

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Bruk av kunnskap og planrelaterte virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder. Et casestudie av Øygarden kommunes rullering av kommuneplanens arealdel

Use of knowledge and plan-related tools to protect marine habitats and fishing areas. A case study of Øygarden municipality's revision of the land-use element of the municipal master plan

Karina Aasheim Johansen

Masteroppgave i By- og regionplanlegging

Tittel: Bruk av kunnskap og planrelaterte virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder. Et casestudie av Øygarden kommunes rullering av kommuneplanens arealdel

Title: Use of knowledge and plan-related tools to protect marine habitats and fishing areas. A case study of Øygarden municipality's revision of the land-use element of the municipal master plan

Forfatter: Karina Aasheim Johansen

Emneord: Kystzoneplanlegging, marine naturtyper, kunnskapsbasert forvaltning, bruk av kunnskap, planrelaterte virkemidler, føre-var-prinsippet

Keywords: Coastal zone planning, marine habitats, knowledge-based management, use of knowledge, plan-related tools, the precautionary approach

Veileder: Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved fakultet for landskap og samfunn, NMBU

Trykk: CopyCat Ski

Om ikke annet er oppgitt, er figurene og tabellene laget av forfatteren selv

FORORD

Denne masteroppgaven er skrevet for Fakultet for landskap og samfunn ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), og tilsvarer 30 studiepoeng. Masteroppgaven er en del av forskningsprosjektet PlanCoast i regi av Institutt for by- og regionplanlegging ved NMBU.

Som masterstudent i naturforvaltning ved Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning, har jeg fått muligheten til å skrive masteroppgave i by- og regionplanlegging, da jeg ønsket en planfaglig og samfunnsvitenskapelig vinkling av masteroppgaven. Jeg fattet interesse for arealplanlegging og miljørett gjennom emner i masterstudiet i naturforvaltning, og jeg ønsket derfor å fordype meg i skjæringspunktet mellom arealplanlegging, miljørett og naturforvaltning. Arbeidet med oppgaven har til tider vært utfordrende, men utrolig interessant og engasjerende.

Først og fremst vil jeg takke Øygarden kommune og alle informantene som har stilt opp med sin tid og verdifulle kunnskap. Jeg vil rette en stor takk til min veileder Knut Bjørn Stokke, for å ha vist et stort engasjement for oppgaven og for å ha gitt meg mange gode råd og tilbakemeldinger underveis. Takk også til PlanCoast for finansiering av feltarbeidet.

Jeg vil takke Jon Karsten for all moralsk støtte, og for å ha vært der for meg i mine oppturer og nedturer. Takk til mamma for korrekturlesing og støttende ord underveis, og takk til Ida for gjennomlesning og for at du har gjort studietiden i Ås så uendelig mye morsommere.

Karina Aasheim Johansen
Ås, mai 2017

SAMMENDRAG

Kunnskapen om biologisk mangfold i sjø er fortsatt mangelfull, samtidig som presset på de marine områdene øker. Det er derfor behov for å rette fokuset mot hvilke virkemidler som tas i bruk i kommunal planlegging for å beskytte marin natur. Temaet for denne masteroppgaven er kommunal kystzoneplanlegging etter plan- og bygningsloven, med fokus på hvordan kunnskapsgrunnlaget og planrelaterte virkemidler brukes for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder. Det er tatt utgangspunkt i Øygarden kommune som casestudie, hvor rulleringen av kommuneplanens arealdel (2014 - 2022) er undersøkt. Grunnlaget for å besvare problemstillingene er kvalitative intervjuer, og gjennomgang av kommunens plandokumenter.

Et av de viktigste funnene er at Øygarden kommune har skilt ut akvakultur fra flerbruksformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner». Mitt inntrykk fra intervjuet med Øygarden kommune er at kommunen fører en streng dispensasjonspolitik, og er opptatt av å sikre fiskeriinteressene fremfor oppdrettsnæringen i flerbruksområdene i sjø. Det å kunne styre akvakultur-lokalitetene inn i egne områder vil medføre færre konflikter, og er et svært viktig tiltak for å redusere tap av marin natur.

Et interessant funn er at fiskernes medvirkning i planprosessen i hovedsak ble forsikret gjennom Fiskeridirektoratets innhenting av kystnære fiskeridata i intervjuene med de lokalkjente kystfiskerne i Øygarden. Fiskeridirektoratet er altså et viktig mellomledd for kommunens innhenting av lokalkunnskap fra fiskerne.

Øygarden kommune var en av pilotkommunene som ble kartlagt i det nasjonale programmet for kartlegging av marint biologisk mangfold som startet i 2007, ledet av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet. Kommunen har utarbeidet et temakart for biologisk mangfold, hvor viktige naturtypeområder både på land og i sjø er registrert med utgangspunkt i Miljødirektoratets naturbase, og gitt verdi på grunnlag av verdiklassifiseringen i DN-håndbok 19. En svakhet med kommunens planlegging er at temakartet ikke er tilstrekkelig løftet inn i plankartet, og erfaringer fra intervjuet med kommunen tilsier at det er potensial for bedre formell beskyttelse av de marine naturtypene i Øygarden kommune, gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommunens samlede bruk av ekspert- og erfaringsbasert kunnskap kommer til uttrykk i konsekvensutredningene til kommuneplanens arealdel, hvor kommunen har vurdert konsekvensene ved ny arealbruk for blant annet temaene biologisk mangfold, marine ressurser og akvakultur og flerbruk. Grunnlaget for disse vurderingene er kommunens opparbeidete lokalkunnskap, erfaringskunnskapen fra Fiskeridirektoratets kartlegging og den vitenskapelige kunnskapen som er fremkommet av den nasjonale kartleggingen av marint biologisk mangfold.

Mine anbefalinger til Øygarden kommune er kort oppsummert at spesielt ålegrasengene i Stølemyra og Parisvatnet bør gis formell beskyttelse gjennom arealformålet naturområde. Jeg vil også anbefale at kommunen vurderer behovet for hensynssoner for bevaring av naturmiljø på nytt ved neste planprosess.

ABSTRACT

Knowledge of marine biodiversity is still inadequate, while the spatial pressure on marine areas is increasing. It is therefore necessary to focus on the tools used in municipal planning in order to protect marine nature. The theme of this master's thesis is municipal coastal zone planning under the Planning and Building Act, focusing on how knowledge and plan-related tools are used to protect marine habitats and fishing areas. Øygarden municipality is the case of study, where the revision of the land-use element of the municipal master plan (2014 - 2022) has been studied. The basis for answering the questions is qualitative interviews, and a review of the municipality's planning documents.

One of the most important findings is that Øygarden municipality has separated aquaculture from the multi-use marine areas. My impression, based on the interview with Øygarden municipality, is that the municipality pursues a strict dispensation policy, and is committed to secure fishing interests instead of aquaculture interests in the multi-use marine areas. Being able to control aquaculture sites into their own areas will lead to fewer conflicts and is a very important tool to prevent the loss of marine nature.

An interesting finding is that the fishermen's involvement in the planning process was largely ensured by the Directorate of Fisheries' gathering of coastal fishing data in the interviews with the local fishermen in Øygarden. The Directorate of Fisheries is thus an important intermediary for the municipality's gathering of local knowledge from the fishermen.

Øygarden municipality was one of the pilot municipalities surveyed in the national mapping of marine biodiversity, launched in 2007, led by the Norwegian Environment Agency and the Directorate of Fisheries. The municipality has prepared a theme map for biodiversity, where important habitat types, both on land and in the sea, are registered based on the Norwegian Environment Agency's database, and given value based on the value classification used in DN Handbook 19. A weakness of the municipality's planning is that the theme map is not sufficiently included in the land-use element of the municipal master plan. Based on experience from the interview with the municipality, I would say that there is a potential for better formal protection of marine habitats in the Øygarden municipality, through planning under the Planning and Building Act.

The municipality's combined use of expert and experience-based knowledge is expressed in the impact assessments of the land-use element of the municipal master plan, where the municipality has assessed the impacts of new land use in regard to biodiversity, marine resources and aquaculture and marine multi-use areas. The basis for these assessments is the municipality's accumulated local knowledge, the experience gained from the Directorate of Fisheries' survey and the scientific knowledge derived from the national mapping of marine biodiversity.

My recommendation to Øygarden municipality is that especially the eelgrass meadows in Stølemyra and Parisvatnet are given formal protection through area purposes specific to natural areas. I would also recommend that the municipality re-assess the need for consideration zones for the conservation of nature during the next planning process.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	i
SAMMENDRAG.....	ii
ABSTRACT.....	iii
TABELLOVERSIKT.....	vi
FIGUROVERSIKT.....	vi
BEGREPSFORKLARING.....	viii
KAPITTEL 1. INNLEDNING.....	1
1.1 Oppgavens tema.....	1
1.2 Avgrensninger og oppgavens oppbygning.....	1
1.3 Problemstillinger.....	2
1.4 Tidligere forskning og oppgavens relevans.....	4
1.5 Statlige føringer for kystsoneplanlegging.....	5
1.6 Kunnskapsbasert forvaltning og planlegging.....	6
1.7 Nasjonal kartlegging av marint biologisk mangfold: DN-håndbok 19.....	7
1.7.1 Tareskog.....	9
1.7.2 Ålegrasenger.....	10
1.7.3 Skjellsand.....	11
KAPITTEL 2. TEORIGRUNNLAG.....	12
2.1 Bruk av kunnskap.....	12
2.2 Førre-var-prinsippet.....	13
2.3 Medvirkningsstigen.....	14
2.4 Kommunikativ planlegging.....	16
KAPITTEL 3. METODE.....	19
3.1 Valg av metode.....	19
3.2 Innsamling av data.....	19
3.2.1 Valg av case-kommune.....	19
3.2.2 Valg av informanter.....	20
3.2.3 Utarbeidelse av intervjuguider.....	21
3.2.4 Gjennomføring av semistrukturerte intervjuer.....	21
3.2.5 Dokumentstudie.....	21
3.3 Bearbeiding av data.....	22
3.3.1 Transkripsjon, intervjuanalyse og dokumentanalyse.....	22
3.4 Etikk.....	22
3.5 Validitet og reliabilitet.....	22

KAPITTEL 4. CASE-STUDIE: ØYGARDEN KOMMUNE	24
4.1 Områdebeskrivelse	24
4.2 Historisk utvikling	25
4.3 Presentasjon av Øygarden kommuneplan og prosessen frem til gjeldende plan ...	26
KAPITTEL 5. EMPIRI	28
TEMA 5.1 Kunnskapsbasert forvaltning og planlegging i Øygarden kommune.....	28
5.1.1 Videreføring og vurdering av kunnskap fra tidligere planer.....	28
5.1.2 Bruk av ekspertbasert kunnskap fra nasjonal kartlegging av marint biologisk mangfold	29
5.1.3 Verdiklassifisering som verktøy i forvaltning og planlegging.....	30
5.1.4 Bruk av erfaringsbasert kunnskap fra fiskerne	31
5.1.5 Kommuneplanens egnethet for ivaretagelse av marine naturtyper som ressursgrunnlag for fiskerinæringen	35
5.1.6 Hvordan er ekspert- og erfaringskunnskapen brukt sammen?.....	37
5.1.7 Kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet	38
TEMA 5.2 Medvirkning i Øygardens kommuneplanprosess.....	39
5.2.1 Fiskernes stemme: blir de hørt?	39
5.2.2 Medvirkning fra Fiskeridirektoratet region Vest og Fiskarlaget Vest	41
5.2.3 Får fiskerne gjennomslag?	42
TEMA 5.3 Planrelaterte virkemidler for ivaretagelse av marine naturtyper og fiskeområder i Øygarden kommune	44
5.3.1 Arealformål og planbestemmelser.....	44
5.3.2 Hensynssoner og retningslinjer.....	47
5.3.3 Adgangen til å vedta plan med uavklart planområde	48
KAPITTEL 6. DISKUSJON	50
6.1 Instrumentell og symbolsk bruk av kunnskap	50
6.2 Fiskeridirektoratet som mellomledd for fiskernes erfaringskunnskap.....	52
6.3 Ekspert- og erfaringskunnskap samlet	54
6.4 Kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet	56
6.5 Arealformål eller hensynssoner?	57
KAPITTEL 7. KONKLUSJON	60
7.1 Oppsummering av hovedproblemstilling	60
7.2 Anbefalinger.....	61
7.3 Avsluttende refleksjoner.....	62
REFERANSER	63
VEDLEGG 1. Intervjuguide Øygarden kommune.....	66
VEDLEGG 2. Intervjuguide Fiskeridirektoratet region Vest.....	68
VEDLEGG 3. Intervjuguide Fiskarlaget Vest.....	70
VEDLEGG 4. Intervjuguide Hordaland fylkeskommune	71
VEDLEGG 5. Intervjuguide Fylkesmannen i Hordaland.....	72

TABELLOVERSIKT

Tabell 1: Retningslinjer for verdisetting av de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand etter økologiske kriterier. A: svært viktig, B: viktig	9
Tabell 2: Definisjon instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap	12

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Oppgavens oppbygning	2
Figur 2: Problemstillingenes oppbygning	2
Figur 3: Tareskog som matfat og gjemmested for fisk	10
Figur 4: Yrende liv i ålegraseng	11
Figur 5: Torsk på leting etter småfisk som gjemmer seg i skjellsanden	11
Figur 6: Medvirkningsstigen tilpasset planleggingsprosesser, med stigende innflytelse for hvert trinn	15
Figur 7: Øygarden kommune	24
Figur 8: Skogsøy friluftsområde, Øygarden kommune. Landskap med svaberg og kystlynghei innrammet av sjø	25
Figur 9: Øygarden, Fjell og Sund slås sammen til én kommune i 2020	25
Figur 10: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022), med tegnforklaring for hovedformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» samt for andre symboler. Mesteparten av sjøområdene er avsatt til hovedformålet, i tillegg til underformålene kombinert formål fiske og ferdsel, naturområde, fiskeområde og akvakultur	27

Figur 11: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022). Mørk blå farge: fiskeområde med ulike bokstavkoder. De øverste områdene har bokstavkode K/L (kaste- og låssettingsplass), og den nederste sirkelen har bokstavkode Y (oppvekstområde for yngel)	32
Figur 12: Utsnitt kystnære fiskeridata. Rød farge: kaste- og låssettingsplasser. Nederste sirkel med brun skravur: gyteområde	32
Figur 13: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022). Lys blå farge med hvit skravur: kombinert formål fiske og ferdsel, hvor øverste og høyre nederste område har bokstavkoden Y (oppvekstområde for yngel). Venstre nederste område har bokstavkoden T (trålefelt). Mørk blå farge: fiskeområde med bokstavkoden K/L (kaste- og låssettingsplass).....	33
Figur 14: Utsnitt kystnære fiskeridata. Områder med brun skravur: gyteområder. Områder med rosa skravur: fiskeplass – aktive redskaper. Rød farge: kaste- og låssettingsplass	33
Figur 15: Parisvatnet avsatt til underformål akvakultur (rosa farge med bokstav A)	45
Figur 16: Pollen avsatt til underformål naturområde (turkis farge).....	45
Figur 17: Stølemyra, hovedsakelig avsatt til hovedformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» (lys blå farge). Et avgrenset område er avsatt til naturområde (turkis farge), og et lite område i midten er avsatt til småbåthavn (blå farge)	46
Figur 18: Uavklart planområde i Skarvøyosen (hvitt område), i konflikt med Ullebrotten naturreservat (turkist område) og biled (stiplet svart linje)	48

BEGREPSFORKLARING

Konsekvensutredning: Beskrivelse og vurdering av en plans virkninger for miljø og samfunn, særlig virkninger som følge av nye utbyggingsområder eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder.

Naturtype: En ensartet type natur som omfatter alle levende organismer i området og påvirkning av miljøfaktorer.

Biologisk mangfold: Mangfoldet av økosystemer, arter og de genetiske variasjonene som finnes innenfor artene, samt de økologiske sammenhengene mellom disse.

Grunnlinje: En kyststats avgrensning mot havet. Norge anvender rette grunnlinjer, trukket opp mellom grunnlinjepunkter fastsatt i kongelige resolusjoner.

Strandsoner: Allmenn betegnelse på området som ligger 100 meter ut fra stranden. Forstås i juridisk forstand som 100-metersbeltet.

Littoralsoner: Tidevannssoner. Område i strandsonen som påvirkes av flo og fjære.

Sublittoralsoner: Nedenfor littoralsonen, område som ikke påvirkes av flo og fjære.

Gyteområde: Område hvor fisk oppholder seg for å produsere avkom.

Kaste- og låssettingsplass: En kasteplass er et område der det tradisjonelt har vært drevet fiske med landnot, og en låssettingsplass er et område for mellomlagring av fisk som er satt i steng i påvente av levering.

KAPITTEL 1. INNLEDNING

1.1 Oppgavens tema

Denne masteroppgaven handler om kystsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) med spesifikt fokus på ivaretagelse av marine naturtyper og fiskeområder i en kommuneplanprosess. Masteroppgaven har gitt meg muligheten til å kombinere fagfelt innen naturforvaltning, arealplanlegging og miljørett, som er de fagfeltene jeg interesserer meg mest for. Oppgaven er en del av forskningsprosjektet PlanCoast i regi av Institutt for by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), i samarbeid med By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), Transportøkonomisk institutt (TØI), Universitetet i Oslo (UiO) og Universitet i Bergen (UiB). Forskningsprosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, og pågår i tidsperioden 01.01.16 - 31.12.19 (Broch et al. 2016). Prosjektet belyser problemstillinger knyttet til forvaltning av kystsonen, med fokus på å undersøke «rammevilkårene for en helhetlig forvaltning av arealer og ressurser i kystsonen på tvers av sektorer og myndighetsnivå» (Broch et al. 2016).

1.2 Avgrensninger og oppgavens oppbygning

Jeg har valgt casestudie som tilnærming for å besvare problemstillingene mine, og oppgaven avgrenser seg geografisk til Øygarden kommune i Hordaland fylke. Undersøkelsen av kommuneplanens arealdel avgrenses til sjødelen, og i forbindelse med marine naturtyper har jeg gjort et utvalg bestående av de tre naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand. For naturtypene tareskog og ålegrasenger er det her snakk om artene stortare (*Laminaria hyperborea*) og vanlig ålegras (*Zostera marina*). Begrunnelse for valg av case-kommune og marine naturtyper utdypes nærmere i metodekapittelet. Kommunen har en egen kommunedelplan for sentrumsutviklingen av Rongøy som ikke har blitt vedtatt enda, hvor tidligere kommuneplan og kystsoneplan for 2006 - 2014 gjelder. For å begrense omfanget av oppgaven har jeg valgt å se bort fra denne kommunedelplanen, fordi planen omfatter temaer som er utenfor denne oppgaven. For å snevre inn oppgavens nedslagsfelt har jeg valgt å rette fokuset mot fiskerinæringen og fiskeområder for kystfiske, og til en viss grad utelate oppdrettsnæringen. Når det gjelder relevant lovverk i kystsoneplanlegging har jeg fokusert på pbl § 4-2 om konsekvensutredninger, § 5-1 i kapittel 5 om medvirkning, og §§ 11-7 om arealformål, 11-8 om hensynssoner og 11-9 om planbestemmelser i kapittel 11 om kommuneplanen. I naturmangfoldloven (nml) har jeg konsentrert meg om §§ 8 og 9 i kapittel II, som omhandler kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet.

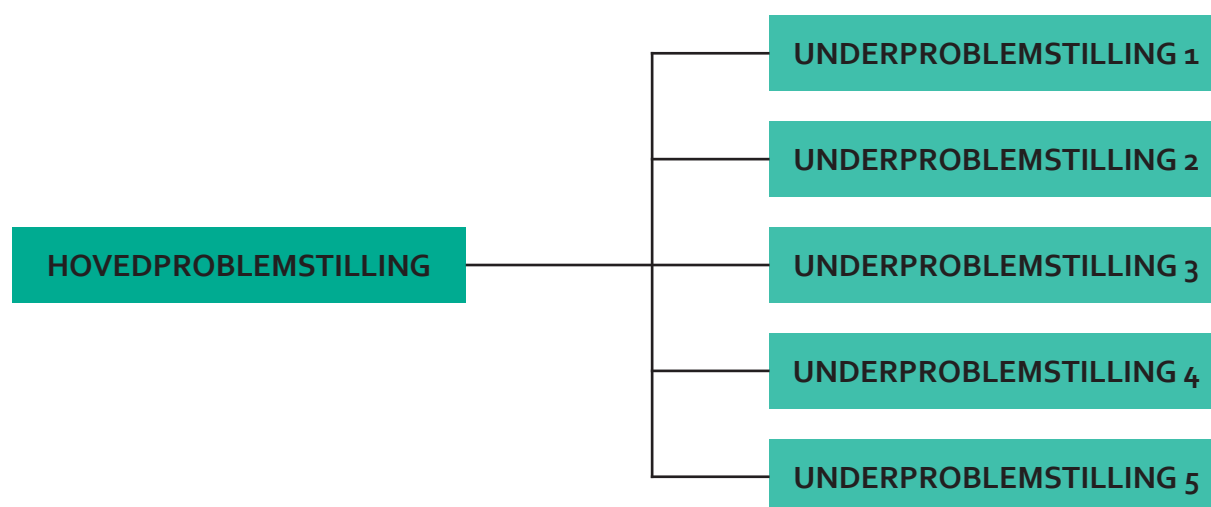
Oppgaven er delt inn i sju hovedkapitler (figur 1), som igjen er delt inn i flere delkapitler. I det første innledende kapitlet gjøres det rede for oppgavens problemstillinger og bakgrunn. Teorigrunnlaget omhandler bruk av kunnskap, føre-var-prinsippet, medvirkningsstigen og kommunikativ planlegging. Metodekapitlet gir en beskrivelse av hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingene og videre beskrives Øygarden kommune som casestudie i fjerde kapittel. Det empiriske kapitlet er delt inn i tre hovedtemaer med tilhørende undertemaer, og inneholder de viktigste funnene fra intervjuene og gjennomgangen av plandokumentene. Empirien drøftes i lys av teorigrunnlaget i diskusjonskapitlet, hvor jeg utdyper mine argumenter for å besvare hver enkelt underproblemstilling. Til slutt oppsummerer jeg hovedproblemstillingen og gir konkluderende anbefalinger.



Figur 1: Oppgavens oppbygning

1.3 Problemstillinger

I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i én hovedproblemstilling med fem underproblemstillinger (figur 2). Dette er for å kunne dele opp hovedproblemstillingen i mer spesifikke forskningsspørsmål, slik at de ulike temaene kan undersøkes mer utfyllende. Hovedproblemstillingen blir på denne måten av mer overordnet karakter, og fungerer som en rød tråd gjennom hele oppgaven.



Figur 2: Problemstillingenes oppbygning

Hovedproblemstilling: I hvilken grad har Øygarden kommune brukt ekspert- og erfaringsbasert kunnskap, samt planrelaterte virkemidler, for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder med verdi for fiskerinæringen, i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel 2014 - 2022?

Den første underproblemstillingen tar for seg kommunens bruk av ekspertbasert kunnskap, mens den andre tar for seg bruk av erfaringsbasert kunnskap. Underproblemstilling nummer tre handler om hvordan den ekspertbaserte og erfaringsbaserte kunnskapen er brukt sammen. I den fjerde underproblemstillingen går jeg inn på kommunens bruk av de miljørettslige prinsippene i nml, med fokus på hvordan kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet er inkludert i planprosessen. Tilslutt i den femte underproblemstillingen går jeg nærmere inn på hvilke planrelaterte virkemidler kommunen benytter i planleggingen.

Underproblemstilling 1: Hvordan har Øygarden kommune brukt den ekspertbaserte kartleggingen og verdisettingen av de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand i rulleringen av kommuneplanens arealdel?

Underproblemstilling 2: I hvilken grad ble medvirkning fra lokale fiskere og fiskarlag inkludert i planprosessen, og hvordan ble fiskernes erfaringskunnskap tatt hensyn til?

Underproblemstilling 3: I hvilken grad er den ekspertbaserte og erfaringsbaserte kunnskapen brukt sammen i rulleringen av kommuneplanens arealdel?

Underproblemstilling 4: På hvilken måte har Øygarden kommune lagt til grunn kapittel II i naturmangfoldloven i planprosessen, med spesielt fokus på §§ 8 og 9 om kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet?

Underproblemstilling 5: Hvilke vurderinger har Øygarden kommune gjort angående bruk av arealformål, spesielt underformål naturområde og fiskeområde, og hensynssoner som virkemidler for å beskytte marine naturtyper og fiskeområder som er verdifulle for fiskerinæringen? Hvordan har disse vurderingene blitt konkretisert i de tilhørende planbestemmelsene og retningslinjene?

1.4 Tidligere forskning og oppgavens relevans

Til nå er det gjort mye forskning på ulike temaer innen kystzoneplanlegging, og NIBR har utgitt en rekke rapporter. Blant annet ble det i 2006 gitt ut en rapport som omhandlet kommunal kystzoneplanlegging med spesielt fokus på ivaretagelsen av hensynet til fiskeri- og havbruksnæringen (Stokke et al. 2006). I Stokke et al. (2009) ble det gjort rede for bit-for-bit utbygging, som er et tema som ble diskutert videre i en senere rapport i 2012 (Stokke et al. 2012). Her ble bit-for-bit utbyggingen satt i sammenheng med konsekvenser for blant annet marin natur og fiskeriinteresser, og rapporten satt kunnskapsbasert forvaltning og planlegging av kystsonen på dagsordenen.

Det er også skrevet tidligere masteroppgaver og doktorgradsavhandlinger innenfor kystzoneplanlegging, blant annet har Stokke (2010) skrevet om bruk av kunnskap i konflikter med marin natur, med fokus på planlegging av småbåthavner i Tvedestrand og Hurum, hvor det konkluderes med at anvendelsen av føre-var-prinsippet er et viktig virkemiddel for å stanse tapet av marin natur. Westgaard (2013) har gjort en casestudie av fire kommuner i Vestfold fylke, hvor kommunenes plikter og muligheter til å ivareta naturmangfoldet etter lovverket i pbl og nml er blitt undersøkt. Konklusjonen i denne masteroppgaven var at nml har gitt et økt fokus på ivaretagelse av naturmangfoldet i de undersøkte kommunenes planlegging, men at hensynet til naturmangfoldet ikke veier tyngst i kommunenes saksbehandling. Solås (2014) har skrevet en doktorgradsavhandling på temaet kunnskap og politikk i kystzoneplanleggingen, hvor det vises til at kartfesting av sine interesser er nøkkelen til gjennomslag i en kommuneplanprosess.

I Hordaland fylke er det frem til i dag gjort forskning på blant annet integrert kommunal kystzoneplanlegging (Stokke & Hovik 2006), og det er skrevet en masteroppgave om medvirkning og komplekse lokale utfordringer i interkommunal planlegging av strandsonen i Sunnhordland (Kittilsen 2014). Norconsult gjennomførte i 2015 en analyse av utfordringer for arealplanlegging i kystnære områder på oppdrag fra kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her ble det trukket frem at medvirkning i planprosessen er vanskeligere i sjøområdene enn på land fordi sjøområdene er felles goder, og at det er viktig å sørge for at fiskerne blir tilstrekkelig inkludert i planprosessen også når fiskerne ikke er tilgjengelige i sesongfisket. Et fellestrekk ved kommunene som ble analysert, var at kommunene i liten grad hadde satt av naturområder til enbruks-formål i kommuneplanen (Norconsult 2015). Norconsult konstaterte at det er mulighet for å legge hensynssoner for bevaring av naturmiljø, eller at man kan gi egne planbestemmelser for å sikre hensyn til marint biologisk mangfold. I analysen ble Øygarden kommuneplan trukket frem som en av planeksemplene. Her ble det vist til at Øygarden i sine konsekvensutredninger har benyttet utredningstemaer som er spesifikke for sjøarealer, som for eksempel marine ressurser og akvakultur og flerbruk (Norconsult 2015). Denne masteroppgaven er en videreføring av forskningen som allerede er gjort på området, i håp om å trekke frem nye vinklinger og resultater ved å belyse kystzoneplanlegging fra Øygarden kommune sin side.

Problemstillingene i denne oppgaven er dagsaktuelle fordi de knytter seg til bruk av kunnskap i kommunal planlegging, i tråd med kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet i nml. Oppgaven har som formål å undersøke i hvilken grad kunnskapsgrunnlaget og planrelaterte virkemidler tas i bruk på kommunalt nivå for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder i en utvalgt case-kommune. Problemstillingene knytter seg til dagsaktuelle utfordringer i kystzoneplanleggingen, hvor en av utfordringene er manglende kunnskap om hvor de viktige områdene for marint biologisk mangfold ligger, og manglende kunnskap om livet under sjøoverflaten generelt (Stokke et al. 2009 s. 10). Utbyggingspresset øker stadig, og på Vestlandet og nordover er det særlig press på arealene som følge av vekst i oppdrettsnæringen. Bit-for-bit utbyggingen av kystsonen har ført med seg mye oppmerksomhet rundt konsekvensene for allmennhetens ferdsel og friluftsliv og i mindre grad de samlede konsekvensene for kystnære sjøområder (Stokke et al. 2012 s. 15).

Med den «nye» plan- og bygningsloven som trådte kraft i 2008 og naturmangfoldlovens fremmarsj i 2009 har vi i dagens kystzoneplanlegging konkrete verktøy med hjemmel i lov for å ta vare på naturmangfoldet. Juridisk beskyttelse av marine naturtyper er derfor viktig som en sikkerhetsmekanisme mot et fragmentert beslutningssystem og varierende forvaltningsutøvelse (Stokke et al. 2009 s. 12), og særlig ålegrasenger bør gis juridisk beskyttelse i kommuneplanens arealdel (Stokke et al. 2012 s. 18). På samme måte er beskyttelse av fiskeområder i form av prioriteringer av disse områdene i juridisk bindende arealplaner et viktig verktøy for å ivareta kystfiskernes arealinteresser i kommunal planlegging (Stokke et al. 2006 s. 10). Det er med andre ord høyst aktuelt å rette fokuset mot hvilke virkemidler som tas i bruk i kommunal planlegging for å beskytte marine naturtyper og fiskeområder i dag.

1.5 Statlige føringer for kystzoneplanlegging

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i tråd med pbl § 6-1, som et virkemiddel for å fremme bærekraftig utvikling og planlegging (Plan- og bygningsloven 2008). I de nasjonale forventningene vedtatt i 2015 er det blant annet fokus på gode og effektive planprosesser og bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. På kommunalt nivå forventer regjeringen blant annet at kommunenes planforslag og beslutninger baseres på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag, hvor nasjonale og viktige regionale interesser ivaretas. Det forventes at kommunene ivaretar viktige verdier av blant annet naturmangfold, landskap og friluftsliv, og at *«tilgjengelig kunnskap tas aktivt i bruk og samlede virkninger synliggjøres og tas hensyn til»* (Regjeringen 2015 s. 17). Her skal kommunene også sikre *«tidlig medvirkning og involvering av allmennheten, berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner»* (Regjeringen 2015 s. 11). Det stilles også spesifikke krav for kommunal arealplanlegging i kystsonen, hvor regjeringen forventer at kommunene *«sikrer tilstrekkelig areal til fiskeri- og havbruksnæringen i kystzoneplanleggingen, og avveier dette mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser»* (Regjeringen 2015 s. 17).

Som en oppfølging av den «nye» plan- og bygningsloven som kom i 2008, ble det utarbeidet statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen i 2011. Disse retningslinjene har som formål å «tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen» (Regjeringen 2011 s. 1), og må ses i sammenheng med forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet i § 1-8 i pbl. I første ledd står det eksplisitt at det skal tas spesielt hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap samt andre allmenne interesser i 100-metersbeltet. Videre i fjerde ledd står det at forbudet ikke gjelder områder som kommunen har avsatt til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs i kommuneplanens arealdel, jamfør § 11-11 nr. 4 (Plan- og bygningsloven 2008). De statlige planretningslinjene slår fast at arealbruken på land bør ses i sammenheng med arealbruken i sjø. Retningslinjene deler Norge inn i tre kategorier etter grad av utbyggingspress, hvor kystkommunene i Oslofjordregionen er oppgitt som den kategorien med størst utbyggingspress. Videre er landet delt inn i kategoriene «andre områder der presset på arealene er stort» og «områder med mindre press på arealene» (Regjeringen 2011).

Øygarden kommune omfattes av kategorien «andre områder der presset på arealene er stort», og for denne kategorien spesifiseres det at byggeforbudet skal praktiseres strengt og at det skal tas høyde for å unngå dispensasjoner i sentrale områder. I 100-metersbeltet skal bygging og inngrep i landskapet unngås i arealer som har betydning for blant annet friluftsliv, naturmangfold, fiskerinæring og havbruk. Det presiseres også at mulighetene til å drive fritidsfiske skal tillegges vekt, ved at tillatelse til oppføring av naust og brygge skal inngå i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. Hensynet til fritidsfiske må imidlertid avveies mot hensynet til allmenne interesser (Regjeringen 2011).

1.6 Kunnskapsbasert forvaltning og planlegging

«Planlegging er per definisjon en kunnskapsbasert virksomhet. Uten forankring i kunnskap bedriver vi ikke planlegging».
(Aarsæther et al. 2012 s. 16)

Som sitatet overfor illustrerer, er et kjennetegn ved planleggingen at den er kunnskapsbasert. Planlegging handler om å forme fremtiden med utgangspunkt i den kunnskapen man besitter i nåtiden, slik at planlegging handler om å knytte kunnskap til handling (Friedmann 1987, ref. i Aarsæther 2012). Planleggerne må etter beste evne bruke eller skaffe kunnskapen som trengs for å kunne planlegge noe for fremtiden, og et bredt kunnskapsfelt preget av tverrfaglighet er derfor essensielt. Kunnskapen som benyttes i planleggingen kan være både ekspertbasert og erfaringsbasert, hvor ekspertkunnskapen tar utgangspunkt i profesjonskunnskap ofte med vitenskapelig forankring, mens erfaringskunnskapen representerer den folkelige lokalkunnskapen (Aarsæther 2012). Lokalkunnskapen er vanskeligere å få tak på enn den vitenskapelige kunnskapen, som er mer tilgjengelig og dokumentert. Erfaringsbasert kunnskap blir ifølge Aarsæther (2012) ofte omtalt som den «tause» kunnskapen som er knyttet til tradisjoner og folks opparbeidete kunnskap gjennom mange generasjoner, og det er planleggerens utfordring å samordne ekspertkunnskapen og erfaringskunnskapen som kunnskapsgrunnlag i planleggingen. Disse kunnskapskildene bør ses mer i sammenheng, i stedet for å skille mellom ekspertise på den ene siden og lokalkunnskap på den andre siden (Aarsæther 2012).

Regjeringen la frem behovet for etableringen av en kunnskapsbasert forvaltning i stortingsmelding nr. 42 (2000-2001) om biologisk mangfold (Miljøverndepartementet 2001). Selve kravet om bruk av kunnskap i planleggingen ble lovfestet i nml i 2009, hvor § 8 omfatter prinsippet om kunnskapsgrunnlaget. Her stilles det krav til at både vitenskapelig kunnskap og kunnskap basert på generasjoners erfaringer vektlegges i offentlig forvaltning og beslutninger som har innvirkning på naturmangfoldet (Naturmangfoldloven 2009). Multiconsult la i 2014 frem en omfattende rapport om praktiseringen av nml, hvor det ble konstatert at kunnskapsgrunnlaget er det prinsippet som er hyppigst vist til av forvaltningsmyndighetene (Hårklau et al. 2014). Rapporten viser imidlertid at det er rom for forbedringer i praktiseringen av nml, hvor en av utfordringene er uklarhet i rekkevidden av prinsippet om kunnskapsgrunnlaget. Denne utfordringen trekkes frem særlig fra kommunalt nivå, og kommunene i landet understreker viktigheten av et bedre kunnskapsgrunnlag om naturmangfold og viktigheten av at denne kunnskapen er lett tilgjengelig til bruk i kommunal planlegging (Hårklau et al. 2014).

1.7 Nasjonal kartlegging av marint biologisk mangfold: DN-håndbok 19

Norge har forpliktet seg til å ivareta landets biologiske mangfold, blant annet gjennom Rio-konvensjonen i 1993 og stortingsmelding nr. 42 (2000-2001) om biologisk mangfold (Direktoratet for naturforvaltning [DN] 2007). Det biologiske mangfoldet fungerer som livsforsikring ved blant annet å forsyne verden med mat, medisiner, rent vann og ren luft. Det er derfor livsnødvendig å bruke ressursene på en bærekraftig måte, og ivareta det biologiske mangfoldet for fremtidige generasjoner (Miljøverndepartementet 2001).

Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold ble startet av regjeringen i 2003 som en oppfølging av stortingsmelding nr. 42 om biologisk mangfold, og ble ledet av det daværende Direktoratet for naturforvaltning (DN) (Miljødirektoratet 2010b). Programmet var opprinnelig tiltenkt en femårig programperiode, men regjeringen uttalte et ønske om å etablere programmet som et permanent program i stortingsmelding nr. 21 (2004-2005) om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (Miljøverndepartementet 2005 s. 40). Kartleggingen av marint biologisk mangfold er underlagt det nasjonale programmet og ledes i dag av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet (Miljødirektoratet 2010a). Kartleggingen utføres i samarbeid med Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Havforskningsinstituttet (HI) og Norges geologiske undersøkelse (NGU). Formålet med kartleggingen av marint biologisk mangfold som startet i 2007 er å kartlegge mangfoldet med hensyn til de viktigste naturtypene i Norges kyst- og havområder (DN 2007). Kartleggingen er fullført for Hordaland fylke, og ble foretatt med bakgrunn i DN-håndbok 19. Kartleggingen gir kommunene økt kunnskap om naturtypene som finnes i sjøområdene, slik at kommunene kan bruke kunnskapen til å forvalte naturtypene på best mulig måte (DN 2007).

Riksrevisjonen la i 2006 frem en undersøkelse av myndighetenes arbeid med det nasjonale programmet for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, hvor det ble stilt spørsmål ved programmets status som bærebjelke i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet.

Da programmet ble startet i 2003, representerte denne typen kartlegging et nyskapende arbeid. Riksrevisjonen konkluderte med at programmet per 2006 ikke hadde oppfylt regjeringens høye ambisjoner på en tilstrekkelig måte grunnet manglende økonomisk satsning (Riksrevisjonen 2006). Dette er imidlertid noen år siden nå, og kunnskapen som kommer frem etter hvert som kartleggingen blir gjennomført, legges fortløpende inn i Miljødirektoratets database naturbase.no.

Kunnskapen om biologisk mangfold under sjøoverflaten er fortsatt mangelfull, i tillegg til at presset på de marine områdene øker, og det er derfor behov for å kartlegge og fremskaffe mer kunnskap om viktige marine naturtyper i kystsonen. Kystsonen i Norge er utfordrende å forvalte, hvor ønsket om vekst i oppdrettsnæringen står sterkt samtidig som økt produksjon av oppdrettsfisk byr på utfordringer for marine naturtyper og leveområder for fisk (Bakketeig et al. 2016). Kartleggingen av marint biologisk mangfold gir kommunene et godt grunnlag for å ivareta viktige naturtyper i sin planlegging (DN 2007). Kartleggingen dekker områder ut til én nautisk mil fra landets grunnlinje, som samsvarer med hvor langt ut i havet plan- og bygningsloven strekker seg. I praksis har kommunene fokusert på å kartlegge kystnære områder på grunn av gjennomførbarhet, og fordi det er langs kysten de menneskelige påvirkningene og utbyggingspresset er størst (DN 2007).

Det er mange faktorer som avgjør om en naturtype regnes som viktig eller ikke, og i DN-håndbok 19 tas det særlig hensyn til naturtyper som blant annet er spesielt artsrike, som er levested for spesielt hensynskrevende arter eller spesielle bestander eller som er særlig utsatt for menneskelig påvirkning (DN 2007). Håndboka omfatter en rekke slike naturtyper, blant annet kategoriene større tareskogforekomster, ålegrasenger og andre undervannsenger og skjellsandforekomster, som er i fokus i denne oppgaven. Håndboka setter også en verdi på disse naturtypene, med utgangspunkt i blant annet økologiske kriterier for de ulike naturtypene. Verdisetting av biologisk mangfold er vanskelig, men er et viktig verktøy for å synliggjøre naturtypenes verdier for forvaltningen (DN 2007). DN-håndbok 19 benytter en klasseinndeling av områder etter hvilken verdi de har:

- A: Svært viktig
- B: Viktig
- C: Lokalt viktig

Det er i hovedsak kommunene selv som verdsetter C-områdene i de nasjonale databasene, og håndboka prioriterer å dele inn de marine naturtypene i klasse A og B (DN 2007). Tabell 1 viser økologiske kriterier for verdisseting av de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand som anbefalt i DN-håndbok 19. A-områdene for tareskog representerer store, intakte tareskogforekomster, og viktige utforminger er blant annet tareskog som består utelukkende av arten stortare. For ålegrasenger er større undervannsenger definert som A-områder, og ålegrasenger i nærheten av gyteplasser inngår som B-områder. Store forekomster av sammenhengende, ren skjellsand er verdissett som A-områder (tabell 1).

Tabell 1: Retningslinjer for verdisetning av de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand etter økologiske kriterier. A: svært viktig, B: viktig. Kilde: DN-håndbok 19

Naturtype	SOSI-kode	Verdisetning og presiseringer (viktige utforminger med sosi-kode)
Større tareskogforekomster	I01	A – Lokalteter med store, intakte tareskogområder (>500 000 m ²). I Skagerrak regnes alle større tareskogsområder som svært viktige selv om utbredelsen er mindre enn 100 000 m ² . B – Mindre områder med tareskog (~100 000 m ²). Tareskog i nedbeita områder. Viktige utforminger: <ul style="list-style-type: none"> • Stortareskog kun bestående av stortare (I0101) • Stortareskog med innblanding av andre tarearter (I0102) • Sukkertare (I0103)
Ålegrasenger og andre undervannsenger	I11	A – Større upåvirkede komplekser av undervannsenger (> 100.000 m ²) og alle forekomster av akutt truede utforminger som Dvergålegras, Havfrugras og Kortsuddplante-under-vannseng/forstrand-utforminger. B - Ålegrasenger nær kjente gyteplasser samt mindre undervannsenger (< 100.000 m ²). Viktige utforminger: <ul style="list-style-type: none"> • Vanlig ålegras (<i>Zostera marina</i>) (I1101) • Dvergålegras (<i>Zostera noltii</i>) (I1102). • Havgras, Tjønnaks-undervannseng (I1103)
Skjellsandforekomster	I12	A - Større sammenhengende forekomster (> 100 000 m ²) av ren skjellsand på grunt vann ned til ca. 10 m dyp, ofte med spredt bevoksning av tare B - Større forekomster av ren skjellsand (> 100 000 m ²). I Skagerrak regnes alle forekomster større enn ca. 20 000 m ² som viktige.

1.7.1 Tareskog

I følge Havforskningsrapporten 2016 høstes det hvert år 150 000 tonn stortare langs norskekysten, hvilket utgjør mindre enn én prosent av den totale tarebiomassen i Norge som er estimert å utgjøre 50-60 millioner tonn (Bakketeig et al. 2016). Arealene med tareskog utenfor norskekysten er altså anslått å tilsvare arealet av all dyrket mark i Norge (DN 2007). Tarebestanden er per 2016 i god forfatning, og overvåkes på årlig basis i områdene fra Rogaland til Trøndelag (Bakketeig et al. 2016). I DN-håndbok 19 er større tareskogforekomster omtalt som sammenhengende områder i den sublittorale sonen som er bevokst med stortare. Tareskogen er et viktig habitat for en rekke dyr, og produserer store mengder organisk materiale. Hele 90 % av all tarebiomasse i Norge består av arten stortare (DN 2007).

Naturtypen har middels kartleggingsstatus, og er viktig å ivareta som yngle- og oppvekstområde, beiteplass og gjemmeded for blant annet fisk (figur 3). Tareskogen representerer et betydelig matfat for fisk, med en anslått mengde av hele 120 000 små invertebrater som bløtdyr og krepsdyr per kvadratmeter tareskog (DN 2007). I tillegg utgjør tareskogen en økonomisk eksportverdi på 1-1,5 milliarder kroner per år (Bakketeig et al. 2016).



Figur 3: Tareskog som matfat og gjemmested for fisk.

Foto: Kjell Magnus Norderhaug, NIVA

Tareskogen er en fornybar ressurs som høstes med jevne mellomrom ved hjelp av taretrål. Det er utarbeidet en egen forskrift for høsting av tare i Hordaland fylke med regional høsteplan, hvor fylket deles opp i åpne felt for høsting med bokstavkode A til E. På denne måten rulleres høstingen slik at hvert felt med bokstavkode A for eksempel høstes hvert femte år. I områder som ikke omfattes av høstefeltene er taretråling forbudt (Forskrift om høsting av tare i Hordaland 2011). Forskriften er et sentralt virkemiddel for å oppnå en bærekraftig utnyttning av ressursen. Høsting og beitepress fra kråkeboller er de to viktigste truslene mot tareskogene, og taretråling kan ha betydelig påvirkning på livet i tareskogene (DN 2007). Tap av tareskog vil gi svært store økologiske og økonomiske ringvirkninger, og det er derfor viktig at tareskogen ivaretas på en bærekraftig måte (Bakketeig et al. 2016).

1.7.2 Ålegrasenger

Ålegras er en av svært få blomsterplanter som lever under vann, og kan danne store undervannsenger typisk i grunne sund og bukter i beskyttede områder (DN 2007). Ålegrasengene er svært produktive, og fungerer som oppvekstområder, gjemmested og matfat for fiskeyngel og krepsdyr (DN 2007). I forbindelse med Nasjonalt program for kartlegging av biologisk mangfold utførte NIVA og HI i 2014 en undersøkelse av ålegrasengers økologiske funksjon. Her ble det konstatert at alle ålegrasenger har en viktig økologisk funksjon, og at både små, store, tette og glisne ålegrasenger har et rikt og unikt dyreliv knyttet til seg (figur 4) (Hartvig et al. 2014). Artssammensetningen i ålegrasenger skiller seg blant annet fra artene man finner i tareskogene, og ålegrasengene er derfor svært viktig å ivareta for å sikre leveområder for et rikt biologisk mangfold langs kysten (Hartvig et al. 2014). Kartleggingsstatusen for ålegrasenger er middels, og naturtypen trues av menneskelige inngrep som utfyllinger i strandsonen og mudring som følge av småbåthavner (DN 2007). Ålegrasengene er svært sårbare fordi de grunne og beskyttede områdene hvor man oftest finner ålegrasengene også er attraktive områder for småbåthavner (Hartvig et al. 2014).



Figur 4: Yrende liv i ålegraseng. Foto: Jonas Thormar

1.7.3 Skjellsand

Naturtypen skjellsand er i DN-håndbok 19 definert som avsetning av delvis nedbrutte kalkskall fra skjell og marine organismer som blant annet snegler, kråkeboller og kalkalger. Oftest avsettes skjellsand i isolerte lommer ut mot havet og i lesiden av holmer og skjær (DN 2007). Skjellsand utvinnes blant annet for kalking av vassdrag, og er en ikke-fornybar ressurs da avsetning av naturtypen er en langsom prosess. Kartleggingsstatusen av skjellsand er ansett som god til middels, og Hordaland er et av fylkene med høyest forekomst av naturtypen (DN 2007). Foruten å være av økonomisk verdi for uttak, er naturtypen et viktig habitat for fisk i form av å fungere som gyte- og oppvekstområder rike på småfisk og bunndyr som gjemmer seg i skjellsanden (figur 5) (DN 2007).



Figur 5: Torsk på leting etter småfisk som gjemmer seg i skjellsanden.
Foto: MAREANO

KAPITTEL 2. TEORIGRUNNLAG

2.1 Bruk av kunnskap

I følge Naustdalslid og Reitan (1992 s. 44) er samfunnsforskningens bidrag å «skaffe fram kunnskap om virkeligheten slik at menneskelig handling kan tilpasses på en rasjonell måte». Men hva menes så med bruk av denne forskningen og tilhørende kunnskapen, og hvordan relaterer denne bruken seg til en planleggingssammenheng? I dette delkapittelet skal jeg trekke frem forskjellige former for slik «bruk», men først vil jeg gjøre rede for forutsetningene for praktisk bruk av kunnskap. Naustdalslid og Reitan (1992) skiller mellom forskerne på den ene siden og brukerne på den andre siden, når det gjelder bruk av kunnskap. Brukerne fremstilles her som beslutningstakere som lever i en verden hvor tiden er knapp, og sakene må løses raskest mulig. Beslutningstakeren er derfor kun interessert i kunnskap som er relevant for å forenkle beslutningsprosessen. Forskeren derimot er interessert i kunnskapen for kunnskapens egen sak, og er i mindre grad begrenset av tidspress (Naustdalslid & Reitan 1992). Man kan si at skillet mellom disse to sidene skaper en barriere for bruk av kunnskap, og i plansammenheng blir det derfor viktig å gjøre kunnskapen så forståelig som mulig for den som skal bruke den i en planprosess.

Når det gjelder selve bruken av kunnskap, skiller Naustdalslid og Reitan (1992) mellom fire kategorier for bruk: instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende. Disse kategoriene er kort oppsummert i tabell 2:

Tabell 2: Definisjon instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap. Utarbeidet på bakgrunn av kapittel 2.7 i Naustdalslid og Reitan (1992)

BRUKSKATEGORI	DEFINISJON
Instrumentell	Konkret, målrettet bruk av kunnskap til å løse konkrete problemer for en organisasjon eller beslutningstaker
Strategisk	Bruk av kunnskap av en eller flere parter som middel for å oppnå egne målsettinger i en konflikt, ofte på politisk nivå
Symbolsk	Bruk av kunnskap i form av å synliggjøre den, vise at den finnes
Opplysende	Allment bruksperspektiv, bruk av kunnskap for opplysning og begrepsdannelse i samfunnet

I denne sammenheng er det mest relevant å fokusere på instrumentell og symbolsk bruk av kunnskap, fordi det er disse formene for bruk som er knyttet til Øygarden kommunes planprosess. Ved instrumentell bruk av kunnskap oppfattes kunnskapen her som et redskap for å løse konkrete problemer, hvor det er beslutningstakeren som etterspør kunnskapen (Naustdalslid & Reitan 1992). Dette forutsetter at kunnskapen er «selvvirkende», altså at kunnskapen i sin rene form bidrar til å forenkle beslutningsprosessen. Kunnskapen har på denne måten en slags overordnet posisjon i styringen av samfunnet, hvor beslutningstakerne etterspør forskning når de mangler kunnskap til å fatte beslutninger (Naustdalslid & Reitan 1992). Jeg vil påstå at en kommuneplanprosess oftest har en form for instrumentell bruk av kunnskap, og kanskje særlig i forbindelse med konsekvensutredninger. Når konsekvenser av et tiltak skal utredes dukker det som regel opp reelle problemer som gjør det utfordrende å fatte en beslutning om hvilket alternativ som er den beste løsningen. Beslutningstakerne forsøker å løse disse problemene i lys av den kunnskapen kommunen besitter. Kunnskapen brukes her målrettet som et verktøy for å finne frem til beste alternativ i beslutningsprosessen.

Som definert i tabell 2 er instrumentell bruk av kunnskap altså en konkret måte å anvende kunnskap på i en kommuneplanprosess. Derimot trekker Naustdalslid og Reitan (1992) frem at offentlig forvaltning ikke bare handler om problemløsning og beslutningstaking, og at det er lett å overse det faktum at ikke-bruk av kunnskap også har noe for seg. Her kommer symbolsk bruk av kunnskap inn i bildet, som også utgjør en del av en kommuneplanprosess. En kommune er også et sosialt system hvor kunnskap kan gi kommunen status, ved at engasjement i forskning formidler kommunen som kunnskapsorientert og rasjonell. En organisasjon, eller en kommune i denne sammenheng, vil naturligvis etterspørre forskning og kunnskap som øker kommunens status og som forsterker de verdiene kommunen har (Naustdalslid & Reitan 1992). Dette er altså en indirekte måte å bruke kunnskap på, hvor selve bruken her kan forstås med det å vise frem kunnskapen kommunen besitter. Naustdalslid og Reitan (1992) trekker frem at synlig forskning i en organisasjon skaper et inntrykk av rasjonalitet og fornuftige valg, helt uavhengig av om organisasjonen faktisk bruker kunnskapen konkret som bakgrunn for de valgene de gjør. I kommunesammenheng er kommuneplanens arealdel sentral her, hvor plankartet er selve verktøyet kommunen har for å synliggjøre kunnskapen og vurderingene som ligger bak avgrensningene av arealformål og hensynssoner.

2.2 Føre-var-prinsippet

Et grunnproblem i miljøretten er at det ofte er usikkerhet om årsakene og virkningene av menneskelige inngrep (Bugge 2011 s. 43). Det er vanskelig å vite med sikkerhet hva slags konsekvenser et tiltak kan få for naturen, og som et verktøy for å håndtere denne usikkerheten ble føre-var-prinsippet utarbeidet med hjemmel i nml § 9. Prinsippet er internasjonalt anerkjent, og har blant annet forankring i FNs Rio-erklæring fra 1992, hvor prinsipp 15 lyder som følgende:

«In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation». (United Nations 1992)

Oversatt til norsk og kort oppsummert går prinsippet ut på at mangel på kunnskap ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak som kan forebygge miljøforringelse. Hovedpoenget med prinsippet er at «tvilen skal komme miljøet til gode» dersom kunnskapen om mulige skadevirkninger er utilstrekkelig eller manglende, som illustrert i følgende sitat fra Bugge lærebok i miljøforvaltningsrett:

«Føre-var-prinsippet er utviklet i internasjonal miljøpolitikk og miljørett nettopp for å møte styringsproblemet knyttet til usikkerhet om miljøforhold og miljøvirkninger. Kjernen i prinsippet er at vi ved mangel på sikker viten må la tvilen komme miljøet til gode». (Bugge 2011 s. 43)

Hovi (2001) trekker imidlertid frem at mange vil mene at det er rimelig å kreve god dokumentasjon for at skade på miljø eller helse kan oppstå, og at en svakhet ved prinsippet dermed er at en raskt kan ende opp med en situasjon hvor omtrent ingen næringsvirksomhet kan tillates. Selv om føre-var-prinsippet er hjemlet i lov så kan det måtte vike for andre hensyn, for eksempel kan det være snakk om tiltak som vil være av så stor verdi for samfunnet slik at samfunnshensyn veier tyngre enn naturhensyn. Det blir i så fall en avveining som må gjøres av myndighetene, men uansett så skal prinsippet «legges til grunn som retningslinje» ved utøving av offentlig myndighet (Bugge 2011 s. 132-133). Føre-var-prinsippet fungerer altså som en slags «sikkerhetsmekanisme» i forvaltningen av naturmangfoldet selv om prinsippet i stor grad åpner for skjønnsutøvelse.

2.3 Medvirkningsstigen

Krav til medvirkning er hjemlet i et eget kapittel i pbl i tillegg til lovens formålsparagraf. I § 1-1 fjerde ledd heter det blant annet at:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (Plan- og bygningsloven 2008).

Pbl kapittel 5 handler spesifikt om medvirkning i planleggingen, og det spesifiseres i § 5-1 første ledd at:

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning»
(Plan- og bygningsloven 2008).

Falleth og Hanssen (2012) legger frem at argumentene for medvirkning kan deles inn i to hovedgrupper: argumenter med forankring i demokratiet og argumenter av effektivitetshensyn. Den første hovedgruppen går ut på at alle mennesker er likeverdige og har rett til å bli hørt, slik at medvirkning på denne måten blir et virkemiddel for å sikre at alle kommer til orde og at alle interesser blir hørt. Den andre hovedgruppen går ut på at medvirkning også kan være effektivt for å redusere konflikter og dermed forenkle planprosessen, samt å sikre bedre kvalitet på kunnskapsgrunnlaget ved å legge til rette for en bred medvirkningsprosess (Falleth & Hanssen 2012). Pløger (2002) trekker frem at

medvirkning brukes som et effektivt redskap for å sikre aksept av planer, og at medvirkning dermed fungerer som en del av kvalitetssikringen av planleggingen.

Arnstein (1969) har utviklet en «medvirkningsstige» som deler medvirkningen inn i ulike trinn med stigende innflytelse og omfordeling av makt for hvert trinn. Denne medvirkningsstigen er videreutviklet av Falleth og Hanssen (2012) for å kunne brukes i forbindelse med planleggingsprosesser (figur 6). Her deles medvirkningen inn i de fem nivåene offentlighet, informasjon, diskusjon og innspill, medbestemmelse og beslutningsrett. Disse fem nivåene omfatter mange former for deltakelse i forbindelse med en planprosess. Med offentlighet menes her å annonsere igangsettelsen av planprosessen, mens informasjon går ut på å gi ut mer opplysninger om selve planen (Falleth & Hanssen 2012). Disse to trinnene er de mest passive trinnene hvor mottakerne deltar i liten grad, og har liten eller ingen innflytelse. Neste trinn, diskusjon og innspill, innebærer større grad av deltakelse der de berørte aktørene og innbyggerne får mulighet til å diskutere sine innspill på møter og høringer og lignende (Falleth & Hanssen 2012). Dette er kanskje det trinnet som i høyest grad sikrer aktiv deltakelse fra lokalt nivå, og Falleth et al. (2008) legger frem i deres omfattende studie av medvirkning i Norge at høringsuttalelser er den dominerende kontaktformen i medvirkningen.

Medbestemmelse, som er det nest øverste trinnet på medvirkningsstigen, gir enda høyere innflytelse og innebærer for eksempel at arbeidsgrupper for berørte interesser går sammen for å komme frem til en løsning, og dermed får adgang til medbestemmelse i planprosessen. Det øverste trinnet er det mest innflytelsesrike, hvor berørte parter blir delegert beslutningsrett til å utforme og vedta planen. Dette forekommer imidlertid svært sjelden i offentlig planlegging. Hovedsakelig er det de tre nederste trinnene offentlighet, informasjon og diskusjon og innspill som inkluderes i medvirkningen i planprosessen (Falleth & Hanssen 2012). Kravet til medvirkning i kapittel 5 i pbl er noe uklart og legger opp til at kommunen selv kan velge hvilket fokus de ønsker å ha på medvirkning utover minstekravet om kunngjøring og høring av planprogrammet og planforslaget.

Til nå har jeg fokusert på medvirkning som en del av demokratiet, hvor åpenhet og fokus på inkludering av berørte interesser og aktører står sentralt. Pløger (2012) trekker imidlertid frem medvirkningen fra deltakernes side, og hevder at det er stor forskjell i hvordan deltakerne kontra planleggerne opplever medvirkningsprosessen. Mens planleggeren i størst grad ser de positive effektene og verdiene av deltakelse, føler deltakerne ofte at de «taper» i forbindelse

TRINN 5: BESLUTNINGSRETT

TRINN 4: MEDBESTEMMELSE

**TRINN 3: DISKUSJON OG
INNSPILL**

TRINN 2: INFORMASJON

TRINN 1: OFFENTLIGHET

Figur 6: Medvirkningsstigen tilpasset planleggingsprosesser, med stigende innflytelse for hvert trinn. Utarbeidet på bakgrunn av Falleth og Hanssen (2012 s. 189)

med endelige planer, fordi de enten har blitt misforstått eller ikke blitt hørt i planprosessen (Pløger 2012). Medvirkning oppfattes ofte ikke av deltakerne som å være en prosess preget av lytting og læring, og det oppleves at medvirkning i mindre grad utgjør noen reell påvirkning i planprosessen (Pløger 2012). Likevel benytter lokalsamfunnene seg i større grad av de mulighetene de har til medvirkning i planprosesser i dag enn de gjorde før, og da særlig i form av å skrive høringsuttalelser (Falleth et al. 2008).

2.4 Kommunikativ planlegging

Kommunikativ planlegging innebærer fokus på dialogorientert planlegging hvor den ønskede effekten er økt forståelse og bedre samarbeid i planprosessen. I praksis blir denne type planlegging ofte sett på som et verktøy for å sikre deltakelse i en planprosess (Amdam 2012). Man kan på denne måten si at kommunikativ planlegging er en slags oppskrift på medvirkning i planleggingen. Pløger (2002) presenterer medvirkning i kommunikativ planlegging som en forhandlingsprosess snarere enn en kommunikasjonsprosess, og definerer medvirkning som:

«En arbeidsform der enkeltpersoner og grupper som blir påvirket av innholdet i en plan, skal ha innflytelse i prosessen som fører fram til beslutninger om hvordan planen skal utformes» (Pløger 2002 s. 69-70).

Det stilles stadig høyere krav til en effektiv planlegging hvor deltakelse står som et sentralt verktøy. Ifølge Pløger (2002) er dagens ideal at borgerne skal inkluderes for å ha innflytelse i form av kommunikasjon i planprosessen, som illustrert i følgende sitat:

«Offentlighetens interesser skal representeres, og det skjer gjennom retten til høring og medvirkning i saker som angår en». (Pløger 2002 s. 33)

Kommunikativ planlegging i Norge har vokst frem ved en økende interesse for bruk av kommunikasjon som et virkemiddel i håndteringen av konflikter og for å effektivisere planprosessen. Kommunikasjonen skal her være i form av en samtale rettet mot det formål å oppnå konsensus eller kompromiss (Pløger 2002). For å forstå kommunikativ planlegging må man se det i lys av Habermas sin ideologi om en samtale fri for herredømme, som er etablert som den ideelle form for samtale for å fremme kommunikativ handling (Amdam 2012). Habermas' diskursetikk er regnet som selve grunnlaget for denne type planlegging, hvor fokuset er på forutsetningene for å oppnå konsensus eller kompromissdannelse (Pløger 2002). Ifølge Amdam (2012) stilles det følgende krav til en herredømmefri samtale i den kommunikative planleggingen for å oppnå konsensus mellom aktørene:

- Alle berørte aktører er tilstede eller representerte
- Talspersonene er rettmessige representanter for de de snakker på vegne av
- Alle aktørene er kompetente og likeverdige
- Aktørene må være interesserte i å komme frem til felles forståelse og enighet med hverandre
- Alle har samme grad av innvirkning gjennom deltakelsen

- Alle synspunkter og ytringer må kunne kritiseres og diskuteres
- Aktørene må kunne innrømme feil og skifte oppfatning dersom de møtes av bedre argumenter, altså er eneste autoritet det bedre argument
- Det aktørene sier til hverandre må være sant, forståelig, i tråd med normer, lover og regler, og en må stå for det en sier

Kravene ovenfor er idealistiske og Habermas' diskursetikk er ofte kritisert for å være utopisk (Pløger 2002). Videre er Habermas kritisert for å overse maktperspektivet og tids- og ressursbegrensninger (Amdam 2012). Det at alle skal ha samme innvirkning gjennom deltakelsen er det også stilt spørsmål ved og Rydin (1999, ref. i Pløger 2002) hevder at det ikke er optimalt at alle skal ha samme grad av innvirkning i en planprosess. Oppfatningen her er at medvirkning i realiteten går ut på at borgerne skal konsulteres i planprosessen, men at de ikke skal være med å beslutte (Rydin 1999, ref. i Pløger 2002). I en kommuneplanprosess vil borgerne ha mulighet til å fremme sine egne interesser fremfor kommunens fellesinteresser dersom alle skulle ha samme grad av innvirkning gjennom å delta i beslutningsprosessen. Her kommer medvirkningsstigen inn, som utdypet i forrige delkapittel, og dette er altså en av grunnene til at de øverste trinnene medbestemmelse og beslutningsrett i praksis ikke inngår i borgernes deltakelse i en kommuneplanprosess.

Pløger (2002) kritiserer også kommunikativ planlegging i Norge for å være preget av prosedyrebetinget planlegging, hvor medvirkning bare er et punkt på lista i stedet for å være noe som prioriteres i seg selv. Rydin og Pennington (2000) stiller spørsmål ved om større deltakelse fra offentligheten alltid er fordelaktig i planleggingen da det legger opp til mer byråkrati som konsumerer tid i planprosessen. Her trekkes det imidlertid frem at offentlig deltakelse kan representere akkumulering av lokal erfaringsbasert kunnskap som planleggerne ellers ikke ville hatt tilgang til, og at medvirkning på et tidlig stadium i planprosessen dermed kan forhindre eller forebygge lokale konflikter.

På bakgrunn av Habermas' forutsetninger for den herredømmefrie samtale kan man si at selve målet med en kommunikativ planprosess er å skape en samarbeidende planlegging (Pløger 2002). Kommunikativ og samarbeidende planlegging går mye ut på det samme, men kommunikativ planlegging er mer orientert mot teori mens samarbeidende planlegging er orientert mot å omsette teorien i praksis (Amdam 2012). Kommunikativ planteori blir på denne måten oppskriften på samarbeidende planlegging i praksis. Målene med samarbeidende planlegging er ifølge Pløger (2002) blant annet å:

- Redusere systemmakten
- Rette fokus mot de svake interesser
- Forbedre lokalkapasiteten på sosialt, politisk og intellektuelt nivå
- Forbedre deltakernes beslutnings- og informasjonsgrunnlag

Offentlig planlegging er undergitt visse lover, regler og politiske beslutninger samtidig som det forventes en dialogorientert praksis, slik at offentlig planlegging ligger midt i mellom en «top-down» planlegging og en «bottom-up» planlegging. Målene ovenfor vil bidra til å styrke en planlegging nedenfra og opp, hvor det forventes at planleggingen har utspring i problemer som defineres av de berørte aktørene i befolkningen slik at borgerne på denne måten får større innflytelse i planprosessen (Pløger 2002).

Til tross for kritikken mot Habermas, er kommunikatív planlegging etablert som den ledende form for planlegging i den vestlige verden. Det er flere argumenter som taler for en kommunikatív planprosess, blant annet så sikrer en kommunikatív prosess at befolkningen blir integrert i prosessen ved å kunne gi uttrykk for sine egne synspunkter og meninger om sitt eget nærområde. En kommunikatív planprosess vil også sikre en pragmatisk diskurs, det vil si at man i samtalen forholder seg til og går en kalkulering av hva som er praktisk nyttig for samfunnet, hvor befolkningens erfaringer spiller en viktig rolle for å oppnå konsensus i planprosessen (Amdam & Amdam 2000, ref. i Pløger 2002). I praksis sikrer Habermas' diskursetikk enighet, aksept og konsensus med grunnlag i samtale og medvirkning, som er demokrati i sin viktigste form. Etikken skaper også en transparent planprosess, fordi det stilles krav til oppriktighet, ærlighet og sannhet i planleggingen (Pløger 2002).

KAPITTEL 3. METODE

3.1 Valg av metode

Formålet med samfunnsvitenskapelig forskning er ifølge Bryman (2016) å sette sammen egne forskningsresultater med eksisterende teori i et konstruktivt perspektiv. I samfunnsvitenskapelig metode skiller man gjerne mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Dersom man benytter kvantitativ metode, ønsker man ifølge Bryman (2016) å si noe om mengden, altså kvantiteten av noe gjennom målinger, mens ved bruk av kvalitativ metode ønsker man å si noe om selve innholdet, altså kvaliteten av noe. Ofte ønsker man her å undersøke hva som ligger til grunn for, og hva som påvirker og styrer menneskelige beslutninger (Bryman 2016). For å kunne besvare problemstillingene mine, var det mest hensiktsmessig å utføre dybdeintervjuer for å utforske menneskelig kunnskap og erfaringer, og jeg valgte derfor å legge kvalitativ metode til grunn for oppgaven. Dybdeintervjuene utgjorde en stor del av resultatene, sammen med en studie av kommuneplanen og relevante dokumenter tilknyttet denne.

3.2 Innsamling av data

3.2.1 Valg av case-kommune

For å kunne gå i dybden av problemstillingene mine, var det hensiktsmessig å konsentrere seg om én case-kommune i stedet for flere case-kommuner. Prosessen med å velge en kommune å fordype seg i har vært påvirket av flere faktorer. For det første begrenset valget seg til en kommune i enten Vestfold fylke eller Hordaland fylke, da det er disse fylkene som er i fokus i forskningsprosjektet PlanCoast som oppgaven er en del av. Valget falt på Hordaland av den grunn at en del av de spørsmålene jeg ønsket å utforske, er utdypet for Vestfold i en tidligere masteroppgave ved NMBU (Westgaard 2013). I tillegg ønsket jeg å få et nærmere innblikk i fiskernes perspektiver, og da falt det naturlig å velge en kommune i Hordaland som er et typisk fylke hvor fiskerinæringen har en svært viktig rolle.

For det andre begrenset valget seg til en kommune som innfridde visse kriterier. Kommunen måtte ha en relativt ny kommuneplan hvor arealdelen var revidert etter ny plan- og bygningslov, og hvor den nasjonale kartleggingen av marint biologisk mangfold var inkludert i planprosessen. For å kunne utforske kommunens planlegging for ivaretagelse av marine naturtyper og fiskeområder, var det også naturlig å velge en kommune med en viss andel marine naturtyper i sjøarealene og hvor fiskeri var en viktig del av kommunens

næring. På bakgrunn av disse kriteriene, samt anbefalinger fra kontaktperson i Hordaland fylkeskommune, falt valget tilslutt på Øygarden kommune. Denne kommunen har vedtatt kommuneplan for perioden 2014 - 2022, og var tidlig ute som en av de første kommunene i Hordaland som ble kartlagt etter DN-håndbok 19. Et grundig søk i naturbase.no viste at denne kommunen utpekte seg med en stor andel marine naturtyper og viktige fiskeområder å forvalte i sin planlegging. De marine naturtypene som er mest utbredt i kommunen omfatter tareskog, ålegrasenger og skjellsand, og det er også disse naturtypene som har høyest verdi som ressursgrunnlag for fiskerinæringen i kommunen. Jeg har derfor valgt å begrense meg til å omtale disse tre marine naturtypene.

3.2.2 Valg av informanter

Ved valg av informanter ønsket jeg i hovedsak å komme i kontakt med sentrale personer som direkte eller indirekte inngikk i arbeidet med revisjonen av gjeldende kommuneplan for Øygarden kommune. For å belyse problemstillingene var det naturlig å komme i kontakt med og intervju informant fra fem grupper:

1. Øygarden kommune
2. Fiskeridirektoratet region Vest
3. Fiskarlaget Vest
4. Hordaland fylkeskommune
5. Fylkesmannen i Hordaland

For enkelthets skyld refereres informantgruppene til som: kommunen, Fiskeridirektoratet, Fiskarlaget, fylkeskommunen og Fylkesmannen, i det empiriske kapittelet.

I Øygarden kommune valgte jeg å intervju personer med innsikt i kommuneplanens arealdel, hovedsakelig arealplanleggere. Fiskeridirektoratet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og er statens rådgivende og utøvende organ for fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge. Deres visjon er blant annet å fremme bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser ved å formidle kunnskap og gi råd og innspill i planprosesser (Fiskeridirektoratet 2015). I Fiskeridirektoratet region Vest valgte jeg å intervju personer med kunnskap om kartleggingen av kystnære fiskeridata i Fiskeridirektoratets egen karttjeneste kalt Yggdrasil.

Fiskarlaget Vest er en fagforening for yrkesfiskere i Hordaland og Rogaland, underlagt Norges Fiskarlag som har som hovedoppgave å ivareta fiskernes interesser (Norges Fiskarlag u.å.). Fiskarlaget har flere lokallag hvor flere av de strekker seg over kommunegrensene, og Øygarden og Sotra Fiskarlag er lokallaget i Øygarden kommune. Jeg har ikke intervjuet personer fra lokallaget, da det er Fiskarlaget Vest sentralt som Øygarden har hatt kontakt med. Her valgte jeg å intervju informant med oversikt og god kjennskap til fiskerne i Øygarden kommune, og hva de er opptatt av. I Hordaland fylkeskommune valgte jeg å intervju personer i planavdelingen, og hos Fylkesmannen i Hordaland besto informantene av personer fra miljøvern avdelingen.

3.2.3 Utarbeidelse av intervjuguider

For å tilpasse intervjuene til de fem informantgruppene, ble det utarbeidet fem separate intervjuguider (vedlegg 1-5). Spørsmålene tok utgangspunkt i problemstillingene og temaer tilknyttet disse, og intervjuguidene ble sendt til intervjuobjektene i forkant av intervjuet slik at de hadde mulighet til å forberede seg. Antall spørsmål i intervjuguidene varierte fra 7 til 21 spørsmål, alt ettersom det var naturlig å stille mer spesifikke spørsmål til kommunen og Fiskeridirektoratet som hadde mer konkret informasjon å stille opp med om Øygarden, og mer overordnede spørsmål til Fiskarlaget, fylkeskommunen og Fylkesmannen som er informantgrupper på et mer overordnet nivå.

3.2.4 Gjennomføring av semistrukturerte intervjuer

Det ble gjennomført feltarbeid bestående av semistrukturerte intervjuer i perioden 09.01.17 - 11.01.17, hvorav totalt 11 personer ble intervjuet ansikt til ansikt på egen arbeidsplass, fordelt på fem intervjuer. Av praktiske årsaker ble en av informantene intervjuet over epost. Et semistrukturert intervju er et intervju med delvis struktur, hvor en tar utgangspunkt i en intervjuguide, men likevel har mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål ettersom hvilken retning intervjuet tar. Da jeg ønsket en viss åpenhet i intervjuene, samtidig som jeg hadde kontroll over hvilke temaer og spørsmål jeg ville diskutere med informantene, passet det best med delvis strukturerte intervjuer. Selve intervjuene startet med at jeg som intervjuer presenterte meg selv for deretter å la informantene si litt om seg selv og sine roller, før jeg startet med et par innledende spørsmål av generell karakter for å sette i gang en god dialog med informantene. Deretter fortsatte samtalen med utgangspunkt i intervjuguiden og oppfølgende spørsmål som oppstod underveis, og jeg avsluttet med å takke informantene for deltakelsen. Intervjuene hadde en varighet på mellom en og to timer.

Det var hensiktsmessig å intervju informantene som tilhørte samme informantgruppe samtidig i stedet for å gjøre separate intervjuer med disse, da spørsmålene var de samme og informantene svarte på vegne av etaten de tilhørte. Informantene ble tilsendt et informasjonsskriv i forkant av intervjuene, med redegjørelse av formålet med masteroppgaven og praktisk informasjon om gjennomføringen av intervjuet. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker for å kunne gå igjennom materialet i etterkant og få med meg alt som ble sagt. Alle informantene fikk informasjon om lydopptaket i informasjonsskrivet, og jeg sørget for skriftlig samtykke fra samtlige før intervjuet startet. I ettertid av oppgavens sensur vil lydopptakene bli slettet.

3.2.5 Dokumentstudie

Som en del av forberedelsene til intervjuene satt jeg meg grundig inn i den gjeldende kommuneplanen til Øygarden kommune, og studerte de tilhørende plandokumentene. Dette omfatter plankartet (Øygarden kommune 2014a), planbeskrivelsen av kommuneplanens arealdel med tilhørende planbestemmelser og retningslinjer (Øygarden kommune 2014b), samfunnsdelen (Øygarden kommune 2014c) og konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse for kommuneplanens arealdel (Øygarden kommune 2014d).

3.3 Bearbeiding av data

3.3.1 Transkripsjon, intervjuanalyse og dokumentanalyse

I etterkant av intervjuene ble lydopptakene gjennomgått og skrevet ned i helhetlig tekst, såkalt transkripsjon. For å få oversikt over et stort datamateriale tok jeg utgangspunkt i intervjuguidene under transkripsjonen, og skrev ned informantens svar under hvert spørsmål. I første omgang holdt jeg resultatene fra de forskjellige informantgruppene atskilt fra hverandre, slik at jeg etter transkripsjonen satt igjen med fem tekster, én for hver informantgruppe med deres utfyllende svar på spørsmålene i intervjuguiden. Deretter begynte en omfattende prosess med å systematisere materialet, og jeg valgte å sortere resultatene tematisk med utgangspunkt i problemstillingene og funnene i intervjuene. Det resulterte i tre hovedtemaer med tilhørende undertemaer, hvor relevant materiale fra de fem tekstene ble silt ut og plassert i henhold til hvilket tema de tilhørte. Materialet ble deretter bearbeidet og skrevet sammen til et helhetlig empirisk kapittel, og supplert med funn fra dokumentanalysen av Øygarden kommuneplan og tilhørende dokumenter. De viktigste funnene i empirien ble deretter drøftet i diskusjonskapittelet, i lys av teorigrunnlaget.

3.4 Etikk

For å sikre at datainnsamlingen ble gjennomført i henhold til personopplysningsloven ble masteroppgaven meldt inn til og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Alle informantene er anonymisert i oppgaven, og siden informantene i størst grad snakket på vegne av etaten de tilhørte og ikke på vegne av seg selv som person, så jeg det ikke som hensiktsmessig å skille mellom informantene fra samme gruppe i resultatene. For eksempel så var det flere informanter i Øygarden kommune som alle svarte på forskjellige deler av spørsmålene, men i resultatene har jeg valgt å henvise til samtlige som informant (kommunen). I selve intervjusituasjonen forsøkte jeg å forholde meg så objektiv som mulig overfor intervjuobjektene. Det er ikke til å unngå at eventuelle oppfølgingsspørsmål ville kunne være av en viss ledende karakter, men jeg forsøkte å unngå ledende spørsmål i størst mulig grad. For å sikre at jeg forsto informantene riktig i intervjuene, ble et utkast av resultatkapittelet sendt til alle intervjuobjektene for verifisering av utsagn og sitater.

3.5 Validitet og reliabilitet

Det er viktig å vurdere oppgavens validitet og reliabilitet, og med dette så menes en vurdering av resultatenes gyldighet og pålitelighet. Det er nærmest umulig å oppnå 100 % validitet og reliabilitet, som illustrert i følgende sitat:

«Attaining absolute validity and reliability is an impossible goal for any research model»

(LeCompte & Goetz 1982 s. 55).

Oppgavens validitet (gyldighet) handler om i hvilken grad resultatene måler det de faktisk skal måle, mens oppgavens reliabilitet (pålitelighet) går ut på at resultatene skal gi samme svar på samme problemstilling hver gang. For å sikre validitet i denne oppgaven har det vært viktig å formulere spørsmålene i intervjuene på en slik måte at alle problemstillingene ble tilstrekkelig besvart. For å sikre reliabilitet har det vært avgjørende å gjøre metoden detaljert, transparent og etterprøvbar samt å utarbeide gode intervjuguider. Likevel er det viktig å trekke frem at resultatene av studier som er basert på menneskelig respons, sjelden kan kopieres, som illustrert i følgende sitat:

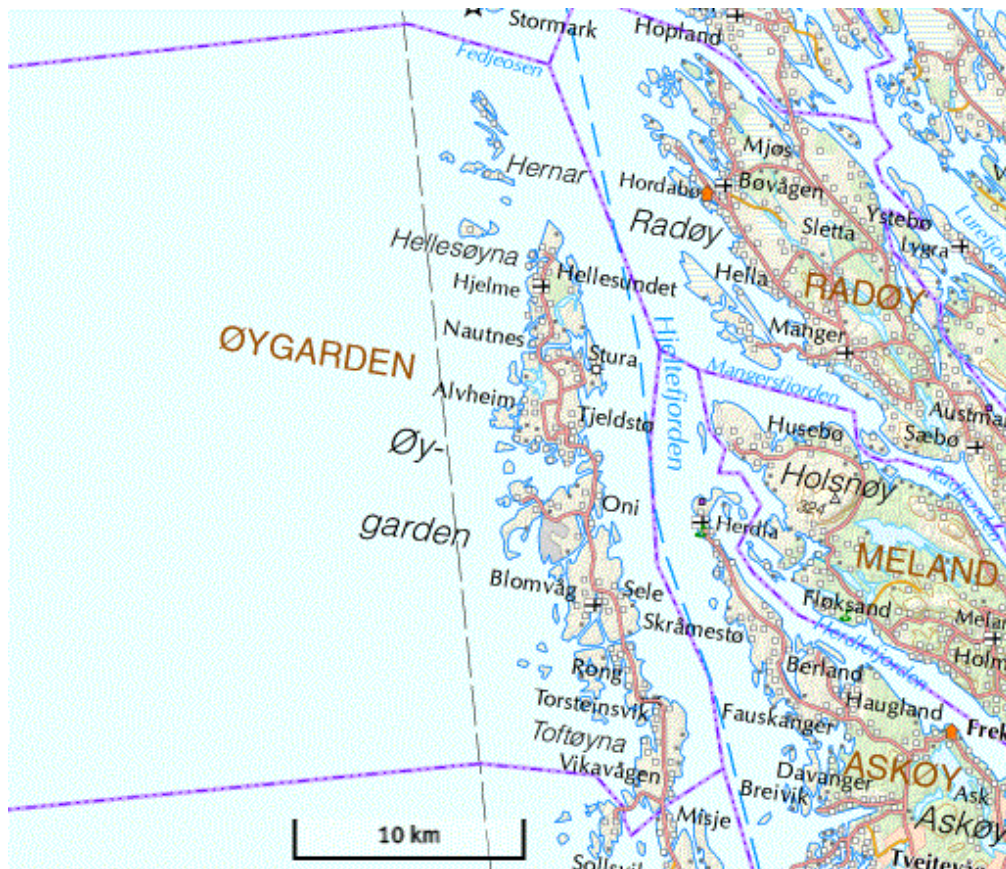
«Because human behavior is never static, no study can be replicated exactly, regardless of the methods and design employed» (LeCompte & Goetz 1982 s. 35).

Selv om en annen person skulle stille de samme spørsmålene til de samme informantene, ville resultatene kunne avvike noe fra mine, slik at det altså har vært lettere å sikre validitet enn reliabilitet i denne oppgaven.

KAPITTEL 4. CASE-STUDIE: ØYGARDEN KOMMUNE

4.1 Områdebeskrivelse

Øygarden kommune er en øykommune nordvest for Bergen i Hordaland fylke (figur 7), med broforbindelser mellom de største øyene og til fastlandet i sør. Øygarden er omgitt av Nordsjøen i vest og Hjeltefjorden i øst, og består av 552 øyer. Kommunen har et samlet areal på 66 km² og har en strandlinje på totalt 236 km (Øygarden kommune 2014b). Ifølge nettsiden til Øygarden kommune, bodde det per 01.01.17 totalt 4913 personer i kommunen, og folketallet øker jevnt hvert år. Strandsonen i Øygarden består av svaberg, havstrand og kulturmark, og lenger inn domineres øyene av den menneskeskapte naturtypen kystlynghei samt myr og innslag av våtmark (figur 8). Kystlyngheiene i Øygarden er i likhet med andre steder i dag truet av utbygging og endring av tradisjonell driftsform (Øygarden kommune 2014b).



Figur 7: Øygarden kommune. Kilde: Norgeskart



Figur 8: Skogsøy friluftsområde, Øygarden kommune. Landskap med svaberg og kystlynghei innrammet av sjø. Foto: Bergen og Omland Friluftsråd

4.2 Historisk utvikling

Øygarden kommune ble etablert i 1964, og skal etter planen slås sammen med Fjell og Sund kommuner i år 2020 (figur 9). Opprinnelig livnærte folk i kommunen seg av fiske og småbruk, men dette har endret seg etter ilandføringen av olje på midten av 80-tallet, og gass på 90-tallet (Øygarden kommune 2016). Kommunen har i dag de tre store næringsområdene Kollsnes, Sture og Naturgassparken Vest, som utgjør store deler av arbeidsplassene i kommunen (Øygarden kommune 2014b). Øygarden bærer i dag preg av en overgang fra tradisjonelt kystfiske som hovednæring, til olje- og gassrelatert virksomhet. Det har etter hvert blitt et større fokus på akvakultur og oppdrett av laks i Øygarden, da kommunen har mye sjøareal med gode strømforhold til denne typen næring (Øygarden kommune 2014b).



Figur 9: Øygarden, Fjell og Sund slås sammen til én kommune i 2020. Kilde: www.varnyekommune.no

Det er i dag få yrkesfiskere igjen i kommunen, samt at fiskerne i dag gjerne driver kystfiske i kombinasjon med å være mannskap på havgående fartøy. Statistikk fra Fiskeridirektoratet sin nettside viser at antall personer med fiske som hovedyrke i Øygarden har minket fra 144 yrkesfiskere i 1983 til 30 yrkesfiskere i 2016. Antall personer med fiske som biyrke ved siden av annet yrke har minket fra 64 til kun 4 personer i samme tidsperiode. Totalt sett har

altså antall fulltids- og deltidfiskere i Øygarden gått fra 208 fiskere i 1983 til kun 34 fiskere i 2016 (Fiskeridirektoratet 2017). Nedgangen i antall fiskere i Øygarden kan forklares ved at kommunen ikke lenger har et eget fiskemottak og ved at ressursgrunnlaget er avtagende, samt en trend med at oppdrettsnæringen overtar mer og mer for fiske. Fiskeområdene i kommunen er likevel viktig for lokalbefolkningens fritidsfiske og for de fiskerne som fortsatt driver tradisjonelt kystfiske og/eller i kombinasjon med havfiske eller annet yrke (Øygarden kommune 2014b).

4.3 Presentasjon av Øygarden kommuneplan og prosessen frem til gjeldende plan

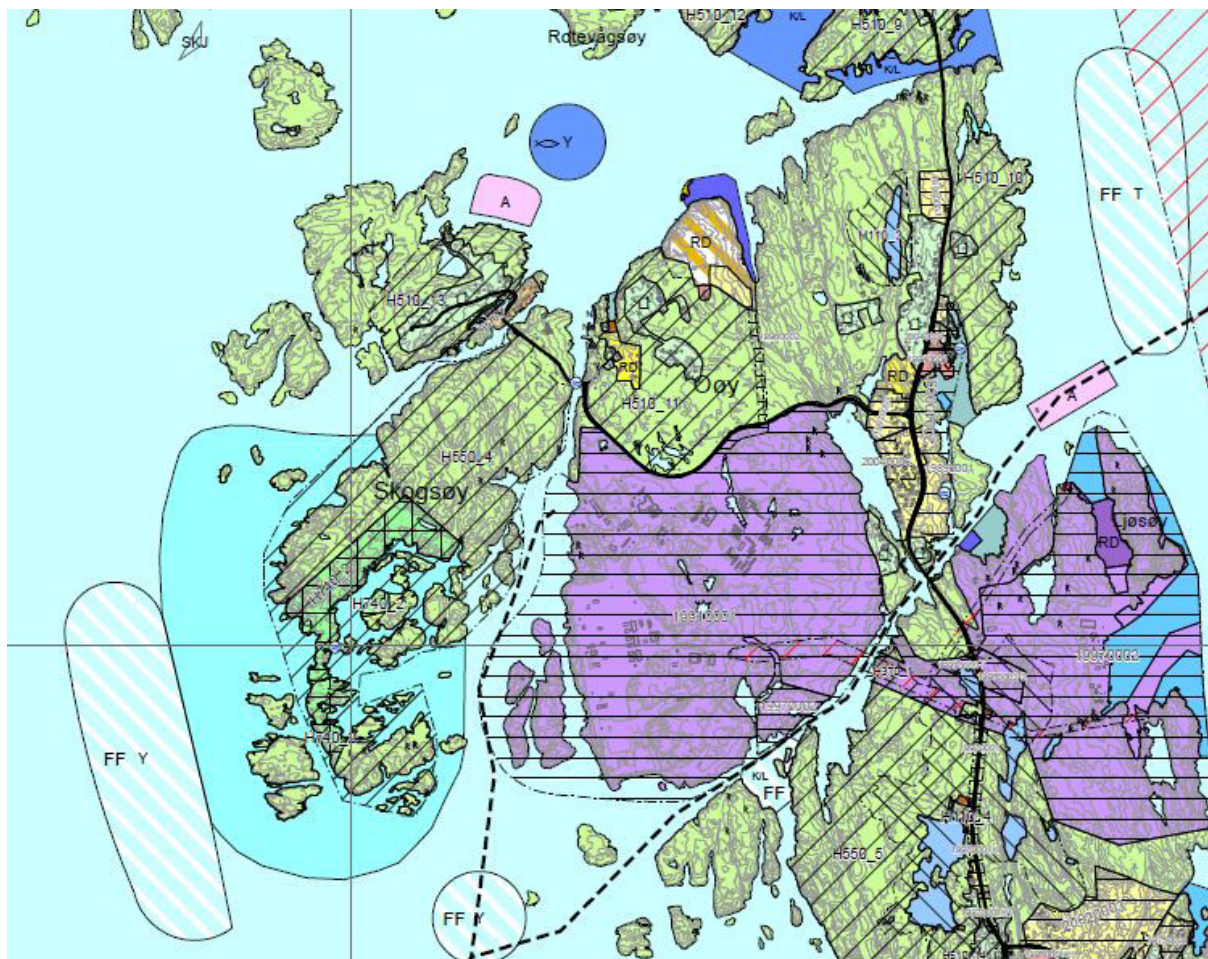
Øygarden kommuneplan ble vedtatt i 2014 og gjelder for perioden 2014 - 2022. Kommuneplanen, med samfunnsdel og arealdel, er en revisjon av den tidligere kommuneplanen og kystsoneplanen for 2006 - 2014. Denne planen igjen var en revisjon av kommuneplan og kystsoneplan for 1996 - 1999.

Arbeidet med revisjonen av den nåværende kommuneplanen for Øygarden kommune startet opp i 2008. Planprogrammet ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn i 2009. Forslaget til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn for første gang i 2012, og for andre gang i slutten av 2013 og begynnelsen av 2014 (Øygarden kommune 2014b). Det ble til sammen mottatt tre innsigelser fra de offentlige instansene Forsvarsbygg, Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordaland, hvorav sistnevnte fortsatt står fast ved sin innsigelse til et akvakulturområde i Skarvøyosen.

Øygarden kommune har gått fra å ha en egen kystsoneplan for sjøområdene til å samle sjø og land i samme plan. Det er blitt vanlig praksis å ha én plan med ett plandokument og ett plankart, og det er ikke mange kommuner i dag som fortsatt skiller sjø og land fra hverandre i kommuneplanen. Formålet med denne praksisen er å kunne se sjø og land i sammenheng i stedet for å løsrive det ene fra det andre, for å oppnå en mer helhetlig planlegging av kommunens arealer. Arealformålene i kommuneplanens arealdel er angitt etter § 11-7 i pbl. For hovedformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», som er hovedfokus for denne oppgaven, er følgende underformål benyttet:

- Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone
- Ferdsel
- Småbåthavn
- Fiske
- Akvakultur
- Drikkevann
- Naturområde
- Friluftsområde
- Kombinert formål fiske og ferdsel
- Annet kombinert formål sjø og vassdrag

I utsnittet fra plankartet til Øygarden kommune som vist nedenfor, kan man se at mesteparten av sjøarealene omfatter det generelle formålet bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, i tillegg til kombinert formål fiske og ferdsel, naturområder, fiskeområder og områder for akvakultur (figur 10).



6. BRUK OG VERN AV SJØ OG VASSDRAG, MED TILHØYRANDE STRANDSONE

	Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone
	Ferdsel
	Småbåthamn
	Fiske
	Akvakultur
	Drikkevann
	Naturområde
	Friluftsområde
	Kombinert formål fiske og ferdsel
	Annet kombinert formål sjø og vassdrag

ANDRE SYMBOL

	Freda kulturminne
	Marint freda kulturminne
	Masseuttak skjellsand
	Kaste- og lassetingsplass
	Trålefelt
	Oppvekstområde for yngel
	Krav om reguleringsplan
	Offentleg regulering

Figur 10: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022), med tegnforklaring for hovedformål "bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone" samt for andre symboler. Mesteparten av sjøområdene er avsatt til hovedformålet, i tillegg til underformålene kombinert formål fiske og ferdsel, naturområde, fiskeområde og akvakultur. Kilde: Øygarden kommune (2014a)

KAPITTEL 5. EMPIRI

TEMA 5.1 Kunnskapsbasert forvaltning og planlegging i Øygarden kommune

5.1.1 Videreføring og vurdering av kunnskap fra tidligere planer

I forbindelse med den gamle kystsonenplanen for perioden 1996 - 1999 ble det gjort en del intervjuer og innsamling av opplysninger som grunnlag for planen, og det ble brukt mye ressurser til kartlegging av friluftsliv og naturforvaltning i kommunen på denne tiden. Informant (kommunen) forklarte at når den gamle kystsonenplanen skulle revideres, ble mye av denne kartleggingen tatt med videre inn i kystsonenplanen for 2006 - 2014, og det ble gjort en gjennomtenkning og vurdering av hva som ikke lenger var gjeldende fra den gamle kystsonenplanen.

Den videre overgangen fra kystsonenplanen for 2006 - 2014 til gjeldende kommuneplan for 2014 - 2022 har ikke resultert i så store forskjeller, ifølge informanten, annet enn at sjø og land nå er i samme plan. I forhold til de tidligere planene, påpekte informanten at gjeldende plan kanskje har blitt litt mindre detaljert i forhold til plantema og innhold, men til gjengjeld mer spisset. Med dette menes at områder som ikke lenger er i bruk, er tatt ut av planen slik at de områdene som er igjen i gjeldende plan er mer dagsaktuelle og oppdaterte etter kommunens nåværende behov for bruk og vern.

Kunnskapen som kommunen har opparbeidet seg gjennom tidligere planer er altså brukt i gjeldende kommuneplan, men det er blitt et dokument som er mer tilpasset de kravene som stilles til planlegging i dag, konstaterte informant (kommunen). Informant (fylkeskommunen) hevdet at det skal ganske mye til før det blir gjort vesentlige endringer i senere planer, når det først blir gjort et grep og laget en struktur i en kommune. Med mindre det er spesielle ting som må endres i en kommune blir denne strukturen som regel videreført, som illustrert i følgende sitat:

«Hvis kommunene gjør en ny vurdering av det som blir videreført og justerer etter dette så er det utmerket, men det er også noen kommuner som bare viderefører uten å gå inn i noen prosess med å vurdere de enkelte områdene i forhold til dagens behov. Her er vi av den oppfatning at Øygarden kommune har gjort en god vurdering slik at deres plan er oppdatert, og ikke bare automatisk videreført».

(Sitat informant Hordaland fylkeskommune)

5.1.2 Bruk av ekspertbasert kunnskap fra nasjonal kartlegging av marint biologisk mangfold

I gjeldende kommuneplan (2014 - 2022) har Øygarden kommune tatt utgangspunkt i kart fra blant annet naturbase.no, miljøstatus.no og Fiskeridirektoratet sitt kartverktøy Yggdrasil i sin innhenting av ekspertbasert kunnskap. I den tidligere kystzoneplanen fra 2006 - 2014 var det egne detaljerte temakart med i planen, men i gjeldende kommuneplan er alt «bakt» inn i plankartet, påpekte informant (kommunen). Kommunen har likevel utarbeidet et eget temakart for biologisk mangfold, hvor viktige naturtypeområder er registrert med utgangspunkt i data fra naturbase, og gitt verdi på grunnlag av verdiklassifiseringen i DN-håndbok 19, formidlet informanten. Temakartet er utarbeidet både for landområdene og sjøområdene, men det er ikke gjort en fullstendig gjennomgang om dette temakartet er helt riktig registrert. Det er heller ikke gjort en fullstendig gjennomgang om disse områdene er tatt med og ivaretatt i planen, men det er tatt mye hensyn til marin natur i forbindelse med identifisering av nye områder for akvakultur, uttrykte informanten. Videre uttalte informanten at planlegging ofte handler om en samordning av ulike interesser, samtidig som man skal gjøre planen så enkel og funksjonell som mulig:

«Man har et mandat og et lovverk å forholde seg til, og man skal prøve å ta inn naturverdier i planen, samtidig som man ikke kan overlesse planen».

(Sitat informant Øygarden kommune)

I forbindelse med DN-håndbok 19 (DN 2007) og det nasjonale programmet for kartlegging av marint biologisk mangfold ledet av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet, så hadde Øygarden kommune direkte kommunikasjon med Norsk institutt for vannforskning (NIVA) som drev selve kartleggingen i felt, opplyste informant (kommunen). Øygarden kommune og NIVA var med i et større nettverk, hvor det ble kalt inn til et par møter. Informanten fortalte at disse møtene var en prøving av DN-håndbok 19, hvor Øygarden var en slags forsøkskanin for den videre implementeringen av håndboka i alle kommunene i Hordaland.

Informant (Fiskeridirektoratet) opplyste at Hordaland kanskje er litt bedre kartlagt enn andre fylker fordi Hordaland var såpass tidlig ute, og at Øygarden generelt sett er godt kartlagt når det kommer til den nasjonale kartleggingen av marint biologisk mangfold. Informanten formidlet videre at det var en prosjektgruppe i Hordaland spesielt på kartlegging av ålegrasenger, hvor det ble delt ut startpakker til hver kommune slik at kommunene selv skulle sette i gang og kartlegge, men at dette er blitt gjennomført av varierende grad:

«I hvor stor grad dette ble gjennomført av kommunene er usikkert. Det virker som dette har blitt styrt veldig mye av de som gjør selve kartleggingen, og hverken Fylkesmannen eller Fiskeridirektoratet har vært spesielt involvert i arbeidet på regionalt nivå».

(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

Informant (kommunen) bekreftet at Øygarden var delaktig i å kartlegge områder for ålegras, i tillegg til litoralbassenger og sund med sterke strømmer. Men i likhet med en del andre prosjekter «tørket» dette litt ut etter hvert og det ble litt stillstand i dette arbeidet, kanskje av økonomiske årsaker.

Fiskeridirektoratet engasjerer seg sterkt i det nasjonale programmet for kartlegging av marint biologisk mangfold, og informant påpekte i intervjuet at *«Det som blir synliggjort i kommunens arealdel blir selvsagt benyttet av de som bruker arealene. Etter hvert som man får mer og bedre kunnskap, blir også kommunens arealdel et mye bedre verktøy»* (sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest).

Fylkesmannen i Hordaland har en konsultativ rolle i forbindelse med den nasjonale kartleggingen, i tillegg til en rolle i forbindelse med kvalitetssikring av kartleggingen i etterkant og videre innlegging av data i naturbasen, forklarte informant (Fylkesmannen). Informanten påsto imidlertid at Fylkesmannen pleier å kvalitetssikre forekomstene på land men ikke i sjø, av den grunn at forekomstene i sjø har blitt kartlagt med et annet formål enn forekomstene på land, nemlig økonomisk utnyttelse og ikke biologisk verdi.

5.1.3 Verdiklassifisering som verktøy i forvaltning og planlegging

Ifølge informant (Fylkesmannen) så er den kartleggingen som er gjort på stortare og skjellsand egentlig en ressurskartlegging, og ikke en biologisk kartlegging på lik linje med det som er gjort på land. Det er gjort en del strandengkartlegging, men det er bare i littoralsonen, og ikke ut i sjøen. Naturtypene i sjø er av praktiske årsaker vanskeligere å kartlegge enn naturtypene på land, og informanten påpekte at det finnes forholdsvis mye mindre data om naturtyper i sjø enn på land. Kvaliteten på kartleggingen i sjø er nok ikke veldig god dessverre, ytret informanten, og tilsvarende ikke kvaliteten på kartleggingen av naturtypene på land. *«Det er for eksempel ikke noen kriterier på noen typer tareskog som er mer verdifull enn andre, slik man har for skogområder og myrområder»* (sitat informant Fylkesmannen i Hordaland).

I kartet fra miljøstatus, som Øygarden kommune blant annet har tatt utgangspunkt i, så skilles det mellom nasjonalt-, regionalt- og lokalt viktige områder for tareskog, mens skjellsandforekomster og ålegrasenger klassifiseres som svært viktig, viktig og lokalt viktig. Her svarte informant (Fylkesmannen) at *«Dette er et helt klassisk eksempel på ulike etater som gjør forskjellige ting og kanskje har egne kriterier og ulike formål med kartleggingen»* (sitat informant Fylkesmannen i Hordaland). Informanten bemerket at verdiklassifiseringen av tareskog og skjellsand mest sannsynlig er gjort på bakgrunn av områdenes verdi for økonomisk utnyttelse og ikke på bakgrunn av områdenes biologiske verdi:

«For eksempel så er en skjellsandforekomst særlig verdifull hvis den er stor nok til å kunne utnyttes økonomisk, og ikke fordi den har noen biologisk verdi. De biologiske egenskapene ved de forskjellige marine naturtypene er altfor lite vektlagt».
(Sitat informant Fylkesmannen i Hordaland)

Informant (Fylkesmannen) påpekte imidlertid at ålegrasenger er bedre biologisk fundert når det kommer til verdiklassifisering. Informant (Fiskeridirektoratet) påpekte at *«Akkurat hvorfor det er en forskjell i klassifiseringen her, betyr ikke så mye for oss i praksis, fordi vi tar utgangspunkt i at A-lokaliteter er nasjonalt viktige, B-lokaliteter er regionalt viktige og C-lokaliteter er lokalt viktige»* (sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest).

Informanten forklarte videre at når Fiskeridirektoratet spiller inn til kommuneplaner for fiskeriinteresser og de marinbiologiske ressursområdene som Fiskeridirektoratet er satt til å ivareta, så ber de om at kommunene tar inn A- og B-områder, og at kommunene selv vurderer om de vil ta inn de lokale C-områdene. Samtidig så bemerket informanten at verdiklassifiseringen bør være den samme for tareskog, skjellsand og ålegrasenger fordi det er grunn for misforståelse.

Når Fiskeridirektoratet begynte sin kartlegging av kystnære fiskeridata så ble forskjellige typer klassifiseringer brukt, før det ble tatt i bruk en slags tilnærming til den klassifiseringen som gjøres gjennom marint biologisk mangfold, opplyste informant (Fiskeridirektoratet). I Fiskeridirektoratets veiledning i kystsoneplanlegging angående marine naturområder og gyteområder, så overlates verdiklassifiseringen i hovedsak til Havforskningsinstituttet:

«Verdiklassifisering er meget vanskelig, og har alltid vært problematisk for oss og de som driver i felt. Det er den klassifiseringen vi har i dag, og det holder vi oss til».
(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

5.1.4 Bruk av erfaringsbasert kunnskap fra fiskerne

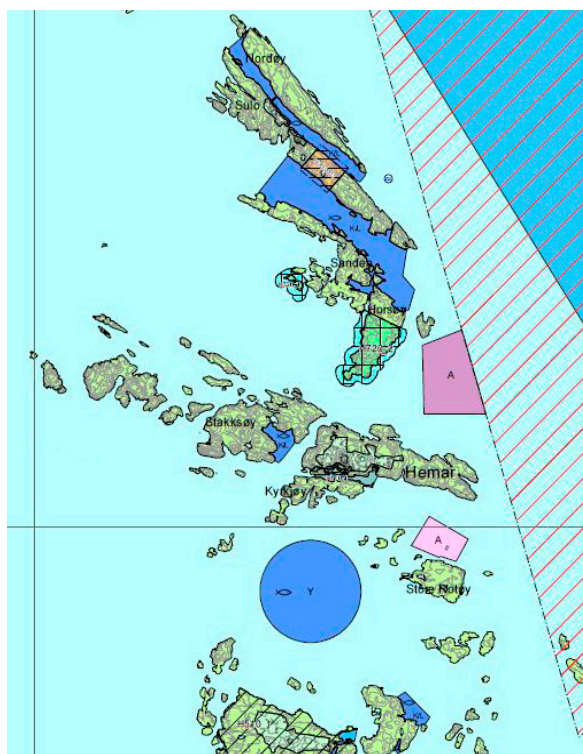
Når det gjelder kommunens bruk av erfaringsbasert kunnskap fra fiskerne i Øygarden, er mye kunnskap videreført fra de tidligere kystsoneplanene, opplyste informant (kommunen). For eksempel så er gyteområdene som er avgrenset i gjeldende kommuneplan stort sett en videreformidling av de gamle kystsoneplanene, samtidig som det også er gjort noen nye kartlegginger av Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. En viktig kunnskapskilde i Øygarden kommunes innhenting av erfaringskunnskap er nettopp Fiskeridirektoratets karttjeneste, hvor den oppdaterte versjonen kalt Yggdrasil ble tilgjengelig 01.01.17. Her har Fiskeridirektoratet kartlagt kystnære fiskeridata på bakgrunn av intervjuer med lokalkjente kystfiskere, samt kartlegginger i felt utført av Havforskningsinstituttet, forklarte informant (Fiskeridirektoratet).

I forbindelse med den siste revisjonen av kommuneplanens arealdel for Øygarden, uttalte informant (Fiskeridirektoratet) at kommunen aktivt har tatt i bruk Fiskeridirektoratets karttjeneste:

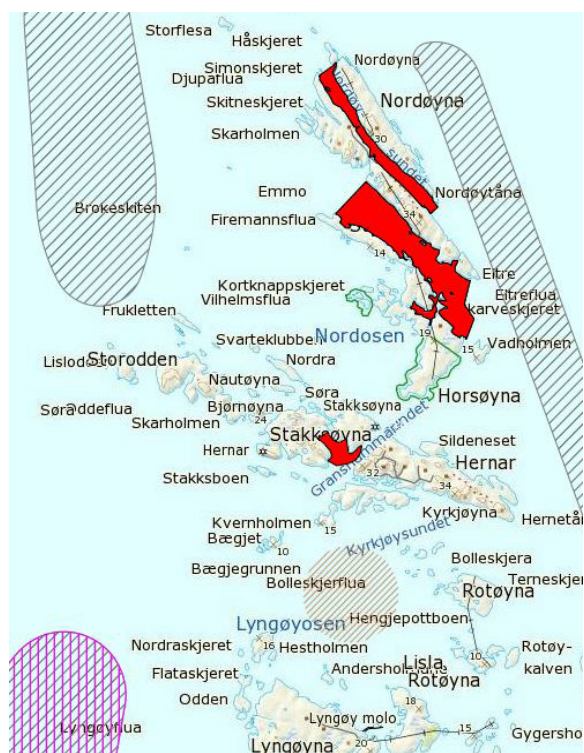
«Det er mulig for kommunen å gå inn i kartløsningen til Fiskeridirektoratet og laste ned kystnære fiskeridata slik at de får lagt det inn i kommuneplanen i samsvar med det vi har registrert, noe det ser ut til at Øygarden kommune har gjort».
(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

I Yggdrasil er det altså mulig å legge plankartet til Øygarden kommune som et kartlag over dataene til Fiskeridirektoratet, og da kan man se at kommunen har satt av gyteområdene, kaste- og låssettingsplassene samt en god del andre kystnære fiskeridata i samsvar med våre registreringer, konstaterte informanten. Dette illustreres godt dersom man sammenligner kartutsnitt fra gjeldende plankart med Fiskeridirektoratets kart (figur 11 - 14).

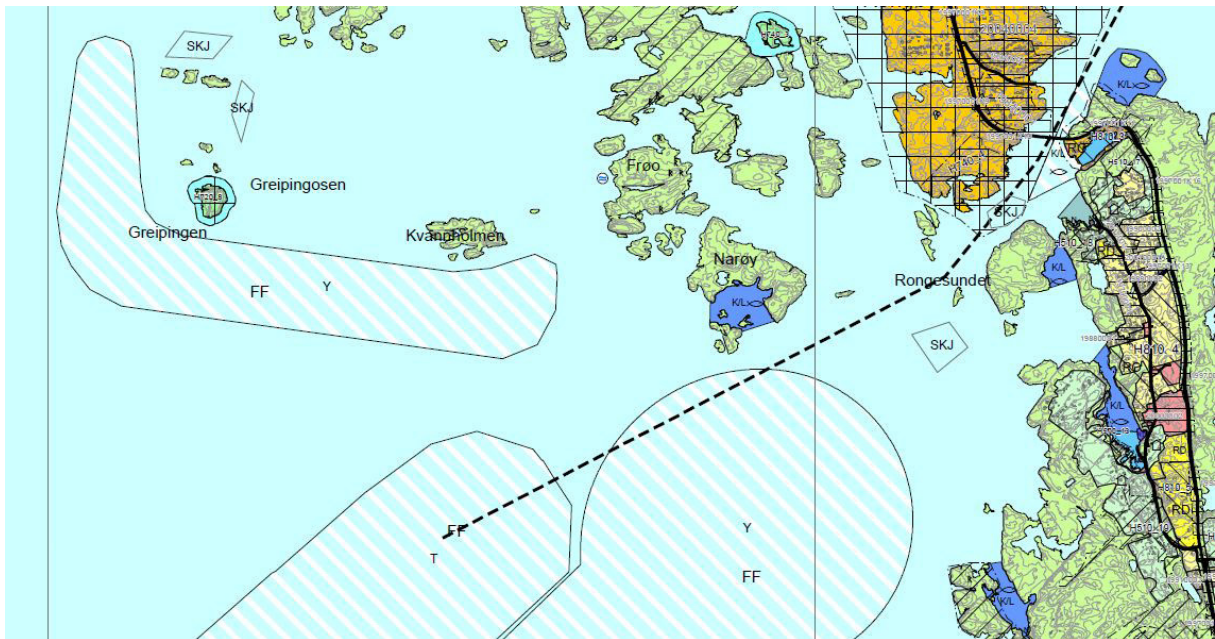
Kaste- og låssettingsplassene og oppvekstområdet for yngel som Øygarden har satt av i plankartet (figur 11), samsvarer godt med Fiskeridirektoratets avgrensninger (figur 12). Det samme gjelder for kommunens avgrensning av oppvekstområder for yngel og kaste- og låssettingsplasser (figur 13), som tilsvarer Fiskeridirektoratets registreringer (figur 14). Her har kommunen også satt av et trålefelt i samsvar med Fiskeridirektoratets kartlegging av fiskeplass - aktive redskaper.



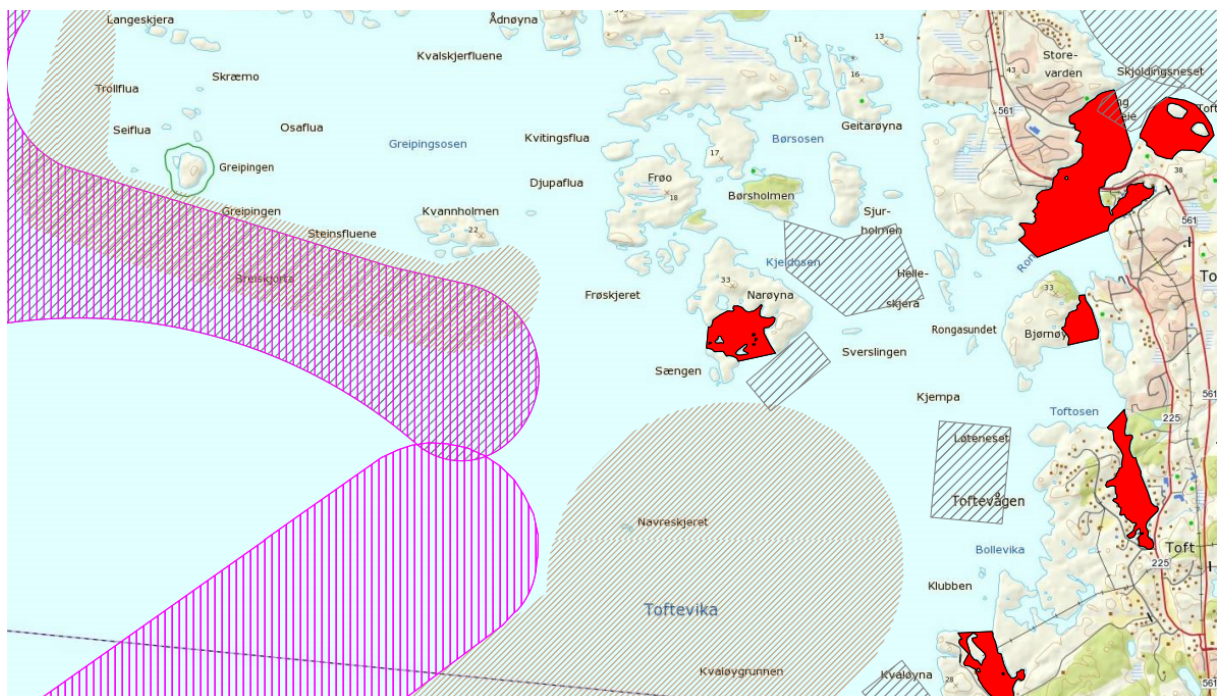
Figur 11: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022). Mørk blå farge: fiskeområde med ulike bokstavkoder. De øverste områdene har bokstavkode K/L (kaste- og låssettingsplass), og den nederste sirkelen har bokstavkode Y (oppvekstområde for yngel). Kilde: Øygarden kommune (2014a)



Figur 12: Utsnitt kystnære fiskeridata. Rød farge: kaste- og låssettingsplasser. Nederste sirkel med brun skravur: gyteområde. Kilde: Yggdrasil, Fiskeridirektoratet



Figur 13: Utsnitt gjeldende plankart Øygarden kommune (2014 - 2022). Lys blå farge med hvit skravur: kombinert formål fiske og ferdsel, hvor øverste og høyre nederste område har bokstavkoden Y (oppvekstområde for yngel). Venstre nederste område har bokstavkoden T (trålefelt). Mørk blå farge: fiskeområde med bokstavkoden K/L (kaste- og låssettingsplass). Kilde: Øygarden kommune (2014a)



Figur 14: Utsnitt kystnære fiskeridata. Områder med brun skravur: gyteområder. Områder med rosa skravur: fiskeplass – aktive redskaper. Rød farge: kaste- og låssettingsplass. Kilde: Yggdrasil, Fiskeridirektoratet

På spørsmål om ekspertkartleggingen samsvarer eller er i motstrid med erfaringskunnskapen fra fiskerne, svarte informant (Fiskeridirektoratet) at fiskerne i Øygarden har gitt opplysninger om gyteområder for fjordtorsk (kysttorsk) og at denne informasjonen ofte samsvarer godt med de dataene som Havforskningsinstituttet samler inn. Havforskningsinstituttet har verifisert dataene fra intervjuene med fiskerne og fått vitenskapelige holdepunkter for at dette faktisk er gyteområder. Informanten hevdet at verifisering av intervjudata er en utfordring i Hordaland, fordi kildene er såpass få. Fiskeridirektoratet bruker overveiende data fra møter hvor det deltar flere kystfiskere, hvor alle kan verifisere at et område er et viktig fiskefelt. Informanten la vekt på at dataene er hentet inn gjennom intervjuer og som derfor må brukes med forsiktighet, men at:

«Vi ser at fiskere som har drevet med fiske gjennom generasjoner har veldig gode lokale kunnskaper, og vi betviler ikke de dataene de kommer med».
(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

Informant (Fiskeridirektoratet) forklarte at intervjuene med fiskerne har vært lagt opp på samme måte gjennom mange år, hvor Fiskeridirektoratet går igjennom standardiserte skjemaer for innhenting av informasjon om låssettingsplasser, fiske med aktive og passive redskaper, gyteområder og annet marint biologisk mangfold. Informanten forklarte videre at dataene fra intervjuene kartfestes, bearbeides og legges frem for kildene slik at de kan sjekke at informasjonen stemmer med det de oppga i intervjuene, før dataene legges ut i Fiskeridirektoratets kartløsning. Informanten påpekte at intervjurunder med fiskerne oftest blir gjort i forbindelse med en revisjon av kommunens arealplan, selv om det beste hadde vært å gjennomføre intervjuer med faste intervaller.

I de siste intervjuene med fiskere i Øygarden kommune var det hovedsakelig fokus på de områdene hvor fiskerne har tradisjoner for å fiske med de forskjellige redskapstypene, formidlet informant (Fiskeridirektoratet). I tillegg var det fokus på områder hvor det oppstår nye fiskerier, som fiske etter leppefisk for levering til oppdrettsnæringen, som for enkelte er den nye store næringen i Øygarden. Informant (Fiskarlaget) konstaterte at det var fokus på kaste- og låssettingsplasser sist gang Fiskarlaget Vest var med på en slik runde med Fiskeridirektoratet. Informanten forklarte at Fiskeridirektoratet vanligvis tar kontakt med dem for å få tak i fiskere fra de aktuelle områdene som skal gjennomgås, og at de er avhengig av å ha de lokalkjente fiskerne med på laget da Fiskarlaget Vest sentralt ikke har kompetanse angående hvilke områder som blir brukt og ikke av fiskerne. Informanten uttalte videre:

«For at vi skal få gjennomslag for de fiskebruksområdene som trengs, så er det også viktig å ta ut de områdene som av forskjellige årsaker ikke lenger kan brukes av fiskerne. Vi prøver derfor å formidle til fiskerne at det må gis avkall på disse ikke lenger brukbare områdene, av den grunn at de områdene som da gjenstår blir enda viktigere».
(Sitat informant Fiskarlaget Vest)

Informanten kommenterte at det kan være vanskelig å argumentere for å opprettholde en låssettingsplass for sild som ikke har blitt brukt på 10 år, men hvis denne plassen blir ødelagt eller brukt til andre ting så har ikke fiskerne noe alternativ i det området til å låssette fisk. Man må sikre tilstrekkelig med låssettingsplasser i et område som kan brukes når fisken først kommer tilbake, konstaterte informanten.

«Det kan gå 5, 10, kanskje 15 år før silden kommer tilbake på en spesifikk plass. Det er viktig å ha et tidsperspektiv på ting og være litt føre-var, fordi man ikke vet når de gode fiskeperiodene kommer». (Sitat informant Fiskarlaget Vest)

I forbindelse med denne problemstillingen meddelte informant (Fiskeridirektoratet) at *«Hvis vi får et system som fungerer, noe vi er på vei til, så vil vi kunne si noe om hvor mye hver enkelt låssettingsplass har vært i bruk innenfor en femårsperiode eller tiårsperiode»* (sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest). Dette vil altså kunne være et viktig verktøy for å fastsette viktigheten av den enkelte låssettingsplass, når kommunene skal prioritere hvilke låssettingsplasser som skal bevares eller ikke, konstaterte informanten.

På spørsmål om fiskernes formening om viktigheten av å ta vare på marine naturtyper som ressursgrunnlag for fisk, påpekte informant (Fiskarlaget) at dette ikke har vært noe tema fra fiskernes side, da de har hatt mest fokus på fiskeområder, gyteområder, kaste- og låssettingsplasser og andre kystnære fiskeridata som Fiskeridirektoratet har hatt i fokus i sin kartlegging:

«Det har ikke vært noe tema at det er kartlagt ålegraseng der og der, og om det skal tas vare på eller ikke. Jeg tror ikke fiskerne er så observante i forhold til dette, og jeg tviler på at de har tenkt helt over at her er det en ålegraseng og da får vi fisk».
(Sitat informant Fiskarlaget Vest)

Informanten fremhevet likevel at *«Fiskerne sitter både på erfaring de har fått fra andre, og erfaring de selv har opparbeidet seg, og de vet nok mye mer enn en tror»* (sitat informant Fiskarlaget Vest). Informant (Fiskeridirektoratet) påpekte at selv om det som regel ikke kommer direkte frem i intervjuene at fiskerne ønsker å bevare marine naturtyper, så er det underforstått at de ønsker det da det tross alt er yrkesgrunnlaget deres. Dersom man finner et gyteområde i nærheten av en ålegraseng eller et tareområde, kan en slik sameksistens være en god forutsetning for oppvekst av kysttorskyngel. Ålegrasengene og tareskogen er dermed spesielt viktig å ivareta for kystfiskerne, formidlet informanten.

«Det er vår oppfatning at fiskerne generelt er opptatt av miljøet de er så inderlig avhengig av. Det er en forutsetning for å kunne drive fiske at man har et marint biologisk mangfold. Hvis dette mangfoldet knekker sammen, så vil jo fiskeriene knekke sammen også». (Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

5.1.5 Kommuneplanens egnethet for ivaretagelse av marine naturtyper som ressursgrunnlag for fiskerinæringen

Angående det å ivareta marine naturtyper i henhold til hvilken verdi de har for fisk og fiskeproduksjon, svarte informant (Fylkesmannen) at dette er et utgangspunkt som ofte er ganske underkommunisert. Informant (Fiskeridirektoratet) uttalte at *«En del av det som er vårt mål når vi gir innspill til kommunale arealplaner, er å beskytte marine naturtyper som ressursområder og oppvekstområder for fisk»* (sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest). Informanten mente at kommuneplanen til Øygarden er i tråd med Fiskeridirektoratets mål:

«Vi kan med hånden på hjertet si at vi mener kommuneplanen til Øygarden er godt egnet til å ivareta marine naturtyper som ressursgrunnlag for fiskerinæringen. Hvis vi mener at den ikke var godt egnet, så hadde vi jo fremmet innsigelse».

(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

Likevel konstaterte informanten at det er stort potensial for ytterligere kartlegging av naturområder og spesielt ålegrasenger på regionalt nivå:

«Planen til Øygarden kan bli bedre når det gjelder kartlegging av marint biologisk mangfold og å få det med inn i arealplanleggingen, men så er det nå sånn at det ikke er så lett å kartlegge alt som ligger under havets overflate».

(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest).

Informant (Fylkesmannen) hevdet at *«Det er nok rett og si at vi har kommuner i dag, selv om Øygarden er veldig flinke på plan, som har gjort grundigere vurderinger enn det Øygarden kommune gjorde i denne planen»* (sitat informant Fylkesmannen i Hordaland). Informanten poengterte at det er mange år siden gjeldende kommuneplan for Øygarden ble påbegynt, og at Fylkesmannen i dag antakeligvis ville forsøkt å få dyttet vurderingsnivået i kommunen enda høyere opp. Likevel trakk informanten frem at kommuneplanen til Øygarden er et veldig godt verktøy å bruke til å vurdere konsekvensene av for eksempel utfyllinger eller hva det måtte være senere.

Øygarden er en ganske planorientert kommune, som det ikke er tilknyttet særlig mange dispensasjonssaker til, kunne informant (Fylkesmannen) fortelle, mye fordi kommunen har satt av store nok områder for akvakultur som gir næringen rom for å gjøre nødvendige fysiske justeringer uten å måtte søke om dispensasjon. Dette støttes også av fylkeskommunen, som formidlet følgende:

«Vårt inntrykk er at Øygarden langt på vei har klart å finne en planmessig styring på dispensasjonsproblematikken. Vi oppfatter at kommunen har tatt grep som varer og som har tatt hovedutfordringen, gjennom god planlegging på kommuneplannivå».

(Sitat informant Hordaland fylkeskommune)

Kommunen har forståelse for at næringen trenger større arealer enn et lite frimerke, konstaterte informant (Fiskeridirektoratet). Informanten påpekte at noen kommuner driver såkalt «frimerkeplanlegging» hvor de setter av altfor små områder til akvakultur, som resulterer i mange og tidkrevende dispensasjonssaker.

5.1.6 Hvordan er ekspert- og erfaringskunnskapen brukt sammen?

Øygarden kommune har benyttet ekspertkunnskapen som har vært tilgjengelig via databasene, samt erfaringskunnskapen kommunen har opparbeidet seg over tid, konstaterte informant (kommunen). Dette støttes av utsagn fra informant hos Fylkesmannen:

«En ting som Øygarden skal ha ros for er at de i alle fall har brukt den tilgjengelige kunnskapen, og de har vist at den finnes. Så kan en jo diskutere om den detaljeringen de har gjort om disse naturtypene er god nok».

(Sitat informant Fylkesmannen i Hordaland)

Siden planen til Øygarden kommune var oppe til behandling så har Fylkesmannen i Hordaland behandlet flere andre planer, og fokuset er blitt vridd mer og mer over på planlegging i sjø de siste par årene, opplyste informant (Fylkesmannen). Konsekvensutredninger var ganske så mangelfulle i sjø før, og mange kommuneplaner hadde ingen konsekvensutredninger overhodet etter den gamle plan- og bygningsloven. Så kom den nye, og det tok en del år før Fylkesmannen greide å få på plass holdbare systemer for vurdering av arealer i sjø:

«Kunnskapsgrunnlaget har vært veldig vanskelig å få tak i, og det er først nå vi begynner å se at kartleggingen begynner å bli relevant for bruk i planleggingen. Så det er egentlig veldig tidsriktig å legge lista høyere nå i forhold til de utredningene som blir gjort i kommunene». (Sitat informant Fylkesmannen i Hordaland)

I forbindelse med den nasjonale kartleggingen av marine naturtyper i Øygarden kommune, uttrykte informanten at det var interessant å få være med på det, men at *«Problemet var å ha tilstrekkelige ressurser og tid til å jobbe med det, og få tak på hva som var kommunens oppgaver i denne kartleggingen kontra fagmiljøenes og forskningsmiljøenes oppgaver. Denne samordningen opplevdes kanskje litt mangelfull»* (sitat informant Øygarden kommune). På samme måte mente informant (Fiskeridirektoratet) at samordningen mellom lokalt og regionalt nivå ikke er helt til stede.

Informant (Fiskarlaget) påpekte at en har litt plikt til å melde inn data, og at det burde være en strategi for registrering av opplysninger som kommer frem i forundersøkelser til for eksempel nye oppdrettsanlegg og småbåthavner. Oppdretterne har blant annet mye kunnskap om havbunnen, som ikke blir med inn i databasene, og her må forvaltningen ta litt tak slik at denne kunnskapen blir tilgjengelig, uttalte informanten.

5.1.7 Kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet

På spørsmål i intervjuet med Øygarden kommune om hvilken rolle kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet, hjemlet i nml §§ 8 og 9 (Naturmangfoldloven 2009), har hatt i kommuneplanens arealdel, svarte informant (kommunen) at prinsippene har ligget som en føring i arbeidet med gjeldende kommuneplan både bevisst og ubevisst, ut ifra den kunnskapen kommunen har. I forbindelse med konsekvensutredningene til kommuneplanens arealdel, så er føre-var-prinsippet bevisst vist til, konstaterte informanten. For alle områder der det er foreslått en endring i formålet fra forrige plan, er det gjort konsekvensutredninger ut ifra gitte kriterier og regelverk i pbl § 4-2 (Plan- og bygningsloven 2008), og alle konsekvenser er synliggjort både for de som skal ta valg og for kommunen som skal saksbehandle. Informant (kommunen) poengterte imidlertid at kommuneplanen ikke er en konserveringsplan, og at det handler om å finne en balanse mellom bruk, vern og utnytting.

I konsekvensutredningene vedlagt revisjonen av kommuneplanens arealdel (2014 - 2022) er det for hvert innspill gjort en vurdering av arealenes verdi for temaene i kommunens planprogram. Blant annet er arealene verdisatt i henhold til temaet biologisk mangfold, herunder naturtyper, og for temaet marine ressurser, herunder tilgjengelig strandsone og flerbruksinteresser i sjø (Øygarden kommune 2014d). Videre er det gjort en vurdering av omfang og konsekvenser ved ny arealbruk blant annet for temaene biologisk mangfold, marine ressurser, akvakultur og flerbruk og strandsone. Blant annet legger kommunen nml til grunn som lovgrunnlag for disse vurderingene, og her er føre-var-prinsippet direkte henvist til:

«Dersom det ikkje ligg føre tilstrekkeleg kunnskap om verknadane ei avgjerd kan ha for naturmiljøet skal føre-var-prinsippet leggest til grunn, jf § 9, for å unngå moglege vesentleg skade på naturmangfaldet». (Øygarden kommune 2014d)

For temaet biologisk mangfold, og med fokus på mangfold i sjø, har kommunen avslått innspillene som er i konflikt med dette utredningstemaet. Den samlede konsekvensen av planframlegget for biologisk mangfold i sjø er vurdert til å være liten, og det samme gjelder for temaet marine ressurser.

I forbindelse med temaet akvakultur og flerbruk har kommunen lagt vekt på eventuelle konflikter nye akvakulturlokaliteter vil få knyttet til blant annet kaste- og låssettingsplasser, trålefelt og områder for fritidsfiske. Samlet sett er planframlegget vurdert å ha små konsekvenser for annen flerbruk i sjø.

For strandsonen så har kommunen avslått innspill som er i konflikt med viktige strandsoneverdier, men det er likevel åpnet for en viss nyetablering i strandsonen, hovedsakelig næringsvirksomhet, småbåthavner og naust. Samlet sett er konsekvensene vurdert til å være moderate for strandsonen i Øygarden.

TEMA 5.2 Medvirkning i Øygardens kommuneplanprosess

5.2.1 Fiskernes stemme: blir de hørt?

Øygarden er den kommunen som lengst har vært kjent som fiskerikommune av de tre kommunene Øygarden, Fjell og Sund, opplyste informant (Fiskeridirektoratet). Det har etter hvert blitt et naturlig fokus på oljenæringen i Øygarden, slik at fokuset på fiskeri forsvant litt, men kommunen har jobbet for å holde liv i fiskemottaket på Nautnes, og har ikke neglisjert fiskerinæringen selv om oljenæringen har blitt mer viktig. Informant (fylkeskommunen) uttalte at *«Det har alltid vært fokus på næringen men samtidig naturmangfold og en god balanse her, så Øygarden kommune har en god tradisjon å videreføre»* (sitat informant Hordaland fylkeskommune). Informant (Fiskeridirektoratet) påpekte at fiskeri er en del av Øygarden kommunes tradisjon:

«Det har ligget i Øygingene hele veien at fiskeri er en del av tradisjonen, og det har kommunen villet ta vare på. Vi ser i arealplanene at de følger opp med å ta vare på de tingene som vi ber de prioritere for fiskere».

(Sitat informant Fiskeridirektoratet region Vest)

Informanten påpekte at Øygarden kommune har fulgt opp anbefalingene fra Fiskeridirektoratet godt, og at plankartet samsvarer veldig bra med fiskebruksområdene og gyteområdene. Generelt er det i Hordaland god forståelse for Fiskeridirektoratets nasjonale forventninger til både kommunale arealplanprosesser og reguleringsplaner, hevdet informanten. Fiskeridirektoratet er sektormyndighet for fiskeri, og hvis en kommune planlegger på en måte som Fiskeridirektoratet oppfatter at ikke er i samsvar med nasjonale fiskeriinteresser som kommunen skal ivareta, så kan det fremmes innsigelse. En kommuneplan er utrolig omfattende, og ifølge informant (Fiskeridirektoratet) så er det mer unntaket enn regelen at Fiskeridirektoratet ikke har kommentarer i en kommuneplanprosess. Innsigelser prioriteres først i en kommunes saksbehandling, og ifølge informanten så er det ofte slik at en kommune får så mange merknader ved offentlig ettersyn at de ønsker at Fiskeridirektoratet skal fremme innsigelse dersom det er noe de mener bør endres på, slik at denne merknaden ikke forsvinner i mengden.

I forbindelse med revisjonen av Øygarden kommuneplan, har Fiskeridirektoratet vært direkte involvert i korrespondanse med kommunen. Her har Fiskeridirektoratet levert ut sine data om marint biologisk mangfold og fiskebruksområder til Øygarden kommune, og gitt sine instruksjoner om hva det ble forventet at kommunen skulle legge vekt på i planprosessen. Fiskeridirektoratet region Vest har hatt et tett samarbeid med kommunen, og det har ikke vært fremmet noen innsigelse til gjeldende kommuneplan, konstaterte informanten. I Øygarden kommune ble det ifølge informant (Fiskeridirektoratet) holdt to møter i 2013 hvor det ble gjort intervjuer med håndplukkede fiskere, hvor Fiskeridirektoratet gikk igjennom aktive og passive fiskeområder, samt låsettingsplasser. Her var det ikke snakk om mer enn en håndfull fiskere da det ikke er så mange yrkesfiskere igjen i Øygarden, bemerket informanten. De som lever av kystnært fiske i Øygarden omfatter omtrent 10-15 personer, og dette er gjerne i kombinasjon med at de er litt ute på fiskebåter på havet også, opplyste informanten.

Informant (Fiskeridirektoratet) forklarte at det er laget egne veiledere for innhenting av fiskeridata og for intervjumetode, hvor det er faste standarder for formulering av intervjueskjemaer for å sikre at et intervju som foregår i sør blir utført på samme måte i nord. Når Fiskeridirektoratet skal intervju fiskerne så brukes mye tid på å få tak i de rette personene, da de ofte er opptatt med fiske og fordi de er blitt færre, påpekte informanten. Fiskeridirektoratet henvender seg til Fiskarlaget Vest og de lokale fiskarlagene, når de skal finne fiskere å intervju.

Fiskeridirektoratet har mye kontakt med Fiskarlaget Vest, ikke bare i forbindelse med intervjuer av kystfiskere, men også i forbindelse med de mange sakene som Fiskeridirektoratet får på høring, uttalte informanten. I forbindelse med disse sakene, kjører Fiskeridirektoratet en høring med Fiskarlaget Vest som sørger for å hente inn uttaler fra de lokale fiskarlagene. Fiskeridirektoratet har ifølge informant hele tiden hatt et godt samarbeid med de lokale kystfiskerne, og påpekte at planlegging er viktig for å kunne intervju fiskerne på de tidspunktene de har tid. Utfordringen er jo at fiskerne jobber på havet, og at et intervju med Fiskeridirektoratet er tapt inntekt for fiskerne. Informanten understreket at Fiskeridirektoratet i mange tilfeller reiser ut i feltet og utfører intervjuene på fiskernes arbeidsplass for å sikre at alle blir hørt. Informant (Fiskarlaget) påpekte at selv om det alltid vil være slik at noen av fiskerne er mer dedikerte til organisasjonsarbeid enn andre, så stiller folk stort sett opp på slike møter i forhold til å få registrert og få gjennomgått kystnære fiskeridata.

Informant (Fiskeridirektoratet) formidlet at fiskerne var mer skeptiske til å oppgi gode fiskeplasser når en begynte med registreringer av kystnære fiskeridata. Informanten påpekte videre at fiskerne hverken har blitt bedre eller dårligere på å oppgi disse områdene, da det er naturlig at fiskerne ønsker å holde på noen av bedriftshemmelighetene. Men det er ifølge informanten blitt en økende forståelse hos kystfiskerne for at Fiskeridirektoratet er avhengig av å ha tilstrekkelig informasjon om disse områdene, for å kunne ta vare på områdene for eksempel i forbindelse med en kommuneplanprosess.

Hovedoppgaven til Fiskarlaget er å ivareta arealer slik at yrkesfiskerne har arealer å fiske på, og informant (Fiskarlaget) påpekte at de prøver å få fiskerne til å forstå at de ikke har sjans til å få ivaretatt de gode fiskeområdene dersom områdene ikke er registrert i Fiskeridirektoratets kartverktøy. Dersom fiskerne vil ha videre støtte fra Fiskeridirektoratet til å opprettholde fiskeplassene som blir brukt så kan de ikke ha hemmelige fiskeplasser, rådet informanten. Informant (Fiskeridirektoratet) bemerket at når fiskerne forteller i intervjuene hvor det er godt fiske, så setter de i praksis gjerne av et større område hvor det finnes noen gode fiskeplasser innenfor det oppgitte området. Informant (Fiskarlaget) påpekte imidlertid at det er usikkert om det er bevisst fra fiskernes side at de peker ut et større område, i stedet for å peke ut de spesifikke fiskeplassene. Informanten konstaterte at fisken ikke alltid står akkurat på den samme fiskeplassen, slik at det i praksis kan være slik at en fisker bruker den ene siden og en annen fisker bruker den andre siden av et større område.

I planprosessen til Øygarden kommune så ble alle interesseorganisasjoner og folk tilknyttet oppdrettsnæringen i Øygarden invitert inn på møte for å kartlegge behov for nye akvakulturområder, og de ble her oppfordret til å komme med et felles innspill til planen, opplyste informant (kommunen). Utfordringen her var å få de til å samordne seg, da det alltid vil være konkurranse mellom selskapene inne i bildet når det gjelder oppdrettsnæring, uttalte

informanten. Det kom aldri noe slikt felles innspill fra disse interesseorganisasjonene og oppdrettsnæringen, men det kom enkelte innspill her og der, formidlet informanten. Det ble ikke sendt ut planforslag på høring direkte til fiskerne i kommunen, fortalte informant videre. Årsaken til dette er for det første at det er veldig få fiskere igjen i kommunen, og for det andre at fiskerne er tilstrekkelig inkludert gjennom Fiskarlaget Vest og gjennom intervjuene som er gjort av Fiskeridirektoratet i forbindelse med innsamlingen av kystnære fiskeridata.

5.2.2 Medvirkning fra Fiskeridirektoratet region Vest og Fiskarlaget Vest

Informant (kommunen) la frem at planforslaget til kommuneplanens arealdel ble sendt til Fiskeridirektoratet region Vest, som videresendte planforslaget til Fiskarlaget Vest for tilbakemelding. På denne måten ble uttalelsen fra Fiskeridirektoratet en slags samleuttalelse fra Fiskeridirektoratet og Fiskarlaget, hevdet informanten. Disse etatene opplevde informanten som godt koordinerte når de skal komme med sine uttalelser til kommuneplaner og reguleringsplaner. Fiskarlaget Vest fikk være med i planprosessen på helt vanlig grunnlag, men det ble ikke kalt inn til noe eget møte i kommunen, opplyste informanten videre.

Som oftest får Øygarden kommune merknader fra Fiskarlaget i forbindelse med kommunens uttalelser til oppdrettsanlegg, eller når disse anleggene søker om utvidelse. Fiskarlaget kommer da inn med et generelt informasjonsbrev i tilknytning til hvor gyteområdene og rekefrelingsfeltene ligger i forhold til det aktuelle området, og at kommunen må ta hensyn til disse områdene, formidlet informanten. Informant (Fiskarlaget) kunne bekrefte at de tar utgangspunkt i generelle maler for ulike temaer i sine uttalelser til blant annet kommuneplaner og reguleringssaker, da det de uttaler seg om ofte går mye på det samme. Fiskarlaget tar for seg hvert enkelt moment i sjøområdene, som småbåthavner, gyteområder og kaste- og låssettingsplasser. I forbindelse med uttalelser om marine naturtyper, uttalte informanten at Fiskarlaget tar i bruk Fiskeridirektoratet sitt kartverktøy for å sjekke de lokale sakene, og uttaler seg spesielt om ålegrasenger. Informanten påpekte at de ikke er like nøye med uttalelser i forhold til tareskog og skjellsand fordi disse naturtypene er mer utbredte og vanlige, og derfor ikke er like «sterke» som argumenter for å si nei til for eksempel en småbåthavn. En ålegraseng derimot er litt «høyere opp på rangstigen», og er lettere å peke på siden det er så få av dem. Dersom en ålegraseng ligger i nærheten av et gyteområde, så blir den desto viktigere å ta vare på, hevdet informanten.

Fiskarlaget gir uttalelse til saker de er opptatt av, men hvilket gjennomslag de får er noe annet, ytret informant (Fiskarlaget Vest) og konstaterte videre at *«Det er utrolig vanskelig å ha gode argumenter for å ivareta naturmangfoldet»* (sitat informant Fiskarlaget Vest). Ifølge informanten viser det seg at Fiskarlaget ofte må gjenta og gjenta viktigheten av de enkelte sakene, før noen tilslutt begynner å gripe fatt i ting. *«Noen ganger så lurer jeg på hvorfor jeg gidder, men jeg opplever at hvis man «maser» lenge nok så øker man kanskje bevisstheten rundt enkelte saker»* (sitat informant Fiskarlaget Vest).

På generell basis har Fiskarlaget Vest stort sett ikke blitt tatt med i planprosessen ved revisjoner av kommuneplaner, hevdet informant (Fiskarlaget). Vanligvis når Fiskarlaget får en kommuneplan på høring, så sammenlignes det gamle kommuneplankartet opp mot det nye plankartet i tillegg til Fiskeridirektoratet sin karttjeneste, for å se om det er noen forskjeller i de enkelte områdene som Fiskarlaget er opptatt av. Dersom det er en forskjell, videreformidles denne kartanalysen til det aktuelle lokallaget hvor vi ber om deres mening om de aktuelle momentene i sjøområdene, formidlet informanten. Når Fiskarlaget Vest uttaler seg direkte til en kommune, sender de gjerne en kopi til Fiskeridirektoratet region Vest, og tilsvarende til Fylkesmannen i Hordaland ved uttalelse om reguleringsaker. Informanten påpekte at Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen får ganske mange slike kopier fra dem, og «*Om de leser de eller ikke vet vi jo ikke, men vi syns det er greit at de får se hva vi som fiskere mener i de ulike sakene*» (sitat informant Fiskarlaget Vest).

Fiskarlaget Vest går altså vanligvis slavisk igjennom en kommuneplan for å gi uttale, men det har mest sannsynlig ikke blitt gjort i forbindelse med revisjonen av Øygarden kommuneplan i 2014, uttalte informanten. Informanten opplyste at det ser ut til at Fiskarlaget Vest får ganske få saker direkte fra Øygarden kommune, på bakgrunn av referatsakene, men at en del saker angående oppdrett videreformidles fra Fiskeridirektoratet region Vest. Når det gjelder Fiskarlaget Vest sin uttalelse til Øygarden kommuneplan, så har det nok skjedd en «glipp» her, konstaterte informanten som ikke kunne finne Fiskarlagets uttalelse til revisjonen av Øygarden kommuneplan i arkivet. Hverken Øygarden kommune eller Fiskeridirektoratet region Vest kunne finne denne uttalelsen i sine arkiver, og informant (Fiskarlaget) spekulerte i om ansvaret for å gi uttalelse til Øygarden kommuneplan fortsatt lå hos lokallaget Øygarden og Sotra Fiskarlag på denne tiden, i og med at Fiskarlaget Vest tidligere overlot uttalelsene til kommuneplanene til lokallagene. Denne tidligere praksisen fungerte ikke, ifølge informanten, mye fordi lokallagene gjorde dette på «fritiden» og derfor ikke var like nøye med å følge opp at uttalelsene ble gitt. Informanten påpekte at Fiskarlaget overtok dette ansvaret i 2016 og at uttalelse til kommuneplaner prioriteres, men at Øygarden kommuneplan mest sannsynlig kom før Fiskarlaget Vest begynte å gå så slavisk igjennom kommuneplanene som i dag.

5.2.3 Får fiskerne gjennomslag?

Når det gjelder hvilket gjennomslag fiskerne får gjennom Fiskarlaget Vest, så har ikke Fiskarlaget vært så flinke til å følge opp og gjennomgå de enkelte kommuneplanene i etterkant for å sjekke om de har fått gjennomslag eller ikke, uttalte informant (Fiskarlaget). Dette er mye fordi de opplever at Fiskeridirektoratet uansett får gjennomslag for sine saker i større grad enn hva de selv gjør. Fiskarlaget har ingen innsigelsesrett i motsetning til Fiskeridirektoratet som er statens utøvende organ for fiskeri, noe som gjør det mindre sannsynlig at en kommune tar hensyn til Fiskarlagets uttalelse kontra Fiskeridirektoratets uttalelse, hevdet informanten. Dette illustreres godt i følgende sitat:

«Kommunene forholder seg jo til staten, og i slike tilfeller så veier et ja fra staten oftest tyngre enn et nei fra Fiskarlaget Vest. Filosofien vår er at vi sier ja hvis vi kan si ja. Men da burde vi bli enda mer hørt når vi sier nei.»

(Sitat informant Fiskarlaget Vest)

Informanten trakk frem at Fiskeridirektoratet har ansvar for å ivareta nasjonale interesser og sterke regionale interesser, men at det er kommunene selv som har ansvar for å ivareta lokale interesser samt svake regionale interesser. Ved at kommunene vektlegger Fiskeridirektoratet sine uttalelser mer enn Fiskarlaget sine uttalelser, blir de svake regionale interessene og de lokale interessene ofte ikke tilstrekkelig ivaretatt i kommuneplanene, konstaterte informanten. Fiskarlaget Vest opplever derfor et dilemma her, ved at de kanskje går imot momenter i en reguleringsplan fordi det er snakk om viktige interesser for de lokale fiskerne, mens Fiskeridirektoratet ikke har merknader fordi det ikke er snakk om viktige regionale eller nasjonale interesser. Hvis for eksempel to personer fra nabokommunen hadde fisket i et område, så hadde det vært av regional interesse, men hvis det derimot «bare» er de lokale som fisker der så er det ikke like mye verdt, hevdet informanten. Området er jo viktig for de lokale som fisker der, understreket informanten, og hvis den plassen blir tatt fra dem så må de jo finne en annen plass å fiske og da blir det trangere om plassen på andre felt.

Dersom man skal sammenligne verdiene av et kystfiske i et område med verdiene av et potensielt oppdrettsanlegg, blir fiskerne taperne hele veien, hevdet informant (Fiskarlaget). Stort sett så vil en kommune heller si ja til et oppdrettsanlegg hvis de er positive til oppdrettsanlegg, kontra at noen få lokale fiskere fisker der. Dette har jo med kommunenes selvråderett å gjøre kanskje, men likevel syns vi i Fiskarlaget Vest at dette er vanskelig å godta noen ganger, meddelte informanten. Informanten kommenterte imidlertid også interesseavveiningen fra kommunenes perspektiv, illustrert i følgende sitat:

«Det er ikke så lett for en kommune å vektlegge hva de skal si ja til og ikke, og vi er av den oppfatningen at en kommune skal ha veldig gode argumenter for å kunne si nei til ting». (Sitat informant Fiskarlaget Vest)

En kommune får mer velvilje for å si ja til en småbåthavn, enn å si nei av hensyn til at et fåtall fiskere benytter området, hevdet informanten.

«Det er ikke så enkelt for fiskerne å bevise at de trenger akkurat den plassen for å kunne opprettholde sitt fiskeri, selv om det har vært brukt i generasjoner. Det kan derfor føles som om det er en litt håpløs kamp vi kjemper noen ganger, men det er uansett viktig at vi sier ifra og gir beskjed om at vi ikke er enige». (Sitat informant Fiskarlaget Vest)

Informanten uttrykte videre at det av og til føles som at Fiskeridirektoratet jobber litt imot oss, mente informanten, eller at de gir klarsignal til kommunen som da hører mer på dem enn på oss. Samtidig så er Fiskeridirektoratet flinke til å vise til Fiskarlaget sin uttalelse hvis de er enige i den. Informanten formidlet at Fiskarlaget Vest har et veldig godt samarbeid med Fiskeridirektoratet region Vest, og at de får veldig mange hørings saker via dem. Informanten spekulerte i om Fiskarlaget ville fått mer gjennomslag for ting dersom de hadde kommet med sin uttalelse på alle de spesifikke temaene allerede når de får planstrategien til en kommune på høring. Informanten kom frem til at da har de jo bare den gamle kommuneplanen å uttale seg på grunnlag av, uten det nye planforslaget til rådighet. Når man får planforslaget til en kommune på høring så er det lettere å uttale seg på noe konkret, fordi man kan se endringene som foreslås fra den gamle planen, konstaterte informanten.

TEMA 5.3 Planrelaterte virkemidler for ivaretagelse av marine naturtyper og fiskeområder i Øygarden kommune

5.3.1 Arealformål og planbestemmelser

Øygarden kommune har en ganske detaljert plan, hvor akvakultur er atskilt fra flerbruksformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner». Informant (kommunen) forklarte at kommunen ikke anså flerbruksformål med akvakultur som tjenlig, fordi det ville åpnet opp for en praksis som er lite styrbar. Det var mer ønskelig å sette av og definere de plassene hvor man i det hele tatt kunne åpne for å søke om akvakultur, fordi man ellers ville fått masse interessekonflikter dersom man ikke satt av egne områder for dette, uttalte informanten. Det kan søkes om dispensasjon til akvakultur i flerbruksområder i sjø, men i utgangspunktet skal disse områdene kun legges i de områdene som er avsatt til underformål akvakultur i kommuneplanens arealdel.

For å sortere ut de områdene hvor akvakultur ikke har mulighet for å søke, er det egne underformål for fiske i kommuneplanen, formidlet informant (kommunen). Alle tiltak og søknader må her avklares opp imot fiskeformålet, og da er det allerede ganske strengt hva som kan gjøres og ikke i de områdene, fortalte informanten. Informanten trakk frem at det ikke er så stor forskjell på et område som kun er avsatt til fiskeområde, og et område med kombinert arealformål fiske og ferdsel. Båttrafikk og ferdsel styrer ikke kommunen, opplyste informanten, og man vil ikke kunne hindre ferdsel gjennom fiskeområdene, men det bidrar til å trekke frem de områdene som er aller viktigst for fisket, som illustrert i følgende sitat:

«I praksis så har alle områdene for fiske og kombinert formål fiske og ferdsel samme status, men forskjellig type synliggjøring i plankartet».

(Sitat informant Øygarden kommune)

Når det gjelder naturområdene i kommuneplanen til Øygarden så ble det tatt ut noen «indrefileter», da hele vestsiden av kommunen er viktig for natur og friluftsliv, uttrykte informant (Fylkesmannen). Det som er tatt ut i planen til naturområder er nok et ekstrakt av det aller viktigste sånn som kommunen har sett det, hevdet informanten. Underformål naturområde er jo et veldig generelt formål og angir jo ikke noen vektet viktighet av et område, bemerket informanten men påpekte også at «Hvor det ligger i den generelle bruk og vern kategorien, eller om det er angitt på et kart med hensynssoner spiller jo ikke noen rolle så lenge området ikke er omdisponert til noe annet formål» (sitat informant Fylkesmannen i Hordaland).

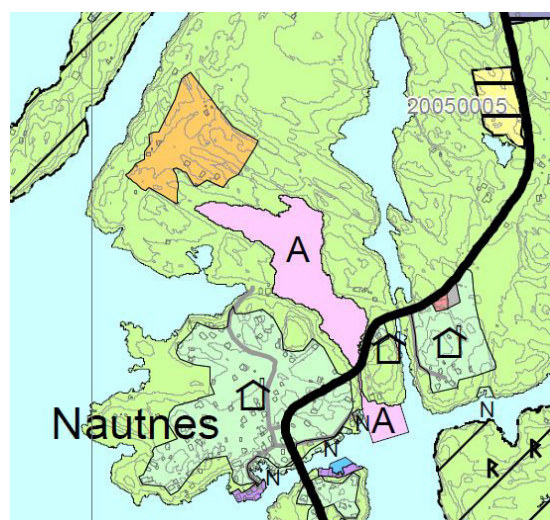
På spørsmål om hvordan gjeldende kommuneplan konkret ivaretar de marine naturtypene tareskog, skjellsand og ålegrasenger som alle har verdi for fiskerinæringen, svarte informant (kommunen) at det er en egen forskrift for høsting av tareskog i Hordaland, og at denne naturtypen på en måte blir forvaltet gjennom denne forskriften. For skjellsandområdene så er det kun spesifikke områder som er avsatt til uttak i plankartet, slik at det ikke er fritt frem for uttak av denne ressursen. Det er det ikke alle kommuner som gjør, og Øygarden kommune har på denne måten styrt lokalitetene for opptak av ressursen inn på de minst konfliktfylte

områdene, forklarte informanten. Det er Hordaland fylkeskommune som gir konsesjoner for opptak av skjellsand i Øygarden, hvor det er private aktører ofte hjemmehørende i helt andre deler av kysten som søker om konsesjoner, konstaterte informant (fylkeskommunen). Øygarden kommune har ingen økonomisk vinning av uttak av skjellsand, og vi har inntrykk av at dette er noe ingen av kommunene egentlig ønsker å ha noe av, formidlet informanten. Lokalbefolkningen i Øygarden kommune har vært kritiske til at det tas opp skjellsand i områder de synes er viktige for biologisk mangfold og friluftsliv og som er en del av landskapet deres, uttalte informant (kommunen). Her ser det ut til at Øygarden har tatt sin del av støyten, konkluderte informant (fylkeskommunen). Skjellsand tas opp uansett om kommunen velger å ta stilling til det eller ikke, og fra Øygarden sin side så viser det at de er seriøse i sin forvaltning av sjøområdene, uttalte informanten.

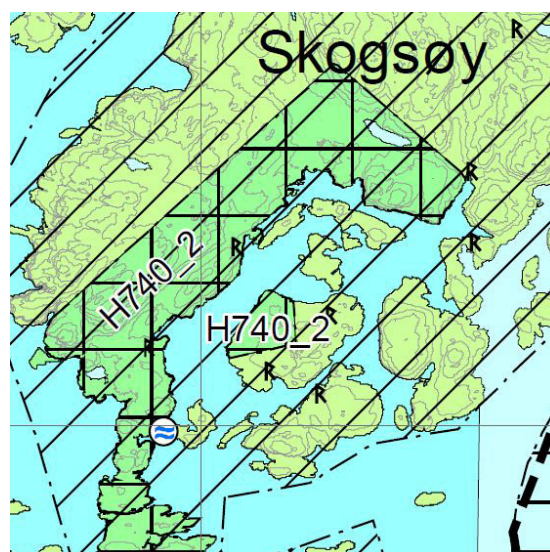
Når det gjelder de tre ålegrasforekomstene i Parisvatnet, Pollen og Stølemyra, kan man lese ut ifra plankartet at det er benyttet forskjellige arealformål for disse områdene, med varierende grad av beskyttelse. Parisvatnet er avsatt til akvakultur (figur 15), men det er ingen aktivitet i Parisvatnet i forhold til akvakultur nå, ifølge informant (kommunen). Området har fortsatt samme status og det er ikke planer om noe annet her, opplyste informanten, noe som gir ålegrasforekomsten en indirekte beskyttelse. I kommunens temakart for biologisk mangfold er Parisvatnet angitt som viktig (B-verdi). Ved en fremtidig rullering så må man vurdere om dette akvakulturformålet skal videreføres eller om det skal tas ut av planen, uttrykte informanten.

Pollen er registrert som lokalt viktig (C-verdi) i temakartet, og er avsatt til naturområde i plankartet (figur 16). Denne forekomsten er dermed direkte ivaretatt, mens forekomsten i Stølemyra har vært omstridt ifølge informant (kommunen). Stølemyra er hovedsakelig avsatt til flerbruksformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», uten noen hensynssoner (figur 17).

Ved Stølemyra var det noe i planprosessen angående ønske om utbygging, mente informant (kommunen). Området har en viss verdi, som kommunen tok stilling til. Det ligger en gammel småbåthavn her, som ble videreført i revisjonen av gjeldende plan, og dette er et eksempel på en utbygging



Figur 15: Parisvatnet avsatt til underformål akvakultur (rosa farge med bokstav A).
Kilde: Øygarden kommune (2014a)



Figur 16: Pollen avsatt til underformål naturområde (turkis farge).
Kilde: Øygarden kommune (2014a)

som man aldri vil bli kvitt, hvor gammel reguleringsplan fortsatt er gjeldende, uttrykte informanten. Denne småbåthavnen har vært et tema hos kommunen, og det ble forsøkt å ta den ut av planen, men politikk var inne i bildet, og småbåthavnen ble liggende. Nå er planen vedtatt, og det kan ikke gjøres noe med den eventuelt før neste rullering i 2022, konstaterte informanten. Likevel foreligger det reguleringskrav i tilknytning til småbåthavnen, og det er ikke fritt frem til etablering.

En liten del av Stølemyra er avsatt til naturområde, men ifølge informant (kommunen) er det uklart hvorfor det er gjort en slik avgrensning i stedet for å avsette hele ålegrasforekomsten til naturområde. Det er mulig at dette kun er basert på en videreføring av de gamle planene, da avgrensningen er den samme i kystzoneplanen for 1996 - 1999 og kystzoneplanen for 2006 - 2014, formidlet informanten.

Forekomsten i Stølemyra er kartlagt i kommunens temakart for biologisk mangfold som viktig (B-verdi). Informant (kommunen) påpekte imidlertid at dette temakartet er mer som en hjelp i saksbehandlingen, og at det ikke er slik at kommunen ikke har vært oppmerksom på forekomsten. Informant (Fylkesmannen) uttalte at «Vi er ikke av annen oppfatning enn at ålegrasforekomsten i Stølemyra vil bli viktig å ivareta for fremtiden» (sitat informant Fylkesmannen i Hordaland). Informanten understreket at det er en svakhet i plankartet til Øygarden kommune at temakartet for biologisk mangfold ikke er løftet videre inn i kommuneplanens arealdel. Samtidig så er det jo mange ålegrasforekomster langs norskysten som ikke har annet formål enn bruk og vern av sjø og vassdrag, eller annet flerbruksformål, poengterte informanten. Vanligvis så forutsetter vi at hvis en kommune ikke gjør inngrep i forekomsten så har de tatt hensyn til den, uttalte informant (Fylkesmannen). Men hvis kommunen foreslår noe som kan ha innvirkning på forekomsten, så vil Fylkesmannen selv på kommuneplannivå normalt si at her bør en kanskje legge hensynssone eller et eller annet arealformål med en planbestemmelse som sikrer forekomsten. Så lenge Øygarden kommune vet at Stølemyra er viktig, så vil det mest sannsynlig ikke bli noen inngrep her, resonnerer informanten:

«Når kommunen ikke foreslår noen endringer i forekomsten så ligger den jo bare der som et faktum. Men det er jo ikke synlig i plankartet at kommunen ikke ønsker bygging her for den som eventuelt vil søke om den slags aktivitet».
(Sitat informant Fylkesmannen i Hordaland)



Figur 17: Stølemyra, hovedsakelig avsatt til hovedformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» (lys blå farge). Et avgrenset område er avsatt til naturområde (turkis farge), og et lite område i midten er avsatt til småbåthavn (blå farge).
Kilde: Øygarden kommune (2014a)

Informanten påpekte videre at selv om Stølemyra hovedsakelig er et flerbruksområde i sjø, så foreligger det jo reguleringsplankrav til alle nye tiltak. Avveiningsproblematikken i strandsonen vil derfor måtte håndteres i kommende planlegging dersom det skulle skje noe i dette området. I lys av dette konkluderte informanten med følgende utsagn:

«Så lenge kunnskapen er tilstede i kommunen så er jo det det viktigste. Det aller, aller meste av det som er kartlagt av viktige naturtyper er jo ikke vist i hovedkartet i kommuneplanen, men det ligger likevel i naturbase, og ikke minst ofte i bakenforliggende temakart og vurderinger».
(Sitat informant Fylkesmannen i Hordaland)

På spørsmål om i hvilken grad kommunen har valgt å sette spesifikke vilkår for naturområdene og fiskeområdene gjennom planbestemmelser etter pbl § 11-9 (Plan- og bygningsloven 2008), svarte informant (kommunen) at det er utarbeidet planbestemmelse for arealformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» hvor naturområder og fiskeområder ligger som underformål. For dette arealformålet går planbestemmelsene hovedsakelig ut på at kommunen har skilt akvakultur fra flerbruksområdene i sjø, og det er konkretisert at tiltak som i strid med natur og fiske ikke er tillatt (Øygarden kommune 2014b). Det ligger ingen spesifikke vilkår i direkte tilknytning til underformål naturområder og fiskeområder, formidlet informanten.

5.3.2 Hensynssoner og retningslinjer

På spørsmål om hvilke vurderinger som er blitt gjort i forbindelse med bruk av hensynssoner etter pbl § 11-8 (Plan- og bygningsloven 2008), svarte informant (kommunen) at det ikke har vært noe spesielt behov for bruk av hensynssoner for marine naturtyper i Øygarden kommune. Dette er fordi tareskog, skjellsand og ålegrasenger stort sett ivaretas gjennom forskriften og arealformålene som utdypet i foregående avsnitt. Kommunen har heller ikke noe ansvar for behandlingen av søknader tilknyttet disse naturtypene, og det handler litt om å sørge for lesbarhet i plankartet også, ved ikke å overlesse planen med hensynssoner, mente informanten. Informanten meddelte at kommunen ikke har vurdert å legge noen nye hensynssoner i forbindelse med for eksempel naturmangfoldloven, og at det i så fall blir en vurdering i forhold til lesbarhet og funksjon som ikke blir gjort nå. Men det ble gjort en vurdering av hensynssonene i forbindelse med revisjonen av plankartet til gjeldende plan, i den grad hensynssonene skulle være med eller ikke, bemerket informanten. Informant (fylkeskommunen) opplyste at den regionale planleggingen har prøvd å legge føringer for hvilke typer områder som bør vises som hensynssoner i et plankart, men at det først og fremst er skjellsand, akvakultur og kulturminner som er fylkeskommunens hovedansvar, mens naturmangfold er Fylkesmannens hovedansvar.

I forbindelse med vurderingen av hensynssoner for fiske i Øygarden kommune, så har kommunen heller valgt en strengere praksis ved å bruke arealformål:

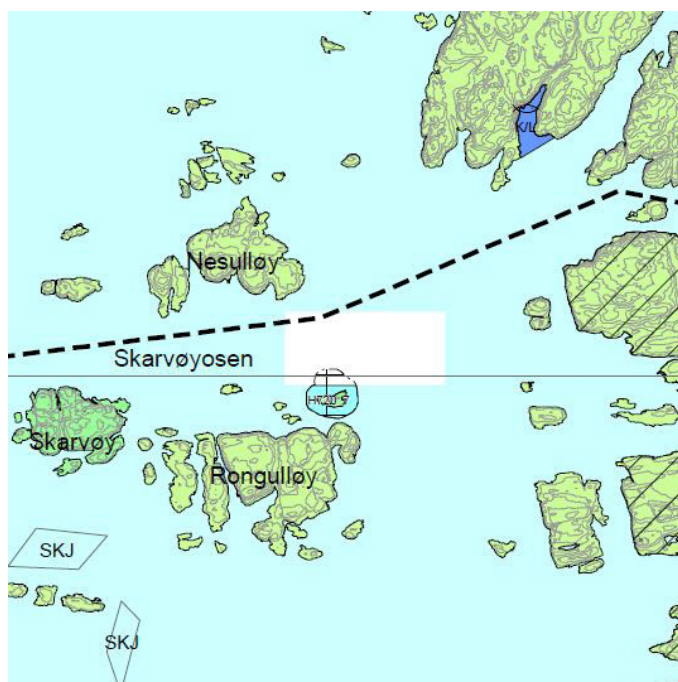
«Egne arealformål er generelt strengere enn et generelt bruksområde med et hensyn oppå». (Sitat informant Øygarden kommune)

Informant (Fiskeridirektoratet) påpekte at noen kommuner velger, med godkjennelse fra Fiskeridirektoratet, å avsette et gyteområde som naturområde eller hensynssone for bevaring av naturmiljø. Ulempen med denne form for hensynssone er at man ikke kan knytte planbestemmelser til den, men bare retningslinjer, forklarte informanten. Gyteområdet vil dermed være litt dårligere beskyttet, men det går an å ha arealformål fiske med hensynssone oppå, poengterte informanten. Dette har Øygarden kommune løst ved å legge på bokstaven Y for oppvekstområde for yngel over fiskeformålet, og på denne måten fått inn et ekstra arealformål uten å overlesse plankartet med hensynssoner, formidlet informant (kommunen).

5.3.3 Adgangen til å vedta plan med uavklart planområde

I gjeldende plankart (2014 - 2022) er det et område i Skarvøyosen som var ønskelig å avsette til akvakultur, hvor arealformålet per dags dato er uavklart (figur 18). Det var ifølge informant (kommunen) stor politisk uenighet om dette området i revisjonen av kommuneplanens arealdel. Både Fylkesmannen i Hordaland og Kystverket hadde innsigelse til det foreslåtte akvakulturområdet, og grunnen til at området er uavklart er at det var presserende viktig å få resten av planen vedtatt da det var mye som hvilte på avklaringen av dette området, forklarte informanten. To hovedgrunner til uenighet er ifølge informanten at området ligger helt inntil Ullebroten naturreservat og at det går en biled gjennom sjøområdet. I tillegg er området veldig populært for fritidsfiske og friluftsliv for lokalbefolkningen, påpekte informanten.

I møte mellom Øygarden kommune, Kystverket og Fylkesmannen i Hordaland, kom Kystverket frem til at akvakulturområdet kunne aksepteres med en liten tilpasning, mens Fylkesmannen påpekte at Skarvøyosen er et «hot-spot-område» for tareskog med meget god kvalitet, forklarte informant (Fylkesmannen). Ifølge informanten rådet Fylkesmannen derfor kommunen sterkt ifra å legge akvakultur her, og fikk fullt gjennomslag i kommunen. Anlegget ble midlertidig tatt ut av planen, og det var minst like mye av hensyn til tareskogen som til skipsfarten, understreket informanten.



Figur 18: Uavklart planområde i Skarvøyosen (hvitt område), i konflikt med Ullebroten naturreservat (turkist område) og biled (stiplet svart linje).

Kilde: Øygarden kommune (2014a)

Resultatet av uenigheten om Skarvøyosen ble altså at kommunen vedtok resten av planen, og lot området vises som hvitt i plankartet. Dette er en mulighet en kommune har dersom det ikke er oppnådd enighet om et område og innsigelse(e) ikke er frafalt. Det uavklarte området har inntil avklaring arealformålet flerbruksområde i sjø i likhet med områdene rundt, da det er dette arealformålet området var avsatt til i den gamle kystsoneplanen for 2006 - 2014, formidlet informant (kommunen). Det er fortsatt ikke oppnådd enighet om området, antakeligvis fordi kommunen ikke underkjente oppdrettsnæringens ønske om en eller annen akvakulturlokalitet på vestsiden, hevdet informant (Fylkesmannen). Informanten påpekte imidlertid at Fylkesmannen ikke vil stå i veien for en eventuell annen plassering av akvakulturanlegget dersom kommunen konsekvensutreder bedre ved neste rullering av kommuneplanen.

Øygarden kommune og Fylkesmannen har ikke blitt enige om avklaring av området i meklingsmøte, og informant (Fylkesmannen) påpekte at dette egentlig er en forberedelse til innsendelse til departementet. Kommunen har anledning til å bringe saken inn til departementet for avgjørelse, bemerket informanten, noe de ikke har gjort enda. Meklingen mellom kommunen og Fylkesmannen er ikke fullført og Fylkesmannen er fortsatt i dialog med kommunen om å utrede en alternativ lokalisering av akvakulturanlegget.

KAPITTEL 6. DISKUSJON

6.1 Instrumentell og symbolsk bruk av kunnskap

Underproblemstilling 1: Hvordan har Øygarden kommune brukt den ekspertbaserte kartleggingen og verdisettingen av de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand i rulleringen av kommuneplanens arealdel?

Når det gjelder Øygarden kommunes bruk av ekspertbasert kunnskap, baserer kommunen seg i stor grad på en videreføring av opparbeidet kunnskap fra kartlegginger gjort i forbindelse med eldre kommuneplaner og kystsoneplaner. Kommunen har imidlertid gjort en ny vurdering av denne kunnskapen, i lys av nyere kunnskap som er gjort tilgjengelig for bruk i kommunal planlegging i dag. Øygarden kommune var forsøkskanin for implementeringen av DN-håndbok 19, og kommunen har brukt kunnskapen som har fremkommet av den nasjonale kartleggingen av marine naturtyper gjennom databasene naturbase, miljøstatus og Yggdrasil. All kartleggingen av marine naturtyper og kystnære fiskeridata legges inn i disse databasene, slik at kommunen på denne måten har benyttet seg av den ekspertkunnskapen som har vært tilgjengelig for kommunen i planprosessen. Kommunens konkrete bruk av ekspertkunnskap kommer til uttrykk i konsekvensutredningene til kommuneplanens arealdel, hvor kunnskapen er brukt instrumentelt, som Naustdalslid og Reitan (1992) utdyper. Det innebærer at kunnskapen er brukt målrettet som et virkemiddel for å vurdere konsekvensene ved ny arealbruk for de ulike utredningstemaene kommunen tar utgangspunkt i.

Det er flere betydninger av hva som menes med bruk av kunnskap. I tillegg til instrumentell bruk av kunnskap, vil jeg si at Øygardens bruk av kunnskap også er av symbolsk karakter. Bruk av kunnskap i planleggingsammenheng kan også være selve det å vise frem kunnskapen, som Naustdalslid og Reitan (1992) påpeker, ved å synliggjøre den i plankartet og vise at kunnskapen eksisterer. Som Stokke et al. (2012) kom frem til i sin rapport om kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen, så har dette blitt lettere etter hvert som man har fått bedre databaser og har fått kunnskapen ned på kartet. Det er lettere å ha oversikt over kunnskapen man besitter, dersom man kan projisere kunnskapen på et synlig nivå i form av et kart. For Øygarden er plankartet det viktigste verktøyet kommunen har for å vise hvilken kunnskap de faktisk besitter, i form av å synliggjøre viktige områder for blant annet marine naturtyper og fiskeområder. Informantene i kommunen trakk frem i intervjuet at kommunen har valgt en ytterligere synliggjøring av de fiskeområdene kommunen anser som de aller viktigste, gjennom bruk av arealformål. Øygarden kommune har på denne måten brukt kunnskapen som et symbol på kommunens verdsetting av fiskeområder i plankartet.

Informantene fra Fiskeridirektoratet mente i intervjuet at Øygardens kommuneplan er godt egnet til å ivareta marine naturtyper som har verdi for fiskerinæringen, men at det fortsatt er potensial for en bedre kartlegging av naturtypene under sjøoverflaten. Øygardens bruk av ekspertbasert kunnskap om marine naturtyper kommer også frem i kommunens temakart for biologisk mangfold. Jeg er av den samme oppfatningen som informantene hos Fylkesmannen, at en svakhet ved kommunens planlegging er at temakartet ikke er tilstrekkelig løftet inn i plankartet. Øygarden skal altså ha ros for å ha synliggjort ekspertkunnskapen om marine naturtyper i kommunen, men man kan se i plankartet at kommunens vurdering av ålegrasengen i Stølemyra ikke kommer tilstrekkelig frem (figur 17). Kommunen vet viktigheten av forekomsten, da de har registrert hele ålegrasengen som viktig (B-verdi) i temakartet, så hvorfor er ikke dette blitt løftet inn i planen? Kommunen bruker her planens leselighet som «unnskyldning» for å ikke ha med hensynssoner for naturmiljø eller flere naturområder med i planen, og argumenterer for at temakartet brukes mer som en veiledning i saksbehandlingen. Viser dette at marin natur blir nedprioritert i Øygarden kommune? Selv om man kan stille spørsmål ved dette, så er mitt inntrykk at Øygarden vet hvor viktig forekomsten i Stølemyra er, og at kunnskapen kommunen besitter vil luke ut eventuelle søknader om tiltak i dette området. Og som Fylkesmannen påpekte så er jo det viktigste at kunnskapen er tilstede i kommunen, noe den er.

Det at kommunen har valgt å ikke ha med alle viktige naturområder og hensynssoner med konkret formål å beskytte marine naturtyper for å ikke overlesse planen, vitner om tidspress og et behov for å forenkle beslutningsprosessen slik som Naustdalslid og Reitan (1992) viser til, i dette tilfellet å forenkle planprosessen. Beslutningstakerne i Øygarden kommune må, i likhet med beslutningstakere i andre kommuner, treffe beslutninger raskt samtidig som kommunen har mye å forholde seg til og holde styr på i kommuneplanen. Beslutningstakerne i kommunen, som representerer brukerne av kunnskap som Naustdalslid og Reitan (1992) trekker frem, er derfor kun interessert i den kunnskapen som kan lede frem til en beslutning, og er avhengig av gode kunnskapskilder.

Mitt inntrykk etter intervjuene er at de marine naturtypene ikke nødvendigvis blir nedprioritert av kommunen, men de er heller ikke tilstrekkelig prioritert. På den ene siden har kommunen faktisk hentet informasjon fra naturbase for å kartlegge kommunens arealer med henhold til verdi for biologisk mangfold, men dersom temakartet ikke blir inkludert i plankartet mister det sitt potensial for å synliggjøre viktige naturverdier og gi områdene en formell beskyttelse. Jeg mener at de som skal søke om tiltak i områdene som er viktige for biologisk mangfold ville være tjent med at områdene i temakartet er med i plankartet, slik at de enkelt kan finne frem til denne informasjonen, samtidig som det kan gi et signal til søkerne om at kommunen verdsetter områdene. Det er ikke slik at de marine naturområdene alltid skal vernes etter min mening, men det er viktig at kommunen viser at de tar naturmangfoldet på alvor og gjør sitt beste for å unngå tiltak her. Dette gjøres ved at kommunene gir slike områder formell beskyttelse gjennom kommuneplanlegging etter pbl.

Verdiklassifiseringen i den nasjonale kartleggingen av marine naturtyper kan være vanskelig, og det er ikke opp til Øygarden kommune å gjøre dette, men verdisetting er et viktig verktøy for kommunen når de skal plukke ut de viktigste naturområdene. Det er viktig å diskutere Fylkesmannens påstand om at verdiklassifisering av tareskog og skjellsand har bakgrunn i økonomisk utnyttelse, og ikke er biologisk fundert på samme måte som ålegrasenger. Det er

veldig interessant at Fylkesmannen mener dette, men stemmer det? Verdiklassifiseringen i DN-håndbok 19 er i hvert fall gjort med tanke på verdi for biologisk mangfold, og Øygarden har tatt utgangspunkt i DN-håndbok 19 i verdisettingen i temakartet for biologisk mangfold. Når kommunen planlegger områdene i praksis er det derimot mulig at kommunen gjør vurderinger av områder med tareskog og ålegrasenger med «biologiske briller», mens skjellsandområder planlegges med «økonomiske briller». Dette er fordi det uttrykkes på regionalt nivå at skjellsandområder har verdi for økonomisk utnyttelse, og fylkeskommunen oppfordrer kommunen til å synliggjøre områder for uttak i plankartet. Kommunen har ingen økonomisk vinning av dette selv, men regionalt nivå verdsetter altså naturtypen på grunnlag av økonomisk utnyttelse.

6.2 Fiskeridirektoratet som mellomledd for fiskernes erfaringskunnskap

Underproblemstilling 2: I hvilken grad ble medvirkning fra lokale fiskere og fiskarlag inkludert i planprosessen, og hvordan ble fiskernes erfaringskunnskap tatt hensyn til?

Fiskernes medvirkning i planprosessen til Øygarden kommune ble i stor grad forsikret gjennom Fiskeridirektoratets innhenting av kystnære fiskeridata i intervjuene med de lokalkjente kystfiskerne i Øygarden. Kommunen har satt av fiskeområder i samsvar med Fiskeridirektoratets kartfesting, altså er fiskernes erfaringskunnskap på denne måten tatt hensyn til. Det er interessant at kommunens dialog med fiskerne går veien gjennom Fiskeridirektoratet, og at kommunen innhenter fiskernes erfaringskunnskap fra kartverktøyet Yggdrasil, noe som vitner om at denne databasen var god nok til at kommunen ikke så det som nødvendig å foreta egne intervjuer med fiskerne i planprosessen eller legge opp til medvirkning på annen måte. Fiskeridirektoratet ivaretar jo fiskernes interesser i Øygarden kommune ved å benytte innsigelsesretten til å få i gang en dialog med kommunen, på vegne av fiskerne som ikke har denne retten. Fiskeridirektoratet er altså et svært viktig bindeledd mellom fiskerne og planleggerne i Øygarden kommune.

I tråd med hva Falleth og Hanssen (2012) formidler i sin teori om medvirkningsstigen, så er det de tre nederste trinnene offentlighet, informasjon og diskusjon og innspill som er inkludert i Øygardens planprosess ved revisjonen av kommuneplanen 2014 - 2022. Det ble holdt møte med interesseorganisasjonene og folk i oppdrettsnæringen, men selv om kommunen ble utsatt for press fra oppdrettsnæringen om å legge ut foreslåtte lokaliteter for akvakultur i planen, så har det ikke vært noen grad av medbestemmelse eller beslutningsrett knyttet til aktørene som har vært del av medvirkningsprosessen.

Alle skal ikke ha samme grad av innvirkning i en kommunikativ dialog etter min mening, slik som Habermas «naivt» mener i sin diskursetikk (Amdam 2012). I alle fall gjelder dette i planleggingssammenheng, hvor jeg altså er enig med Rydin (1999, ref. i Pløger 2002),

som mener at borgerne ikke skal være direkte delaktige i beslutningsprosessen, men at de derimot skal konsulteres i planprosessen og delta aktivt i medvirkningsprosessen. Dette er for å avdekke viktig erfaringsbasert kunnskap fra lokalbefolkningen, som presisert av Rydin og Pennington (2000). For at Øygarden kommune skal kunne treffe beslutninger til gode for fellesskapet, må kommunen forankre beslutningene sine i et best mulig kunnskapsgrunnlag og best mulig medvirkning hvor alle interesser og sider av saken blir hørt. Dette er selve logikken i pbl, men hvis alle personene i oppdrettsnæringen som søker om tillatelse til akvakulturanlegg skulle ha samme grad av innvirkning som beslutningstakerne i kommunen, så ville søkerne kun ta hensyn til sine egne interesser. Det samme gjelder i høyeste grad privat utbygging i strandsonen.

I liket med Pløger (2002) mener jeg at en av de viktigste resultatene av Habermas diskursetikk er å oppnå transparens i planleggingen. Jeg mener også at den kommunikative planleggingens viktigste bidrag er å sikre at lokalbefolkningen og berørte aktører får mulighet til å gi uttrykk for hvilke verdier som er viktig for dem å ivareta i kommunen de bor i, som Amdam og Amdam (2000, ref. i Pløger 2002) poengterer, men at kommunen må sitte med det siste ordet. Ved å legge til rette for gode medvirkningsprosesser orientert mot dialog, kan man oppnå en større grad av felles forståelse mellom partene, blant annet angående viktigheten av å ta vare på viktige marine naturtyper og fiskeområder. Øygarden kommune har oppfylt kravene til medvirkning i kapittel 5 i pbl, ved at kommunen har lagt til rette for en bred medvirkningsprosess og benyttet seg av kartfestet lokalkunnskap fra fiskerne gjennom Fiskeridirektoratets database. Som Solås (2014) påpekte i sin doktorgradsavhandling, så er en avgjørende faktor for lokalbefolkningens gjennomslag at de har kapasitet og ressurser til å kunne kartfeste sine interesser. På denne måten vil de lokale verdiene bli synliggjort for Øygarden kommune, slik at kommunen kan treffe best mulige beslutninger på grunnlag av tilgjengelig kunnskap og medvirkning.

Det er imidlertid viktig å påpeke at medvirkning går begge veier, og at det ikke bare er Øygarden kommune som har hatt ansvar for å gjøre medvirkningsprosessen så god som mulig. Fiskerne var, ifølge mine informanter, mer hemmelighetsfulle om de gode fiskeområdene før, og Fiskeridirektoratet og Fiskarlaget Vest har stått for et viktig bidrag her for å få fiskerne til å forstå viktigheten av å oppgi kystnære fiskeridata. Kommunen har ikke sendt planforslaget til høring direkte til fiskerne, fordi det er få igjen i kommunen og fordi de er tilstrekkelig representert gjennom Fiskeridirektoratet og Fiskarlaget Vest. Kommunen har også lagt til rette for medvirkning fra interesseorganisasjoner og folk tilknyttet akvakultur gjennom møte med disse, men aktørene kom ikke med noe felles innspill som de ble oppfordret til. Her har kommunen i hvert fall gjort sitt, og det er igjen viktig å understreke at medvirkning er avhengig av innsats fra begge parter.

Informanten fra Fiskarlaget Vest formidlet i intervjuet at Fiskeridirektoratet oftest får gjennomslag for sine saker fremfor Fiskarlaget Vest i kommunale planprosesser. Dette er et dilemma som er viktig å diskutere, og diskusjonen blir her på generelt grunnlag, da Fiskarlaget Vest ikke kunne dokumentere at de hadde gitt høringsuttalelse til revisjonen av Øygardens kommuneplan. Problemet med dette dilemmaet er at Fiskeridirektoratet gir kommunene anbefalinger om å ivareta nasjonalt og regionalt viktige fiskeområder, mens Fiskarlaget Vest gir anbefalinger om hvilke lokalt viktige fiskeområder kommunene bør ivareta. Fiskernes interesser i seg selv blir ivaretatt av Fiskeridirektoratet gjennom

kartleggingen av kystnære fiskeridata, men i hvilken grad de lokale fiskeriinteressene skal ivaretas eller ikke, bestemmer kommunene selv. Siden kommunene prioriterer Fiskeridirektoratets anbefalinger fremfor anbefalingene fra Fiskarlaget Vest, blir de lokale fiskeriinteressene i mindre grad tatt hensyn til i kommunale planer. Dette er en svakhet ved planleggingen etter min mening, og jeg vil trekke frem at lokale fiskeområder som er viktige for lokalbefolkningen kan gå tapt fordi det er kommunene selv som avgjør om de skal ta disse områdene inn i kommuneplanens arealdel eller ikke.

Med utgangspunkt i diskusjonen i forrige avsnitt, kan man stille seg spørsmålet om en uttalelse fra Fiskarlaget Vest til Øygardens planforslag faktisk ville utgjort noen forskjell, i og med at kommunen sannsynligvis ville prioritert Fiskeridirektoratets anbefalinger. Siden Fiskeridirektoratet ikke hadde noen merknader til Øygardens planforslag og ga kommunen grønt lys, er jeg av den oppfatning at en høringsuttalelse fra Fiskarlaget Vest ikke ville utgjort noen reell påvirkning på revisjonen av kommuneplanens arealdel. Kommunene er utsatt for tidspress og har mye å ta hensyn til, og det er forståelig at avveiningen av samfunnsinteresser er vanskelig. Som Fiskarlaget Vest påpekte i intervjuet, så skal det mye til for at en kommune skal kunne si nei til ting, men avveiningen bør ikke gå på bekostning av fiskeområder som er viktige for fiskerinæringen og for lokalbefolkningen. Hva kan man så gjøre med dette dilemmaet? Bør Fiskarlaget Vest få mer makt, og hvordan skal man i så fall oppnå dette? Jeg mener det er viktig at Fiskarlaget Vest ikke slutter med å gi de merknadene de gjør i planprosesser, for selv om merknadene ikke alltid tas hensyn til, så er det viktig at kommunen vet hvilke verdier de står ovenfor og hvilke prioriteringer fiskerne til enhver tid har. Dersom kommunen ikke blir minnet på de lokalt viktige områdene som er verdifulle for fiskerinæringen, så blir de i hvert fall ikke inkludert i kommuneplanens arealdel ved en senere revisjon.

6.3 Ekspert- og erfaringskunnskap samlet

Underproblemstilling 3: I hvilken grad er den ekspertbaserte og erfaringsbaserte kunnskapen brukt sammen i rulleringen av kommuneplanens arealdel?

Som utdypet i foregående underkapittel, har Øygarden kommune indirekte hentet store deler av fiskernes erfaringskunnskap fra Fiskeridirektoratets intervjuer, mens ekspertkunnskapen fra kartleggingen av marine naturtyper er hentet direkte fra databasene. Ekspertkunnskapen er veldig presis, og representerer en «der og da» kunnskap, og det er viktig at kommunen holder seg oppdatert da det stadig utvikles ny og bedre kunnskap. Erfaringskunnskapen er derimot mer unøyaktig, men opparbeides over tid og arves videre fra generasjon til generasjon. Dersom kommunen ikke viderefører denne lokalkunnskapen, vil mye kunnskap gå tapt. Øygarden kommune har vært flinke til å videreføre eksisterende kunnskap ved rulleringen av kommuneplanens arealdel, samtidig som kommunen har vurdert denne kunnskapen opp mot dagens kunnskapsstatus.

Selv om ekspertkunnskapen og erfaringskunnskapen skiller seg fra hverandre, mener Aarsæther (2012) at man bør se lokalkunnskapen mer sammen med ekspertisen, og ikke skille mellom disse kunnskapskildene. Til sammen utgjør ekspertkunnskapen og erfaringskunnskapen kommunens samlede kunnskapsbank, som kommunen legger til grunn for sin forvaltning og planlegging. Plankartet er Øygarden kommunes viktigste verktøy for å speile kommunens samlede kunnskap ut til offentligheten, i form av kommunens avgrensning av arealformålene og vilkårene kommunen har satt i de tilhørende planbestemmelsene.

Kommunens samlede bruk av kunnskapskildene kommer også til uttrykk i konsekvensutredningene til kommuneplanens arealdel. Som Norconsult (2015) trakk frem i sin analyse av Øygarden kommune, og som man kan lese i konsekvensutredningene, så har Øygarden vektlagt egne utredningstemaer for sjøområdene, som biologisk mangfold, marine ressurser, akvakultur og flerbruk og strandsone. Kommunen har gjort en vurdering av konsekvensene for hvert utredningstema for ny arealbruk, med grunnlag i kommunens opparbeidete lokalkunnskap og erfaringskunnskapen fra Fiskeridirektoratets kartlegging, i tillegg til den vitenskapelige kunnskapen fra den nasjonale kartleggingen av marine naturtyper.

Fiskeridirektoratet fungerer som en slags portal for fiskerne i Øygarden for å nå frem med sin lokalkunnskap om fiskeområdene i kommunen, og denne kunnskapen er i tillegg blitt verifisert av Havforskningsinstituttet. På denne måten er kommunens samlede bruk av ekspertkunnskap og erfaringskunnskap i hvert fall et faktum for planleggingen av fiskeområder, da kommunen har satt av fiskeområder i samsvar med Fiskeridirektoratets kartlegging av kystnære fiskeridata. Når det gjelder den nasjonale kartleggingen av marine naturtyper, mener Øygarden at samordningen mellom kommunen og fagfolkene var for dårlig, og at det var vanskelig å finne skillet mellom kommunens og ekspertenes ansvarsområder. Kommunen presiserte i intervjuet at det kartlegges litt her og der og registreres i forskjellige kunnskapskilder, og at kunnskapsgrunnlaget er fragmentert. Det er, som Aarsæther (2012) presiserer, planleggernes utfordring å samle kunnskapsgrunnlaget til bruk i kommunal planlegging, og Øygarden kommune presiserte i intervjuet at kommunen hele tiden må veie interesser mot hverandre på bakgrunn av det samlede kunnskapsgrunnlaget som kommunen til enhver tid besitter.

6.4 Kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet

Underproblemstilling 4: På hvilken måte har Øygarden kommune lagt til grunn kapittel II i naturmangfoldloven i planprosessen, med spesielt fokus på §§ 8 og 9 om kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet?

I tillegg til instrumentell og symbolsk bruk av kunnskap som ble diskutert i foregående underkapitler, kan mangel på kunnskap også være et viktig virkemiddel i kommunal planlegging. For eksempel kan mangel på kunnskap brukes som argument for å stoppe uheldige utbygginger, og dette ble satt ord på og gitt makt i nml §§ 8 og 9 om kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet. For å få til en samlet bruk av Øygardens kunnskapsgrunnlag, må kommunen ta stilling til kravene gjennom nml § 8 om et tilstrekkelig vitenskapelig og tradisjonsbetinget kunnskapsgrunnlag, noe kommunen har gjort. I konsekvensutredningene av kommuneplanens arealdel har Øygarden en egen forklaring av nml som lovgrunnlag for konsekvensutredningene, med spesielt fokus på §§ 8 og 9 om kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet.

Kommunen henviser direkte til føre-var-prinsippet i konsekvensutredningene til noen av innspillene i kommuneplanens arealdel, og påpekte i intervjuet at prinsippet ligger til grunn både bevisst og ubevisst i kommunens planlegging. Dette viser at Øygarden er en seriøs kommune, og at de miljørettslige prinsippene i nml blir lagt til grunn som retningslinjer, som kommunen er lovpålagt etter nml § 7. Kritikken mot føre-var-prinsippet som formidlet av Hovi (2001) om at omtrent ingen næring kan tillates dersom man skal avslå alle tiltak som kan ha negativ konsekvens for miljøet, kan overføres til Øygarden kommunes bruk av prinsippet. Jeg tror det er viktig som informantene i Øygarden kommune fremhevet i intervjuet, selv fra et naturforvalterståsted, at man må forstå at en kommuneplan ikke er en konserveringsplan, men en plan for bruk og vern av kommunens arealer. I noen tilfeller må man inngå kompromisser i avveiningen av samfunnsinteresser mot naturmangfoldet. Jeg mener det er viktig å få frem at føre-var-prinsippet skal brukes som en sikkerhetsmekanisme for å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. Altså skal man heller ikke misbruke prinsippet, i den forstand at prinsippet brukes som grunnlag for å avslå tiltak som ikke egentlig utgjør noen vesentlig negativ påvirkning på naturmangfoldet.

6.5 Arealformål eller hensynssoner?

Underproblemstilling 5: Hvilke vurderinger har Øygarden kommune gjort angående bruk av arealformål, spesielt underformål naturområde og fiskeområde, og hensynssoner som virkemidler for å beskytte marine naturtyper og fiskeområder som er verdifulle for fiskerinæringen? Hvordan har disse vurderingene blitt konkretisert i de tilhørende planbestemmelsene og retningslinjene?

Bruk av arealformål og tilhørende underformål i pbl er Øygardens kommunes sterkeste planrelaterte virkemiddel for ivaretagelse av naturområder og fiskeområder, fordi slik arealdisponering i kommuneplanens arealdel er juridisk bindende. Øygarden har skilt ut underformål akvakultur (A) fra flerbrukskategorien «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» (NFFF), som viser at kommunen bruker lovverket i pbl aktivt. Det er presisert i § 11-7 at kommunen kan dele hovedformålet inn i angitte underformål hver for seg eller i kombinasjon, etter kommunens behov. Her har Øygarden gjort en vurdering hvor resultatet ble å skille akvakultur fra flerbrukskategorien, slik at kommunen altså har en detaljert plan for kommunens sjøarealer. Det å kunne styre akvakultur-lokalitetene inn i egne områder vil medføre færre konflikter, og jeg mener dette er et svært viktig og beskyttende tiltak for å redusere tap av områder med viktig marin natur.

Øygarden har synliggjort fiskeområdene svært godt, og formidlet ulik grad av viktighet for disse områdene ved å skille mellom rene fiskeområder og områder for kombinert formål fiske og ferdsel. Dette viser initiativ fra kommunen til å ivareta fiskernes interesser ytterligere, og at kommunen tar fiskerinæringen på alvor. Selv om disse områdene i praksis brukes likt, så gir det et signal om hvilke områder kommunen anser som de aller viktigste. I tillegg har kommunen brukt bokstaver for synliggjøring av oppvekstområder for yngel, trålefelt og kaste- og låssettingsplasser, slik at kommunen på denne måten har fått inn ekstra arealformål i plankartet uten å overlesse planen. Fiskeområdene er områder hvor oppdrettsnæringen har adgang til å søke om lokaliteter til akvakultur, men hvor det trengs dispensasjon fra arealformålet for å få innvilget søknaden. Mitt inntrykk i intervjuet med kommunen, er at Øygarden kommune er strenge på dispensasjoner, og at kommunen er opptatt av å sikre fiskeriinteressene fremfor oppdrettsnæringen i flerbruksområdene (NFFF).

Som nevnt i innledningen, formidlet Norconsult (2015) at kommunene som ble undersøkt i deres analyse i liten grad hadde lagt ut naturområder til en-bruks formål i kommuneplanen. Dette gjelder også for Øygarden kommune, som har lagt ut få naturområder i planen utelukkende for å ivareta marine naturtyper. Hensynet til naturområder og fiskeområder er konkretisert i planbestemmelsene tilknyttet flerbrukskategorien «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner», hvor det presiseres at tiltak i konflikt med natur og fiske ikke er tillatt. Kommunen fokuserer mye på å ivareta kommunens fiskeområder ved å gi de juridisk beskyttelse gjennom arealformål for fiske, men spørsmålet her er om Øygarden har ivaretatt marine naturtyper tilstrekkelig i sin kommuneplan?

Marine naturtyper er selve livsgrunnet for fisk og dermed for fiskerinæringen. Riktignok er ikke fiskerinæringen like viktig i kommunen som den var før, men den er fortsatt en viktig del av kommunens tradisjon og identitet. Som Fylkesmannen påpekte i intervjuet, så er marine naturtypers verdi for fisk og fiskeproduksjon underkommunisert, noe som viser hvor viktig det er å ta opp dette temaet i denne oppgaven. Selv om viktigheten av å ivareta marine naturtyper som ressursgrunnlag for fisk ikke har vært fokus i Fiskeridirektorat sine intervjuer med fiskerne i Øygarden, så er hovedpoenget fra et fiskerståsted at særlig ålegrasenger er viktige å ivareta for videre rekruttering av fisk. Jeg mener at det er potensial for bedre beskyttelse av de marine naturtypene i Øygarden kommune.

Naturområdene i Øygarden kommune er, i motsetning til fiskeområdene, ikke nyansert på noe vis, da alle naturområdene går under samme formål og det ikke angis noen grad av viktighet som informantene fra Fylkesmannen påpekte i intervjuet. Det er vanskelig å forstå hva naturområdene faktisk er opprettet med hensyn til, og naturområder for marine naturtyper spesifikt er ikke synliggjort. Argumentet fra kommunen sin side er å sørge for «lesbarhet» i plankartet. På den ene siden mener jeg at dette argumentet ikke er godt nok fra kommunens side, og i tråd med Naustdalslid og Reitan (1992) så er dette et godt eksempel på at beslutningstakerne i kommunen kun er interessert i kunnskap som forenkler planprosessen. Kommunen velger altså å ikke ta med flere naturområder enn det som er nødvendig, for å unngå å overlesse planen. På den andre siden kan en slik utvelgelse av de mest nødvendige naturområdene gjøre det lettere å overbevise politikerne om å ta hensyn til disse områdene. Ved å ikke ta med alle naturområdene, kan det på denne måten være lettere å sikre de naturområdene kommunen faktisk har tatt med.

Kommunen har også tatt mye hensyn til marin natur på annet vis enn gjennom naturområder. Angående identifiseringen av nye områder for akvakultur ble flere av innspillene frarådet i konsekvensutredningene til kommuneplanens arealdel, blant annet på grunn av negative konsekvenser for tareskog og skjellsand. Dette viser at kommunen tar naturmangfoldet på alvor, til tross for at kommunens juridiske beskyttelse av de marine naturtypene er noe svak. Kommunens temakart for biologisk mangfold viser at kommunen er klar over verdiene av marin natur i Øygarden, men jeg vil trekke frem at et temakart ikke har samme tyngde som en juridisk beskyttelse gjennom arealformål etter pbl.

Når det gjelder de tre marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand i Øygarden kommune, trakk kommunen frem i intervjuet at det ikke er fritt frem for utnyttelse av naturtypene tareskog og skjellsand, og at disse er forvaltet bærekraftig gjennom forskriften om høsting av tare i Hordaland og gjennom kommunens avgrensning av områder for uttak av skjellsand i plankartet. Jeg vil påstå at de tre ålegrasforekomstene i Parisvatnet (figur 15), Pollen (figur 16) og Stølemyra (figur 17) er mer utsatt for arealinngrep enn kommunens områder med tareskog og skjellsand, blant annet i form av bygging eller utvidelse av småbåthavner som er ideelle å plassere i de samme områdene som ålegrasengene (Hartvig et al. 2014). Jeg vil derfor prioritere og diskutere hvilke planrelaterte virkemidler kommunen har brukt for å beskytte disse ålegrasengene.

Ålegrasforekomsten i Parisvatnet, registrert som viktig (B-verdi) i temakartet, er avsatt til akvakultur, men lokaliteten er ikke aktiv i dag. Det betyr at forekomsten inntil videre er indirekte beskyttet som følge av at arealet ikke er i bruk, og som Fylkesmannen påpekte i inter-

vjuet, så spiller det jo ingen rolle så lenge området ikke er omdisponert til noe annet formål. Ålegrasengen i Pollen, registrert som lokalt viktig (C-verdi) i temakartet, er direkte beskyttet gjennom underformål naturområde. Stølemyra, registrert som viktig (B-verdi) er i mindre grad beskyttet fordi områdets verdi kun kommer frem i temakartet og ikke gjennom arealformål. Kommunen vet likevel at forekomsten er viktig, så hvorfor ikke gi forekomsten i Stølemyra juridisk beskyttelse med det samme?

En interessant observasjon er at kommunen faktisk har gitt den lokalt viktige forekomsten i Pollen strengere beskyttelse enn den viktige forekomsten i Stølemyra. I hvilken grad naturområde her er avgrenset av hensyn til ålegrasforekomsten er usikkert, da dette området trekkes frem av kommunen som et viktig friluftsområde med landskapshensyn. Dersom området er avgrenset av hensyn til marin natur, så viser det at kommunen har benyttet seg av muligheten til å ta inn lokalt viktige områder i planen. Uansett om området er ment av hensyn til landskap eller ålegrasengen, så er den i hvert fall beskyttet, og det er det viktigste.

Øygarden kommune har vurdert hensynssoner med tilhørende retningslinjer for marine naturtyper som unødvendig. Norconsult (2015) trakk frem muligheten for å legge hensynssoner for bevaring av naturmiljø etter pbl § 11-8 bokstav c, og spørsmålet er om slike hensynssoner har noen hensikt i kommunen. For områder med tareskog av særlig god kvalitet som kommunen ønsker å bevare som ressursgrunnlag for fisk, vil jeg trekke frem at kommunen kan støtte seg til en slik hensynssone i tilfeller hvor oppdrettsnæringen søker om tillatelse til nye lokaliteter for akvakultur i områder kommunen ønsker å ta vare på av hensyn til tareskog. Dette kunne vært tilfelle dersom Øygarden hadde en slik hensynssone for bevaring av naturmiljø i det omstridte planområdet i Skarvøyosen (figur 18), med hensyn til tareskogen i området som er av særlig god kvalitet.

Som Fiskarlaget Vest uttrykte i intervjuet, så er det vanskelig å finne gode nok argumenter som taler for å ivareta naturmangfoldet, og det er derfor viktig at Øygarden kommune tar i bruk de virkemidlene de har tilgang til i pbl. Hensynssoner kan brukes som symbolsk verdi for kommunen til å kunne si nei til tiltak som er uønskede i et område. Ved å synliggjøre de marine naturtypene i form av hensynssoner for bevaring av naturmiljø, kan Øygarden på denne måten løfte temakartet for biologisk mangfold inn i kommuneplanens arealdel. Dette er et alternativ dersom kommunen mener at bruk av arealformål blir for strengt, men ønsker en mildere form for beskyttelse av viktige naturområder, for eksempel med tanke på uønsket mudring og dumping av masser i sjøområder som er viktige for marint biologisk mangfold.

KAPITTEL 7. KONKLUSJON

7.1 Oppsummering av hovedproblemstilling

Hovedproblemstilling: I hvilken grad har Øygarden kommune brukt ekspert- og erfaringsbasert kunnskap samt planrelaterte virkemidler for å ivareta marine naturtyper og fiskeområder med verdi for fiskerinæringen, i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel 2014 - 2022?

Øygarden kommune er en planorientert kommune, som har brukt den tilgjengelige ekspertkunnskapen fra den nasjonale kartleggingen av marint biologisk mangfold, og erfaringskunnskapen fra fiskerne i kommunen gjennom kartleggingen til Fiskeridirektoratet. Kommunen har også tatt i bruk kommunens opparbeidete kunnskap, og kommunens samlede kunnskapsgrunnlag ligger til grunn for vurderingene som er gjort i avgrensningen av arealformål i kommuneplanens arealdel, konsekvensutredningene og temakartet for biologisk mangfold. Øygarden har skilt ut akvakultur fra flerbruksformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner», og konkretisert hensynet til natur og fiske i den tilhørende planbestemmelsen. Dette er et godt tiltak for å styre oppdrettsnæringen unna fiskeområder og områder som er viktige for marin natur.

Øygarden har brukt kunnskapen både på instrumentelt og symbolsk vis (Naustdalslid & Reitan 1992), gjennom konkret bruk av kunnskap i konsekvensutredningene, og ved å vise at kunnskapen finnes i plankartet. Fiskeområdene er godt synliggjort gjennom arealformål for fiske, men de marine naturtypene er ikke tilstrekkelig synliggjort gjennom arealformål naturområde. Kommunen har ingen hensynssoner for bevaring av naturmiljø, og en svakhet med kommunens planlegging er at temakartet for biologisk mangfold ikke er tilstrekkelig løftet inn i kommuneplanens arealdel.

7.2 Anbefalinger

På bakgrunn av diskusjonen av underproblemstillingene og oppsummeringen av hovedproblemstillingen, vil jeg her legge frem mine anbefalinger til Øygarden kommune, i form av en punktvis argumentasjon.

1. I likhet med Stokke et al. (2009), er jeg av den oppfatning at juridisk beskyttelse av marine naturtyper er viktig for å unngå en fragmentert forvaltning av sjøområdene. Spesielt ålegrasengene i Øygarden kommune bør beskyttes juridisk gjennom arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner», med underformål naturområde. Forekomsten i Stølemyra er ikke tilstrekkelig beskyttet i dag, og det er usikkert hvorfor bare en liten del av forekomsten er avsatt til naturområde. Ålegrasengen er registrert som viktig (B-verdi) i kommunens temakart for biologisk mangfold, slik at kommunen selv er klar over verdien av forekomsten og ønsker ikke fremtidige tiltak her. På bakgrunn av disse argumentene anbefaler jeg derfor at kommunen i neste planprosess avsetter hele forekomsten, med unntak av den eksisterende småbåthavnen hvor gammel reguleringsplan gjelder, til underformål naturområde. Dette er for å sikre at ålegrasengen er juridisk beskyttet mot utbygging av for eksempel nye småbåthavner, eller utviding av den eksisterende småbåthavnen.
2. I likhet med ålegrasengen i Stølemyra, anbefaler jeg også at Øygarden kommune i neste planprosess erstatter underformål akvakultur med underformål naturområde for forekomsten i Parisvatnet. Mitt argument er at det kom frem i intervjuet at lokaliteten i dag er avviklet og at det ikke er planer om noen ny aktivitet her i nærmeste fremtid, slik at å beholde akvakultur som underformål her ikke har noen hensikt. Det er mulig at kommunen ønsker å holde mulighetene åpne for å kunne etablere virksomhet her igjen på et senere tidspunkt, men jeg anser ikke dette som tjenlig for kommunen, da dette er en viktig ålegraseng, registrert med B-verdi i kommunens temakart for biologisk mangfold. Kommunen har få ålegrasenger i forhold til for eksempel kommuner på Sørlandet, og det er desto viktigere å beskytte de ålegrasengene kommunen har. Opprettholdelse av ålegrasenger er et viktig bidrag for å sikre ressursgrunnlaget for fisk, og dermed livsgrunnlaget for kystfiskerne i Øygarden kommune.
3. Øygardens per i dag uavklarte planområde i Skarvøyosen, hvor kommunen og oppdrettsnæringen ønsker lokalitet for akvakultur på den ene siden, mens Fylkesmannen har innsigelse med hensyn til tareskog og fritidsfiske på den andre siden, er et godt eksempel på at samfunnshensyn i noen tilfeller veier tyngre enn naturhensyn. Ting tar tid, og man kan ikke sette en hel kommuneplan på vent på grunn av et lite område man ikke klarer å bli enige om. Kommunens adgang til å vedta kommuneplanen med uavklart planområde sikrer i hvert fall at det ikke foretas forhastede beslutninger uten at det er gjort tilstrekkelig undersøkelser av alternativene. Selv om kommunen blir utsatt for press fra oppdrettsnæringen, så håper jeg at området tas ut av planen etter avgjørelse i departementet, og at kommunen finner en annen lokalisering av akvakulturområdet.

4. Kommunens temakart for biologisk mangfold er ikke like beskyttende som underformål naturområde, men dersom kommunen anser bruk av arealformål for marine naturtyper som for strengt, kan hensynssoner være en bedre løsning. Stokke et al. (2012) mener at ålegrasengene bør beskyttes hovedsakelig gjennom bruk av hensynssoner og/eller arealformål. I Øygardens tilfelle, vil jeg anbefale bruk av arealformål for de marine naturtypene ålegrasenger og skjellsand som kommunen allerede har gjort til en viss grad, men for tareskog vil jeg anbefale at Øygarden kommune vurderer behovet for hensynssoner for bevaring av naturmiljø på nytt ved neste planprosess.

7.3 Avsluttende refleksjoner

Proessen knyttet til skriving av denne masteroppgaven, med tanke på innsamling av litteratur, gjennomføring av intervjuer, systematisering av et stort datamateriale og studie av plandokumentene, har til tider vært krevende, men samtidig veldig engasjerende og givende. Min største utfordring som naturforvalterkandidat har vært å forfatte teorigrunnlaget, og forstå selve teorien relatert til arealplanlegging generelt og kommunikativ planteori. Når det gjelder min fordypning i Øygarden kommune, har jeg opplevd en økende interesse for kommunal planlegging, jo mer jeg satt meg inn i kommuneplanens arealdel og de tilhørende plandokumentene. Masteroppgaven har gitt meg et økt engasjement for å bevare marine naturtyper som ressursområder i Øygarden, spesielt med tanke på å opprettholde livsgrunnlaget til fiskerne i kommunen.

Utfallet av denne masteroppgaven kunne vært noe annerledes dersom jeg hadde valgt å fordype meg i en annen kommune. Jeg vurderte blant annet å fordype meg i Austevoll kommune i Hordaland, hvor fiskeri og akvakultur er svært viktig og utgjør mesteparten av kommunens næring. Et raskt blick på kommunens plankart, viser at Austevoll har satt av store arealer til fiskeområder og akvakultur i plankartet (Austevoll kommune 2013). Jeg har inntrykk av at hensynet til marine naturtyper står litt svakere her, og at kommunen i større grad enn Øygarden vektlegger næring fremfor naturmangfoldet. Dette blir bare spekulasjoner fra min side, men poenget er at i hvilken grad kommunene velger å ta hensyn til marin natur i sjøområdene, kan variere mye fra kommune til kommune.

Dersom jeg hadde hatt mer tid og ressurser til rådighet, hadde det vært interessant å trekke inn oppdrettsnæringens side av temaene og problemstillingene som reises i denne oppgaven. Jeg ville særlig undersøkt konflikter som oppstår mellom akvakultur og marine naturtyper, hvor sterke interesser utfordrer naturmangfoldet. Her hadde det vært aktuelt og også trekke inn strategisk bruk av kunnskap, som Naustdalslid og Reitan (1992) også omtaler i sin teori, og utforske i hvilken grad oppdrettsnæringen bruker kunnskapen strategisk for å oppnå sine egne målsettinger i disse konfliktene.

REFERANSER

- Aarsæther, N. (2012). *Planlegging som handlingstype*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. s. 26-48. Tromsø - Ås: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. 1 utg. Tromsø - Ås: Cappelen Damm Høyskoleforlaget. 334 s.
- Amdam, R. (2012). *Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. s. 273-290. Tromsø - Ås: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Arnstein, S. (1969). *A ladder of citizen participation*. JAIP, vol. 35 (4), s. 216-224.
Tilgjengelig fra: <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.
- Austevoll kommune. (2013). *Arealdel til kommuneplanen 2011 - 2021*. Tilgjengelig fra: <https://www.austevoll.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=127&FilId=654>.
- Bakketeig, I. E., Hauge, M., Kvamme, C., Sunnset, B. H. & Toft, K. Ø. (2016). *Havforskningsrapporten 2016*. Fisken og havet, særnr. 1-2016: Havforskningsinstituttet. 208 s.
- Broch, K. H., Lund-Iversen, M. & Stokke, K. B. (2016). *PlanCoast: Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and structural challenges*: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: <https://www.nmbu.no/prosjekter/node/27846>.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5 utg. Oxford: Oxford University Press. 732 s.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget. 337 s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2007). *Kartlegging av marint biologisk mangfold*. DN Håndbok 19-2001, revidert 2007. 51 s.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). *Medvirkning i planlegging*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. s. 187-203. Tromsø - Ås: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008:37. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 116 s.
- Fiskeridirektoratet. (2015). *Samfunnsoppdrag og satsninger*. Sist endret 23.04.15. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Strategier-og-ansvarsomraader/Samfunnsoppdrag-og-satsinger>.
- Fiskeridirektoratet. (2017). *Fiskere fra fiskermanntallet - Fiskere, antall på kommunenivå 1983-2016*. Sist endret 16.02.17. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Fiskere-fra-fiskermanntallet>.
- Forskrift om høsting av tare i Hordaland. (2011). FOR-2011-10-04-990. Fastsatt av Fiskeridirektoratet.
- Hartvig, C., Rinde, E., Moy, F. E. & Bekkby, T. (2014). *Hva bestemmer egenskaper og økologisk funksjon i ålegrasenger?* Rapport l.nr. 6746-2014. Oslo: Norsk institutt for vannforskning. 33 s.

- Hovi, J. (2001). *Føre var-prinsippet som rasjonelt beslutningskriterium*. CICERO Working Paper 2001:13. Oslo: CICERO Senter for klimaforskning. 11 s.
- Hårklau, S. E., Dyrnes, G., Lied, A. B., Norén, I., Meland, V. & Glover, B. (2014). *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven*. Oslo: Multiconsult. 93 s.
- Kittilsen, O. J. S. (2014). *Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer - Interkommunal strandsonerplanlegging i Sunnhordland*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. 115 s.
- LeCompte, M. D. & Goetz, J. P. (1982). *Problems of reliability and validity in ethnographic research*. Review of educational research, vol. 52 (1). s. 31-60.
- Miljødirektoratet. (2010a). *Marine naturtyper*. Sist endret 15.05.13. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Kartlegging-av-natur/Kartlegging-av-naturtyper/Marine-naturtyper/>.
- Miljødirektoratet. (2010b). *Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold*. Sist endret 14.02.17. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Kartlegging-av-natur/Nasjonalt-program-for-kartlegging-og-overvaking-av-biologisk-mangfold/>.
- Miljøverndepartementet. (2001). *St.meld. nr. 42 (2000-2001). Biologisk mangfold*.
- Miljøverndepartementet. (2005). *St.meld. nr. 21 (2004-2005). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. LOV-2009-06-19-100. Klima- og miljødepartementet.
- Naustdalslid, J. & Reitan, M. (1992). *Kunnskap og styring: om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. NIBR-rapport 1992:15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 181 s.
- Norconsult. (2015). *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*. Bergen. 82 s.
- Norges Fiskarlag. (u.å.). *Om Norges Fiskarlag. En demokratisk organisasjon*. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskarlaget.no/index.php/organisasjonen/om-norges-fiskarlag/details/473/18-en-demokratisk-organisasjon>.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2008-06-27-71. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati - nye perspektiver i planforskningen*. NIBR-rapport 2002:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 117 s.
- Pløger, J. (2012). *Planlegging, kunnskap og makt*. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. s. 256-272. Tromsø - Ås: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Regjeringen. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. Dokument nr. 3:12 (2005–2006). 100 s.
- Rydin, Y. & Pennington, M. (2000). *Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital*. Local Environment, vol. 5 (2). s. 153-169.

- Solås, A.-M. (2014). *En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsoneplanlegging*. Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø. 237 s.
- Stokke, K. B., Hanssen, M. & Hovik, S. (2006). *Kommunal kystsoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 158 s.
- Stokke, K. B. & Hovik, S. (2006). *Regional kystsoneplanlegging. Et redskap for integrert kommunal kystsoneplanlegging?* NIBR-notat: 2006:119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 53 s.
- Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, E. & Rinde, E. (2009). *"Bit for bit" utbygging i kystsonen. Konsekvenser for natur og næring*. Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 105 s.
- Stokke, K. B., Lund-Iversen, M., Rinde, E., Moy, F. & Havnen, E. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på "bit for bit"-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. Samarbeidsrapport NIBR/UMB/NIVA/HI. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 207 s.
- Stokke, T. M. (2010). *Planlegging av småbåthavner - Flernivåstyring og bruk av kunnskap i konflikter med marin natur*. Masteroppgave. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap. 79 s.
- United Nations. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
- Westgaard, E. L. (2013). *Kommunenenes plikter og muligheter til å ivareta naturmangfoldet – et casestudie av fire kommuner i Vestfold*. Masteroppgave. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap. 97 s.
- Øygarden kommune. (2014a). *Kommuneplan 2014 - 2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.oygarden.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=10876&FilId=12016>.
- Øygarden kommune. (2014b). *Kommuneplan for Øygarden - Planskildring med føresegner*. Tilgjengelig fra: <https://www.oygarden.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=10821&FilId=12015>.
- Øygarden kommune. (2014c). *Kommuneplanen - Samfunnsdelen 2014-2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.oygarden.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=10821&FilId=12014>.
- Øygarden kommune. (2014d). *Konsekvensutgreiing og risiko- og sårbaranalyse - Vedlegg til revisjon av kommuneplanens arealdel 2014-2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.oygarden.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId1=10821&FilId=12017>.
- Øygarden kommune. (2016). *Velkommen til Øygarden*. Sist endret 29.11.16. Tilgjengelig fra: <https://www.oygarden.kommune.no/om-oygarden/>.

VEDLEGG 1. Intervjuguide Øygarden kommune

1. Hva er grunnen til at kommunen nå har samlet sjø og land i samme plan, og gått vekk fra å ha en egen kystsoneplan?
2. Hva er de største forskjellene mellom den gamle kystsoneplanen og den nye kommuneplanen hvor sjø og land inngår i samme plan?
3. Hvordan har kartleggingen av marine naturtyper foregått i Øygarden kommune? Hvordan har kommunen vært involvert i arbeidet? Og hvordan har kommunikasjonen med fagekspertene vært?
4. Hvilken rolle har verdisettingen av de kartlagte naturtypene?
5. Hvordan har kommunen brukt den nye kunnskapen om marine naturtyper inn i kommuneplanen?
6. Hvordan har fiskere og fiskarlag medvirket i planprosessen, og hvordan er deres erfaringskunnskap blitt vektlagt i kommuneplanens arealdel?
7. Er denne kunnskapen fra fiskere/fiskarlag i samsvar eller motstrid med kartleggingskunnskapen? - I så fall, hvor er de i samsvar og hvor er de eventuelt i motstrid?
8. Hvordan ivaretar kommuneplanen for Øygarden konkret hensynet til de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand, som har verdi for fiskerinæringen?
9. I følge kartleggingen av marint biologisk mangfold i DN-håndbok 19, er ålegrasenger middels tilfredsstillende kartlagt. Hvordan ligger denne kartleggingen an i Øygarden? Er det planer om å utbedre kartleggingen av ålegrasenger i kommunen?
10. I følge miljøstatus.no finnes det tre ålegrassamfunn i Øygarden klassifisert som viktige: Parisvatnet, Pollen og Stølemyra. Parisvatnet er avsatt til akvakultur, Pollen er avsatt til naturområde/friluftsområde og Stølemyra er delvis avsatt til et mindre naturområde/friluftsområde samt småbåthavn? I hvilken grad er disse tre lokalitetene ivaretatt gjennom arealformålene? Er det vurdert hensynssoner her?
11. Hvilken rolle har føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven hatt i vurderingen av å beskytte marine naturtyper og fiskeområder i kommuneplanens arealdel?
12. I hvilken grad bruker Øygarden kommune underformål naturområde eller andre arealformål, og hensynssoner som virkemidler for å beskytte verdifulle marine naturtyper i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel?

13. Hvorfor er underformålene naturområde og friluftsområde, og tilsvarende ferdsel og småbåthavn merket i samme farger i plankartet?
14. I hvilken grad er egne hensynssoner for fiske vurdert?
15. I hvilken grad har man valgt å sette spesifikke vilkår gjennom planbestemmelser og retningslinjer knyttet til naturområdene og fiskeområdene?
16. Hvilke vurderinger er blitt gjort i forbindelse med avveininger om hvor detaljert planen skal være, knyttet til bruk av flerbruksformål NFFF/NFFFA og mer spesifikke underformål som fiskeområde (F) og naturområde (N)?
17. Hvilke vurderinger er eventuelt blitt gjort i forbindelse med og heller bruke hensynssoner knyttet til flerbruksformålene for å spesifisere hensynet til fiske og natur? Hvilke vurderinger er blitt gjort i forhold til å fastsette bestemmelser og retningslinjer som fastsetter vilkår?
18. Hva er status for det uavklarte akvakultur-området i Skarvøyosen? Hva er grunnen til at området er uavklart?
19. Hvordan har den politiske behandlingen av arealformålene i kommuneplanens arealdel foregått? Har det vært noen politiske skillelinjer?
20. På hvilken måte kan kommuneplanen til Øygarden bidra til en mer helhetlig forvaltning av marine naturtyper, og ivareta hensynet til marin natur og viktige fiskeområder?

VEDLEGG 2. Intervjuguide Fiskeridirektoratet region Vest

1. Er det slik at kartverktøyet til Fiskeridirektoratet for tiden oppdateres, og når vil den nye kartløsningen være tilgjengelig? I hvilken grad og på hvilken måte er erfaringskunnskap fra fiskerne tatt med i denne kunnskapskilden?
2. Kan dere si noe om samarbeidet med Miljødirektoratet angående den nasjonale kartleggingen og verdisettingen av marine naturtyper i Hordaland?
3. Kan dere si noe om samarbeidet med Øygarden kommune i forbindelse med kartleggingen av kystnære fiskeridata og marine naturtyper?
4. Er det noen av de marine naturtypene i Øygarden kommune som er bedre kartlagt enn andre?
5. I følge kartleggingen av marint biologisk mangfold i DN-håndbok 19, er ålegrasenger middels tilfredsstillende kartlagt. Hvordan ligger denne kartleggingen an i Hordaland/Øygarden? Er det planer om å utbedre kartleggingen av ålegrasenger i Øygarden?
6. Hvilke tanker har dere om verdiklassifisering (A-, B-, C-lokaliteter) av marine naturtyper?
7. Ifølge miljøstatus.no er tareskog oppgitt i kategoriene nasjonalt-, regionalt- og lokalt viktig, mens skjellsandforekomster og ålegrasenger er oppgitt i kategoriene svært viktig, viktig og lokalt viktig. Har dere noen tanker om forskjellen på verdiklassifiseringen av disse naturtypene?
8. Hvordan foregår dialogen/intervjuene mellom Fiskeridirektoratet og fiskere/Fiskarlaget Vest? Når ble intervjuene gjennomført? Hvor stort er datagrunnlaget/hvor mange ble intervjuet?
9. Kan dere si noe om samarbeidsviljen hos fiskerne dere har intervjuet?
10. I hvilken grad er informasjonen fra fiskerne basert på tillit til fiskernes intervjuutsagn?
11. I hvilket omfang er fiskerne villige til å oppgi «hemmelige» fiskeplasser i Fiskeridirektoratets kartlegging?
12. Hvilke formeninger har fiskerne i Øygarden kommune om viktigheten av å bevare de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand som ressursgrunnlag og oppvekst- og beiteområder for fisk?

13. I hvilken grad er det samsvar eller motstrid mellom kartleggingen, i regi av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet, og erfaringskunnskapen fra fiskerne?
14. I hvilken grad er synliggjøring av marine naturtyper i kommuneplanens arealdel blitt viktig for fiskerne?
15. I hvilken grad og hvor langt har kommunene i Hordaland kommet når det gjelder å tilrettelegge for fiskerinæringen? Hvordan er Øygarden kommune i forhold til andre kommuner i fylket i forhold til dette, etter deres mening og erfaring?
16. Hvordan har dere vært involvert i arbeidet med kommuneplanens arealdel for Øygarden, med vekt på sjøområdene? Har spørsmålet om innsigelse vært vurdert?
17. Hvordan er Øygarden kommuneplan egnet til å ivareta marin natur og viktige fiskeområder, i forhold til andre kystkommuner i fylket, etter deres mening?
18. I hvilken grad og på hvilken måte er kartleggingen og verdisettingen blitt fulgt opp i kommuneplanens arealdel for Øygarden?
19. Hvordan er kunnskapen fra fiskerne blitt fulgt opp?
20. Hvordan er forholdet mellom erfaringskunnskapen fra fiskerne og kartleggingen fra ekspertene? I hvilken grad utfyller de hverandre angående hensynet til marin natur og viktige fiskeområder?
21. Opplever dere at fiskerne er mer positive til å oppgi «hemmelige» fiskeplasser dersom dette er områder som kan beskyttes mot utbygging eller oppdrett med hensyn til marin natur?

VEDLEGG 3. Intervjuguide Fiskarlaget Vest

1. På hvilken måte har Fiskarlaget Vest blitt inkludert i Fiskeridirektoratets innsamling av kystnære fiskeridata?
2. Har dere blitt involvert i kartleggingen av marine naturtyper i regi av Miljødirektoratet (utført av HI og NIVA)?
3. Kan dere si noe om hvordan dialogen mellom fiskerne/Fiskarlaget Vest og Fiskeridirektoratet region Vest foregår?
4. I hvilket omfang er fiskerne villige til å oppgi «hemmelige» fiskeplasser i intervjuene som er gjennomført i forbindelse med Fiskeridirektoratets kartlegging?
5. Hvilke formeninger har fiskerne/Fiskarlaget Vest om viktigheten av å bevare de marine naturtypene tareskog, ålegrasenger og skjellsand som ressursgrunnlag og oppvekst- og beiteområder for fisk?
6. I hvilken grad er fiskerne mer positive til å oppgi «hemmelige» fiskeplasser etter kartleggingen av marine naturtyper?
7. Kan dere si noe om Fiskarlagets samarbeid med Øygarden kommune?
8. I hvilken grad har fiskerne/Fiskarlaget Vest blitt inkludert i planprosessen i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen til Øygarden kommune?
9. I hvilken grad har kunnskap fra fiskerne blitt ivaretatt i planen, etter deres mening? Har dere fått gjennomslag? (Hvorfor/hvorfor ikke?)

VEDLEGG 4. Intervjuguide Hordaland fylkeskommune

1. Hvilke mål og visjoner har Hordaland fylkeskommune for kystsoneplanlegging i Hordaland?
2. I hvilken grad og hvor langt har kommunene i Hordaland kommet når det gjelder å tilrettelegge for fiskerinæring og samtidig forhindre bit-for-bit utbygging av strandsonen? Hvordan er Øygarden kommune i forhold til andre kommuner i fylket i forhold til dette, etter deres mening og erfaring?
3. Hvilke tanker har fylkeskommunen om å utarbeide en tilsvarende regional kystsoneplan som gjort i Sunnhordland, for Midthordland, herunder Øygarden kommune?
4. Hvordan har fylkeskommunen medvirket i arbeidet med kommuneplanens arealdel for Øygarden, med vekt på sjødelen? Har fylkeskommunen vurdert spørsmålet om innsigelse knyttet til denne planen?
5. I hvilken grad har fylkeskommunen myndighet til å påvirke utarbeidelsen av arealformål og hensynssoner i kommuneplanens arealdel?
6. Har fylkeskommunen hatt en rolle i kartleggingen av marine naturtyper i Hordaland? I så fall hvilken rolle?
7. Hvilken betydning har denne kartleggingen hatt for kommuneplanens arealdel i Øygarden?
8. Hvilke muligheter har fylkeskommunen til å påvirke den enkelte kommunes avgrensning av underformål naturområde og/eller hensynssoner for å ivareta marine naturtyper på tvers av kommunegrenser? Hva er erfaringene knyttet til Øygarden og nabokommunene spesielt?

VEDLEGG 5. Intervjuguide Fylkesmannen i Hordaland

1. Hvordan har Fylkesmannen i Hordaland vært involvert i kartleggingen og verdisettingen av marine naturtyper i Hordaland? Hvilken betydning har dette hatt for kystsonenplanleggingen i fylket?
2. I hvilken grad og hvor langt har kommunene i Hordaland kommet når det gjelder å tilrettelegge for fiskerinæring og samtidig forhindre bit-for-bit utbygging av strandsonen? Hvordan er Øygarden kommune i forhold til andre kommuner i fylket i forhold til dette, etter deres mening og erfaring?
3. Hvordan har Fylkesmannen vært involvert i arbeidet med kommuneplanens arealdel i Øygarden, med vekt på sjøområdene? Har spørsmålet om innsigelse knyttet til denne planen blitt vurdert?
4. Kan dere trekke frem spesielle saker hvor Fylkesmannen har vært involvert eller vært i konflikt med Øygarden kommune?
5. Hvilke muligheter har dere til å påvirke den enkelte kommunes avgrensning av underformål naturområde og/eller hensynssoner for å ivareta marine naturtyper?
6. I hvilken grad trekkes Øygarden kommune inn i forbindelse med konsesjoner for uttak av skjellsand i kommunen?
7. I hvilken grad kan Fylkesmannen i Hordaland bidra til å sikre en mer helhetlig planlegging av kystsonen?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway