri natur i sone 1 (dvs. område som ligg meir enn 3 km frå nærare definerte, tyngre tekniske inngrep)”.

Fylkesdelplanen er i dag likevel eit lite tenleg verkemiddel for å sikre naturområde som strekkjer seg over fleire kommunar. Planlegging i Fylkeskommunen er i følgje PBL § 19-6 andre ledd berre av rådgjevande karakter. *”Kommunane er ikkje rettsleg bundne av fylkesplanen, og kan om dei vil, lage kommunale planar som er i strid med denne”* (Myklebust, 2004). Dette skjer likevel svært sjeldan, ikkje minst fordi det er ein stor fare for at det vil verta reist motsegn mot kommunen sine planframlegg. Men dersom kommunen sitt planframlegg er godt grunna, er det ikkje noko som prinsipielt seier at kommunane ikkje kan sjå vekk frå fylkesplanen.

2.2.3 Planlegging på kommunenivå

Alle kommunar er pliktige til å ha ein kommuneplan med arealdel, jf § 20-1, andre ledd. Det ligg føre ei såkalla planplikt. Ein kommuneplan skal ha ein langsiktig og ein kortiktig del. Den langsiktige delen skal igjen vera mål for utviklinga i kommunen og retningslinjer for dei enkelte sektorane si planlegging, samt ein arealdel (Røhnebæk, 1995).

Det er på kommunenivået at sjølve ”slaget” om areala og avgjerdene om dei ulike interessekonfliktane står. Me kan seie at rammene for kommuneplanlegginga er desse: kommunen sine eigne forhold, lokal tilpassing til nasjonale føringar og retningsgjevande fylkesplan. Med andre ord: stat og fylkeskommune har i stor grad lagt premissane når kommuneplanlegginga tek til.

2.2.4 Dispensasjon og ”særlege grunnar” (PBL § 7)

Kommunane sin rett til å gje dispensasjonar frå reglane i plan- og bygningslova er nedfelt i PBL § 7 første ledd: *”Når særlege grunnar foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift (PBL, § 7).*

Det er det faste utvalet for plansaker i kommunen som har myndigheit til å dispensera frå arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan og utbyggjingsplan etter PBL § 9-1. PBL § 7 har reglar om dispensasjon og gjev det faste utvalget for plansaker i kommunen heimel til å

dispensera frå planar, mellom anna etter § 17-2 (forbod mot byggjing og frådeling i 100-metersbeltet langs sjøen). Det kan ikkje gjevast dispensasjon utan at det ligg føre ”særlege grunnar”.

”Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og kan heller ikke endres vesentlig. Forbudet gjelder også deling, herunder salg eller bortleie av ubebygde del (parsell eller tomt) av eiendom” (PBL § 17-2).

”Særlege grunnar” er i første rekkje knytt til areal- og ressursdisponering. Privatrettslege og personlege grunnar som til dømes arveoppgjer og andre sosiale tilhøve er normalt ikkje særlege grunnar. Det skal difor ikkje vera enkelt å fråvike arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan gjennom dispensasjon i teorien. Dispensasjon vil vera mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak, men det kan òg verta gjeve varige unntak der det likevel ikkje vert sett på som ønskeleg å endre sjølve planen (MD-Ressursutnytting i kystsonen, 2006). Vurderinga av om kravet til ”sælege grunnar” er oppfylt er basert på skjønn i sakshandsaminga. Rammene for denne skjønnsutøvinga er svært uklare og ulikt praktiserte. Kommuneadministrasjon og politikarar har eit stort ansvar når dei skal ta skjønsmessige heilskapsvurderingar i dispensasjonssaker.

Lova har ein utvida klageadgang til offentlege organ. § 15 regulerar forholdet til forvaltningslova og klage, samstundes som den gjev statlege etatar og Fylkeskommunen adgang til å klage på vedtak om dispensasjon til Fylkesmannen. I kapittel 5 tek eg opp dispensasjonspraksisen til Fitjar kommune i Fitjarøyane.

2.2.5 Konsekvensutgreiingar

PBL har viktige avgjerder om konsekvensutgreiingar (KU) som har som føremål å klargjere verknadane av tiltak som kan ha vesentlege konsekvensar for miljø, naturressursar og samfunn, jf. § 33-1 til 33-9, og forskrift av 27. juli 1990 (MD – Ressursutnytting i kystsonen, 2006). Avgjerdene inneber at utbygger har utgreiingsplikt samt at det vert ei særleg grundig og utvida sakshandsaming for slike tiltak som kan ha konsekvensar for miljø, naturressursar eller samfunn. Nokre typar tiltak skal alltid konsekvensutgreiast, medan andre skal gjennom

ei konkret vurdering før det eventuelt vert krevd konsekvensutgreiing. Føremålet med konsekvensutgreiingar er etter PBL § 33-1 å:

- klargjera verknadane av tiltak som kan få vesentlege konsekvensar for miljø, naturressursar eller samfunn
- sikre at desse verknadane vert teke høgde for under planlegging og gjennomføring av tiltaket

Konsekvensutgreiingar hjelper til med å få ein oversikteleg og forutsigbar saksgong for tiltakshavar, samtidig som organisasjonar og offentlegheita får betre moglegheit til deltaking (Sandbæk, 2003).

2.3 Føremålet med bruk av naturvernlova

Norge fekk si første naturfredingslov i 1910. Denne lova var forgjengaren til den første naturvernlova som kom i 1954 (Lundberg, 1991) I samband med dette lovarbeidet uttala komiteen som fremja utkastet til lov m.a. følgjande:

«Efterhaanden som folkemængden stadig økes, og menneskene i større og større utstrekning bringer naturen ind under sit herredømme og altid mere intenst utnytter den i sin tjeneste, vil dette erfaringsmessig medføre, at naturen selv forandres. Landskaperne forandrer lidt etter lidt karakter, en række forskellige dyre- og plantearter utryddes, skoger hugges, klipper bortmineres og aker og eng breder seg ut, hvor der før var vild mark.»

Naturvernlova og plan- og bygningslova er svært sentrale i studiet mitt. Eg vil kort seie litt om kva som er hovudskilnadane mellom dei to lovene. Naturvernlova har på same måte som plan- og bygningslova reglar om forvaltning av areal. I fylkesdelplanen for kystsona i Hordaland 2001–2004 er dette uttrykt slik: Naturvernlova gjev heimel for å verne område med urørt og eigenarta natur, landskap, spesielle naturtypar og geologiske, botaniske og zoologiske førekomstar. Lova fastslår at inngrep i naturen berre kan skje ut frå ei langsiktig ressursdisponering som tek omsyn til at naturen i framtida skal haldast ved lag som grunnlag for verksemd, helse og trivsel hos menneska. I tillegg kan tradisjonelt vern etter naturvernlova supplerast med sikring etter plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova gjev til dømes

heimel for å etablere ”naturområde” i sjø. Lova er òg eit sentralt verkemiddel når det gjeld forvaltning og samordning av fiskeriinteressene i høve til andre brukarinteresser.

Den viktigaste skilnaden mellom desse to lovverka er at vern etter naturvernlova er langsiktig og statisk, medan sikring etter plan- og bygningslova er meir dynamisk og relativt kortsiktig. Til skilnad frå plan- og bygningslova, skjer vedtak om arealbruk ikkje etter rullerande planar, men ved permanente vedtak (Myklebust, 2004). Vern etter naturvernlova er òg først og fremst eit statleg ansvar, medan det ved PBL ligg meir makt lokalt. Dette inneber mellom anna større ansvar for kommunane til å ta vare på lokale og regionale verneverdiar (Fylkesdelplanen for kystsona i Hordaland 2001–2004).

2.4 Kommunen si rolle ved vern etter naturvernlova

Sjølv om vern etter naturvernlova først og fremst er eit statleg ansvar, har det etterkvart vorte slik at kommunane har fått ei meir og meir viktig rolle både i samband med saksgongen fram til vedtak om vern og ved den seinare forvaltninga av området. Me støttar oss til Myklebust (2004) og ser på kommunen si rolle i samband med vernevedtak etter naturvernlova.

På same måten som ved planarbeid etter PBL, skal planarbeid etter naturvernlova informerast om til dei fylkeskommunane og kommunane som vert rørte, slik at dei kan få høve til å uttale seg tidleg i prosessen, mellom anna om avgrensingar av området og innhaldet i verneføresegnene. Naturvernlova gjev i utgangspunktet departementet kompetansen både til å treffe vedtak om vern og til å fastsetje kva for organ som skal vera ansvarleg til å forvalte eit verneområde. For å trekkje kommunane meir med i forvaltninga av verneområde, har kommunane fått ei viktigare rolle enn dei hadde før. Ved brev frå Direktoratet for naturforvaltning til kommunane av 25. juni 1988 får kommunane tilbod om delegert forvaltningskompetanse for dei fleste område som kan vernast etter naturvernlova.

”Det er eit overordna politisk mål at kommunen og innbyggjarane i kommunen skal kjenne eit eigartilhøve også til planar som vert vedteke på statleg nivå. Det vert også stadig lagt meir vekt på at eit godt miljøvern ofte krev lokal røynsle og kunnskap i tillegg til nasjonale mål og fagkunnskap”(Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 28-31).

Kommunane kan no søkje direktoratet om å få delegert forvaltningsansvar for eksisterande naturminne, naturreservat og landskapsvernområde. Nasjonalparkar og våtmarksområde er grunna særleg nasjonal og internasjonale interesser unnateke for det forvaltningsansvaret som kan delegerast til kommunane. Eit vilkår for at kommunane skal kunne ta over ansvaret for eit verneområde, er at dei må kunne syna til at dei har ein administrasjon med den naudsynte naturfaglege kompetansen til å utføre dei oppgåvene dei får, samt eit budsjett som dekkjer kostnadane som følgjer av dette. I brevet frå Direktoratet for naturforvaltning til kommunane vert det mellom anna sagt at kommunane ikkje kan vente seg store pengeoverføringar som følgje av overføring av forvaltningskompetanse.

”... det er eit generelt trekk innanfor miljøforvaltninga at stat, fylke og kommune delar på stadig fleire oppgåver. Det er då viktig å sikre reglane som ligg til grunn for slik deling av ansvar” (Myklebust, 2004).

2.5 Sikrar plan- og bygningslova naturvern?

Oversiktsplanlegginga til kommunane gjennom PBL gjev høve til å sikre styring av naturressursane relativt langsiktig. Men er det langsiktig nok til å kunne kalle det naturvern? Rullering av kommuneplanar og stor utskifting av fagtilsette i kommunane gjer kontinuiteten i planlegginga og dermed også langsiktig sikring av naturressursar vanskeleg. Dersom ein på kommunenivået skal planlegge til naturområde kan dette berre skje i samband med landbruk og friluftsliv, jf. § 20-4 første ledd nr. 2. Difor vil det vera vanskeleg å sikre eit område som er særskilt interessant av omsyn til vern aleine. Derimot har kommunen høve til å setja av område til naturvern aleine, jf. § 20-4 første ledd nr. 5. Men sidan vern i sjø ofte kjem i konflikt med mellom anna fiske og/eller friluftsliv, vil nok oftast vern av sjøområde inngå i eit fleirbruksområde. Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF), som er den viktigaste forma for fleirbruksområde har eg omtala på side 20.

”Vi kan seie at plan- og bygningslova og naturvernlova nærmar seg kvarandre” (Myklebust, 2004).

Etter mellom anna NOU 2003: 14 går det i retning av at kommunane vil få stadig større og større rolle ved sakshandsaming etter naturvernlova og forvaltning av verneområde. Plan- og

byggningslova ser òg ut til å ta opp i seg fleire av dei verkemidla som i dag ligg i naturvernlova. Men som me skal sjå nedanfor, er det ikkje uproblematisk å bruke arealkategoriar som LNF. LNF er fleirbruksområde på arealdelen til kommuneplanen og tek ikkje spesielle omsyn til naturvern.

2.6 Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF)

Landbruks-, natur- og friluftsområde er etter PBL § 20-4, første ledd bokstav b, ein hovudkategori på kommuneplanen sin arealdel. Om lag 80 % av det terrestriske arealet i landet er definert som LNF-område (Sandbæk, 2003). Dette vil seie at stort sett all innmark og utmark som ikkje er utbygd, ofte får denne kategorien i kommuneplanen sin arealdel. Ein svært viktig kategori med andre ord. Dyrka mark, skog og anna utmark får altså den same arealkategorien. Ut i frå eit miljøperspektiv er ikkje dette den ideelle løysinga. Lova opnar nemleg ikkje for å skilje ut til dømes landbruksområda frå naturvern- og friluftsområde. I kommuneplanen skal dei tre føremåla kombinerast som eit fleirbruksområde.

Noko av problemet med fleirbruken i LNF-områda er at det ikkje vert lagt noko form for restriksjonar på landbruks- og skogbruksdrifta, sjølv ikkje der desse er til skade for natur og friluftsliv (Røhnebæk, 1995). Det vil til dømes vera lov med oppdyrking, flatehogst, og byggjing av jord- og skogbruksvegar i eit LNF-område. For LNF-område er det korkje på land eller på sjøen høve til å setje utfyllande føresegner slik at det får rettsleg bindande verknad i høve til forvaltning av plantar, dyr eller andre naturressursar som er særleg viktige for området, eller eventuelle aktivitetar som måtte vera i strid med planføremålet eller verneføremålet.

Dersom det skal byggjast hytter i LNF-område, eller dersom ein ynskjer å endre bruksføremålet, finns det tre moglegheitarr i PBL: Den første er at det i medhald av § 20-4 andre ledd, bokstav c, om spredt utbyggjing for bustadar, hytter og for ”ervertsbebyggelse” for andre føremål enn jordbruk. Dersom dette skal gjennomførast må både lokalisering og omfang synast på plankartet. Den andre moglegheiten er å lage reguleringsplan. Den siste moglegheiten er å få dispensasjon frå arealdelen til kommuneplanen (PBL § 7).

I delesaker i eit LNF-område skal ein søknad om deling som oftast takast opp og handsamast av landbruksmyndigheitene etter jordlova § 12. Før saka vert lagt fram for planutvalet, må landbruksmyndigheitene godkjenne delinga. Dersom landbruksmyndigheitene si handsaming fører til avlsag, og klagen ikkje fører fram, kan ikkje saka handsamast av planutvalet.

2.7 Ulovleg byggjing i strandsona

Det er enklare å ”be om tilgiving enn tillating” heiter det i klisjèen. Og ulovleg byggjing er eit stort problem i Norge (Direktoratet for naturforvaltning, 1997). Om det er eit stort problem at det vert gjeve for mange dispensasjonar frå kommuneplanar, er det kanskje eit like stort problem med alle dei som ikkje ein gong søker om byggjeløyve, eller byggjer først for så å søkja seinare. Kva for lovar og reglar har me for å hindra ulovleg byggjing? Får det konsekvensar for tiltakshavaren dersom han vert teken i å føre opp eit ulovleg bygg? Plan- og bygningslova har nokre reglar som omhandlar ulovlege bygg, PBL § 113 *Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid*. Plan- og bygningsmyndigheitene (t.d. kommunen) kan gje den ansvarlege byggherren pålegg med frist til å rette opp i forholdet og gje forbod mot fortsatt byggjing. Dersom det vert naudsynt, kan plan- og bygningsmyndigheitene kople inn politiet.

Dersom byggherren ikkje held dei fristar og pålegg som vert fastlagd etter § 113, kan plan- og bygningsmyndigheitene bruke PBL § 114, *Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*. Dette vil seie at tiltakshavar vil få eit førelegg. I tillegg kan ein nytte tvangsmulgt (§ 116a), for å få gjennomført dei gjevne pålegga og tidsfristar. Det kan fastsettast dagmulgt så lenge det ulovlege forholdet varar ved. Tvangsmulkt vert ilagt den ansvarlege for overtredelsen, og skal utbetalast til kommunen (§ 116a). § 116b; *Rimelighet og samordning*, fortel mellom anna at sanksjonane skal stå i forhold til ulovligheten. Storleiken på mulkta vert med andre ord ei skjønnsmessig vurdering. Eit anna problem med ulovleg byggjing er at det svært ofte ikkje vert rapportert eller ”oppdaga”. Kommunane har ofte lite ressursar til å handheve lovverket. Dette kjem eg attende til i kapittel 5.

Kapittel 3 Teori

3.1 *Planlegging, forvaltning og rasjonalitet*

Omgrepa planlegging og forvaltning vert ofte nytta om einannan, utan at ein presiserar eller freistar å skille mellom dei. Eg støttar meg til Bennett (2001), som hevdar at det ikkje let seg gjera å skilja heilt mellom desse omgrepa. I praksis er det nære forbindingar mellom dei, og i første omgong vil ein kanskje tenke at planlegging er noko langsiktig og overordna, medan forvaltning handlar meir om rutinemessig operativ verksemd og kontroll. I røynda er det likevel ikkje så enkelt at ein kan setja likskapsteikn mellom planlegging og det langsiktige og forvaltning og det kortsiktige. Som eksempel kan ein tenke seg at dersom ein forvaltar eit verneområde, må forvaltninga mellom anna innehalde overordna strategiske mål som er langsiktige med ein langsiktig styringsstruktur. Men ein må òg ha ein operasjonell del med overvaking og kontrollrutinar. I denne oppgåva vert desse omgrepa nytta slik eg meiner at det er mest føremålstenleg. Men i utgangspunktet vil planlegging vera ei rasjonell handling som skjer før ein aktivitet, og forvaltning ei handling som skjer som ein konsekvens av planlegginga.

Det er viktig at me veit litt om rasjonalitet for å forstå offentleg planlegging og forvaltning. Og eg held meg til Bennet (2001) når eg no skal diskutere omgrepet rasjonalitet i forhold til planlegging. Dette er òg viktig for å forstå dei ulike planleggingstradisjonane som eg skal forklare seinare. Rasjonalitet har med fornuft å gjera, og handlar om å tenkje logisk. Mål og middel er òg svært viktig. Og særleg i vestleg planleggingssamanheng er rasjonalitet sterkt knytta til relasjonen mellom mål og middel. Ein kan seia at det handlar om i kva grad det er ein fornuftig samanheng mellom målet for ei handling, og måten ein freistar å realisere dette målet på.

”Denne formen for fornuft går under ulike betegnelser som mål-middelrasjonalitet, formålsrasjonalitet, instrumentell tenkning eller instrumentell rasjonalitet” (Bennett, 2001).

Omgrepet rasjonalitet byggjer på ei førestelling om at det med hjelp av logikk er mogleg å treffe optimale slutningar, berre ein har den rette kunnskapen. Fornuft og kausal tenkning er òg viktig i denne samanhengen. Til dømes at A fører til B osv. Denne typen tenkning er særskilt knytt opp til ein bestemt planleggingstradisjon, nemleg analysetradisjonen (denne kjem eg attende til). Rasjonalitet er òg sentralt når eg no skal diskutere omgrepet handling.

3.2 Aktørperspektivet, handling og makt

No vil eg kort gå inn på omgrepa aktør, handling og makt. Det gjer eg fordi desse omgrepa vil vera svært sentrale og ha stor overføringsverdi når eg skal studere forvaltningspraksisen i Fitjarøyane. Desse omgrepa vil òg vera sentrale når eg seinare skal sjå på diskurs i eit maktperspektiv. Ei dispensasjonssak skal handsamast etter dei formelle krava som ligg føre for at den skal vera gyldig. Ein kan med andre ord seia at rammene rundt handlingane i ein offentleg sakshandsamingsprosess for det meste er fastsett på førehand. Likevel vil det alltid vera rom for at kvar enkelt aktør legg si eiga tolking av kva som ligg i desse handlingsrammene. Politisk skjønn er ein viktig del av vurderinga i ein dispensasjonssøknad. For å forstå og vurdere aktørane sine handlingar må me sjå på kva handling er. Weber definerer handling som all menneskeleg åtferd som individet knyttar subjektiv meining til (Weber, 1990). Det må ligge eit føremål eller ein intensjon bak handlinga. Meiningsfull sosial handling er kjerna i Weber sin sosiologi. Weber skil mellom fire ulike typar av handling; tradisjonell, affektuell, verdirasjonell og føremålsrasjonell. Dette er teoretisk konstruerte former for handling, i praksis vert dei kombinert på ulike måtar. Tradisjonelle handlingar er handlingar ein ikkje tenkjer over at ein gjer, medan affektuelle handlingar kan vera spontane og ofte vanskeleg å grunngje. Affektuelle handlingar har ofte eit utspring i eit djupt engasjement. Weber (1999) tek føre seg to hovudformer for rasjonell handling, føremålsrasjonell og verdirasjonell. Desse ”typane” handling har ei meir omfattande grunngjeving bak seg enn det affektuelle og tradisjonelle handlingar har. Eit viktig skilje mellom føremålsrasjonell og verdirasjonell handling er kva vekt den som handlar legg på dei konsekvensane handlinga kan få. Dersom ein handlar verdirasjonelt vert handlinga rekna for å vera god i seg sjølv. Her vert ikkje resultatet vektlagd i særleg grad, men handlinga i seg

sjølv. Dersom ein til dømes handlar ut i frå kva plikt, religion eller sak si viktige rolle krev av vedkommande, handlar vedkommande verdirasjonelt. Ved føremålsrasjonelle handlingar har konsekvensane av handlingane ei avgjerande vekt. Ein kan seie at ei føremålsrasjonell handling er ei handling der aktøren på grunnlag av fullt medvit kring sine subjektive verdiar, vel klåre mål og eigna middel for å nå desse måla, samstundes som han/ho tek omsyn til konsekvensane av dei ulike vala (Weber, 1999). Denne siste forma for handling er nok den mest framtrédande i sakshandsamingsprosessen ved til dømes dispensasjonssaker. Men ein kan ikkje seie at verdiar og verdirasjonelle vurderingar/handlingar ikkje spelar ei rolle. Det som er viktig å få med seg her er at handling og rasjonalitet heng saman. Kva for ein rasjonalitet ein handlar ut i frå, kan syna seg igjen i kva for ei handling ein vel å gjere.

Rasjonalitet og makt heng òg saman. Jansen (1989) tek utgangspunkt i Giddens og greier litt ut om aktørperspektiv og handling: *«Som aktør oppfattar eg ein som er i stand til å gjera noko og som faktisk gjer noko med intensjon» (...). «Aktørar handlar likevel ikkje berre ut frå intensjonar, men òg ut frå at han/ho handlar innan tid og rom innan ein gitt kontekst»*. Denne konteksten er likevel ikkje som eit objektiv omstende gitt utanfor aktøren. Konteksten som det handlast ut i frå er dei omstenda som aktøren er konfrontert med, slik desse vert tolka av aktøren. Saman med intensjonar er det då denne konteksten (handlingskontekst), som aktøren handlar ut i frå (handlingskontekst er eit omgrep eg vil nytte seinare når eg skal sjå på diskursanalyse). Jansen (1989) brukar Giddens sin definisjon av handling og seier at: *«aktørers handling forstås ikke som enkelthandlinger, eller som en serie av enkeltstående handlinger i kombinasjon, men som en strøm av oppførsel som aktøren er seg bevisst og reflekterer over»*.

I forhold til den lokale forvaltninga og særleg i forhold til dispensasjonspraksisen i Fitjar kommune, som eg tek føre meg i kapittel 5, er det naudsynt å sjå litt på omgrepet makt. Ein vanleg definisjon på makt er; ein aktør sin evne til å oppnå hennar eller hans strategiske mål på kostnad av, eller mot andre aktørar sin vilje (Bennett, 2000). Det er ikkje her noko mål i seg sjølv å forklare kva makt er, men slik eg ser det er makt noko ein ikkje kan sjå vekk i frå som ein viktig dimensjon i denne samanhengen. Særleg i forhold til handsaming av dispensasjonssaker. Bennett (2000) seier at det er ein føresetnad at dersom maktrelasjonar skal oppstå, må det vera ein eller anna form for sosial relasjon mellom den som nyttar makt og den som vert påverka. I forhold til handsaming av dispensasjonssaker, er det høve til å utøve makt på fleire måtar. Plan- og bygningslova utgjer spelereglane i kampen om 100-

metersbeltet. PBL definerar kven som er partar og dermed aktørar i dei ulike dispensasjonssakene. Kommunen har delegert myndigheit, eller makt til å ta avgjerder i forhold til dispensasjonar. Staten har makt i form av legitim autoritet og freistar mellom anna å strame inn på den kommunale praksisen. På denne måten kan me seie at det mellom stat og kommune vert ein makt mot makt situasjon der begge partar gjer bruk av sin autoritet, som er nedfelt i PBL, til å nå egne mål (Dyrdal, 2005). Eg kjem inn på institusjonell posisjon og makt i kapittel 4 og 5. Vurderingar som vert gjort i forhold til PBL § 7, ”særlege grunnar”, er i stor grad skjønsmessige vurderingar om vilkåra eventuelt er stetta. Poenget her er at innhaldet i dette vilkåret er så uklart at det opnar for at dei ulike aktørane som er involverte i sakshandsamingsprosessen sjølv kan definera kva innhald det skal ha. Det er mellom anna her maktelementet spelar ei rolle. Dette kjem eg òg inn på i kapittel 5 og 6. Me kan tenkje oss fire hovudaktørar i diskursen om strandsona (diskurs i kapittel 4): Stat med til dømes Fylkesmannen og fylkeskommunen. Kommuneadministrasjonen. Søkjar og politikarane.

3.3 Planlegging som handling

Arealplanlegging tek til vanleg sikte på endring frå ein tilstand til ein annan, men det er òg vanleg at ein vil sikre ein eksisterande tilstand, for eksempel verne eit område mot inngrep og endring. På den måten kan me seie at arealplanlegging kan ha som føremål å utvikle eit område eller å verne om eit område. I eit kulturlandskap vil bruk og tilrettelegging av vidare bruk av eit område kanskje vera ei løysing for å ta vare på eksisterande tilstand, men i mange tilfelle vil bruk og vern vera i konflikt (sjå kapittel 6).

Dersom me held oss til Langdalen (1985), kan me lett tolke planlegging som ein fagleg aktivitet som skjer før avgjerdene, og at handling så følgjer nærast som ein konsekvens av den vedtekne planen. Dette syner seg nok ofte å berre vera eit ideal som det er svært vanskeleg å få til i praksis. Eg vil gå nærare inn på usikkerhet i planlegginga nedanfor.

Langdalen (1985) definerar arealplanlegging som: «*virksomhet med sikte på å beskrive, forklare, og tolke tidlige og nåværende tilstand i et gitt område (areal), vurdere muligheter og begrensninger for helhetsløsninger og tilrå en bestemt fremtidig tilstand, å lage program for å virkeliggjøre denne tilstand, samt å treffe beslutning om virkeliggjøringen, eventuelt også om når og av hvem den skal virkeliggjøres*».

Amdam (2005) stiller spørsmålet; planlegging og handling eller planlegging som handling? Med dette meiner han at skillet mellom planlegging og handling representerar eit alt for instrumentelt forhold til planlegging som aktivitet. Samordning og stimulering til handlingar på tvers av departement, avdelingar og kontor i offentleg og privat sektor er viktig. På denne måten seier Amdam at planlegging vert ein maktutøvingsprosess. For Amdam er medverknad sentralt. Han seier at planlegging bør skje i opne, gjennomsiktige og demokratiske prosessar. På denne måten skal demokratiske prosessar avgjere kva som er ønska eller uønska av folket. I tillegg bidreg planlegginga på denne måten til å setje saker på den politiske dagsordenen, gjennomføre og iverksette handling, og ikkje minst til å trekke lærdom av tiltaka sine resultat og effektar. «*Planlegging blir då ein integrert del av sjølve handlinga og det ein kan kalle meiningsdanningsprosessar*» (Amdam 2005).

Medverknad i planlegginga er ein klar trend som står på prioriteringslistene i kommunane. Men samstundes er medverknasprosessen tid- og ressurskrevjande. Kommuneøkonomi, varierende kompetanse og stor arbeidsmengd i kommuneadministrasjonen fører til at trongen for rask og kostnadseffektiv planprosess ofte vinn føre medverknad.

”Det blåser i dag to vinder. Den ene går i retning av sterkere medvirkning i planleggingen. Den andre søker sterkere grad av effektivisering av planprosessen” (Holt-Jensen, 2002).

3.4 Friedmann si klassifisering av samfunnsplanlegginga

Friedmann (1987) vil med utgangspunkt i korleis kunnskap kan knyttast til handling, dele samfunnsplanlegginga inn i fire planleggingstradisjonar. Desse fire tradisjonane spenner over eit ideologisk spekter frå tru på staten som samfunnsstyrar til vektlegging av multiaktørssystem med staten som ein av mange aktørar. Friedmann meiner å kunne identifisere ei konservativ versus ei radikal retning (Amdam, 2005):

- I *konservativ ideologi* er ein oppteken av korleis samfunnsplanlegging kan tene maktapparatet i samfunnet, som ideelt sett skal bygge makta si på frie aktørar som ved sine rasjonelle val kan uttrykke ønske gjennom marknader og demokrati. Her er trua på objektiv kunnskap viktigare enn politikk.

- Dette er i motsetnad til den *radikale ideologien* som er meir oppteken av dei strukturelle bindingane til utøving av frie val, og endringar av maktforhold i samfunnet. Her er planleggaren ekspert og planlegging er politikk.

Fridmann skil òg mellom samfunnsplanlegging som *samfunnsstyring* og samfunnsplanlegging som *samfunnsendring* i synet på korleis kunnskap vert knytt til handling:

- I samfunnsplanlegging som *samfunnsstyring* legg ein vekt på ideal som objektiv kunnskap og sosiale samanhengar mellom årsaker og verknad. Difor oppfattar ein her samanhengar mellom kunnskap og handling som instrumentelle, og føreset finstemt harmoni mellom aktørar, slik at det planleggande subjektet har tilstrekkeleg kontroll til å implementere avgjerdene sine.
- Dette står i motsetnad til *samfunnsendring*, der kunnskap vert sett på som ein integrert del av handling. Ein legg vekt på læring gjennom praksis, at åtferd kan endrast, og at teoriar vert gjort valide i praksis.

Tabell 1. Fire tradisjonar i samfunnsplanlegginga (Amdam, 2005). Basert på Friedmann (1987)

	Konservativ politisk ideologi	Radikal politisk ideologi
Kunnskap knytt til handling i samfunnsstyring	Analysetradisjonen Meir tru på objektiv kunnskap enn politikk. Kalkulere beste løysing. Tru på perfekte marknader og demokrati. Planleggjar som nøytral teknokrat. Synoptisk, analytisk og rasjonell planlegging.	Reformtradisjonen Vitskap som argument for å fremme viktige og grunnleggande mål. Institusjonalisering av planlegginga. Fokus på skillet mellom planleggjar og publikum. Planleggjar som ekspert. Samanhengande småstegsplanlegging.
Kunnskap knytt til handling i samfunnsendring	Læringstradisjonen Læring gjennom deltaking. Dialog mellom dei styrande og styrte. Fokus på skillet mellom kunnskap og handling. Forhandlingsplanlegging. Advokatplanlegging.	Mobiliseringstradisjonen Relasjonar nedanfra opp og ovanfra ned. Alle, også planleggaren, er politiske aktørar. Planlegging er politikk. Objektiv kunnskap er ein del av politikken. Transaktiv planlegging. Radikal planlegging.

Eg går ikkje meir inn på dei fire tradisjonane; analysetradisjonen, reformtradisjonen, læringstradisjonen eller mobiliseringstradisjonen i denne oppgåva.

3.5 Usikkerhet i planlegging og miljøforvaltning

Tradisjonelt sett har staten vore den einaste aktøren i litteratur som omhandlar miljøforvaltning. Wilson & Bryant (1997) tek opp trongen for å trekke inn fleire aspekt og ikkje-statlege aktørar i miljøforvaltninga. Boka argumenterar for at miljøforvaltning i realiteten er ein lagdelt prosess der lokal-nivået i forvaltninga spelar ei viktig rolle. Bønder, fiskarar og andre ikkje-statlege aktørar (fleirnasjonale selskap og organisasjonar vert og nemd) som nyttar landskapet lokalt må sjåast på som ein integrert del av miljøforvaltninga og ikkje berre noko som vert styrt og forvalta. Miljøforvaltning må halde seg til at det alltid er knytt usikkerhet til kva som vil skje i framtida. Ei viktig oppgåve for miljøforvaltninga er å kunne forutsjå endringar og korleis miljøet vil reagere på endringar som kjem som ein følge av sosiale faktorar som til dømes politiske val. Miljøforvaltninga må altså halde seg til stor usikkerhet som er knytt til konsekvensar og kva som vil skje i framtida når dei tek avgjerder/val.

“Indeed, it is a central paradox of environmental management that intensifying human use of the environment has served to enhance uncertainty, thereby undercutting the efforts of environmental managers to promote predictability. Owing to growing complexity in human-environment interaction, the ability of environmental managers consistently to attain predictability in their environmental management policies and practices as becoming increasingly remote” (Wilson & Bryant, 1997).

Føreseing, eller at ein kan ha kjennskap til kva som vil skje i framtida er ikkje det same som bærekraft. Men målet om å redusere usikkerheten i miljøforvaltninga heng saman med å fremje dei praksisane i forvaltninga som fremjar bærekraft framfor dei som fører til ikkje-bærekraft og degradering av miljøet. Målet er då å minimere sosial og miljømessig usikkerhet, ved å på ein best mogleg måte klare å kalkulere bruken av miljøet.

I kapittel 6 kjem eg inn på korleis ikkje- statlege aktørar som til dømes bønder med individuelle initiativ er med på å forvalte kulturlandskapet. Utfordringa for kommune og stat vil kanskje vera å samordne forvaltninga mellom dei ulike aktørane.

3.6 **Kommuneplanlegginga og fylkesplanlegginga si rolle**

I Norge er det offentlege styringssystemet sett saman av tre typar forvaltningsorgan; stat, fylkeskommunar og kommunar. Desse tre har ansvar for kvart sitt geografiske forvaltningsnivå; det nasjonale, det regionale og det lokale. I tillegg har Fylkesmannen ein viktig funksjon som staten sin øvste representant i kvart fylke. Fylkesmannen har ansvaret for å samordne den statlege verksemda innan fylket.

I kva grad er kommunane sjølvstyreorgan? Det er særlover som til dømes plan- og bygningslova som delegerer visse oppgåver til kommunane. Men desse oppgåvene er gjennom dei same lovene svært avgrensa. Me kan seie at kommunane si makt er *avleidd statsmakt*, fordi kommunane har fått makta si av staten gjennom formannskapslovene. I prinsippet kan staten difor også oppheve det lokale sjølvstyret (Bukve, 2000). Det er ikkje særleg truleg at dette skjer, men det ligg likevel eit press på kommunane om at dei må følgja dei retningslinjene og måla som statlege organ og Fylkeskommunen tek inn i planprosessen. Desse organa skal til ei kvar tid sikre at viktige nasjonale og regionale omsyn kjem med i planvurderingane og vert ivaretekne. Dette skal sikrast gjennom kommuneplanen.

Tabell 2. Einingar i det offentlege styringsverket (Bukve, 2000).

	Statlege organ	Fylkeskommunale organ	Komunale organ
Nasjonalt nivå	Storting Regjering Departement Direktorat		
Regionalt nivå	Fylkesmannen Andre regionale etatskontor	Fylkeskommunar	
Lokalt nivå	Lokale etatskontor	Lokale fylkesinstitusjonar	Kommunar

”Etter plan- og bygningsloven er det i første rekke kommunen som gjennom planleggingen former det fysiske miljø og sikrer kvalitet og muligheter for bygging og vern ut fra egenart og lokale forutsetninger” (MD – kommuneplanlegging, 2006).

Lokal sjølvråderett eller sentral styring? Styringstradisjonen står relativt sterkt i Norge. Korleis er forholdet mellom planlegging «ovanfrå og ned» og planlegging «nedanfrå og opp», eller sentralstyre som motsats til folkestyre og medverknad i planlegginga? Etter den norske lokalstyreordninga har lokale styresmakter (kommunane) eit stort delegert ansvar gjennom plan- og bygningslova, mellom anna for å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklinga innanfor sine eigne område. Det lokale sjølvstyret er dels grunngeve med at ei desentralisering av oppgåver og ansvar vil føre til ein meir effektiv ressursbruk enn om vedtaka vert fatta på sentralt nivå. Plan- og bygningslova skal være utgangspunktet for kommuneplanen. Planen skal ha ein langsiktig del som tek føre seg mål for utviklinga i kommunen, retningslinjer for sektorane si planlegging og ein arealdel for forvaltninga av areal og andre naturressursar. Planen skal òg ha ein kortsiktig del som omfattar samordna handlingsprogram for dei ulike sektorane sine verksemdar dei næraste åra (PBL § 20-1). Kommuneplanen skal koordinere og samordne statlege, regionale og lokale interesser. På denne måten legg plan- og bygningslova opp til at kommuneplanen både skal fungere som horisontalt samordningsverktøy i forhold til interesser innanfor kommunen, og vertikalt i forhold til fylkeskommunale og statlege interesser (Bennett 2001).

”Alle organiserte samfunn treng styring fordi summen av individa sine egoistiske handlingar ikkje alltid summerer seg til det samfunnet er mest tent med på sikt” (Amdam, 2005).

3.7 Kystsoneforvaltning og kystsonoplanlegging

Storparten av innbyggjarane i Norge bur i nær tilknytting til sjøen. Og i dei seinare åra har presset på areala langs kysten auka. Dette førte til at det særleg frå midten av 1980-talet vart sett meir fokus på å planlegge areala i sjø- og kystområda. Og når plan- og bygningslova vart utvida i 1989 til òg å gjelde i sjøen ut til grunnlina, fekk kommunane moglegheiten til å planlegge både land- og sjøareala sine. I følge PBL har kommunane *plikt* til å planlegge arealbruken på land og tilsvarande ein *rett* til å planlegge i sjø (Sandbæk, 2003). Direktoratet

for naturforvaltning (DN) oppfordrar kystkommunane til å utarbeide kommunedelplanar for kystområda sine. Dette skal løyse konflikter som eksisterer i dag, samtidig som det vil førebyggja eventuelle konflikter i framtida (Direktoratet for naturforvaltning, 1997). Føremålet med kystzoneplanlegging må vera å sjå på bruken av land- og sjøområda i ein samanheng. Fordi kommunane ikkje er lovpålagde å planlegge sjøareala sine, har det vore mange kommunar som har valgt vekk kystzoneplanlegging mellom anna på grunn av manglande ressursar, administrativt og økonomisk. Ein av fordelane kommunane har av å planlegge både land- og sjøareala sine er at ein kan unngå mangen ressurskrevjande interessekonflikter.

Store delar av området som ligg innanfor 100-metersbeltet kan ikkje nyttast til bygging eller friluftsområde. I forvaltninga av strandsona er det naturleg å ta omsyn til dette, og sjå på kva område som reelt sett kan nyttast til ulike former for utbygging og fritidsføremål. Strandsona har mellom anna eit rikt biologisk mangfald. Der dei to natursystema land og vatn møter einannan, er det heilt spesielle forhold som svært mange artar er avhengige av (Lundberg, 2005). Strandsona er både ein den mest produktive sonen på jorda, samstundes som den er ein av dei mest sårbare områda. Samstundes er strandsona eit svært viktig næringsgrunnlag for ein stor del av folket. Inngrep i strandsona kan skape uroingar og ubalanse i viktige økologiske system.

Kystzoneforvaltning er i høve til dette svært viktig når ein skal ta vare på alle dei verdiane som fins i strandsona. Samstundes med at ein skal prøve å ta vare på mellom anna biologisk mangfald og landskapsestetiske verdiar, må ein òg ta omsyn til andre interessegrupper som vil nytte areala til næringsverksemd og fritidsføremål osb. Lokale styresmakter (kommunane) har stor delegert makt og mykje ansvar i det norske forvaltningssystemet. Kommuneplanar skal integrere både fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser i planlegginga (Bennett, 1996).

3.8 Kystlandskap i endring

I min studie av lokal forvaltning i Fitjarøyane, er det heilt vesentleg å sjå på studieområdet i ein kontekst som gjer at eg kan forklare noko av det som har gått føre seg og alle endringane som har skjedd i området i dei siste åra. Med utgangspunkt i Fjær (1983), vil eg freiste å få

fram litt av dei samfunnsmessige endringane som har skjedd i kystlandskapet langs heile norskekysten dei siste åra. Ein kan ikkje studere Fitjarøyane berre ut i frå dei lokale forholda, men òg sjå området ut i frå eit større, regionalt og nasjonalt perspektiv.

Som eg har vore inne på tidlegare, har fiske tradisjonelt vore den viktigaste næringa saman med litt husdyrhald. Fitjarøyane har fulgt det me kan kalla ei klassisk utvikling samanlika med mange andre kystområder i landet. Då det i tidlegare tider var fiske og fangst med havet som ressurskjelde som var hovudnæringa i Fitjarøyane, var det føremålstenleg med spreidd busetnad. I forhold til i dag, var svært mange av dei 381 øyane (Gjøsæther, 2004) som utgjør Fitjarøyane, busette. Det er fleire faktorar som gjer at busetnadsmønsteret kan forklarast gjennom endring frå vertikale til horisontale koplingar (Fjær, 1983). Seglbåten og robåten var einaste måten å koma seg ut til ressursane på. Dette gjorde at det var naudsynt å bu nær havet, der mellom anna silda var. I tillegg til å drive med fiske var det svært vanleg å ha husdyr til eigen hushaldning. Fiskarbonden var nok godt representert i manntalet på Fitjar og Bømlø i tidlegare tider. Endring i næringsgrunnlag, mellom anna med vekst i sekundærnæringar, samt motoriserte fiskefarty og bilar er nokre døme på årsaker til at det i dag er meir sentralisert busetnad. Tettstader som Fitjar, Bremnes og Leirvik er døme på stadar med auka busetnad. Jones (1984) definerar endringane som har skjedd i kystlandskapet i dei seinare åra som utvikling frå å vera eit fråflyttingslandskap til å verta eit rekreasjonslandskap. Dette er svært synleg i Fitjarøyane. No er det etterkomarane til fiskarbøndene som nyttar dei gamle bygningane i Øyane til rekreasjon og fritid. Fjær (1983) kallar desse endringane for strukturelle endringar.

Med strukturelle endringar må me her forstå langvarige endringar i sosiale, økonomiske og teknologiske forhold, eller samspelet mellom desse som får konsekvensar for samfunnet i heilskap. For å få kunnskap om korleis ein skal forvalte eit kulturlandskap, må ein forstå korleis kulturlandskapet responderar på menneskeleg aktivitet. I vårt tilfelle må me sjå på korleis strukturelle endringar har endra dei funksjonelle mekanismane som har halde landskapet i hevd. Ta til dømes dei teknologiske endringane som har vore med på skape ei yrkesspesialisering. Tidlegare var det kombinasjonsbruk med fiske, jordbruk, brenning og beiting som gjorde at kulturlandskapet vart halde i hevd. Nye motoriserte fiskefarty med lugarar som ein kunne overnatte i, gjorde at ein ikkje lenger måtte bu i umiddelbar nærleik til ressursane. Dei nye båtane auka òg effektiviteten i fisket, noko som igjen gjorde at fiske vart meir lønnsamt. Fiskarbonden kunne no leve av å berre vera fiskar. Eg går ikkje nærare inn på

kva for strukturelle endringar som har funne stad i Fitjarøyane her i denne oppgåva, men dette er viktig kunnskap som ein må ha i tankane når ein skal studere forvaltning av eit kulturlandskap. I kapittel 5 og 6 kjem eg mellom anna inn på kva for konsekvensar dei strukturelle endringane har fått i Fitjarøyane.

Kapittel 4 Metodar

4.1 *Diskursanalyse og semiotikk som metode*

Den franske filosofen Michel Foucault vert rekna som opphavet til diskursanalysen (Peet, 1998). Det er særleg i forhold til den kommunale dispensasjonspraksisen i strandsona at eg har tenkt å nytte ei diskursanalytisk tilnærming, men òg i forhold til andre offentlege dokument, munnlege og skriftlege intervju osb. Eg kjem ikkje til å utføre ein fullstendig diskursanalyse, men nytte fleire av prinsippa. I all hovudsak har eg basert meg på Neumann (2001) når eg skal freiste å framstille diskursanalyse som teori og metode. I dispensasjonssaker er makt sentralt. Difor har eg valgt å studere diskursar òg i eit maktperspektiv. Kvar ligg makta i den lokale strandsonediskursen?

Neumann definerar ein diskurs som:

”Et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett av sosiale relasjoner”.

Neumann seier ”virkelighetskonstituerende”, og med det må me forstå at bæraren/formidlaren av eit utsagn eller praksis freistar å produsere ei bestemt meining/verkelegheit. Dette er svært viktig når ein skal avdekke eventuelle maktrelasjonar når ein studerar diskursar. Representasjonen av røynda vil være ulik alt etter kva aktør som skapar representasjonen, kva for motiv og interesser aktøren har er døme på faktorar som ein må ta med i reknestykket når ein skal forstå ein diskurs. Den same objektive verkelegheita kan representerast på ulike måtar alt etter kva for motiv og intensjonar, medvite eller ikkje, kvar enkelt aktør har i ein diskurs. Jones (1991) tek opp korleis landskap kan tolkast som ein kulturell og sosial konstruksjon. Ved bruk av semiotikk og sosial teori kan ein finne døme på at landskapet er fullt av symbol

som er knytte opp mot verdiar og idear som vert produsert av samfunnet. Diskursen om strandsona og handsaming av dispensasjonssaker, vil eg vidare i teksten omtale som strandsonediskursen.

”The meanings attached to the landscape will hence tend to be produced by dominant groups and maintained by institutions representing their interests” (Jones, 1991).

Korleis kan diskursanalyse nyttast som ein metode reint praktisk? Neumann nyttar ein tresteg-metode der han delar inn arbeidet med diskursanalysen i tre delar: val og avgrensing av diskursen, identifikasjon av representasjonane i diskursen og lagdelinga i diskursen. Eg skal ikkje gjennomføre ein fullstendig diskursanalyse, men vil følgja mange av prinsippa til Neumann. Før ein kan gå i gang med denne metoden må ein ha generell kjennskap til det terrenget ein skal studere. Det antropologar kallar kulturell kompetanse er ein føresetnad for å gjennomføre ein god diskursanalyse. I mitt tilfelle vil det difor vera viktig at eg set meg inn i og får god kjennskap til det miljøet som eg vil studere i Fitjarøyane.

Steg ein: *val og avgrensing av diskurs*. Kva skal studerast? Problemstillinga mi skal avgrense kva som skal studerast, men det å avgrense kva som inngår i ein diskurs og ikkje, kan ofte vera eit vanskeleg spørsmål. Ein diskurs er som oftast ikkje heilt lausriven frå andre diskursar, og korleis diskursar vert avgrensa i forhold til andre diskursar, og korleis sosiale konsekvensar vert lagde til forskjellige diskursar, er eit spørsmål om kva slag meiningsinnhald dei vert gjevne av bærerane sine.

”Avgrensningen av diskursen kan ikke simpelthen foretas analytisk, fordi de avgrensningene deltakerene i diskursen forsøker å foreta, er en meget viktig del av diskursen selv” (Neumann, 2001).

Diskursen om 100-metersbeltet vil vera ein del av mange andre diskursar, noko som kjenneteiknar diskursar. I all hovudsak dreiar 100-metersbelte- diskursen seg om kvar det skal eller ikkje skal tillatast å byggjast i strandsona. Men i tillegg til dette er denne diskursen knytt opp om spørsmål som til dømes miljøvern, næringsutvikling og kommunal sjølvråderett.

Steg to: *identifikasjon av representasjonane i diskursen*. Kva for representasjonar av ”verkelegheita” finn me i diskursen? Diskurs er verkelegheitskonstituerande og

representasjonane som fins i ein diskurs er med på avgjere kva for verkelegheit som vert produsert. Representasjonar er ting og fenomen slik dei står fram for oss etter å ha vorte silt gjennom språket. Språket kjem på ein måte mellom oss og verda, og representasjonane er den måten verda står fram for oss menneske på. Menneske med ulike posisjonar i diskursen har ofte ulike representasjonar av verkelegheita. Dette syner eg eit eksempel på neste side, i fig. 2, bruk av teikn i drakampen om Grudavatnet (etter Aase, 2006). Ein vil også finne representasjonar som står ”sterkare” eller dominerar over andre ”svakare” alternative representasjonar.

Spørsmål som vert viktige å stille er då: kven står for desse representasjonane? Er det ein dominerande representasjon som hindrar andre representasjonar i å verta synlege? Kva for alternative representasjonar fins? Kva har dei ulike representasjonane felles, og kva skil dei frå kvarandre? Vert til dømes verneinteressene i like stor grad synlege som trongen for å setje opp eit nytt naust? Korleis har dei ulike aktørane sine representasjonar innverknad på sakshandsaminga? Dette spørsmålet kjem eg tilbake til i kapittel 5 og 6.

4.2 *Makt i diskursen om strandsona*

Kvar ligg makta i den lokale strandsonediskursen? Ein diskurs vil alltid vera eit forsvar eller ein motstand mot gjeldande representasjonar. Motstand mot diskursen sine hegemoniske representasjonar vil alltid vera mogleg. Dette kan ein gjere ved å stadfeste alternative representasjonar, danne nye, eller halde attende stadfesting av representasjonar (Neumann, 2001). Makt vert på den måten nytta til å definere verkelegheita. Me kan seia at makt konstruerar den sosiale omverda vår gjennom at me har bestemte måtar å forstå den på, og gjennom å utelate ”alternative” verkelegheiter. Det er makt som gjer at nokre framstillingar av verkelegheita er ”sanne” og ”riktige”, medan andre er ”usanne” og ”falske”. Neumann meiner at det er ein grunnleggande diskursiv innsikt at *kven* som seier noko ofte er viktigare enn *kva* som vert sagt (sjå institusjonell posisjon, kapittel 4.3, side 39).

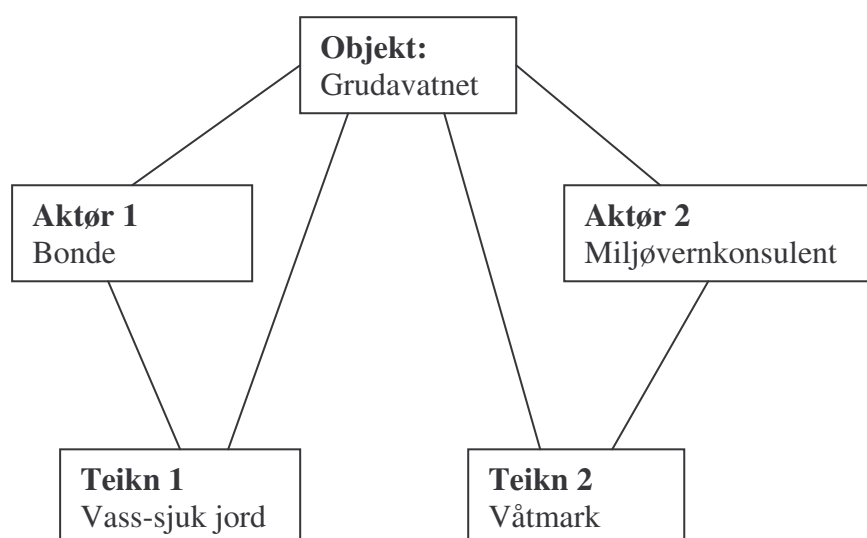
”Enhver diskurs vil inneholde et sett med subjektposisjoner, og noen av disse vil være bemyndiget til å tale med tyngde” (Neumann, 2001).

I strandsonediskursen vil ein ha ulike aktørar med forskjellige motiv og interesser. Utbyggjar, politisk valde og administrativt/fagleg tilsette er døme på aktørar med ulike ”handlingsvilkår”, og deira representasjonar av verkelegheita vil vera eit produkt mellom anna av deira posisjon, interesser og motiv. Dette tek eg føre meg i kapittel 5 og 6.

4.3 Semiotisk analyse

Med utgangspunkt i Aase (2006), vil eg sjå litt på semiologi og korleis sosiale aktørar nyttar teikn pragmatisk for å fremja interesser som er knytte til objekt. På ein annan måte kan me seie at aktøren nyttar retorikk for å ordlegga seg på ein måte som tjenar deira sak best (Aase, 2006).

Semiologi er oppteken av å studere forholdet mellom ord (symbol) i ein tekst, og er spesielt oppteken av kva symbola uttrykkjer. I samfunnsvitenskapen er me oppteken av innhaldet i teikna (dei objekta og fenomena teikna refererer til). Det fins altså ein relasjon mellom teiknet og det objektet teiknet refererar til. Denne relasjonen kan kallast semantikk, og dreiar seg om tydinga til teikna (Aase, 2006). Når eg no kort skal syne kva ein semiologisk analyse er, vil eg nytte det same eksempelet som Aase (drakampen om Grudavatnet¹) for å få fram korleis ulike posisjonar gjev seg utslag i argumentasjon og retorikk. Posisjonen til den som kjem med ei ytring er ikkje likegyldig.



Figur 3: Hypotetisk bruk av teikn i drakampen om Grudavatnet (etter Aase, 2006).

¹ Eksempelet er henta frå Professor Anders Lundberg, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

I dette eksempelet frå drakampen om Grudavatnet i Rogaland kjem det klart fram at dei to ulike aktørane (bonde og miljøvernkonsulent) nyttar teikn pragmatisk for å fremje si eiga sak og interesser.

”Vass-sjuk jord” og ”våtmark” vert nytta som teikn for det same objektet; Grudavatnet. Eg ser ikkje nokon grunn til å gå nærare inn på dei ulike posisjonane desse to aktørane har. Men det er opplagd at dei har ulike motiv og interesser. Vass-sjuk jord er noko som me med ein einaste gong assosierer utelukkande med noko negativt, medan alle som set pris på fugleliv og artsmangfald assosierer våtmark med noko som er svært positivt. Medan miljøvernkonsulenten vil verna ”våtmarksområdet”, vil bonden gå inn for drenering av området slik at han kan utvide drifta si der det berre er ”vass-sjuk jord”.

Neumann (2001) peikar på at me som menneske er forankra både i ei sosial og ei fysisk verd. Alle ytringar, munnleg eller i form av tekst må difor studerast i lys av ei samfunnsmessig referanseramme, der både sosiale institusjonar og sosial praksis må takast med i reknestykket.

”Poenget med diskursanalyse er å studere hvorledes det eksisterer en rekke handlingsbetingelser for det talte og det gjorte, hvorledes et gitt utsagn aktiviserer eller setter i spill en serie sosiale praksiser, og hvorledes utsagnet i sin tur bekrefter eller avkrefter disse praksisene (Neumann, 2001).”

Ein må difor sjå på til dømes handsaminga og argumentasjonen i ei dispensasjonssak i eit heilskapsperspektiv. Diskursanalyse kan vera ein metode for å avdekke maktrelasjonar, men dersom ein skal forstå representasjonane i diskursen, må ein også legge vekt på å avdekke til dømes kva for motiv og interesser som ligg bak representasjonane til dei ulike aktørane. I mitt prosjekt er det ikkje først og fremst maktrelasjonar eg er ute etter å avdekke, men som eg har diskutert i kapittel 3, er makt ein dimensjon ein ikkje kan sjå vekk ifrå når ein skal studere dispensasjonssaker.

Aase (2006) identifiserar tre steg for å nytte denne semiotiske modellen i samfunnsvitenskapeleg analyse:

1. Kartlegge den sosiale konteksten eit fenomen opptrer i.

2. Identifisere den sosiale posisjonen (statusen) til dei som vert intervjuar eller tolka om fenomenet, og inferere deira interesser i forhold til fenomenet.
3. Notere sentrale teikn (ord) som vert nytta for å skildre sider ved fenomenet og identifisere konnotasjonar som heng ved teikn.

I forhold til arbeidet mitt, vil eg i tillegg til den sosiale posisjonen (punkt 2), òg tilføye at den institusjonelle posisjonen til aktøren, særleg med tanke på makt i diskursen om strandsona (sjå 4.2, side 35), er viktig. Til dømes vil ein kommunetilsett eller ein aktør som er tilsett hjå Fylkesmannen ha det me kan kalla institusjonell makt. Det vil seie at vedkommande har makt i kraft av den rolla han/ho har i handsamingsprosessen, der spelerommet og makta delvis er gjeve ved lovverket. Dette kjem eg attende til i kapittel 5 og 6.

4.4 Bruk av kjelder og innsamling av data

I samfunnsvitskaplege undersøkingar har ulike typar dokument, skriftlege spørreskjema, munnlege intervju og feltsamtalar ei viktig rolle. Det vil seie at forskaren som oftast ikkje studerer direkte det han/ho skal studere, men må halde seg til ulike kjelder. Desse kjeldene er ulike representasjonar av hendingar og fenomen, som forskaren i neste omgang må tolke (Aase, 2006). Informasjonen som vert samla inn i samband med denne typen undersøkingar kan først kallast data når den er tolka og omgrepsfesta av forskaren. Data er altså ikkje noko som vert samla inn, men noko som vert produsert av forskaren (Aase, 1997). Det går med andre ord eit viktig skille mellom data og informasjon som er viktig å få fram. Forskaren påverkar alltid forskinga og samfunnsvitskaplege data er ikkje berre objektive sanningar. Ein må drøfte kjeldene kritisk og være klar over at den som ser og spør påverkar resultatet. Ein kan altså seie at informasjon kan gje grunnlag for ulike data alt etter kven og korleis informasjonen vert tolka. Analyse av saksdokument og kvalitative intervju vil vera sentrale kjelder i dette arbeidet.

4.4.1 Skriftlege kjelder

Utgangspunktet når eg plukka ut skriftlege kjelder, var å finne kjelder som kunne vera med og setje lys på problemstillinga mi. Det viste seg at hovuddelen av arbeidet mitt vart analyse av skriftlege kjelder. Alt frå avisartiklar, kommuneplanar, fylkesplanar, dispensasjonssaker og offentlege dokument, til ulike rapportar frå diverse sektorar.

I følge Kjeldstadli (Aase, 1997) omfattar kjeldegransking å svare på tre spørsmål:

1. Kva er egentleg det materialet eg har framføre meg, og korleis påverkar materialet sin karakter den informasjonen eg kan hente ut av det?
2. Kva står egentleg i kjelda?; kva tyder den?
3. Korleis kan eg bruke opplysningane til å svare på problemstillingane mine?

Kjeldstadli seier òg at dersom ein studerar ei sak der fleire partar er involverte, er første bod å skaffe seg materiale frå alle partane: ”*En synd som begås, er å la en part være representert gjennom motstandernes framstilling, gjerne den parten en sjøl sympatiserer med*”. Det idèelle er å ha ein fullstendig tilgong på alle relevante kjelder.

4.4.2 Utval av saker og feltarbeid

Ein måte å analysere dispensasjonspraksisen til ein kommune kan vera å samle saman ei mengd saker, samanlikne dei og lage ulike statistikkar. Eg kunne ha samanlikna Fitjar kommune med andre kystkommunar og til dømes gått inn på talet på dispensasjonssaker over ein viss tidsperiode. Vidare kunne eg studert kor mange saker som vart sendt på høyring hos Fylkeskommunen og Fylkesmannen, for så finne ut kor mange saker som vart godkjente og kor mange som vart avslegne. Eg finn ikkje slike kvantitative løysingar føremålstenlege i dette arbeidet. Fordi Fitjarøyane er av nasjonal verneverdi kan eg ikkje samanlikne Fitjar kommune sin dispensasjonspraksis på eit generellt grunnlag. Difor har eg valt å gå meir kvalitativt inn i kvar enkelt sak og gjera ei vurdering. I kapittel 5 argumenterar eg meir for kvifor eg meiner at det er vanskeleg å bruke statistikk i forhold til dispensasjonssaker.

Eg valde ut ulike typar dispensasjonssaker. Først tok eg for meg saker som gjaldt søknad om dispensasjon frå kommuneplanen. Dette gjaldt frådelling av tomter og bygging av fritidshus, naust og kaianlegg, samt eit bustadhus i 100-metersbeltet. I tillegg viser eg nokre saker som går på restaurering av gamle bygg. Utvalet av saker har eg gjort på den måten at eg har teke for meg både saker som har fått godkjenning og saker som ikkje har fått godkjenning av ulike variantar. Dei fleste av sakene er illustrerte med bilete. Lokalitetane er vist på kartet på side 47.

Utgangspunktet for det utvalet eg har gjort var feltarbeid/båttur med skogbrukssjef og miljøvernrådsgjevar i Fitjar kommune, Ove Gjerde. Før denne turen ut i Øyane, avtala eg med Gjerde at me skulle sjå på eit breidt utval av dispensasjonssaker. Ut i frå dei lokalitetane me vitja, tok eg bilete som eg knytte opp mot gards- og bruksnummer. Seinare henta eg ut sakene frå kommunearkivet i Fitjar. Synfaring i felt synte seg å vera svært føremålstenleg. Dispensasjonssaker er skjønsmessige vurderingar. Difor meiner eg at det ville vore vanskeleg å vurdere sakene berre ut i frå skriftlege kjelder. Nokre av bileta eg tok, har eg nytta som illustrasjonar i kapittel 5 og 6. I tillegg til dispensasjonssakene har eg teke med nokre dømer på ulovleg bygging for å demonstrere dette store problemet.

4.4.3 Intervju

I samband med feltarbeidet mitt gjorde eg fleire intervju. Desse intervju kan kallast ustrukturerte eller semi-strukturerte. Ofte hadde eg berre nokre få tema som eg tok opp, og freista på denne måten å få "feltsamtalane" inn på det eg var interessert i. For meg var det viktig å koma i kontakt med dei sentrale aktørane i den lokale og regionale forvaltninga. Eg intervjuar administrativt tilsette i Fitjar kommune og leiar for det politiske utvalet for plansaker i Fitjar kommune. I tillegg hadde eg mange "feltsamtalar" med grunneigerar i Øyane. Hjø Fylkesmannen hadde eg eit intervju med miljøkonsulent Øistein Aasland som mellom anna arbeidar med dispensasjonssaker. Hjø Fylkeskommunen intervjuar eg Marit Rødseth i avdelinga for kommunesamarbeid.

Føremålet med intervjuar var mellom anna å la dei ulike aktørane sjølv setje ord på kva deira oppgåve er i forhold til PBL. På denne måten ville eg finne ut litt om kva for ulike representasjonar dei ulike informantane står for. I forhold til dei kommunetilsette gjekk eg særleg inn på deira haldningar til lovverket og regionale og statlege føringar i forhold til Øyane. Med leiaren for det faste politiske utvalet i Fitjar kommune, Anne Line Innvær, kom samtalen mest inn på korleis politikarane handsama dispensasjonssaker. I intervjuar hjå Fylkesmannen og fylkeskommunen tok eg opp tema som gjekk meir på deira oppfatning av korleis den lokale forvaltninga etter PBL har fungert, særleg med tanke på dispensasjonspraksis i Øyane.

Aase (1997) seier at det ikkje er mogleg å forstå dei handlingane og utsegna intervjuobjekta kjem med, og gje ein analyse av kvifor dei involverte aktørane vel å handle slik dei gjer,

dersom ein ikkje kjenner til aktørane sine eigne tolkingar av røyndomen. Aase omtalar dette som ”*dobbel hermeneutikk*”. For å forstå kvifor dei ulike aktørane vel å handsame dispensasjonssøknadar slik dei gjer, må ein prøve å forstå aktørane si eiga tolking av denne prosessen. Utfordringa her er å prøve å sjå verda frå intervjuobjektet/aktøren si side.

Kapittel 5 Byggjesaker

5.1 *Dispensasjonssaker og byggjesaker i Fitjar kommune*

I kapittel 2 gjekk eg igjennom den juridiske sida ved dispensasjonssaker. No vil eg først skrive litt meir generelt om dispensasjonssaker, saksgongen ved ein dispensasjonssak og deretter vil eg bruke nokre empiriske dømer frå Fitjar kommune sin dispensasjonspraksis i Fitjarøyane.

Det er kommuneplanane som fastlegg kor i kommunen det er lov å byggja. Dersom tiltaket til byggherren ikkje er i samsvar med den gjeldande arealdisponeringa i kommuneplanen, må ho/han søkja om dispensasjon. Ved slike saker er hovudregelen at det skal gjerast ei formell planendring, og at dispensasjon skal vera unnataket. Lova er heilt klår: Dispensasjon kan berre nyttast der det ligg føre særlege grunnar (omtala i kapittel 2). Og forvaltning av eit område med nasjonal verneverdi krev ein svært restriktiv dispensasjonspraksis.

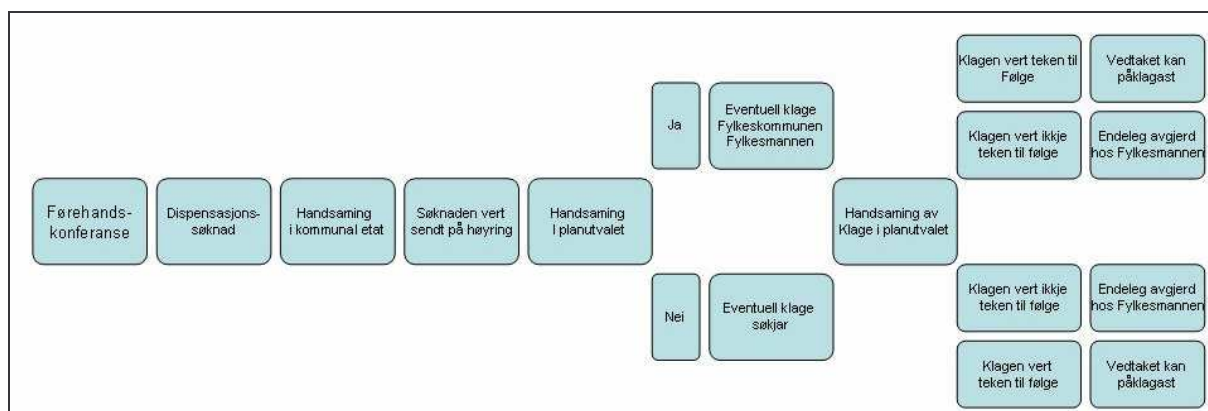
Handsaming av dispensasjonssaker er til ei viss grad utøving av skjønn ut i frå dei spelereglane som delvis er gjevne på førehand (mellom anna PBL). I kapittel 4 gjorde eg greie for korleis ein med hjelp av semiotisk analyse og diskursanalyse kan prøve å avdekke korleis dei ulike aktørane argumenterar med ulike representasjonar av det same fenomenet alt etter kva motiv og posisjon dei har. Spesielt i høve til PBL § 7, ”særlege grunnar” vil det ofte vera rom før skjønnsmessige vurderingar og tolkingar. I dette kapitlet ser eg mellom anna på desse forholda.

5.2 *Saksgongen ved ein dispensasjonssøknad*

Ved ein søknad om dispensasjon frå dele- og byggjeforbodet i 100-metersbeltet, må den potensielle søkjaren først møte opp til ein førehandskonferanse ved den aktuelle etaten som har ansvar for byggjesaker i kommunen (jf PBL § 93a). For at ein dispensasjonssøknad skal

verta vurdert, må det som sagt ligge føre ”særlege grunnar” (sjå kap. 2, side 15). Ein av dei viktigaste årsakene til at ein har ein slik førehandskonferanse er at ein skal informere søkjaren om retningslinjene som gjeld i forhold til plansituasjonen i kommunen ved kvar enkelt søknad. I tillegg må ein vurdere om kravet om ”særlege grunnar” er oppfylt, og om det vil vera mogleg å få søknaden innvilga.

Det er på førehandskonferansen det vert i lag med søkjar avgjort om det i det heile skal sendast ein dispensasjonssøknad, separat eller saman med byggjesøknad/frådelingssøknad til kommunen. På denne måten kan førehandskonferansen vera ein måte å ”luke ut” søknadar som ikkje har grunnlag for å verta innvilga, og på den måten spare ressursar.



Figur 4: Saksgongen i ein dispensasjonssak. Kjelde: Etter Dyrdal (2005).

Naboar og andre som vert rørt, skal varslast (nabovarsel), slik at dei får moglegheit til å uttale seg i saka. Kommunen skal kunne gje råd om kven som eventuelt skal ha nabovarsel. Når søknaden er sendt, er det i første omgang kommunen som avgjer om det ligg føre ”særlege grunnar”, slik at det kan gjevast dispensasjon. Dersom kommunen gjev si godkjenning, vert saka eventuelt sendt på høyring til Fylkesmannen, Fylkeskommunen og andre partar som eventuelt har rettsleg interesse i saka.

Dersom administrasjonen i kommunen ikkje gjev si godkjenning, vert saka sendt direkte til det politiske planutvalet (Plan- og miljø i Fitjar kommune). No når saka er handsama av dei administrativt tilsette i kommunen og vurdert slik at den ikkje oppfyller krava til ein dispensasjon, er det opp til politikarane å avgjere om saka likevel skal sendast på høyring.

”Det er ikkje alle saker me sender til høyring. Dersom krava ikkje er oppfylt, tek me avgjerda sjølve” (Vestbøstad, intervju).

Dersom det politiske utvalet er samd med den kommunale etaten at søknaden ikkje oppfyller krava til dispensasjon, vil søknaden verta avslegen og ikkje sendt på høyring.

Søkjaren og andre partar som eventuelt måtte ha rettsleg klageinteresse har rett til å klage på vedtaket dersom søknaden vert avslegen. I så fall kjem saka inn på ny runde i planutvalet. Dersom klagen ikkje får medhald her, vert saka sendt til Settefylkesmannen for endeleg avgjerd. Settefylkesmannen sitt vedtak her er endeleg og kan ikkje påklagast. Vert derimot klagen teken til følge og søkjaren får positivt svar, kan alle dei partane som tidlegare nemd påklage dette vedtaket dersom dei har rettsleg klageinteresse. Sjå figur 4, side 44.

5.2.1 Utvalde dispensasjonssaker i Fitjarøyane

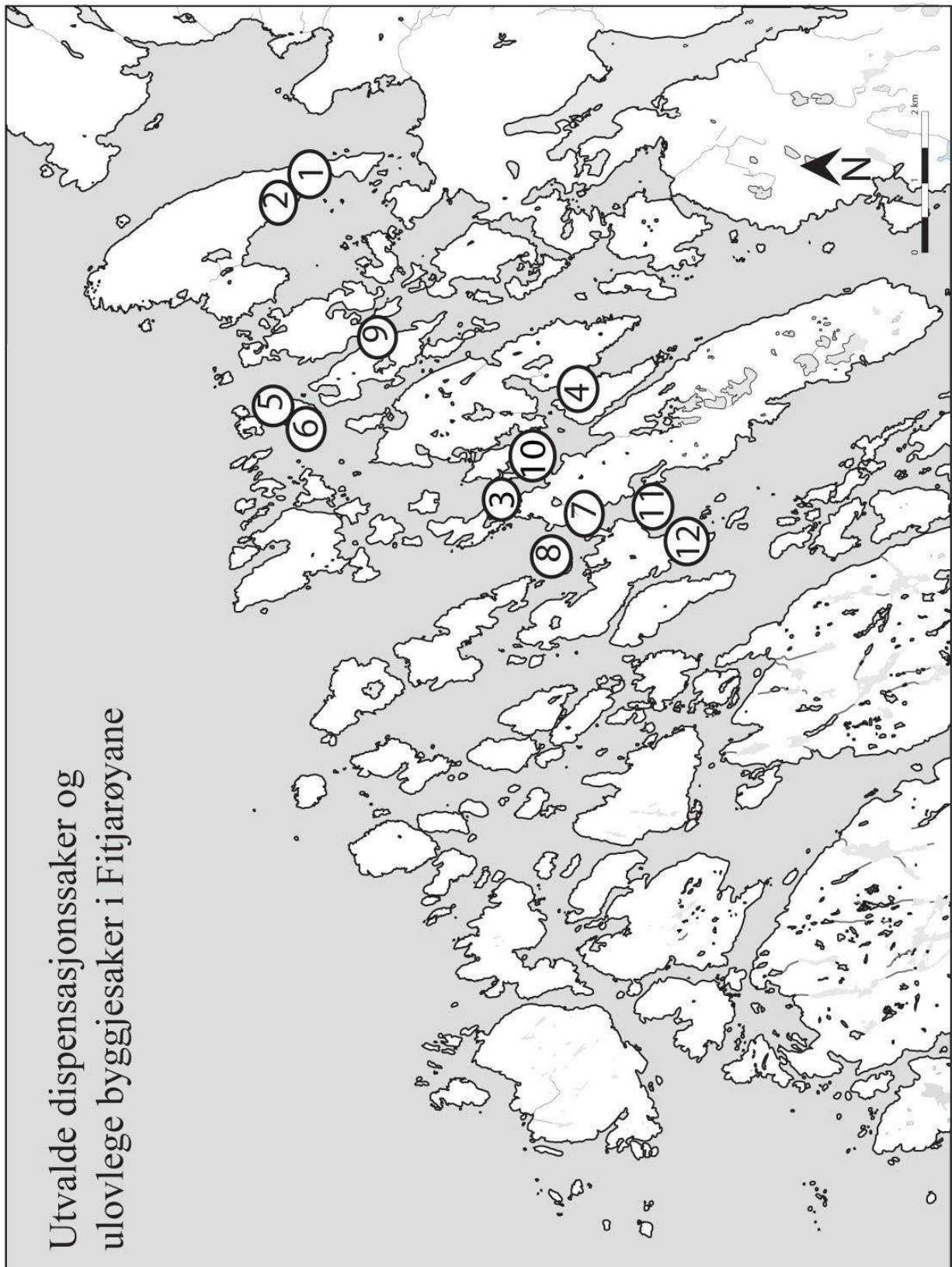
Som eg har argumentert for i kapittel 4, kan ein måte å analysere dispensasjonspraksisen til ein kommune vera å samle saman ei mengd saker, samanlikne dei og lage ulike statistikkar. Eg kunne ha samanlikna Fitjar kommune med andre kystkommunar og for eksempel gått inn på talet på dispensasjonssaker over ein viss tidsperiode. Vidare kunne eg studert kor mange saker som vart sendt på høyring hos Fylkeskommunen og Fylkesmannen, for så finne ut kor mange saker som vart godkjente og kor mange som vart avslegne. Eg finn ikkje slike statistiske løysingar føremålstenleg i dette arbeidet. Fordi Fitjarøyane er av nasjonal verneverdi kan eg ikkje samanlikne Fitjar kommune sin dispensasjonspraksis på eit generellt grunnlag. I tillegg vil det vera vanskeleg å samanlikne kvar enkelt dispensasjonssak opp mot ein annan. Skal ein kunne samanlikne dispensasjon om bygging av eit nytt møne på eit naust med dispensasjon om å byggje eit hyttenaust? Detter er grunnen til at eg har valt å gå meir kvalitativt inn på kvar enkelt sak og gjera ei vurdering. Dersom ein likevel ser på statistikkar som er laga på tal på dispensasjonssaker i alle kommunane i Hordaland, ser ein at Fitjar kommune ikkje peikar seg ut korkje som restriktiv eller lite restriktiv. Lovnaden i kommuneplanen er at det skal først ein restriktiv dispensasjonspraksis i Øyane. Haarstad og Lundberg (2006) gjorde eit utval på 26 dispensasjonssaker: Ut frå desse kom dei fram til at 19 (73 %) av sakene vart sendt på høyring. I 10 av dei sakene gjekk kommunen imot enten Fylkesmannen si uttaling, Fylkeskommunen si uttaling, eller begge. Og dersom ein berre tek utgangspunkt i året 2004, ser ein at Fylkeskommunen godkjente heile 90 % av søknadane som

kom inn. Fylkesmannen hadde ein noko meir restriktiv haldning. Me veit òg at Hordaland er ein av dei fylka i landet med flest dispensasjonar i 100-metersbeltet. På same måte som med Fitjar kommune finn eg det lite føremålstenleg å samanlikne slike tal. Store lokale og regionale ulikskapar, særleg med tanke på topografi og busetnadsmønster, gjer at eg meiner at dette må tolkast meir kvalitativt.

Nedanfor har eg teke føre meg eit utval av ulike typar dispensasjonssaker. Eg tek for meg saker som gjeld søknad om dispensasjon frå kommuneplanen. Dette gjeld frådeing av tomter og byggjing av fritidshus, naust og kaianlegg, samt eit bustadhus i 100-metersbeltet. I tillegg viser eg nokre saker som går på restaurering av gamle bygg. Utvalet av saker har eg gjort på den måten at eg har teke for meg både saker som har fått godkjenning og saker som ikkje har fått godkjenning av ulike variantar. Dei fleste av sakene er illustrert med bilete. Lokalitetane er vist på figur 5, side 47. Denne figuren refererar eg òg til i kapittel 6.

Ein dispensasjon frå kommuneplanen treng ikkje å alltid vera negativt for miljøet. Eg syner med eksempel at det fins fleire dømer på vellukka restaureringsprosjekt.

Tunutvikling har vorte eit sentralt omgrep i samband med dispensasjonssaker i Fitjarøyane. Eg går litt inn på og syner med eksempel kva dette går ut på. Til slutt tek eg føre meg problematikken rundt ulovleg byggjing, samt utplassering av campingvogner i 100-metersbeltet, noko som er eit stort problem i Øyane.



Figur 5: Kart over lokalitetar (nummererte) for utvalde dispensasjonssaker og ulovlege byggesaker. Kargrunnlag av Kjell Helge Sjøstrøm.

5.2.2 Lokalitet 1: Søknad om frådelling av hytteparsell på Sørfonno i Fitjar kommune

I denne saka (lokalitet nr 1, sjå figur 5, side 47) vert det søkt om å få dele ifrå ein parsell på om lag to dekar som skal nyttast til byggjing av eit fritidshus. Parsellen ligg på sørvestsida av øya Fonno, i eit område som ligg utanfor det definerte "kjerneområdet", men som etter kommuneplanen 1998-2009 er sett av til LNF-område. Parsellen ligg òg innafør 100-metersbeltet, og kjem difor inn under PBL § 17-2. Denne frådellinga er ikkje i tråd med arealforvaltninga i planen. For at det skal skje ei frådelling av parsellen må det difor gjevast ein dispensasjon frå kommuneplanen, jfr. PBL § 7 (særlege grunnar).



Figur 6: Området der parsellen ligg. Fylkeskommunen freista å inngå kompromiss ved å tillate byggjing bak åsen, slik at det ikkje vart synleg frå sjøen. Foto: Kjartan Thoresen.

Som "særlege grunnar" argumenterer tiltakshavar som følgjande: *"Hyttebygging i dette området må sjåast på som fortetting av eksisterande utbyggingsområde."* Utbyggjar peikar på at omsøkt parsell ligg om lag 100 meter nord for ein tidlegare frådelt og busett hytteparsell, samt at det er sett opp naust og kaianlegg omlag 100 meter nord for omsøkte parsell. Eit anna argument som vart nytta i søknaden var: *"Ei eventuell utbygging i dette området vil heller ikkje koma i konflikt med landbruksinteresser, då slik verksemd ikkje lenger eksisterar."* (I følge jordlova sin § 12, er det eit generelt forbod mot deling av landbrukseigedommar). Tiltakshavar nyttar representasjonen "eksisterande utbyggingsområde" om området han vil bygge på.

Fylkesmannen rår ifrå at det vert gjeve dispensasjon og minnar om rikspolitiske retningslinjer som gjeld i forhold til 100-metersbeltet og byggjing i strandsona. Fylkesmannen viser òg til arealdelen i kommuneplanen og uttalar at: *”Miljøvernavingdelinga ser det som uheldig at planen allereie no skal utholast gjennom dispensasjonar”*.

Fylkeskommunen går i utgangspunktet imot den planlagde plasseringa av ei hytte, og meiner at eit bygg her vil få ei uheldig eksponering i høve til omgjevnadane. Fylkeskommunen opnar likevel for ei alternativ plassering av hytta, og kjem med framlegg om at dersom kommunen i samråd med utbyggjar kan koma fram til ei anna lokalisering av tomta som vil gje ei mindre eksponert hytteplassering, vil Fylkeskommunen kunne sjå positivt på ei frådelling. Men i så fall må i alle høve tomta trekkjast vekk frå strandlina og inn på eit mindre ”plata”.

Kommuneadministrasjonen hadde kontakt med tiltakshavar og la fram Fylkeskommunen sitt forslag til omplassering av hyttetomta. Tiltakshavar var ikkje interessert i noko anna plassering enn den som det vart søkt om. Kommuneadministrasjonen kunne difor ikkje gå inn for dispensasjon på bakgrunn av uttalingane frå Fylkesmannen og Fylkeskommunen.

Politisk utval for plan og miljø/Fast utval for plansaker (FUP) tok eit val på saka og stemte for dispensasjon (5 mot 2 stemmer).

Vedtaket: Det faste utvalet for plansaker gjev dispensasjon frå kommuneplanen. Dette vedtaket vert seinare påklaga av Fylkeskommunen.

Fylkeskommunen viser i denne klagen til at sjølv om det er bygd på ein parsell 100 meter sør for omsøkte tomt, er det ikkje grunnlag for å kalle det ei fortetting av eksisterande utbyggjingsområde. I praksis vil dette seie at argumentet om fortetting som ”særleg grunn” etter PBL § 7 ikkje er oppfylt. Utbyggjar var ikkje interessert i å koma Fylkeskommunen sitt forslag om alternativ plassering av hytta i møte. Dette var eit vilkår som Fylkeskommunen hadde som ein føresetnad for dispensasjon.

Kommunen meiner at det er uråd å plassere ei hytte på denne staden og likevel ta omsyn til uttalingane som Fylkeskommunen kjem med. Politisk utval for plan og miljø/Fast utval for plansaker (FUP) opprettheld dispensasjonsvedtaket, no med 4 mot 3 stemmer. Fylkesmannen

er samd med Fylkeskommunen i at "særlege grunnar" ikkje er oppfylt og klagen vert teken til følge.

I denne saka ser me at det politiske utvalet går imot tilrådingane til både Fylkesmannen, Fylkeskommunen og sin eigen kommuneadministrasjon. Fylkeskommunen ser at premissane dei sette for ei eventuell løysing ikkje vart følgde og påklagar difor saka. Me ser òg at Fylkeskommunen i utgangspunktet var løysingsorientert.

Vedtak: Det vert ikkje gjeve dispensasjon (Fylkesmannen gjer endeleg vedtak).

5.2.3 Lokaltet 2: Søknad om frådeling til fritidsføremål på Sørfonno

Tiltakshavar søker her om frådeling av to parsellar, kvar på om lag 5 dekar, samt bygging av to hytter (sjå figur 7, side 51). Eigedommen ligg på den sørlege delen av Fonno. Dei to omsøkte parsellane ligg på eit utmarksstykk ned mot sjøen (Fonnosen). Parsellane ligg utanfor det definerte "kjerneområdet", men etter kommuneplanen 1998-2009 er området sett av til LNF-område. Parsellen ligg òg innafor 100-metersbeltet, og kjem difor inn under PBL § 17-2. Denne frådelinga er ikkje i tråd med arealforvaltninga i planen. For at det skal skje ei frådeling av parsellen må det difor gjevast ein dispensasjon frå kommuneplanen, jfr. PBL § 7 (særlege grunnar).

Søkjaren held fram to "særlege grunnar" som han/ho meiner talar for at det bør gjevast dispensasjon i denne saka:

1. *"Dei omsøkte parsellane ligg ikkje i kommunen sitt kjerneområde".*
2. *"Det omsøkte området ligg mellom to eksisterande fritidseigedommar".*

Vidare i søknaden kjem det fram at parsellane skal nyttast til fritidseigedomar for døtrene til søkjaren. Det vert gjort eit poeng av at begge døtrene har hatt sterk tilknytning til til Fonno frå tidleg barndom, samt at dei begge ligg langt framme i odelsrekkja på garden. I søknaden kjem det fram at døtrene er villige til å la odelsretten gå vidare i rekkja dersom det kan finnast praktiske ordningar med fritidseigedommar for dei.

”Med dette som bakgrunn, og sidan det omsøkte området ligg i eit allerede eksisterande hytteområde, håpar eg at reguleringsmyndighetene kan godkjenna søknaden min”.

Hordaland Fylkeskommune går ikkje imot dispensasjon dersom hyttene vert plassert i terrenget på ein slik måte at dei ikkje vert for eksponerte i høve til omgjevnadane. Men Fylkeskommunen går imot ei mogleg bygging av båtfeste eller naust til hyttene, slik at strandsona kan oppretthaldast slik den er.

Fylkesmannen, miljøvernavdelinga rår kort ifrå bygging og viser til kommuneplanen *”som nyleg er vedtatt med klåre føringar for arealbruk”*, der området er definert som LNF-område. Miljøvernavdelinga peikar òg på det generelle byggjeforbudet i 100-metersbeltet.



Figur 7: Dei to hyttene slik dei ligg i dag. Foto: Kjartan Thoresen.

Kommuneadministrasjonen støttar seg på uttalinga til Fylkeskommunen som opnar for frådelling og bygging på dei to parsellane etter visse kriteriar. Hyttene skal plasserast heilt i bakkant av parsellane slik at det vert ei *”skånsam”* plassering i terrenget. I tillegg går administrasjonen inn for naust/båtfeste til hyttene. Dette grunngjev dei med at det på Fonno alt er delvis overfylt av båtar og ulike kaiar/flytebrygger til eksisterande eigedomar.

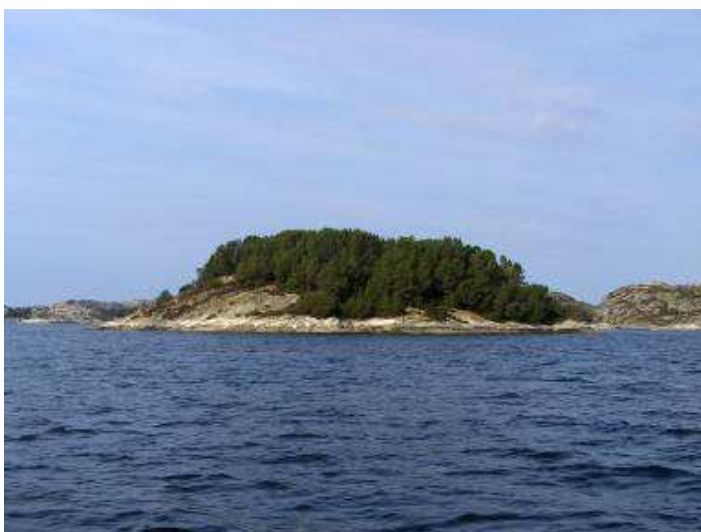
Det faste utvalet for plansaker (FUP) gjekk samrøystes inn for å dispensere for parsellane, med båtfeste.

Vedtak: Kommunen gjev dispensasjon for begge parsellane, med båtfeste.

I denne saka ser me at Fylkeskommen gjev opning for å gje dispensasjon på det vilkåret at hyttene vert plasert oppe i terrenget og ikkje i sjøkanten. Meinar Fylkeskommunen her at ein ikkje er i 100-metersbeltet? Er det skilnad på fire meter frå sjøkanten og 40 meter frå sjøkanten? Tiltakshavar argumenterer med at hyttene vil vera fortetting av eksisterande bygningsmasse. Eg finn det interessant at dette argumentet vert nytta då det er nærare 300 meter til næraste bygg. Den andre særlege grunnen er at parsellane ikkje ligg innanfor kjerneområdet. I kapittel 6 vil eg drøfte desse spørsmåla i lys av det såkalla kjerneområdet, og vurdere validiteten.

5.2.4 Lokalitet 3: Oppføring av atelier på Grunnasundsholmen

Det fins mange ulike årsaker og føremål for å søkje om dispensasjon. Her har eg teke med ei litt spesiell sak der nordre Grunnasundsholmen/bleikjo (figur 8) vart seld til ein kunstnar. Denne kunstnaren søkte til kommunen om å få byggje eit atelier samt bryggje på holmen. Dette er eit eksempel på ei sak der både plan-etaten i fitjar kommune og det politiske utvalet i kommunen avslo søknaden om dispensasjon. Tiltakshavar påklaga saka og Fylkesmannen fekk ansvar for ei endeleg avgjerd i saken. Fylkesmannen finn ikkje grunn til å endra på kommunen si avgjerd og viser som vanleg til statlege føringar og det generelle byggjerforbodet i strandsona.



Figur 8: Her på Nordre Grunnasundsholmen ville ein kunstnar setje opp atelier. Foto: Kjartan Thoresen.

I denne saka vart det ikkje gjeve dispensasjon. Men det som gjer denne saka interessant som eksempel, er at det ikkje er uvanleg at Øyar vert lagde ut for sal. Dei som kjøper opp øyane er gjerne resurssterke personar som gjerne er villige til å gå langt for å få det som dei vil. I dette tilfellet var argumenta for få, men i andre saker kan utfallet verta annleis. *”Me har sett at kapitalsterke personar kjører saker og når fram”* (Vestbøstad, intervju).

Dispensasjonsadgongen i PBL kan såleis vera svært ressurskrevjande for ein liten kommune. Etter mi meining er det uheldig dersom det vert advokatar og ikkje fagpersonar som tek avgjerdene.

5.3 Tunutvikling i Fitjarøyane

Det er eit sterkt byggjepress i øyane, samstundes som styresmaktene ønskar minst mogleg byggjing. ”Tunutvikling” vert av kommunen i samråd med Fylkeskommunen nytta som eit omgrep for vidareutvikling av bygningsmiljøa i Fitjarøyane. Ein vil altså spesifisere den utviklinga som er ønska. Tunutvikling vil med andre ord tyda det same som forsiktig utbyggjing i tilknytning til eksisterande tun. Med tun meiner ein gards- og småbrukstun eller grupper av uthus, og ettersom naust og sjøboder også er ein sentral del av bygningsmiljøet i øyane, kjem også desse under det same omgrepet.

Noko av grunnen til at kommunen byrja å ta i bruk tiltaket med tunutvikling, er at Fitjarøyane i dag stort sett er fråflytta og dei gamle husa og tuna er nytta som fritidsbustadar. I skrivet om tunutvikling vert det frå kommunen argumentert med at dersom ein skal make å ta vare på bygningsmiljøa og kulturlandskapet, må tunutvikling brukast til å tillate endra bruksformer for delar av bygningsmassen. Utvikling av tun med eventuell bruksendring skal føregå i samarbeid mellom eigar, antikvariske styresmakter, miljøvernavingdelinga hos Fylkesmannen og kommunen. Vidare vert det sett opp ei rekkje punkt som skal vera kriterium for kva tunutvikling skal vera. Retningslinjene for tunutvikling (vedtekne i 1995) skal vera eit supplement til og ”køyrereglar” for handsaming av byggesaker i medhald av kommunedelplan for Fitjarøyane:

1. Tunutvikling vil seia å gripa fatt i tradisjonar og fysiske tilhøve som har vore, og som har påverka utviklinga i Fitjarøyane. Vidare vil dette seia å byggja vidare på dei områda som er/har vore utbygde.
2. Område, øyar og holmar som tidlegare har vore ubygde skal vera det framleis, utbygd areal vert såleis ikkje utvida.
3. Sjøtilkomst og sjøvegskommunikasjon har vore heilt avgjerande for livsgrunnlaget i øyane. Dette viktige momentet dreg me med oss vidare. ”Innfallsporten” til vidare utvikling vil såleis vera at det er god sjøtilkomst, og at lendings/naustareal ofte vil dimensjonera utviklinga.
4. Det skal ikkje etablerast nye lendings/naustområde, men eksisterande kan tillatast bygt skånsamt ut med vesentleg vekt på tilpassing og estetikk.
5. Utbyggjinga skal ta utgangspunkt i den organisering og dei bygningane som var vanleg på småbruka i øyane. Ombyggjing/nybyggjing bør gjerast ved å ta i bruk eksisterande grunnmurar.
6. Dei ulike bygningar bør få ein storleik og ei form som dei gamle bygningane, men bruksforma må kunna endrast, t.d. må ei gammal løe kunna nyttast til buføremål.
7. Det må leggjast vesentleg vekt på arkitektoniske løysingar både for ulike bygningar, tunutforming og naust/naustområde.

5.3.1 Lokalitet 4: Den første saka om tunutvikling

Dette er den første saka som vart drøfta i forhold til dei nye ”køyrereglane” om tunutvikling som vart vedtekne i 1995, og kan nærast sjåast på som retningsgjevande for andre saker seinare. Kommunen si eiga vurdering av denne søknaden vart det lagt vekt på at det er viktig at ein; *”tek seg tid og gjer eit godt arbeid med denne saka, mellom anna når det gjeld arkitektur”*.

Denne søknaden gjaldt restaurering og bruksendring av naust til fritidsbustad på Straumøy (figur 9, side 55). I søknaden er det vedlagt bilete av det gamle naustet samt fasadeteikningar og framlegg til ombyggjing av naustet. På biletet av det gamle naustet ser ein eit tradisjonelt naust (sjå døme, figur 10, side 56) med båttoppdrag, utan vindauge. Teikningane som utgjer forslag til det nye naustet viser at det nye naustet er tenkt i ein heilt annan stil enn den tradisjonelle byggjestilen i Fitjarøyane. Søknaden om ombyggjing av naust som altså skal handsamast etter dei nye tunutviklingsreglane, bryt med andre ord med punkt 5 og 7 i

retningslinjene for tunutvikling. Kommunen legg ikkje skjul på at fasadeteikningane ikkje er heilt i ”tråd” med tunutviklingsreglane når det kjem til arkitektur. Likevel går kommunen og det faste utvalet for plansaker inn for å gje byggjeløyve. I sakspapira er det presisert fleire gonger at denne saka vert drøfta grundig og at kommunen vil ta initiativ til å samarbeide med Fylkesmannen og Fylkeskommunen for å ”leggja malen” for liknande saker.



Figur 9: Er dette "naustet" på Straumøy bygd i tråd med tradisjonell arkitektur i Fitjarøyane? Foto: Kjartan Thoresen.

Fylkeskommunen ser ikkje ut til å ha uttala seg i denne saka, men Fylkesmannen kjem med eit svært utfyllande svar. FM peikar på at Straumøy ligg innanfor kjerneområdet der det skal handhevast ei spesielt restriktiv linje med omsyn til dispensasjonar frå vedtatt arealbruk. Men FM opnar likevel for å gje dispensasjon frå forbodet for tiltak som er i samsvar med retningslinjene for tunutvikling. FM siterer Fylkesdelplanen for kystsona i Hordaland der det står at; *”naust er bygningar i strandsona som vert nytta til oppbevaring av reiskap, utstyr, båtar og anna. Naust som skal nyttast til overnatting og er innreidde som bustad/feriebustad, kjem ikkje inn under dette omgrepet”*. FM seier også at et er eit nasjonalt miljømål å hindre privatisering og nedbyggjing av strandsona, og peikar på at bruksendring frå naust til fritidsbustad er ei form for privatisering. Etter FM si vurdering hjemlar heller ikkje retningslinjene for tunutvikling bruksendring frå naust til fritidsbustad.

Fylkesmannen tilrår ikkje bruksendring/restaurering til fritidsbustad for naustet på Straumøy.

Vedtak: Som det kjem fram av figur 9, side 55, vart naustet omgjort til fritidsbustad.

Fitjar kommune ser i denne saka vekk frå Fylkesmannen sine tilrådingar. Var ikkje utgangspunktet for denne saka at den skulle handterast grundig for å setja ”malen” for seinare saker som kjem inn under tunutvikling? Det kan vera eit problem dersom tunutviklingsomgrepet vert nytta til å legitimere byggjing som ikkje rettar seg etter reglane om tunutvikling.



Figur 10: Dette er døme på tradisjonelt naust på Ivarsøy. Foto henta frå Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor sine nettsider.

5.3.2 Lokalitet 5 og 6: Søknad om å få byggje på gamle grunnmurar på Dyrholmen

Dyrholmen var tidlegare ein husmannsplass under hovudbruket på Engesund. Etterkomarane etter husmennene på Dyrholmen har i dei seinare åra prøvd å søkje om å få byggje fritidsbustadar og naust på nokre av dei mange gamle tuftene på holmen (figur 11). Søknad etter reglane om tunutvikling vart vurdert (punkt 5), men grunnmurane vart ikkje sett på som ”eksisterande bygg”, og dermed vart ikkje søknadane innvilga.



Figur 11: På Dyrholmen fins det fleire gamle grunnmurar som det har vore søkt om å få byggja på. Foto: Kjartan Thoresen, 2006.

Dyrholmen vert imidlertid nytta som beiteområde for villsau, slik at lyngheilandskapet er halde flott i hevd her. Denne holmen er eit godt eksempel på det tradisjonelle lyngheilandskapet. På holmen er det kjend busetnad frå 1778 til og med 1943 (Nøttveit, 2005). Dersom ein sluttar å halda kulturlandskapet i hevd her, ville dei flotte grunnmurane vorte skjult av skogen. Det som gjer at kulturlandskapet er halde så flott i hevd på Dyrholmen, er at det går villsau her heile året og beitar. Dersom dette ikkje hadde vore tilfellet, kunne det kanskje då vore ein idé å gje løyve til bygging, dersom det førte til pleie av kulturlandskapet?

5.3.3 Lokalitet 7: Oppføring av hytte, eller hus, kanskje?

På samme måte som ved føregående sak er dette ein søknad som går ut på å få byggje på gamle grunnmurar her på Dalen, Ålforo (figur 12). Dette er også eit døme på ei sak der tiltakshavar har påklaga planutvalet sitt avslag på byggjesøknad, og Fylkesmannen i Rogaland vart oppnemnt til settefylkesmann i saka for å ta ei endeleg avgjerd. Saka har etterkvart vorte svært omfattande og ressurskrevjande for alle dei involverte partane.



Figur 12: På desse gamle grunnmurane er det søkt om å få setja opp bustadhus i Dalen på Ålforo. (Sjå lokalitet nr. 7 på figur 5, side 47). Foto: Kjartan Thoresen.

I første omgang vart det søkt om å få setje opp ei større hytte på nokre gamle tufter der det tidlegare har stått eit naust heilt i sjøkanten (illustrasjon ovanfor). Denne søknaden vart

avslegen med grunngeving i PBL § 17-2. Tiltakshavar endrar då ordlyden i søknaden til å gjelde oppføring av bustadhus og ikkje fritidsbustad. Teikningane til bygget viser at bustaden er på to etasjar, med ei brutto grunnflate på 72 kvadratmeter og eit bruksareal på 90 kvadratmeter, med andre ord stort nok til å kunne kallast bustad. Denne endringa frå fritidsbustad til bustad gjorde at heile saka vart handsama på ny. Området der bustaden er søkt oppført ligg nemleg innanfor LNF-område (sjå kapittel 2, side 20) på kommuneplanen. Og i PBL § 17-2 første ledd står det at forbodet mot byggjing i 100-metersbeltet ikkje gjeld bygningar, konstruksjonar eller innhengning som er naudsynt for forsvaret, i landbruket osb.

Hordaland Fylkeskommune meiner at tiltaket ikkje er i strid med byggjeforbodet sidan det er tenkt som bustadhus i tilknytning til gardsdrift på det gamle bruket. Dette grunngev dei med at tiltakshavar dei siste åra har hatt 20-30 sauer i området. Fylkesmannen påpeikar at drifta i fleire år har vore drive utan fast busetjing på staden. Dessutan er det alt to bustadar på eigedommen som er i rimeleg god stand og som kan opprustast til å nyttast til heilårsbruk. Det vil difor ikkje vera naudsynt å oppføra ein ny bustad for å halde ved like drifta. Fylkesmannen meiner altså at søknaden er i strid med byggjeforbodet i PBL § 17-2. I tillegg saknar Fylkesmannen spesifiserte, klare "særlege grunnar", noko som er eit juridisk minstekrav. Tiltakshavar argumenterer med at det er mykje meir tenleg for han å bu nede ved sjøen, der han har kaianlegg og båten som er det einaste framkomstmiddelet. Dei to gamle husa på garden vil han leiga ut som feriehus. Dette skal vera som ei ekstrainttekt til gardsdrifta. Tiltakshavar gjev òg uttrykk for å kjenna seg forskjellsbehandla av bygningsmyndighetene. Han peikar på at det ved fleire liknande høve er gjeve løyve til oppføring av bygningar i strandsona.

Planutvalet avslo denne søknaden, sjølv om dei delvis var usamde i spørsmålet om huset kunne sjåast på som ein naudsynt driftsbygning i tilknytning til gardsdrifta eller ikkje. Tiltakshavar påklagar vedtaket og Fylkesmannen i Rogaland vert utnemnd til settefylkesmann for ei endeleg avgjerd i saka.

Vedtaket:Klagen vart ikkje teken til følgje. Vedtaket er endeleg og kan ikkje påklagast, jfr. Forvaltningslova § 28.

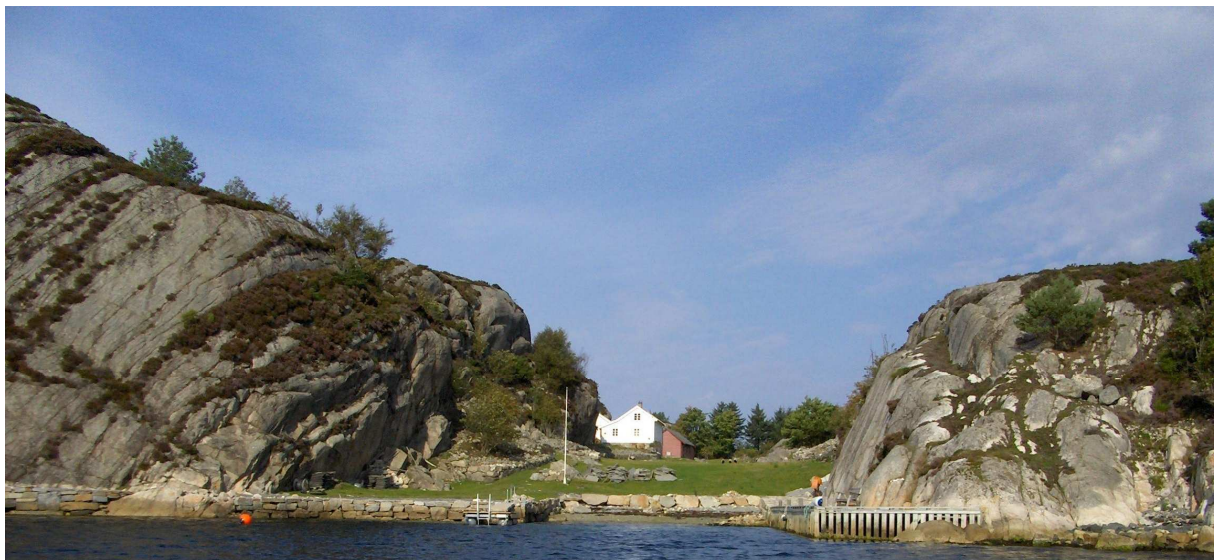
Plassering av eit bustadhus heilt i sjøkanten på denne tomte vart vurdert til å føre til auka privatisering i strandsona. Argumentet med at det er naudsynt med ny bustad fell òg vekk når

det kjem fram at tiltakshavar har intensjonar om å leige ut eit anna bustadhus på tomta til turistar.

5.4 Lokaltet 8: Det fins moglegheit i regelverket

Det fins fleire døme på vellykka restaurerings/byggjeprosjekt i Fitjarøyane. På Bårdholmen var det heilt overgrodd med sitkagran før eit ektepar søkte om dispensasjon om å få restaurere/byggje opp att husa på den gamle garden som tidlegare var ein husmannsplass under Tranøy (figur 13). Ekteparet leiger i dag vekk areala til villsaudirft, slik at området vert skjøtta som eit tradisjonelt kystlyngbeite. I dag ser me at lyngheilandskapet er i ferd med å ta seg opp att etter fleire år med attgroing. Sitkagrana vart først hogd ned og røtene vart gravd vekk frå grasbeite/lyngbeitemarka.

Skogbrukssjef/miljøvernrådgevar Ove Gjerde ved Stord og Fitjar sitt felles landbruks- og miljøkontor omtalar det som har skjedd på Bårdholmen som ein utelukkande suksess. Han har fulgt prosessen både som lokalpolitikar og seinare som sakshandsamar. *”Ekteparet sjølv har mykje av æra, dei har sjølv lagt ned mykje arbeid og pengar i dette prosjektet. Kommunen har heile tida støtta dette arbeidet”* (Gjerde, intervju).



Figur 13: Her på Bårdholmen var det heilt tilgrodd med sitkagran før eit ektepar satte i gong med restaurering av den gamle garden. Foto: Kjartan Thoresen.

Når ein skal vurdere dispensasjonssøknader, er det viktig å gjere ei heilskapsvurdering på kva ein dispensasjon vil føre med seg. I dette eksempelet ville eit avslag mest truleg ført til at

kulturlandskapet ikkje ville fått det ”løftet” som det no har fått på Bårdholmen. Det treng med andre ord ikkje å vera utelukkande negativt å dispensere.

5.4.1 Lokalitet 9: Restaurering viktig for å halda kulturlandskapet i hevd

Husmannsplassen Revet på Engesund (figur 14) er eit liknande tilfelle som føregåande sak på Bårdholmen. I utgangspunktet vart det her freista å søkje om hyttetomt, men ein enda i staden opp med å få lov til å rusta opp att dei gamle tuftene som stod til nedfalls. Det har vore kjend busetnad på Revet sidan 1883 (Nøttveit, 2005). I dag framstår den gamle husmannsplassen som velstelt og flott.



**Figur 14: Husmannsplassen Revet på Engesund.
Foto: Kjartan Thoresen.**

Utan at bygningsmyndigheitene hadde godkjent prosjektet, ville kanskje staden i dag vore attgrodd med skog. På den måten kan me seie at det fins moglegheitar i lovverket, samstundes som at ein er avhengig av aktivitet og aktiv skjøtsel av kulturlandskapet for å halda det i hevd. Oppjustering/restaurering av gamle bygg er heilt naudsynt for at det skal vera interessant for folk å driva skjøtsel av kulturlandskapet. Den skjøtselen som før var eit resultat av at ein var avhengig av å utnytte ressursane ute i øyane, er i dag enten eit resultat av at einskildpersonar har sauehald som bi-intekt, eller at det av andre grunnar fins personar som vel å nytte fritida si på å halde kulturlandskapet i hevd.

5.5 *Korleis ser dei ulike aktørane på oppgåvene sine handsamingsprosessen?*

I arbeidet med å analysere dispensasjonspraksisen i Fitjar kommune, gjorde eg fleire intervju med kommunalt tilsette, ein representant for det politiske utvalet for plansaker i Fitjar kommune, samt Marit Rødseth i Hordaland Fylkeskommune og Øistein Aasland hos Fylkesmannen i Hordaland. Når eg no skal prøve å oppsummere denne analysen av dispensasjonspraksisen, trekk eg inn desse intervju/feltsamtalane og nyttar dei ulike representantane sine kommentarar og representasjonar som ein del av analysen. Eg har ikkje teke opp enkeltsaker med nokon av intervjuobjekta fordi eg ville gjere mi eiga vurdering av kvar enkeltsak på fritt grunnlag. Intervjua eg hadde i tilknytning til dette arbeidet var semi-strukturerte. I desse intervju/feltsamtalane tok eg mellom anna opp tema som gjekk på kva for vurderingar som vert lagde til grunn i handsamingsprosessen. Korleis ser dei ulike partane i dispensasjonsprosessen på si eiga oppgåve?

”Diskursen om 100-metersbeltet” inneheld fleire underdiskursar (sjå kapittel 4). I forhold til den kommunale handsamingsprosessen av dispensasjonssaker kan me seie at det fins to diskursar lokalt. Den administrative og den politiske. Dei fagleg tilsette og dei politisk valde har ulike utgangspunkt når dei skal vurdere ei sak. Det utgjer ein vesentleg skilnad å vera ein del av ein diskurs som fagperson og som politkar. Dei administrativt tilsette må følgja føringar og pålegg frå statleg hald, samstundes som dei skal vera lojale ovanfor politikarane sine. Politikarane må òg halde seg til det same statlege regelverket, men desse må samstundes ta omsyn til veljarane sine.

I tillegg fins det ein statleg diskurs som på ein måte er overordna og legg føringar for den kommunale diskursen. Det som er felles for dei ulike aktørane som er ein del av diskursen om 100-metersbeltet, er at dei må halda seg til det same regelverket og dei same formelle handlingsrammene (t.d. PBL). Men som eg har vore inne på i kapittel 4, vil dei ulike gruppene av aktørar ha ulike tolkingar av det same regelverket. Dei kan ha ulike motiv og mål, og vil freiste å fremje si røyndomsoppfatning som grunnlag for lovtolkinga. I enkelte tilfeller vel òg enkelte aktørar å gå utanfor lova. Eg kjem attende til ulovleg bygging seinare i dette kapittelet. Ved å ha oversikt over desse handlingsrammene, kan ein seie litt om den konteksten dei enkelte aktørane handlar ut i frå.

Den statlege diskursen og dei representasjonane den inneheld kjem til uttrykk i ulike saksdokument, lovverk, brev, rundskriv, Stortingsdokument, planar og liknande. Miljøverdepartementet, Fylkesmannen i Hordaland og Hordaland fylkeskommune er døme på grupper som inngår i den statlege diskursen.

Plansjef i Fitjar kommune, Lovise Vestbøstad (intervju), meiner at plan- og bygningslova er eit godt verktøy til å forvalte Fitjarøyane. Men samstundes meiner ho at det er uheldig at Øyane er gjenstand for ulike politiske straumar og stadig nye politiske retningslinjer, særleg i høve til strandsonevern. Vestbøstad meiner samstundes at dei politiske retningslinjene vanskeleggjer handsamingsprosessen i forhold til Fitjar. Særleg meiner ho at forbodet mot byggjing i 100-metersbeltet er for strengt, mellom anna fordi svært få av øyane er 200 meter vide. I forhold til det å oppretthalde kulturlandskapet meiner ho at det er naudsynt at Fitjar kommune legg til rette for å modernisere kaiar og naust, slik at ein får til aktivitet i øyane. Plansjefen meiner at dei sentrale styringsmaktene må verta flinkare til å sjå på lokale forhold når dei tek avgjerder. *"Fitjar er ikkje Oslo"* (Vestbøstad, intervju). Det er eit klart mål frå kommunen si side at det skal vera liv i husa ute i Øyane. Skogbrukssjef/miljøvernrådsgjevar i Fitjar kommune, Ove Gjerde fortel at han opplever at Fylkeskommunen, men særleg Fylkesmannen har ein alt for enkel praksis i forhold til vurderingar som vert gjort i dispensasjonssakene. Han opplever det som eit problem at det ikkje vert gått godt nok inn i enkeltsakene og at Fylkesmannen har tre ulike versjonar av avslagsskriv som dei sender ut utan særleg vurdering.

Ut frå dette kan det tolkast at kommuneadministrasjonen meiner at regionale og nasjonale myndigheiter legg seg på ei for streng line i forhold til byggjing i Øyane. Me kan seie at kommuneadministrasjonen ønskjer seg ein meir funksjonell bruk av 100-metersbeltet enn det dei statlege retningslinjene legg opp til. Og når Vestbøstad seier at *"Fitjar er ikkje Oslo"*, syner ho at kommunen ønskjer eit meir nyansert og funksjonelt regelverk som kan tilpassast dei lokale forholda. På denne måten kam me seie at kommunen sine representasjonar går imot dei statlege representasjonane.

Arbeiderpartipolitikar og leiar for det politiske utvalet for plan- og miljø i Fitjar kommune, Anne Line Innvær, fortalde i intervju om utvalet sine oppgåver i tilknytting dispensasjonssaker: Utvalet er innstilt på at det skal førast ei restriktiv linje i forhold til byggjing i Øyane og at *"totalvern"* er alternativet. Det er eit stort byggepress i Øyane og me

får inn mange vanskelege saker. Utvalet klarar stort sett å verta samde, sjølv om det er mange vanskelege vurderingar. Ofte vert ein i dialog samde med kommuneadministrasjonen og grunneigerar om løysingar som passar. For å prøve å ta av for byggjepresset i Øyane har me mellom anna intensjonar om å regulere Kråko og Koløyholmen til byggjing av fritidshus og hyttenaust. I forhold til regionale og nasjonale myndigheiter, meiner Innvær at det er bra at det fins ein nasjonal instans som tek avgjerdene, og som tek vare på naturen.

”I eit langt tidsperspektiv meiner eg at vår tid nyttar svært mykje av strandsona” (Innvær, intervju).

Ut frå samtalen med Innvær opplevde eg at det politiske utvalet på same måte som kommuneadministrasjonen i utgangspunktet stiller seg positive til byggjing, og at dei er løysingsorienterte. Det kjem fram eit funksjonelt verdisyn i forhold til bruken av strandsona. Samstundes gjev Innvær uttrykk for at utvalet er medvitne dei nasjonale verneverdiane dei er med på å forvalte.

Fylkeskommunen tek utgangspunkt i den gjeldande kommuneplanen når dei handterer dispensasjonssaker i Fitjarøyane. Øyane vert altså ikkje handterte annleis enn andre område i Hordaland. Marit Rødseth i miljøvernavingdelinga hjå Fylkeskommunen seier i intervju at etter at det vart vedteke lokal forvaltning i Fitjarøyane, er det kommuneplanen som legg premissane. Spørsmålet vert då i kva grad kommuneplanen i Fitjar er ”strengare” enn andre kommuneplanar. Slik forholdet er no vert området vurdert på lik linje med andre kystområde i fylket. Fylkeskommunen si oppgåve her er å ivareta dei regionale interessene som i første omgang er nedfelt i fylkesdelplanen. I forhold til ”særlege grunnar” og dispensasjonssaker tek Fylkeskommunen i praksis standpunkt til om søknaden er i konflikt med dei til ei kvar tid gjeldande planane eller ikkje. Eller om dei reduserer verdiane i strandsona. Men planane er i utgangspunktet ei rettesnor. Generelt om kommuneforvaltninga i Fitjar seier Rødseth at Fitjar er ein liten og sårbar kommune i forhold til økonomiske og administrative ressursar.

Fylkesmannen sine oppgåver i dispensasjonssaker i strandsona er å sjå til at verdiane ikkje vert råka, særleg i forhold til miljø, landbruksinteresser, undervisning, friluftsliv og helseperspektiv, som er miljøvernavingdelinga hjå Fylkesmannen sine oppgåver å ivareta (Aasland, intervju). I likskap med Fylkeskommunen er det dei til ei kvar tid gjeldane planane som er utgangspunktet for alle vurderingane som vert gjort. Ingen dispensasjonssaker er i tråd

med planen, og oppgåva til Fylkesmannen er her å koma med tilrådingar. Ein av dei omsyna Fylkesmannen tek er det faktiske forhold at det er naudsynt med noko byggjeverksemd i Øyane for å halde kulturlandskapet i hevd (sjå kapittel 6, side 76). Dette er noko av tanken bak tunutvikling. Aasland seier i intervju at det generelt er for enkelt å få dispensasjon i strandsona, men at Fitjar ikkje peikar seg ut i korkje positiv eller negativ retning i så måte, dersom ein samanliknar med andre kystkommunar. Eva Katrine Thaulle (miljøvernadvlinga) fortel at det har kome seg dei siste åra: *”Det var meir aktivitet frå 1994-2000, enn frå 2000-2006, så me kan seie at det har vorte betre”*.

I forhold til kommuneadministrasjonen i Fitjar sin frustrasjon kring det at dei føler Fylkesmannen ikkje set seg godt nok inn i enkeltsakene, seier Aasland at det ikkje let seg gjere i praksis grunna store saksmengder og strenge nasjonale føringar for strandsona. Likevel forstår han noko av problemet til Fitjar kommune og tiltakshaverane: *”Eg forstår ofte den enkelte sin situasjon og ønskje om å byggja, og ein kan tenke at den saken der kan då ikkje gjera noko, men summen av alle tiltaka gjer seg gjeldande”*.

På bakgrunn av uttalingane hjå Fylkeskommunen og Fylkesmannen, kan det tolkast at dispensasjonspraksisen ikkje er streng nok i Fitjar kommune. Utgangspunktet er at Fitjar kommune burde ha utmerka seg som særskilt restriktive på grunn av dei nasjonale verneverdiane dei forvaltar. Det gjer dei ikkje. Meir om dette i kapittel 6.

5.6 Ulovleg byggjing

Ulovlege tiltak i strandsona er eit vesentleg problem i Fitjarøyane. Dette kjem heilt klart fram både gjennom fleire av dei intervju og feltsamtalane eg har gjort, samt når eg har vore ute på synfaring i felt. Etter plan- og bygningslova er det i første omgang kommunen som står ansvarleg som lokal bygningsstyresmakt, og har plikt til å gripe inn mot brot på PBL, jf. PBL § 10-1.

I fleire saker stiller tiltakshavar seg spørjande til lova, og i mange tilfeller ser me at tiltakshavar regelrett bryt lova vel medviten om kva han/ho gjer. Nokre tiltakshavarar meiner at dei handlar i god tru, slik som denne tiltakshavaren som kommunen har pålagt å fjerne eit kaianlegg (figur 15, side 65): *”Eg er ingen spesielt lovkyndig mann, men eg er klar over at*

bygningar (hus, hytter, naust m.m.) trong byggjeløyve (...) bryggjer på ein hytteeigedom på ei øy, der sjøvegen og båt er einaste tilkomsområde, synes det for meg så sjølvsagt at eg ikkje undersøkte om lova sa noko anna. Eg gjorde som så mange andre eg kjenner - eg laga kai". Dette er ein måte å "forklare seg" på som går igjen i fleire saker. Tiltakshavar orsakar seg med at han/ho handla i beste meining. Dette kan ofte framstå som litt tragikomisk og minnar litt om hovmeisteren i komiserien "hotell i særklasse" frå fjernsynet; "-I know nothing".



Figur 15: Fitjar kommune vedtok i oktober 1996 at dette ulovleg bygde kaianlegget på Avløypet skulle rivast. I mars 2007 eksisterar kaien framleis. Sjå lokalitet nr. 10 på kart side 47. Foto: Kjartan Thoresen.

Ulovleg byggjing er ikkje noko unikt fenomen for Fitjarøyane. Dette ser me over alt i heile samfunnet. Men eg meiner likevel det er viktig å setja fokus på dette. Når eg skulle studere byggjing i strandsona, kunne eg ikkje berre sjå på dei tilfella der lova vart følgd. Det er ikkje gjort noko innsats i å prøve å kartleggje denne aktiviteten, men alle observasjonar og intervju eg har gjort tilseier at dette er eit omfattande problem.

Noko av grunnen til at det er så mykje ulovleg byggjing er heilt klart at det ikkje får store nok konsekvensar dersom byggjeprosjektet vert oppdaga. Om det då nokon gong vert oppdaga. Dette er to svært sentrale problemstillingar. For det første er det ein svært god sjanse for at eit tilbygg på ei hytte, eit lite redskapshus, eller eit kaianlegg aldri vert oppdaga og/eller rapportert. Og for det andre får det nesten ingen konsekvensar for den som gjer seg skuldig i lovbrøt. Tiltakshavar kan få melding om å rive byggverket og i verste fall få ei lita bot. Men i fleire saker der tiltakshavar ikkje har søkt om byggjeløyve i utgangspunktet, får han/ho eit

tilbod frå kommunen om å sende inn byggjesøknad. Deretter havnar saka i den lange kverna og legg hevd på kommunale ressursar. Ofte er tiltakshavarane svært ressurssterke personar som kjører sak mot kommunen dersom dei ikkje får det som dei vil. Dette er noko som stel mykje tid og ressursar. Tiltakshavar har difor ikkje mykje å tape på å ”prøve seg” med eit ulovleg byggjeprojekt.

”Det er dei lovlydige som sender inn byggjesøknadar til oss (kommunen). Dei som set i gong med byggjing utan å søkje, har me ikkje ressursar til å drive kontroll med” (Gjerde, intervju).

Plansjef i Fitjar kommune Lovise Vestøstad fortel i intervju at kommunen ynskjer å kartleggja strandsona i forhold til ulovleg byggjing, men seier at det fins for få ressursar til dette arbeidet. Kommuneøkonomi og mangel på ressursar er eit sentralt problem med tanke på den delen av PBL som går på handheving og kontroll med ulovleg byggjing. *”Me treng meir midlar til å handheva PBL. Me veit at det er mykje ulovleg byggjing, men me har ikkje ressursar til å drive kontroll ute i øyane. Og det er mange som har funne ut at det er enklare å be om tilgjeving enn tillating”* (Vestbøstad, intervju). Ein av dei viktigaste skilnadane på forvaltning etter plan- og bygningslova og forvaltning etter naturvernlova er nettopp dette punktet som går på kontrollverksemd for å ta vare på naturverdiane.

”(...) er det verkeleg naudsynt at bryggjene vert fjerna? Eg tykkjer eg har gjort båtfolk og dermed Fitjar kommune ei teneste med utlegga mine” (Tiltakshavar om vedtak riving av ulovleg oppsett kaianlegg).

Dersom Fitjarøyane hadde vore forvalta etter naturvernlova, enten som landskapsvernområde eller nasjonalpark, ville det ha vore eit kontrollorgan, ikkje minst ved naturoppsyn, som kunne hindra mykje meir av den ulovlege byggjinga i strandsona. Kommunen sjølv vedgår at dei ikkje har ressursar til å drive oppsyn med området. Marit Rødseth (Hordaland Fylkeskommune) fortel i intervju at forholda i Fitjarøyane ikkje skulle fokuserast på når planforum var med og utarbeida den nye kommuneplanen. Grunnen til dette var mellom anna at trongen for å sjå på resten av kommunen var så stor at øyane ikkje vart prioritert. Sett i dette lyset er Fitjar kommune ein liten og ressurs svak kommune, og ansvaret med å forvalte eit så stort og viktig område som Fitjarøyane, med nasjonale verneverdiar, ei svært stor oppgåve.

5.6.1 Lokalitet 11: Ringholmensaka

Ringholmensaka er kanskje den mest kjende ulovlege byggjesaka i Fitjarøyane, og eit skrekkeeksempel på korleis ei enkeltsak ”stel” ressursar som kunne vorte nytta på andre viktige område. Saka vart etterkvart stor og diverse media dekkja følgjetongen om hytta på Ringholmen.

Det heile starta med at ein forretningsmann kjøpte opp Ringholmen, ei lita øy mellom Tranøy og Ålforo, og bygde ei hytte (figur 16) der i 1989. Det vart ikkje søkt om byggjeløyve før byggjestart, og søknaden som kom seinare, vart avslegen. I 1993 tek Fitjar kommune initiativ for å rive hytta fysisk etter at det vart gjort eit rivningsvedtak. Tiltakshavaren går då til namsretten, som stoppar rivinga grunna mistanke om feil sakshandsaming. I 1995 tapar tiltakshavar saka i Sunnhordland heradsrett, men ankar til lagmannsretten.



Figur 16: Dette er staden den så mykje omtala hytta stod (oppe til venstre på biletet). Foto: Kjartan Thoresen.

Våren 1996 går Arbeiderpartiet og Høgre i Fitjar kommune inn for å utsetje saka. Dei ønskjer å forhandle med tiltakshavar om eit forlik. Årsaka vert ikkje offentleggjort (Haugesunds avis, 04.07.1998). Forliket vert drøfta i januar 1997, og framlegget til rådmannen er forlik med tiltakshavar og amnesti for all hyttebyggjing som har skjedd før kommunedelplanen i 1991. Dette framlegget vart nedstemt i kommunestyret. Tiltakshavar gjekk då med anken til lagmannsretten. Dette enda med at tiltakshavar fekk ein frist på fire månadar til å fjerne hytta. Kommunen truga med mulkt på 20.000 kroner dersom dette ikkje skjedde, og i tillegg ei dagmulkt på 1.000 kroner.

Det heile enda med at tiltakshavar fekk hytta fjerna ved hjelp av eit kranskip. I avisskrivinga som følgde seier tiltakshavar at han forlanger likskap for lova og at Fitjar kommune må gjera alvor av å sjå på alle dei andre hyttene som står i same situasjon. *”Eg kjem til å saksøkje Fitjar kommune dersom eg vert den einaste som vert handtert på denne måten”* (Haugesunds Avis, 4.7.1998). Etter dette har Fitjar kommunestyre pålagt administrasjonen om å gjera opp status når det gjeld andre ulovlege bygde hytter i øyane. Dette har det til denne dato ikkje vorte gjort noko med.

5.6.2 Campingvogner

Fitjarøyane er eit svært attraktivt rekreasjonsområde, og det fins mange måtar å nå draumen om å kunne feriere under tak i sjøkanten. Strengere reglar mot byggjing i strandsona gjer at folk leitar etter alternative løysingar. Utplassering av campinvogner i Øyane (figur 17) har etterkvart vorte eit så stort problem at kommunen i samråd med jurist hjå Fylkesmannen har utarbeida eigne prosedyrar for handheving av forskrifter om forbod mot campingvogner i Øyane. Resultatet av desse nye reglane for campingvogner er kort sagt at ein no må søke om å få plassere campingvogner på lik linje som ved andre ”byggjesaker” etter plan- og bygningslova. Når det gjeld fjerning av eksisterande campingvogner, vert det sendt eit skriftleg førehandsvarsel til eigaren av vogna, der vedkommande fekk ein frist på tre veker til å fjerna vogna for eigen rekning. Dersom ikkje fristen vert halden kan politiet etter ei tid verta kopla inn og bøteleggje eigaren.



Figur 17: Dette er døme på campingvogner frå den delen av Fitjarøyane som ligg i Bømlo kommune. Foto: Kjartan Thoresen.

5.6.3 Privatisering i strandsona (lokalitet 12)

Det er eit statleg mål i hindre privatisering i strandsona. Og nettopp dette er kanskje ein av dei viktigaste grunnane til at mange av døma eg syner i dette kapittelet, ikkje er i tråd med nasjonale interesser (figur 18). Friluftsliv er ei stor og viktig interessegruppe i Fitjarøyane. Og allemannsretten er eit svært viktig rettsleg prinsipp i Norge, som er nedfelt i friluftslova. Allemannsretten er retten til fri ferdsel og opphald i utmark, og er sjølve fundamentet for utøving av friluftslivet (Miljøverndepartementet rundskriv T – 6/97) .



Figur 18: På Tranøy er det nokon som vil ha denne ulovleg bygde bryggja heilt for seg sjølv (lokalitet nr 12). Foto: Kjartan Thoresen.

Liberal dispensasjonspraksis etter PBL, saman med ulovleg byggjing fører til at allemannsretten er truga av privatisering mange stadar. På biletet ovanfor ser me eit døme på ulovleg privatisering der tiltakshavar prøver å halde allmennheita vekke frå ein stad der dei har rett til å ferdast og opphalde seg.

I feltarbeidet mitt fann eg òg døme på ulovleg oppsette gjerde, og andre innretningar som må sjåast på som stengsler i strandsona. Dersom ein ser på den totale summen av ulovleg byggjing, liberal dispensasjonspraksis, ulovleg plassering at campingvogner og ”partytelt”, indikerer dette at allemannsretten og friluftslivinteressene ikkje er godt nok ivaretekne i Fitjarøyane. Men det fins òg fleire dømer på at kommunen har sett i verk tiltak for å ta vare på friluftslivinteressene. Det er mellom anna sett av areal til friområde fleire stader. Til dømes på øyane Smedholmen, Tranøy, Teløy og Straumøy, er det laga til flotte friområde for allmennheita i samarbeid med frilutsrådet vest. På Tverdarøy er det gamle skulehuset seld og

vert nytta til ei rekke ulike fritidsføremål. På bakgrunn av dette kan me seie at Fitjar kommune tek visse omsyn til friluftssinteressene, men at det totalt sett ikkje er gjort nok for å ta vare på allemannsretten og hindre privatisering i strandsona.

Kapittel 6 Fitjarøyane 1986-2007

6.1 Lokal forvaltning og planlegging i Fitjarøyane

Korleis har forvaltninga av Fitjarøyane fungert i praksis, i forhold til dei vedtekne planane, og i forhold til dei regionale og nasjonale føringane? Kommunedelplanen som Fitjar kommune utarbeida i 1991 (1989-97 for Øyane) var grunnlaget for at kommunen fekk forvalte areala lokalt etter plan- og bygningslova. Dette vart godkjend som eit alternativ til eit statleg vern/forvaltning etter naturvernlova. Denne planen bar tydeleg preg av å vera nettopp det som var intensjonen; *”Ein strategi for å behalde lokalt medeigarskap i beslutningane”*, som ordføraren den gongen, Ingebrigt Sørfonn har uttala (Haarstad og Lundberg, 2006). Det vart lagt stor vekt på at det var verneforslaget i NOU 1986: 13 som var utgangspunktet for planen. Og det vert poengtert at Fitjar no må forhalde seg til dei nasjonale føringane og dei må tilpasse politikken sin etter dei interessene som landsplanen fremmar.

”Planen legger seg dermed på en passiv linje ved å fremstille restriksjonene som resultat av nasjonal autoritet og interesser, uten å framheve eventuelle interesser kommunen og lokale grunneiere kunne ha av vern og aktiv skjøtsel” (Haarstad og Lundberg, 2006.)

Planen inneheld mange gode intensjonar og målsetjingar om Øyane. Det vert mellom anna teke initiativ til å utarbeide ein plan for å ta vare på kulturverdiane i Øyane. Bygningssmiljø og kulturlandskap vart peika på som særleg viktig. I tillegg kom det framlegg om at kommunen i samarbeid med Fylkesmannen skulle utarbeide ein plan for marine område, ulike landskapsområde, havstrandvegetasjon og sjøfugl. Intensjonane og målsettingane får stor plass, men planen er ikkje særleg løysingsorientert. Planen reiser såleis ei rekkje spørsmål, men få svar kring korleis ting skal gjerast i praksis. Noko av grunnen til at planen vart godkjent som alternativ til vern etter naturvernlova er truleg at kommunen gjev eit løfte om å føra ein restriktiv dispensasjonspraksis i Øyane.

Dei same intensjonane frå kommunedelplanen om ein handlingsplan for naturvern, landskapsvern og kulturvern vart i 1999 tekne med i kommuneplanen for 1998-2009, framleis meir eller mindre utan praktiske løysingar på korleis ting kan gjerast. Hovudmålet i kommuneplanen for 1998-2009 er formulert på denne måten: *”Fitjar kommune skal vera ein føregangskommune når det gjeld å ta vare på og bruka naturgjevne ressursar og historisk-kulturelle verdiar og visa positiv haldning overfor den einskilde innbyggjar og næringsliv”*. Det står ingenting om at kommunen har ansvaret for å forvalte viktige naturområde med nasjonal verneverdi i målformuleringa. Det som derimot er annleis i denne planen i forhold til den førre, er at den legg vekt på og uttalar ein stoltheit over mellom anna naturverdiane i kommunen: *”Fitjar kommune er rik på naturressursar, historie, kystkultur, kulturminne og kulturlandskap, noko som bør nyttast til det beste for innbyggjarane. Ved å leggja vekt på fellesgodset i kommunen kan vi skapa ein kommuneidentitet og ei fellesskapskjensle mellom innbyggjarane, som går på tvers av alder og individuelle interesser.”* I den første planen vart det først og fremst fokusert på dei negative konsekvensane som vernet ville føre med seg. Vernet var noko som ein måtte forhalde seg til. No vert kulturminne og kulturlandskap sett på noko som kan nyttast til noko positivt for innbyggjarane.

6.1.1 Ulike interesser og nivå i forvaltninga

Det var i første omgang nasjonale myndigheiter som på bakgrunn av naturvitskaplege vurderingar, med omtanke for natur, miljø og friluftsliv fremma vern av Fitjarøyane. Styresmaktene la opp til eit samspel med dei lokale grunneigerane. Men likevel vart det ei sterk interessekonflikt. Grunneigerane ser ofte vernet som ein trussel mot retten deira til å utnytte området sitt, til dømes til næringsveg eller fritidsføremål. Dette kjem tydeleg fram av til dømes høyringsfråsegner til kommuneplanen. Fitjar kommune har gjennom kommuneplanen poengtert at dei skal føre ein restriktiv politikk i forhold til byggjing i strandsona, samtidig som dei òg har som hovudmålsetjing å vera tenesteytar for innbyggjarane i kommunen. I forhold til forvaltning og vern av Øyane får kommunen med andre ord ei slags dobbeltrolle. Dei skal freiste å ta vare på både innbyggjarane sine interesser og dei nasjonale verneinteressene.

”Disse motsetningene er til stor grad strukturelle, det vil si at de er produsert av de ulike aktørenes posisjoner, og interessene og ansvarsområdene innen disse posisjonene” (Haarstad og Lundberg, 2006).

Når ein på slutten av 1980-talet freista å forvalte nasjonale verneverdiar i Fitjarøyane etter ein kommuneplan, freista ein å stetta dei lokale interessene og trongen til å ha lokal medeigarskap i forvaltninga. Samstundes lova kommunen at dei skulle ta vare på dei nasjonale verneverdiane betre enn det ein ville klare etter naturvernlova. Ein kan seie at kommuneplanen var ein måte å finne ei forvaltningsløyising som hadde til føremål å fremja både lokale og nasjonale interesser.

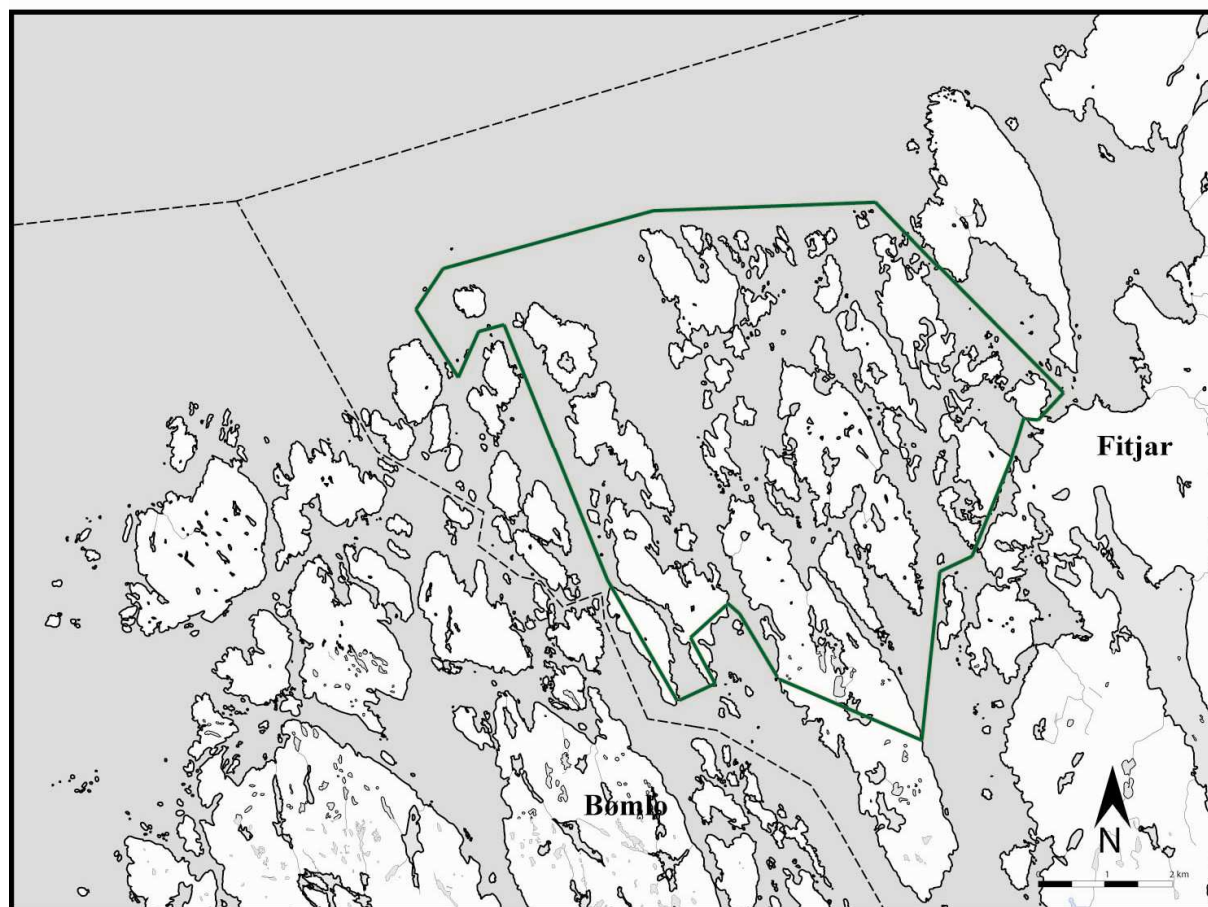
Dersom me tek utgangspunkt i kapittel 5 og den kommunale dispensasjonspraksisen i 100-metersbeltet, ser me at det ikkje har vore ført ein så streng dispensasjonspraksis som det eventuelt hadde vore dersom området var verna etter naturvernlova. Me finn òg døme på at regionale myndigheiter saman med kommunen har teke initiativ til å halde i hevd og til ei viss grad modernisere bygningsmassen i Øyane (sjå tunutvikling kapittel 5, side 53). I forhold til lovnadane om restriktiv dispensasjonspraksis i Øyane, kan ein ikkje seie at kommunen har halde lovnadane ovanfor nasjonale myndigheiter. Det er lite som tydar på at Øyane har vorte handsama strengare enn andre LNF-område med tanke på dispensasjonar i 100-metersbeltet. Med utgangspunkt i dette meiner eg at kommunen har teke større omsyn til lokale interesser enn til dei nasjonale interessene i den praktiserte forvaltninga.

Det er ikkje mogleg å vurdere den lokale forvaltninga utan å sjå på dei økonomiske og administrative ressursane ein har rådd over lokalt til dette føremålet. Norsk kommuneøkonomi generelt skal eg ikkje ta stilling til her. Men det er naturleg å spørje om det frå lokalt, regionalt og nasjonalt hald i denne saka (og andre saker) er teke omsyn til dei økonomiske og administrative sidene ved å ta vare på eit område som Fitjarøyane. Rett nok kan ein seie at Fitjarøyane har havna mellom to stolar i norsk vernesamanheng i og med at plan- og bygningslova ikkje har i seg dei same støtteordningane med til dømes oppsyn og økonomi, som naturvernlova (sjølv om røynsle syner at mange verna område ikkje vert fulgt opp). Men dette måtte ein teke høgd for når ein i vedtok å forvalte etter PBL. Ein kan heller ikkje med visse seie at dei økonomiske og administrative ressursane hadde vore på plass dersom området hadde vore verna etter naturvernlova. Lundberg (1996) peikar på at det i det norske naturvernet vert brukt for lite pengar på forvaltninga av oppretta naturvernområde. ” (...) *the general idea seems to be first to protect, and then to manage. Then, in 10-15 (or 20) years, financial priority will be given to the practical management of the protected areas*” (Lundberg, 1996).

I forhold til vern av kulturlandskapet i Fitjarøyane kan ein på bakgrunn av dette spørje om eit tradisjonelt vern etter naturvernlova hadde vore den idèelle løysinga. Utan omsyn til om ein kallar det nasjonalpark, landskapsvernområde eller LNF-område, meiner eg at dersom føremålet er å ta vare på kulturlandskapet, er det naudsynt å på ein eller annan måte setja av pengar til dette. Midlar til informasjon (kompetanseheving) og skjøtsel av landskapet vil uavhengig av kva for forvaltningsregime som rår, vera naudsynt. Eit kulturlandskap kan ikkje berre vernast, det må òg forvaltast. Og dette krev ressursar.

6.1.2 Kjerneområdet

I kommuneplanen (1998 – 2009) er det definert eit "kjerneområde" i dei sentrale delane av øyane (figur 19). Dette kjerneområdet hadde som intensjon å dekke alle dei ulike naturtypene i øyane, alt i frå dei eksponerte områda i vest, til dei meir skjermte områda innaskjærs, og begge sider av Nyleia, heiter det i kommuneplanen.



Figur 19: Kart over kjerneområdet i Fitjarøyane. Kartgrunnlag av Kjell Helge Sjøstrøm.

Dette området vart først og fremst nytta for å lage reglar for næringsutvikling i sjø (havbruk), men kommunen valde sjølv å leggje like store restriksjonar på landarealet. Området er definert i kommuneplanen. Ved Engesund er det nokre lokalitetar for akvakultur. Utanom desse skal det ikkje setjast av område for akvakultur innanfor kjerneområdet. Skjeldyrking i botnkulturar, utan bruk av fysisk utstyr, skal kunna vurderast, heiter det. Dette var premissane for korleis ein skulle handtere "kjerneområdet".

I forhold til det opprinnelege verneframlegget er kjerneområdet vesentleg mindre. Viktige øyar som til dømes Hanøy, Tverdarøy og Eidøya kjem ikkje med. Slik eg ser det er det ikkje uproblematisk at området som i realiteten skal handterast særleg restriktivt er såpass mykje redusert i forhold til det som var framlegget i 1986. I tillegg viser det seg at det ikkje har vore ført særleg restriktiv forvaltning av området i praksis. Mellom anna er det laga reguleringsplanar for fritidsbustadar på Hatlevik, Avløypet, Ivarsøy, Gassatåo og Skatholmen. På Tranøy er det eit relativt stort området som er sett av til naust. Dersom området hadde vorte forvalta etter naturvernlova, hadde ikkje desse reguleringsplanane kome.

6.1.3 Ny kommunegrense og heilskapeleg forvaltning

I 1995 vart øyane Gisøy, Vikøy og Ulversøy (figur 1, side 5) ein del av Bømlo kommune etter at kommunegrensene vart endra. Hovudgrunnen til dette var at øyane no hadde fått brutilknytting til Bømlo. Haarstad og Lundberg (2006) peikar på at denne kommunedelinga gjer det enda vanskelegare å utforme ein heilskapeleg politikk for Øyane.

"Siden Fitjarøyane forvaltes med hjemmel i plan- og bygningsloven er det heller ingen regional instans eller avdeling som har det helhetlige ansvaret eller oversikten over utfordringer og muligheter for området" (Haarstad og Lundberg, 2006).

I intervju med plansjef i Fitjar kommune, Lovise Vestøstad, spurte eg om ho såg på det som eit problem for den heilskapelege forvaltninga av øyane at delar av Øyane ligg under Bømlo kommune. På dette svara ho at sidan kjerneområdet utelukkande låg i Fitjar kommune, var ikkje dette noko problem. Skogbrukssjef/miljøvernrådsgjevar i Fitjar kommune, Ove Gjerde, svarar noko anneleis: *"Me må berre forhalda oss til det, og prøva å samkøyra forvaltninga"*. På bakgrunn av dette er det mykje som tydar på at det ikkje vert fokusert nok på heilskapeleg forvaltning av øyane mellom kommunane. Her har kommunane ei utfordring. Og det er vel

ikkje slik at det berre er kjerneområdet som skal sjåast i ein heilskapeleg forvaltningssamanheng?

6.1.4 Forvaltning av lyngheilandskapet

I denne masteroppgåva er det ikkje relevant å gå inn på lynghei som økosystem og ressurs. Dette er forhold som også i stor grad påverkar lyngheilandskapet. Men for meg er det meir føremålstenleg å sjå på dei faktorane som er knytt til bruken og forvaltninga av området. Faktorar som påverkar, held i hevd eller truar lyngheilandskapet i Fitjarøyane (figur 20). Eg støttar meg til Lundberg (1986) når eg definerar kystlynghei: *”Lyngheiane er det trelause landskapet som dominerar i låglandet langs kysten frå Rogaland til Midt-Norge. Dei er samansette av ein mosaikk av lyngdominerte område, myr, beitemark, vatn og nakne bergknausar. Alle desse natur-elementa inngår i det me kallar lynghei-landskapet”*.



Figur 20: Kystlynghei i Fitjarøyane. Foto henta frå Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor sine nettsider.

Lyngheiane har vore brukte som beiteareal for buskap så lenge me kjenner til. Funn av trestokkar i myrane langs vestlandskysten viser at den ytre kyststripa på Vestlandet var skogkledd for om lag to tusen år sidan. Før trudde ein at avskoginga skuldast ei klimaforverring i Jarnalderen, men vegetasjonshistoriske undersøkingar syner oss at det er ein klar samanheng mellom avskoginga og busettinga og etableringa av nye gardsbruk (Lundberg, 1986). Ved å hogge skogen, kunne ein utnytte ressursane i landskapet på ein betre

måte. Lyngen er vintergrøn og gjev fôr heile året. Beiting og brenning er altså viktige faktorar for å halde lyngheilandskapet i hevd. Og dette viser oss at lyngheiane er eit resultat av både naturgjevne tilhøve og menneskeleg aktivitet. Lyngheilandskapet er med andre ord eit kulturlandskap. I forhold til vern av eit kulturlandskap kan ein ikkje tenke på vern i den tradisjonelle forma som i stor grad har vore oppteken av vern "urørt" natur.

"I lyngheilandskapet er natur- og kulturvernet uløyselig knytta til einannan" (Lundberg, 1986).

Kunnskap som dette er heilt avgjerande når ein skal verne eit kulturlandskap. Ein må vera klar over kva for prosessar som påverkar landskapet og kva tiltak som må gjerast for å oppretthalde verneverdiane. Eit tradisjonelt fredingstiltak, der det vert lagt restriksjonar på all menneskeleg aktivitet vil verke mot sitt føremål i denne typen vern. Aktiv skjøtsel er naudsynt (noko naturvernlova gjev høve til).

Lundberg skreiv i rapporten frå 1986 at det hasta med vern av lyngheilandskapet. Grunnen til dette var at aktiviteten med sauehald og lyngbrenning avtok, og ein såg klare teikn på attgroing med ungsog i kulturlandskapet. Korleis står det til med dei gamle tradisjonane med sauehald og lyngbrenning i Fitjarøyane i dag?

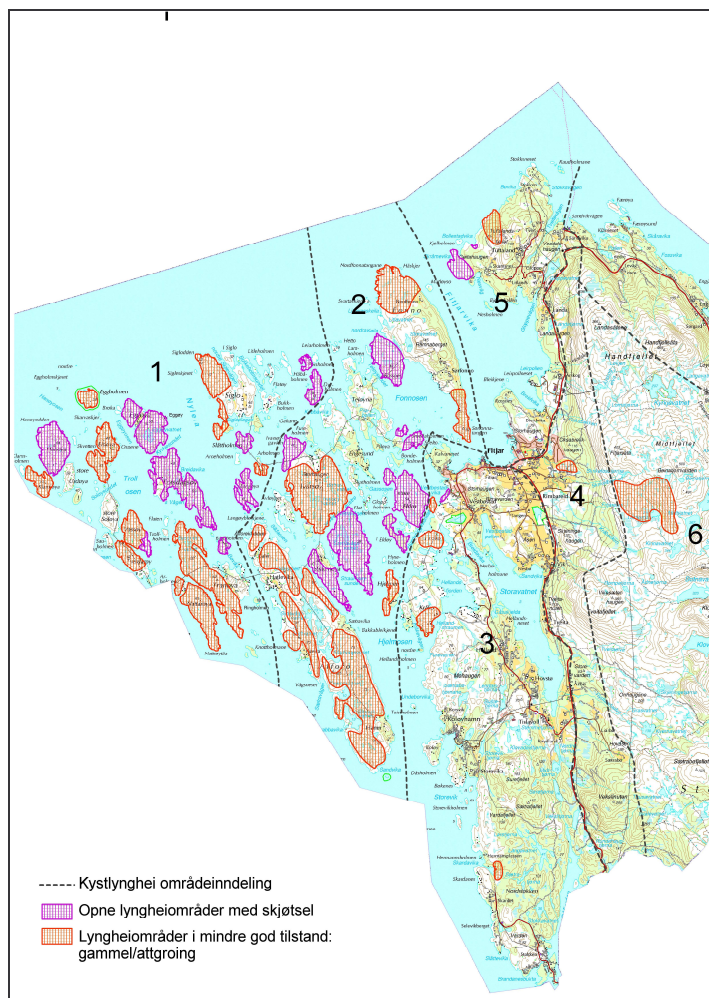
"Opprettholdelse og utvikling av et kulturlandskap krever aktiv skjøtsel, og lokal forvaltning etter plan- og bygningsloven kan i seg selv aldri utgjøre en sikkerhet for at et kulturlandskap blir tatt vare på" (Haarstad og Lundberg, 2006).

På figuren nedanfor (figur 21) ser me Åse Nøttveit sine registreringar av lynghei i Fitjar kommune. Dette er eit kommunalt tiltak som er eit ledd i arbeidet med å utarbeide ein beitebruksplan og å ta vare på lyngheilandskapet. I tillegg til kartlegginga er det laga ei oversikt over dei ulike områda med ei skildring av korleis skjøtselen fungerer i praksis på dei ulike øyane.

"Arbeidet med registreringen viser at det meste av lyngheilandskapet er i dårlig forfatning, men at det finnes spredte skjøtselstiltak med til dels gode resultater" (Haarstad og Lundberg, 2006).

Plansjef i Fitjar kommune, Lovise Vestbøstad, fortel i intervju at ein lenge sleit med å få til eit engasjement og forståing kring skjøtsel og pleie av kulturlandskapet, men at det no verkar som at engasjementet er aukande. Brannvesenet og bøndene har mellom anna vorte samde om lyngbrenning. I tillegg verkar det som om det er ei aukande interesse for sauehald. Vestbøstad fortel at det i forhold til dette er eit klart mål frå kommunen si side at det skal vera liv i alle dei gamle husa og tunmiljøa i Øyane.

Dette er ei av dei viktigaste årsakene til at Fitjar satsar på tunutvikling (sjå side, 53). Og på spørsmål om det hadde sett annleis ut i Fitjarøyane i dag, dersom Øyane hadde vorte verna etter naturvernlova, svarar Vestbøstad (intervju): *”Eg er redd for at situasjonen hadde vore verre. Landskapet må pleiast og ivaretakast. Erfaringar tilseier at bøndene ikkje kan leva med eit for rigid regelverk som gjer at dei nærast vert leiglendingar på eiga jord”*.



Figur 21: Tilstanden på kystlynghei i Fitjarøyane (etter Nøttveit 2006).

I innleiinga, og i kapittel 3 nemner eg Michael Jones (1984) og korleis han definerar endringa som har skjedd i kystlandskapet i dei seinare åra. Utviklinga frå fråflyttingslandskap til eit rekreasjonslandskap er svært synleg i Fitjarøyane. Det er kunnskap som dette, om korleis landskapet endrar seg med endra bruksform, forvaltarane treng når dei skal finne strategiar for å ta vare på til dømes lyngheilandskapet. ”Spesielle miljøtiltak i landbruket” (SMIL) og Regionalt Miljøprogram er tilskotsordningar som mellom anna skal stimulere landbruket til å oppretthalde den tradisjonelle drifta. Det er kommunane som gjer vedtak om tilskot eller avslag, og kvar kommune har òg sine lokale prioriteringar og føresegner om kva pengane skal nyttast til. I Fitjar kommune er skjøtsel av lyngheilandskapet ein av dei områda som vert prioritert når ein fordelar SMIL- midlane. Men desse prioriteringane vert sidestilt med Stord kommune sine prioriteringar i og med at Fitjar og Stord har felles landbrukskontor. Stord har ikkje område som er av nasjonal verneverdi. Men det fins òg dømer på at Fitjarøyane vert prioritert: I januar 2007 løyvde landbruksdirektøren kr 100.000,- til eit forprosjekt som heiter ”Næringsutvikling på Fitjarøyane”. Landbruksavdelinga hjå Fylkesmannen vil på denne måten bidra med bygdeutviklingsmidlar (BU-midlar), samt fagkompetanse i forprosjektet. Det var Fitjar kommune ved Fitjar og Stord landbrukskontor som søkte om desse BU-midlane for å få i gong prosjektet. *”Føremålet med dette arbeidet er å finne ut i lag med organisasjonar, grunneigerar og offentleg forvaltning korleis ein kan få til næringsutvikling slik at området sin status vert sikra. Det er og viktig å få fram korleis ein kan vedlikehalde kapitalen som ligg i landskap og bygningar på Fitjarøyane på ein bærekraftig måte”* (www.fmho.no). Det er mykje som tydar på at at det no er ei positiv utvikling i Øyane med tanke på skjøtsel, pleie av kulturlandskap og bygningsmiljø. Det er særleg positivt at kommunen tek initiativ til å samarbeide med regionale myndigheiter om kompetanseheving.

6.1.5 Forvaltning av Kulturminne

I 1988 vart det i regi av fylkeskonservatoren i Hordaland utarbeida ein rapport som heitte *”Kulturminne på Fitjarøyane”*. Dette arbeidet var ein del av den landsomfattande SEFRAK-registreringa. SEFRAK står for ”sekreteriatet for registrering av faste kulturminner i Norge” og vert administrert gjennom Miljøverndepartementet. I følgje rapporten var Fitjar kommune mellom dei fyrste kommunane i Hordaland som vart registrerte. Dette gjer at me har ei god oversikt over kulturminne i kommunen, når det gjeld kulturminne som er eldre enn 1900. Når rapporten vart laga, var det aktuelt også å få til ei evaluering av materialet med utgreiing av den lokale byggeskikken, men dette er enno ikkje gjort. Kommunen har ikkje sett seg i stand

til å yta tilskot til ei bearbeiding av materialet, heiter det i rapporten. Hovudmålsettinga med denne rapporten var å få fram eit oversyn over kva som fans av kulturminner, samt kor dei fans. Det vart òg gjort ei vurdering av verneverdi: A- Særs høg verneverdi, B- Høg verneverdi og C- Mindre verneverdi. Dei kulturminna som vart grupperte under vernekategori A (tabell 3), vert sett på som fredingsklasse. Det vil seie at dei er av ein slik kvalitet at det kan verta aktuelt å reisa fredingssak. Kulturminne grupperte under B har så høg verneverdi at dei bør sikrast ved særskildt tiltak. I dei fleste tilfelle vil ei spesialregulering etter PBL vera mest aktuelt. Gruppe C er kulturminne som vert vurderte som mindre verneverdige, der spørsmål om vern må vurderast i kvart enkelt høve. Her er det snakk om enkelthus, og ikkje heile miljø.



Figur 22: Slåtterøy fyr er mellom dei kulturminna som vert vurdert etter vernekategori A. Foto: Kjartan Thoresen.

Tabell 3: Kulturminne i vernekategori A i Fitjar kommune (og Bømlo etter kommunedelinga).

Kulturminne	Byggeår	Verna
Slåtterøy Fyr (Bømlo)	1858	Fyrtårn og bygningsmiljø rundt
Garden Hanøy	1836	Heile gardsanlegget
Gisøy handelshus (Bømlo)	1760	Heile handelsmiljøet med naust
Garden Torsdagsøy	1845	Heile gardsmiljøet
Engesund Gjestegiveri	1830	Gjestegiveri og sjøhus
Garden Aga (Bømlo)	1870	Bustdhus og stabbur

”Omgrepet kulturminne dekkjer alle materielle spor uavhengig av alder eller verneverdi. Ein skiller likevel mellom kulturminne frå nyare tid, som er kulturminne yngre enn 1536 og fornminne, som gjeld eldre minne” (Bolstad, 1988).

Universitetet i Bergen ved Historisk museum kom med ei uttaling i samband med NOU 1986: 13 (Ny landsplan for nasjonalparker), der dei seier dette om fornminne i Fitjarøyane: *”For tiden kjennes det på Fitjarøyane 37 faste fornminner fra førhistorisk tid. Steinalderboplasser dominerer, og de synes være spredt i tid fra ca. 9000 år før nåtid til overgangen mot bronsealderen. Ellers kjennes en del gravrøyser og noen hellere med kulturlag. Fornminnene for Fitjarøyane er typiske for denne delen av vestlandskysten. De har betydelig informasjonsverdi, mens opplevelsesverdien, muligens med unntak av gravrøysene, er mindre, da det i stor utstrekning dreier seg om fornminner som ikke er synlige på overflaten” (Fitjar kommune, høringsfråsegner til NOU 1986: 13).*

Alle fornminner er automatisk freda etter lov om kulturminne av 1978. Kulturminne frå nyare tid har ikkje noko formelt vern, men kan fredast etter kulturminnelova dersom verneverdien vert vurdert som stor. Plan- og bygningslova gjev dessutan rom for regulering til spesialområde for vern.

6.1.6 Kulturlandskapsprisen 2006

Dei kulturminna som er av vernekategori A er alle i god stand også i dag. Dette er det stort sett privatpersonar som skal ha æra for. Mange legg ned stor dugnadsinnsats og ressursar for å ta vare på dei gamle bygga og landskapet rundt. To av dei som verkeleg har utmerka seg som eineståande når det gjel å ta vare på gamle kulturminner og kulturlandskapet er John Harald Sortland og John-Inge Vik. Dei fekk Kulturlandskapsprisen for 2006. Det er Fylkesmannen og landbruksdirektøren som kvart år deler ut denne prisen.

Dette fekk mykje mediedekning og var med på å auka fokus og forståing for kulturminne og kulturlandskap i Fitjarøyane. Her er grunngevinga for at desse to fekk prisen for 2006 (Miljøstatus på Stord/Fitjar sine nettsider): *”Han (John Harald Sortland) vidarefører den tradisjonelle drifta med jamleg vedlikehald av bygningar og skjøtsel som slått, og beiting i inn- og utmark. John Harald formidlar på ein entusiastisk og personleg måte verdien av å ta vare på tradisjonane kring det "nøysame livet". John-Inge Vik tek med seg gammal kunnskap*

og tradisjon om bruk av kystlyngheia og viser at den kan tilpassast ei moderne driftsform og gje eit næringsgrunnlag. Med etablering av villsaudrift og sviing av lyngbeita, har han gjort ein stor innsats for å snu utviklinga med attgroing av lyngheia.” Dette skal bidra til å setje fokus på dei verdiane og kvalitetane som kulturlandskapet og arbeidsinnsatsen bak dette representerar.



Figur 23: Gardsbruket på Hanøy. John Harald Sortland og familien har gjort ein fantastisk innsats for å ta vare på heilskapen av bygningar og kulturlandskap på Hanøy. Foto: Kjartan Thoresen.

Me ser at skjøtselstiltaka i stor grad er eit resultat av individuelle initiativ. I kapittel 3 nemner eg Wilson & Bryant (1997) som tek opp trongen for å ta med fleire aspekt og ikkje statlege aktørar når ein studerer miljøforvaltning. Slike individuelle initiativ frå mellom anna bønder syner oss at dette er relevant. Det er ikkje berre dei offentlege kreftene som er med og forvaltar landskapet. Kulturlandskapsprisen, SMIL-midlar og BU-midlar er døme på offentlege ordningar som er med på å stimulere til tradisjonell bruk av landskapet. Men er dette nok?

6.2 Vil ta av for byggjepresset i Øyane

Innanfor det definerte kjerneområdet er det laga fem reguleringsplanar for fritidsbustadar. Dette gjeld Hatlevik, Avløypet, Ivarsøy, Gassatåo og Skatholmen. På Tranøy er det eit relativt stort området som er sett av til naustbyggjing. Dersom Øyane hadde vorte forvalta etter

naturvernlova, hadde ikkje desse reguleringsplanane kome. Det har altså vorte meir byggjing enn det hadde vore dersom området var verna.

”Kråko sjøhytteområde” ligg like søraust for Fitjarøyane. Her er det laga reguleringsplan med tanke på storstilt hyttebyggjing. Saman med Koløyholmen er litt av tanken med desse reguleringsplanane at dei skal ta av for noko av byggjepresset i Øyane (Vestbøstad, intervju). Det er eit stort press på hyttebyggjing i kommunen, noko ein ser att i innspela som kom inn til den gjeldande kommuneplanen.

Som ein liten digresjon vil eg nemna at eg finn det påfallande at dei private interessene som legg alle desse tomtane på Kråko ut for sal, er flinkare til å markedsføra naturverdiane i Øyane på sine nettsider enn det Fitjar kommune er i sin kommuneplan. Her kan me mellom anna lesa: *”Havørna siglar lydlaust over knausar og skjer (...) ut mot dei vidgjetne Fitjarøyane”*.

6.3 Havbruksnæringa

I følge kommuneplanen for Fitjar 1998-2009, under ”arealbruk i sjøområdet”, skal det vera sett av i alt 17 område for oppdrett, fordelt på sju konsesjonar. Men fleire av desse områda ligg nærare einannan enn det retningslinjene om innbyrdes avstandar med tanke på smittefare tilseier, slik at ikkje alle lokalitetane kan nyttast samstundes. I tillegg har Bømlo kommune ni områder for akvakultur ved øyane Gisøy, Selsøy, Vikøy og Risøy.

Det har ikkje lukkast meg i finne det totale produksjonsvolumet for laks og aure i Øyane, men det er klart at volumet er relativt stort i forhold til det totale arealet. Gode straumtilhøve samstundes som det ligg innaskjers og såleis i ly for dei verste havbrenningane, gjer at havbruksnæringa har særleg gode føresetnadar her. Men i følge den gjeldande kommuneplanen for Fitjar, har kommunen i samråd med fiskerisjefen i Hordaland og Fylkesmannen kome til at ein no har kome til eit metningspunkt når det gjeld nye akvakulturlokalitetar og konsesjonar i Øyane.

Noko av grunnen til at det ikkje vert lagt meir konsesjonar til Øyane er mellom anna avgrensingar i det totale produksjonsvolumet av oppdrettsfisk i Hordaland. I tillegg er det restriksjonar på havbruk innanfor kjerneområdet.



Figur 24: Engesund fiskeoppdrett. Foto: Kjartan Thoresen.

Det kjem òg fram av den gjeldande kommuneplanen at det har vore konflikt mellom fylkesinstansane i forhold til bruk av sjøareal til fiskeri/akvakultur og verneinteressene. *”Planføresegnene er no utforma i tråd med det kompromiss som er oppnådd”* (Kommuneplan Fitjar, 1998-2009). Næringsinteressene innanfor havbruk og akvakultur var mellom dei som kjempa hardest mot verneforslaget i NOU 1986: 13.

Kapittel 7 Oppsummering

Når det i 1986 kom på dagsordenen å verna Fitjarøyane, argumenterte ein lokalt for at dei verdiane som vart sett på som verneverdige var eit resultat av den lokale innsatsen gjennom uminnelege tider. På bakgrunn av dette argumenterte dei òg for at ein ville vera betre i stand til å ta vare på dei same verdiane lokalt enn dei sentrale myndigheitane. Lokale grunneigerar og andre var redde for at eit eventuelt vern ville gripe inn i og leggje restriksjonar på deira bruk av areala. Dette førte mellom anna til at politikarar og grunneigerar arbeida for å halde på den lokale styringa av området. Noko av dette arbeidet enda opp i ein kommunedelplan for Øyane. Fitjar kommune fekk i 1992 (St.meld. nr. 62, 1991-92) godkjent *Kommunedelplan 1989-1997 for Øyane* som eit alternativ til vern etter naturvernlova. Fitjarøyane har etter dette vorte forvalta med heimel i plan- og bygningslova.

I kommunedelplanen frå 1991 var målsetjinga å utarbeide ein samla plan som for å ta vare på kulturverdiane i Øyane. Bygningssmiljø og kulturlandskap vart peika på som særleg viktig. I tillegg kom det framlegg om at kommunen i samarbeid med Fylkesmannen skulle utarbeide ein plan som skulle omfatte marine område, ulike landskapsområde, område for havstrandvegetasjon og sjøfuglvern. Dette har det ikkje vore teke initiativ til i praksis. I tillegg var eit av dei viktigaste argumenta for lokal forvaltning at ein ville kunne ta vare på verdiane betre lokalt enn med sentral styring. Dette var optimistiske mål. Kommuneplanar skal vera forpliktande og setja rammene for kommunale vedtak og praksis. Og dersom ein ser på kommuneplanen frå 1991, ser ein at det var formulert mange gode mål og visjonar, men at det ikkje vart gjort særleg greie for korleis dette skulle følgjast opp i praksis. Noko av grunnen til at planen vart godkjent som alternativ til vern etter naturvernlova er truleg at kommunen gav eit løfte om å føra ein restriktiv dispensasjonspraksis i Øyane.

Det er uheldig at fleire av øyane vert lagt ut for sal og at ressurssterke personar ofte går til sak mot styresmaktene for å få dispensasjon frå det generelle byggjeforbodet i strandsona. Mange

av eigedommane i Øyane har svært stor økonomisk verdi, og ei avgjerd i ei dispensasjonssak kan få store økonomiske konsekvensar for tiltakshavar. Ja, eller nei kan i mange saker avgjere millionsummar for utbyggjar. Og Fitjar kommune sin dispensasjonspraksis har vist seg å ikkje vera så restriktiv som den kanskje skulle ha vore. Med tanke på dei nasjonale verdiane i området, burde Fitjar kommune ha skilt seg ut som særleg restriktive i forhold til dispensasjonar. Det gjer dei ikkje. Dette er døme på problemstillingar som ikkje hadde vore like aktuelle dersom området var verna etter naturvernlova.

Men sjølv om for mykje byggjing kan vera negativt, er det heilt naudsynt å ha ein del aktivitet i Øyane. Det fins fleire dømer på at dispensasjonssaker har vore naudsynt for å oppretthalde bruken av landskapet og halde kulturlandskapet i hevd. Reglane for tunutvikling skal hjelpe til med å ta vare på den tradisjonelle byggjestilen på bygningsmiljøa i Øyane. Desse reglane opnar òg for at ein kan endre bruksforma for ein del av bygningane. Føremålet med desse reglane er gode, men det fins dømer på at desse reglane i praksis ikkje alltid har vorte praktisert heilt i tråd med sine eigne intensjonar. Men mange av bygningsmiljøa i Øyane er i svært god stand og følgjer den tradisjonelle byggjestilen. Mange viktige kulturminner vert tekne vare på av privatpersonar. Og alle dei kulturminna som vert kategorisert i verneklasse A i Fitjarøyane, er alle i god stand. Me ser at mange av desse bygningsmiljøa først og fremst er resultat av individuelle initiativ. Det at det er naudsynt med noko byggjing i Øyane gjer ikkje dispensasjonshandsaminga enklare. Og på dette punktet er det ikkje sikkert at naturvernlova hadde vore føremålstenleg for å ta vare på kulturlandskapet.

Eg har tolka det slik at kommuneadministrasjonen meiner at regionale og nasjonale myndigheitar legg seg på ei for streng line i forhold til byggjing i Øyane. Lokalt ønskjer ein seg ein meir funksjonell bruk av 100-metersbeltet enn det dei statlege retningslinjene legg opp til. Det fins fleire dømer på at dei kommunale representasjonane går imot dei statlege representasjonane, særleg i forhold til at kommunen ønskjer seg eit meir nyansert og funksjonelt regelverk som kan tilpassast dei lokale forholda. Også politikarane kan seiast å ha eit litt meir funksjonelt verdisyn i forhold til byggjing i 100-metersbeltet sett i lys av den praksisen staten legg opp til.

Ulovleg byggjing i strandsona er eit vesentleg problem i Fitjarøyane. Det er uheldig at eit område med nasjonal verneverdi ikkje har ei eller anna form for kontroll eller oppsyn som hindrar dette. Dersom Øyane hadde vore verna etter naturvernlova, ville det i alle høve vore ei

viss kontrollverksemd. Kommunen har ikkje ressursar til å drive kontrollverksemd. Dette har det ikkje vore teke nok høgd for då kommunen tok på seg ansvaret for området.

Friluftsliv er ei interessegruppe som har vakse i Fitjarøyane dei seinare åra. Og kommunen har gjort fleire tiltak for å ivareta desse interessene, mellom anna ved at fleire område er sett av som friområde. Men det fins òg dømer på at det har skjedd ei auka privatisering i strandsona dei seinare åra, og at allemannsretten er truga. Det er gjort lite for å hindre privatisering av strandsona.

Havbruksnæringa i Fitjarøyane var ein av dei interessegruppene som kjempa hardest mot verneforslaget i NOU 1986: 13. Og dette er ei stor og viktig gruppe som er godt synleg både politisk og visuelt i Øyane. Dei seinare åra har det ikkje vore dei store interessekonfliktane på lokalnivået i forhold til denne næringa. Noko av grunnen til dette er at det totale konsesjonsvolumet på akvakulturlokalitetar no ligg på eit metningspunkt regionalt. Og Fitjar kommune har i samråd med regionale myndigheitar sett ein mellombels stopp for nye lokalitetar i den gjeldane kommuneplanen.

Lynghelandskapet var den viktigaste enkeltfaktoren som tala for vern i 1986. Og det er tydelig at det å halda kulturlandskapet i Øyane i hevd, er ei prioritert oppgåve i Fitjar kommune. Det er mellom anna sett i verk fleire ulike tiltak for å auke kompetanse og generell forståing for dei prosessane som held landskapet i hevd. Dette har ført til at det i dei seinare åra har vore ein positiv trend mellom anna med tanke på villsaudrift, brenning av lyng og rydding av skog. Fleire stader ser ein at Øyar som før var nærast tilgrodde med skog, no har vorte rydda og igjen nytta som beiteland. Kommunen har sett i gong eit arbeid med beitebruksplan og kartlegging av tilstanden til kystlyngheia. Dette arbeidet viser at mykje av kystlyngheia er i dårleg forfatning, men at det samstundes er mange dømer på gode tiltak. Det mest positive ein kan trekke ut av dette er at det no går i retning av ein positiv trend når det kjem til engasjement og forståing kring skjøtsel og pleie av kulturlandskapet. Bygdeutviklingsmidlar og SMIL-midlar er gode ordningar som skal stimulere til å halde landskapet i hevd. Men prioriteringane som vert gjort av SMIL-midlane i Stord og Fitjar sitt felles landbrukskontor står ikkje i stil med føremålet når det gjeld Fitjarøyane. Øyane vert sidestilt med Stord kommune sine prioriteringar, noko som gjer at Øyane ikkje vert særleg prioritert. Det krev ressursar å forvalte eit kulturlandskap og desse midlane rekk berre til ein

liten del av eit stort behov. Det vart ikkje teke stor nok høgd for kva for ressursar det ville kreve å forvalte eit så stort område med nasjonal verneverdi.

I forhold til fleire av problemstillingane i Øyane, vert det frå kommunen si side klagt på at ein ikkje har ressursar nok til å følgje opp målsettingane i planane. Men dette burde kommunen kanskje ha teke høgd for då dei tok på seg ansvaret for forvaltninga av området. Det at Fitjarøyane er delt mellom to kommunar gjer heller ikkje oppgåva med heilskapeleg forvaltning av området enklare. Og det såkalla ”kjerneområdet” som skal handsamast særleg restriktivt mellom anna i forhold til dispensasjonssaker, har vist seg å ikkje verta handsama like ”strengt” som det er formulert i planane. Mellom anna har det kome fleire reguleringsplanar i området. Desse reguleringsplanane hadde ikkje kome dersom området hadde vorte forvalta etter naturvernlova. Oppgåva og lovnaden med å ta vare på eit så stort område med nasjonal verneverdi og alt det krev, var og er, etter mi meining ei nærast umogleg oppgåve for ein liten og ressurs svak kommune som Fitjar aleine. Tar ein i tillegg omsyn til at det til dels har vore manglande initiativ og vilje frå kommunen si side til å stå for lovnadane, og lite støtte frå regionale og nasjonale instansar, kan ein seie at den lokale forvaltninga langt på veg ikkje har fungert i tråd med sine egne intensjonar. Sentrale miljøvernmyndigheitar som til dømes Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning har ikkje fulgt opp eller involvert seg i særleg grad etter at det vart vedteke at området skulle forvaltast lokalt. I forhold til dette kan ein seie at lokal forvaltning i Fitjarøyane har hamna mellom to stolar. Forvaltning etter plan- og bygningslova har mellom anna ikkje i seg dei same føresegnene om kontrollverksemd eller oppfølging frå staten som det forvaltning etter naturvernlova har. Men same kva for regelverk som vert nytta, vil det vera føremålstenleg med langsiktige, bindande og heilskapelege forvaltningsløysingar når ein skal ta vare på dei verdiane som vart vurdert verna i 1986.

Kjelder

Referansar

Amdam, R. 2005. *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget, Oslo.

Bennett, R. 1996. Challenges in Norwegian coastal zone planning. *Geo Journal* 39.2: 153-165.

Bennett, R. 2000. Coastal zone planning on the Atlantic fringe, North Norway. The power game. *Ocean & Coastal Management* 43: 879-904.

Bennett, R. G. 2001. *Planlegging, samordning og integrert kystforvaltning*. Universitetet i Bergen, Senter for miljø- og ressursstudier. Upubl. notat.

Bolstad, G. 1988. Kulturminne på Fitjarøyane. Rapport til SEFRAK- registreringa. Fylkeskonservatoren i Hordaland.

Bukve, O. 2000. Kommunal forvaltning og planlegging. 3. utg. Samlaget, Oslo.

Direktoratet for naturforvaltning, 1997. Naturforvaltning i kommunene - *DN-håndbok* 12.

Dyrdal, Å. 2005. *Kommunal dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet. Ein studie av Fjell kommune*. Universitetet i Bergen, Institutt for Geografi. Hovudfagsoppgave.

Fitjar kommunedelplan for Øyane 1989 – 1997. 52 s.

Fitjar kommuneplan 1998 – 2009. Langsiktig del. Måldokumentet. 50 s.

Fitjar kommune, høyringsfråsegner til NOU 1986: 13. Møte i Fitjar Viltnemnd/Innlandsfiskeremnd 16. februar 1987.

Fjær, O. 1983. Kystlandskap i forandring. Eksemplet Vikna i Nord-Trøndelag. *Norsk geografisk tidsskrift*. 37, 33-54.

Friedmann, J. 1987. *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton NJ: Princeton University press.

Gjøsæther, A. 2004. *Det store øyrike for båtfolket*. Kultur og historie frå Fitjarøyane.

Holt-Jensen, A. 2002. Norsk planlegging 1965-1993, noen notater. Universitetet i Bergen, Senter for miljø- og ressursstudier. Upubl. notat.

Haarstad, H. og Lundberg, A. 2006. Fitjarøyane – erfaringer etter 15 år med lokal forvaltning. *Geografi i Bergen* nr. 275. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

Jansen, A. 1989. *Makt og miljø. Om utformingen av natur og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo, Universitetsforlaget.

Jones, M. 1984. Kystsonerbruk I Norge. En skjematisk fremstilling av endringer i arealbruk, eiendomsforhold og kulturlandskap, med særlig vekt på ytre kysten av Midt-Norge og Nordland fra slutten av 1800-tallet til i dag. Universitetet i Trondheim, *Arbeider fra Geografisk institutt*, Nr. 39, 1984.

Jones, M. 1991. The elusive reality of landscape. Concepts and approaches in landscape research. *Norsk geografisk tidsskrift*. 45:229-244.

Jones, M. 1999. Kulturlandskapets utvikling i Norge. Geografisk institutt, Trondheim. *Mellomfagskompendium i historisk geografi*.

Langdalen, E. 1985. *Arealplanlegging*. Ås, Landbruksbokhandelen.

Lundberg, A. 1986. Verneinteressene i Fitjarøyane. *Grunnlagsrapport for høringsuttalelse til NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker*. Asplan Rapp. Hefte 6995: 7-13.

Lundberg, A. 1991. Frå punktfreding til drivhuseffekt. Naturvernomgrepet sin innholdsmessige og samfunnsmessige utvikling. 1. *Naturen*. 1, 10 - 19 1991.

Lundberg, A. 1996. Environmental change and nature management in Norway. *Norsk geogr. Tidsskr.* Vol. 50, 143-156. Oslo.

Lundberg, A. 2005. Evaluering av lokal forvaltning i Fitjarøyane – 15 år etter. Universitetet i Bergen. *Notat, Institutt for geografi*.

Lundberg, A. 2005. Naturhistorisk vegbok. Bergen museum.

Miljøverndepartementet (1997) Allemannsretten. Rundskriv T – 6/97

Miljøverndepartementet (2006) Kommuneplanlegging. Offentlig dokument.

Miljøverndepartementet (2006) Ressursutnytting i kystsonen. Offentleg dokument.

Myklebust, I. E. 2004. *Kystsoneforvaltning: kommunen si rolle ved kystsoneforvaltning: tilhøvet mellom plan- og bygningslova og andre sektorlover, Det juridiske fakultets skriftserie nr 98*. Bergen: Det juridiske fakultet Universitetet i Bergen.

Neumann, B. I. 2001. "Mening, materialitet og makt: en innføring i diskursanalyse" Bergen, Fagbokforlaget.

Nøttveit, Å. 2005. Fitjarøyane; litt historie. Innsamling av historiske kjelder i Fitjar Kommune. Notat.

Nøttveit, Å. 2006. Kartlegging av tilstanden til kystlyngei i Fitjarøyane.

Ot.prp. nr. 51 (1987-88) *Forslag om ny planlovgivning*. Miljøverndepartementet.

Peet, R. 1998. *Modern Geographical Thought*. Blackwell Publishers Inc., Massachusetts, USA.

Røhnebæk, Ø. 1995. *Miljø og jus*. Oversikt over norsk miljørett med innføring i jus og forvaltningsrett. Oslo, Universitetsforlaget.

Sandbæk, R. 2003. "*Kystzoneplanlegging – premisser, planlegging, prosess* " Valdres, Juul forlag. Oslo, Universitetsforlaget.

St.meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Miljøverndepartementet, Oslo. 131 s.

Weber, M. 1990. *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier / Max Weber: utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal*. Translated by D. Østerberg. 2. utg. ed. Oslo: Gyldendal.

Weber, M. 1999. *Verdi og handling (Innledning av Fredrik Engelstad), En Pax-bok*. Oslo: Pax.

Wilson & Bryant. 1997. *Environmental management. New directions for the twenty-first century*. London, Kings College.

Aase, T. H. 1997. Metodisk feltarbeid. *Produksjon og tolkning av kvalitative data*, edited by E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad and T. H. Aase. Oslo: Universitetsforlaget. Oslo: Universitetsforlaget.

Aase, T. H. 2006. Semiotikk for samfunnsvitere. *Upublisert kapittel. Under publisering*. Oslo, Universitetsforlaget.

Andre kjelder:

Aviser:

Haugesunds Avis, 4.7.1998.

Sunnhordland, 1986-2007.

Nettsider:

Fitjar kraftlag: www.fitjar-kraftlag.no

Fylkesmannen i Hordaland: www.fmho.no

Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor: www.ceroi.net/kommuner/stord

Intervju

Gjerde, Ove. Skogbrukssjef/miljøvernrådsgjevar i Fitjar kommune, 29. august 2006.

Innvær, Anne Line. Leiar for utval for plan og miljø, Fitjar kommune, 14. september 2006.

Nøttveit, Aase. Fitjar kommune, 29. august 2006.

Rødseth, Marit. Hordaland fylkeskommune, 9. oktober 2006.

Taule, Eva Katrine. Fylkesmannen miljøvernavinga, 5. september 2006.

Vestbøstad, Lovise. Plansjef Fitjar kommune, 29. august 2006.

Aasland, Øistein. Fylkesmannen miljøvernavinga, 5. september 2006.