



U i T

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for Humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Kystsonoplanlegging som lokalpolitikk

*En studie av beslutningsprosessen knyttet til nye oppdrettslokaliteter i
Karlsøy kommune*

Martin Buan Øfsti

Masteroppgave i Statsvitenskap- mai 2017



Sammendrag.

Denne masteroppgaven er en studie av konflikten som oppstod rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune. Oppgaven fokuserer på perioden fra Karlsøy kommune begynte arbeidet med revisjonen av sin egen kommuneplan, til saken ble avsluttet med et vedtak i 2016.

Oppgaven ser nærmere på beslutningsprosessene som førte til vedtaket i lys av tre ulike beslutningsteoretiske modeller. Formålet med denne drøftingen er å få fram hvilken av de tre modellene som best fanger opp hovedtrekkene i beslutningsprosessen, og således bidrar til å avdekke de forhold og faktorer som ble avgjørende for utfallet. Hendelsene i prosessen belyses gjennom intervjuer av sentrale aktører i saken, samt gjennom bruk av offentlige dokumenter, sakspapirer og oppslag i media. Det blir altså brukt en todelt metodisk tilnærming der intervju og dokumentanalyse kombineres. Sentralt i oppgaven står også drøftingen av beslutningsprosessens demokratiske kvalitet. Det legges her til grunn et syn der samfunnsplanlegging ses på som en viktig del av kommunens rolle som lokaldemokratisk arena. Det vil derfor være interessant å se hvordan kommunen har oppfylt sin rolle i lys av de tre demokratiske verdiene: *autonomi/frihet*, *deltakelse* og *effektivitet*. Resultatet av drøftingen av de hendelsene som framkom gjennom empirien viser at alle de tre teoretiske modellene kan forklare ulike aspekter av beslutningsprosessen, men at modellen hvor beslutningsprosesser blir sett på som interessehevding og forhandlinger best forklarer utfallet i saken. I drøftingen av prosessens demokratiske verdi konkluderes det med at man formelt hadde sikret flere medvirkningsmuligheter, men det stilles spørsmålstegn ved om disse i realiteten fungerte på en tilfredsstillende måte.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1- Innledning og problemstilling.	1
1.1 Tema.....	1
1.2 Problemstilling.	3
1.3 Oppgavens struktur.....	5
Kapittel 2- Bakgrunn og kontekst.	6
2.1 Karlsøy kommune.	6
Geografi.....	6
Historie.....	6
Næringsgrunnlag.....	8
Politikk.....	9
2.2 Behandlingen av akvakultursøknader. En kort oversikt over rammeverk.....	10
Kapittel 3- Metode.	13
3.1 Metode I: Deltaker og tilskuer- vitenskapsteoretisk utgangspunkt.	13
3.2 Metode II: Intervju og dokumentanalyse.....	15
Kapittel 4- Teoretiske perspektiver.	21
4.1 Teorier og modeller.	21
4.2 Beslutningsprosesser som regelanvendning.....	22
Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som regelanvendning.	23
4.3 Beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger.....	24
Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling.	26
4.4 Beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.	26
Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.	28
4.5 Lokalstyret i Norge. Tre grunnpilarer.	29
Sammenheng mellom beslutningsprosessen og det kommunale selvstyrets grunnpilarer?	29
Autonomi/Frihetsverdien.	30
Effektivitetsverdien.	32
4.6 Oppsummering.....	33
Kapittel 5- Empiri.	34
5.1 Innledning.	34
5.2 Bakgrunn for Kystsoneplan Troms.....	35
5.3 Arbeid med ny kommuneplan i Karlsøy kommune.	37
5.5 Planforslag til politisk behandling.....	46
5.6 Planforslag ut på høring.....	51
5.7 Nytt kommunestyre- fortsatte protester.....	58
5.8 Saken avsluttes.	64
5.9 Oppsummering.....	68
Kapittel 6- Analyse.	70
6.1 Innledning.	70
6.2 Beslutningsprosessen i lys av tre teoretiske modeller.....	71
Drøfting i lys av beslutningsprosesser som regelanvendning.	71
Drøfting i lys av beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger.	73
Drøfting i lys av beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.	76
6.3 Prosessen i lys av lokaldemokratiske verdier.	78
Drøfting i lys av autonomi/frihetsverdien.	78
Drøfting i lys av deltakelsesverdien.	79
Drøfting i lys av effektivitetsverdien.	81

Kapittel 7- Avslutning	83
7.1 Oppsummering.....	83
7.2 Veien videre.....	85
Kilder	87
Litteratur:	87
Rapporter:	89
Media:	89
Troms fylkeskommune:	90
Karlsøy kommune:.....	90
Figurer og kart:	91
Vedlegg 1:	92

Kapittel 1- Innledning og problemstilling.

1.1 Tema.

Tilgang på arealer og forvaltning av arealer til havbruksformål er beskrevet som en ressurs som ikke har blitt forvaltet som en knapphetsgode. Det er mye som tyder på at dette er i ferd med å endre seg, og at tilgang på arealer som ligger fordelaktig til for oppdrett, kommer til å være en ressurs det blir kamp om (Osmundsen, Størkensen og Fenstad 2012:226).

Dette sitatet finner man i Osmundsen, Størkensen og Fenstads kapittel i Hersougs og Johnsens antologi ”*Kampen om plass på kysten*”. Tittelen på boken dette sitatet er hentet fra kan sies å være beskrivende for den konflikten man har sett i Karlsøy kommune. Det foregår for tiden en økende kamp om ressurser langs norskekysten. Ressursen som utgjør stridens kjerne er en ressurs man tradisjonelt ikke har hatt knapphet av her i Norge, men som i de senere årene har utviklet seg til å bli et brennbart tema. Denne omstridte ressursen er attraktive sjøarealer, arealer som gjerne omtales som ”superlokaliteter” av oppdrettsnæringen. Disse områdene har gode dybdeforhold, god vannutskiftning og er skjermet mot vær og vind (Hersoug 2013). Nærhet til infrastruktur på land, som kaianlegg, strømforsyning og vei, er også viktig og gjør disse områdene svært attraktive. Dette gjelder både for oppdrettsnæringen, og for den tradisjonelle fangstbaserte fiskerinæringen som historisk sett har vært bærebjelken i norske kystsamfunn. Flere steder langs norskekysten har konflikten mellom de to næringsveiene tilspisset seg, men det er kanskje i nord konfliktpotensialet er størst. I Troms har særlig konflikten mellom oppdrett og fiskeri vært aktuell. Konflikten ved Spildra i Kvæningen kommune er et eksempel på dette. Førsteamanuensis ved UiT, Ivar Bjørklund uttalte i DN Magasinet i 2016 at: ”Jo lenger nord du kommer, jo større blir konflikten mellom fjordfiske og oppdrett.” (Dagens Næringsliv 2016). Sentralt i problemstillingen står kommuner med et ønske om nye arbeidsplasser og potensielle inntekter. Samtidig skal kommunens innbyggere, som ofte har en sterk tilknytning til de aktuelle områdene, som arbeidsplass eller som rekreasjonsområde, få sine stemmer hørt. Dette gjør at kommunepolitikere kan finne seg selv i en presset situasjon, der både de økonomiske og politiske konsekvensene av vedtak kan være store.

Utgangspunktet for oppgaven er oppstarten av arbeidet med kommunens egen arealplan. Det ble her påpekt at praksisen i saker som omhandlet arealbruk i kommunen i stor grad var

preget av dispensasjoner fra eksisterende arealplan. Utviklingen av den nye arealplanen ble derfor utarbeidet med et ønske om å rydde opp i egen praksis, og for å få et helhetlig verktøy i planleggingen av kommunens framtidige utvikling. Ønsket om å utvikle nye næringsveier i kommunen var vesentlig i den nye planen, og planleggingen kan ses på som et forsøk på å styrke en sårbar økonomisk situasjon der man i svært stor grad var avhengig av den tradisjonelle fiskerinæringen. At kommunen hadde vært innom ROBEK-listen¹ både i perioden 2002 til 2003 og 2010 til 2013 kan ha understreket nødvendigheten av å utvikle flere bein å stå på, og en ny og oppdatert arealplan ville være et sentralt instrument i denne sammenhengen (Kommunal-og moderniseringsdepartementet 2016).

I perioden hvor Karlsøy kommune startet arbeidet med en ny arealplan, ble det tatt initiativ til et regionalt samarbeid om forvaltningen av sjøarealene i fylket. Den nye plan-og bygningsloven fra 2008 understreker behovet for en koordinert planlegging av kystområdene mellom berørte kommuner. Fylkeskommunene ble pålagt å utarbeide regionale planstrategier hvor utfordringer og utviklingstrekk skulle redegjøres for i samarbeid med berørte aktører (Frisvoll og Rønningen 2012). Det er flere grunner til at et slikt samarbeid var ønskelig. En grunn er sjøarealenes dynamiske karakter, og at kystnæringer som tradisjonelt fiske og oppdrettsvirksomhet i liten grad forholder seg til bestemte kommunegrenser (Stokke, Lund-Iversen og Hersoug 2012). Samarbeid mellom kommuner med et felles fjordsystem virket derfor fornuftig. Målet med kystsoneplanen, som skulle være gjeldende for perioden 2014 til 2024, var å gi kommunene et grunnlag for en langsiktig og bærekraftig forvaltning av ressursene. Samtidig kunne man slik stimulere til samarbeid og kunnskapsutveksling på tvers av kommunegrenser (Norconsult 2013).

Utviklingen i havbruksnæringen i retningen av færre og større lokaliteter som en konsekvens av blant annet nye krav til sykdomsbekjempelse og smittevern, bør også ses på som en viktig faktor i arbeidet med planleggingen av bruken av kystområdene i regionen. At oppdrettsnæringen har utviklet seg fra småskala til storindustri, illustrert ved økningen av antall tonn oppdrettsfisk produsert per ansatt fra 79.5 tonn i 1992 til 342,4 tonn i 2002, gjør det tydelig at behovet for langsiktig og forutsigbar planlegging er viktig (Hersoug 2014).

¹ Register om betinget godkjenning og kontroll.

1.2 Problemstilling.

Konflikten i Karlsøy kommune mellom fiskerinæringen, friluftsjnteresser og oppdrettsnæringen foregår på flere nivåer og arenaer. Et av oppgavens formål vil derfor være å presentere

de forskjellige aktørene og det juridiske rammeverket konflikten foregår innenfor. Hvilke aktører er involvert i konflikten, og hvilke strategier har de eventuelt valgt for å få gjennomslag for sine interesser? Vil man se forsøk på forhandlinger og tautrekking, forsøk på styring eller er prosessen preget av uoversiktlige hendelser? Disse spørsmålene vil kunne besvares ved å se nærmere på hendelsesløpet i prosessen.

Det andre aspektet som vil stå sentralt i oppgaven er hvorvidt lokaldemokratiske verdier er blitt tilstrekkelig ivaretatt i konflikten rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy. Man kan operere med tre verdimeslige grunnpilarer ved det kommunale selvstyre, *autonomi, deltagelse og effektivitet* (Hansen 2016). Det er særlig tanken om innbyggernes deltagelse som berøres her. Innbyggernes evne til å øve innflytelse i lokale beslutningsprosesser er et viktig prinsipp ved det kommunale demokratiet. Betydningen av det lokaldemokratiske aspektet i prosessen forsterkes om man ser saken i lys av Plan- og bygningsloven av 2008². Her understrekes det at medvirkning er en grunnleggende forutsetning i lokaldemokratiet og at "Befolkningens aktive rolle i plan- og bygningsprosessen fremheves som viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn." (Medvirkning i planlegging 2014). Hvordan de verdiene kommuneinstitusjonen bygger på omsettes til praktisk politikk vil kunne belyses gjennom å rette søkelyset på de beslutningsprosesser som har foregått i denne saken, og slik kan man se at det eksisterer en sammenheng mellom beslutningsprosesser og lokaldemokratiets verdigrunnlag. Denne sammenhengen vil utdypes i oppgavens teorikapittel, og gi grunnlag for analysen etter at empirien er belyst. Hvordan kommunen oppfyller denne rollen kan også være interessant da denne konflikten ikke er særegen for Karlsøy, men heller noe man kanskje vil oppleve i økende grad i framtiden når sjøarealene i flere kommuner rundt om i landet blir en ressurs det blir kamp om. Konflikten om plass på kysten kan på denne måten være en god innfallsvinkel til refleksjoner omkring kommunenes rolle i slike saker, og

² Forkortes til PLB.

hvorvidt lokaldemokratiske verdier blir ivaretatt i en sak der den økonomiske og politiske innsatsen er høy

I arbeidet med denne oppgaven er det viktig å være klar over hvilken sprengkraft som ligger i dette temaet. Debatten i media, både på lokalt og nasjonalt plan, har til tider vært hard. Man kan se et stort gap mellom hvordan de forskjellige sidene i saken oppfatter virkeligheten, og sterke anklager har blitt rettet i begge retninger. De som er for er for, og de som er imot er imot, uavhengig av ny informasjon, slik en av respondentene i oppgaven sa det. Fiskeriminister Per Sandbergs uttalelser om ”mørke motkrefter”³ som en trussel mot utviklingen i fiskeri- og havbruksnæringen bidro kanskje til å skjerpe motsetningene ytterligere (Aftenposten 2016). Slike uttalelser viser om ikke annet at denne debatten setter sterke følelser i sving. Denne oppgavens utgangspunkt vil ikke være i noen av disse leirer, og hvorvidt oppdrettsnæringen er en berikelse eller belastning for det norske samfunnet vil ikke være et spørsmål denne oppgaven søker å gi svar på. Det grunnleggende utgangspunktet vil heller være en erkjennelse av at det er et behov for næringsutvikling rundt om i norske distriktskommuner, og Karlsøy er her intet unntak. Som en forlengelse av dette må man også erkjenne at oppdrettsnæringen i mange tilfeller framstår som en viktig framtidig næringsvei. Det vil derfor være interessant å se på de utfordringen som knyttes rundt veksten innenfor næringen, og hvordan dette påvirker de aktuelle kommunene, både på godt og vondt. I og med at dette i høy grad er politiske spørsmål vil derfor også den politiske prosessen rundt denne utviklingen være viktig.

Ut i fra dette utgangspunktet kan man derfor danne følgende problemstilling;

Hva handler konflikten rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune om, hvilke prosesser har saken satt i gang, og i hvilken grad er lokaldemokratiske verdier ivaretatt i prosessen(e)?

³ Man kan finne ”mørke motkrefter” både innenfor politikken og academia ifølge ministeren, uten at man spesifiserer mer konkret om hvem disse er.

1.3 Oppgavens struktur.

Denne oppgaven er bygd opp på følgende måte. Kapittel 1 inneholder en kort innledning til temaet, og oppgavens problemstilling. Kapittel 2 utdyper noe av den konteksten problemstillingen opererer innenfor. Det blir her også gitt en del faktaopplysninger om Karlsøy kommune, som kan virke opplysende for lesere som ikke har inngående kjennskap til kommunen. Kapittel 3 inneholder en utgreiing om det vitenskapsteoretiske utgangspunktet som danner grunnlaget for oppgavens metode. Videre forklares metoden som ligger til grunn for denne studien. Kapittel 4 omhandler oppgavens teoretiske utgangspunkt. Her drøftes det noe omkring sentrale begreper, og det gis en presentasjon av tre ulike beslutningsteoretiske modeller som danner utgangspunktet for drøftingen av empirien. De verdier som til sammen utgjør grunnlaget for kommuneinstitusjonen i Norge, som danner utgangspunktet for drøftingen av problemstillingens andre del, presenteres også. Kapittel 5 er viet til empirien. Her framlegges prosessen kronologisk ved hjelp av saksdokumenter og uttalelser fra respondentene som har bidratt i oppgaven. I kapittel 6 analyseres empirien i lys av de teoretiske perspektivene som ble introdusert i kapittel 4, før oppgaven avsluttes med en oppsummering samt noen korte betraktninger i kapittel 7.

Kapittel 2- Bakgrunn og kontekst.

2.1 Karlsøy kommune.

Geografi

Karlsøy kommune er en kommune nord i Troms fylke. Kommunen grenser til Tromsø i sør, og Lyngen og Skjervøy i øst. Kommunen grenser ut mot havet i nord og vest. Med et sjøareal på 2130 kvadratkilometer, det dobbelte av kommunenes landareal, er kommunen en utpreget kystkommune (Karlsøy kommune, 2014). Kommunen ligger utelukkende på øyer og består i sin helhet av ca. 600 øyer og holmer av forskjellig størrelse. De største øyene er Vannøy, Karlsøy, Helgøy, Nord-Kvaløy, Nord-Fuglø, Reinøy, Rebbensøy og Ringvassøy. Kommunens 2282 innbyggere er fordelt på øyene Ringvassøy, Vannøy, Reinøy, Rebbensøy og Karlsøy. Kommunesenteret ligger på Hansnes på Ringvassøya. Andre tettsteder av en viss størrelse er Vannvåg, Stakkvik, Vannareid og Gamnes. Topografisk kan kommunen sies å være typisk for Troms, med et stort antall karrige og bratte fjell, smale fjorder, skogkledde daler og åpne kystområder (Karlsøy kommune 2016). Karlsøy kommune har flere landskapsvernområder, og profilerer seg gjerne som en friluftslivskommune.

Historie

Karlsøy kommune i sin nåværende form ble hovedsakelig dannet etter den omfattende kommunereformen i 1964⁴. Helgøy og Karlsøy kommune ble da slått sammen, og nye Karlsøy kommune fikk 3414 innbyggere. I den påfølgende perioden satte fylkeskommunen i gang flere større infrastrukturprosjekter med fokus på utbygging av veinettet og ferjeforbindelsen mellom øyene i kommunen. Dette kombinert med en ekspanderende kommunal tjenesteyting med utbygging av sentralskole og sykehjem, bidro til å forandre Karlsøy som så mange andre utkant-kommuner i Norge. Samtidig forble en del områder i kommunen veiløse, og disse områdene ble etter hvert fraflyttet (Sørensen 2016). Denne utviklingen ble forsterket av at mange av disse områdene ble erklært som ”utvær”, og at folk derfor fikk fraflyttingsbidrag fra staten for å flytte til mer sentrale strøk. Dette var ikke unikt

⁴ Søndre Reinøy ble senere en del av kommunen i 2008.

for Karlsøy kommune, men en del av en bredere moderniseringsbølge som forandret det norske samfunnet radikalt i perioden etter andre verdenskrig. Teknologisk utvikling medførte effektivisering av både jordbruk og fiske, og manglende utbygging og statlige insentiver betydde slutten for mange bosettinger rundt om i distriktene. Nærmere 60 000 gårdsbruk forsvant bare i løpet av 60-tallet (Furre 1992). En kuriositet i denne sammenhengen var skjebnen til Karlsøya, som ble et slags symbol på kampen mot sentralisering og fraflytting. Her fikk man en tilstrømming av unge mennesker som ønsket å skape en alternativ tilværelse på øya. Fraflyttede småbruk ble igjen bebodd, og øya fikk oppmerksomhet på nasjonalt nivå. Sangen ”Karlsøy i Troms”, som fikk en god del radiotid bidro til å plassere Karlsøy i den nasjonale bevisstheten på 1970-tallet. Selv om konteksten rundt dette alternative samfunnet er noe annerledes i dag enn på 1970-tallet, påvirker det fortsatt kommunen. Karlsøya som ”merkevare” understrekes i kommunens arealplan fra 2014 som et av kommunens fortrinn (Karlsøy kommune 2014).

I tiårene etter 1964 ble det fra kommunens side satset stort på utbygging av offentlige tjenestetilbud som barnehager, skoler, sykehjem og omsorgsboliger. Vannverksutbygginger tilknyttet fiskeriindustrien var også et fokusområde i perioden (Sørensen 2016). En god økonomisk situasjon tillot en offensiv satsning fra kommunens side, men økonomiske problemer utover 1990-tallet medførte strammere budsjetter. Den problematiske økonomiske situasjonen førte senere til at kommunen havnet på ROBEK-listen i perioden 2002 til 2003, og fra 2010 til 2013 (Kommunal-og moderniseringsdepartementet 2016). Innbyggertallet i kommunen har vært nedadgående siden 1980-tallet, men har stabilisert seg noe de siste årene. Siden 2010 har innbyggertallet i kommunen sunket med 97, og den negative befolkningsutviklingen utgjør en av kommunens største utfordringer. Prognosene fra SSB viser en utvikling der kommunen vil få en større andel eldre, noe som vil få konsekvenser for kommunens utgifter til omsorg- og helsetjenester. Negativ befolkningsutvikling vil også kunne ha en negativ effekt på kommunens rammetilskudd (Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i Troms 2016).

Framskrivning av folketall.

SSB (LHML) juni 2014. Nye tall juni 2016.

	2017	2020	2025	2030
0-5 år	112	109	102	95
6-15 år	(173) 216	(150) 210	(150) 205	(150) 197 *
16-66 år	1490	1443	1377	1322
67-79 år	371	398	433	446
80-89 år	131	151	174	208
over 90 år	24	23	39	53

* SSB sin tall for denne aldersgruppen er åpenbart feil og lokalt beregnede tall er satt i ()

Figur 1: Framskrivning av folketall i Karlsøy kommune (Karlsøy kommune 2015).

Næringsgrunnlag

Fiskeri utgjør hovednæringen i kommunen, både med tanke på arbeidsplasser og omsetting (Karlsøy kommune 2014). Det eksporteres hvitfisk til verdensmarkedet fra kommunen, og man har fiskemottak lokalisert i Vannareid, Stakkvik og Vannvåg. Her produseres blant annet klippfisk til eksport. I de siste årene har også oppdrettsnæringen fått en stadig større rolle i kommunen, og representerer den sterkeste vekstnæringen i kommunen. Lerøy Aurora AS etablerte seg i kommunen i 2007, og har i dag flere lokaliteter for oppdrett av laks. Også andre oppdrettsselskaper har vært interessert i etablering i kommunen.

Kommunen har flere reiselivsaktører med tilbud om overnatting og/eller opplevelsesturisme. Sistnevnte er i stor grad ensbetydende med fisketurisme. Kommunen har spilt en aktiv rolle for å forsøke og utvikle Karlsøy som en mer helhetlig reiselivsdestinasjon, hvor også andre produktmuligheter som eksempelvis nordlysturisme kan utnyttes. Samtidig påpekes det av enkelte at turistnæringen i Nord-Norge ikke er en næringsvei med ubegrenset vekstpotensial, noe som gjør det nærliggende å anta at kommunen også i framtiden vil være avhengig av fiskerinæringen (Arbo og Hersoug 2011).

Dette gjør generell næringsutvikling til et viktig fokusområde for kommunen. Kommunen blir betegnet som en ensidig avhengig fiskerikommune, og man ønsker derfor å utvikle flere ”bein å stå på” for å redusere kommunens økonomiske sårbarhet. Sviktende rekruttering til den

tradisjonelle fiskerinæringen, og lekkasjen av ungdom og unge voksne til blant annet Tromsø, er sentrale utfordringer som kommunen forsøker å løse. Det kan nevnes at ca. 26% av kommunens yrkesaktive pendler til Tromsø, mens kommunen selv har en arbeidsinnpendling på ca. 3.5% (Fylkesmannens tilråding til ny kommunestruktur i Troms 2016).

Politikk

Karlsøy kommune har i løpet av det tidsrommet denne oppgaven omhandler hatt to ulike kommunestyre, og begge disse vil derfor presenteres her. Kommunestyret bestod i perioden 2011-2015 av følgende partier⁵: **AP** (5), **FRP** (4), **KP** (2), **FRRR**⁶ (2), **SP** (2), **SV** (1). Ordfører for perioden var Hanny Ditlefsen og rådmann var Jan-Hugo Sørensen.

Kommunestyret består i perioden 2015-2019 av følgende partier: **AP** (4), **FRP** (4), **SP** (3), **FRRR** (3), **SV** (2), **H** (1). Ordfører for perioden er Mona Pedersen (FRRR) og rådmann er Jan-Hugo Sørensen.

I forbindelse med kommunereformen ble en intensjonsavtale med Tromsø, Lyngen og Storfjord kommune inngått. Det ble samtidig utarbeidet en utredning om alternativet hvor Karlsøy kommune fortsatte som selvstendig kommune. Disse alternativene ble lagt ut til folkeavstemning, hvor resultatet ble at 81.9% stemte for at Karlsøy kommune fortsatt skulle bestå som en selvstendig kommune. Valgdeltakelsen var på 46.3%.

⁵ Antall representanter i parentes.

⁶ Felleslista for Ringvassøy, Reinøy og Rebbenesøy.

2.2 Behandlingen av akvakultursøknader. En kort oversikt over rammeverk.

Legalitetsprinsippet sier at all myndighetsutøvelse må hvile på et lovmessig fundament, og dette gjelder selvsagt også for behandlingen av akvakultursøknader. Det kan derfor være både interessant og nyttig å se nærmere på rammeverket slike saker behandles innenfor.

I behandlingen av akvakultursøknader er det fylkeskommunen som har endelig myndighet. Helt siden opprettelsen av fylkeskommunen slik vi kjenner den i dag, har man i flere omganger foreslått reformer for å gi fylkeskommunene nye oppgaver. Et av hovedmålene med opprettelsen av den moderne fylkeskommunen var nettopp å skape et selvstendig og sterkt mellomnivå i forvaltningen med ansvar for ytelser med stor betydning for innbyggerne (Christensen mfl. 2012). Siden etableringen har man stadig sett et ønske om å styrke fylkeskommunens legitimitet som regionalt politisk styringsnivå, samtidig som nettopp dette ønsket til tider har blitt undergravet av statlig detaljstyring gjennom diverse sektormyndigheter⁷. Sykehusreformen i 2001 førte til at fylkeskommunen mistet sitt tyngste ansvarsområde med medfølgende budsjettkutt. En stadig nedadgående valgdeltakelse⁸ til fylkestingsvalg kan være en indikasjon på et legitimitetsproblem blant befolkningen, et problem forvaltningsreformen som trådte i kraft i 2010 var et forsøk på å rette opp i gjennom en styrking av det folkevalgte regionale nivået (Ot.prp. nr.10 (2008-2009))⁹. Denne reformen tok sikte på å overføre en rekke nye oppgaver fra statlig til fylkeskommunalt nivå, og deler av akvakulturforvaltningen ble i den forbindelse overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene. Det ble nå fylkeskommunens ansvar å avgjøre akvakultursøknader i henhold til akvakulturloven, samt å koordinere søknadsprosessen med relevante sektormyndigheter. Dette kan ses på som et godt eksempel på at forvaltningsorganisering i stor grad er et politisk spørsmål, og at ulike politiske målsetninger ligger til grunn for de løsninger som velges (Solås og Johnsen 2014).

⁷ Ikke alle partiene på Stortinget har ønsket å styrke fylkeskommunen. Både FRP og Høyre har ønsket å avvikle dagens tredelte forvaltningsmodell.

⁸ Valgdeltakelsen gikk noe opp i 2007 og 2011, men sank igjen til 55.9% i 2015. Valgdeltakelsen ved det første fylkestingsvalget i 1975 var ved 71.3%, mens bunnoteringen kom i 2003 med 55.6% deltakelse (SSB 2016).

⁹ Diskusjonen om Fylkeskommunens utforming og framtid er fortsatt gjenstand for sterk debatt. Intensjoner om en regiondannelse blant annet på Vestlandet er i så måte interessant, uten at denne oppgaven vil drøfte denne tematikken nærmere. Se blant annet; Leif Arne Heløe: *"Nye folkevalgte regioner"-en dårlig løsning på distriktenes problemer.*

Denne myndighetsovertakelsen fikk en blandet mottakelse fra oppdrettsnæringens side. Helt siden første tildelingsrunde i 1981 hadde arbeidsdelingen i akvakultursaker vært relativt komplisert, der en rekke forskjellige sektormyndigheter hadde et ord med i laget.

Kommunene bestemte hvilke lokaliteter som skulle gjøres tilgjengelig, men først etter at blant annet forurensningsmyndigheter, fylkesveterinær og Kystverket hadde sagt sitt (Hersoug 2014). Dette systemet ble endret, men kanskje ikke forenklet, ved at Fylkeskommunen overtok hovedansvaret for saksbehandlingen.

Prosessen starter med at søker sender sin søknad til Fylkeskommunen i det fylket lokaliteten ligger. Etter at fylkeskommunen har mottatt og kvalitetssikret søknaden¹⁰, sendes den videre til de involverte sektormyndighetene og den aktuelle lokaliseringkommunen. Kommunens oppgave er å legge ut søknaden til offentlig høring, avklare forholdet til egen arealplan og deretter avgi en uttalelse i saken. Kommunens rolle som planmyndighet ble styrket i den nye plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2008.

De involverte sektormyndighetene er følgende; **Mattilsynets distriktskontor, Kystverkets regionskontor, Fylkesmannen og Fiskeridirektoratets regionskontor**. Mattilsynets oppgave er å avgjøre søknaden etter matloven og dyrevelferdsloven. Særlig vurderingen av eventuell sykdomsspredning vektlegges tungt i akvakultursøknadene, og god fiskevelferd krever et stort geografisk areal. Hindring av spredning av lus er også sentralt, et problem man så langt i større grad har vært forskånet mot i Nord-Norge enn i andre deler av landet.

Kystverkets regionskontor avgjør søknaden etter havne- og farvannsloven. Hensyn til farleder, sjøferdsel, fyr og andre sjømerker i det aktuelle området vektlegges i behandlingen av søknaden. Fylkesmannens miljøvernavdeling avgjør søknaden etter forurensningsloven. Fylkesmannen gir også uttalelse på bakgrunn av naturvernloven, naturmangfoldloven, friluftloven, lakseloven og viltloven. Hensynet til naturvernområder, biologisk mangfold og nærhet til lakseførende vassdrag står sentralt i fylkesmannens behandling av saken. Ved en eventuell utslippstillatelse skal også hensyn til blant annet bunnforhold ved den aktuelle lokaliteten vektlegges. Fiskeridirektoratets regionskontor avgjør saken på grunnlag av fiskeriinteresser i området. Samiske bruksinteresser vurderes også av fiskeridirektoratet (Arealutvalget 2011). At Fylkeskommunen fikk det overordnede ansvaret for

¹⁰ At vedlegg, gebyrer, underskrifter, kart osv. er på plass.

saksbehandlingen kan ses på som et tiltak for å styrke det regionale nivået, både med tanke på fylkeskommunens rolle som en demokratisk arena, men også som en viktig aktør for næringsutvikling (Havbruksstrategi for Troms 2013). Det er innenfor dette juridiske rammeverket saken i Karlsøy avgjøres.



Foto: Mattilsynet

Figur 2: Behandling av akvakultursøknader (Mattilsynet 2013).

Kapittel 3- Metode.

3.1 Metode I: Deltaker og tilskuer- vitenskapsteoretisk utgangspunkt.

I en hver samfunnsfaglig oppgave vil det oppstå spørsmål rundt metode og framgangsmåte. Valget av metode vil ta utgangspunkt i et grunnleggende vitenskapsteoretisk ståsted. Valg av metodeverktøy er viktig for måten man innhenter og tolker data på, og det vil derfor kunne være interessant å komme med noen bemerkninger angående den vitenskapsteoretiske bakgrunnen for metoden i denne oppgaven.

To nøkkelbegrep i denne sammenhengen er ontologi og epistemologi. Disse to begrepene er knyttet til henholdsvis forestillingen om hvordan verden er, og hvordan og i hvor stor grad det er mulig å skaffe seg kunnskap om denne verdenen (Busch 2014). Disse begrepene har vært gjenstand for debatt i århundrer. Jeg vil understreke at denne oppgaven ikke er ment som et innlegg i denne debatten. Jeg vil heller med overlegg generalisere og påstå at man i den vitenskapsteoretiske debatten kan se to relativt framtrede og motstridene innfallsvinkler. Disse to perspektivene omtales gjerne som det naturalistiske- og det konstruktivistiske perspektivet. Det er her ikke snakk om to vedtatte vitenskapsfilosofiske ”program”, men snarere to samlebetegnelser for en rekke mer eller mindre forskjellige innfallsvinkler. Dette kan påstås å gjelde spesielt for konstruktivismen.

I denne oppgaven skal konflikten som har oppstått rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune undersøkes. En konflikt kan sies å være avhengig av at de involverte aktørene oppfatter en situasjon ulikt, og at en konflikt derfor oppstår. Det sosiale fenomenet konflikt vil være avhengig av og uløselig knyttet til den mening vi tillegger det, og det er ikke minst denne meningen som gjør at fenomenet angår meg som et sosialt vesen (Øfsti 2015). Dette er noe særegent ved sosiale fenomener. Videre kan man tenke seg at en konflikt krever to (eller flere) parter som deler et noenlunde likt begrepsapparat og tolkning av den virkeligheten de er en del av. Begrepet sosial fortolkning omhandler nettopp dette. Selv om individer fortolker verden, betyr ikke dette at hvert enkelt individ danner en unik forståelse av virkeligheten. De fleste sosiale fenomener tolkes innenfor et rammeverk som stemmer godt overens med våre medmenneskers tolkning (Østerberg 2001). Uten et slikt felles rammeverk, en sosial fortolkning, ville heller ikke fenomenet blitt betraktet som et sosialt fenomen.

Et tydelig skille mellom sosiale og naturlige fenomener blir her klart. Dette har konsekvenser for hvorvidt kravet om objektivitet fra forskerens side kan sies å være gyldig eller meningsfylt i samfunnsvitenskapen. Dette kravet framheves som sentralt innenfor naturvitenskapen, men vil ifølge Dag Østerberg være en umulighet innenfor studiet av sosiale fenomener (2001). Sosiale fenomener, samfunnsvitenskapens studiefelt, blir dannet gjennom interaksjonen mellom deltakerne i samfunnet. Forskeren selv vil være en slik deltaker, og på denne måten bidra til å gi fenomenet mening. Forskeren kan ikke være en tidløs tilskuer som betrakter verden objektivt fra "utsiden". At forskeren selv er en del av den sosiale intersubjektive meningsdannelsen påvirker hvilke sosiale fakta som vektlegges i analysen. Hvilke trekk antas å være mest vesentlige? Hvilke karakteristikk vil man benytte for å beskrive samfunnet? En slik utvelgelse vil aldri kunne fattes på et fullstendig objektivt grunnlag, men heller ut ifra forskerens interesser og verdigrunnlag (Østerberg 2001). Forskeren vil aldri kunne oppnå å være et blankt lerret, som formulert av John Locke, i møtet med det fenomenet man studerer. Dette gjelder også for denne oppgaven. Dette bør ikke ses på som negativt, men det kreves samtidig en bevissthet rundt dette aspektet ved samfunnsfaglige tilnærminger. Egil Fivelstad siterer Max Weber i sin innledning;

Den tolkende og forstående forklaring kan yte noe mer enn den rent observerende naturvitenskapelige forklaring, men denne merytelsen har sine omkostninger, nemlig at de resultater vi oppnår ved fortolkningen, vil ha en vesentlig mer hypotetisk og fragmentarisk karakter enn naturvitenskapens resultater. (2012:XIII)

Dette sitatet kan leses som en bevisstgjøring rundt det faktum at de svarene man får gjennom den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen vil være vesentlig forskjellig fra naturvitenskapelige forklaringer, men at dette ikke bør ses på som en svakhet. Forskjellen mellom sosiale- og naturlige fenomener er altså tydelig. Jon Hellesnes eksempel oppsummerer denne vesensforskjellen på en finurlig måte:

Eit eple losnar frå greina og fell ned i hovudet på den som sit under (Newton?). Dette skjer uavhengig av om den som sit der har eit omgrep om gravitasjon eller ikkje. Den sosiale institusjonen *lovnad*, derimot, ville berre kunne eksistere dersom dei sosiale aktørane sjølve har eit omgrep om det å gi og det å halde (bryte) lovnader (Hellesnes i Skjervheim 2000:10)

Dette eksempelet viser at naturlige fenomener kan opptre uavhengig av den mening observatøren tillegger fenomenet. Dette gjelder ikke for sosiale fenomener. Ut i fra dette konstruktivistiske utgangspunktet, hvor blant annet hermeneutikken hører til, vil den kvalitative metoden være passende for løsningen av oppgavens problemstilling (Moses og Knutsen 2012). Slik dannes en bro mellom vitenskapsteoretisk utgangspunkt og valg av metode.

3.2 Metode II: Intervju og dokumentanalyse.

I behandlingen av oppgavens problemstilling vil de involverte aktørenes forståelse av prosess, strategi og lokaldemokratiske verdier være viktig. Intervjuet ble derfor valgt som metodisk framgangsmåte. Før jeg utdyper nærmere omkring intervjuet som metode og framgangsmåten som ble benyttet, kan det være verdt å nevne at intervjuet som metode har sine kritikere. En vanlig innvending mot intervjuundersøkelser er at de ofte omfatter for få personer til at resultatene kan generaliseres. Kvale og Brinkmann svarer her på dette:

Hvorfor generalisere? Konsekvente krav om at samfunnsvitenskapene skal produsere kunnskap som kan generaliseres, kan innebære en antakelse om at vitenskapelig kunnskap nødvendigvis må være universell og gyldig til alle steder og på alle tidspunkter, for alle mennesker og fra evighet til evighet. (2009:265).

Generalisering blir dermed ikke uten videre et mål for denne oppgaven. Naturvitenskapens forskningsfelt, naturen selv, kan ses på som konstant. Newtons teorier gjelder også for naturen på Aristoteles tid (Øfsti 2016). Dette kan ikke sies å gjelde for sosiale fenomener.

Fortolkningen av et gitt fenomen og/eller begrep kan variere svært mye over tid. Formålet vil heller være å finne interessante elementer ved prosessen, uten at man samtidig sier at kunnskapen som produseres i denne oppgaven ukritisk skal kunne generaliseres til alle andre planprosesser. Jeg vil også, med henvisning til de poenger formulert av Dag Østerberg presentert tidligere, understreke at det i denne oppgaven er foretatt et utvalg av hendelser, samtidig som andre er forbigått. Dette gjelder også for utvalget av deltakere til intervjuene. Det ligger i utvalgets natur at når noen blir valgt, blir andre valgt bort, og at forskerens bakgrunn danner føringer for disse valgene.

Det kan også være på sin plass med noen korte betraktninger angående oppgavens reliabilitet og validitet. Disse begrepene stammer opprinnelig fra den kvantitative metoden, men brukes også i vurderingen av arbeider basert på kvalitativ metode. Begrepet reliabilitet knyttes til spørsmålet om oppgavens pålitelighet (Thagaard 2013). Dette blir i kvalitativ forskning et spørsmål om hvordan forskningen/datainnsamlingen har foregått. At det i denne oppgaven er utført intervjuer med såkalte nøkkelinformanter i kombinasjon med analyse av diverse skriftlige kilder, gjør at jeg vil vurdere reliabiliteten som god. Intervjuene gir samtidig respondentenes subjektive mening om det bestemte fenomenet, så det vil være vanskelig å påstå at det som framkommer av informasjon i de intervjuene jeg har gjennomført også ville ha framkommet i en annen intervjusituasjon med en annen intervjuer. I og med at intervjuet er en interaksjon mellom to parter som ikke lar seg reprodusere på samme måte som et eksperiment, blir begrepet reliabilitet i denne forstanden vanskelig å vurdere. Begrepet validitet handler om gyldigheten av de tolkningene undersøkelsen fører til, og hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke blir derfor avgjørende (Kvale og Brinkmann 2009). Høy validitet oppnås ved at datamaterialet man legger til grunn for sitt arbeid er relevant og besvarer problemstillingen, noe jeg mener dataen benyttet i denne oppgaven gjør. Dette er i tråd med en vid oppfatning av begrepet validitet, der validitet omhandler ”i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om” (Pervin sitert i Kvale og Brinkmann 2009:251).

De fleste intervjuene ble gjennomført før den endelige avgjørelsen var tatt i sluttbehandlingen av denne saken. Undersøkelsen av prosessen foregikk altså samtidig som prosessen foregikk. Valget av tidspunkt for datainnsamlingen kan sies å være inspirert av Ann-Magnhild Solås doktorgradsavhandling ”En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystzoneplanlegging” fra 2014. I denne avhandlingen studeres forvaltningen av kystsonen og planleggingsprosessen rundt dette, og Alta kommune brukes som case. Avhandlingens metodologiske anbefalinger omtaler nettopp det å følge prosesser samtidig som de foregår, og det henvises her til Bruno Latour som anbefaler dette¹¹. Det er i en slik situasjon at prosessen fortsatt framstår som ”åpen”, preget av aktørenes arbeid med å etablere fakta, usikkerhet og kontroverser (Solås 2014). Videre skriver Ann-Magnhild Solås at tilgangen til informasjon om fenomener er

¹¹ Solås refererer blant annet til Latours ”Science in Action: How to follow scientists and engineers through society” (1987).

større i en situasjon hvor det foregår aktive kontroverser, enn om man studerer et fenomen i perioder hvor kontroversene er et tilbakelagt kapittel (2014).

Et interessant element i denne sammenhengen er at den formelle prosessen i kommunen var avsluttet på det tidspunktet de fleste av intervjuene i denne oppgaven ble gjennomført¹². Sluttbehandlingen av saken var imidlertid ikke avsluttet, så utfallet var fortsatt uvisst for aktørene. Dette kan antas å ha en effekt ved at enkelte aktører kunne tenkes å moderere sine uttalelser i frykt for å påvirke behandlingen av saken, et poeng en av respondentene også bemerket da vedkommende ble kontaktet i forbindelse med deltakelse i oppgaven. Samtidig var behandlingen som nevnt flyttet ut av den kommunale sfæren, og dermed også til en viss grad ut av respondentenes hender. Aktørenes oppfatning av prosessen, strategier og hvorvidt lokaldemokratiske verdier ble ivarettatt kan således sies å være under en fortsatt utvikling på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. Dette er i tråd med den anbefalingen Ann-Magnhild Solås understreker i sin avhandling, og bidrar som et forsvar for valget av intervjuet som metode. Intervjuet som metodisk framgangsmåte er tross alt godt egnet for å; ”få fram en detaljert analyse av en gruppe personers opplevelser av bestemte hendelser og situasjoner.” (Brinkmann og Tanggaard 2012:20). Samtidig ble det i arbeidet med utvelgelsen til undersøkelsen viktig med en avgrensning. Et for omfattende utvalg vil kunne medføre en risiko for at man ”drukner” i data, som gjør at man ikke får laget en sammenhengende og god analyse og fortolkning av materialet (Brinkmann og Tanggaard 2012). Arbeidet med å finne respondenter med inngående kjennskap til den aktuelle saken ble derfor desto viktigere.

Etter en del forarbeid knyttet til dette, endte jeg opp med følgende respondenter:

- Aksjonist bosatt på Nordeidet.
- Aksjonist bosatt på Nordeidet.
- Kommunestyrerepresentant Karlsøy AP.
- Tidligere ordfører Karlsøy kommune.
- Ordfører Karlsøy kommune.
- Enhetsleder Drift- og utviklingsenheten Karlsøy kommune.
- Daglig leder for Wilsgård fiskeoppdrett AS.
- Tidligere rådgiver i Fiskarlaget Nord.

¹² Ett intervju ble gjennomført etter at fylkeskommunens behandling var avsluttet.

Det bør bemerkes at alle respondentene samtykket til bruk av fullt navn i publikasjonen, bortsett fra den tidligere rådgiveren i Fiskarlaget som ønsket anonymisering. Intervjuene ble gjennomført i november/desember 2016 i Karlsøy, Tromsø og Torsken kommune. Et av intervjuene ble gjennomført i februar 2017. Det ble i arbeidet med oppgaven også gjennomført en samtale med representanter fra Fylkeskommunen i Troms. Denne samtalen omhandlet fylkeskommunens rolle i slike saker, og det arbeidet man hadde gjort i forbindelse med kystsoneplanene i fylket.

Intervjuenes lengde varierte noe, da det ble benyttet en semistrukturert tilnærming til intervjusituasjonen. Her ble først kontekst og tema presentert, og deltakerne fikk på forhånd tilsendt en kort oversikt over spørsmål som var aktuelle for temaet i oppgaven. Dette omtales i litteraturen som en intervjuguide (Brinkmann og Tanggaard 2012). Når rammen på forhånd var avklart, gikk de fleste respondentene relativt rett på sak under selve intervjuene. Selv om intervjuguiden på mange måter kan sies å ha vært styrende for samtalen, fungerte den ikke som en streng oppskrift som ble fulgt slavisk. Intervjuene hadde en tendens til å følge den historien respondentene ønsket å formidle, noe som tilførte nye og ukjente perspektiver. Brinkmann og Tanggaard skriver at man ofte nettopp ved å ”...lytte til intervjupersonen og skubbe sine egne prefabrikkerte spørsmål litt i bakgrunnen allikevel kommer til de oppsatte tema.” (2012:28). Intervjusituasjonen kan beskrives billedlig som et slalåm-renn, der portene representerer intervjuers spørsmål som deltakerne må sno seg innom, og målseilet intervjuets overordnede tema som utgjør formålet for aktiviteten. Hvilke sporvalg deltakerne velger mellom portene er derimot helt fritt¹³.

Det bør også nevnes at det i to av intervjuene deltok to respondenter samtidig. Dette var etter respondentenes eget ønske. Disse intervjuene fikk en interessant dynamikk, og de framstod gjerne som en dialog mellom respondentene. Ved flere anledninger spilte respondentene ”ball til hverandre”, noe som ofte resulterte i at man fikk fram nye perspektiver og minner om hvordan saken hadde utviklet seg, som kanskje ikke hadde kommet fram i dagen om respondenten hadde blitt intervjuet hver for seg.

¹³ Følger man denne sammenligningen videre kan man kanskje anta at enkelte deltakere vil velge den raskeste vei mot mållinjen for å få avsluttet intervjuet. Om dette er bevisst for å unngå ubehagelige porter/spørsmål eller av ren kjedsomhet skal jeg ikke spekulere i!

I tillegg til intervjuet, ble dokumentanalyse brukt som metode. Kombinasjonen av dokumentanalyse og intervju er svært vanlig innenfor empiriske undersøkelser, og man kan påstå at slike undersøkelser vanskelig lar seg gjennomføre uten dokumentanalysen som utgangspunkt. Kennet Lynggaard skriver følgende om bruksnyttene til dokumentanalysen som metodisk verktøy;

Dokumentanalyse kan brukes til å avdekke f.eks. prosesser, som fastsettelsen av en politisk eller en mediemessig dagsorden, utviklinger i normer og praksiser innenfor og blant organisasjoner, etablering av og forandring av nettverk, etablering av og forandringer i maktrelasjoner og teknikker til maktutøvelse, utviklinger i etniske og nasjonale identiteter og fenomener (2012:153).

Det ble blant annet benyttet oppslag i media i arbeidet med denne oppgaven. Konflikten ble mye omtalt i lokale og regionale medier, og flere av respondentene har benyttet media svært aktivt i debatten. Her bør Nordlys, NRK Troms, avisen iTromsø, samt Fiskeribladet Fiskaren nevnes som viktige arenaer for debatt og kilder til informasjon. Nyhetsartikler er hentet gjennom tjenesten Atekst retrigger. Offentlige dokumenter står også sentralt i analysen. Dette er referater fra kommunestyremøter og arealplaner hentet fra Karlsøy kommunes egen nettside, sakspapirer hentet fra direktorater, fylkesmann og fylkeskommune. Diverse aktørers høringsuttalelser og innsigelser har vært en viktig del av grunnmaterialet for oppgaven. Disse offentlige dokumentene er hentet fra Troms fylkeskommunes tjeneste for innsyn i offentlige dokumenter (<http://innsyn-vs.tromsfylke.no>). Viktige søkeord har vært "Lubben", "Odinbakken", "Korsnes", "oppdrett+Karlsøy" og "akvakultur+Karlsøy". Nettsiden www.barentswatch.no har også vist seg nyttig som et verktøy for å få oversikt over oppdrettsanlegg i Norge. Her kan man blant annet finne en oversikt over status vedrørende lus og sykdommer ved oppdrettslokalitetene. Rapporter utarbeidet av Norconsult har også vært en del av datamaterialet i dokumentanalysen. En utfordring i innsamlingen av relevante dokumenter har vært at en av de aktuelle lokalitetene i saken, AK-11 Korsnes/Odinbakken, omtales med forskjellige navn i dokumentene. Årsaken til dette er at lokalitet AK-11 i realiteten består av to overlappende områder. Lokaliteten omtales derfor både som

Korsnes/Korsneset¹⁴ og Odinbakken¹⁵ i søknader fra oppdrettsselskaper og i offentlige dokumenter. Søknader fra forskjellige oppdrettsselskaper om tillatelse til bruk av to tilsynelatende forskjellige områder dreier seg i virkeligheten om det samme geografiske området. Da disse to områdene overlapper hverandre geografisk behandles søknader om akvakultur på lokaliteten, enten den omtales som Korsnes eller Odinbakken, som ett område av de involverte sektormyndighetene. Slik sett vil det ikke utgjøre en nevneverdig forskjell i beslutningsprosessen eller avgjørelsen av utfallet i saken, men det var nødvendig å ha denne navneforvirringen in mente under datainnsamlingen slik at viktig informasjon ikke ble oversett og utelatt.

Samtidig vil jeg påpeke at oppgavens problemstilling også kunne ha vært løst ved hjelp av kvantitativ metode. Et eksempel på en kvantitativ tilnærming til tematikken kunne ha vært å gjennomføre en innbyggerundersøkelse angående oppfatningen av prosessen rundt nye oppdrettsanlegg i kommunen. Denne tilnærmingen kunne nok ha gitt interessante data med tanke på generelle holdninger til oppdrettsnæring og behandlingen av søknader om lokaliteter og lignende. Om man ville oppnådd den dypere innsikten til temaet den kvalitative tilnærmingen vil kunne gi gjennom intervjuer av sentrale deltakere i prosessen er mer usikkert.

¹⁴ Herved omtalt kun som Korsnes.

¹⁵ Odinbakken er en grunne like ved Korsnes.

Kapittel 4- Teoretiske perspektiver.

4.1 Teorier og modeller.

I et hvert vitenskapelig arbeid, det være seg en hjemmeoppgave, en masteroppgave eller en doktorgradsavhandling, vil man benytte seg av bestemte teoretiske perspektiver og modeller. En modell kan sies å være en forenkling av et bestemt fenomen. I modeller blir fenomenets viktigste egenskaper fremhevet, med den hensikt å gi en generell beskrivelse av det aktuelle fenomenet. Teorier vil ta utgangspunkt i en bestemt modell og de egenskaper modellen fremhever. Disse egenskapene antas å ha stor betydning for hvordan visse aspekter ved fenomenet arter seg. Gjennom en organisering og strukturering av sentrale egenskaper ved fenomenet, danner man et rammeverk som gjør det mulig å forklare begivenheter og tilstander sett i sammenheng med disse egenskapene (Hovi og Malnes 2001). Teori kan ut i fra dette utgangspunktet ses på som en organisering av sentrale begreper og egenskaper som antas definerende for et bestemt fenomen, og som videre kan gi en forklaring på hvorfor fenomenet arter seg slik det gjør i sammenheng med andre fenomener. De analytiske modellene man konstruerer og benytter omtales som idealtyper, noe man kan anvende for å gjøre disse sammenhengene anskuelige og tilgjengelige for oss på en pragmatisk måte (Weber 2012).

Det finnes et stort mangfold av teoretiske perspektiver i statsvitenskapen, og begrepet teori har innenfor samfunnsfaglig litteratur blitt benyttet og definert på forskjellige måter (Roness 1997). Det påstås blant annet at statsvitenskapen i alt sitt mangfold ikke har et eget teoretisk og metodisk grunnlag, og at den derfor må defineres ved sitt gjenstandsområde (Eriksen 1995). Ut i fra denne innstillingen kan man derfor ha funnet flere forskjellige teoretiske tilnærminger, avhengig av hvilke sider av fenomenet man ønsker å belyse, for å forklare prosessen knyttet rundt oppdrettskonflikten i Karlsøy kommune. Et for vidt teoretisk anslag vil imidlertid kunne medføre en risiko for at man ender opp med kun overfladiske beskrivelser. Det vil derfor være behov for en viss teoretisk avgrensning.

I arbeidet med å undersøke prosessen knyttet rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy og aktørene som har vært involvert i denne, kan en beslutningsteoretisk tilnærming bidra med relevante innsikter. Her er det nødvendig å presisere at selv om beslutningsprosessen har foregått på flere nivåer, vil denne oppgaven primært fokusere på prosessen som har foregått i

Karlsøy kommune. Jeg vil presentere tre ulike beslutningsteoretiske modeller som på ulik måte kan bidra til å belyse saken. Hver av disse modellene kan være relevant under gitte forutsetninger, da modellene vektlegger ulike aspekter ved beslutningsprosessen (Olsen 1972). Med dette in mente vil det fortsatt være interessant å se hvilken av disse tre modellene som best belyser de ulike aspektene i saken som kan forklare hvorfor utfallet ble slik det ble. Modellene som vil presenteres er: *beslutningsprosesser som regelanvendning*, *beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger*, *beslutningsprosesser som resultat av organisert anarki*.¹⁶

4.2 Beslutningsprosesser som regelanvendning.

Dette perspektivet tar utgangspunkt i at offentlige beslutninger kan ses på som et resultat av at en spesifikk sak knyttes til et generelt regelverk som avgjør utfallet av saken (Olsen 1978). Hvilke avgjørelser som blir fattet avhenger i stor grad av hva som anses som passende i den gjeldende situasjonen, hvilke rutiner man har for løsning av lignende situasjoner, og hvilke oppfatninger de besluttende aktørene har i forhold til hva situasjonen faktisk handler om. Man tar altså her utgangspunkt i at utfordringen eller problemet man ønsker å løse er beskrevet og kategorisert på forhånd, slik at man har et konkret regelverk man kan følge. Dette regelverket vil som oftest presisere framgangsmåte, hvordan det aktuelle fenomenet skal kategoriseres, og hvilken informasjon som er relevant i beslutningsprosessen.

Man ønsker altså å rasjonalisere beslutningsprosessen, og denne modellen kan påstås å ta utgangspunkt i en forståelse av rasjonalitetsbegrepet som ligger tett opp mot den forståelsen man opererer med innenfor den klassiske beslutningsteorien. Regelverket bygger på at man har klare og definerte preferanser. Aktørene vet hva de vil ha, og hvordan man kan oppnå dette målet (Olsen 1972). Det er regelverket som antas å være styrende for beslutningsprosessen, hvilke alternativer som anses som gyldige, hvilke aktører som har tilgang til prosessen, og hvilket kunnskapsgrunnlag beslutningen skal hvile på er viktige elementer som avgjøres av det på forhånd angitte regelverk. Man kan slik omtale denne modellen som styrt av en juridisk rasjonalitet, hvor både problemer og løsninger er klart

¹⁶ Omtales også som "Garbage Can"-modellen.

definert. Planleggingen kan i denne sammenhengen ses på som en konkretisering av synet der rasjonalitet og fornuft virker som en legitimerende kraft for autoriteten. Man anerkjenner et problem, utarbeider løsninger på grunnlag av rasjonelle argumenter i tråd med det gjeldende regelverket, og legitimerer dermed også den handlingen som følger.

Det antas videre at aktørenes handlinger i stor grad styres av hva som anses som passende i forhold til regelverket, og i mindre grad av forhold knyttet til måloppnåelse eller interessehevding (Roness 1997). Aktørenes handlinger kan altså til en viss grad forklares ut ifra normative føringer. Hva som anses som passende bestemmes av omgivelsene, og legitimitet knyttes til hva omverdenen oppfatter som rasjonelt og rimelig. Plan- og bygningsloven kan ut ifra dette synet ses på som en konkretisering av omgivelsenes krav. Her stilles en rekke krav til hvordan kommunene skal håndtere forskjellige situasjoner, og lovverket har også noen tydelige normative føringer. Føringer fra eksempelvis fylkeskommunalt eller statlig nivå kan også ses på som eksempler på andre eksterne forventninger og krav som vil påvirke prosedyrene som ligger til grunn for beslutningsprosessen. Samtidig kan man også se på rutinene som et resultat av maktkamp innad i organisasjonen/institusjonen, der beslutningen fattes hvor den aktøren som har fått definere hva problemet går ut på og hvordan dette best bør løses, har hatt mulighet til å skape rutinene man etterfølger. Regler og rutiner kan dermed skapes både som et resultat av intern og ekstern påvirkning.

Fordelene med en slik regelstyring av beslutningsprosesser er at de bidrar til rask og effektiv handling. En slik beslutningsatferd vil derfor kunne være passende i store og komplekse organisasjoner. Det offentlige byråkratiet kan nevnes som eksempel. Man kan også oppnå fordeler i blant annet reguleringsaker, der en beslutningsprosess preget av regelanvending kan sikre rettsikkerhet ved at alle tilfeller behandles ut ifra det samme regelverket, samt å sikre en viss forutsigbarhet og stabilitet for de involverte aktørene (Jacobsen og Thorsvik 2014).

Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som regelanvending.

Ut ifra denne teoretiske modellen kan man anta å finne følgende trekk ved beslutningsprosessen i analysen. Flere ulike aktører vil delta, men det vil gjennom regelverk være tydelig spesifisert hvem som har adgang til prosessen. Aktørenes roller vil være klart

definerte, og det er tydelig hvor både myndighet og ansvar ligger. Selv om de ulike aktørene kan være uenig om utfallet av beslutningsprosessen, forholder man seg til et overordnet sett med spilleregler. Man vil også kunne se en tydelig avgrensning av ansvarsområder, og sektormyndighetens rolle i denne saken kan ses på som et eksempel på dette.

Akvakulturloven, matloven, dyrevelferdsloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven er eksempler på lovverk som de ulike sektormyndighetene baserer sin saksbehandling på, og som tydeliggjør denne delingen av ansvarsområder (Solås og Johnsen 2014).

Beslutningsprosessen i sin helhet kan derfor antas å være preget av en trinnvis og oppstykket saksbehandling, der myndighet er fordelt mellom en rekke ulike aktører. Man vil også kunne se en holdning der beslutningsprosessens legitimitet vil være sterkt knyttet opp mot en prosedyrelegitimitet, og at aksepten av utfallet vil avhenge av at aktørene anerkjenner denne. Begrepet prosedyrelegitimitet sier noe om at de involverte aktørene anerkjenner de prosedyrer, tydeliggjort gjennom regelverk, tidsfrister og så videre, som beslutningsprosessen hviler på. Riktig regelanvendelse vil stå sentralt, og dokumentasjon av dette vil framstå som viktig. Hvis det framkommer at prosessen ikke har blitt gjennomført ”etter boka” kan dette være grunnlag for omkamper eller forkasting av vedtaket. Det vil derfor være viktig for aktørene å motstå eventuelle forsøk på innflytelse og ytre press som kan påvirke regelanvendelsen (Olsen 1978). Hvis prosedyren oppfattes som illegitim, kan man få store utfordringer knyttet til gjennomføringen av politiske tiltak. Beslutningsgrunnlaget vil bygge på en juridisk rasjonalitet, der løsningen på eventuelle problemer finnes i regelverket.

4.3 Beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger.

Forutsetningen for dette perspektivet er at man ser offentlige beslutningsprosesser som (forsøk på) konfliktløsning mellom grupper med ulike interesser, krav og ressurser (Olsen 1978). Man fokuserer på å finne akseptable løsninger for de involverte partene, og man kan gjerne se koalisjonsdanning mellom ulike parter som en måte å oppnå mål på. Hvilke ressurser de forskjellige grupperingene har til rådighet, og kanskje også hvilke typer av ressurser som defineres som viktige, antas å påvirke utfallet (Roness 1997). Ressurser kan være økonomiske, men også immaterielle verdier som tid, kunnskap og politisk innflytelse spiller en rolle. Dette teoretiske perspektivet kan på så måte bidra til å belyse enkelte maktstrukturer og maktfordeling i en beslutningssituasjon. Dette kan være aktuelt i en høringssituasjon, der

de forskjellige aktørene har ulike ressurser, noe som kan tenkes å påvirke hvordan forskjellige innspill vektlegges. Det blir i denne modellen viktig og ikke kun se på hva som blir sagt, men også hvem som sier det. Videre antar man i denne modellen at interessene i utgangspunktet er velorganiserte, og at deltakerne vet hvilke interesser de har, hvem de deler disse interessene med, og hvem som er deres motstandere (Olsen 1978).

Formålet med forhandlingene vil være å forsøke og komme fram til en beslutning som alle parter kan slutte seg til. Denne beslutningen trenger ikke nødvendigvis å være perfekt, men vil gjerne framstå som et ”godt nok”-alternativ. Her vil man prøve å oppnå en minimumskonsensus, der partene avstår fra å ta opp kontroversielle saker, og heller forsøker å finne et minimumsgrunnlag for enighet (Rommetvedt 1995). Et kompromiss er det ideelle utfallet av forhandlingene, men utfallet trenger nødvendigvis ikke å bli slik. I forhandlingen kan det oppstå det man kan kalle ”vinnende koalisjoner” av aktører som nettopp ikke ser et kompromiss som en tilfredsstillende løsning. Hvis denne koalisjonen har et styrkeovertak ovenfor motparten, kan dette brukes til å presse gjennom løsninger som gagnar koalisjonens egne interesser.

Det kan derfor være nyttig å skille mellom to ulike typer forhandlinger som kan oppstå (Jacobsen og Thorsvik 2014). Den første typen kalles *nullsum-spill*, og det er gjerne i slike forhandlingsituasjoner eksempelet med såkalte ”vinnende koalisjoner” oppstår. Her er utgangspunktet for forhandlingene en gitt mengde ressurser, og det den ene parten vinner, taper den andre. Et eksempel på en slik ressurs kan være geografisk areal. Hvis aktør A får etablere seg i et bestemt geografisk område, kan ikke aktør B etablere seg her.

Den andre typen forhandling kalles *integrasjonsforhandlinger*. Her fokuserer man heller på partenes felles interesser, og at begge partene kan komme ut av forhandlingene som vinnere (Jacobsen og Thorsvik 2014). Årsaken til at forhandlingene utarter seg på denne måte kan være at ingen av partene i forhandlingene har ressurser til å framtvinge løsninger som går på bekostning av motparten. Det skapes ingen ”vinnende koalisjoner”. At man møtes på halvveien vil derfor være en mer effektiv måte å få gjennomslag for deler av sine interesser, noe som anses som bedre enn ingen enighet.

Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling.

Ut ifra denne teoretiske modellen kan man anta å finne følgende trekk ved beslutningsprosessen i analysen av empirien. Man kan se en rekke forskjellige aktører som vil delta i prosessen, og som representerer ulike interesser. Deltakelsen vil intensiveres i takt med at aktørene ser sine interesser som utfordret. Enkelte av deltakerne i prosessen vil forsøke å innta en meglerrolle mellom ulike motstridende aktører. Aktørene vil ha ulike målsetninger, ulike oppfatninger av situasjonen, og ulike krav som de fremmer. Samtidig må man gå ut i fra at man på enkelte områder kan finne enighet, om videre forhandlinger og kompromissløsninger skal være en reell mulighet. Målsetting og oppfatning av situasjon kan dermed forandre seg i løpet av prosessen, enten som et resultat av at aktørene sonderer terrenget for å se hva som konkret er mulig å oppnå og deretter nedjusterer målsetningene noe, eller at en aktør øker innsatsen i et forsøk på å få motparten til å gå med på kravene. Konfliktløsningen vil finne sted innenfor klare institusjonaliserte rammer, og spillereglene er avklart på forhånd. Aktørenes ressurser vil antas å være viktig, om ikke avgjørende, for utfallet av saken. Dette kan også avgjøre om forhandlingene bærer preg av å være et nullsum-spill eller integrasjonsforhandlinger. Hvis man ender i en nullsum-spill-situasjon der en part tvinger gjennom en løsning på bekostning av motparten, kan man få beslutning med et svakt legitimitetsgrunnlag. Den ”tapende” part i forhandlingen vil da kunne føle at beslutningen blir tredd ned over hodet på en, noe som kan være uheldig. Hvis flertallsbeslutninger ikke behøves tvinges på mindretallet, skjer dette fordi mindretallet anerkjenner og aksepterer at de har en tapt en avstemning eller forhandling som har foregått på en måte der de ikke føler seg ekskludert eller overkjørt i prosessen (Jentoft og Mikalsen 2001). Det kan også være et resultat av at man opplever at det har vært gjort et ærlig forsøk på å finne en rettferdig løsning¹⁷.

4.4 Beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.

Denne modellen tar utgangspunkt i at beslutningsprosesser er preget av usikkerhet, både med tanke på hva som er det aktuelle problemet, og hvilke alternativer som er mest hensiktsmessige for å løse dette. Man tar i denne modellen utgangspunkt i at mennesket kun

¹⁷ Her kan man spørre seg om hva som legges i begrepet rettferdighet.

kan handle med en begrenset rasjonalitet. Dette bygger på et syn som sier at en fullstendig oversikt over alle mulige alternativ og konsekvenser i en gitt beslutningssituasjon er en kognitiv umulighet. Veien fra det tidspunktet man definerer et mål til man iverksetter et tilfredsstillende alternativ er gjerne ofte svært kronglete og vanskelig. Man anerkjenner at det eksisterer et menneskelig ønske om å handle rasjonelt, men at dette i realiteten ikke alltid viser seg å være enkelt.

Det som karakteriserer beslutningene er i følge Johan P. Olsen mange ustabile og uklare mål-middel-sammenhenger, kombinert med en ustabil deltaking og uklar innflytelsesfordeling (1978). Beslutningssituasjonen kan ut ifra dette beskrives som et møtested for fire ulike strømmer¹⁸. Den første strømmen er en strøm av ulike beslutningsmuligheter. Dette er en situasjon hvor deltakerne i beslutningssystemet må ta et konkret valg. Disse mulighetene karakteriseres av når de først blir tilgjengelige, og hvilke aktører som skal ta dette valget. Hvilke aktører som aktiviseres varierer fra beslutningsmulighet til beslutningsmulighet. Dette gjelder også for tidspunktet beslutningsmuligheten dukker opp (Cohen, March og Olsen 1972). Den andre strømmen er en strøm av problemer. Problemene, i likhet med beslutningsmulighetene, dukker opp på ulike tidspunkt. Noen problemer kan oppfattes som enkle å løse, mens andre krever svært energikrevende innsats. Den tredje strømmen er en strøm av løsninger. Ulike løsninger kan knyttes opp mot ulike problemer, og tilgjengeligheten vil variere. I noen tilfeller vil man ikke en gang vite hva problemet består av før man har fått presentert løsningen (Olsen 1978). Det vil være naturlig å anta at organisasjoner vil søke å etablere visse standardløsninger på like problemer slik at beslutningsprosessen kan effektiviseres og forenkles. Den siste strømmen som flyter gjennom organisasjonen er en strøm av deltakere. Deltakelsesrettighetene er uklare, og forskjellige deltakere kommer og går i løpet av prosessene. Deltakernes kapasitet er også begrenset, og man vil som regel prioritere enkelte beslutninger framfor andre. Beslutningssituasjonen kan derfor bære preg av å være en konkurranse om deltakernes oppmerksomhet. Når og hvordan deltakerne aktiviseres i beslutningsprosessen vil være av betydning. Beslutningssituasjonen kan slik beskrives som et søppelspann, der ulike aktører tømmer problemer og løsninger ned i det samme spannet. Hvem som tømmer søppel og når vedkommende utfører denne handlingen varierer. Hvilken type søppel som tømmes i spannet er heller ikke gitt på forhånd.

¹⁸ Disse strømmene presenteres noe forskjellig i litteraturen. Denne oppgaven vil basere seg på Johan P. Olsens definisjon i "Politisk organisering" (1978).

Beslutningsprosesser er i følge denne modellen langt mer komplekse og uoversiktlige enn det som legges til grunn for de to tidligere presenterte modellene. Det kan ut ifra denne beskrivelsen være nærliggende å tenke dit hen at utfallet av beslutningsprosesser kun er et resultat av tilfeldighetenes spill. Dette vil være kjennetegnet på en situasjon preget av totalt anarki. Det er derfor nødvendig med en nyansering, noe begrepet *organisert anarki* kan tolkes som. Et politisk-administrativt system kan ses på som et forsøk på å redusere den vilkårlighet og uforutsigbarhet som preger en situasjon preget av fullstendig anarki. Spesifisering av roller, deltakelsesrettigheter, tidsfrister og rutiner er eksempler på virkemiddel som har til hensikt å regulere de fire strømmene (Olsen 1978). Dette kan også bidra til å gi beslutningsprosessen legitimitet blant deltakerne. Modellen kan oppsummeres slik:

Innholdet av offentlige avgjørelser vil være avhengig av hvilke- av mange mulige- deltakere som blir aktivisert (i hvilken grad, på hvilken måte, og på hvilket tidspunkt i beslutningsprosessen), og av hvilke situasjonsdefinisjoner de bringer med seg. (Olsen 1978:90)

Empiriske implikasjoner av beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.

Med utgangspunkt i de fire strømmene som ble presentert ovenfor kan man anta å finne følgende trekk ved beslutningsprosessen i analysen; Prosessen vil preges av at det eksisterer en rekke beslutningsmuligheter. Dette er tidspunkt i løpet av prosessen det forventes at aktørene fatter konkrete valg. Disse beslutningene kan være institusjonaliserte gjennom ulike arenaer der slike beslutninger skal fattes. I dette tilfellet kan man nevne kommunestyremøter, formannskapsmøter, fylkestingsmøter, og prosjektgruppemøter som aktuelle arenaer der beslutninger fattes. Man kan også forvente seg at prosessen vil bære preg av at aktørene må håndtere en rekke problemer. Disse kan oppstå kontinuerlig, og kan være vanskelig å ha oversikt over. Et problem kan eksempelvis oppstå underveis i prosessen som et resultat av en konsekvensutredning der tidligere ukjente problemer dukker opp, eller gjennom at en aktør kommer med nye problemer som kanskje var ukjent for de andre aktørene. Man vil dermed også anta at det vil være vanskelig for alle involverte parter å ha en fullstendig oversikt over alle potensielle problemer, noe som kan gjøre beslutningsprosessen vanskeligere. I dette tilfellet vil man kunne se manglende arealtilgang, miljøproblematikk, og usikre kostnad- og

inntektsmuligheter knyttet til prosjektet som eksempler på slike problemer. Man vil også kunne se at ulike aktører kan ha ulike løsninger på forskjellige problemer, og forslag til løsninger vil kunne gjøre aktørene beviste på at det faktisk eksisterer et konkret problem som behøver en løsning. Det er nærliggende å tro at man vil forsøke å standardisere noen av disse løsningene, slik at man får en mer oversiktlig beslutningssituasjon. Kunnskapsinnhenting og faglige innspill vil ut ifra denne antakelsen være viktig for aktørene som en måte å samle og rangere de ulike løsningene på problemet. Det siste avgjørende trekket man kan tenke seg å se ved denne prosessen er at man vil ha en rekke ulike involverte aktører. Hvem som deltar, og i hvor mye disse deltakerne ”investerer” i prosessen vil kunne variere. Man kan slik se en situasjon der ulike aktører fremmer sine synspunkter og løsninger i konkurranse med andre. I denne saken kan Karlsøy kommune, utviklingslag, Naturvernforbundet, Fiskarlaget Nord, Troms fylkeskommune, Sametinget, oppdrettsselskaper, samt privatpersoner være eksempler på deltakere/aktører i denne prosessen.

4.5 Lokalstyret i Norge. Tre grunnpilarer.

Sammenheng mellom beslutningsprosessen og det kommunale selvstyrets grunnpilarer?

Innledningsvis vil jeg ta opp tråden fra oppgavens innledningskapittel, utdype noe om hvorfor nettopp spørsmålet om i hvilken grad lokaldemokratiske verdier har blitt ivaretatt er aktuelt i denne sammenhengen. Det mest nærliggende svaret er at dette sier noe om det legitimitetsgrunnlaget utfallet av prosessen bygger på. Sammenhengen mellom slike beslutningsprosesser og kommuneinstitusjonens grunnleggende verdier framstår som tydelig, noe som understrekes i teorien. De verdier som utgjør institusjonens grunnpilarer, omsettes til praksis i den kommunale areal- og samfunnsplanleggingen. Plan- og bygningslovens vektlegging av åpne planprosesser der alle skal få like muligheter til å delta underbygger nettopp dette.

Ved å løfte blikket noe kan man få øye på et annet viktig poeng ved å se sammenhengen mellom den beslutningsprosessen som har foregått og kommuneinstitusjonens verdigrunnlag. I en tid hvor det fra flere hold uttrykkes ønsker om reformer innenfor kommunesektoren hvor geografiske avgrensninger, men også hvilke oppgaver og tjenester kommunene skal kunne ha og tilby diskuteres, kan det være et viktig poeng at kommunene faktisk handler i tråd med de

verdiene de bygger på. Dette kan ses på som særlig viktig for kommuner som opplever et eksternt press, det være seg fra overordnede myndigheter eller gjennom kommunens økonomiske situasjon.

Dette underkapitlet vil danne grunnlaget for den senere drøftingen av problemstillingens andre del, der det spørres om i hvilken grad lokaldemokratiske verdier er ivaretatt i prosessen. Vi må derfor se på hva som legges i begrepet *lokaldemokratiske verdier*. Lokaldemokratiet kan sies å være institusjonalisert gjennom kommunene i Norge. Det formelle grunnlaget for kommuneinstitusjonen finner man i formannskapslovene av 1837, og man kan i dag omtale kommunene som både et uttrykk for avledet statsmakt og et lokalt selvstyreorgan (Christensen mfl. 2012). Det vil i denne sammenhengen være relevant å se nærmere på de tre verdiene som sammen utgjør det kommunale selvstyrets grunnpilarer: *autonomi/frihet, deltakelse og effektivitet* (Kjellberg 1991). I hvilken grad lokaldemokratiske verdier er ivaretatt i denne prosessen kan drøftes opp mot disse.

Autonomi/Frihetsverdien.

Den første verdipilaren er autonomi/frihetsverdien. Denne verdien ses på som det avgjørende for opprettelsen av kommunene gjennom formannskapslovene, og man ser denne hendelsen i lys av samtidens historiske strømninger der påvirkningen fra den franske revolusjonen i 1789 blant annet var framtrødende¹⁹. Frihetsverdien kommer til uttrykk gjennom at kommunene gis et vist spillerom til å utforme egen lokal dagsorden med hensyn til hvilke oppgaver de skal ivareta, og hvordan disse oppgaver kan løses. Her ser man et sentralt poeng ved det kommunale selvstyret. Det er staten som gir kommunene dette spillerommet, det vil si at den kommunale friheten er innskrenket og avgrenset. Selv om frihetsverdien er viktig, har kommunene alltid vært underlagt statlig kontroll og styring (Kjellberg 1991). Den kommunale friheten er på så måte et uttrykk både for en negativ og positiv frihet. Den er negativ i den forstand at man ønsker en frihet fra (i det minste uvilkårlige) inngrep og pålegg, men også positiv ved at man ønsker å ta på seg bestemte oppgaver (Christensen mfl. 2012). Man kan argumentere for at det siden 1837 har skjedd en forskyvning av frihetsbegrepet. I utgangspunktet betydde den kommunale friheten først og fremst en frihet fra utidig statlig innblanding. Man så siden en utvikling der den kommunale frihetsverdien utviklet seg i mer positiv retning. Kommuneinstitusjonene ble et middel for å virkeliggjøre de lokale

¹⁹ Ordet kommune er da også en avledning av det franske ordet *commun*.

fellesinteresser (Kjellberg 1991). I hvilken grad denne friheten er en realitet i dagens samfunn er et stadig aktuelt spørsmål, og man kan kanskje se en tendens mot en mer begrenset kommunal frihet ved at kravene om tjenestelikheter økes og dermed også den statlige kontrollen av kommunesektoren. En utvikling mot mer bruk av øremerking av statlige tilskudd kan ses på som en måte det lokale handlingsrommet begrenses på (Baldersheim 2011). Paradokset i denne situasjonen er at samtidig som det kommunale selvstyre får flere oppgaver, styrkes også det statlige engasjementet i de ulike sektorene i samfunnet som igjen medfører et redusert kommunalt handlingsrom. Man beveger seg kanskje dermed mot en negativ forståelse av frihetsverdien igjen, der kommunene forsøker å hindre stadig større statlig detaljstyring.

Deltakelsesverdien.

Frihet fra statlig (over)styring kan ikke alene legitimere kommuneinstitusjonen (Christensen mfl. 2012). Kommunene legitimeres også ved å være arenaer for demokratisk utfoldelse, og prinsippene kommunalt selvstyre og demokratisk deltakelse kan vanskelig ses på som adskilte. Det er flere argumenter for viktigheten av deltakelsesverdien ved det kommunale selvstyre. Et av argumentene er at kommunene kan ses på som læringsarenaer for demokrati. Innbyggerne i kommunene blir involvert i saker som angår det større felleskapet, og lærer å arbeide med kollektive løsninger (Kjellberg 1991). Dette pedagogiske utgangspunktet gjør at innbyggerne utvikler sine ferdigheter som deltakere i den demokratiske prosessen, noe som vil ha en positiv effekt også i en større sammenheng. Innbyggerdeltakelse kan bidra til å gi politiske vedtak et bedre legitimitetsgrunnlag, og tilliten til politikere og systemet i sin helhet kan styrkes. En større innbyggerdeltakelse i politiske beslutningsprosesser kan ses på som et supplement til det representative demokratiet, og det finnes en rekke ulike former for deltakelse. Et av poengene som understrekes i rapporten "Medvirkning med virkning?" er at: "Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse" (Klausen mfl. 2013:9). Det fremheves også at beslutningene kan bli kvalitativt bedre, ved at flere deltar i prosessen med ulike innspill og kunnskaper. At deltakelsesverdien er en viktig legitimitetsfaktor for det lokale selvstyre kommer også tydelig til uttrykk i lovverket. Plan- og bygningsloven av 2008 legger spesiell vekt på nettopp innbyggernes deltakelse i planprosesser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarer følgende på hvorfor medvirkning er viktig i en veileder utarbeidet med det formål å øke deltakelsen i kommunene:

Medvirkning er en grunnleggende forutsetning for lokaldemokrati, og gir befolkningen muligheten til å delta og medvirke til bedre planløsninger. Befolkningens aktive rolle i plan- og beslutningsprosessen fremheves som viktig for å ta vare på felles verdier og grunnleggende levekår i et bærekraftig samfunn. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:8).

Det vil derfor være svært aktuelt å se om denne verdien har blitt oppfylt i prosessen som har pågått i forbindelse med de nye oppdrettslokalitetene i Karlsøy. Selv om innbyggere har flere formelle medvirkningsmuligheter i det norske plansystemet, kan enkelte samfunnsaktører fortsatt sitte igjen med en opplevelse av å være marginalisert i prosessen (Hanssen 2013). Deltakelsen i prosessen vil slik være et avgjørende punkt for drøftingen av i hvilken grad lokaldemokratiske verdier har blitt ivarettatt i prosessen, som vil kunne belyses i gjennomgangen av empirien. Samtidig bør det understrekes at medvirkning i planprosesser er avgrenset til å gjelde i selve prosessen, og ikke i vedtaket av den ferdige planen. Det er og bør være en oppgave for de folkevalgte (Nyseth og Aarsæther 2002).

Effektivitetsverdien.

Den siste av kommuneinstitusjonens grunnpilarer er effektivitetsverdien. Det argumenteres her for at nærhet til problemene eller utfordringene politikken søker å løse, er et fortrinn for kommunene. Den som bærer skoen vet best hvor den trykker. Det kan skilles mellom to typer effektivitet. Den første typen effektivitet innebærer en effektivitet knyttet til mål, den andre er knyttet til midler (Christensen mfl. 2012). Den første typen effektivitet svarer til hvorvidt kommunene i praksis klarer å oppnå de målene man har satt seg. Man vil her se om det er samsvar mellom opplevd behov, og faktisk tjenesteproduksjon. Det er denne typen effektivitet som først og fremst knyttes til effektivitetsverdien ved den kommunale institusjonen (Christensen mfl. 2012). Den andre effektivitetstypen er knyttet til økonomi, der man ser på kostnaden av å nå de uttalte målene.

Det er som nevnt effektiviteten knyttet til mål som vil være mest relevant i denne oppgaven. Selv om det i litteraturen først og fremst pekes på effektivitet i forhold til tjenesteproduksjon,

kan man også anta at dette kan være relevant i plansammenheng. At kommunene har fått myndighet til planlegging over egne arealer, og dermed også ansvar for samfunnsplanleggingen, kan ses på som en erkjennelse av at det også på dette feltet er den som bærer skoen som best vet hvor den trykker. Kommunene kan slik være garantisten for at lokal kunnskap organiseres inn og legges til grunn for de vedtak som fattes. Dette kan igjen bidra til å gi vedtakene større legitimitet. Slik kan effektivitet kombineres med deltaking, selv om det kanskje eksisterer et motsetningsforhold mellom disse to verdiene. Dette motsetningsforholdet bygger på en antakelse om at økt deltaking gir mindre effektivitet, og motsatt. Francesco Kjellberg argumenterer imidlertid for at disse to verdiene ikke nødvendigvis er motsetninger, men framhever at: ”Kunnskap om lokale forhold og legitim politisk styring er avhengig av en bred deltaking; samtidig næres det lokale demokrati av de kommunale organers effektivitet i løsningen av de lokale oppgaver. I praksis er de to sider av samme sak.” (1991:52).

4.6 Oppsummering.

Problemstillingen denne oppgaven bygger på krever en todelt teoretisk tilnærming. Beslutningsprosessen og hovedtrekkene ved denne vil søkes belyst gjennom de tre beslutningsteoretiske modellene *beslutningsprosesser som regel anvending*, *beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger*, *beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki*. En drøfting av sentrale hendelser i beslutningsprosessen i lys av disse tre ulike modellene kan avdekke hvilke forhold og faktorer som ble avgjørende for utfallet i saken. Da denne typen planleggingsprosesser er en viktig del av kommunens rolle som lokaldemokratisk arena vil det være viktig å se nærmere på den demokratiske kvaliteten av prosessen. Drøftingen av dette vil gjøres med utgangspunkt i de tre grunnleggende verdiene *autonomi, frihet, deltaking*, og *effektivitet*.

Kapittel 5- Empiri.

5.1 Innledning.

Det kan her være nyttig å påminne leseren om oppgavens problemstilling:

Hva handler konflikten rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune om, hvilke prosesser har saken satt i gang, og i hvilken grad er lokaldemokratiske verdier ivaretatt i prosessen(e)?

For å belyse denne problemstillingen vil dette kapitlet presentere empirien knyttet til beslutningsprosessen rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune. En gjennomgang vil kunne gi svar på problemstillingens første del, der det stilles spørsmål om hva konflikten handler om og hvilke prosesser saken har satt i gang.

Første del av kapitlet vil se nærmere på oppstarten av prosjektet Kystplan Troms. Her vil vi også komme inn på noe av arbeidet Karlsøy kommune gjorde med sin egen kommuneplan, og da særlig de utfordringene man støtte på i forbindelse med innlemmingen av nye oppdrettslokaliteter i arealdelen av planen. Kommunens egen plan danner på mange områder grunnlaget for kommunens posisjon i arbeidet med den interkommunale kystsoneplanen, så det vil være relevant å se nærmere på denne. Dette vil kunne gi et innblikk i hva som ble ansett som utfordringen/problemet som var utgangspunktet for planleggingen, hvilke ulike aktører som ble aktivisert i startfasen, og hvordan rammeverket for den videre prosessen ble definert. Samtidig må man her forsøke å holde tungen rett i munnen, ettersom disse to prosessene tidvis sammenfaller.

Videre vil kapitlet handle om arbeidet med kystsoneplanleggingen, både interkommunalt og kommunalt. Det er i denne fasen man definerer hva utfordringene består av, og man ser nye aktører involvere seg. Det er i denne fasen agendaen blir satt. Avslutningsvis vil vi komme nærmere inn på kystsoneplan Tromsøregionen mer spesifikt. Her vil vi se på de ulike løsninger som foreslås. Dette kan man kalle en aktiviseringsfase, der en rekke ulike aktører kommer med i prosessen. Kapitlet vil avsluttes med vedtaket i saken, samt en oppsummering. Oppsummeringen av empirien vil videre føre oss inn i drøftingskapitlet i oppgaven.

5.2 Bakgrunn for Kystsoneplan Troms.

Grunnlaget for Kystplan Tromsøregionen ble lagt juni 2011. Fylkesrådet i Troms vedtok da å etablere et interkommunalt kystsoneprosjekt. Ønsket om å etablere et slikt prosjekt ble begrunnet ut i fra flere forhold. For det første var flere av kystsoneplanene i fylket gamle og utdaterte. Dette hadde ført til en utbredt praksis der søknader om havbrukslokaliteter ble behandlet som dispensasjonssaker, noe som medførte en unødvendig stor ressursbruk for alle involverte aktører og en uforutsigbar saksgang. I takt med at interessene for sjøarealene i fylket økte, steg også erkjennelsen av at gamle kommunale planer i mange tilfeller virket som et hinder for videre utvikling. Ekspertutvalget for effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen hadde i februar samme år konkludert med at den største veksten innenfor havbruksnæringen var forventet å komme i de nordligste fylkene, og det at mange av kommunene i Troms delte sjøarealer gjorde opprettelsen av et interkommunalt samarbeid aktuelt. (Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen- areal til begjær 2011) Fylkeskommunen hadde tidligere invitert til en konferanse der alle kommunene i fylket ble oppfordret til å gi innspill til hvordan det best kunne tilrettelegges for at kystsoneplanene i fylket ble revidert. Innspillene fra kommunene oppsummeres slik²⁰:

- (I)Kommuner der man allerede har startet arbeid med revisjon av kystsoneplaner, er det et uttalt ønske om kompetanse og kapasitet til å følge planen.
- I de kommuner hvor man ikke har kapasitet eller ressurser til å sette i gang med planarbeidet er ønsket at man kobler kystsoneplan opp mot interkommunalt plansamarbeid med fylkeskommunen. Samarbeidet må forsterkes med kapasitet og faglig støtte slik at man også kan arbeide med kystsoneplaner for kommunene.
- Det oppfordres til at fylkeskommunen organiserer faglig dialog og samarbeid, og at en har felles møtepunkt. Knappe ressurser gjør det særlig viktig at en i felleskap finner gode og effektive samarbeidsformer. (Fylkesrådsnotat 2011:2).

Det framstår her som tydelig at kystsoneplanlegging var et spørsmål om kapasitet og ressursbruk for kommunenes del. Plan- og bygningsloven av 2008 stilte mer omfattende krav til kommunenes planlegging, og et interkommunalt samarbeid kunne dermed gjøre det

²⁰ Listen slik den presenteres i kilden er noe mer omfattende. Det er her gjort et eget utvalg av de, etter min mening, mest relevante punktene.

enklere for kommunene å nå disse kravene. Det kan bemerkes at kravet om forutsigbarhet i planleggingen, nytt i Plan- og bygningsloven av 2008, kan ses på som en dreining mot en mer markedsstyrt planlegging (Kleven 2011). Oppdrettsnæringens vekst i landsdelen kan derfor sies å være en viktig drivkraft for oppstarten av dette prosjektet, i kombinasjon med erkjennelsen av at man hadde mange utdaterte kommuneplaner og en fylkeskommune som via reformen i 2010 hadde fått nye oppgaver. Man hadde dermed fått en tydelig definert utfordring å hankses med, og som Terje Kleven sier det: ”Utfordringene krever handling, og handling krever planlegging.” (2011:359). Formålet med fylkeskommunens satsing presenteres i et fylkesrådsnotat:

Formålet med en kystsonesatsing i Troms, er å bidra til at kommuner i fylket har gode og oppdaterte kystsonerplaner...Interkommunale planer skal skape grunnlag for god, langsiktig og bærekraftig forvaltning av ressursene, stimulere til samarbeid, og utvikle felles politiske retningslinjer om arealbruk, forvaltning og verdiskaping...Satsingen vil være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i kystsonen i Troms. (Fylkesrådsnotat 2011:3-4).

Det ble videre bestemt at man ikke hadde som målsetting å lage en over-kommunal plan for alle kommunene i Troms. Prosjektet ble derfor delt opp i tre delprosjekter. Kystplan Sør/Midt-Troms, Kystplan Tromsøregionen og Kystplan Nord-Troms. Kystplan Tromsøregionen tok utgangspunkt i de tre kommunene som utgjorde Tromsøområdet regionråd, som også stod som eier av prosjektet, i tillegg til Målselv og Lyngen kommune. De fem kommunene som gikk sammen om den interkommunale planen Kystplan Tromsøregionen ble dermed Karlsøy kommune, Tromsø kommune, Balsfjord kommune, Målselv kommune og Lyngen kommune. Prosjektet hadde oppstart høsten 2012 (Robertsen mfl.2014). Begrunnelsen for denne oppdelingen av prosjektet var at kommunene selv skulle ha mer styring i prosessene som pågikk. Dette skulle ikke være en plan som fylket trådte nedover hodet på kommunene, men en plan som kommunene selv fikk et eierforhold til. Dette kunne gi planen den ønskede juridiske virkningen, og man kunne ”unngå at den blir lagt på hylla.” (Fylkesrådsnotat 2011:6). Noen av kommunene hadde nylig rullert sine arealdeler av kommuneplanen (der sjøarealene var inkludert), noe som dannet et utgangspunkt for det videre arbeidet. Fylkeskommunens rolle ble derfor primært å være tilrettelegger, og man innstilte på en samlet finansiering på 12 050 000 kroner over de tre årene prosjektet var ment å vare.

En rådgiver ansatt i fylkeskommunen beskrev fylkeskommunens rolle i oppstarten slik:

Vi gikk jo inn med ganske mye midler for å kjøpe kapasitet og få prosjekt drivere som kunne samle det hele. Men det som skjedde i kommunene, det har kommunene valgt å gjøre på sin måte. Og det er viktig. Det er demokrati i forhold til det.

Utfordringene var nå definert, og ballen ble spilt videre nedover i det politiske systemet. Kommunene skulle aktiviseres, og dette fører fokuset over på ”vår” kommune i denne saken, Karlsøy kommune.

5.3 Arbeid med ny kommuneplan i Karlsøy kommune.

Karlsøy kommune hadde høsten 2010 startet arbeidet med å etablere en ny kommuneplan. Kommunestyret ble orientert første gang 27.10.2010. Denne planen skulle, slik kravet i lovverket er, bestå av en samfunnsdel og en arealdel. Den eksisterende kommuneplanen stammet fra 1991, og man anså denne planen som overmoden for en oppdatering og fornying. Endrede geografiske²¹ og sosiale forhold i kommunen, mer omfattende juridiske krav fra omgivelsene, og generelle samfunnsendringer tydeliggjorde viktigheten av dette. Man hadde allerede i 1996 forsøkt å rullere arealdelen av kommuneplanen, men dette arbeidet hadde stoppet opp på grunn av ressursmangel. Ti år senere, i 2006, gjorde man et nytt forsøk der man blant annet gjennomførte folkemøter og møter med lokale utviklingslag. Da man i 2010 igjen tok opp tråden på nytt, fungerte prosessen man påbegynte i 2006 som et grunnlag for arbeidet (Kommuneplanens arealdel 2014). Et planprogram ble vedtatt av kommunestyret 11.05.2011, der man uttrykte et ønske om at planen skulle ferdigstilles i løpet av 2012.

Samtidig som kommunen arbeidet med en ny arealplan gikk man i gang med prosjektet Kystplan Tromsøregionen. Tromsøområdetets regionråd sendte i april 2012 en forespørsel om deltakelse i det interkommunale planprosjektet. Administrasjonen stilte seg positivt til forslaget om deltakelse da det ville ”bidra til å se bruken av kystarealer i en større sammenheng. Det er også betydelige økonomiske midler knyttet til prosjektet.”

²¹ Søndre Reinøy hadde blitt en del av kommunen.

(Saksfremlegg sak 86/12). Samtidig ble det påpekt at det interkommunale prosjektet ikke måtte gå på bekostning av det pågående arbeidet med egen kommuneplan. Kommunens arealdel er gjeldene for hele kommunens land- og sjøarealer, og har dermed et mer helhetlig perspektiv. Kystzoneplanen omhandler primært, som navnet tilsier, sjøarealene. En spesifikk plan for sjøarealer kunne dermed ses på som et godt tilskudd til den overordnede kommuneplanen, og det ble i formannskapet den 09.05.2012 enstemmig vedtatt å bevilge 16 700 kroner fra kommunens næringsfond til forarbeidet knyttet til det interkommunale samarbeidet (Saksprotokoll sak 71/12)²². Senere samme år, 14.11.2012, ble det enstemmig vedtatt av kommunestyret at Karlsøy kommune skulle delta i den interkommunale kystzoneplanen for tromsøregionen (Saksprotokoll sak 86/12). At planen var et interkommunalt prosjekt framstår som en viktig motivasjon for deltakelsen. Man kan anta at det ville vært vanskelig for en enkeltkommune i regionen å stå utenfor, noe tidligere ordfører omtaler:

Vi tok det opp (deltakelse) her i Karlsøy, i formannskapet, og fant ut at det kanskje var lurt at vi var med i en regional plan. Vi burde ikke sitte på siden når alle de andre kommunene var med.

Arbeidet med kommunens egen plan fortsatte. Denne planen hadde som nevnt et nokså bredt fokus, men lokalitetstilgang for havbruksnæringen var et område som skapte særlig interesse. Det var i den gamle kommuneplanen avsatt 23 områder til akvakultur. Områder som ikke lengre var egnet for aktivitet ble fjernet. De områdene som allerede var i bruk ble videreført, og enkelte nye områder ble foreslått lagt til. Selv om man i utgangspunktet hadde vært relativt tilbakeholden i etableringen av nye områder, ble forslagene til nye akvakulturlokaliteter i kommunen en kilde til uenighet. Enhetslederen for drift og utvikling, og den tidligere ordføreren i kommunen forklarte:

Hvis du skal inn på konfliktene i arealplanen, så ble det ikke lagt ut så veldig mange nye oppdrettslokaliteter. Det er slik at de lokalitetene som blir foreslått gjennom en planprosess, de blir foreslått av oppdrettsnæringen selv. Det var de som hadde gjort undersøkelser, og det kom blant annet opp et forslag om en lokalitet ved Helgøya, den vi kaller for Mjønes. Den kom opp som en veldig god lokalitet. Det var vel der vi opplevde den første konflikten, for her sa fiskerne at ”det er en viktig fiskeplass for oss, vi skal ikke ha noe oppdrettslokalitet her!”

²² Kommunens kystzoneplan hadde tidligere vært en del av kommuneplanens arealdel.

...Det manglet ikke på diskusjoner. Vi hadde en lokalitet mellom øyene her, Mjønes, som det var mye diskusjon om. Både politisk og blant fiskerne.

Lakseoppdrett var i seg selv ikke et nytt fenomen i kommunen. Det familiebaserte selskapet Dåfjord Laks, som ble startet som en avlegger av klippfiskprodusenten Vanna, hadde vært en sterk regional aktør siden 1980-tallet med tilhørende kassefabrikk, forfabrikk og settefiskanlegg (Hersoug 2014). Dåfjord Laks hadde imidlertid gått konkurs i 2002, og den sjøbaserte virksomheten ble overtatt av Lerøy. Den tilhørende landindustrien ble derimot ikke videreført. Lerøy Aurora hadde siden vært en sterk aktør i kommunen, og konfliktnivået mellom de ulike næringene ble ansett som lavt på rådhuset. Enhetslederen for drift og utvikling forklarte oppfatningen:

Vi oppfattet ikke at det var noe konflikt den gangen. Fiskerne var vant med oppdrett i kommunen...De oppfattet det vel kanskje mer som at det (oppdrett) var noe de drev med der inne i kommunen, i Dåfjord og sør i Langsundet. Det var ikke så viktig for deres områder den gangen, de holdt jo til langs kysten og utover. Så det husker jeg ble sagt, at det var uproblematisk for fiskerne den gangen.

Forslaget om en ny lokalitet ved Mjønes kan dermed ses på som en av de første gangene fiskerne, representert ved fiskarlagene i kommunen, så sine interesser som truet av oppdrettsnæringen i kommunen. Sameksistensen som hadde rådet tidligere ble nå utfordret, ved at områder av interesse begge aktører ble aktualisert i det nye planforslaget. Tidligere hadde man kanskje drevet nokså uforstyrret av hverandre, men det ble nå tydelig at sjøarealer var gjenstand for til dels motstridende interesser. Motstanden kom blant annet til uttrykk i høringen av planforslaget, der både Vannareid fiskarlag og Ringvassøy fiskarlag anmodet om at området ble tatt ut av planen. Den foreslåtte lokaliteten ved Mjønes ble dermed en utfordring kommunen måtte forsøke å løse.

Også en annen foreslått lokalitet, utenfor Grønnesodden, framsto som svært kontroversiell. Dette gjenspeiles i høringsinnspillene til arealplanen der en rekke aktører gikk i mot lokaliteten. Søndre Reinøy utviklingslag, Reinøy sjømat, Grønnesdalen bygdeforening, samt flere privatpersoner kom med innsigelser til forslaget. Det var tydelig at lokalitetsspørsmålet

mobiliserte. Lokaliteten utenfor Grøtnesodden ble fjernet fra planforslaget etter høringen. De overnevnte aktørene fikk dermed gjennomslag for sine interesser i dette tilfellet.

Kommuneplanens arealdel ble sluttbehandlet av kommunestyret 30. September 2013, men spørsmålet angående de nye havbrukslokalitetene framsto fortsatt som uløst. Det ble derfor vedtatt å ta ut havbruksdelen av planen fram til den hadde blitt vurdert nærmere. Lerøy Aurora reagerte sterkt på dette. Administrerende direktør Renate Larsen uttalte en uke senere i Nordlys at politikerne i Karlsøy gjorde det vanskelig for selskapet å være tilstede i det omfanget som var nødvendig for å holde tritt med utviklingen i næringen (Nordlys 07.10.2013). La en av kommunens største næringsaktører press på lokalpolitikere med denne uttalelsen? I ettertid framkom det også at det forelå en uavklart innsigelse i planen, og fylkesmannen erklærte derfor planen som rettslig ugyldig. Planen måtte derfor behandles og vedtas på nytt, og dette ble gjort av kommunestyret 13.11.2013. Utfordringen med lokaliteten ved Mjønes ble her forsøkt løst, og kommunestyrerepresentant Freddy Mikkelsen fra SP forslø et tillegg til vedtaket, der det ble understreket at partene fra Fiskarlaget og oppdrettsnæringen måtte involveres i utredningen av lokaliteten (Saksframlegg. Sak 90/13). Dette ble vedtatt. De involverte partene i saken skulle dermed få anledning til å presentere sine interesser, og man kan her se kommunen forsøke å innta en meglarrolle mellom de ulike interessene. Det ble derfor innkalt til et møte 17.12.2013 på rådhuset.

Aktørene som deltok på møtet var Lerøy Aurora AS, politiske og administrative representanter fra Karlsøy kommune, representanter fra Vannvåg-, Vannareid-, og Ringvassøy/Reinøy fiskarlag, Akvaplan-niva, Troms fylkeskommune og Tromsø kommune. Etter at ordføreren hadde ønsket velkommen og partene hadde presentert seg ovenfor hverandre, fikk man anledning til å uttrykke sine synspunkter. Hovedtrekkene i diskusjonen framkommer i møtereferatet. Fiskerne kom blant annet med følgende uttalelser: området ved Mjønes var flittig brukt av sjarkflåten i kommunen, og at det ble fangstet torsk og sild i området. Fiskerne mente at torsken i området kom til å forsvinne, da man mente at torsk skydde områder med oppdrett. Fiskerne avsluttet sitt innspill med at fiskarlagene ikke hadde vært tilstrekkelig involvert tidligere i prosessen. Representantene fra Lerøy Aurora forklarte at de tidlig i prosessen hadde blitt innkalt til møter i forbindelse med kystsoneplanen. Man påpekte at også fiskerne hadde blitt innkalt til disse sonderingsmøtene. Lerøy Aurora hadde blant annet gitt innspill til hvilke av de gamle områdene som kunne tas ut av den nye planen. Man argumenterte videre for at utviklingen innenfor næringen gjorde at man stilte andre krav

til lokaliteter nå enn før, og at tilgangen på gode lokaliteter var viktig. Mjønes var nettopp en slik lokalitet, med blant annet svært gunstige strømforhold. Man anerkjente at lokaliteten tok noe plass, men man framholdt samtidig at det her var plass til både fiskere og oppdrettere. Det ble i presentasjonen framlagt en omfattende mengde data som stammet fra undersøkelser selskapet hadde gjort i området. Strøm, bølge, og vindforhold ble vist gjennom avanserte kart. I tillegg holdt også Akvaplan-niva et innlegg der deres planer for lokaliteten ble presentert. Representanten fra fylkeskommunen bidro med data over fiskeriinteresser i området.

I referatet ble det vedlagt et håndskrevet brev fra fiskerne, og Lerøy Auroras omfattende undersøkelser av området. Dette kan ses på som en illustrasjon på aktørenes ulike ressursgrunnlag, hvor den ene parten presenterer et håndskrevet brev, og den andre parten en omfattende vitenskapelig undersøkelse av det aktuelle området.

Saken ble avgjort av kommunestyret 19.02.2014. Etter å ha hørt begge sider i saken på møtet noen måneder tidligere, innstilte man på et positivt vedtak vedrørende inkludering av lokaliteten i arealplanen. Begrunnelsen for inkludering av lokaliteten var at man mente at det ville ligge en betydelig økonomisk gevinst knyttet til lokaliteten med utgangspunkt i at det ville foreligge en arealavgift for sjøarealene. En slik avgift hadde vært nevnt som en mulighet i den nasjonale politiske debatten. Undersøkelsene Lerøy Aurora hadde foretatt over området spilte også en viktig rolle i vedtaket. Innstillingen ble vedtatt mot seks stemmer. Tidligere ordfører mente at møtet mellom partene hadde bidratt til å gjøre vedtaket mindre dramatisk:

Mjønes ble stående. Der ble vi enige om at den ikke var så kontroversiell som man kanskje skulle tro at den var. Vi hadde hatt et stort møte der fiskerlagene var med. De likte det kanskje ikke, men det var ikke snakk om å være eller ikke være.

Arealplanen for Karlsøy kommune var dermed godkjent ca. tre år etter at planprogrammet var vedtatt av kommunestyret. Samtidig hadde arbeidet med den interkommunale kystsoneplanen for tromsøreionen kommet i gang, og det er Karlsøy kommunes deltakelse i dette prosjektet det blir fokusert på videre i kapitlet.

5.4 Kystplan Tromsøregionen. Nye lokaliteter-samme utfordringer?

Vi må her ta et steg tilbake i tid, da Karlsøy kommunes deltakelse i det interkommunale kystsoneprojektet Kystplan Tromsøregionen foregikk parallelt med kommunens arbeid med egen arealplan. Det første arbeidsmøtet angående kystsonepåen ble avholdt 25.06.2013 i Karlsøy kommune. Her deltok representanter for alle de sentrale aktørene i prosjektet. Fra Karlsøy kommune deltok kommuneplanlegger Robert Larsen, daværende teknisk sjef May-Jorunn Corneliussen, rådmann Jan-Hugo Sørensen og ordfører Hanny Ditlefsen²³. I tillegg til representanter fra deltakerkommunene deltok også prosjektleder i Nord-Troms regionen, prosjektleder Troms fylkeskommune, daglig leder i Tromsøområdet regionråd (prosjektansvarlig), samt to representanter fra Norconsult.

Agendaen for møtet var å vise behovet for interkommunale prosesser, kartlegge kommunenes økonomiske ressurser, og se nærmere på behovet for kompetanse i kommunene. Kommunene fikk også anledning til å presentere seg og sin planstatus, samt dele erfaringer og utfordringer knyttet til kystsoneforvaltningen. Slik skapte man allerede fra begynnelsen et planarbeid der kommunene inntok en lederrolle.

Dette ble fremhevet tidligere i kapitlet som et viktig middel for å unngå at det endelige produktet av planleggingen ble lagt på hylla, og fylkeskommunen hadde klare intensjoner om at dette var en plan som faktisk skulle brukes. Ordfører Hanny Ditlefsen var innom dette poenget i sin innledning til møtet: ”Det er fylkeskommunen som har satt oss sammen for å lage en godt forankret og overordnet plan for kommunene, og jeg håper dette ikke blir en ”papirplan” men et dokument som vil bli mye bruk.” (karlsoy.kommune.no 26.06.2013). Selv om dette var et interkommunalt samarbeidsprosjekt, var det likevel tydelig at enkeltkommunene selv ville ha hånden på rattet. Kommunene som deltok i Kystplan Tromsøregionen skulle selv fatte samtlige vedtak i planprosessen (Robertsen mfl. 2014). Dette kan nok forklares med de deltakende kommunenes ulike forutsetninger i arbeidet. En positiv side ved dette var at avstanden mellom planleggere og interessentene i prosessen ble kortere, og innbyggerens tilgang til prosessen ville bli enklere. Men samtidig ville denne framgangsmåten gjøre planleggingen noe mindre effektiv, og organiseringen av prosjektet Kystplan Tromsøregionen skiller seg slik fra prosjektene man kjørte i Midt- og Sør-Troms,

²³ Ditlefsen hadde også rollen som nestleder i regionrådet.

der kystzoneplanutvalget var gjort ansvarlig for hele planprosessen fram til vedtak²⁴. På spørsmål om hvordan samarbeidet mellom kommunene fungerte i de innledende fasene av planarbeidet svarte enhetslederen for Drift- og utviklingsetaten:

Det synes jeg fungerte veldig bra. Vi lærte mye om hverandre, og hverandre sine utfordringer.

Denne oppfatningen stemmer godt overens med det uttalte formålet for prosjektet. Det ble videre fulgt opp med et planverksted arrangert i Tromsø 03.10.2013 der de tre spørsmålene: *Hvorfor lager vi en kystzoneplan?*, *Hvordan kan vi samhandle om ulike bruksinteresser i kystsonen?*, *Hvordan kan vi tilrettelegge for næringsutvikling?*, ble tatt opp. Bevisstheten om at kystsonen var et forvaltningsobjekt med ulike bruksinteresser var her tilstede. Samtidig framstod det som tydelig at tilrettelegging for næringsutvikling stod sentralt.

Arbeidet fortsatte i 2014, og det ble i februar arrangert et folkemøte på Hansnes der planprogrammet for kystzoneplanen var tema. Oppmøtet var svært beskjedent. Kun 12 personer deltok, inkludert de kommunalt ansatte og de som var koblet til kystplanarbeidet. Av interessenter deltok en representant for Søndre Reinøy utviklingslag, som også hadde vært aktive i prosessen knyttet til kommunenes egen arealplan, en representant for Karlsøy Arbeiderparti, samt en representant for Naturvernforbundet (Karlsøy kommune 2014). Årsaken til det beskjedne oppmøtet kan være at planprogrammet i seg selv ikke ble oppfattet som veldig konkret på det tidspunktet møtet ble avholdt. Tidspunktet for møtet kan også bemerkes, da det ble avholdt i perioden som er høysesong for fiskerne. Dette kan være en medvirkende årsak til at ingen representanter for fiskeriinteressene deltok på møtet. Det ble derfor lagt opp til egne møter med fiskerne i mai.

Planprogrammet som ble sendt på høring understreket behovet for en kunnskapsbasert tilnærming, både til de ulike problemstillingene og de mulige interessekonfliktene som kunne oppstå. I høringsuttalelsen fra Fiskarlaget Nord ble behovet for dialog mellom næringene understreket, og at man fryktet for det gode samarbeidet mellom lokale fiskere og lokale oppdrettere (Saksprotokoll. Sak 35/14). Man kan her se Fiskarlaget uttrykke en bekymring for at balansen mellom næringene var i ferd med å forrykkes. Også Fiskeridirektoratet viste til utfordringer knyttet til overlappende arealbruk. Det ble av direktoratet gjort klart og tydelig at

²⁴ Det ferdige produktet skulle vedtas av hvert enkelt kommunestyre.

de to næringene ekskluderte hverandre, og at kommunen hadde en utfordring knyttet til gjennomføringen av en planprosess som ivaretok begge næringers arealbehov. Fylkesmannen var inne på det samme i sin høringsuttalelse der det ble påpekt viktigheten av at dette ikke ble en ”oppdrettsplan”, men at man vurderte og avveide akvakulturinteresser opp mot andre interesser i kystsonen (Saksprotokoll. Sak 35/14). Bevisstheten rundt potensialet for konflikt som lå i dette arbeidet var tydelig.

Vedtaket av planprogrammet ble gjort av kommunestyret 07.05.2014. Rådmannens innstilling om å vedta planprogrammet ble fulgt med enstemmig vedtak, men det ble etter forslag fra representant Bent Gabrielsen fra Karlsøy Arbeiderparti lagt til et nytt punkt. Dette punktet lød som følger: ”Karlsøy kommunestyre innstiller arbeidet med nye oppdrettslokaliteter i arbeidet med kystsoneplanen. Karlsøy kommunestyre vil ha på plass en årlig arealavgift før planleggingen av nye oppdrettslokaliteter fortsetter.” (Saksprotokoll. Sak 35/14). Dette tillegget ble også enstemmig vedtatt.

Vedtaket kan ses i sammenheng med den prosessen man for kort tid siden hadde gjennomgått i forbindelse med kommunens egen arealplan. Også her hadde det vært en del usikkerhet om man skulle åpne for nye lokaliteter eller ikke, noe enhetslederen for drift og utvikling mente hadde betydning for vedtaket:

Jeg tror mange politikere synes det var for nært å begynne med nye. De følte at ”nå skal det åpnes for enda mer”. Vi hadde jo satt en grense i 2013.

Vedtaket om å åpne opp for oppdrett ved Mjønes hadde i stor grad bygget på forventninger om en økonomisk gevinst blant annet gjennom en arealavgift i sjø, noe Karlsøy kommune hadde vært en pådriver for i flere år gjennom sin tilknytting til Nettverk Fjord- og kystkommuner (NFKK)²⁵. Det faktum at man nå innstilte arbeidet med alle nye oppdrettslokaliteter i kommunen kan være et uttrykk for en usikkerhet om denne avgiften faktisk ville komme på plass, og hvor stor den økonomiske effekten av eventuelle nye oppdrettslokaliteter ville bli for kommunen.

²⁵ Nettverket har pr. 08.03.2017 65 medlemmer fordelt langs hele norskekysten.

Det ble tydelig noen måneder senere da lokaliteten ved Mjønes nok en gang ble gjenstand for debatt. Det ble i et kommunestyremøte den 10.09.2014 stilt spørsmål om det var mulig å iverksette en byggestopp for lokaliteten ved Mjønes. Årsaken til at man ønsket dette var at de økonomiske forutsetningene man hadde lagt til grunne for tildelingen ikke var innfridd. En annen begrunnelse var at man måtte ta hensyn til fiskerinæringen. Saken skulle presenteres i kommunestyret 01.10.2014. Rådmannens innstilling var at man opprettholdt arealformålet for lokaliteten Mjønes som uendret. Vedtaket i kommunestyret, vedtatt med 11 mot 5 stemmer, ble følgende: ”Det settes bygge- og deleforbud på A9 Mjønes, jfr. Plan- og bygningslovens § 13. En må avvente vurdering om fiskefelt, gytefelt, korallrev osv., før en kan vurdere åpning av arealet til oppdrettsformål.” (Saksprotokoll sak 80/14). Kan man her se antydninger til kalde føtter? Man kan i det minste anta at situasjonen var preget av en viss usikkerhet. Dette støttes av enhetslederen for Drift- og utvikling:

Det kan jo oppfattes slik, siden politikerne var litt usikre, det var jo nesten både for og nesten i mot i kommunestyret. Så det var vel en måte å prøve og utsette prosessen på.

Med dette som bakteppe arbeidet den interkommunale plangruppen med å utforme et planforslag, og man tok sikte på å ha en ferdig plan vedtatt i løpet av mars 2015.

5.5 Planforslag til politisk behandling.

Planforslaget til arbeidsgruppen var klart i oktober 2014. Man hadde i måneden før avholdt møter i regionalt planforum der utkastet til planen hadde blitt presentert, samt avholdt møter med fiskerne i Tromsø og Karlsøy. Enhetslederen i Drift og utvikling understreket kommunens fokus på at de berørte interessene skulle delta i prosessen:

Det er noe som er veldig viktig for oss planleggere, at deltakelsen i prosessen skal være best mulig. Den nyeste PLB er jo veldig spesifikk på det, at prosessene og deltakelsen er viktig. Så det er noe vi er veldig bevist på. Vi diskuterer alltid når vi setter i gang med en plan om det skal være folkemøter, møter med forskjellige grunneiere og naboer, forskjellige interesseorganisasjoner...I kystsonesammenheng er det de som bruker sjøarealene vi skal nå, fiskarlag og forskjellige næringsaktører. Jeg er sikkert inhabil når det gjelder dette, men jeg mener at vi er veldig bevist på at innbyggerne skal delta i planprosesser.

I arbeidet med planen hadde flere oppdrettsaktører blitt involvert ved at de kunne komme med forslag til eventuelle nye lokaliteter. Aktørene som kom med forslag var Lerøy Aurora AS, Salmar Nord AS, Wilsgård Fiskeoppdrett AS, og Sjurelv Fiskeoppdrett AS. Blant de områdene som ble foreslått var AK-9 Grøtnesdalen, lokaliteten som tidligere hadde vært opp til debatt i behandlingen av kommunens egen arealplan, og AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset. Fra næringens ståsted var tilgangen til nye arealer svært viktig. Daglig leder for Wilsgård fiskeoppdrett AS forklarte betydningen av nye lokaliteter for sitt selskap slik²⁶:

Vi har hatt stang ut i 8 år på søknader i Berg, i Balsfjorden, i Tromsø, i Balsfjorden på nytt igjen, og også i Lenvik der vi måtte omsøke på nytt. Dette har skjedd samtidig som vi har gått fra å drive fire konsesjoner til å skulle drive ti. Så i vår har vi levert inn, for første gang på 33 år, en driftsplan uten smoltutsett. Vi har ikke områder å sette ut fisk på, vi er helt avhengige av å få nye lokaliteter. Det gir en veldig dårlig følelse i et selskap med over 75 ansatte. Det er ren matematikk at hvis du ikke setter ut smolt, så stopper veksten... Så situasjonen vår på lokalitetssiden har rett og slett vært prekær.

²⁶ Dette intervjuet ble foretatt 01.12.2016.

Deltakelsen i arbeidet med planforslaget ble derfor sentralt. Daglig leder beskrev en aktiv deltakelse:

Så vi var aktive i arbeidet rundt arealplanen i Troms fylke. Vi var med på planlegging i Nord, i Tromsøregionen, og i Midt- og Sør-Tromsregionen...Så vi jobbet med de kommunene der det var naturlig å jobbe.

På rådhuset satt man nå med nye forslag til lokaliteter man måtte forholde seg til, på tross av at man tidligere hadde fattet et vedtak om stans i planleggingen av nye lokaliteter i kommunen. Den tidligere ordfører kommenterte:

For oss i Karlsøy kom det jo inn forslag på lokaliteter som vi ikke hadde tenkt på før. Lokaliteter som ikke hadde vært aktuelle før, og som vi ikke hadde hatt i den planen vi hadde fra før. Det er klart, det ble mye prat og mye diskusjon rundt det.

Alle de foreslåtte lokalitetene, inkludert AK-9, AK-10 og AK-11 ble utredet av Norconsult på tross av vedtaket om at arbeidet med nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune skulle stanses fram til det forelå en årlig arealavgift. Norconsult vurderte at AK-9 Grøtnesdalen lå i et sårbart landskap med fiskeriinteresser, og man havnet også i konflikt med farled. Motstandernes argumenter mot lokaliteten som hadde blitt uttalt i arbeidet med kommunens arealdel året før fikk dermed støtte i Norconsults rapport. Også lokaliteten AK-11 Korsneset ble frarådet. Dette begrunnet man med at arealet lå i et sårbart landskap med natur-, kultur- og friluftsverdier. Deler av området kom også i konflikt med hvit lyktesektor²⁷. AK-10 Lubben ble derimot anbefalt, med den begrunnelse at den samlede konsekvensen for området var lav og at arealet hadde små konflikter (Norconsult 2014). Også ved dette planforslaget ble spørsmålet om økonomi sentralt. I stede for en arealavgift, var det nå såkalte grønne konsesjonene som kunne bringe ekstra økonomiske midler til kommunen. Grønne konsesjoner var et initiativ igangsatt i 2013 av Fiskeridepartementet der 45 nye laksekonsesjoner ble delt ut. Formålene med disse tillatelsene var å stimulere til realisering av nye driftsmåter eller teknologiske løsninger som la til rette for redusering av miljøutfordringer knyttet til rømming av oppdrettsfisk og spredning av lakselus (Fiskeridirektoratet 2013).

²⁷ Hvit lyktesektor markerer klart farvann og uhindret ferdsel.

For oppdretternes del var dette en mulighet til å få nye lokaliteter, men det ble også stilt strengere krav til driften. Wilsgård Fiskeoppdrett var en av aktørene som søkte, og fikk tildelt grønne konsesjoner. For kommunens del innbar disse konsesjonene et vederlag på ca. 10.75 millioner kroner pr. grønn lokalitet etablert i kommunen (Nærings- og fiskeridirektoratet 2014). Dette kan oppfattes som en saftig gulerot fra statlig hold for å få kommuner med sjøarealer til å åpne nye områder for oppdrett, noe som underbygges av uttalelser gitt i intervju og i media. Kommunestyrerepresentant Eskild Johansen uttalte følgende til Fiskeribladet Fiskaren²⁸ 15.april 2016: ”Grønne konsesjoner ville resultert i kjærkomne millioninntekter for en distriktskommune som oss. I tillegg til flere nye arbeidsplasser. I hvert fall var det slik det ble solgt inn til oss.” (Sandvik og Hagen 2016). Enhetslederen for Drift- og utvikling kommenterte også forventingen om en økonomisk gevinst:

Næringa kom jo med sine innspill... det var lagt inn en lokalitet der ved Grøtnesdalen på nytt igjen. Altså, næringa kom med innspill, og samtidig så var det lovt at det skulle komme noe som heter grønne konsesjoner, og kommunene skulle få noe igjen for arealet. Det hang liksom en lovnad i luften. Så man ble i hvert fall enig om å konsekvensutrede de lokalitetene som var foreslått.

Forslaget til kystplanen skulle legges ut til offentlig ettersyn i november 2014, men formannskapet vedtok på et møte 19.11 å sende saken til kommunestyret for avklaring av de nye lokalitetsforslagene (Saksprotokoll. Sak 179/14). Begrunnelsen for at man ønsket en ny vurdering var at det hadde kommet såkalte ”interessante innspill” vedrørende ny næringsetablering i kommunen fra oppdrettsnæringen (Saksprotokoll. Sak 105/14). Omstendighetene framstår her som noe uklare, men man kan anta at innspillene har omhandlet landbasert aktivitet i tilknytting til anleggene i sjøen, noe som igjen ville bety arbeidsplasser og inntekter. Forslaget som ble behandlet i kommunestyret på møtet 17.12.2014 var at man skulle godkjenne at tre nye lokaliteter ble lagt inn i planen, AK-11 Korsneset, og eventuelt to nye lokaliteter i Vannundet²⁹. Samtidig understreket man at det var en forutsetning at disse lokalitetene kun skulle åpnes for grønne konsesjoner. Dette viser tydelig at vederlaget på ca. 10.75 millioner knyttet til denne typen konsesjoner var en viktig motivasjonsfaktor. Forslaget ble vedtatt med 10 mot 7 stemmer av kommunestyret, og

²⁸ Går nå under navnet Fiskeribladet.

²⁹ Kommunestyrerepresentant Laila B. Johansen ba seg inhabil i behandlingen av denne saken.

lokaliteten AK-11 Korsneset, samt de to eventuelle lokalitetene i Vannsundet ble dermed en del av kystzoneplanen. Kystzoneplanen kunne nå legges ut på høring.

Etter kommunestyremøtet 17.12.2014 kom det imidlertid inn nye innspill fra næringen som omhandlet næringsetablering. Det ble derfor innkalt til et ekstraordinært kommunestyremøte 16.01.2015 der de nye saksopplysningene skulle behandles. Dette medførte at hele høringsprosessen for den interkommunale planen stoppet opp, og det ble derfor viktig at kommunen snarest fattet et vedtak slik at prosessen kunne fortsette. Formannskapet innstilling før møtet var at man i tillegg til de lokalitetene man hadde innstilt for på møtet i desember 2014, skulle inkludere lokalitetene AK-9 Grøtnesdalen, AK-10 Lubben og AK-3 Kvitnes. Administrasjonen mente at man burde inkludere lokaliteten AK-3 Kvitnes ”i tilfelle det kommer innsigelser på noen av de øvrige eller at de to i Vannsundet likevel skulle være uaktuelle.” (Saksframlegg. Sak 14/879).

Denne formuleringen kan tyde på at man forventet at det ville oppstå utfordringer knyttet til de nye lokalitetsforslagene. Det kan være nærliggende å anta at man igjen ville få protester mot lokaliteten ved Grøtnesdalen, og at man derfor kanskje ville bli nødt til å ta denne ut av planen også denne gangen. Gjorde man seg her klar til mulige forhandlinger over områder? Valget om å innlemme AK-3 Kvitnes kan tolkes som et forsøk på å sikre seg at man i tilfelle protester i hvert fall kom til å sitte igjen med noen nye lokaliteter, noe ordlyden i innstillingen viser.

Kommunestyret vedtok innstillingen mot fem stemmer, og planen kunne sendes på høring. Man hadde dermed gått fra et vedtak om å innstille arbeidet med nye lokaliteter i kommunen, via vedtak om at noen nye lokaliteter kunne innlemmes med den forutsetningen at de kun skulle være grønne konsesjoner, til et endelig vedtak der man åpnet for nye lokaliteter uten at man krevde at disse skulle benyttes av selskap med grønne konsesjoner³⁰.

Uavhengig av eventuelle motiver for denne endringen, er det interessant å legge merke til hvordan man gradvis gikk fra en noe avvisende holdning illustrert blant annet ved bygg- og deleforbudet ved Mjønes, til en mer velvillig holdning til nye lokaliteter i kommunen.

³⁰ Noe kommunen forøvrig ikke hadde juridisk ryggdekning til å kreve.

Den tidligere ordføreren svarte følgende på spørsmål om hvorvidt lovnader fra enkelte næringsaktører hadde bidratt til en mer positiv holdning i kommunestyret:

Det kan være, det vet jeg ikke noe om. Det jeg vet, er at når vår plan var godkjent, ble vi plutselig både attraktiv og lekker for de som satt med konsesjoner...Så kommunestyret hadde en holdning, en betenkt med positiv holdning. Men jeg tror hverken Wilsgård eller Marine Harvest har påvirket saken.

Den tidligere ordføreren understreket at ønsket om nye arbeidsplasser var viktig for mange av politikerne som vedtok planen:

Det vi har jobbet med i Karlsøy, det er jo å få litt mer aktivitet på land. Kanskje et slakteri eller et settefiskanlegg. Noe som er landfast. Jeg tror denne planen gjør at vi kommer til å få mer igjen. Jeg er helt overbevist om det...Man må jo tro på at man skal vokse, alle vil jo vokse litt. Man ser at man taper sysselsetting på sjøen, fiskermanntallet går ned...Folk må jo ha noe å gjøre. Jeg har snakket masse med de ungdommene som jobber med oppdrett, det er jo kompetansearbeidsplasser, de trives, de blir jo der i en årrekke og tjener gode penger. Det er jo slike arbeidsplasser man ønsker at ungdommen skal få.

Daglig leder i Wilsgård AS kommenterte kommunens vedtak om å innlemme nye lokaliteter i planen slik:

Karlsøy kommune var jo positive i utgangspunktet, også snudde man fordi man følte at man fikk for lite igjen for havbruksnæringen. Men Karlsøy kommune snudde jo også tilbake igjen, og fant ut at de skulle legge ut areal. Det medførte at vi kontaktet Karlsøy kommune og fortalte at vi hadde lyst til å søke areal hos dem. Vi hadde lyst til å etablere grønn drift i Karlsøy...Det er slik at der vi etablerer den grønne driften, så får kommunen et vederlagsbeløp på 10.7 millioner kroner pr konsesjon, og vi har sagt at vi tror vi kan etablere to slike konsesjoner i Karlsøy. For Karlsøy kommune har det sikkert også vært en motivasjon, men Karlsøy kommune har lagt ut areal utover det vi har søkt om, der oppdrettere uten grønne konsesjoner søker på. Så det er jo ikke motivet alene for Karlsøy. Kanskje tror de at havbruksnæringen vil få større betydning enn det den tidligere har hatt, og vil bli enda viktigere enn det den har vært.

Kommunestyrerepresentanten for AP mente derimot at noe hadde foregått i det skjulte i forkant av vedtaket om å innlemme nye lokaliteter i planen:

Det skjedde noen prosesser på Vannøya der Wilsgård-konsernet hadde vært i kontakt med en del sentrale politikere, også sentrale politikere i AP. Gruppeleder for AP i Karlsøy hadde fått signaler fra Wilsgård-konsernet om at de skulle få en etablering av noe slag, arbeidsplasser og penger til bygdene, vi vet ikke helt konkret hva de har lovet, mot at de snudde i kystsonen og åpnet for oppdrettskonsesjoner...Det var rett og slett strategisk jobbing fra oppdrettsnæringen for å få med de sentrale, de hadde da gått igjennom og sett hvem de trengte å få med.

Også den tidligere rådgiveren i Fiskarlaget Nord var kritisk til prosessen som hadde blitt ført:

Karlsøy kommune hadde jo tatt beslutninger angående lokaliteter som ikke skulle inn i kystsonen, men så skulle de inn allikevel. Så for vår del har det vært ganske rotete med tanke på hva som skulle inn og hva som skulle ut...Så det var veldig uryddig fra kommunens side.

Uavhengig av motivene for å innlemme de nye lokalitetene i planen, sendte man nå et forslag til en interkommunal plan for Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Målselv og Tromsø der AK-9 Grøtnesdalen, AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset var inkludert, ut på høring. Høringsperioden ble satt til perioden 21. januar til 20. mars 2015.

5.6 Planforslag ut på høring.

Av de 31 opprinnelige forslagene som oppdrettsnæringen hadde kommet med, ble 18 nye områder (i tillegg til utvidelse av to eksisterende områder) tatt med i planforslaget. Det kom i løpet av høringsperioden 71 merknader til planforslaget, inkludert en rekke innsigelser. Denne fasen av prosessen kan sies å være preget av at en rekke aktører ble aktivisert og kom på banen. Flere av disse leverte innspill gjennom høringsinstansen. Fiskarlaget, som i høringen til planprogrammet hadde advart mot at balansen mellom de to næringene kunne forrykkes, var særdeles negative til det planproduktet som nå ble presentert. Den tidligere rådgiveren i Fiskarlaget Nord mente at oppdrettsnæringens forslag til nye lokaliteter bar preg av å være et

ønske ”uten magemål”, og at man kunne se en svært forskjellig holdning til de to næringene i planforslaget:

Oppdrettsnæringen hadde politisk ”goodwill” fra begynnelsen av, mens vi måtte slåss lokalitet for lokalitet for å få skjerme de.

Den tidligere rådgiveren mente at fiskerienes kompliserte natur gjorde det særlig utfordrende for fiskerne å nå fram i prosessen:

Den kunnskapen og kompetansen de lokale fiskerne sitter på, den er ikke gjort om til statistikk. Den kunnskapen de sitter på er jo veldig vanskelig å omsette hvis du skal sammenligne med kunnskapen til oppdrettsnæringen der de kan tegne opp at så og så mye plass trenger de. Vi argumenterer ut ifra en puslespill-retorikk, om at man ikke kan se det fra lokalitet til lokalitet, men man må se det som en helhet. Det er ikke en mangel på kunnskap, problemet er rett og slett å tallfeste og oversette den kunnskapen slik at du som ikke har kjennskap til næringen forstår verdien av det du skal vurdere.

Fiskarlaget gikk derfor i mot stort sett alle forslagene til nye lokaliteter i planen.

Argumentasjonen i mot AK-9 Grøtnesdalen var at området var en del av et viktig rekefelt, og at området var viktig for fiskeriene. Fiskarlaget støttet seg videre på de konklusjonene som framkom i konsekvensutredning av området. Argumentasjonen i mot AK-10 Lubben var at dette var et fiskefelt for line og garn, og at området var et viktig gyte- og oppvekstområde for hyse og sei. Fiskarlaget var altså ikke enige i vurderingen av området som Norconsult hadde foretatt. Når det gjaldt AK-11 Korsneset var man negativ på grunn av at området var en oppvekst- og fiskeplass for kveite, og at en lokalitet her ville begrense framkommeligheten i sundet. Dette var også en del av begrunnelsen for at området ble frarådet i konsekvensutredningen. Fiskarlagets oppfatning var altså at balansen mellom næringene med dette forslaget var forrykket, og at fiskerne hadde trukket det korteste strået. Den tidligere rådgiveren kommenterte hvor alvorlig planforslaget ble ansett som:

Jeg har måttet være som en vaktbikkje for våre medlemmer, og noen områder har vært mer konfliktfylte enn andre...Det var et par lokaliteter som var så sentrale, at hvis det skulle være en oppdrettslokalitet der, så ville det være slutt på fisket i det området...Så det var ikke tatt hensyn for å balansere mellom de to næringene.

Også bygdelagene Grøtnesdalen bygdeforening, Nordeidet bygdeforening, og Søndre Reinøy utviklingslag gikk i mot de overnevnte lokalitetene. Andre aktører som spesifikt kommenterte disse lokalitetene var: Fiskeridirektoratet, som frarådet AK-9 Grøtnesdalen på grunn av områdets betydning som gyte- og fiskefelt; Kystverket, som påpekte utfordringer knyttet til sikkerheten og framkommeligheten i området; Sametinget, som blant annet leverte innsigelse mot AK-10 Lubben da området ble ansett som et viktig tradisjonelt fiskeområde. Sametinget stilte seg også negative til AK-9 Grøtnesdalen og AK-11 Korsneset.

Flere lokale næringsaktører innenfor foredlingsindustrien og turistnæringen uttalte seg svært negativ til disse lokalitetene. Flere privatpersoner protesterte også mot planene. Det var dermed liten tvil om at disse lokalitetene var svært kontroversielle. Sentralt i innvendingene mot de nye lokalitetene var at man fryktet konsekvensene for egen næringsutøvelse. Fiskerne, turistbedriftene og fiskemottaket så her sine interesser som truet av eventuell oppdrettsvirksomhet i disse områdene. Reinøy sjømat var en av aktørene som høylytt uttrykte sin misnøye gjennom media. Daglig leder Jostein Stefanussen karakteriserte i Nordlys forslaget til nye lokaliteter som ”helt vilt. Vi blir jo omringet.” (Nordlys, 02.03.2015).

Fra miljøbevegelsen kom det sterk kritikk mot planene. Man beskylte planleggerne for og ikke ta hensyn til ”føre-var-prinsippet”³¹. Konsekvensutredningen som forelå ble blant annet beskrevet som synsing og antakelser. En av aksjonistene sa følgende om konsekvensutredningen:

En annen ting er jo konsekvensutredningen her på Lubben. Det var jo så mange hull og mangler, det var et lappeteppe av informasjon. Hvor har de vært og hentet fakta?

Også Troms fylkeskommune uttalte seg negativt til lokalitetene AK-9 Grøtnesdalen og AK-11 Korsneset. Begrunnelsen var at man fant det uheldig at disse hadde blitt inkludert i planen så sent i prosessen, og man stilte spørsmål om disse lokalitetene var tilstrekkelig forankret og hadde hatt god nok medvirkning. Man anmodet derfor at AK-11 Korsneset ble tatt ut av planen, og oppfordret til å vurdere om hvorvidt AK-9 Grøtnesdalen også skulle tas ut. Fiskarlagets misnøye med kommunens behandling av disse nye lokalitetene i planen understøttes dermed til en viss grad av fylkeskommunens høringsuttalelse.

³¹ Se Naturmangfoldlovens § 9.

Fra oppdrettsnæringens side hadde man flere kritiske bemerkninger til planforslaget. Flere av aktørene mente at metodikken konsekvensutredningen bygget på var lite egnet til kystzoneplanlegging, og at utredningen var svært mangelfull. Man mente særlig at prinsippet om bærekraftig utvikling burde være vektlagt sterkere. Dette prinsippet bygger på miljømessige-, sosiale- og økonomiske aspekter, og man argumenterte for at de to sistnevnte ikke hadde blitt vektlagt tilstrekkelig i planforslaget. Det ble også vist til at oppdrettsnæringens positive ringvirkninger, både nasjonalt og lokalt, burde ha kommet tydeligere fram i utredningen. Ringvirkninger knyttet til næringen står ofte som et sterkt argument for de som ønsker en utvidelse av oppdrettsvirksomheten, noe også daglig leder i Wilsgård AS påpekte:

Realiteten er jo den at en ordinær oppdrettslokalitet gir fryktelig mange arbeidsplasser der den er. I følge en undersøkelse som NOFIMA gjorde for Troms fylkeskommune så gir en normal lokalitet ca. 43 arbeidsplasser, selv om det bare er 10 av de arbeidsplassene som er direkte knyttet til lokaliteten. De andre finner man rundt om kring, noen sitter jo i Tromsø på fylkeshuset, noen sitter på kommunehuset, du har tjenesteytere som elektrikere, servicefolk, planleggere, og så videre.

Daglig leder nevnte et eksempel på hvordan de som en mindre, regional aktør bidro i lokalsamfunnene rundt seg:

Vi gikk inn å kjøpte et fiskebruk på Rebbenes i Tromsø kommune. Etter det har vi også gått inn og kjøpt oss inn i fiskebåter. Fiskebåter som ellers ville ha forsvunnet. I stedet for at de forsvant ble de båt nummer to for unge fiskere. De tre båtene er registrert i Karlsøy alle sammen. Vi har ikke flagget dette tungt, ”Hallo, vi er jo i Karlsøy og gjør masse godt allerede!”. Men hvis vi ikke hadde tjent penger på laks, så hadde vi ikke kunnet gjort dette, verken med fiskebåtene eller fiskebruket...Vi måtte bygge bedriften opp igjen fra grunnen av, men vi mente at det gikk an. Og vi klarte det! Det er dette som er forskjellen på de store internasjonale konsernene, og de små lokale bedriftene.³²

³² Daglig leder eier gjennom selskapet Frewi AS 45% av fiskebruket Løksfjord AS.

Det var imidlertid ikke alle som delte dette entusiastiske synet. Kommunestyrerepresentanten for AP mente potensialet for ringvirkninger i Karlsøy var sterkt overdrevet:

For Karlsøy, som ikke en gang har videreforedlingsindustri, så er det i hvert fall ikke snakk om kompetansearbeidsplasser. De arbeidsplassene som er ute på merdene, de blir det færre og færre av. Så vi har en marginal inntekt fra denne næringen som faktisk fortrenger den næringen vi vet vi har en sysselsettingseffekt og inntekter fra. Det er det som er så forferdelig ille.

To av aksjonistene delte dette synet på ringvirkninger:

Så lenge det ikke er noe slakteri eller noe sånt i kommunen, så blir jo Karlsøy en akvariekommune. Vi produserer laksen, og Skjervøy og Senja nyter godene. ”Det blir 50-100 nye arbeidsplasser!” Hva er det i realiteten? Det er vel 11 arbeidsplasser det blir snakk om!

Den økende motstanden ble etter hvert løselig organisert gjennom gruppen ”Aksjonsgruppa mot oppdrett i Karlsøy”. Særlig Facebook ble en viktig arena. Denne gruppen forsøkte å påvirke både gjennom formelle og uformelle kanaler i løpet av prosessen.

Etter høringsrunden framstod det som klart at man fortsatt hadde utfordringer som måtte løses før planen kunne vedtas. Det var særlig noen områder som var problematiske, som enten måtte justeres eller fjernes om man skulle komme videre. Det ble derfor arrangert et møte mellom Fiskeridirektoratet, Sametinget og kommunen. Enhetslederen for Drift og utvikling deltok på møtet:

Vi hadde et felles møte mellom Karlsøy kommune, Sametinget og Fiskeridirektoratet. Det var et oppklaringsmøte på en måte. De fra Sametinget sa: ”Vi har egentlig misforstått. Det er klart at Grønnesdalen (AK-9) er viktigere for oss. Vi så ikke det tidligere fordi vi var så fokuserte på Lubben (AK-10)”. Fiskeridirektoratet hadde data som viste at Grønnesdalen (AK-9) var en viktigere plass både i forhold til oppvekstområde og til det lokale fisket. Så i det møtet ble vi enig om at, selv om de sterkeste innsigelsene ikke var i mot Grønnesdalen (AK-9), hvis vi tok den bort, så kunne vi beholde Lubben og Korsneset. Det var en enighet som både Sametinget og Fiskeridirektoratet gikk for. Kystverket kunne ikke være tilstede på møtet, men vi hadde avtalt på forhånd at de skulle holdes orientert. Han sa at hvis Fiskeridirektoratet og Sametinget

er enig, så trekker også vi våre innsigelser. Så det var lange dragkamper om hvilke av disse lokalitetene som var viktigst. Lubben ble til slutt ”ofret” til fordel for Grøtnesdalen. Et av argumentene fra lokalbefolkningen var jo også at man ikke ville ha tre lokaliteter på østsiden av Reinøya...Vi valgte bort den ene, og de var da blitt imøtegått.

Også den tidligere ordføreren kommenterte det som hadde foregått på møtet:

Sametinget forhandlet Lubben mot Grøtnesdalen. Grøtnesdalen ble tatt bort, og Lubben stod igjen...Alle faginstansene var enige etter møtet om at hvis planen gikk som den forelå da, så stemmer vi for den.

I tillegg til å ta ut AK-9 Grøtnesdalen, ble AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset noe redusert etter at høringsinnspillene var vurdert. Forhandlingene som omtales ovenfor kan fra kommunens side sies å være vellykket, da man til slutt satt igjen med nye lokaliteter samtidig som man til en viss grad hadde imøtekommet innsigelsene. Man hadde ut i fra kommunens ståsted oppnådd balanse mellom fiskeri og oppdrett i planen. Det er interessant å merke seg at nettopp AK-9 Grøtnesdalen ble tatt ut av planen, området som også tidligere hadde vært kontroversielt. Det kan framstå som noe oppsiktsvekkende at nettopp AK-9 i utgangspunktet ble innlemmet i planforslaget, i og med at man fra tidligere behandling var klar over at dette var et kontroversielt område. Inkluderte man AK-9 i planforslaget for å stille med noen områder det ville være uproblematisk å fjerne fra planen i en tenkt forhandlingsituasjon? Eller kan dette være et bilde på en usikkerhet rundt saken i kommunestyret? Dette kan kanskje understøttes av behandlingen av lokaliteten ved Mjønes omtalt tidligere, som også bar preg av at politikerne var svært usikre om hvorvidt området skulle åpnes for oppdrett eller ikke.

Etter å ha avholdt møter med diverse sektormyndigheter, Sametinget og andre interessenter, som hadde resultert i justering eller fjerning av foreslåtte områder, satt man nå igjen med et planforslag til vedtak. Kommunestyret skulle behandle forslaget på valgperiodens siste kommunestyremøte 08.09.2015. I sakspapirene oppsummeres de innspillene man fikk i høringsrunden:

Næringsaktørene i oppdrettsnæringen var alle negative til at det ikke ble satt av flere områder til akvakultur, de hadde også merknader til metodikken, og innholdet i konsekvensutredningen. Fiskeriorganisasjonene var negative til at det var satt av såpass mange akvakulturområder, og pekte på konflikten mellom fiskerinæringen og akvakulturnæringen. De fleste privatpersonene og lag og foreninger var også negative til en eller flere av akvakulturområdene som var satt av i planen. Det var også en del merknader til konsekvensutredningen og at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig til å beslutninger om å åpne for mer oppdrett. (Saksutredning. Sak 56/15).

Planforslaget kommunestyret skulle stemme over hadde altså fått en lunken mottakelse av de fleste berørte partene, men alt i alt mente man fra planleggerens side at man satt igjen med en balansert plan. Rådmannens innstilling var derfor at kommunestyret vedtok planen slik den forelå. Ved behandlingen av saken ble det av representant Bent Gabrielsen foreslått å stryke AK-10 fra planen, men forslaget fikk kun 4 stemmer og falt. Det ble så stemt over rådmannens innstilling, og forslaget ble vedtatt mot 4 stemmer³³. Karlsøy kommune hadde dermed vedtatt den interkommunale kystsonenplanen for Tromsøregionen, uten at betydde at kontroversene var avsluttet. Den tidligere ordføreren kom med følgende hjertesukk:

Vi vedtok planen i september, og så startet bråket. Man har diskutert, man har vurdert, og man er kommet til en slutning. Men hva gjør man så? Man kan jo ikke ha en omkamp hver gang det blir vedtatt noe. Da hadde det jo aldri blitt gjort noe.

³³ Det kan forøvrig nevnes at kommunestyrerepresentanten som på et tidligere tidspunkt hadde erklært seg inhabil, nå ble vurdert å være habil og deltok i avstemningen.

5.7 Nytt kommunestyre- fortsatte protester.

Kystzoneplanen for tromsøregionen kom raskt på agendaen også for det nye kommunestyret, og temaet stod på sakslisten ved det første ordinære kommunestyremøtet 20.november. Det hadde kommet inn en mindretallsanke til vedtaket der det blant annet ble vist til at en underskriftsliste mot kystzoneplanen ikke hadde vært en del av saksdokumentene til møtet i september. Årsaken til at underskriftslisten ikke hadde vært en del av saksdokumentene var at den hadde kommet inn etter at fristen for høringen var utgått. Aksjonistene fra Reinøya hadde vært særlig engasjert i kampanjen med underskriftslisten:

Vi hadde en underskriftskampanje som gikk i et par-tre måneder, hvor vi fikk mesteparten av folkene på øya (Reinøya) med, ca. 500 personer.

Vi fikk underskrifter fra alle områder som ville bli berørt. De ble levert inn til kommunen...De gjorde ikke noe ut av at det hadde kommet inn nesten 500 underskrifter mot de lokalitetene.

I sakspapirene til kommunestyret ble det opprettholdt at underskriftslisten var kommet inn etter at høringsfristen var utløpt, og at kommunestyret dermed ikke var pålagt å legge den fram i behandlingen av saken (Saksframlegg. Sak 91/15). Mindretallsanken ble dermed avvist.

I tillegg til at det hadde kommet inn en klage på vedtaket, hadde det også kommet inn søknader fra ulike oppdrettsselskaper på lokalitetene AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset. Nord-Senja Laks hadde sendt inn en søknad på AK-10 Lubben 08.09.2015, samme dag som planen hadde blitt vedtatt av kommunestyret. Nor Seafood hadde sendt inn en søknad på AK-11 Korsneset samme dato. Marine Harvest sendte en drøy måned senere inn søknader på begge de to lokalitetene. Nord-Senja Laks endret noe senere på sin søknad, noe som innebar en økning på MTB³⁴ til 5670 tonn. Man gikk inn for et samarbeid mellom NSL og Wilsgård fiskeoppdrett for å klare dette. Det ble nå Karlsøy kommunes oppgave å legge ut søknadene til høring, og gi egen uttalelse.

³⁴ Maksimalt tillat biomasse.

Det kom inn en rekke innspill i løpet av de fire ukene søknadene lå til høring, og debatten ble stadig mer opphetet. Aksjonistene fra Nordeidet følte at den positive holdningen til oppdrettsnæringen på rådhuset gjorde motstand vanskelig:

Jeg vil si at vi nesten ble latterliggjort. Vi ble motarbeidet. Oppdrettsnæringen har vært i kommunen så lenge jeg kan huske, og de har kjøpt seg masse ”goodwill”. De støtter det lokale fotballaget, og de har et fond som lag og foreninger kan søke midler fra. På den måten har de kjøpt seg ”goodwill”, så når det da kom folk for å protestere mot nye planlagte lokaliteter, så oppfattet de oss som at vi var helt i mot all oppdrett, også eksisterende. Så da fikk vi enormt mye motstand...

Også Norges miljøvernforbund gikk sterkt i mot en eventuell etablering av akvakultur i de to aktuelle området. Flere privatpersoner pekte på at området AK-11 Korsneset hadde blitt frarådet i konsekvensutredningen til Norconsult, og at kommunen burde følge dette rådet. Fiskarlagene i kommunen gikk også sammen om en uttalelse der man framholdt at fiskerne ikke hadde blitt tatt hensyn til, og at man derfor ikke hadde tillit til de vedtakene kommunestyret tidligere hadde fattet. Også Opplysningsvesenets fond³⁵, som er den største grunneieren på Karlsøya, leverte gjennom et advokatfirma en svært negativ innsigelse til planen om et anlegg ved Korsneset. Opplysningsvesenets mente at hensynet til naturmangfold og friluftsinnteresser i området gjorde at man måtte avslå søknaden om en lokalitet ved AK-11 Korsneset. Debatten rundt de foreslåtte lokalitetene ble i økende grad tydeliggjort gjennom media, og det var kanskje særlig motstanderne som benyttet denne kanalen for å få fram sine synspunkter. Kommunestyrerepresentanten for AP understreket at media hadde spilt en svært viktig rolle i motstanden mot de foreslåtte lokalitetene:

Fiskeribladet Fiskaren, NRK Troms, Nordlys, iTromsø, alle disse virker å støtte lokalbefolkningen og fiskerne. De ser perspektivene...Så de lokale mediene prøver jo å støtte opp, og det er jo den sjansen vi har. Spesielt NRK Troms har vært viktig. Det vil jeg virkelig si.

³⁵ Opplysningsvesenets fond har som mandat å forvalte verdier knyttet til Den norske kirke. Fondet forvaltet pr. 2014 verdier for 2.7 milliarder kroner.

Ordføreren, som var positiv til nye lokaliteter, mente at debatt rundt temaet var viktig også for oppdrettsnæringen:

Jeg tenker at motstanden på mange måter er et pluss for oppdrettsnæringen fordi at det driver fram en del forskning og utvikling. Så jeg vil tro, selv om jeg synes at språkbruken noen ganger er veldig spesiell i debattene, at det er heldig at de har såpass pågående meningsytringer som jeg tror er med på å drive fram utvikling i forhold til fiskevelferd og miljø. Så får man bare leve med at noe av språkbruken er veldig saftig.

Daglig leder i Wilsgård AS påpekte imidlertid problematiske sider ved måten debatten ble ført på:

Det er ofte et problem i debatten at du har ”confirmation bias”, og uansett hvilke argumenter som kommer så bryr du deg ikke om de. Du har bestemt deg, og du vil ikke flytte deg. Det er så langt mellom polene.

I forbindelse med søknadene som forelå ble det avholdt folkemøter i kommunen der selskapene skulle få anledning til å presentere seg og sine planer, og innbyggerne komme med sine synspunkter. Det var et ønske fra næringen selv om å avholde slike møter. Et av disse møtene ble avholdt 19.11.2015 på Vannøya. At møtet ble avholdt på Vannøya falt ikke i god jord hos mange av beboerne på Reinøya, noe som blant annet førte til et oppslag i Nordlys med tittelen ”-Legger det bevisst langt unna oss” (Nordlys, 19.11.2015). Aksjonistene bosatt på Nordeidet mente at dette var et bevisst valg fra kommunens side for å unngå motstand:

Møtet la de til Vannvåg, lengst mulig unna. Vi måtte dra med en ferje 0420, og kom tilbake med ferjen som gikk 2210. Hele dagen gikk i bare å reise for å komme på det møtet. Så de hadde plassert møte på en plass hvor de inviterte folk som ikke ble berørt av anleggene. De kunne ikke legge møtet på Reinøya, for der var motstanden så stor.

Fra kommunens side avdramatiserte man imidlertid valget av møteplass med at man hadde valgt Vannvåg som møteplass siden det var her aktørene hadde gitt uttrykk for at hovedbasen for aktiviteten i kommunen ville ligge. Ordføreren poengterte at det var oppdretterne selv som hadde valgt møtestedet:

De var interesserte i å komme på folkemøter. Nord-Senja Laks var på Vannøya, de ønsket selv å dra dit. Det var en del skarpe tunger fra Reinøya som mente at man hadde lagt møtet her for at de ikke skulle få si hva de mente, men det var på grunn av at det var snakk om et ønske om et landanlegg der på Vannøya.

En drøy måned etter dette møtet dukket det opp et nytt og oppsiktsvekkende element i debatten via media, som kan illustrere avstanden mellom partene i saken. NRK Troms meldte 17.12.2015 om at det kunne ligge store mengder ammunisjon på havbunnen ved den planlagte lokaliteten AK-11 Korsneset (NRK Troms 17.12.2015). Denne ammunisjonen hadde blitt dumpet der etter krigen, og motstanderne stilte spørsmål om ikke dette ville medføre en uholdbar risiko for virksomheten i området. Også utenfor Reinøya, i området hvor lokaliteten AK-10 Lubben var planlagt, hadde det foregått dumping av ammunisjon.

Aksjonistene og lokalbeboerne mente at dette hadde vært et kjent problem lenge:

Det har jo alltid vært en reell fare med disse granatene her ute. Det er jo noe alle har vist om. Politiet gikk jo ut i gamle dager og sa hva man skulle gjøre hvis man fikk disse i garnene. Senest i fjor fant de 40 granater. Det overrasket at det var nyheter for kommunen når vi tok det opp med de.

På spørsmål om hvorfor dette problemet ikke hadde blitt kjent i konsekvensutredningen av området svarte enhetsleder for drift og utvikling følgende:

Jeg tror noen av de elementene man fant senere lå såpass langt nede i sanden at de ikke hadde vært oppdaget med undervannskamera...Det jeg stusser over er at forsvaret ikke har vært mer grundig og tenkt på hva som kan ligge på bunnen. Det er ikke sikkert de har kartlagt det godt nok.

Også ordføreren fant opplysningene om ammunisjonsdeponiene overraskende:

Jeg viste ikke om dette før lokalbefolkningen på Nordeidet tok det til media...Men vi har snakket både med fylkeskommunen og forsvaret etter at det her kom opp, det har jo vært en del kritikk på at man ikke viste dette.

Samtidig mente ordføreren at faren ved ammunisjonen på bunnen ble sterkt overdrevet av aksjonistene og motstanderne:

Hvis det er en fare for at det sprenges, hvorfor fisker de i området? Det er jo like farlig å gå med jukse eller å sette garn der...Det er jo en større sjanse for at noe skal skje hvis du driver aktivt fiske der. Det var et poeng som ikke ble godt mottatt. Argument to var at det lekker giftstoffer fra sprengstoffet. Da høres det ut som det ligger konsentrert under lokaliteten, men det er jo vilkårlig spredt. Det sier Forsvaret også...Så det er ikke noen fare for at dette ligger aktivt og lekker. Et annet argument mot denne lokaliteten er jo at det ligger et viktig gytefelt der, men da blir jo spørsmålet om dette virkelig er et så godt gytefelt hvis det ligger et lag med gift der som det påstås...De fortsetter jo å fiske i det området, så da kan de ikke synes det er så veldig skummelt egentlig.

Aksjonistene svarte på ordførerens uttalelse:

Selvfølgelig er det farlig for oss også, vi har jo aldri sagt at det ikke er det. Men det er stor forskjell på en fisker i en småbåt som hiver ut garn, og et svært oppdrettsanlegg på flere tusen tonn med en hel masse fisk som står som sild i tønne...Disse miljøgiftene som lekker fra granatene vil kunne påvirke laksen som ikke vil kunne flytte seg bort fra et eventuelt skadelig miljø.

Kommunestyrerepresentanten fra AP mente at saken rundt ammunisjonen viste slett arbeid i innhenting av kunnskap:

Det er jo nok et eksempel på at den kunnskapen som ligger til grunn for beslutningene er for dårlige...Hvis de hadde visst dette, hadde de kanskje ikke lagt det ut. Men det hjelper ingen ting med den kunnskapen som kommer fram etter hvert i prosessen...Det har ikke noe å si at det er et ammunisjonslager som ligger der man skal forankre disse store installasjonene som kan gå i lufta, eller hvor det kan sive ut gift i hele Ullsfjorden. Det har ikke noe å si, fordi en gjeng i Karlsøy har fattet et vedtak.

Det ble arrangert et nytt folkemøte 20.01.2016, denne gangen på rådhuset. Marine Harvest var til stede for å presentere seg og sine planer. Også her ble debatten opphetet. Den tidligere ordføreren var tilstede:

Vi hadde et folkemøte med Marine Harvest, og jeg ble både overrasket og nesten forbannet over hvilke påstander folk som ikke hadde vært med på dette kunne komme med. Så det er jo ikke tvil om at ryktebørsen og praten har hausset det hele opp. Det er jo ingen som sjekker fakta, hadde man gjort det hadde man jo ikke hatt noe å snakke om.

Ordføreren og enhetslederen for drift og utvikling deltok også på møtet:

Det var et veldig spesielt folkemøte, det ble jo tatt til orde fra salen om sivil ulydighet og sabotasje mot anleggene.

Det var nesten som en trussel. De sa: ”håper dere har nok folk der ute når vi begynner å aksjonere?”. Det var da debatten ble stoppet.

Samtidig oppnådde man en viss forsoning. En av aksjonistene mente i etterkant av møtet at Marine Harvest framstod som det minste av to onder:

Marine Harvest var mer profesjonell. Jeg måtte si det til dem at hvis valget stod mellom to onder, så er jeg ikke i tvil om at Marine Harvest var det beste. Det kan jo være at det var følelsen der og da, de var jo gode til å legge fram. Det ble en annen atmosfære enn ute på Vannøya der vi følte oss uvelkommen.

Slike folkemøter kan slik sies å være viktig både for kommunen og oppdrettsaktørene for å oppnå dialog og kontakt med kommunens innbyggere, og hvordan budskapet presenteres kan ha stor betydning, noe denne uttalelsen tyder på. Det viser også at denne formen for dialog er mest effektiv når man har en klart definert sak på programmet (Klausen mfl. 2013). Dette er avgjørende for deltakelsen og engasjementet rundt og i folkemøtet, noe man opplevde både på godt og vondt i dette møtet.

Kommunen tok stilling til de innkomne søknadene i formannskapsmøtet 27.01.2016. I og med at områdene var vedtatt og lagt ut, var kommunes oppgave nå og enten anbefale eller fraråde de enkelte etableringssøknadene. I saksforberedelsene til møtet ble også høringsinnspillene vurdert. Formannskapet vedtok følgende uttalelser: For lokaliteten AK-10 Lubben anbefalte kommunen at Nord-Senja Laks og Wilsgård AS fikk tildelingen. Dette begrunnet man med at kommunen foretrakk at lokaliteten ble tildelt selskap med grønne konsesjoner, noe som ville

medføre et ekstra vederlag til kommunen. Man vurderte at høringsuttalelsene som hadde kommet fra blant annet Naturvernforbundet, fiskerne på Vannøya og lokalbefolkningen på Nordeidet allerede hadde blitt behandlet ved den tidligere behandlingen av kystsoneplanen. Man viste her til at man hadde tatt ut noen foreslåtte lokaliteter, og redusert andre etter forhandlinger med involverte aktører. Høringsinnspillene ble derfor ikke tatt til følge (Saksframlegg. Sak 03/16). For AK-11 Korsneset anbefalte formannskapet at Nor Seafood ble tildelt lokaliteten, også dette på grunnlag av at selskapet hadde grønne konsesjoner. Også her ble de negative høringsuttalelsene vurdert som tidligere behandlet og avklart. Begge anbefalingene ble vedtatt mot tre stemmer. Representantene fra Karlsøy AP fikk protokolltilført at de avsto fra å anbefale noen av søknadene, da de ønsket å markere at de var uenig i prosessen og behandlingen av kystsoneplanen, og at verken lokalbefolkningen eller næringsaktører i kommunen var blitt hørt (Saksprotokoll. Sak 03/16).

Karlsøy kommunes rolle i prosessen rundt de nye lokalitetene i kommunen var med dette over. Det var nå Troms fylkeskommunes oppgave, etter at innspillene fra alle de ulike sektormyndighetene var vurdert, og bestemme om de omstridte områdene skulle åpnes for nye oppdrettslokaliteter

5.8 Saken avsluttes.

Utfallet av saken var nå flyttet ut av kommunens hender, og det var derfor knyttet stor spenning til de ulike sektormyndighetenes vurderinger i saken. Det var også spenning knyttet til om selskaper med grønne konsesjoner i tilfelle et positivt vedtak ville bli prioritert, et ønske kommunen hadde kommunisert tydelig både utad og gjennom vedtakene kommunestyret hadde fattet tidligere. Ordføreren og enhetslederen for drift og utvikling understreket at kommunen ikke hadde forsøkt å påvirke saksgangen, men at man hadde et tydelig ønske for utfallet:

Vi har sagt i vårt vedtak at vi ønsker å prioritere en søker framfor en annen, og da har det vært spesielt i forhold til det med grønne konsesjoner, fordi at dette vil gi en del inntekt til kommunen. Når det er sagt betyr ikke det nødvendigvis at de som ikke har grønne konsesjoner ikke driver like bra miljømessig.

Det betyr mest økonomisk. Det står spesifisert i vedtaket til kystzoneplanen at kommunestyret i Karlsøy har sagt at de med grønne konsesjoner skal prioriteres. Til det sier saksbehandleren at ”det har vi fått med oss”. Men de ser jo mest på behovet til oppdretterne, så det ikke sikkert det blir tatt hensyn til hva kommunestyret ønsker.

Samtidig som søknadene var til behandling hos sektormyndighetene fortsatte motstanden mot de planlagte lokalitetene. Troms fylkeskommune fikk tilsendt kritiske merknader fra aksjonsgruppen mot oppdrett i Karlsøy og Fiskarlaget Nord. Motstanderne tok også i bruk mer uformelle kanaler for å påvirke, og det ble blant annet arrangert et fakkeltog mot oppdrett i Tromsø 10.03.2016. Flygebladet som ble delt ut i forbindelse med dette viste en oppdrettslaks fanget i et garn like over en udetonert granat, og flygebladet henvende seg til leseren med spørsmål om man var interessert i spenning i hverdagen. Hvis ja, kunne man prøve genmanipulert oppdrettslaks fra Karlsøysundet- en eksplosiv opplevelse, ifølge aksjonsgruppen. Om det var uenighet i hvorvidt ammunisjonsdeponiet utgjorde en trussel eller ikke, var det liten tvil om at dette i det minste kunne brukes som et eksplosivt retorisk virkemiddel.

Debatten pågikk videre utover våren og sommeren gjennom media, og det ble igjen antydning at sivil ulydighet ville bli nødvendig. Kommunestyrerepresentant Eskild Johansen uttalte i Fiskeribladet Fiskaren 02.05.2016 at ”Vi skal gjennom flere statlige instanser for å forsøke å stoppe dette, deretter er rettsvesenet en mulighet. Til slutt står vi igjen med sivil ulydighet som et alternativ.” (Sandvik og Hagen 2016). Daglig leder i Wilsgård AS var svært kritisk til denne typen argumentasjon:

Det er noen ting det ikke er mulig å diskutere seg bort i fra...Sivil ulydighet er ulovlig. Etablering innenfor et areal som er avsatt og gjennom grundige søknader vurdert opp og ned av alle sektormyndigheter, er lovlig. Så du kan jo sette det opp slik, hvem som agerer lovlig og hvem som agerer ulovlig.

I september mottok fylkeskommunen de siste innspillene fra sektormyndighetene. Etter vurdering hadde da Kystverket, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet konkludert med at man ikke hadde noen avgjørende innvendinger mot de planlagte lokalitetene. Både Fylkesmannens miljøvernavdeling og Mattilsynet hadde blant annet sett nærmere på det mye omtalte ammunisjonsdeponiet, og konkludert med at det sannsynlig vis var en minimal risiko for at oppdrettslaksen ville bli påvirket av giftstoffer. At

man ikke visste den nøyaktige lokaliseringen av dumpingene og de eksakte tallene på hvor mye ammunisjon som eventuelt var dumpet, gjorde at man ikke kunne vurdere eksplosjonsfaren. Aksjonistenes argumentasjon ble dermed avvist på dette punktet.

Fiskeridirektoratet understreket at man i forbindelse med behandlingen av kystsoneplanen for Tromsøregionen hadde behandlet innspill fra fiskere og fagmyndigheter, og at man mente at søknadene til nye lokaliteter ikke kom i konflikt med viktige fiskeriinteresser.

Samtidig som de siste merknadene fra sektormyndighetene kom inn, ble det avduket en protestskulptur på Reinøya. Kunstneren, Therese A. Johansen, uttalte til NRK Troms at ”Hun er et symbol på den avmakt folk her ute kjenner. Vi blir ikke hørt, folk utafra har kommet og beslaglagt noe som har tilhørt bygdefolket og fiskerne.” (NRK Troms 17.09.2016). Denne markeringen var også rettet mot sektormyndighetenes rolle i saken, som flere av aksjonistene var svært kritiske til. Kommunestyrerepresentanten fra AP omtalte sektormyndighetens behandling slik:

Det har jo vært en katastrofe...Vi hadde et møte med Mattilsynet. ”Er det lov å produsere mat over et ammunisjonslager? Forringelsen av det kan jo sive ut i sedimentene og ødelegge matproduksjonen i hele Ullsfjorden. Er det lov?”. Tydeligvis...Hvorfor er det slik? Hva er det som foregår her? Jeg blir sjokkert.

Aksjonistene mente at kunnskapsgrunnlaget sektormyndighetene baserte seg på var utilstrekkelig:

De går jo ut ifra gammel data, de dobbeltsjekker jo ikke områdene. Så hvor mange fjorder er det egentlig som har fått oppdrett på bakgrunn av data som ikke er oppdatert...Jeg får inntrykk av at det er gjort billigst, enklest og raskest mulig for å få kjørt gjennom for oppdrett.

Den tidligere ordføreren, som hadde jobbet i Fiskeridirektoratet, mente motstanderne bommet med kritikken:

Man er så stua at man ikke gir seg uansett. Det å påstå at fiskeridirektoratet ikke har materiale nok til å uttale seg, det er ikke riktig.

Saken skulle avgjøres av fylkesrådet 06.12.2016. I den forbindelse hadde det kommet inn et innbyggerforslag fra aksjonsgruppen ”Stopp oppdrett i Ullsfjorden”, noe som medførte at saken ble tatt videre til fylkestinget for endelig behandling. Over 60 lokale fiskere fra Karlsøy

og Lyngen gikk imot forslaget, og påberopte seg folkeretten for å få vedtaket stoppet. Innstillingen fra fylkesrådet var imidlertid at man tildelte lokaliteten AK-10 Lubben til Nord-Senja Laks og Wilsgård AS (Saksframlegg. Sak 275/16). Lokaliteten AK-11 Korsneset burde tildeles Nor Seafood (Saksframlegg. Sak 276/16) . Den endelige avgjørelsen falt på fylkestinget 13.12.2016, hvor man også vurderte kravene som kom gjennom innbyggerinitiativet. Innbyggerinitiativet fikk ikke medhold, og fylkesrådets innstilling ble vedtatt med 29 mot 5 stemmer.

Etter en lang og utmattende prosess virket nå saken endelig avgjort. Det ble oppdrettsvirksomhet på lokalitetene AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset³⁶.

³⁶ SV, Rødt og Miljøpartiet mener det er begått grove saksbehandlingsfeil, og saken ble derfor sendt videre til Kommunaldepartementet for lovlighetskontroll i mars 2017.

5.9 Oppsummering.

Dette kapitlet har belyst noen sentrale hendelser i prosessen som førte til at lokalitetene AK-10 Korsneset og AK-11 Lubben ble åpnet for oppdrettsvirksomhet. Disse to lokalitetene har, som empirien viser, vært en del av et større bilde der også andre områder har vært omstridte. Det hele startet med et ønske om en mer samkjørt og helhetlig planlegging av sjøarealene i Troms. Det ble derfor lagt opp til interkommunale prosesser der kommunene fikk et stort ansvar. Kommunal medvirkning ble tidlig påpekt som avgjørende for planenes legitimitet, og evnen til å følge opp de vedtak man skulle fatte. Dette skulle ikke være en over-kommunal plan trådt nedover hodet på kommunene. Nærhet og eierskap framstod som sentrale begreper tidlig i planprosessen. Man antok også at man ved å gi kommunene en ledende rolle ville legge til rette for en bredere innbyggerdeltakelse i prosessen. Det er liten tvil om at innbyggeren i Karlsøy ble aktivisert i prosessen. Særlig motstanden mot planene kom tydelig fram, noe som bidro til å gjøre vedtakene mer utfordrende for lokalpolitikere.

På den ene siden hadde flere av de sentrale politikere et klart mål om å skaffe ny næringsvirksomhet til kommunen, et ønske drevet fram av en tidvis presset kommuneøkonomi. Flere av respondentene som uttalte seg positive til nye oppdrettslokaliteter begrunnet sitt synspunkt med nettopp økonomi. Oppdrettsnæringen ble av disse ansett som en framtidsrettet næringsaktør som ville gi lokale arbeidsplasser. Kommunens interesse for selskaper med grønne konsesjoner, som ville medføre ekstra inntekter for kommunen, har kommet tydelig fram både gjennom vedtak og uttalelser fra respondenter i denne oppgaven.

På den andre siden ble det tidlig klart at det var en del kontrovers rundt disse nye forslagene. At dette var et hett tema ble åpenbart allerede i prosessene kommunen kjørte i forbindelse med egen arealplan, noe vedtakene rundt lokaliteten ved Mjønes viste. Denne usikkerheten ble med videre inn i planprosessen rundt det interkommunale prosjektet. Usikkerheten vises ved at man først vedtok å innstille arbeidet med nye lokaliteter i kommunen, før man gradvis åpnet for nye oppdrettslokaliteter. Bakgrunnen for den gradvise åpningen var troen på nye arbeidsplasser. Motstanderne mente på sin side at dette ikke var tilfellet, og at man ofret eksisterende arbeidsplasser innenfor fiskeriene på et svært usikkert grunnlag. Det ble i den forbindelsen også spekulert i om enkelte næringsaktører hadde kommet med løfter til

lokalpolitikerne for at disse skulle vedta å legge ut nye lokaliteter. Dette er påstander det er vanskelig å vurdere sannhetsgestalten i.

Videre ble debatten raskt preget av uenighet mellom de positivt og de negativt innstilte omkring kunnskapsgrunnlaget vedtakene ble fattet på. Dette viser noe av utfordringene ved å planlegge i sjø, som er et svært dynamisk og sammensatt forvaltningsobjekt. At både motstanderne og oppdrettsnæringen uttalte seg kritisk til konsekvensutredningen understreker dette poenget. Eksempelet med uenigheten rundt ammunisjonsdeponiet viste tydelig hvor viktig definisjonsmakten over hva som var riktig og relevant kunnskap i saken ble. Når kommunestyret fattet sitt avgjørende vedtak om å godkjenne den interkommunale planen var dette med et relativt klart flertall. Dette kan ses på som positivt i den forstand at man da hadde oppnådd en bred konsensus om problem og løsning i kommunestyret. Samtidig økte protestene blant deler av lokalbefolkningen, noe som kanskje viser at planen ikke fungerte helt etter sin hensikt. Noe av poenget med planen var nettopp å dempe konflikten om bruken av sjøarealene. I så måte er det kanskje særlig bekymringsfullt at respondenten fra Fiskarlaget uttrykte en så sterk misnøye med prosessen.

Det kan være på sin plass å avslutte kapitlet med noen uttalelser fra noen av respondentene som har deltatt. Det er tross alt disse som har deltatt i prosessen dette kapitlet har belyst, og det kan derfor være betimelig å la nettopp deltakerne selv få avslutte med noen utsagn som illustrerer avstanden mellom partene. Vi lar aksjonistene bosatt på Nordeidet og den tidligere ordføreren oppsummere prosessen:

Kort oppsummert. Det har vært en kamp. Det har ikke vært plass til motstand i denne saken. Det har ikke vært plass for innsigelser, vi har blitt dysset ned...Det er så provoserende at folk i kommunen som ikke en gang har vært her ute skal peke på kartet å si ”her skal vi ha akvakultur, og dere har ingen ting dere skulle ha sagt”.

Kommunen er ikke redd for å diskutere, og det er ingen som har gått bak ryggen på dem. De har blitt hørt, men de har ikke fått medhold i sine synspunkter. Så enkelt er det.

Kapittel 6- Analyse.

6.1 Innledning.

Jeg vil her påminne leseren om oppgavens problemstilling:

Hva handler konflikten rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune om, hvilke prosesser har saken satt i gang, og i hvilken grad er lokaldemokratiske verdier ivaretatt i prosessen(e)?

Jeg har i oppgaven presentert og beskrevet beslutningsprosessen som førte til åpningen av nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune. Spørsmålet om hva konflikten omhandler belyses på denne måten gjennom empirien. Jeg har fulgt prosessen fra spørsmålet kom på dagsorden i Karlsøy kommune, fram til utfallet i saken. De tre beslutningsteoretiske modellene som ble presentert i oppgavens teorikapittel bidrar til å belyse hvorfor utfallet i saken nettopp ble slik det ble. I teorikapitlet omtales det hvordan modeller tar utgangspunkt i et fenomens viktigste egenskaper. Samtidig understrekes det at ulike modeller kan være relevante i ulike faser, da de gjerne omhandler forskjellige aspekter ved en beslutningsprosess. Formålet med den første delen av drøftingen blir dermed å få fram hvilken av de tre modellene som på mest tilfredsstillende måte fanger opp hovedtrekkene i denne aktuelle prosessen, og dermed også bidrar til å avdekke de forholdene og faktorene som ble avgjørende for utfallet.

Den andre delen av dette drøftingskapitlet vil omhandle i hvilken grad lokaldemokratiske verdier er blitt ivaretatt i prosessen. Begrepet lokaldemokratiske verdier består av tre grunnleggende momenter som til sammen danner kommuneinstitusjonens grunnpilarer- *autonomi/frihetsverdien, deltakelsesverdien og effektivitetsverdien.*

6.2 Beslutningsprosessen i lys av tre teoretiske modeller.

Det ble i oppgavens teorikapittel presentert tre ulike beslutningsteoretiske modeller- *beslutningsprosesser som regel anvending, beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger, og beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.* Disse vil danne grunnlaget for denne delen av drøftingen.

Drøfting i lys av beslutningsprosesser som regel anvending.

Ut ifra denne modellen kunne man forvente at flere ulike aktører deltok i prosessen, og at deltakelsen ville være klart definert av et regelverk. Regelverket ville spesifisere de involverte ulike roller. Lovverk og lovtolkning står sentralt i prosessen, og hvorvidt utfallet av prosessen aksepteres vil avhenge av hvorvidt de involverte aktørene anser den som i tråd med formelle regler og foreskrevne prosedyrer.

Utgangspunktet for denne saken var et initiativ fra fylkeskommunen der man ønsket å samle kommunene til et samarbeid om forvaltning av sjøarealene i fylket. I forbindelse med dette ble det gjort en tydelig rolleavklaring helt fra begynnelsen av. Kommunene fikk tidlig komme med innspill til hvordan man mente prosessen burde kjøres, og man gikk inn med prosjektmidler for at kommunene skulle kunne ta en sentral posisjon i arbeidet. Kommunens rolle er juridisk forankret i Plan- og bygningsloven, og etterfølgelsen av de prosedyrer som står beskrevet her ble et sentralt element for å legitimere prosessen. Man så altså en tydelig formell rolleavklaring, noe som framheves som et viktig trekk i denne modellen. Videre kan man si at måten prosjektet ble organisert på tydeliggjorde denne klare rollefordelingen ved at deltakerkommunene selv fikk ansvar for å fatte samtlige vedtak, noe som skilte prosjektet Kystplan Tromsøregionen fra prosjektene man gjennomførte i Midt- og Sør-Troms, der deler av ansvaret var delegert til en plangruppe.

Også behandlingen av lokalitetsspørsmålet etter at kommunen hadde vedtatt den interkommunale planen kan sies å bære preg av de trekkene som framheves i denne modellen. Sektormyndighetenes rolle i saken styres av ulike lovverk, hvor man blant annet kan nevne akvakulturloven, matloven, forurensingsloven og naturmangfoldloven. Det er altså lovverket som danner grunnlaget for sektormyndighetenes vurderinger av de aktuelle lokalitetene, noe

de også tydelig uttrykker i saksdokumentene. Flere av aktørene begrunnet sine handlinger ut ifra en juridisk rasjonalitet. Avvisningen av underskriftskampanjen på grunnlag av at tidsfristen som stod spesifisert i regelverket ikke var overholdt er et av eksemplene på en situasjon der en av aktørene i saken benyttet regelverket aktivt som legitimasjonsgrunnlag for en handling. De som stilte seg positive til vedtakene om åpning av nye lokaliteter i kommunen, henviste gjerne til at man hadde fulgt de riktige prosedyrene både med tanke på medvirkning og vurdering av lokalitetene. Når motstanderne avviste dette stilte man seg samtidig kritisk til selve prosedyren for avgjørelsen, og man kan se en lav opplevd prosedyrelegitimitet. En av respondentene antydte da også sterkt at saksbehandlingen var blitt påvirket av næringsaktører. Johan P. Olsen understreker viktigheten av at aktørene motstår nettopp et slikt press i saksbehandlingen (1978). Hvis det finnes mistanke om en uryddig regelanvendning/prosess, vil man også få utfordringer knyttet til gjennomføringen av vedtaket, noe som viste seg å bli tilfellet i denne saken. De positivt innstilte mente på sin side at gjennomføringen var tilfredsstillende, og at man ikke hadde blitt utilbørlig påvirket av enkeltinteresser. Motstanderne måtte dermed, uavhengig om man var enig eller ikke i vedtakene, akseptere utfallet. Samtidig kan man bemerke at flere av respondentene selv sier at nettopp økonomiske interesser var avgjørende for viljen til å åpne nye områder, noe blant annet fokuset på grønne konsesjoner er et godt eksempel på. Det er derfor kanskje ikke urimelig å tenke at det har forekommet et visst press på beslutningstakerne, selv om dette kanskje ikke har vært direkte uttalt.

Man kan dermed konkludere med at denne modellen avdekker viktige elementer særlig ved den innledende fasen i saken. I og med at fylkeskommunen så tydelig tok initiativ til prosessen, så man en klar rollefordeling fra starten av. Det ble her definert hva som var utfordringen man måtte løse, noe som vises i oppsummeringen av innspillene man fikk inn på konferansen der kommunene deltok. Fylkesrådsnotatet der formålet med satsingen til fylkeskommunen ble forklart understreker også dette. Samtidig vil denne modellen være mindre relevant i forklaringen av de påfølgende hendelsene i prosessen, særlig for fasen der innholdet i planen skulle bestemmes. I avslutningsfasen, når beslutningen ble tatt, kan man se hendelser som delvis forklares av denne modellen i og med at aktører ønsket å rasjonalisere prosessen gjennom konsekvensutredninger og brukte en juridisk-rasjonell legitimering av utfallet. Samtidig så man tydelig at flere aktører ikke aksepterte denne rasjonaliseringen, der særlig konsekvensutredningen ble omdiskutert.

Drøfting i lys av beslutningsprosesser som interessehevding og forhandlinger.

De empiriske implikasjonene som fulgte av denne modellen var at man kunne se mange ulike aktører i prosessen, som representerte ulike interesser. Deltakelsen ville kunne tenkes å bli intensivert under veis i prosessen, i takt med at ulike aktører så sine interesser som utfordret. Man kan med dette si at det i dette perspektivet ligger en forventning om at det vil oppstå en konflikt mellom de ulike aktørene som vil kreve en løsning, og at forhandlinger kan være måten å oppnå denne løsningen på. Utfallet av disse forhandlingene vil i stor grad bli avgjort av aktørenes ressurser, og hvilken type forhandlinger som oppstår. Hvordan forhandlingene oppfattes av de involverte partene vil ha betydning for hvorvidt utfallet blir ansett som legitimt eller ikke.

Utfallet i denne saken ble i stor grad et resultat av de politiske prosessene som foregikk i kommunen fra man gikk inn i det interkommunale plansamarbeidet, til man vedtok den endelige planen. Utfordringen man ønsket å løse var som nevnt tydelig definert. Hvordan kunne man legge til rette for en langsiktig og bærekraftig forvaltning av arealer i en tid med økende konkurranse om disse? Hvordan kunne man best balansere mellom eksisterende fiskeriaktivitet og vekst innenfor havbruksnæringen? Det som derimot framstod som mindre klart var hvordan disse spørsmålene kunne løses. Man så allerede tidlig en aktivisering av ulike aktører, hvor særlig fiskerne og deres organisasjoner uttrykte bekymring. Det ble tidlig klart at fiskeriinteressene og havbruksnæringen var de to aktørene som markerte seg tydeligst i saken, men man fikk i løpet av prosessen en aktivisering av en rekke andre interessenter som aksjonsgrupper, grunneiere og naturvernere.

Særlig fra motstandernes side kan en registrere et tydeligere og gradvis mer omfattende engasjement jo mer konkrete planene ble. En respondent som var svært involvert i planarbeidet mente at man tidligere ikke hadde hatt noe særlig konflikt mellom fiskeri og havbruk i kommunen, da man hadde drevet relativt atskilt fra hverandre. Med de forslagene som ble aktuelle i forbindelse med prosessen fikk man derimot overlappende interesser i flere områder, noe som gjorde at konfliktnivået økte raskt. Dette er hva man kunne forvente ut ifra denne modellen, som nettopp sier at aktørene aktiviseres når interessene deres blir utfordret. Når presset på egne interesser øker, økes også innsatsen til de berørte partene. Flere hendelser og utspill underbygger denne antakelsen. Kommunen forsøkte på sin side å håndtere denne interessekonflikten. Møtet mellom Lerøy Aurora og fiskerne i kommunen 17.12.2013 er et

eksempel på at kommunen forsøkte å innta en meglersrolle mellom de to partene, og den tidligere ordføreren mente også at dette møtet hadde bidratt til å gjøre vedtaket mindre kontroversielt. Samtidig viser kanskje også møtet at aktørens ressurser ble viktig for utfallet i saken. Flere respondenter viste til at Lerøy Aurora hadde politisk innflytelse i kommunen, både som en viktig næringsaktør og bidragsyter til den lokale frivilligheten. Motstanderne omtalte dette som ”politisk goodwill”. Administrerende direktør i selskapet hadde også uttalt seg i media, og på denne måten tydelig flagget sine interesser ovenfor lokalpolitikere. Vedtaket ble da også i favør av oppdrettsselskapets interesse. Dette betyr nødvendigvis ikke at selskapet direkte påvirket lokalpolitikere, men det kan være naturlig å anta at aktørens ressursgrunnlag påvirket hvordan de ulike innspillene ble vektlagt. Dette er i tråd med hva Harald Baldersheim presenterer i sitt kapittel i ”Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?” (2011), der en undersøkelse blant folkevalgte i norske kommuner gir nokså bred støtte til påstanden om at de som har gode personlige forbindelser i kommunen, lettere får ivaretatt sine interesser.

For beslutningsfasen mht. hvilke områder som skulle inkluderes i planen har modellen stor forklaringskraft. Særlig prosessen rundt AK-3 Kvitnes, AK-9 Grøtnesdalen, AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset illustrerer dette. I saksframlegget til kommunestyret i desember 2014 stod det at man burde inkludere lokaliteten AK-3 Kvitnes i tilfelle det kom innsigelser som gjorde at noen av de andre forslagene måtte fjernes. Møtet mellom kommunen, Sametinget og Fiskeridirektoratet er kanskje den hendelsen som tydeligst viser at man hadde en forhandlingssituasjon i utarbeidningen av innholdet i planen. Både enhetslederen for drift og utvikling og den tidligere ordføreren uttrykker tydelig at man tok ut AK-9 Grøtnesdalen mot at man fikk beholde AK-10 Lubben og AK-11 Korsneset. Den tidligere ordføreren sa da også at Sametinget ”forhandlet Lubben mot Grøtnesdalen.”

Forhandlingene som foregikk kan karakteriseres som null-sum-spill. Fiskeridirektoratet påpekte tidlig i prosessen at fiskerinæringen og havbruksnæringens bruk av områdene ekskluderte hverandre. For disse to aktørene ble dermed prosessen en vinn- eller tapssituasjon. Den daglige lederen for oppdrettsselskapet uttrykte da også en frustrasjon over mye stang ut i tidligere prosesser, og at det var avgjørende for hans selskap å få gjennomslag denne gangen. Det var tydelig at mye stod på spill. Den tidligere rådgiveren for Fiskarlaget uttrykte på sin side misnøye med egen tilgang i prosessen, men også med hvordan de ulike aktørene ble sett på. Den tidligere rådgiveren mente at man helt fra starten av var mer positivt

innstilt til den ene parten, og at det derfor ble vanskeligere for fiskerierorganisasjonene å få gjennomslag for sine interesser.

De empiriske implikasjonene som fremgår av modellen kan ses på som sammenfallende med uttalelser fra respondenter og enkelthendelser i prosessen. Definisjonen og stadfestingen av innholdet i saken kan tydelig ses som et resultat av interessehevding og forhandlinger, der særlig noen aktører utpeker seg som sentrale. Kommunen forsøkte på sin side tidvis å innta en meglerrolle, der målet var å sikre balanse mellom fiskeriinteressene og havbruksnæringen, de to mest sentrale aktørene i denne saken. Samtidig framstår det som tydelig at holdningen på rådhuset gradvis ble mer positiv til nye lokaliteter, noe som kommer fram gjennom de vedtakene som ble fattet. Her vil jeg særlig peke på vedtaket om stopp i arbeidet med nye lokaliteter i kommunen fram til det forelå en årlig arealavgift, og vedtaket som godkjente en rekke nye lokaliteter uten slike forutsetninger. Holdningen på kommunehuset omtales av en respondent som ”betenkt, men positiv”. Man kan se at holdningen i utgangspunktet var mer betenkt enn positiv, men at dette gradvis snudde underveis i prosessen. Årsaken til dette var forventinger om økt sysselsetting og økonomiske effekter knyttet til havbruksnæringen, noe oppdrettsselskapene var flinke til å kommunisere. Den tidlige rådgiveren i Fiskarlaget kommenterte at man så det som problematisk å komme med de samme økonomiske argumentene, da fiskerinæringens kompliserte natur var vanskelig å oversette til ren statistikk.

Her kommer man kanskje inn på et poeng som kan bidra til å forklare utfallet i saken. I en slik forhandlingssituasjon der de ulike aktørene forsøker å fremme sine interesser vil det være av avgjørende betydning hvordan man klarer å presentere disse. Her ser man viktigheten av de ressursene, både materielle og immaterielle, som aktørene besitter. I disse forhandlingene ble særlig kunnskap og fakta viktige, og hvordan disse ble presentert. At man fra havbruksnæringens side opererte med svært konkrete tall om sysselsettingseffekt ol., kombinert med attraktive økonomiske insentiver knyttet til nye lokaliteter bidro nok til å dreie utfallet i positiv retning sett fra oppdrettsnæringens ståsted. Dette vises også ved at man i kommunestyret godkjente lokaliteter som ble frarådet i konsekvensutredningen. De antatte positive effektene av å godkjenne lokaliteten AK-11 Korsneset ble ansett som større enn de negative konsekvensene som ble vist i konsekvensutredningen. At man her overprøvde de anbefalinger som framkom i konsekvensutredningen viste at oppdrettsnæringen som aktør hadde klart å få gjennomslag for sine interesser på en overbevisende måte.

Forhandlings- og interessehevdingsmodellen kan også bidra til å forklare motstanden mot utfallet i saken. Flere av oppdrettsmotstanderne mente at prosessen ikke var blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte, og at de var blitt overkjørt. Også den tidligere rådgiveren for Fiskarlaget var misfornøyd med prosessen. Denne modellen peker nettopp på betydningen av at prosessen oppfattes som legitim eller ikke av den ”tapende” part i forhandlingene, og det er nettopp det at enkelte av aktørene oppfatter prosessen som illegitim i forhold til de formelle prosedyrene som forklarer noe av motstanden mot beslutningsutfallet.

Drøfting i lys av beslutningsprosesser som et resultat av organisert anarki.

De viktigste empiriske implikasjonene som fulgte av denne modellen var at prosessen ville bære preg av usikkerhet, uklare mål-middel-sammenhenger, en rekke aktører som ”investerte” ulikt i prosessen, og at det fantes flere mulige alternative utfall.

Som nevnt tidligere var det innledningsvis tydelig hvilke aktører som skulle delta, og hvilke roller disse spilte. Dette var definert i lovverket, og ble videre befestet gjennom planprogrammet for det interkommunale samarbeidet. Også den aktuelle utfordringen/problemet man ønsket å løse var klart definert, og man hadde prosedyrer for hvordan problemet skulle løses. Denne modellen kan derfor sies å ha mindre relevans for den innledende delen av prosessen. I utformingsfasen av planen kom langt flere aktører på banen. I denne fasen har de fire strømmene som ble presentert i denne modellen mer relevans, ved at man her ser en rekke ulike beslutningsmuligheter, ulike forslag til løsninger, samt et stort antall aktører som i varierende grad involverer seg i prosessen. Lokalpolitikerne befant seg flere ganger underveis i prosessen i en situasjon der man stod ovenfor et konkret valg. De ulike vedtakene og prosessen rundt disse som ble presentert i empirien viser en del usikkerhet fra politikernes side i disse situasjonene. Dette kan forklares med at man var noe usikker på hva effekten av vedtakene ville bli, og da kanskje særlig med tanke på den økonomiske effekten, noe som reflekteres i de vedtakene man fattet i løpet av prosessen. Denne modellen viser at dette ikke er uvanlig i prosesser der man har store mengder informasjon man skal behandle, og hvor sammenhengen mellom mål og midler til tider kan være vanskelig å få øye på. At man først vedtok å åpne lokaliteten AK-9 Mjønes, før man senere innførte et dele- og byggeforbud i området, er et eksempel på en situasjon der det var usikkerhet blant beslutningstakerne om konsekvensene av vedtaket man fattet. At man i prosessen innførte en rekke tiltak, eksempelvis en tydelig rolleavklaring eller konsekvensutredningen som kunne

være veiledende for beslutningen, kan ifølge Johan P. Olsen være eksempler på at man forsøkte å regulere de fire strømmene som påvirket prosessen (1978).

Den siste strømmen knyttet til denne modellen kan også ha relevans med tanke utformingen av planen i denne saken. Hvilke aktører, og hvor mye disse investerte i saken, kan ha betydning for utfallet. At oppdrettsnæringen tidlig var med i prosessen, blant annet gjennom å levere forslag til lokaliteter, kan ha påvirket utfallet. Det er ikke helt unaturlig å anta at når en av nøkkelinteressentene var med i utformingen av innholdet i planen, så vil man også kunne få et resultat som gagnar disse. At oppdrettsnæringen gjerne ønsker å innta en aktiv rolle for å påvirke omgivelsenes krav og rammebetingelser, slik de fleste næringsaktører ønsker uavhengig av sektor, vises i uttalelsene fra den daglige lederen i oppdrettsselskapet. Samtidig var man også fra oppdrettsnæringen ikke fornøyd med det endelige planforslaget, noe som kan tyde på at man selv ikke mente å ha fått fullt gjennomslag for sine interesser selv om man hadde inntatt en aktiv rolle. At aksjonistene og motstanderne mot planen, som mobiliserte gjennom ulike former for deltakelse og dermed investerte mye tid og ressurser for å forsøke og påvirke utfallet, uten å få gjennomslag, kan være et eksempel på at måten deltakerne ble aktivisert og ikke minst tidspunktet for deltakelsen var viktig for utfallet. Det at motstanden gradvis ble intensivert i løpet prosessen kan skyldes at man fra denne siden ikke tidlig opplevde gjennomslag for sine synspunkter. At underskriftslisten ble avvist med den begrunnelse at den var innkommet etter tidsfristen kan underbygge antakelsen om at tidspunktet for aktiviseringen i prosessen var viktig for hvilke synspunkter som ble tatt hensyn til.

Også denne modellen kan altså bidra til å kaste lys over hvorfor utfallet ble som det ble. Det er særlig implikasjonene av prosessen som preget av en rekke ulike løsninger som aktørene må ta hensyn til, usikkerhet rundt konsekvensene av de vedtakene man fatter, og at aktørene i varierende grad vil investere i prosessen, som synes å være relevante ut ifra de funnene som ble presentert i empirikapitlet. Samtidig som det understrekes hvor mye ressurser aktørene investerte i prosessen var viktig, var også tidspunktet for aktiviseringen avgjørende. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor aksjonistene ikke fikk gjennomslag for sine synspunkter.

6.3 Prosessen i lys av lokaldemokratiske verdier.

Dette punktet i kapitlet gjelder den andre delen av oppgavens problemstilling der det stilles spørsmål om hvorvidt lokaldemokratiske verdier ble ivaretatt i prosessen. Hva som ligger i begrepet lokaldemokratiske verdier og sammenhengen mellom disse og beslutningsprosessen oppgaven har undersøkt, ble utdypet i oppgavens teorikapittel. De tre verdiene som ble presentert her var *autonomi/frihetsverdien*, *deltakelsesverdien* og *effektivitetsverdien*. Det er særlig deltakelsesverdien som synes å være mest relevant i denne saken, og det vil derfor være størst oppmerksomhet om denne i drøftingen.

Drøfting i lys av autonomi/frihetsverdien.

Karlsøy kommunes deltakelse i Kystplan Tromsøregionen-prosjektet kan ses i lys av autonomi/frihetsverdien. Selv om initiativet kom ”ovenfra”, utarbeidet kommunen selv premissene for arbeidet. Kystzoneplanlegging er frivillig for kommunene, men kommunen er gjennom Plan- og bygningsloven av 2008 tildelt en viktig rolle i slike prosesser. I og med at kommunen har ansvaret for å avsette arealer, er det selvsagt at kommunen spiller en sentral rolle i spørsmålet om nye lokaliteter eller ikke. Dette er et godt eksempel på den kommunale autonomien/friheten som eksisterer i Norge i dag, der kommunene til en viss grad selv får rett til å bestemme over saker som angår dem selv. Når jeg her sier til en viss grad, er det en erkjennelse av at det er staten som gir kommunene dette spillerommet. Dette understrekes av Kjellberg (1991). Karlsøy kommunes deltakelse i planprosessen kan derfor ses på som et godt eksempel på kommunal autonomi/frihet omsatt til praktisk politikk. Måten prosjektet ble organisert på, hvor kommunen selv skulle fatte samtlige vedtak i løpet av prosessen, understreker poenget med at kommunene selv ville ha hånden på rattet når det angikk utviklingen i kommunen. Signalene fra fylkeskommunen var da også at det var viktig at kommunene selv fikk eierskap til planen, og at kommunene fikk en stor grad av selvstendighet i gjennomføringen av prosjektet.

Samtidig vises det her også at den kommunale autonomien/friheten er begrenset, da rammene for kommunens deltakelse er definert på et overordnet myndighetsnivå. Det kan nevnes at også andre faktorer kan spille inn på kommunens deltakelse i slike prosesser. I mange tilfeller har man en begrenset plankapasitet, og man er derfor avhengig av å få tilført ekstra økonomiske ressurser eller/og sette ut deler av planleggingen på anbud til eksterne aktører.

Dette var tilfellet i denne prosessen, der konsekvensutredningen ble utført av Norconsult. Selv om samarbeidet med eksterne aktører karakteriseres som positivt fra kommunens side, kan man stille spørsmål om ikke dette samtidig svekker kommunens rolle og dermed også den autonomien/friheten man ønsker i slike saker. Dette kan være et eksempel på at økonomiske rammevilkår og eksternt press gjør det idealet som ligger i denne verdien utfordrende å omsette til praktisk politikk.

Drøfting i lys av deltakelsesverdien.

Den andre verdien som framheves er deltakelsesverdien, og denne vil ha særlig relevans. Kommunen ses her på som en arena for politisk aktivitet, og den kommunale planleggingsprosessen er et godt eksempel på en aktivitet der innbyggerdeltakelse er aktualisert. Dette understrekes blant annet i rapporten skrevet av Klausen mfl. (2013). Viktigheten av innbyggerdeltakelse poengteres også i Plan- og bygningsloven av 2008. Det er derfor interessant at deler av kritikken mot prosessen gikk på at man ikke fikk delta i prosessen i tilstrekkelig grad. Mange av motstanderne i saken følte seg overkjørt, noe uttalelsene fra aksjonistene understreker. Kommunen mente på sin side at mulighetene for deltakelse var ivaretatt, og at motstanderne kun ønsket en omkamp om utfallet i saken.

Man så helt fra begynnelsen av en bevissthet rundt deltakelse og medvirkning i prosessen, noe som blant annet framkom i planprogrammet som ble vedtatt mai 2014. I arbeidet med planprogrammet ble det arrangert et planverksted der sentrale aktører fra næringslivet og interesseorganisasjoner var invitert. Man arrangerte også et folkemøte på Hansens der planprogrammet stod på agendaen, men oppmøtet var her dessverre svært beskjedent. At innholdet på møtet ble oppfattet som lite konkret kan være en årsak til dette. En annen årsak kan være at møtet ble avholdt i februar, som er høysesong for fiskerne. Det er fortsatt bemerkelsesverdig at deltakelsen var så lav, da dette var en god mulighet for lokale aktører å komme med i planprosessen på et tidlig tidspunkt. Et av poengene med kravet om utarbeiding av planprogram er nettopp at medvirkningen kan sikres på et langt tidligere tidspunkt enn det som var tilfellet tidligere (Hanssen 2013). Her kunne man kanskje ha informert bedre om viktigheten av planprogrammet som en arena for tidlig medvirkning, slik at flere aktører oppfattet møtet som interessant. Samtidig hadde man gjennom kommunens nettside gjort det klart at det blant annet ble anledning til å kartfeste lokale viktige områder. At ingen

representanter fra fiskerinæringen deltok er derfor beklagelig, men kan altså forklares med at møtet ble avholdt i februar.

Det ble senere i prosessen arrangert folkemøter og informasjonsmøter. Disse ble arrangert i forbindelse med den formelle høringsfasen, som fant sted relativt langt ut i prosessen. Muligheten for en aktiv og kreativ deltakelse er minimal på dette tidspunktet. Når innbyggerne aktiviseres på et relativt sent tidspunkt, går man kanskje glipp av verdifull lokalkunnskap som ellers kunne vært kanalisert inn i prosessen. Opplysningene om eventuelle ammunisjonsdeponier, uavhengig om disse ville påvirket utfallet i saken eller ikke, er et tydelig eksempel på lokalkunnskap som kunne ha vært verdifull på et tidligere tidspunkt i planleggingen. At innbyggerne får en reaktiv og protesterende rolle gjør at det skapes et motsetningsforhold mellom planleggerne og innbyggerne, noe som er uheldig. Et av argumentene for at kommunene selv skulle styre prosessen var nettopp at man skulle få eierskap til planen. Dette bør gjelde både for kommunepolitikerne og administrasjonen som leder an i prosessen, og kommunens innbyggerne som også skal forholde seg til planen. Samtidig må man anerkjenne at kommunepolitikerne ble satt i en utfordrende situasjon i denne saken. Eksternt press, som kanskje ble forsterket av at man her inngikk i et større planprosjekt og derfor stod til ansvar ovenfor de andre deltakerkommunene, kombinert med et omfattende og komplisert saksområde gjorde politiske vedtak krevende. Utfordringene knyttet til lokaliteten AK-9 Mjønes er et eksempel på dette.

De utfordringene knyttet til medvirkning i prosessen man så innslag av i denne saken samsvarer med flere av konklusjonene i studien utført av Klausen mfl. i 2013. Selv om man hadde flere formelle medvirkningsmuligheter, både Karlsøy kommune og prosjektgruppen gjorde en innsats for å involvere interessentene, så man at relativt mange oppfattet prosessen som mangelfull på dette feltet. Klausen mfl. påpeker at tidspunkt for involvering er viktig (2013). Selv om enkelte aktører ble involvert på et tidlig tidspunkt, kunne noen av utfordringene man fikk senere i prosessen vært håndtert ved at man også involverte innbyggerne på et tidligere tidspunkt. Slik kunne innbyggerne ha fått en mer aktiv rolle i prosessen. Studien fra 2013 viser også positive effekter ved å ha en variert meny av medvirkningstiltak, og at folkemøte-modellen i mindre grad klarer å fange bredt. Mange finner slike arrangementer fremmedgjørende, og det er en fare for at man på slike møter får en polarisert debatt der kun de mest engasjerte tar ordet. Disse har gjerne et svært klart standpunkt, og man går kanskje glipp av nyansene. Dette var kanskje tilfellet i Karlsøy, der

folkemøtene ifølge noen av respondentene ble opphetet. Flere lokale planverksted, der også innbyggerne aktivt kunne delta, ville ha vært god måte å øke opplevelsen av deltakelse i prosessen. De mange utviklingslagene i kommunen kunne her spilt en rolle som kanal for innbyggerdeltakelse i en slik sammenheng. Her står man samtidig ovenfor en utfordring knyttet til å få innbyggerne til å engasjere seg tidlig i prosessen, når planen kanskje enda oppleves som noe abstrakt, noe det lave oppmøtet på møtet i februar illustrerer.

Samtidig er det viktig å påpeke at det først og fremst er de folkevalgte som har det endelige ansvaret, og at innbyggernes interesser ideelt sett kanaliseres gjennom den representative modellen. Det faktum at det endelige vedtaket i kommunen fikk en bred tilslutning i kommunestyret kan ut i fra dette bety at majoriteten av kommunens innbyggere ble hørt. At saken ble behandlet av to ulike kommunestyrer underbygger dette. Samtidig bør man erkjenne at man i alle slike prosesser som regel har et forbedringspotensial, og at en mer omfattende innbyggerdeltakelse tidlig i prosessen kunne ha redusert noen av de utfordringene man fikk senere.

Drøfting i lys av effektivitetsverdien.

Den siste grunnleggende verdien ved kommuneinstitusjonen er effektivitetsverdien, og det er relevant å se prosessen også i lys av denne. Her er det særlig nærhetsargumentet som er relevant, noe som også reflekteres i dette prosjektet. I følge denne argumentasjonen har kommunene et fortrinn med tanke på nærhet til de lokale utfordringene man ønsker å løse, noe måten dette prosjektet ble organisert gjenspeiler. I stedet for at fylkeskommunen utarbeidet en ”over-kommunal” plan, ble kommunene gitt en aktiv rolle i arbeidet med prosjektet. Dette kunne skape et godt forankret planprodukt, der lokal kunnskap kunne kanaliseres inn i arbeidet via de forskjellige kommunene. Dette fordret en bred innbyggerdeltakelse, slik at effektivitetsverdien ikke nødvendigvis stod i motsetning til deltakelsesverdien drøftet ovenfor. Francesco Kjellberg argumenterer for dette (1991). I gjennomføringen av prosjektet så man imidlertid visse tegn på det var utfordringer med å kombinere disse to verdiene. Tidsfrister og forventinger fra omgivelsene gjorde det klart at det her var viktig å oppnå de målsettinger man hadde på en effektiv måte. Uttalelsen fra Lerøy Aurora i Nordlys oktober 2013 kan tolkes som et forsøk på å legge press på lokalpolitikere. Det viste i det minste at næringsaktørene som var involvert ønsket en rask avklaring i saken.

At man fra fylkeskommunens side mente at det var uheldig at AK-9 Grøtnesdalen og AK-11 Korsneset hadde blitt inkludert såpass sent i prosessen, kan tolkes som en bekymring for at ønsket om å få en ferdigbehandlet plan i dette tilfellet hadde gått på bekostning av tilstrekkelig medvirkning.

Samtidig kan man si at sluttproduktet, en omfattende kystzoneplan, viser at kommunene kan levere løsninger på de målsettinger man setter seg. Formålet med satsingen var at kommunene i fylket skulle ha gode og oppdaterte kystzoneplaner, noe alle kommunene i Troms nå har. Respondentene som aktivt deltok i planleggingen peker på at samarbeidet mellom de ulike kommunene fungerte på en god måte, noe som var i tråd med formålet om å stimulere til samarbeid på tvers av kommunegrenser. Uavhengig om ens formening om innholdet i planen, har man nå fått en langt bedre langsiktighet og forutsigbarhet i planleggingen enn hva tilfellet var før prosjektet kom i gang.

Kapittel 7- Avslutning.

Jeg vil i dette kapitlet oppsummere de resultatene som framkom i analysen. Jeg vil avslutningsvis forsøke å løfte blikket noe, og se oppgavens tema og innhold i en større kontekst.

7.1 Oppsummering.

Jeg har i denne oppgaven valgt å forankre analysen i tre ulike teoretiske modeller, noe som bidrar til å gi en bred og helhetlig forklaring av de hendelsene som førte til at utfallet ble slik det ble.

Modellen der beslutningsprosesser ses på som regelanvendning kan gi innsikt i hvordan prosessen ble utformet i startfasen, og noe av motstanden underveis kan forklares med at enkelte oppfattet at det forekom avvik fra formelle prosedyrer. Flere motstandere brukte dette som et argument for at vedtaket måtte forkastes, noe både kommunen og fylkeskommunen avviste. At prosessen var godt dokumentert ble derfor viktig, slik at disse instansene kunne vise at prosedyren var fulgt på en tilfredsstillende måte. Skjønt denne modellen fanger kanskje ikke opp resten av prosessen på en like tilfredsstillende måte.

I den delen av prosessen der planen ble utarbeidet, som ble førende for utfallet, har modellen der beslutningsprosesser ses på som interessehevding og forhandlinger størst forklaringskraft. Denne modellen belyser ulike elementer av empirien, aktørenes interesser, og utfallet kan her forklares med at de ulike involverte aktørene forhandlet seg imellom om innholdet i planen som skulle vedtas. Man så en tydelig interessehevding fra enkelte av de involverte aktørene, og aktørenes ressurser ble viktig i denne sammenhengen. Fra planleggerens side framstod planforslaget og utfallet som et kompromiss, der alle parter ble nødt til å gi og ta litt. Det framkommer imidlertid i empirien at særlig motstanderne ikke så på utfallet som et kompromiss, men heller som et klart tap i saken. Dette kan igjen forklare noe av den motstanden man fikk mot utfallet. Samtidig kan utfallet også delvis forklares ut ifra modellen der beslutningsprosesser ses på som et resultat av organisert anarki. Det er særlig denne modellens vektlegging av beslutningsprosesser som tidvis uoversiktlige og vanskelige, og viktigheten av tidspunktet de ulike aktørene aktiviseres, som framstår som relevante. Selv om

jeg vil argumentere for at modellen der beslutningsprosesser ses på som interessehevding og forhandlinger best kan forklare utfallet i saken, viser denne tilnærmingen at hver av disse modellene kan være relevante da de vektlegger forskjellige aspekter ved beslutningsprosessen.

Det ble i oppgavens problemstilling stilt spørsmål om i hvilken grad lokaldemokratiske verdier var blitt ivaretatt i prosessen. Som vist tidligere kan begrepet *lokaldemokratiske verdier* deles inn i tre verdier. Iht. autonomi/frihetsverdien kunne prosessen tolkes som et godt eksempel på denne verdien omsatt til praktisk politikk. Samtidig må man ta det forbehold at denne friheten er gitt til kommunene av staten, noe som også kom til uttrykk i denne prosessen. Prosessen viste dessuten at økonomiske hensyn og plankompetanse på området satte den kommunale autonomien/friheten under press, og deler av planleggingen måtte gjennomføres av en ekstern aktør. Økonomiske hensyn viste seg også å være viktig med tanke på hvilke vedtak som ble fattet. Kommunens økonomiske handlingsrom ble derfor utslagsgivende, et handlingsrom som i stor grad bestemmes på overordnende myndighetsnivåer.

Med tanke på effektivitetsverdien oppnådde man de målsettingene man hadde satt seg på forhånd. Dette viste at kommunene, riktignok gjennom samarbeid, kunne bidra til å løse kompliserte utfordringer. Selv om tidsfrister ble forskjøvet noe i løpet av prosessen, satt man igjen med et omfattende planverktøy som vil kunne bli retningsgivende for utviklingen i fylket framover. Dette kan bidra til at man unngår at saker blir avgjort gjennom dispensasjoner, noe som vil kunne gi en mer sammenhengende og effektiv saksbehandling framover.

Man kan imidlertid sette spørsmålstegn ved innbyggerdeltakelsen i prosessen, og således også prosessens demokratiske kvalitet. Selv om man hadde flere formelle medvirkningsmuligheter, kan man stille spørsmål om hvordan disse i realiteten fungerte tilstrekkelig. Det kan virke som om det primært var de organiserte interessentene, som eksempelvis næringsaktørene, som ble involvert i prosessen. Dette førte til at deler av prosessen bar preg av å være forhandlinger mellom ulike aktører. Disse prosessene framstod som utilgjengelige for kommunens innbyggere, og flere av aksjonistene uttrykte da også en frustrasjon over det man opplevde som vedtak tatt over hodet på dem. Selv om flere av de positivt innstilte respondentene og kommunen selv mener at deltakelsen var tilstrekkelig, noe man kan forsvare med at det

formelt ble lagt opp til medvirkning, viser motstanden fra deler av lokalbefolkningen og andre lokale aktører at man på dette området kunne gjort en bedre jobb. Jeg vil her påpeke, i tråd med de konklusjonene Klausen mfl. (2013) presenterer, at det kunne vært lagt opp til mer varierte medvirkningsmuligheter. Dette kunne ha bidratt til å dempe den konflikten som utviklet seg. Planverksted er et eksempel på en slik arena som kunne ha vært utnyttet på en bedre måte. Det er ikke sikkert dette ville ha ført til et annet resultat, flere av vedtakene fikk tross alt stor oppslutning i kommunestyret, men det kunne ha gitt utfallet i saken et bredere legitimitetsgrunnlag. Den usikkerheten man hadde rundt de ulike vedtakene i saken, der områder ble tatt inn og ut av planen, bidro også i negativ retning. Denne utydeligheten kan ha bidratt til at enkelte interessenter oppfattet prosessen som uoversiktlig, noe som svekket deres påvirkningsmuligheter.

7.2 Veien videre.

Det ble i innledningen av oppgaven skrevet at det forgår en økende kamp om arealer langs norskekysten, og at potensialet for konflikt i høy grad er tilstede i Troms. Det er denne utfordringen man har forsøkt å løse gjennom Kystplan Troms-prosjektet som Kystplan Tromsøregionen og Karlsøy kommune er tilknyttet. Fylkeskommunen i Troms har vært en sterk pådriver for dette arbeidet, og erfaringene herfra vil kunne gi nyttige lærdommer til framtidige planprosjekter på fagfeltet i andre fylker rundt om i landet. Man har ønsket å gi planleggingen en sterk lokal forankring, og kommunene har selv fått sitte i førersetet i arbeidet. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan prosessen er blitt oppfattet i de berørte kommunene, både på rådhuset og blant innbyggerne. Denne oppgaven har fokusert på de hendelsene som til slutt endte med åpning av nye lokaliteter i Karlsøy kommune, men oppgaven kan også ses på som et innspill til en mer omfattende evaluering av prosessene som ble gjennomført i fylket. En slik evaluering kan gi muligheten til å gjøre konkrete undersøkelser av lokalpolitikere og administrasjonens oppfatning av prosessen i andre kommuner. Hvordan fungerte det interkommunale samarbeidet? Hvordan samhandlet man på tvers av myndighetsnivå? Hvordan vurderte man det lokaldemokratiske handlingsrommet? Dette er interessante spørsmål i en tid hvor forvaltningen av kystsonen i økende grad er et fokusområde, og der flere kommuner har ytret en misnøye med dagens nasjonale politikk. Skal man nå det uttalte målet om vekst innenfor oppdrettsnæringen er det helt avgjørende at

man får kommunene langs kysten med på laget, men også at kommunene involverer innbyggerne. En annen tilnærming kan derfor være å se nærmere på hvordan lokalbefolkningen har opplevd prosessen. Er man blitt tilstrekkelig involvert? Motstanden man har sett i Karlsøy og andre plasser ved kysten viser at disse spørsmålene er svært aktuelle, og kan være verdt å undersøke videre. En slik undersøkelse vil kunne lede oss inn på fundamentale spørsmål omkring næringsvirksomhet i allmenninger, hevdvunne rettigheter, og hvordan tradisjonell kunnskap brukes i forvaltnings spørsmål. Temaet vil stadig være aktuelt i en tid der teknologisk utvikling, politiske føringer, økonomi og miljø raskt kan endre premissene for denne kampen om plass på kysten.

Kilder.

Litteratur:

- Arbo, Peter og Bjørn Hersoug (2011): "Nye næringer i Nord- muligheter og utfordringer". I: Jentoft, Svein, Jens-Ivar Nergård og Kjell Arne Røvik (red.): *Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana Akademisk.
- Baldersheim, Harald (2011): "Folkevald i kommunen: representantrolla under press?". I: Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red.): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (red.) (2012): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Busch, Tor (2014): *Akademisk skriving. For bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2012): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*. Vol.17(1).
- Eriksen, Erik Oddvar (1995): "Statsvitenskapen og konstitusjonstenkningen- bidrag til en konstruktiv politisk teori". I: Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO Forlag.
- Fivelstad, Egil (2012): "Om Max Webers sosiologi. En innledning av Egil Fivelstad", I: Max Weber: *Makt og byråkrati. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frisvoll, Bjørn og Katrina Rønningen (2012): "Å ro uten årer. Om fylkeskommunenes nye rolle i kystsoneforvaltningen". I: Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen (red.): *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, Berge (1992): *Norsk historie 1905-1990*. Oslo: Det norske samlaget
- Hanssen, Gro Sandkjær (2013): "Medvirkning- med virkning?". *Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*. 2013: 3.
- Hellesnes, Jon (2000): "Hans Skjervheims pionérinnsats". I: Skjervheim, Hans: *Objektivismen- og studiet av mennesket*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hersoug, Bjørn (2014): "Lakseoppdrett blir industri 1992-2002". I: Hovland, Edgar, Dag Møller, Anders Haaland, Nils Kolle, Bjørn Hersoug og Gunnar Nævdal: *Over den leiken ville han rå. Norsk havbruksnærings historie*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Hersoug, Bjørn og Jahn Petter Johnsen (red.) (2012): *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovi, Jon og Raino Malnes (red.) (2001): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2014): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jentoft, Svein og Knut H. Mikalsen (2001): *Lastet til ripa. Fiskernes rettsstilling i ressursforvaltningen*. Trondheim: Tapir Forlag.
- Kjellberg, Francesco (1991): "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 1991: 7.
- Kleven, Terje (2011): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lynggaard, Kennet (2012): "Dokumentanalyse". I: Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Moses, Jonathon W. og Torbjørn L. Knutsen (2012): *Ways of Knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. New York: Palegrave Macmillan.
- Nyseth, Torill og Nils Aarsæther (2002): *Nærdemokrati. Teori og praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Osmundsen, Tonje C., Kristine Vedal Størkersen og Jørn Fenstad (2012): "I storm og stillehavbruksbedriften som næringsaktør og politisk aktivist i norsk kystzoneforvaltning". I: Hersoug, Bjørn og Jahn Petter Johnsen (red.): *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1972): "Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice". *Scandinavian Political Studies*. 1972: vol.7.
- Olsen, Johan P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv." I: Olsen, Johan P. (red.): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (1995): "Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser." I: Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Solås, Ann-Magnhild (2014): *En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystzoneplanlegging*. Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor- Februar 2014. Tromsø: Norges Fiskerihøgskole, Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi.

Solås, Ann-Magnhild og Jahn Petter Johnsen (2014): *Med lov og skjønn skal kysten forvaltes! Noen betraktninger omkring lover, regler og samfunnsfaglige utfordringer for havbruksnæringens lokalitetstilgang*. Tromsø: Norges fiskerihøgskole, Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi, Universitetet i Tromsø.

Thagaard, Tove (2013): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Weber, Max (2012): *Makt og byråkrati. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Øfsti, Audun (2015): *Identifikasjon av fysiske og sosiale fenomener*. Oslo: Novus Forlag.

Øfsti, Audun (2016): *Universitetet- Lost in Translation?*. Trondheim. Uten forlag.

Østerberg, Dag (2001): *Den sosiale realitet*. Oslo: Sosiologisk Årbok.

Rapporter:

”Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen- areal til begjær” (2011): Oslo: Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet.

”Fylkesmannens tilråding om kommunestruktur i Troms” (2016). Tromsø: Fylkesmannen i Troms.

Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2013): ”Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen”. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013.

Robertsen, Roy, Ingrid Kvalvik, Otto Andreassen, Bjørn Hersoug og Jahn P. Johnsen (2014): ”Interkommunale planleggingsprosesser- et bedre verktøy for lokalitetstilgang?”. Nofima, rapport 27/2014.

Media:

Aftenposten, nettutgave, 19.02.2016; ”Varsler oppgjør med ”mørke motkrefter””.
<http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Varsler-oppgjor-med-morke-motkrefter-10792b.html> (Lesedato: 03.11.16)

Dagens næringsliv, magasinet, 21.05.2016: ”Kampen om havet”.

Hersoug, Bjørn (2013): ”Kampen om kysten”. Kronikk publisert i *aftenposten* på nett;
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Kampen-om-kysten-108674b.html>
Publisert: 20.09.2013, Lesedato: 18.09.2016.

Nordlys, 07.10.2013: ”Lerøy kritisk til politikernes nye arealplan.”.

Nordlys, 02.03.2015: ”Vi blir omringet.”.

Nordlys, 19.11.2015: ”-Legger det bevisst lang unna oss.”.

NRK Troms, 17.12.2015: ”Kan ligge store mengder krigsammunisjon under planlagt oppdrettsanlegg”. <https://www.nrk.no/troms/kan-ligge-store-mengder-krigsammunisjon-under-planlagt-oppdrettsanlegg-1.12708234>. (Nettartikkel, publisert 17.12.2015. Lest: 03.03.2017.)

NRK Troms, 17.09.2016: ”Sørgende havfrue symbol for avmakt mot oppdrettsplaner”. <https://www.nrk.no/troms/sorgende-havfrue-symbol-for-avmakt-mot-oppdrettsplaner-1.13138830>. (Nettartikkel, publisert 17.09.2016. Lest: 24.03.2017.)

Sandvik, Kjersti og Jørn Mikael Hagen (2016): ”Ble lovet gull og grønne konsesjoner. Nå kan det ende i sivil ulydighet.”. *Fiskeribladet Fiskaren*, 15.04.2016. <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=46429> (Publisert: 15.04.2016. Lest: 02.05.2016.)

Troms fylkeskommune:

Fylkesrådsnotat. Fylkesråds sak nr.: 127/11.

<http://einnsyn.kystverket.no/einnsyn/registryentry/ShowDocument?registryEntryId=10412&documentId=20565>. (Publisert: 07.06.2011. Lesedato: 21.02.2017).

Fylkesrådsmøte, 06.12.2016. Saksframlegg. Sak 275/16: ”Nord-Senja Laks AS/Wilsgård fiskeoppdrett AS og Marine Harvest Norway AS. Søknader om akvakulturtillatelse for matfisk av laks og ørret på lokalitet Lubben i Karlsøy kommune.”.

Fylkesrådsmøte, 06.12.2016. saksframlegg. Sak 276/16: ”Nor Seafood AS og Marine Harvest Norway AS. Søknader om akvakulturtillatelse for matfisk av laks og ørret på lokalitet Korsneset/Odinbakken i Karlsøy kommune.”.

Karlsøy kommune:

Formannskapsmøte 09.05.2012. Saksprotokoll. Sak: 71/12.: ”Søknad om midler-interkommunal kystsoneplan”.

Kommunestyremøte 14.11.2012. Saksprotokoll. Sak 86/12: ”Prosjektdeltakelse- regional kystsoneplan”.

Karlsøy kommune, 26.06.2013: ”Kystsoneplan for tromsøregionen. Første arbeidsmøte i Karlsøy.”. <http://www.karlsøy.kommune.no/kystplan-tromsøregionen.5403017-6428.htmltromsø-regionen.5245701-6428.html>. (publisert: 26.06.2013. Lest: 28.02.2017)
Kommunestyremøtet 13.11.2013. Saksprotokoll. Sak 90/13: ”Forslag til politisk behandling. Kommuneplanens arealdel”.

Kommunestyremøte 19.02.2014. Saksprotokoll. Sak 6/14: ”Avklaring av formål-kommuneplanens arealdel”.

Karlsøy kommune, 21.02.2014: ”Kystplan Tromsøregionen. Folkemøte på Hansnes.”. <http://www.karlsøy.kommune.no/kystplan-tromsoereigionen.5424720.html>. (Publisert: 21.02.2014. Lest: 03.03.2017.)

Kommuneplanens arealdel 2013-2023. Planbeskrivelse. (2014): Utarbeidet av Plan og utvikling, Karlsøy kommune. Vedtatt 13.11.2013 (oppdatert 25.09.2014).

Kommunestyremøte 01.10.2014. Saksprotokoll. Sak 80/14: ”Kommuneplanens arealdel. Mindre endringer samt avklaring av havbruksformål”.

Kommunestyremøte 07.05.2014. Saksprotokoll. Sak 35/14: ”Interkommunal kystsoneplan. Stadfesting av planprogram”.

Formannskapsmøte 19.11.2014. Saksprotokoll. Sak 179/14: ”Kystplan Tromsøregionen. Første gangs behandling av høringsforslag”.

Kommunestyremøte 17.12.2014. Saksprotokoll. Sak 105/14: ”Kystplan Tromsøregionen. Første gangs behandling av høringsforslag. Avklaring av nye lokaliteter”.

Kommunestyremøte 16.01.15. Saksframlegg. Sak 14/879: ”Kystplan Tromsøregionen. Første gangs behandling av høringsforslag. Avklaring av nye lokaliteter”.

Kommunestyremøte 08.09.2015. Saksutredning. Sak 56/15: ”Kystplan Tromsøregionen. Vedtak av plan”.

Kommunestyremøte 20.11.2015. Saksframlegg. Sak 91/15: ”Kystplan Tromsøregionen. Mindretallsanke”.

Formannskapsmøte 27.01.2016. Saksframlegg. Sak 03/16: ”Søknad om akvakulturtillatelse. Lubben. Nord-Senja Laks AS”.

Formannskapsmøte 27.01.2016. Saksprotokoll. Sak 03/16: ”Søknad om akvakulturtillatelse. Lubben. Nord-Senja Laks AS”.

Figurer og kart:

Figur 1: Karlsøy kommune 2015.

<https://www.karlsøy.kommune.no/getfile.php/3374124.494.cyyuqvscet/Folketallsutvikling+Karls%C3%B8y+feb2016.pdf>. .

Figur 2: Mattilsynet 2013.

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/saksgangen_i_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5850 (Publisert: 18.01.2013, Lest: 29.03.2017).

Vedlegg 1:

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Studie av konflikten knyttet til eventuelle nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune”

Bakgrunn og formål

Dette er en forespørsel om deltakelse til min masteroppgave i studieprogrammet statsvitenskap ved UiT- Norges arktisk universitet. Temaet for oppgaven er offentlige beslutningsprosesser, og jeg skal gjennomføre en studie og analyse av beslutningsprosessen og konflikten knyttet opp mot opprettelsen av nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune.

Problemstillingen er følgende; ***Hva handler konflikten rundt nye oppdrettslokaliteter i Karlsøy kommune om, hvilke prosesser har saken satt i gang, og i hvilken grad har lokaldemokratiske hensyn blitt ivaretatt i prosessen(e)?***

For å besvare denne problemstillingen har jeg valgt å kontakte såkalte *nøkkelaktører* i saken. Dette er aktører som er direkte involvert i saken gjennom sitt engasjement i lokalpolitikken, berørte interesseorganisasjoner, næringsliv eller det sivile samfunnet.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer deltakelse i et åpent intervju som varer i ca. 1 time. Spørsmålene vil blant annet omhandle beslutningsprosessen, spørsmål om hva som er sentrale elementer i konflikten, de forskjellige aktørenes rolle i saken, hva kommunens rolle har vært i saken og i hvilken grad lokaldemokratiske hensyn har blitt vektlagt i saksbehandlingen.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun masterstudent og veileder som vil ha tilgang til personopplysninger. Personopplysninger/opptak slettes etter transkribering, som lagres på passordbeskyttet, privat pc gjennom prosjektperioden.

Prosjektet skal etter planen avsluttes ca. 15.05.2017. Alt av personopplysninger vil da slettes. Det er opp til hver enkelt deltaker å avgjøre hvorvidt deltakelsen skal anonymiseres, eller om deltakeren skal kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:
Masterstudent: Martin Buan Øfsti, tlf: +47 99595204
Veileder: Knut H. Mikalsen, tlf: +47 77644312

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg ønsker at min deltakelse anonymiseres i publikasjonen.

- JA, jeg ønsker at min deltakelse anonymiseres i publikasjonen
- NEI, jeg samtykker til at min deltakelse kan gjenkjennes i publikasjonen

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

