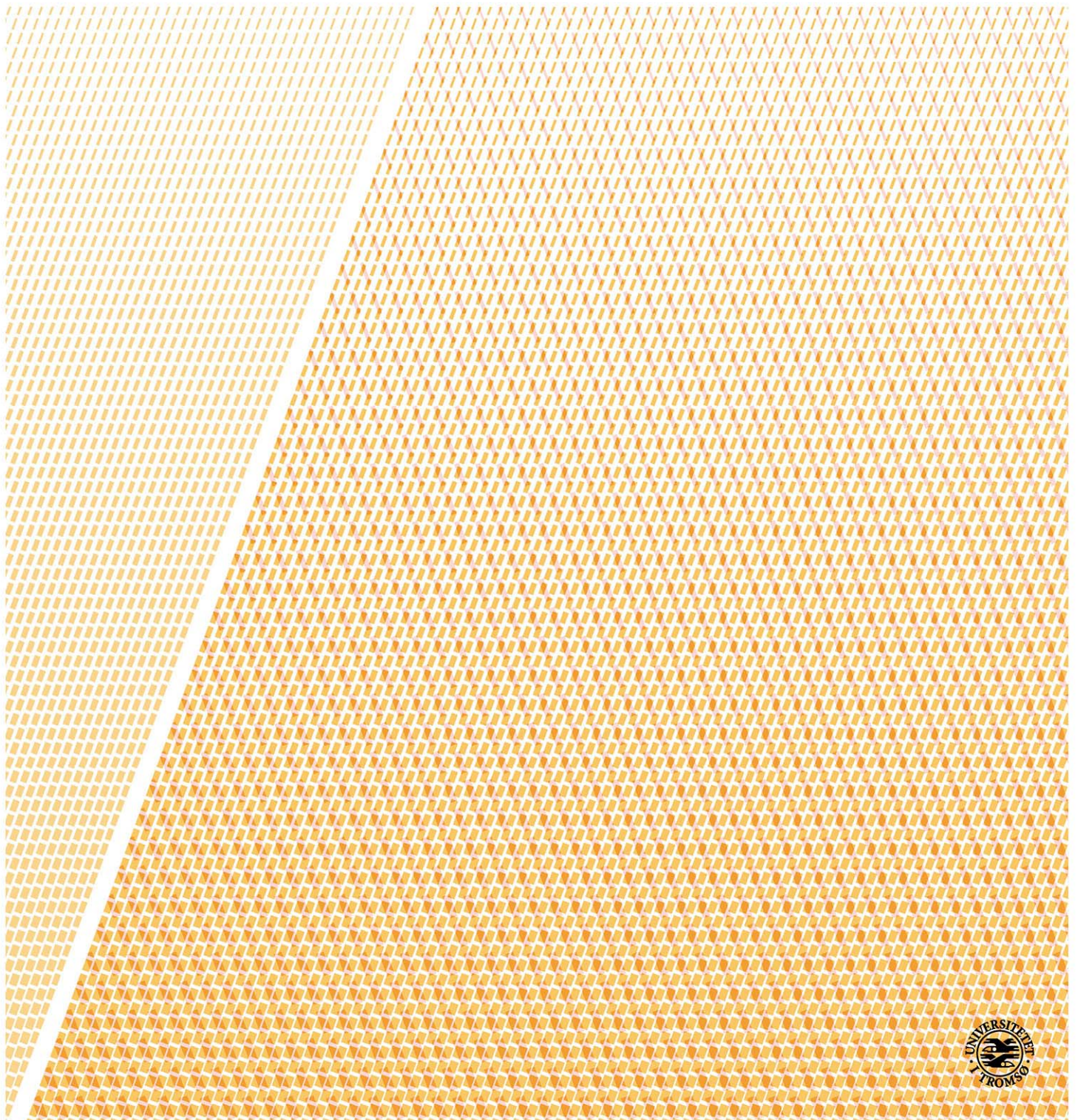


## **En regjerlig kyst?**

*Kunnskap og politikk i kystsonoplanlegging*

—  
**Ann-Magnhild Solås**

*Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – Februar 2014*





# Forord

---

Dette arbeidet er finansiert av Norges forskningsråd, gjennom prosjektet iKyst. Jeg er takknemlig overfor Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen, som inviterte meg inn i iKyst-prosjektet, og som dermed ga meg muligheten til å skrive denne avhandlingen.

Jeg har hatt tre veiledere, som alle fortjener å takkes. Nevnte Bjørn Hersoug har vært en tålmodig hovedveileder og veiviser. Han har lest og kommentert en lang rekke utkast med like stor entusiasme hver gang. Jahn Petter Johnsen har vært en engasjert og inspirerende biveileder med sans for multiple objekter. Petter Holm har i slutfasen fått meg til å løfte blikket opp fra detaljene og se etter de større linjene. Takk til dere alle tre.

I Alta har jeg blitt møtt med velvilje og interesse av mange ulike aktører. Takk til alle som villig har stilt opp, delt av sin tid og delt sine historier. De utenfor Alta, som har diskutert kartleggingspraksiser med meg, skal også ha takk. Arild Buanes ved Norut Tromsø fortjener å takkes for å ha inkludert meg i sin intervjurunde i Alta, og for uoppfordret å ha delt informasjon med meg.

Gode kolleger og et godt arbeidsmiljø er gull verdt. Ved Norges fiskerihøgskole er det mange som bidrar til å skape både et faglig inspirerende og sosialt inkluderende sted. Jeg er glad for å ha fått være en del av dette miljøet siden 2008. Jeg er spesielt takknemlig for å ha fått være en del av forskningsgruppen MARA ved samme institusjon. Det er et godt sted å være.

Jeg er også så heldig å ha både familie og svigerfamilie som stiller opp og gjør hverdagene enklere. Takk til dere alle. Og til slutt, en stor takk til deg, Frank, for all din raushet og tålmodighet. Og takk til dere, Tobias og Oscar, som har gjort disse årene så uendelig mye morsommere.

*Ann-Magnhild Solås, Tromsø 3. februar 2014*



# Sammendrag

---

Hvordan forvaltes kystsonen? Denne avhandlingen søker å gi svar på dette spørsmålet ved å følge en kommunal kystsonoplanprosess. Case-området er Alta kommune. Avhandlingen studerer hvilke praksiser de kommunale planmyndighetene har satt i gang for å utarbeide en arealplan for sjøområdet. Hvordan har kommunen organisert planprosessen? Hvordan foretar planmyndighetene avveininger mellom ulike interesser? Men aller først, hvordan blir kystsonen mulig å forvalte? Den må først skapes som forvaltningsobjekt. Hva forvaltningsobjekter er, og hvordan de kommer til, er dermed utgangspunkt for denne avhandlingen. Samtidig blir beretningen om hvordan kystsonen konstitueres som et forvaltningsobjekt, også en beretning om hvordan natur gjøres regjerlig. En regjerlig natur er her forstått som en natur som er håndterlig for forvaltningsmyndighetene, og som forvaltningsmyndighetene kan ta avgjørelser på bakgrunn av. Denne avhandlingen tar for seg én bestemt type natur, nemlig kystsonen, her definert som det kystnære sjøarealet. Dette sjøområdet er det altså kommunene som utarbeider arealplaner for. Samtidig er det en rekke sektormyndigheter som har forvaltningsansvar for aktiviteter som foregår i kommunenes sjøareal. Avhandlingen viser at denne ansvarsfordelingen kan gi opphav til forhandlinger om hva som er de ulike forvaltningsmyndighetenes handlingsrom. Studien flytter fokuset fra arealplanen som styringsverktøy, til de *praksisene* som er nødvendige for å produsere dette verktøyet. Sentralt her står beskrivelser av kartlegginger, både av naturressurser og av mulige arealbrukskonflikter. Etablering av arbeidsgrupper, og gjennomføring av folkemøter og offentlig ettersyn, er andre praksiser som bringer informasjon inn til planmyndighetene. Avhandlingen anvender et STS-perspektiv (Studies of science, technology and society), og undersøker forvaltningspraksiser, styringsteknikker og kunnskapstilgang i kommunal arealplanlegging. Ved hjelp av begrepene *koordinasjon*, *distribusjon*, og *inkludering* diskuterer avhandlingen hvordan de ulike praksisene former forvaltningsobjektet underveis i planprosessen. Avhandlingen argumenterer for at selve prosessen med å etablere prosedyrer for hvordan arealplanleggingen skal foregå, er vel så viktig som styringsverktøy, som det arealplanen er. Gjennom gode prosesser kan man etablere prosedyrer for forhandlinger og konfliktløsning. Dermed argumenterer avhandlingen også for at kystsonoplanlegging er noe langt mer enn en enkel arealfordelingsprosess. Både kystsonen som forvaltningsobjekt og prosedyrene for å håndtere dette objektet, vokser fram gjennom en omfattende forhandlingsprosess.



# Innhold

---

Forord	i
Sammendrag	ii
Akronymer	ix
Figurer	xi
Tabeller	xi
<b>Kapittel 1. Å gjøre natur regjerlig</b>	<b>1</b>
1.1 Regjerlig natur	4
1.2 Kan kysten temmes?	6
1.3 Areal som forvaltningsobjekt	9
1.4 Der to ulike forvaltningssystemer møtes	11
1.4.1 Ressursforvaltning: En romlig vending	12
1.4.2 Arealplanlegging i sjø: Fra to til tre dimensjoner	15
1.5 Problemstilling og forskningsspørsmål	18
1.6 Case: Kystsonenplanlegging i Alta kommune	20
1.7 Oppbygging av avhandlingen	22
<b>Kapittel 2. Å skape et forvaltningsobjekt</b>	<b>25</b>
2.1 Å produsere kunnskap om natur	28
2.1.1 Vitenskapskrigene: Realisme versus sosialkonstruktivisme	29
2.1.2 Kan dikotomiene overskrides?	32
2.1.3 Hvilken plass skal vitenskapen ha i samfunnet?	33
2.1.4 Naturobjekter og kunnskapen om dem konstitueres samtidig	34
2.2 Å sirkulere kunnskap om natur	39
2.2.1 Kartografi og kritisk kartografi	41
2.3 Fra kunnskap til forvaltningsobjekt	43
2.3.1 Planleggere vurderer kunnskapskrav	43
2.3.2 Ontologi-i-praksis	44
<b>Kapittel 3. Å studere skapelsen av et forvaltningsobjekt</b>	<b>51</b>
3.1 Metodologiske anbefalinger	52
3.1.1 Å studere praksiser	52
3.1.2 Å følge kontroverser	53
3.1.3 Beskrivelse som metode	54
3.2 Kvalitetskriterier for forskning	55
3.3 Forhandlinger med feltet	57
3.3.1 Når kartet ikke stemmer overens med terrenget	57
3.3.2 Å støte på kvist	60
3.4 Samproduksjon av data	61
3.4.1 Intervjuer	61
3.4.2 Skriftlig materiale	65
3.5 Å skrive sammen data	67
3.5.1 Jakten på iscenesettelser	67
3.6 Kategorier og kategoriens etikk	68
3.7 “Alt kommer sammen i Alta”	69
<b>Kapittel 4. Koordinasjon</b>	<b>73</b>
4.1 Hvor ligger egentlig kystsonen?	74
4.2 Avveining av interesser etter plan- og bygningsloven	76
4.2.1 Planleggingens formål: Fra gjenreisning til bærekraftig utvikling	77
4.2.3 Planlegging på ulike nivåer: Oppgaver og ansvar	78

4.2.4 Kommuneplanen	82
4.3 Demokrati i planprosesser: Krav til åpenhet og medvirkning	83
4.4 Plan- og bygningsloven som verktøy for koordinasjon	86
<b>Kapittel 5. Koordinasjonsarbeid i Alta kommune</b>	<b>89</b>
5.1 Stedet Alta kommune	90
5.2 Kystsonoplanlegging i Alta kommune	92
5.2.1 Lokale premisser for planprosessen	93
5.2.2 Organisering av planarbeidet	95
5.3 Kystsonegruppa	96
5.4 Arbeidet i kystsonegruppa	97
5.5 Arealbrukskategoriene i arealplanen: Inndeling av Altafjorden	98
5.5.1 Ferdsl, friluftsliv og naturformål	99
5.5.2 Fiskeri	100
Fiskerinæringen i Alta – en næring i tilbakegang?	101
Kartfesting av interesser og bruk	104
5.5.3 Akvakultur	114
Akvakulturnæringa – den nye naboen	115
Forhandlinger om arealer til akvakultur	119
5.6 Forslaget fra arbeidsgruppa	124
5.7 Kystsonegruppas rolle i planprosessen	125
5.8 Folkemøter, sær møter og offentlig ettersyn	127
5.9 Oppsummering	128
<b>Kapittel 6. Inklusjon</b>	<b>129</b>
6.1 Akvakultur eller ikke akvakultur?	131
6.1.1 Sak 1: Skillefjord	134
Skriftlige innspill	135
6.1.2 Sak 2: Tømmernes ved Kviby	137
Skriftlige innspill	139
6.1.3 Sak 3: Pollen	141
Skriftlige innspill	142
6.2 Administrasjonen bestemmer seg	145
6.3 En uventet innsigelse	146
6.3.2 “Panikk i leiren”	148
6.4 Administrasjonen ombestemmer seg	151
6.5 En ny samisk offentlighet	152
6.5.1 Rettsliggjøring av samiske interesser	152
6.5.2 Kystfiskeutvalget og samiske fjordrettigheter	153
6.5.3 Endringer i lovverk	154
6.5.4 En etnisk vending?	156
6.6 Oppdrettsanlegget som ikke kom	157
6.7 Ulike former for inklusjon	159
6.7.1 Kunnskapsdefinering og autorisasjon	159
6.7.2. Sammenbinding og eksklusjon	160
6.7.3 Interferens	161
<b>Kapittel 7. Distribusjon</b>	<b>165</b>
7.1 Distribuert laks, distribuert forvaltning	166
7.2 Sårbar villaks	168
7.2.1 Nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder	169
7.3 Villaks i Alta	170
7.3.1 “Perlen i Alta”: Om Altaelva og elvefiske	171



7.3.2 Sjølaksefiske: “En utdøende gubbenæring” eller tradisjonsbærer?	172
7.3.3 Villaksvern i Alta	174
7.4 Kommunen involverer seg...	175
7.4.1 ... og når fram	176
7.5 Vekst eller vern – eller begge deler? Saken om lakseslakteriet	178
7.6 Distribuert forvaltningsansvar: Areal og biomasse forvaltes ulikt	182
7.6.1 Kommunen involverer seg,...	184
7.6.2 ... får gehør hos fylkeskommunen...	186
7.6.3 ... og begge blir irttesatt: “Skygg banen, kommunen”	189
7.7 Forhandlinger om handlingsrom	191
7.7.1 Én virkelighet vinner	192
7.7.2 Hva nå? Reforhandlinger i kystsonen	193
7.8 Distribusjon i kystsoneforvaltningen	195
7.9 Hva kan vi lære av Alta?	197
<b>Kapittel 8. En regjerlig kyst?</b>	<b>201</b>
8.1 Kunnskap i kommunal planlegging	202
8.2 Styringsteknikker	204
8.3 Å gjøre noe regjerlig	207
<b>Referanser</b>	<b>213</b>



# Akronymer

---

ASS	Álttá sámiid searvi / Alta sameforening
DN	Direktoratet for naturforvaltning
FeFo	Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat
FN	De forente nasjoner
FKD	Fiskeri- og kystdepartementet
GIS	Geografisk informasjonssystem
ICES	Det internasjonale havforskningsrådet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
MD	Miljøverndepartementet
MSP	Marine spatial planning
MTB	Maksimalt tillatt biomasse
NASCO	The North Atlantic Salmon Conservation Organization
NINA	Norsk institutt for naturforskning
NRS	Norway Royal Salmon ASA
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OED	Olje- og energidepartementet
PBL	Plan- og bygningsloven



## Figurer

---

<b>Figur 1.1:</b>	“Sikkerhet først”. Inndeling av sjøområdet i soner basert på sikkerhetsvurderinger for turistfiske	8
<b>Figur 1.2:</b>	Reguleringshjulet	12
<b>Figur 1.3:</b>	Eksempel på GIS-verktøy	14
<b>Figur 1.4:</b>	Arealdelen av Altas kommuneplan	21
<b>Figur 5.1:</b>	Alta kommune i Finnmark fylke	90
<b>Figur 5.2:</b>	Alta kommune og Altafjorden	91
<b>Figur 5.3:</b>	Utsnitt av Alta kommunes arealplan	100
<b>Figur 5.4:</b>	Antall fiskere i Alta, årene 1983 – 2011	102
<b>Figur 5.5:</b>	Gyteområder i Altafjorden, kartlagt av kystsonegruppa i forbindelse med rullering av arealplanen i 1999 – 2002	105
<b>Figur 5.6:</b>	Fiskeområder i Altafjorden, kartlagt og vektet av kystsonegruppa i forbindelse med rullering av arealplanen i 1999-2002	106
<b>Figur 5.7:</b>	Utsnitt av interessekart produsert av Alta kommune i forbindelse med 2002-planen	107
<b>Figur 5.8:</b>	Fiskeområder i Altafjorden, kartlagt av Fiskeridirektoratet	110
<b>Figur 5.9:</b>	Gytefelt i Altafjorden, kartlagt av Fiskeridirektoratet	112
<b>Figur 5.10:</b>	Utsnitt av Alta kommunes arealplan.(Fiskeriområder)	114
<b>Figur 5.11:</b>	Akvakultur i Alta kommune	118
<b>Figur 5.12:</b>	Utsnitt av kart over oppdretternes arealbehov og ønsker om lokaliteter	123
<b>Figur 5.13:</b>	NRS Finnmarks ønsker om areal rundt Årøya og i Skillefjord	124
<b>Figur 6.1:</b>	Gytefelt i Leirbotn-området, kartlagt av henholdsvis Alta kommune og Fiskeridirektoratet	138
<b>Figur 6.2:</b>	Marine interesser i Rognsund.	142
<b>Figur 6.3:</b>	Geografisk virkeområde for Sametingets tilskudd til næringsutvikling i Alta kommune	149
<b>Figur 7.1:</b>	Bestandstilstand for laks i norske vassdrag i 2012	168
<b>Figur 7.2:</b>	Nasjonal laksefjord i Alta	174
<b>Figur 7.3:</b>	Plassering av Grieg Seafoods prosessanlegg i Alta	179
<b>Figur 7.4:</b>	Saksbehandling av akvakultursøknader	183

## Tabeller

---

<b>Tabell 2.1:</b>	Hvordan forvaltningsobjekter kan skapes	47
<b>Tabell 3.1:</b>	Oversikt over antall informanter, og fordeling av disse etter min kategorisering	64
<b>Tabell 4.1:</b>	Sektormyndigheter og sektorlover i kystsonen	80



## Kapittel 1

---

# Å gjøre natur regjerlig

Havet gir og havet tar, var et vanlig utsagn langs kysten før i tida.<sup>1</sup> “Havet, det har vært og er menneskenes venn og fiende. Det blir den rike matbua, men alt for ofte også den store kirkegården”, skriver Bang (1993). Havet var uregjerlig og ustyrlig – og farlig. Havet ga fisk, men tok liv – og begge disse to alternativene var utenfor menneskelig kontroll. Fulsås (2003:41) viser hvordan et slikt forhold til havet ble oppfattet som fatalisme av utenforstående: “Den nordlandske allmugen gjorde Gud, ‘det vil her sige Naturen’, til alt, seg sjølve og sin egen vilje til ingenting”.<sup>2</sup> Ifølge Fulsås kom denne fatalismen til uttrykk slik at “Gud” eller “Naturen” som begreper uttrykte det som lå utenfor menneskelig kontroll, utenfor det menneskelige handlingsrommet. Havet var altså et stykke uregjerlig natur som mennesket ikke kunne utøve noen innflytelse over.

Mye har endret seg siden den gang. Fisken, som før var vel så uregjerlig som havet, er “temmet”, eller gjort regjerlig: “På godt og vondt har fisket alltid hatt karakter av sjansespill og lotteri. Med moderne ressursforvaltning har naturens luner blitt underlagt kontroll. Sjansen til vinning og tap har blitt erstattet med lisenser og kvoterettigheter (...)” (Holm 1996b:131). Fiskebestandene er altså brakt under kontroll gjennom det vi kan kalle *ressursforvaltningsmaskineriet*. Enkelt sagt dreier dette ressursforvaltningsmaskineriet seg om tallteknologier, som gjør oss i stand til å beregne hvor mye fisk det er i havet, og om avansert fiskeletingsutstyr, som forteller oss hvor fisken befinner seg. Holm snakker i sitatet over om sjansen til å få fangst, om ressursene i havet. Men hva med det stedet der ressursene befinner seg? Kan vi gjøre havet – eller i denne sammenhengen kystsonen – regjerlig? Hvilket maskineri må i så fall mobiliseres i denne sammenhengen? Finnes det en motsats til ressursforvaltningsmaskineriet, som kan benyttes i kystsonen? Dette er spørsmål som ligger til grunn for denne avhandlingen, og som jeg kommer til å ta opp til diskusjon gjentatte ganger. Men aller først, hva ligger egentlig i uttrykket “regjerlig”?

---

<sup>1</sup> “Havet gir, havet tar. Herrens navn være lovet” er en gammel inskripsjon fra en gravstein på Værøy i Lofoten.

<sup>2</sup> Sitatet inne i sitatet er hentet fra *Luthersk Ugeskrift* 1881, hvor Tysfjord-presten Olaf Holm skriver om hvordan nordlendinger møter døden med en uforståelig sorgløshet. Se Fulsås (2003:41).

Å gjøre regjerlig, er begrepet Asdal (2004) benytter seg av for å uttrykke at noe får en form som gjør at det blir håndterlig for forvaltningsmyndigheter. Asdal jakter på “produksjoner av regjerlig natur”.<sup>3</sup> Dette beskriver hun som natur som kommer til, som blir formet av tekniske, politiske og vitenskapelige intervensjoner: “Naturen er ingen gitt og uproblematisk størrelse” (Asdal 2004:7). Naturen produseres altså. Hva ligger i det? Jeg kommer tilbake til dette i neste kapittel, men en kortfattet forklaring er på sin plass her. Den naturen som forvaltningsmyndigheter forholder seg til og tar avgjørelser på bakgrunn av, er ikke naturen “der ute” et sted. Det er en natur som er brakt inn til forvaltningsmyndighetenes kontorer, i form av *representasjoner* av en eller annen art. Det kan være i form av kart, tabeller, beskrivelser eller kategoriseringer, for å nevne noe. Forvaltningsmyndighetene har altså ingen tilgang til uformidlet natur. Konsekvensen av dette er at naturen ikke kan forstås uavhengig av den måten naturen produseres og presenteres på (Asdal 2008a):

“[N]ature becomes knowable through the intermediary of the sciences; it has been formed through networks of instruments; it is defined through the interventions of professions, disciplines and protocols; it is distributed via databases; it is provided with arguments through the intermediary of learned societies.” (Latour 2004:4)

Når Asdal jakter på produksjoner av regjerlig natur, så undersøker hun hvordan disse representasjonene av natur kommer til. Asdal skriver om forurensningsfeltet. Her skriver hun blant annet at forurensningsmyndighetenes forvaltningsobjekt tidligere ikke var “naturen” (eller Naturen, med stor N (Asdal 2011)), men rekker av enkeltutslipp med utgangspunkt i enkeltsaker og enkeltbedrifter. “Naturen” som helhet var ikke en relevant kategori for forvaltningen. Dette skulle komme til å endre seg. Gjennom et prosjekt kalt “naturens tålegrenser” vokste en ny naturrealitet fram – et naturhele. Formålet med prosjektet var å fastslå hvilke mengder av sur nedbør norsk natur kunne tåle. Gjennom kartleggingspraksiser og fastsettelse av tålegrenser for sur nedbør ble denne naturen gjort regjerlig (Asdal 2004).

Andre former for regjerlig natur kan vi finne igjen i for eksempel fiskeriforvaltningen. Innenfor dette feltet finnes det flere beskrivelser av hvordan fiskebestander ble gjort regjerlige gjennom teknikker for å fastsette bestandsstørrelse og forsvarlig uttak av bestanden, altså fiskekvoter (Holm 1996a; Johnsen 2004; Holm og Nielsen 2008; Nielsen 2008; Johnsen et al. 2009). Jeg gir en grundigere beskrivelse av dette arbeidet i kapittel 2. Det sentrale poenget er

---

<sup>3</sup> Et sted bruker Asdal (2004) også begrepet “velferdsstatlig natur” om den regjerlige naturen. Poenget er å vise at det dreier seg om hvordan velferdsstaten løser problemer som har utspring i for eksempel utslipp av skadelige stoffer i naturen, gjennom en kombinasjon av både politiske og vitenskapelige intervensjoner.



altså at natur i forvaltningssammenheng ikke er noe som er gitt, men noe som kommer til. *Hvordan* denne naturen kommer til, er dermed et interessant forskningstema.

I denne avhandlingen tar jeg for meg en annen form for natur, nemlig det kystnære sjøområdet vårt. I denne sammenheng forstått som sjøområdet innenfor en grense som er trukket én nautisk mil utenfor grunnlinjen (jf. fotnote 6. Se også kapittel 4 for andre definisjoner av begrepet kystzone). Spørsmålet blir altså hvordan denne kysten gjøres regjerlig. En grunnforutsetning som denne avhandlingen hviler på, er at forvaltning ikke foregår i direkte kontakt med den virkelige verden, men gjennom et system av representasjoner (Holm 1996a; Johnsen 2013). For at kysten skal kunne forvaltes, må den først gis en form som forvaltningsmyndighetene kan håndtere. Kysten “der ute” må oversettes til en kyst “her inne”, som forvaltningsmyndighetene kan ta avgjørelser på bakgrunn av. Denne oversettelsen er nødvendigvis nødt til å innebære en reduksjonisme, altså en reduksjon av kompleksiteten i systemet, for at forvaltning skal være mulig (Johnsen 2013). Hvordan denne oversettelsen foregår, hva som vektlegges underveis i oversettelsen og hvilke konsekvenser dette gir, er sentrale tema for denne avhandlingen.

En sentral inspirasjonskilde for avhandlingen er Annemarie Mols (2002) bruk av begrepet “mangfoldige objekter” (*multiple objects*). Et mangfoldig objekt har mange egenskaper og identiteter samtidig, men henger fortsatt sammen som en helhet. Objektet er ikke fragmentert. Men det er et sentralt poeng hos Mol at denne helheten ikke er naturgitt. Den er et produkt av flere ulike prosesser som bidrar til å *iscenesette*<sup>4</sup> objektet som en helhet. Det helhetlige objektet er altså produsert, i likhet med Asdals naturhele. Mol skriver om sykdommen åreforkalkning og hvordan denne oppfattes og behandles på ett bestemt sykehus. Med andre ord: Hvordan sykdommen gjøres håndterlig, eller regjerlig, for å bruke Asdals (2004) begrep. Mols argument er at det finnes flere ulike åreforkalkninger på sykehuset, at den sykdommen som pasienten diagnostiseres med ett sted på sykehuset ikke er det samme objektet som pasienten opereres for et annet sted. Gjennom ulike former for *koordinasjon*, *distribusjon* og *inkludering* (jf. kapittel 2.3) iscenesettes likevel sykdommen som én. Denne begrepsbruken og forståelsen har jeg tatt med meg over til en annen arena – til kystzoneplanleggingen. Formålet har vært å undersøke hva slags objekt “kystzone” er i forvaltningssammenheng, og hvordan kysten gjøres håndterlig for forvaltningsmyndighetene. Men er kysten egentlig ett objekt?

---

<sup>4</sup> Iscenesette er en direkte oversettelse av det engelske begrepet *enact*, som brukes mye innenfor denne teoritradisjonen. Se seksjon 2.3.2 for en nærmere redegjørelse for hvordan jeg bruker dette begrepet.

Som Valestrand (1999) skriver, så forekommer kyst som flertallsord. Vi tenker ikke alltid på norskekysten som en sammenhengende enhet, men deler den opp på ulike måter og gir delene navn, som finnmarkskysten eller sørlandskysten, eller vi forholder oss til kyster over hele verden. Dermed er kysten en annen type objekt enn sykdommen åreforkalkning, som rent intuitivt er lettere å forestille seg i entallsform. Også den institusjonelle rammen ser helt annerledes ut for objektet åreforkalkning enn for objektet kyst. Der sykdommen stort sett håndteres innenfor rammene av én institusjon (riktignok med mange avdelinger) med klarlagte rollefordelinger, finner vi et stort institusjonelt mangfold med en noe overlappende rollefordeling i kystsoneforvaltningen. Grovt sagt kan kystsoneforvaltningen beskrives som en åpen politisk arena, i kontrast til sykehuset som vi kan omtale som en lukket institusjonell arena. Et formål med denne avhandlingen har derfor vært å undersøke hvordan Mols begreper fungerer i en helt annen institusjonell setting.

Resten av dette introduksjonskapitlet er bygget opp slik at jeg først diskuterer hva det vil si at noe gjøres regjerlig, før jeg går over til å beskrive kystsoneforvaltning i Norge. Deretter presenterer jeg de problemstillingene jeg vil undersøke og casen jeg benytter meg av for å diskutere problemstillingene. Til slutt gir jeg en oversikt over hvordan resten av avhandlingen er bygget opp.

## **1.1 Regjerlig natur**

Så hva er egentlig forvaltningsobjekter? Hvordan kommer de til? Dette er altså spørsmål som er viktige for denne avhandlingen. Flere har skrevet om samme tema før. Asdal (2004, 2011) er allerede nevnt. Hun viser hvordan *naturen* – i bestemt form entall – ble gjort til et forvaltningsobjekt gjennom flere ulike administrative, politiske og vitenskapelige prosesser. Sentralt i Asdals arbeid står beskrivelsen av hvordan styringspraksiser bidrar til å forme det som skal styres: “Gjennom en kombinasjon av det å navngi objekter og det å etablere teknologier for å styre over dem, skapes nye områder for statlig intervensjon” (Asdal 2011:72). Ween (2009) skriver om samme tema, og legger spesiell vekt på betydningen av begreper: “I naturforvaltning blir kunnskap om naturen og dermed også naturen slik vi ser den, skapt gjennom offentlige dokumenter (...) [S]kapte begreper kan få agens, og bidra til å konstituere spesifikke naturer” (ibid.:96). Som eksempel bruker hun etableringen av en nasjonalpark, hvor naturen ble konstituert som “villmark” gjennom etableringsprosessen.

Alternativet kunne for eksempel vært “samisk kulturlandskap”. Valg av betegnelse får følger for hvilke aktiviteter som kan tillates innenfor nasjonalparken – de styrer folks atferd. De kan bidra til å gjøre natur regjerlig. Begreper kan altså ha en virkende kraft (agens). Dette skjer ved at de blir satt i bevegelse, eller gjentatt, referert og spredt i nye dokumenter, og etter hvert oversatt til nye formater – omgjort til tall i rapporter og framstillinger, eller brukt til å lage kart og grafiske framstillinger (Ween 2009). Begrepsfestelse, altså det å velge ut hvilke begreper man skal bruke for å beskrive objekter, kan derfor ses på som et eksempel på en styringspraksis. Bruk av tallteknologier er et annet eksempel på en styringspraksis som også kan skape politikkområder:

“Tall bidrar til å gjøre moderne former for styring mulig fordi de medvirker til å produsere selve styringsområdet, det området hvor styringen skal foregå innenfor eller kanskje riktigere – ved hjelp av. Måleteknikker bidrar ikke bare til å innskripe en allerede eksisterende virkelighet. De er konstituerende for virkelighet, blant annet gjennom å produsere kalkulerbare områder, områder som muliggjør styring og forvaltning.” (Asdal 2004:22)

Asdal skriver altså om hvordan forurensningsfeltet vokste fram som forvaltningsarena i Norge, og i samme prosess konstituerte en bestemt form for regjerlig natur. La oss se nærmere på eksempelet om sur nedbør. Fram til 1980-tallet var det ikke vanlig å referere til naturen som et overgripende hele når man snakket om forurensning; det dreide seg om enkeltsaker – den elva, det vannet. Som et ledd i kampen mot sur nedbør, satte norsk institutt for vannforskning, NIVA, i gang et prosjekt som kartla forurensningsnivået i norske innsjøer, og hvor formålet etter hvert ble å beregne naturens tålegrenser for sur nedbør. “Det er gjennom dette omfattende kartleggingsprosjektet at en spesifikk form for sårbar, skjør og regjerlig natur kom til. Det var et kartleggingsprosjekt som ble satt i verk for å gjøre norsk natur både synlig og håndterlig (...)”, skriver Asdal (2004:220). Et annet sted utdyper hun hvordan naturen fremsto som følge av dette kartleggingsprosjektet:

“Selve begrepet naturens tålegrense hvilte på den ene siden på en forståelse av naturen som skjør. Naturen er sårbar og har absolutte grenser som kan overskrides. På den annen side fremstår naturen som robust. Den tåler en viss mengde forurensning. Tålegrensetilnærmingen gir en forståelse av at om vi bare holder oss innenfor de angitte grensene, så går det bra. Naturen kan altså forvaltes. På den måten fremstår naturen som regjerlig. Naturen blir et forvaltningsobjekt som kan styres og reguleres gjennom politiske, så vel som administrative og vitenskapelige prosesser.” (Asdal 2011:157)

Asdals beskrivelse av hvordan naturen ble mulig å forvalte gjennom først en definerings og avgrensning, og deretter ved hjelp av beregninger og grensefastsettinger, finner sin parallell i historien om framveksten av den moderne fiskeriforvaltningen. I likhet med naturen som helhet, oppfattes også fiskebestander som både sårbare og robuste. Bestandene påvirkes av menneskelig aktivitet, og kan utsettes for overfiske – det finnes absolutte grenser for hvor mye fangstuttak de ulike bestandene tåler. Likevel klarer bestandene et visst uttak, altså er de samtidig robuste. Også i dette tilfellet finner vi at fiskebestandene har blitt gjort regjerlige først gjennom kartlegginger og avgrensninger og deretter gjennom bestandsmodelleringer (Nielsen 2008), hvor tallteknologier, særlig i form av statistiske analyser har spilt en viktig rolle (Bavington 2009). Fisken har blitt brakt under kontroll – blitt gjort til et regjerlig objekt. Imidlertid er ikke den fisken som forvaltningen baserer sine beslutninger på, fisken i sjøen, men en modellbestand som antas å representere fisken i sjøen (Johnsen 2013). For at noe skal være mulig å forvalte, så må det altså representeres gjennom regjerlige objekter. Disse regjerlige objektene fungerer som basis for å definere hvilke intervensjoner som skal kunne gjennomføres av forvaltningen. Kan kystsonen gjøres til et slikt regjerlig objekt? I så fall, hvordan?

## **1.2 Kan kysten temmes?**

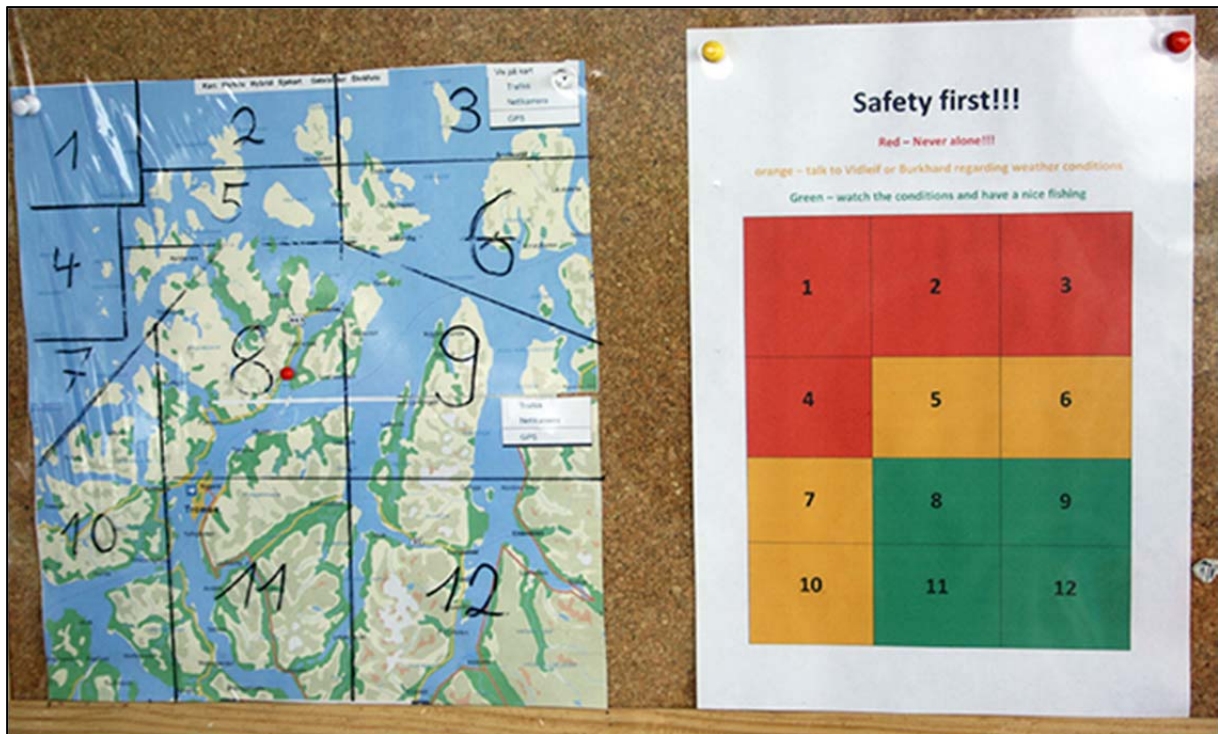
Kan torsken temmes, spurte Holm (1996b), med henvisning til hvordan fiskeressursene har blitt gjenstand for bestandsvurderinger og reguleringsordninger. Holm beskriver her hvordan fisken har blitt gjort regjerlig:

“Utviklinga etter 1977<sup>5</sup> kan beskrives som en gradvis inngjerding av havet, temming av fisken og disiplinering av fiskeren, ved hjelp av vitenskap og byråkrati, kvoter og lisenser, skoleverk og politi. Fra å være et upålitelig naturvesen som bare kunne eies av dem som fanget den, har fisken blitt tett omringet av rettighetskrav og restriksjoner. (...) Naturen – havet og fisken – har blitt sosialisert, temmet og brakt under kontroll. Den første forutsetningen for at dette skulle kunne realiseres, var konstruksjonen av et måleinstrument, den vitenskapelige modell som gjorde det mulig å fange fisken konseptuelt og teoretisk, måle og veie den og feste den på papir. Den andre forutsetningen var regimeendringen fra 1977, som gjorde det mulig å sette statens makt direkte bak de vitenskapelige modellene.” (Holm 1996b:132)

Naturen – havet og fisken – har blitt temmet, skriver Holm (1996b). Leser man resten av teksten, så ser man at det strengt tatt er fisken og fiskeren den handler om. Havet er for så vidt temmet, gjennom innføring av nasjonal jurisdiksjon over sjøområdet, men denne temmingen er lite detaljert i formen, i motsetning til det moderne kvotesystemet i fiskeriene, som sikrer hver deltaker en viss andel av fisken. Det er også et poeng at fisken i Holms beskrivelse er temmet ved at fiskernes atferd styres. Kan man temme havet på samme måte? Finnes det en tilsvarende måte å regulere folks atferd i forhold til kystsonen? Altså noe som kan ses på som en motsats til fiskeriens kvotesystem? Figur 1.1 under viser et eksempel på et slikt temmingsforsøk.

---

<sup>5</sup> Året for introduksjonen av 200 nautiske miles eksklusive økonomiske soner, noe som bragte majoriteten av fiskeressursene under nasjonal kontroll (se Holm 1996b). Det er dette som menes med regimeendringen som nevnes senere i sitatet.



**Figur 1.1: "Sikkerhet først!"**. Inndeling av sjøområdet i soner basert på sikkerhetsvurderinger for turistfiske. Røde soner (1, 2, 3 og 4) har teksten "dra aldri alene". For gule soner (5, 6, 7 og 10) er beskrivelsen "diskuter værforhold med guidene først", mens grønne soner (8, 9, 11 og 12) betyr "følg med på forholdene, og ha en fin fisketur". Fra bedriften Hav og Fjell AS utenfor Tromsø. Foto: Maria-Victoria Solstrand

Figur 1.1 illustrerer et eksempel på en strategi for å gjøre kysten regjerlig. Bildet er tatt ved en reiselivsbedrift som blant annet leier ut båter til havfiske. Bedriften har hengt opp et kart som viser det nære havområdet. Området er delt inn i soner som er gitt ulike sikkerhetsvurderinger, representert ved tradisjonelle trafikklysfarger. Kartet med den tilhørende fargekodingen er altså ment å gi føringer for folks atferd i kystsonen. Det er et forsøk på å temme den ville kystsonen. Der kvoter er den tekniske innretningen som temmer fisken, kan vi altså se på sonering i form av arealinndeling som en tilsvarende innretning for sjøområdene. Oppstykking av kystsonen i ulike sjøarealer er et mulig virkemiddel for å gjøre kysten regjerlig. Og på samme måte som forvaltningen kan tildele kvoter til fiskere, så kan man også tildele areal til bestemte aktiviteter. Arealforvaltning blir dermed en sentral aktivitet i arbeidet med å gjøre kysten regjerlig.

### 1.3 Areal som forvaltningsobjekt

“280 av 431 kommuner grenser til kysten og 80 prosent av befolkningen bor 10 kilometer, eller mindre, inn i landet. Norskekysten gir fortsatt muligheter for vekst, men tilgangen til land- og sjøområder er ikke ubegrenset, selv om det kan virke slik”, skriver Fiskeridirektoratet (2010a). Areal er på vei å bli den viktigste ressursen i kystsonen, fastslår Maurstad (2002b:76), og fortsetter videre: “Arealforvaltning er nå blitt minst like viktig som annen type forvaltning”. Betydningen av sjøarealet som ressurs understrekes av at det har vært nedsatt et eget ekspertutvalg for å se på hvordan havbruksnæringas arealbruk kan gjøres mest mulig effektiv og bærekraftig (Arealutvalget 2011). Men hvordan forvaltes egentlig areal? Er det forskjell på arealforvaltning og annen ressursforvaltning?

Det sentrale regelverket for arealforvaltning, er plan- og bygningsloven. Mens planlegging av landarealet har vært omfattet av bestemmelser i lovverk siden 1924, da den første bygningsloven ble vedtatt (Kleven 2011), ble sjøarealet første gang inkludert i planregelverket i 1985. Da fikk kommunene mulighet til å planlegge arealbruk i sine sjøområder – den gang avgrenset av grensen for godkjente havnedistrikter (Sandbæk 2003). Slik Holm (1996b) regner innføringen av 200-mils grensen i 1977 som startskuddet for temmingen av fisken, kan vi kanskje regne 1985 og endringen i plan- og bygningsloven som startskuddet for temmingen av det kystnære sjøområdet. Ved at kommunene fikk anledning til å planlegge sjøarealene sine, ble det lagt til rette for en soneinndeling i kystområdet. Ved revisjon av plan- og bygningsloven i 1989 fikk kommunene anledning til å planlegge helt ut til grunnlinjen.<sup>6</sup> En viktig presisering her er at mens planlegging på land var lovpålagt – en plikt, så var planlegging i sjø frivillig – en rettighet (Sandbæk 2003). Med den nye plan- og bygningsloven av 2008, fikk kommunene utvidet sitt planområde ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.<sup>7</sup>

Bruk av areal i Norge reguleres altså i hovedsak gjennom plan- og bygningsloven. Den sentrale aktiviteten er dermed *planlegging*. Planlegging opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, skriver Aarsæther et al. (2012), som videre definerer planlegging som “en organisert aktivitet hvor aktører utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og

---

<sup>6</sup> Grunnlinjen er en linje mot åpent hav i kystens hovedretning. Grunnlinjen trekkes mellom de ytterste tørre punkter (ved fjære sjø) på land øyer og skjær, og kan trekkes rett over fjorder. Grunnlinjen regnes som en basislinje for en rekke grenser i sjøen (Sandbæk 2003). 1 nautisk mil er 1 852 meter. Enkelte kommuner kan dermed ha et stort sjøareal å lage planer for.

<sup>7</sup> At grensen trekkes akkurat ved én nautisk mil utenfor grunnlinjen, har sammenheng med virkeområdet for EUs rammedirektiv for vann. Se også denne avhandlingens kapittel 4.1.

profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene” (ibid.:15). Aarsæther et al. vektlegger også at planlegging er en *styringsprosess* som er forankret i et formelt regelverk. I denne styringsprosessen deltar ulike aktører med “ulike roller, interesser og oppgaver innenfor dette rammeverket der mål og tiltak manifesterer seg i et kart eller et dokument som formaliseres gjennom formelle vedtak” (ibid.:17). Også Kleven (2011) ser på planlegging som et styringsmiddel, hvor det sentrale er å styre endring i ønsket retning, eller å motvirke en endring som ikke er ønsket. Kleven knytter også sammen planlegging og kunnskapsproduksjon: “ Planlegging blir selve metoden for å formidle anvendbar, vitenskapelig basert kunnskap til organisert handling” (Friedman 1987 i Kleven 2011:19). Det er åpenbart at poenget er å slå fast at planlegging er en kunnskapsbasert aktivitet, og at planleggingen skal lede fram til organisert handling. For den litt vrangvillige leser er det likevel tre spørsmål som melder seg. For det første: Hvordan foregår denne formidlingen fra vitenskapelig kunnskap til organisert handling? For det andre: Hva gjør man i de tilfellene hvor det ikke finnes “anvendbar vitenskapelig kunnskap”? Og for det tredje, hva med all den kunnskapen som ikke kan betegnes som vitenskapelig? Kleven svarer selv på flere av disse spørsmålene ved å vise hvordan nye perspektiver på planlegging har brakt med seg et endret kunnskapssyn. Ifølge det Kleven omtaler som “det kommunikative perspektivet” på planlegging, så må kunnskap søkes hos alle som deltar i eller berøres av planleggingen. Hvordan dette gjøres i praksis er blant spørsmålene denne avhandlingen tar opp.

Planlegging foregår i Norge på tre nivåer; statlig, regionalt og kommunalt. Fordi det er kommunene som planlegger det mest kystnære sjøarealet, er det følgelig den kommunale arealplanleggingen som er gjenstand for undersøkelse i denne avhandlingen. Men kommunenes planlegging er ikke upåvirket av planleggingen på de andre myndighetsnivåene. Statlige rammer legger mange og ofte ikke-koordinerte premisser for lokal planlegging, noe som påvirker det handlingsrommet den kommunale planleggingen opererer i (Falleth et al. 2011). Det oppstår dermed et spenningsfelt i det at kommunal planlegging skal ta utgangspunkt i lokale forhold, og samtidig bidra til å gjennomføre statlige og regionale målsettinger. Kommunenes handlingsrom er ikke en gitt størrelse, men er resultat av forhandlinger innen gitte rammer, skriver Falleth og Saglie (2012). Hvordan kommunene kan manøvrere innenfor dette handlingsrommet, og samtidig søke å endre det, er et sentralt tema i avhandlingens kapittel 7.



Et annet forhold som er sentralt å ta opp når det gjelder arealplanlegging, er forholdet mellom planlegging og sektorbasert forvaltning. I kystsonen møtes flere ulike interesser som forvaltes etter et eget sektorbasert lovverk, som igjen kan inneholde arealbestemmelser. Som Douvere (2008) skriver, så har sjøarealet ofte blitt allokert og regulert på en rekke ulike måter innenfor hver enkelt økonomisk sektor, uten at det har vært en overordnet plan bak. Selv om kommunene nå kan planlegge sjøarealet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, så innebærer ikke det at kommunen har full råderett over sjøarealet innenfor dette området. En rekke sektorlover gir sektormyndigheter forvaltningsrett også innenfor det som er kommunenes ansvarsområde etter plan- og bygningsloven. For eksempel har Kystverket forvaltningsansvar for sjøverts ferdsel gjennom farledssystemet, som gjennom lovverk er gitt prioritet foran alle andre bruksområder (Hersoug 2012). Ansvar for arealforvaltning innebærer heller ikke at kommunene kan styre aktivitetene som foregår i kystsonen. For det kystnære fisket kan kommunene definere hvilke områder fisket skal foregå i, men de kan ikke styre uttaket av fisk, altså kvoter. Dette ansvaret er det fiskerimyndighetene ved Nærings- og fiskeridepartementet<sup>8</sup> og Fiskeridirektoratet som har. Det samme er tilfellet for akvakultur. Her kan kommunene avsette områder til oppdrettsaktivitet, men hvordan aktiviteten foregår inne i områdene, er det andre sektormyndigheter som tar seg av. Her er arbeidsfordelingen mer kompleks, noe jeg beskriver nærmere i kapittel 4 og 7. Hvordan kommunene forholder seg til sektorinteresser og sektorlovverk er et tredje tema som er sentralt i denne avhandlingen.

#### **1.4 Der to ulike forvaltningssystemer møtes**

Denne avhandlingen handler om en bestemt form for natur, nemlig kystsonen. Som vi har sett, så finnes det altså i kystsonen grovt sett to ulike forvaltningsregimer. De biologiske ressursene forvaltes av sektormyndigheter gjennom sektorlovgivning, mens selve arealet forvaltes av kommunene gjennom arealplanlegging. Altså: Arealet kan tildeles til ulike aktiviteter av kommunene, men *hvordan* aktivitetene skal foregå reguleres av de nasjonale sektormyndighetene. Men det går an å argumentere for at de to systemene møtes. I ressursforvaltningen finner vi tegn til det vi kan kalle for en “romlig vending” (spatial turn)

---

<sup>8</sup> Dette departementet ble etablert 1.1.2014 ved en sammenslåing av Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. I denne avhandlingen omtaler jeg departementene med de navnene de hadde på den tiden jeg skriver om. Jeg skriver derfor stort sett om Fiskeri- og kystdepartementet, men også om Fiskeridepartementet for hendelser som ligger litt lenger tilbake i tid. Alle nettadressene jeg lenker til i denne avhandlingen fungerer fortsatt, selv om navnet på departementet enkelte steder ikke er korrekt i lenken.

(St. Martin og Hall-Arber 2008), hvor områdeforvaltning, altså arealbasert forvaltning, blir viktigere. Planregelverket har på sin side gjennomgått en endring der bærekrafthensyn, altså hensyn til ressursene, blir svært viktig. La oss se nærmere på endringsprosessene i de to systemene.

### 1.4.1 Ressursforvaltning: En romlig vending

Moderne vestlig fiskeriforvaltning har siden 1970-tallet basert seg på en kombinasjon av ekspertkunnskap og statlig intervensjon (Johnsen 2013). Ofte finner vi denne kombinasjonen i form av en syklus, hvor kvantitative data om fiskebestander og fiskeriene samles inn og analyseres, for deretter å danne basis for intervensjoner i fiskeriene (Fulton et al. 2011). Dette er gjerne en årlig syklus. I Norge omtales denne ofte som “reguleringshjulet” (se figur 1.2). Tradisjonelt har altså ressursforvaltning dreid seg om å fastsette fangstkvoter for enkeltbestander, det vil si en numerisk forvaltning som i liten grad har vært arealbasert.

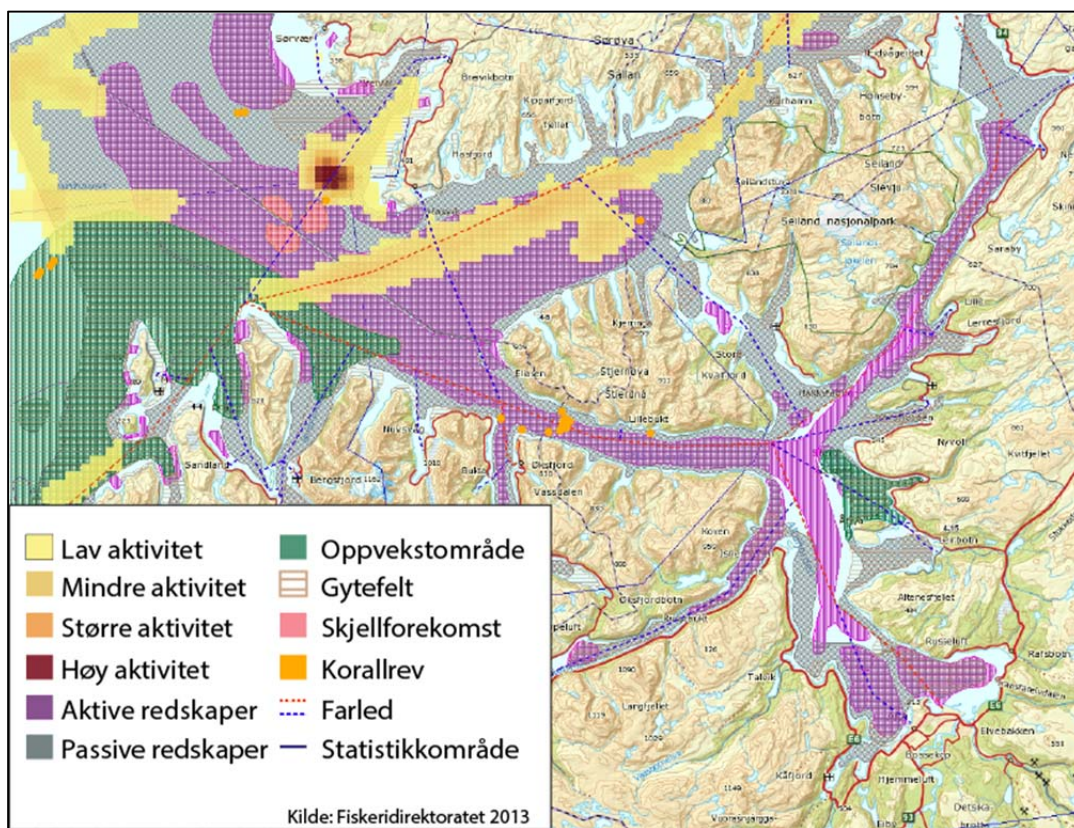


Figur 1.2: Reguleringshjulet. Figuren viser gangen i den årlige fastsettelsen av fangstkvoter og reguleringsforskrifter. Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet

I de seinere årene kan vi se tegn til en romlig vending i fiskeriforvaltningen også, ved at andre virkemiddel enn fastsettelse av uttak blir tatt i bruk. Herunder finner vi også arealbaserte forvaltningstiltak. “The assessment and management of marine resources is an increasingly spatial affair”, skriver St. Martin og Hall-Arber (2008). Deres eksempler er hentet fra amerikansk ressursforvaltning, men vi finner tegn til samme trend i norsk kystsonen også. Fra kysttorskvernet kjenner vi eksempler i form av områder som periodevis avstenges (slik som for eksempel den såkalte “Henningsvær-boksen”), eller områder hvor enkelte fartøygrupper ikke har anledning til å delta i fisket (innenfor fjordlinjene er det begrensninger i hvem som kan fiske). Det har også vært opprettet andre former for marine verneområder, hvor det er ulike begrensninger i aktiviteter som kan foregå innenfor verneområdet. Innenfor villaksforvaltningen finner vi også eksempler på arealbaserte forvaltningstiltak i form av avgrensede laksefjorder hvor oppdrett av laks er underlagt restriksjoner (se også kapittel 7). Arealbaserte virkemidler tas altså i større grad i bruk innenfor ressursforvaltningen. Som St. Martin og Hall-Arber (2008) viser, så krever denne romlige vendingen et skifte av metoder eller teknologier for forvaltning. Geoteknologier, eller GIS-verktøyer,<sup>9</sup> blir stadig viktigere. Gjennom ulike kartleggingsprosesser samles data fra flere kilder. Denne informasjonen presenteres gjerne som ulike informasjonslag i et kart. Dermed kan forvaltningen kombinere og analysere informasjonslag etter behov. Figur 1.3 viser et eksempel på et kartutsnitt hvor flere ulike datalag er satt sammen:

---

<sup>9</sup> GIS er en forkortelse for geografiske informasjonssystemer.



**Figur 1.3: Eksempel på GIS-verktøy.** Kartutsnittet viser Altafjorden og tilgrensende havområder, og inneholder i tillegg til selve grunnkartet, ni ulike datalag (de fire øverste kategoriene på venstre side hører til samme datalag), som alle er hentet ut fra Fiskeridirektoratets kartverktøy. Se tekst for forklaring. © Fiskeridirektoratet

De ni ulike datalagene i figur 1.3 er alle hentet ut fra Fiskeridirektoratets kartverktøy.<sup>10</sup> Her finnes data for fiskeriaktivitet, forekomst av naturressurser og andre forvaltningsrelevante data. De fire kategoriene øverst til venstre i figurteksten viser estimert fiskeriaktivitet i første kvartal for fartøy med lengde over 15 meter. Disse dataene er basert på satellittsporing. Fartøy under 15 meter spores ikke, og figuren er dermed ikke representativ for all fiskeriaktivitet i området. For eksempel vises ikke aktivitet inne i fjordene, hvor de mindre fartøyene fisker. De grå og lilla feltene er fiskeområder for henholdsvis aktive og passive redskaper. Disse områdene er kartlagt av Fiskeridirektoratet basert på intervjuer med fiskere, men viser ikke hyppigheten av bruken, slik som de sporingsbaserte dataene gjør. Oppvekstområder for ungfisk, gytefelt og forekomster av skjell og koraller er også kartlagt ved hjelp av intervjuer. Kartet viser også farleder; røde er hovedleder og blå er bileder. I tillegg vises inndeling i statistikkområder, som er et verktøy til bruk i fangststatistikker. I likhet med kartet som er vist i figur 1.1, så utgjør dette kartet også et forsøk på å gjøre kysten regjerlig, men med en annen

<sup>10</sup> Kartverktøyet finnes på Fiskeridirektoratets nettsider: <http://kart.fiskeridir.no>. Jeg skriver mer om kartverktøyet i kapittel 5.

målgruppe denne gangen. Her samles og visualiseres informasjon som forvaltningsmyndighetene kan ha nytte av.

Én ting kartet i figur 1.3 ikke viser, er sammenhengen mellom lokalsamfunn på land og fiskefeltene – altså hvem som fisker hvor. Denne sammenhengen blir av St. Martin og Hall-Arber (2008) omtalt som det “manglende laget” i typiske GIS-kartlegginger: “Mens det biofysiske miljøet blir kartlagt i stadig større detalj og inkorporert i systemer for romlig analyse, så forblir fiskerienes og fiskerisamfunnens “sosiale landskap” udokumentert” (ibid:780), noe St. Martin og Hall-Arber finner svært problematisk. Dette fordi lokalsamfunn som er avhengige av bestemte ressurser eller et bestemt område vil være usynlige i kartmaterialet. Igjen, selv om beskrivelsen av kartleggingene er hentet fra amerikansk kystzone, så kan vi finne det samme igjen i norsk forvaltning også. Men her finner vi også en stor forskjell: I Norge er det lokalsamfunnene (kommunene) selv som planlegger det kystnære sjøarealet. Kan dette være med på å kompensere for den manglende kartleggingen av det sosiale landskapet? Dette spørsmålet tar jeg også opp til diskusjon seinere i avhandlingen.

#### **1.4.2 Arealplanlegging i sjø: Fra to til tre dimensjoner**

Da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008, og trådte i kraft i 2009, så innebar det vesentlige endringer i planleggingens premisser. Hovedformålet med plan- og bygningsloven er endret fra i hovedsak å dreie seg om koordinering av interesser på ulike nivå, til å dreie seg om bærekraftig utvikling – faktisk i så stor grad at selve hovedformålet med planlegging er å sikre en bærekraftig utvikling. Dagens plan- og bygningslov skal altså ivareta langt flere hensyn enn tidligere regelverk la opp til. Også de siste års oppmerksomhet rundt klimaendringer reflekteres i regelverket: Planer skal “ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport” (LOV 2008-06-27 nr. 71, § 3-1). Disse hensynene gir nye utfordringer i kystzoneplanleggingen, hvor soneinndeling basert på areal har vært det gjeldende virkemidlet. I sammenheng med kravet om bærekraftig utvikling framheves gjerne økosystembasert forvaltning som én måte å forbedre forvaltningen på. For eksempel skriver Klima- og miljødepartementet følgende på sine nettsider: “Forvaltningen av hav og vassdrag skal være helhetlig, økosystembasert og kunnskapsbasert. Helhetlig innebærer at all menneskelig påvirkning på hav- og vannmiljøets tilstand omfattes og vurderes samlet”.<sup>11</sup> Disse hensynene krever et utvidet syn på hva arealet egentlig er for noe:

---

<sup>11</sup> Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/tema/hav--og-vannforvaltning.html?id=570245> [30.1.2014]

“Det er viktig å forstå “areal” som et forvaltningsgrep, en relativt tom administrativ, romlig kategori som kan fylles med det som man i det enkelte tilfelle måtte være interessert i. En kompleks og uoversiktlig flerdimensjonal virkelighet projiseres ned til et todimensjonalt plan og omgjøres og abstraheres til et *flateinnhold*. Areal vil vanligvis være en samlebetegnelse eller et fortettet uttrykk for en rekke andre kvaliteter som møtes i et areal eller geografisk punkt” (Arealutvalget 2011:13).

For eksempel kan ønsket om å bevare biologisk mangfold oversettes til et økosystemhensyn, som igjen kan arealavgrenses i form av et naturområde etter plan- og bygningsloven, eller som et verneområde etter naturmangfoldloven. Et annet eksempel finnes i odelstingsproposisjonen om plan- og bygningsloven, hvor samfunns- og arealplanlegging framheves som spesielt viktig for å ivareta folkehelsen i framtidige generasjoner. Folkehelse er her trukket fram som én indikator på bærekraftig utvikling (Ot.prp.nr. 32 2007-2008). Ønsket om bærekraftig utvikling er altså i dette eksempelet først omformet til indikatoren folkehelse. Deretter kan dette oversettes videre til areal ved bruk av arealbrukskategorier som grønnstruktur eller underkategori friluftsmål, som begge finnes i plan- og bygningsloven. Dermed kreves det et videre perspektiv på hva arealet er, og hva det representerer. Som eksemplene over viser er ikke areal i dag bare en sone bestemt til en viss bruk, slik det var tidligere, det er også en *representasjon*, for eksempel av ulike naturformer, slik som et økosystem (Johnsen og Hersoug 2012).

Økosystembasert forvaltning krever at forvaltningstiltak vurderes ut fra hvilken effekt de kan ha på hele det økosystemet hvor tiltaket skal implementeres, og på andre økosystemer som kan påvirkes.<sup>12</sup> I Norge er dette blant annet nedfelt i Stortingsmeldinger og lovverk. For eksempel heter det i St.meld. nr. 12 (2001-2002) at “fremtidig forvaltning skal være økosystembasert og sektorovergripende”. Hensynet til økosystemene er også kommet inn i lovtekst gjennom havressursloven av 2009. Her heter det at forvaltningen skal legge vekt på “ei økosystembasert tilnærming som ivaretar hensynet til leveområder og hensyn til biologisk mangfold” (LOV-2008-06-06 nr. 37). Dermed kreves det mer av forvaltningen enn en enkel soneinndeling basert på areal. Mens soneinndeling er effektiv for å regulere bruken av et overflateareal, den tilhørende vannsøylen, bunnarealet og stasjonære ressurser i sonen, så kreves det mer når man også skal ta hensyn til dynamikken i økosystemet over tid. Bruk av sjøarealer kan ha til dels store effekter, både for tilstøtende områder, for de pelagiske delene

---

<sup>12</sup> Jf. Malawi-prinsippene for økosystembasert forvaltning, som kan leses på nettsidene til konvensjonen om biologisk mangfold: <http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> [12.9.2012]. Disse prinsippene er sentrale i oppfølgingen av konvensjonen, og Norge har sluttet seg til disse.

av økosystemet og for andre ikke-stasjonære ressurser som vandrer ut og inn av sonene, og regulering av slike effekter krever forvaltningstiltak ut over sonering (Hersoug og Johnsen 2012a).

Vektleggingen av bærekraft som vi finner i plan- og bygningsloven av 2008, er i tråd med den internasjonale utviklingen på feltet, hvor en form for planlegging som kalles Marine Spatial Planning (MSP) ses på som en mulig løsning på ressursforvaltningsutfordringer. MSP dreier seg om å fordele deler av et tredimensjonal marint rom til ulike former for bruk, inkludert ikke-bruk, altså vern. Hovedidéen innen denne retningen er at i stedet for en sektorbasert inndeling, skal man bedrive en helhetlig *områdeforvaltning* hvor alle aktivitetene som foregår innen et område ses i sammenheng (Douvere 2008). Allokeringen av areal til ulike bruksformål skjer med tanke på å oppnå økologiske, økonomiske og sosiale målsettinger, som vanligvis spesifiseres gjennom en politisk prosess. I stedet for en sektorbasert forvaltning, hvor hver sektor regulerer gitte aktiviteter, så definerer man først området som skal forvaltes, og setter deretter mål for en bærekraftig utvikling som gjelder alle aktivitetene som foregår i området (ibid.). Kartfesting av både økologiske ressurser og menneskelig bruk er et verktøy innen denne retningen, og slik sett er dette ikke ulikt de prosessene som foregår i norsk kystsonen nå, hvor både Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Direktoratet for naturforvaltning er involvert i kartleggingsprosesser. Som Johnsen og Hersoug (2012) skriver, så bidrar slik kartlegging av stadig nye interesser til at sjøarealet kan ses på som et *mangfoldig objekt*, altså et objekt som har mange egenskaper, funksjoner og betydninger *samtidig* (se også kapittel 2.3.2).

Fokuset på bærekraftig utvikling innebærer altså at planleggerne er nødt til å skifte fokus fra fordeling av overflateareal til ulike aktiviteter, til også å ta hensyn til hvordan aktivitetene påvirker vannsøylen og ressursene som finnes der. Hersoug (2012) beskriver dette som en tredimensjonal planlegging, og påpeker også at de arealkategoriene som har vært brukt til nå i prinsippet innebærer en todimensjonal planlegging.

De seinere år har altså plansystemet endret seg. Jeg beskriver disse endringene mer i detalj i kapittel 4, og nøyer meg derfor med å konstatere at planlegging er en kompleks aktivitet, både når det gjelder aktørmangfold og hvilke områder som omfattes av planleggingen. Hva har denne kompleksiteten å si for arbeidet med å gjøre kysten regjerlig? Er det slik at det skapes et mangehodet uhyre som vanskelig lar seg temme, eller er det omvendt – jo mer vi vet, jo mer vi kartlegger og jo flere som deler på ansvaret, desto lettere blir det å gjøre kysten regjerlig?

## 1.5 Problemstilling og forskningsspørsmål

Kleven (2011) skiller mellom normativ og empirisk planteori. Mens normativ teori utvikler kunnskap *for* planlegging; metoder og modeller for hvordan planlegging skal bli “god” etter vitenskapelige kriterier, så dreier empirisk teori seg om kunnskap *om* planlegging; hvordan planlegging fungerer som styringsverktøy, om dens resultater, effekter og konsekvenser. Altså et kritisk blikk på planleggingens handlingslogikk, effektivitet og metoder. Å studere planlegging empirisk dreier seg om planleggingens *praksis*, om hvordan planleggingen faktisk foregår, og er i mindre grad knyttet til planleggingsfaget og -profesjonen. Det skiller seg derfor ikke fra annen samfunnsforskning i særlig grad. Denne avhandlingen går inn i den empiriske tradisjonen. Jeg har altså ikke hatt som mål å utvikle normer for hvordan den kommunale planleggingen kan bli best mulig, snarere har jeg vært opptatt av å studere planprosessen som samfunnsfenomén. Jeg har også hatt en praksisorientert tilnærming; sentrale spørsmål har dermed ikke vært “*hva er kystsoneplanlegging?*”, men “*hvordan gjøres kystsoneplanlegging?*”. Selv om planlegging er den sentrale aktiviteten jeg har studert, er det naturforvaltning som er temaet for avhandlingen. Jeg behandler altså arealplanlegging som én av flere ulike strategier for å gjøre natur regjerlig.

Hovedproblemstillingen er derfor av en generell art, og er inspirert av Asdals (2004, 2011) arbeid med å studere produksjoner av regjerlig natur – natur som det er mulig for forvaltningsmyndighetene å håndtere. Som beskrevet over, så er det en bestemt form for natur det dreier seg om, nemlig kystsonen, og en bestemt forvaltningspraksis – den kommunale kystsoneplanleggingen. Hovedproblemstillingen blir dermed:

*Hvordan gjøres kystsonen regjerlig gjennom kommunal planlegging?*

Jeg har allerede antydnet deler av svaret på dette spørsmålet. Det må produseres en representasjon som forvaltningen kan ta avgjørelser på bakgrunn av. For å produsere denne representasjonen må det også etableres prosedyrer for hvordan dette skal gjøres. Hvordan gjøres dette i praksis? Hvordan blir en kompleks virkelighet oversatt til et håndterbart objekt? Det er altså et spørsmål som dreier seg om å identifisere planleggingens praksiser, men vel så interessant er det å se på hva som er følgene av disse praksisene. Som jeg allerede har nevnt, og som jeg kommer til å utdype videre i neste kapittel, så er det et poeng i den teoretiske retningen jeg skriver innenfor, at praksiser former objektene. Asdal viste hvordan



kartleggingspraksiser bidro til å skape et naturhele, som deretter kunne forvaltes. Dermed er det også interessant å se på objektet som kommer til gjennom kystsonplanleggingen. Hva slags forvaltningsobjekt er det som vokser fram gjennom planleggingens praksiser?

Den andre problemstillingen jeg ønsker å reise, dreier seg om hvordan forholdet mellom kunnskap og politikk kommer til syne i planleggingens praksiser. Planlegging befinner seg i skjæringspunktet mellom kunnskap og politikk, påpekte som nevnt Aarsæther et. al (2012). Hvordan kommer dette til syne i planprosessen? Hvordan er forholdet mellom kunnskap og politikk i kystsonplanleggingen? Den andre problemstillingen ser dermed slik ut:

*Hvilken rolle spiller kunnskap i et system der beslutningsprosessen er politisk styrt?*

Som Asdal (2004) viser, har ulike former for *styringsteknologier* vært sentrale i arbeidet med å gjøre objekter regjerlige. Styringsteknologier skal her ikke forstås utelukkende i teknologisk forstand, men som teknikker for å styre. I dette begrepet inkluderes derfor også teknikker som legger til rette for offentlig deltakelse, av Asdal (2008b) omtalt som “demokratiets verktøy”. Både Nielsen (2008) og Asdal (2011) beskriver hvordan særlig tallteknologier har vært sentrale i arbeidet med å gjøre henholdsvis fiskebestander og ulike andre former for natur regjerlige, men det finnes også andre styringsteknikker av en helt annen art. Asdal (2004, 2008b, 2011) viser hvordan også høringsinstitusjonen kan fungere som et viktig styringsverktøy gjennom å bringe informasjon inn til beslutningstakere. Offentlig ettersyn, det vil si en form for høring, foregår også under planprosesser. Skiller arealforvaltning seg ellers fra andre former for ressursforvaltning når det kommer til valg av styringsteknologier? Den siste problemstillingen jeg vil undersøke ser dermed slik ut:

*Hvilke styringsverktøy benytter planmyndighetene seg av, og hvordan bidrar de ulike styringsverktøyene til å gjøre kystarealet regjerlig?*

## 1.6 Case: Kystsoneplanlegging i Alta kommune

En kystsoneplan er altså her forstått som en kommunal arealplan hvor det kystnære sjøområdet er inkludert. Hvordan ser så en arealplan ut? Meget kort sagt, så er det et kart. Plankartet skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer. En vedtatt arealplan er et juridisk dokument som er bindende for framtidig arealbruk (Falleth og Saglie 2012). Plankartet er altså et virkemiddel som gjør kystsonen regjerlig. Figur 1.4 viser Alta kommunes arealplan. Sjøarealet er her delt inn i ulike soner med ulike farger. Disse sonene er avsatt til ulike bruksformål, basert på arealbrukskategorier som er spesifisert i plan- og bygningsloven. Dette er altså representasjonen av den komplekse virkeligheten vi møter i Alta kommune, oversatt til et håndterbart kartformat. Hvordan denne representasjonen har blitt til, er temaet for denne avhandlingen.

Alta kommune er ikke en tilfeldig valgt case; snarere er den strategisk valgt. Dette doktorgradsprosjektet er en del av det større prosjektet iKyst, et flerfaglig prosjekt om kystsoneplanlegging.<sup>13</sup> iKyst tok for seg tre utvalgte caseområder: Lofoten, Sør-Trøndelagskysten, og Alta kommune. Alta pekte seg ut som velegnet for et doktorgradsprosjekt om kommunal kystsoneplanlegging av flere årsaker. Av de tre caseområdene, så var det bare Alta som omfattet en enkeltkommune, noe som ga gode muligheter til å gå i dybden på en bestemt planprosess. Alta var også i gang med å rullere sin arealplan, noe som ville gi god tilgang til “ferske” data. I tillegg har Alta kommune vært tidlig ute med arealplanlegging, også i sjø, og kommunen har dermed en lang planhistorie å vise til. I kommunen finnes det også et aktørmangfold som gir opphav til interessentkonflikter som kan beskrives som typiske for flere kystkommuner i Norge. Dermed er det ikke sagt at Alta kommunes planprosess er tenkt å være representativ for den typiske norske kystkommunes planlegging. Det har heller ikke vært poenget. Jeg skriver mer om valget av Alta kommune som case i kapittel 3.7.

---

<sup>13</sup> Mer informasjon om prosjektet finnes på prosjektets nettside: [www.ikyst.no](http://www.ikyst.no). Det er også gitt ut en bok på bakgrunn av prosjektet: “Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsonen”, redigert av Bjørn Hersoug og Jahn-Petter Johnsen (2012).



## 1.7 Oppbygging av avhandlingen

I kapittel 2 etablerer jeg det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for diskusjonene i denne avhandlingen. Kapitlet er en videreutvikling av de diskusjonene jeg allerede har introdusert her i innledningen. Jeg starter med å gi en grundigere introduksjon til begrepet forvaltningsobjekt. Deretter diskuterer jeg sentrale retninger innenfor det som omtales som postkonstruktivistiske perspektiver innenfor vitenskapsteori, med spesiell vekt på studier av vitenskap, teknologi og samfunn (STS-studier). Mols (2002) arbeid med begrepet multiple objekter har en sentral plass i dette kapitlet, før jeg avslutter med å presentere det rammeverket Johnsen og Hersoug (2012), sterkt inspirert av Mol, har utviklet for å diskutere konstruksjon av forvaltningsobjekter.

Kapittel 3 dreier seg om forskningsmetoder. Jeg diskuterer her hva slags teoretiske implikasjoner og praktiske føringer det rammeverket jeg etablerer i kapittel 2 gir for gjennomføringen av forskningsprosjektet. Deretter forklarer jeg hvordan jeg har gått fram for å undersøke Alta kommunes kystsonoplanlegging. Jeg har studert dokumenter og utført forskningsintervjuer, noe jeg beskriver i nærmere detalj i dette kapitlet. Jeg diskuterer også styrker og svakheter ved forskningsdesignet og gjennomføringen av undersøkelsene.

I kapittel 4 gir jeg en mer utførlig presentasjon av hva som er rammene for planlegging og forvaltning av kystsonen. Jeg viser her hvordan sentralt lovverk, med spesiell vekt på plan- og bygningsloven, fungerer koordinerende for den kommunale planleggingen. Kapitlet er ment som en introduksjon til kystsonoplanlegging som aktivitet. Poenget er å vise hvilke forutsetninger de kommunale planmyndighetene har å forholde seg til i øyeblikket, men i tråd med det som er beskrevet i kapitlene før, så er det ikke meningen å anse disse forutsetningene som naturgitte eller uforanderlige

I kapitlene 5, 6 og 7 diskuterer jeg kystsonoplanprosessen i Alta kommune med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket jeg etablerer i kapittel 2. Framstillingen av planprosessen er noenlunde kronologisk, men med enkelte avbrekk. Det er ikke en komplett framstilling av hele planprosessen. Jeg tar for meg enkeltsaker som har vært enten ekstra krevende og/eller kontroversielle, eller saker som har utfordret rammene for planprosessen. Kapittel 5 handler om *koordinasjon*. Her går jeg inn i planprosessen på et gitt tidspunkt – etableringen av arbeidsgrupper som har jobbet med bestemte tema. Jeg argumenterer her for at nettopp bruk av slike arbeidsgrupper har vært en av viktigste koordinasjonsmekanismene Alta kommune har benyttet seg av. Jeg diskuterer også hvordan aktørene i planprosessen har forholdt seg til en annen sentral koordinasjonsform, nemlig kartverktøy. Kapitlet følger

arbeidet i kystsonegruppa fram til gruppa leverer fra seg resultatet av sitt arbeid; et forslag til arealfordeling i kystsonen. Kapittel 6 tar for seg slutfasen i kommunens planprosess, hvor kommunen sender planforslaget sitt ut til offentlig ettersyn, vurderer innspillene som kommer inn og tar en endelig beslutning om hvordan arealplanen skal se ut. Temaet for kapitlet er *inklusjon*. Jeg tar her for meg flere eksempler på omdiskuterte saker, og viser hvordan høringsuttalelser kan bidra til å omforme hva sakene handler om. Jeg viser også hvordan kommunens handlingsrom er begrenset av tidligere planavgjørelser, før jeg avslutter med å diskutere ulike former for inklusjon. I kapittel 7 er ikke lenger kommunen den eneste forvaltningsmyndigheten. Temaet for dette kapitlet er *distribusjon*, og her viser jeg hvordan viktige forvaltningsoppgaver i kystsonen ligger hos andre myndigheter enn kommunen. Forvaltningsansvaret er med andre ord distribuert. I dette kapitlet beskriver jeg hvordan forvaltningsoppgaver som ligger utenfor Alta kommune likevel angår kommunens kystsoneplanlegging, hvordan nasjonale og lokale interesser møtes og bryner seg på hverandre, og hvordan det som foregår i disse forvaltningsprosessene bidrar til iscenesettelsen av kystsonen lokalt. Disse temaene diskuterer jeg med utgangspunkt i to ulike eksempler på distribuert forvaltningsansvar, hvor kommunen i begge tilfellene søker å utvide sitt eget handlingsrom.

I kapittel 8 samler jeg trådene fra alle de foregående kapitlene. Jeg vender tilbake til problemstillingene og diskuterer hvordan den lokale arealplanprosessen bidrar til å skape forvaltningsobjektet kystsone.



# Å skape et forvaltningsobjekt

“Naturobjekter er ikke bare utgangspunktet for, men også et resultat av administrative, tekniske og vitenskapelige inngrep eller intervensjoner.” (Asdal 2011:217)

Det er et uttalt mål for forvaltning av norske naturressurser at forvaltningen skal være *kunnskapsbasert* (se for eksempel St.mld. nr. 12 (2001-2002)), og dette gjelder for forvaltning av kystsonen også. I 2013 skrev for eksempel Fiskeri- og kystdepartementet under overskriften “Hav- og kystmiljø”<sup>14</sup> følgende: “Havressursene og -miljøet er fundamentet for marin verdiskaping. Langsiktig og bærekraftig forvaltning basert på god kunnskap er avgjørende for å verne produksjonsevnen i havet slik at samfunnet også i framtida skal kunne fortsette å høste havet”.<sup>15</sup> Denne typen formuleringer går gjerne igjen i forvaltningspråket. Enkelte steder spesifiseres det hva slags kunnskap som etterspørres, som for eksempel i naturmangfoldloven, der det heter at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet “så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger”. I neste avsnitt står det imidlertid at myndighetene skal legge vekt på “kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet” (§ 8 i LOV-2009-06-19 nr. 100). Forvaltningen skal altså bygge på vitenskapelig kunnskap, men legge vekt på erfaringsbasert kunnskap også. Andre steder er det mer uspesifisert hvilken type kunnskap man mener forvaltningen skal basere seg på. Dette åpner opp for spørsmål om hva kunnskap er, hvordan kunnskapen skaffes til veie og hvem som autoriseres som kunnskapsprodusenter i forvaltningssammenheng (se Bjørkan 2011). Disse spørsmålene diskuterer jeg i første del av dette kapitlet, før jeg går over til å presentere et rammeverk som kan brukes til å analysere

---

<sup>14</sup> Sektoransvaret for hav-og kystmiljø hører fra og med 1.1.2014 inn under Samferdselsdepartementet. Nettsiden og formuleringene er endret.

<sup>15</sup> Hentet fra departementets nettsider:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/hav\\_og\\_kystmiljo.html?id=1284](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/hav_og_kystmiljo.html?id=1284) [8.7.2013] Per 2014 fører lenken nå til Samferdselsdepartementets nettsider. Der er formuleringen annerledes. Samferdselsdepartementet vektlegger at naturforholdene bør kartlegges.

hvordan forvaltningsobjekter skapes. Men aller først – hva innebærer det egentlig å forvalte noe?

En generell definisjon av forvaltning sier at forvaltning er en kontrollstrategi hvor mennesker, objekter, prosesser eller praksiser styres indirekte gjennom et system av representasjoner (Holm 1996a; Johnsen et al. 2009). For at noe skal kunne forvaltes, må en representasjon av objektet bringes inn til et forvaltningssentrum, som tar sine beslutninger om hvilke forvaltningstiltak som bør iverksettes basert på denne representasjonen. Som Holm (1996b:132) skriver, så var det en forutsetning for at fisken skulle kunne temmes, at man konstruerte en vitenskapelig modell “som gjorde det mulig å fange fisken konseptuelt og teoretisk, måle og veie den og feste den på papir”. Objektet som skal forvaltes må med andre ord gjøres *regjerlig*, for å si det med Asdals (2004; 2011) begrepsapparat.

Forvaltningen baserer seg altså på et symbolsk system som korresponderer til, men sterkt forenkler, et system av praksiser som dermed kan bringes under kontroll (Johnsen et al. 2009). For at forvaltningen skal fungere, må det også finnes et intervensjonssystem, hvor avgjørelser fattet på bakgrunn av representasjonene kan iverksettes i det praktiske systemet. For eksempel bygger moderne fiskeriforvaltning på et sett antakelser som munner ut i en teoretisk modell (representasjonen) for hvordan fiskeriene (det praktiske systemet) fungerer. Den teoretiske modellen har etter hvert gitt seg utslag i en årlig kvotefastsettelsessyklus (et intervensjonssystem), som av Holm og Nielsen (2008) omtales som “the TAC machine”, eller totalkvotemaskinen. Totalkvoten fastsettes med utgangspunkt i en beregnet bestandsstørrelse, altså en representasjon av fiskebestanden. Denne representasjonen ble av Holm (2003b) omtalt som *cyborg fish*, noe som henviser til at forvaltningsfisken ikke er den samme som den ville fisken, men en del av et komplisert nettverk. Den er “part nature, part text, part computer, part symbol, part human, part political machine” (ibid.). Haraway (1991a:149) definerer en kyborg som “a hybrid of machine and organism, a creature of social reality as well as a creature of fiction”, og skriver videre at “[c]ontemporary science is full of cyborgs – creatures simultaneously animal and machine, who populate worlds ambiguously natural and crafted”. Også Johnsen et al. (2009) benytter seg av samme begrepsapparat. De har beskrevet hele prosessen med å gjøre fisk, folk og teknologier regjerlige. Denne prosessen kaller de *cyborgization*, eller kyborgisering på norsk. En kyborg betyr i teknisk kybernetikk *kybernetisk organisme*, altså en blanding av menneske og maskin. Johnsen et al. bruker begrepet om en *kybernetisk organisasjon* (ibid.:25), hvor poenget er at mennesker, fisk, forvaltning og teknologi står i et annet forhold til hverandre enn de gjorde tidligere. I denne sammenhengen refererer begrepet til at både fiskeriene og fiskeriforvaltningen har blitt langt mer komplekse,



og inngår i nettverk hvor også avanserte teknologiske innretninger inngår (slik som for eksempel moderne fiskeletingsutstyr, digitale loggbøker og programvare for bestandsanalyser). Et sentralt poeng er altså at forvaltning ikke er noe som pålegges utenfra på enheter som forblir de samme – om enn tøylet av forvaltningen. Snarere er det slik at forvaltningen endrer og rekonstruerer objektene som forvaltes (Johnsen et al. 2005).<sup>16</sup>

Dette er et poeng som flere slutter seg til. Asdal beskriver hvordan styringspraksiser, og da spesielt tallteknologier, “har bidratt til å omforme natur til kvantifiserbare, sammenlignbare og dermed regjerlige størrelser” (Asdal 2011:19). Vrir vi litt på dette utsagnet, står vi igjen med at natur, for å bli regjerlig, må omformes til størrelser som er kvantifiserbare og sammenlignbare. Eller som Knol (2010:37) skriver om økosystembasert forvaltning: “It is thus through the processes of classifying and categorizing that an ecosystem comes into existence”. Med dette henviser hun til at økosystemet som forvaltningsobjekt formes av de praksisene som brukes for å hente inn kunnskap om systemet. Et annet sted skriver Knol at før økosystembasert forvaltning kan implementeres, må økosystemet gjøres avlesbart, målbart og regjerlig (Knol 2011b). Med andre ord: Økosystemet må gjøres til et forvaltningsobjekt.

Dermed har vi kommet fram til en antydning om hva et forvaltningsobjekt kan være for noe – en representasjon av et virkelig system, omformet til kvantifiserbare størrelser som er håndterbare for forvaltningen. Men hvordan skapes det? Hvem står for skapelsen? Hvordan går man fram for å gjøre en kompleks virkelighet håndterbar for forvaltningen – hvordan bestemmer man hva som skal telle(s) og hva som er irrelevant? Disse spørsmålene er sentrale for denne avhandlingen, og formålet med dette kapitlet er å etablere et rammeverk for hvordan slike spørsmål kan forstås og analyseres. Vi har allerede slått fast at forvaltning skal være kunnskapsbasert. Men hva er kunnskap? Hvor kommer kunnskapen fra? Hva slags kunnskap skal telle i forvaltningssammenheng? Dette har vært svært sentrale spørsmål i forvaltningslitteraturen i årtier, og for å gi et bilde av hvor vi står i dag, er det greit å kjenne til diskusjonene som har vært. Jeg vil derfor starte med en kort presentasjon av noen av de grunnleggende vitenskapsteoretiske debattene om forholdet mellom naturen og kunnskapen om naturen, og om forholdet mellom de kunnskapsproduserende institusjonene og resten av samfunnet. De ulike perspektivene skiller seg ikke bare epistemologisk fra hverandre (hva slags type kunnskap er det mulig å ha om natur?), men også ontologisk (hva er egentlig

---

<sup>16</sup> Ikke dermed sagt at forvaltningen forblir den samme. Men nå foregriper jeg begivenhetenes gang, vi returnerer til dette poenget senere.

natur?), og gir derigjennom også ulike perspektiver på forholdet mellom natur, vitenskap, samfunn og politikk – kategorier som alle er viktige for å kunne skape forvaltningsobjektet “kystsonen”. Kystsonen er selvfølgelig ikke bare natur. Hvordan finner man rom for å inkludere kunnskap om sosiale forhold i forvaltningsobjektet kystsonen? Er det slik at naturvitenskapen gir kunnskap om naturforholdene, mens samfunnsvitenskapen bidrar med kunnskap om det sosiale? Nei. Jeg vil argumentere for at studier av vitenskap, teknologi og samfunn (heretter kalt STS<sup>17</sup>) utfyller og utdyper denne debatten, og gir en bedre forklaring på hvordan kunnskap om kystsonen genereres: Kystsonen er like mye sluttproduktet av en prosess, som utgangspunktet for den. Dette gjenspeiler også et sentralt poeng innenfor STS-studier, nemlig det at ontologiske og epistemologiske spørsmål egentlig ikke kan skilles fra hverandre. Virkeligheten kan ikke framstå uavhengig av den kunnskapen som benyttes for å forstå og formidle den (Johnsen 2002). Det kystsonen er, er også avhengig av de metodene vi benytter for å skaffe oss kunnskap om den.

Dette kapitlet dreier seg altså om å etablere et rammeverk for å analysere hvordan forvaltningen skaper regjerlig natur. I dette tilfellet hvordan kystsonen kan gjøres håndterbar for forvaltningen, altså hvordan forvaltningsobjektet kystsonen kan skapes. Jeg har valgt å dele denne framstillingen inn i tre deler, hvor den første delen dreier seg om å hente inn kunnskap om forvaltningsobjektet, mens den andre delen dreier seg om å presentere denne kunnskapen på en slik måte at den passer til forvaltningens behov. Med andre ord: Å gi kunnskapen et riktig *format*. Kunnskap alene er heller ikke tilstrekkelig til å forvalte kystsonen, også verdier og politiske målsetninger må tas med i betraktningen. Siste del dreier seg om hvordan de ulike trådene kan samles og forvaltningsobjektet skapes. Selv om jeg har valgt å presentere dette rammeverket i form av tre ulike prosesser, er det ikke gitt at prosessene foregår uavhengig av hverandre, eller at de foregår kronologisk i tid.

## 2.1 Å produsere kunnskap om natur

Vi har allerede slått fast at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Men hva er egentlig kunnskap? Hvordan oppstår kunnskap? Det finnes en lang vitenskapsteoretisk tradisjon for å diskutere slike epistemologiske spørsmål. Aase og Fossåskaret (2007) beskriver hvordan det i europeisk vitenskapstradisjon eksisterer to motstående syn på hvilke måter vi kan ha

---

<sup>17</sup> Etter det engelske navnet retningen vanligvis er kjent under: Studies of science, technology and society

kunnskap om den ytre virkeligheten på. På den ene siden har vi teorien om sammenfall (correspondence), som hevder at det finnes en objektiv virkelighet der ute, og at vår tanke og fornuft er et mer eller mindre korrekt speilbilde av virkeligheten. Kunnskap er dermed sann dersom den korresponderer med den ytre virkeligheten. På den andre siden har vi teorien om sammenheng (coherence), som etablerer en annen relasjon. Vi oppfatter virkeligheten gjennom våre sanser. Den menneskelige verden består av *fenomener*, altså ting og hendelser slik de framtrer for oss, ikke slik de er i seg selv. Dermed er vår oppfattelse av den ytre verden primært en mental konstruksjon, noe som innebærer at kvalitetskrav til kunnskap må utformes på en annen måte. I den andre tilnærmingen forfektes derfor kravet om intern sammenheng (correspondence). En teori eller analyse oppfattes som internt logisk dersom det er en sammenheng mellom forutsetningene den bygger på og slutningene som blir avledet ut fra disse forutsetningene. Til disse to motstridende synene knytter det seg ulike vitenskapsteoretiske tradisjoner: Forskningstradisjoner som realisme og positivisme sverger til ”correspondence”-teorien, men andre retninger som fenomenologi, konstruktivisme, hermeneutikk, kulturanalyse og postmodernisme knytter seg til teorien om ”coherence” (Aase og Fossåskaret 2007).

Vitenskapen har som nevnt blitt tildelt en sentral rolle i skapelsen av forvaltningsobjekter (se også Johnsen et al. 2009). Jeg starter derfor med å presentere de to motstridende synene i det som har blitt kalt “the science wars” (Gould 2000), før jeg går over til å presentere et forsøk på å bygge bro mellom de to ulike perspektivene. Siden kystsonens status som forvaltningsobjekt tross alt er av nyere dato, vil jeg knytte presentasjonen opp mot eksempler fra fiskeriforvaltningslitteraturen.

### **2.1.1 Vitenskapskrigene: Realisme versus sosialkonstruktivisme**

Det tradisjonelle synet på hvordan vitenskap forholder seg til natur, omtales gjerne som *realisme*. Realismen innebærer troen på at vitenskapen speiler naturen, at det vitenskapen oppdager er sannheten om hvordan verden ser ut. Objektet for forskningen er uavhengig av selve forskningsaktiviteten. Det viktige for realistene er *at* vitenskapen forteller oss hvordan verden er, ikke hvordan den gjør det. Dermed får også vitenskapen en særegen posisjon i samfunnet; den er spesiell fordi den gir oss sann kunnskap om årsakssammenhengene i verden (Yearley 2005). Eksistensen av en objektiv sannhet er en sentral forestilling innen denne retningen, og det er derfor en forutsetning at vitenskapen er atskilt fra samfunnet rundt. Denne

ideen henger tett sammen med Mertons (1996 [1942]) klassiske etos for vitenskap, hvor det heter at formålet med vitenskapen er å oppnå bekreftet kunnskap. Normene sier videre at vitenskapen skal være universell, upersonlig og upartisk, og at de vitenskapelige funnene skal eies av samfunnet (ibid.). Sammen med disse forestillingene henger også ideen om at kunnskap er autonom. Siden den kan eies av noen, må den også kunne stå alene. Objektivt sann kunnskap trenger ingen forklaring – sannheten forklarer seg selv (Holm 2001). I jakten på sann kunnskap, blir objektivitet, nøytralitet og verdifrihet krav til forskning også innenfor humaniora og samfunnsvitenskap – naturvitenskapens forskningsmåter skal kunne brukes i all vitenskapelig aktivitet. Denne posisjonen omtales ofte som positivisme, et begrep som ikke betegner én bestemt retning, men brukes om flere tradisjoner som har visse læresetninger felles (Ryen 2002). Idealet innenfor disse retningene er en “enhetsvitenskap”, der vitenskapelig forskning er basert på en felles metode, uavhengig av hva som er objektet for undersøkelsen (Kvale og Brinkmann 2009). Den eneste måten å oppnå erkjennelse og viten på, er gjennom sanseerfaring og empirisk observasjon. Vitenskapelig virksomhet blir derfor forstått som en verdinøytral og interessefri aktivitet uavhengig av subjektiv fortolkning og samfunnsmessige forhold (Sletnes 2009).

I kontrast til disse retningene finner vi konstruktivistiske retninger, hvor den sentrale oppfatningen er at kunnskap og sannhet er noe som *konstrueres*, ikke noe som oppdages. Synet på hvordan denne konstruksjonen foregår varierer mellom de ulike retningene. Konstruktivisme er en merkelapp som har vært benyttet om en rekke retninger innenfor flere disipliner, slik som filosofi, sosiologi, kunst, matematikk og arkitektur. Innenfor hver disiplin har begrepet hatt litt ulik betydning, men det som er felles for konstruktivistene er at de har fjernet seg fra å forsøke å forklare en objektiv virkelighet. Sentralt innenfor konstruktivistiske retninger er at virkeligheten alltid er konstruert og avhengig av observatørens ståsted (Knol 2011a).

Innenfor fiskeriforvaltingslitteraturen utgjør Finlaysons (1994) analyse av hva som foregikk da torskbestandene utenfor Newfoundland kollapset, et klassisk eksempel på en *sosialkonstruktivistisk* tilnærming. Sosialkonstruktivismen forklares gjerne slik: ”From the social constructivist view we see scientific knowledge primarily as a social artefact and a social accomplishment rather than an objective description of external reality” (Finlayson 1994:12). Han mener fiskeribiologenes forvaltningsråd ikke kan forstås uten at man tar hensyn til de sosiale forholdene som var rådende, eller for å si det med Finlaysons egne ord:

“The production and content of DFO’s<sup>18</sup> scientific descriptions of the Northern Cod stock cannot be adequately explained without a fairly comprehensive understanding of the social dynamics within the Science branch<sup>19</sup> as well as its relationship with the larger-order institutional and political environment. Both individual scientists and the description of the Science Branch developed commitments to a reality that, in some respects, actually came to invert the classical model of the relationship between science and the natural world.” (Finlayson 1994:13)

Finlayson utfordrer altså et konvensjonelt syn på vitenskap, hvor vitenskapen forutsettes å gi en objektiv beskrivelse av den ytre virkeligheten, og hvor virkeligheten eksisterer uavhengig av menneskenes sosiale verden. Spørsmålet om hvilken representasjon av virkeligheten som oppnår mest suksess blir i denne sammenhengen ikke et spørsmål om hvilken versjon som er “sannest”, men om hvilke ressurser de konkurrerende representasjonene har til rådighet – det er altså et spørsmål om makt. Finlayson trekker dermed den slutningen at fiskeriforvaltningens modeller ikke er naturgitte, men et resultat av rådende sosiale forhold:

”What is clear is that the present understanding of fisheries management as process founded upon biological science is wrong. (...) Instead, it should be acknowledged that fisheries management is fundamentally a social process and the essential problems are sociological” (Finlayson 1994:154).

Sosialkonstruktivismen kan ses på som en kritikk av naiv realisme (Knol 2011a), men har selv blitt kritisert for å representere en *antirealisme* og *relativisme* (Hellesnes 2001), en kritikk som kort oppsummert går ut på at sosialkonstruktivistene hevder at de vitenskapelige fakta om naturen bare er sosialt konstruerte (antirealisme) og at kunnskapen heller ikke er universelt gyldig, men bare relativ til konteksten (relativisme). Den har også blitt kritisert for å bedrive sosial reduksjonisme: Fokuset på utelukkende sosiale faktorer fører til at viktigheten av ikke-sosiale, materielle faktorer og objekter blir marginalisert eller benektet (Holm 2001; Wehling 2006:84). Nielsen (2008) påpeker for eksempel at det er en svakhet ved Finlaysons analyse at det sosiale tas for gitt og holdes stabilt. Det er ikke nok å henviser til sosiale krefter som årsaksforklaring, det sosiale må også forklares (Latour 2005). Holm (2001) finner et sammenfallende trekk ved analysen til Finlayson (1994) om torskebestandens kollaps i Canada og analysen til Holm et al. (1998) om bestandsstrukturen hos norsk torsk. Begge analysene har, i sin iver etter å finne sosiale årsaksforklaringer til hvorfor én representasjon av

---

<sup>18</sup> Department of Fisheries and Oceans

<sup>19</sup> Science Branch hører til fiskeriserteret, som sorterer under DFO, og var forøvrig finansiert utelukkende av DFO. Det var her de fiskeribiologiske beregningene fant sted.

torskebestanden “vinner” over en annen, oversett én viktig aktør; nemlig torsken. For å si det på en annen måte: De har oversett de ikke-menneskelige eller materielle, faktorene. Holm stiller seg dermed ved siden av Latour (1992) som etterlyser “one more turn after the social turn”. Poenget her er altså at man etter år med streng realisme, vendte seg mot sosiale faktorer, men at denne utviklingen har gått for langt, og at det er på tide å gjøre en ny vending.

### 2.1.2 Kan dikotomiene overskrides?

“Social constructivism and realism are neither live options, nor comfortably dead letters. They are vampires, the philosophical undead that still haunt our concepts and interpretations of nature, culture and science.”

(Rouse 2002:63)

Det finnes flere vitenskapsteoretiske retninger som søker å overskride dikotomien mellom konstruktivister og realister. En av disse retningene omtales ofte som “erfaringsrealisme” (Aase og Fossåskaret 2007). Her hevdes det at virkeligheten verken finnes objektivt kun i seg selv, eller kun som produkt av den menneskelige tanke. Sannheten er å finne i *relasjonen* mellom individet og den ytre verden. Aase og Fossåskaret bruker farger som eksempel for å forklare innholdet i denne posisjonen, som har sitt utspring i blant annet psykologi og nevrologi. Ta for eksempel en blå himmel. Denne finnes ikke som objekt i seg selv, men er et resultat av et samspill mellom lysforhold, øyets fysiologi og hjernens nervebaner. For å si det med andre ord: Den blå himmelen er et resultat av en *samproduksjon* mellom de menneskelige sansene og den ytre verden. Både våre tanker og den ytre virkeligheten er dermed produkter av hverandre, og ingen finnes uavhengig av den andre (ibid.).

Denne vektleggingen av relasjonisme og samproduksjon er det flere andre vitenskapsfilosofiske retninger som deler, spesielt retningene som ofte går under navnet postkonstruktivisme<sup>20</sup> (Rouse 2002; Asdal 2005; Wehling 2006). Også innenfor dette paraplybegrepet finnes det flere retninger. Ifølge Wehling (2006) er en av fellesnevnerne for de ulike postkonstruktivistiske tilnærmingene en dobbel opposisjon; de protesterer både mot

---

<sup>20</sup> Dette begrepet skal ikke tolkes i tidsmessig forstand som “etter konstruktivismen” (Wehling 2006). Latour (2005) bruker selv begrepet konstruktivisme, noe som antakelig er det ryddigste. Problemet er bare at “konstruktivisme” ofte tolkes som “sosialkonstruktivisme”, og det er for å markere en avstand til denne retningen at begrepet postkonstruktivisme brukes.

den tradisjonelle realismen og mot den ”klassiske” versjonen av sosialkonstruktivisme, og de ønsker å overskride denne dikotomien mellom realisme og konstruktivisme. Johnsen (2004) bruker begrepet *konstruktivistisk realisme* om denne tilnærmingen. Han beskriver hvordan Bruno Latour har forsøkt ”å gjeninnsette den realismen som sosialkonstruktivister (...) har forkasta (...) samtidig som han markerer en avstand til en realisme som forutsetter at kunnskap om naturen produseres ved at en nøytral vitenskap observerer en objektiv verden som observatøren står utafor” (Johnsen 2004:48).

Når det gjelder natur, sier Asdal (2005) at det de ulike postkonstruktivistiske retningene har felles, er ønsket om å diskutere politikk, natur og vitenskap *på én gang*. De avviser antakelsen om at man kan ha tilgang til en ren, uformidlet natur, men godtar samtidig heller ikke sosialkonstruktivistenes antakelse om at vår oppfatning av naturen er en utelukkende sosial affære. Problemet er ikke at vi ikke kan komme oss ut av en relativt innkapslet sosial sfære, slik sosialkonstruktivistene kan sies å hevde, men at vi aldri har vært inne i en slik utelukkende sosial sfære i utgangspunktet (Rouse 2002; Asdal 2005).

### **2.1.3 Hvilken plass skal vitenskapen ha i samfunnet?**

De ulike perspektivene forutsetter også ulike roller for vitenskapen i samfunnet. For realistene er idealet en autonom og nøytral vitenskap som bidrar med objektive fakta, som politikere og andre aktører i samfunnet kan legge til grunn for beslutninger. Nielsen (2008) trekker trådene i denne debatten tilbake til antikkens Hellas, hvor Platon skiller sterkt mellom kunnskap og mening, og uttrykker sterk mistillit til politikerne. Denne demarkasjonen mellom kunnskap og politikk ligner sterkt på realistenes idealbilde, med det unntak at vitenskapen har tatt over rollen som innehaver av myndig kunnskap, i stedet for Platons filosofer (Nielsen 2008:45).

Holm benytter seg Latours (1998) eksempel om en ferskenstein for å forklare realistenes holdning: Vitenskapen skal være som den harde kjernen i en fersken; i kontakt med, men strengt atskilt fra ”the soft and runny stuff of society” (Holm 2003a:6). Dette er i tråd med Mertons (1996 [1942]) idealbilde for vitenskapen, et idealbilde som ifølge Holm (2003a:5) også preger den moderne vitenskapsbaserte fiskeriforvaltningen: ”Fisheries resource management may be a meeting place for nature and society, but the two of them are treated as strictly separable and as governed by fundamentally different processes.”

Sosialkonstruktivistene hevder på sin side at et slikt ideal er uoppnåelig, at det er en illusjon å tro at vitenskapen kan operere uavhengig av samfunnet rundt. Det er denne illusjonen Finlayson (1994) vil knuse når det gjelder fiskeribiologisk forskning i Canada, hvor

han viser at forskningen ikke er upåvirket av politiske prosesser. Når det gjelder postkonstruktivistenes syn på vitenskapens rolle, blir bildet enda mer komplekst. Det som postkonstruktivister har felles er målsetningen om å teoretisere om og forklare samfunn, vitenskap og natur sammen, heller enn å la dem være i sine respektive domener. Der realistene ville ha vitenskapen strengt atskilt fra samfunnet rundt, mens sosialkonstruktivistene ville vise at vitenskap og politikk henger sammen, vil postkonstruktivistene se et enda mer komplekst bilde, der de tre domenene produseres samtidig og i sammenheng med hverandre (Knol 2011a).

#### **2.1.4 Naturobjekter og kunnskapen om dem konstitueres samtidig**

Studier av vitenskap, teknologi og samfunn, STS, representerer en av de retningene som ønsker å se produksjonen av samfunn, vitenskap og politikk i sammenheng. Vitenskapelig kunnskap og teknologier utvikler seg ikke i et vakuum, men deltar i og formes av samfunnet, samtidig som samfunnet former vitenskapen (Law 2004). STS er en fellesbetegnelse for studier av hvordan ulike disipliner konstitueres og framstår slik vi kjenner dem (Tveiterås 2012). STS-studiene er tverrfaglige og drar veksler på en rekke ulike disipliner som antropologi, geografi, historie, vitenskapshistorie, organisasjonsstudier, pedagogikk og sosiologi (Law 2008b). STS-studier har sitt utgangspunkt i behovet for å forstå og kontrollere vitenskap og vitenskapsbaserte teknologier (kalt teknovitenskap) og offentlighetens forhold til slike teknologier, hvor innovasjon ofte er vitenskapsbasert. Eksempler på slike teknovitenskaper er legemiddelproduksjon, biomedisin, kjernekraft, militære teknologier, genteknologi og informasjonsteknologi. STS-studiene oppsto etter hvert som teknologiene i perioden etter andre verdenskrig ble stadig mer vitenskapsbaserte, og krigen hadde vist hvor ødeleggende feil bruk av teknovitenskap kan være. Et klassisk eksempel er Manhattanprosjektet, som utviklet kjernefysiske våpen (ibid.).

Røttene til STS-studiene finnes i flere europeiske land og i Nord-Amerika. Law (2008b) skriver hvordan spesielt Thomas Kuhn har vært en sentral inspirasjonskilde for utviklingen av teoriretningen. I boken "The structure of scientific revolutions" (Kuhn 1962) er Kuhn opptatt av vitenskapshistorien og hvordan denne har utviklet seg. Kuhn introduserer her begrepet paradigme, som rommer alle de teorier, antagelser og metoder forskere innen et bestemt felt forholder seg til. Så lenge de forskningsresultater som produseres stemmer overens med paradigmet er alt vel, og Kuhn beskriver den forskningen som foregår i dette stadiet som normalvitenskap. Etter hvert som stadig flere forskningsresultater motsier



paradigmet, vil det oppstå en krise, etterfulgt av en revolusjon hvor stadig flere forskere vil knytte seg til et nytt paradigme, som etter hvert vil normalisere seg, og det oppstår en ny fase med normalvitenskap innenfor det nye paradigmet. Ulike paradigmer kan derfor ikke rangeres og velges ut fra rasjonelle kriterier, fordi hva som er rasjonelt vil variere fra paradigme til paradigme. I situasjoner med konkurrerende paradigmer, vil utfallet være avhengig av den enkelte forskers overbevisning, altså av subjektive kriterier. Dette innebærer igjen at hva som til enhver tid regnes som god vitenskap, avgjøres av forskerkollegiet (Tveiterås 2012).

Law (2008b) framhever tre aspekter ved Kuhns teori som spesielt viktige for utviklingen av STS-studiene. For det første åpner Kuhn, gjennom paradigmebegrepet, for at vitenskap kan ses på som en form for *kultur* i stedet for en spesiell form for sannhet som ligger utenfor normal sosial praksis. For å forstå vitenskapelig endring kan man dermed gå fram på samme måte som når man studerer kulturell endring; ved å se på omgivelsene, karakteristika ved eksisterende kunnskap og på aktørenes (situasjonsbetingete) rasjonalitet. For det andre tar Kuhn også for seg de uformelle og *praktiske* sidene ved vitenskap. Dette kan ses på som et epistemologisk skifte fra fokus på formalisme, lover og teorier til vitenskapelig håndverk som praksis. Ikke dermed sagt at formalitetene ikke er viktige i Kuhns arbeider, men de oppnår sin signifikans gjennom de uformelle aktivitetene og perspektivene. Det tredje aspektet Law framhever, er Kuhns bruk av *casestudier*. Kuhn presenterer sin teori om vitenskap gjennom eksempler, ikke i abstrakt form. Måten Kuhn beskriver vitenskapen på, er altså i tråd med hans egen teori om vitenskap. Teorier kan ikke løsrives fra sammenhengene de brukes i, men får sin signifikans gjennom at vi vet hva de betyr i praksis, gjennom at vi kan knytte dem til – og se hvordan de virker under - ulike, spesifikke omstendigheter (Law 2008b:629).

Denne arbeidsformen har STS lånt og gjort til sin egen. I motsetning til i en klassisk metodologi, som med inspirasjon fra naturvitenskapen utleder hypoteser fra teorien, og deretter tester disse empirisk, utvikles gjerne teori og data sammen innen STS. Abstraksjon er kun mulig ved å jobbe seg gjennom det konkrete – teori *gjøres* i form av casestudier (Law 2008b). Epistemologiske spørsmål er gjerne viktige i typiske STS-arbeider (se for eksempel Latour og Woolgar 1979; Knorr-Cetina 1981), i de senere år også ontologiske (Mol 2002). Sentralt står ideen om at kunnskap er situert og må forstås i den sammenheng den framstår i (Tveiterås 2012). Dette betyr at STS har et *relasjonelt* perspektiv

“People, technologies, ‘natural’ phenomena, documents, non-human life forms, knowledges, social facts, collectivities and phenomena – all of these are relational effects, materials, being done in interaction. Actors, then, are also networks that hold together for long enough to act in relation to something else. (...) [T]his means that they can not be used to *explain* anything. Everything in the web is revisable. Everything is uncertain. Everything is relational. And nothing is foundational.” (Law 2008b:632, utheving i original)

Elementer i et system får altså sin form og karakter kun i relasjon til hverandre. “To be is to be related”, sier Mol (2002). Dermed avviser STS realismens tese om at vitenskapelige sannheter finnes i seg selv, og kan avdekkes bare vi studerer dem korrekt. STS hører derfor hjemme blant de konstruktivistiske retningene. Det er likevel viktig å skille STS-studiene fra den tradisjonelle sosialkonstruktivismen – det er nok riktigere å plassere dem innenfor postkonstruktivismen, slik denne er beskrevet over. Latour (2005) foretrekker selv begrepet konstruktivisme, men han minner samtidig om at det er viktig å ha i bakhodet at “konstruert” ikke er det samme som “usann”. Når vi sier at fakta, eller kunnskap, er konstruert, så er det ikke det samme som at kunnskapen ikke er sann. Poenget er å framheve det arbeidet som ligger bak kunnskapsproduksjonen, og da spesielt hvordan menneskelige og ikke-menneskelige faktorer forenes i arbeidet med å bringe fram fakta.<sup>21</sup> Fokus er ikke på sannhet i seg selv, men på produksjon av sannhet. Et viktig skille mellom konstruktivisme og sosialkonstruktivisme er altså førstnevntes fokus på *materialitet* og *praksis*. Ingenting er “kun sosialt”, alt er også materielt og gjøres i praksiser (Law 2007).

Materialesemiotiske tilnærminger spiller derfor en sentral rolle for STS-teori, spesielt innenfor aktørnettverksteori (ANT), som er en sentral retning i denne teoritradisjonen. Materialesemiotisk henviser til det at alle elementer i et nettverk får sin form og betydning i relasjon til andre elementer i nettverket. Inspirert av semiotikken, som har studert tegnenes innbyrdes relasjoner – hvordan tegn får mening i relasjon til andre tegn i teksten – har ANT vært opptatt av å undersøke hvem eller hva som får status som aktør, og under hvilke betingelser dette foregår (Asdal 2011). Med andre ord: Hvordan elementer får den formen de har. Det sentrale er at aktørene formes i et nettverk, hvor nettverkets elementer gjensidig former og definerer hverandre – de har en semiotisk relasjon (Law 2008a). Aktørene trenger ikke å være utelukkende mennesker; maskiner, tekster, dokumenter og andre materielle ting

---

<sup>21</sup> Det klassiske eksempelet for å synliggjøre hvordan konstruksjonsmetaforen kan forstås, er en byggeplass. Byggeplassen består av en samling av både sosiale og materielle faktorer; mennesker, maskiner, sement, stål, arbeidere, sjefer, entreprenører, oppdragsgivere. Man kan vanskelig analysere byggeprosessen bare ved å se på de sosiale forholdene, det materielle må med. Og motsatt.

spiller også en rolle for hvordan virkeligheten konstitueres og rekonstitueres, ved at de inngår i relasjoner til mennesker. Og på samme måte som “det sosiale” ikke kan tas for gitt eller behandles som en konstant, kan heller ikke de materielle objektene det:

“Det kan se ut til at objektene bestemmer våre praksiser, men det er våre praksiser som bestemmer objektene våre i første omgang. De begrepene vi bruker i våre praksiser, er i avgjørende forstand med på å forme objektene, og også selve saken, hva saken står om” (Asdal 2011:71).<sup>22</sup>

Det å studere praksiser er altså svært sentralt innenfor STS-studiene. Heller enn å fokusere på objektet, fokuserer man på de *prosessene* som frambringer objektet. En stadig sterkere vektlegging av praksiser har også ført at flere snakker om *materialisering* heller enn materialitet (Law 2008a). Slik som i sitatet fra Law på side 36. Sitatet inneholder en nøkkelfrase som går igjen i mye av den nyere STS-litteraturen, spesielt etter år 2000, nemlig *being done*. Dette vektlegger de handlingene som foregår, det praktiske aspektet, men på en litt annen måte enn tidligere. Det impliserer en ny metaforbruk – Law snakker ikke om konstruksjon eller produksjon. Konstruksjonsmetaforen er nyttig for å synliggjøre alt det arbeidet som ligger bak for eksempel kunnskapsproduksjon, men implisitt antyder den også at man kan oppnå et varig resultat etter å ha gjort jobben én gang. Så snart alle delene er samlet sammen og boltet fast, har objektet fått en form som det vil beholde, så sant alt annet holdes likt (ibid.). En slik metaforbruk har vært oppfattet som uheldig. Mol (2002) sier det slik:

“[Make and construct] are clumsy words for what happens in the department of pathology of hospital Z. They suggest that material is assembled, put together, and turned into an object that subsequently goes out in the world all by itself. Instead of the ‘construction’ metaphor of the workshop, we might try to mobilize a theater metaphor for what happens in the hospital. When a disease is being done, we may say that it is *performed* in a specific way. (...) [T]he performance metaphor has some inappropriate connotations (...) [but] [i]t is possible to say that objects are *enacted*.”<sup>23</sup> (Mol 2002:32)

---

<sup>22</sup> Asdal drar her veksler på Foucault (1969), som hun hevder er langt mer opptatt av praksiser enn diskurser: “Det handler i stedet om ordning eller anordning av objekter. Dermed blir oppgaven ikke å håndtere diskurser som grupper av tegn, men å studere diskurser som praksiser som systematisk former de objektene de snakker om” (Foucault, M. (1969). *L'archéologie du savoir*. Paris, Gallimard. i Asdal 2011:71)

<sup>23</sup> Mol (2002) foretrekker begrepet iscenesette, altså “enact” framfor “perform”, mye fordi det engelske “enact” ikke gir samme konnotasjoner som “perform”. Mol ønsker ikke å antyde at det er forskjell på det som skjer på scenen og det som skjer bak (jf. Goffmann 1961), eller at handlingene som foregår har performative effekter. På norsk blir konnotasjonene annerledes, her er det ordet iscenesette som leder tankene hen til Goffmann, mens performere er et lite brukt begrep som ikke har disse tilleggsbetydningene. Jeg vil likevel bruke begrepet iscenesette i denne avhandlingen, siden betydningen av performere er nært knyttet til adjektivet performativ. (Skulle jeg vært helt tro mot denne teoretiske retningen, burde altså dette kapitlet hete “Å iscenesette et

Her er det en rådende idé at kunnskap og virkelighet blir *kontinuerlig iscenesatt* gjennom praksiser. Og hvis disse praksisene opphører, så gjelder det også de virkelighetene som blir iscenesatt, fordi disse virkelighetene kun eksisterer gjennom de praksisene som iscenesetter dem (Law 2008a). Dette innebærer igjen at de kategoriene vi tidligere har tatt for gitt, blir *effekter* av praksiser eller prosesser, slik Asdal sier i sitatet jeg begynte kapitlet med: “Naturobjekter er ikke bare utgangspunktet for, men også et resultat av administrative, tekniske og vitenskapelige inngrep eller intervensjoner” (Asdal 2011:217). Igjen: Dette er ikke det samme som at de ikke er virkelige, de kan gjerne være *gjort* virkelige i praksiser, men disse kategoriene kan ikke brukes som rammeverk for forklaringer, de må selv forklares også (Law 2008a).

Jeg kommer tilbake til Mols ontologi-i-praksis og hvordan den kan anvendes som et rammeverk til å diskutere forvaltning av kystsonen i kapittel 2.3. Noen kommentarer om hva denne tilnærmingen fører med seg er like vel på sin plass: Hvis det er slik at virkeligheten iscenesettes gjennom praksiser som er foranderlige, så følger det også at virkeligheten kan endres: “Reality is not destiny” (Law 2008a; Law 2008b). Ideen om ulike praksiser åpner også opp for ideen om flere ulike *virkeligheter*, heller enn ulike perspektiver på virkeligheten. Dette åpner igjen opp for en *ontologisk politikk* (Mol 1999). Dersom det finnes ulike virkeligheter, så vil noen være å foretrekke framfor andre – og det er slett ikke gitt at det vil være en enighet om hvilken virkelighet som er å foretrekke. Gitt at man ved å endre på praksiser, kan endre virkeligheten, så følger det at enkelte praksiser vil være mer attraktive enn andre. Ved å akseptere disse ideene, åpner vi altså opp et forhandlingsrom der virkeligheten kan endres ved at enkelte praksiser forsterkes, mens andre undertrykkes.

Jeg startet dette delkapitlet med å spørre hvor kunnskapen om forvaltningsobjekter kommer fra. Jeg har deretter argumentert for at den naive realismens syn på kunnskapsinnhenting er lite fruktbart. Det sammen gjelder for sosialkonstruktivismens syn – vi kan ikke redegjøre for kunnskapsproduksjon kun ved hjelp av sosiale kategorier. Jeg har deretter vist hvordan postkonstruktivistiske perspektiver, og da spesielt STS-teori, gjennom sin vekt på praksiser, materialitet og relasjonelle perspektiv gir et annet syn på kunnskap og kunnskapsproduksjon.

Så, etter denne gjennomgangen, hva er da et postkonstruktivistisk syn på kunnskap? Finnes det i det hele tatt noe slikt? Wehling (2006:86) gir følgende redegjørelse for hvordan et

---

forvaltningsobjekt”, heller enn å skape, mens undertittelen på denne seksjonen kunne være “Å gjøre kunnskap om natur”.)

slikt kunnskapssyn kan se ut: Vanligvis er kunnskap forstått som noe en som vet ”innehar” og ”bruker”, og som kan overføres gjennom kommunikasjon. Ved hjelp av Rouse argumenterer Wehling for at man bør skifte fra ”å tenke på det antatte objektet et begrep kan beskrive, til å tenke på de praksisene begrepet blir brukt i” (Rouse 1996:199 i Wehling 2006). Et annet sted har Rouse også sagt at kunnskap er ”innbakt i våre forskningspraksiser, heller enn å være mulig å abstrahere fullt ut i anskueliggjørende teorier” (Rouse 1987:24 i Wehling 2006). Kunnskap kan altså ikke ”tingliggjøres” som en uavhengig enhet, eller et objekt, som oppdages av vitenskapen og derigjennom forklarer og rettferdiggjør de vitenskapelige praksisene. Kunnskap er en effekt og en implikasjon av praksiser, og kan bare delvis og ”kunstig” separeres og isoleres fra disse praksisene (Wehling 2006). En følge av dette er at kunnskap også er mangfoldig. Ulike praksiser gir opphav til ulik kunnskap. Kanskje bør vi også omtale kunnskap i flertall – *kunnskaper*? Dersom vi aksepterer Mols (2002) ontologiske politikk, blir følgen at det blir viktig å være oppmerksom på eventuelle *performative* effekter av våre kunnskapsproduserende praksiser. Dette er tema for kapittel 3.2, som tar for seg hvordan kunnskap presenteres. Hva er det vi *gjør* når vi setter kunnskap i sirkulasjon?

## 2.2 Å sirkulere kunnskap om natur

Jeg starter denne seksjonen med å låne noen begreper fra ANT. Denne teoritradisjonen har vist hvordan fakta må forflyttes for å gjøre arbeid (Asdal 2011). For at fakta skal kunne flyttes, må kunnskapen altså gjøres flyttbar, eller mobil. Det må lages en representasjon av virkeligheten, og denne representasjonen må ha et format som gjør at den kan flyttes, forstås andre steder og sammenlignes. En tekst, for eksempel en vitenskapelig artikkel, er ett eksempel på en slik flyttbar representasjon. Asdal (2011:220) skriver følgende om de tidlige laboratoriestudiene<sup>24</sup> i ANT-tradisjonen og deres synliggjøring av tekstbruk i vitenskapen:

“Det ble vist hvordan bruken av naturobjekter, for eksempel rotteforsøk, i laboratoriet ble transformert til nettopp tekstliggjorte testresultater, til figurer og kurver. Det er i en slik radikalt transformert form at natur blir gjort sirkulerbar (...).”

---

<sup>24</sup> På 1970-tallet var det flere forskere som vendte seg mot laboratoriet som undersøkelsesenheter, hvor de gjorde etnografiske undersøkelser der formålet var å finne ut hvordan fakta produseres (Sismondo 2011).

Det første begrepet jeg vil låne, er derfor *immutable mobiles*, som beskriver uforanderlige flyttbare fakta. Det andre begrepet er *inscription device*, eller inskripsjonsinstrument, som enkelt sagt er det som produserer flyttbare fakta. Inskripsjonsinstrumenter er systemer for å transformere materiell substans til for eksempel figurer eller diagrammer (Latour og Woolgar 1986; Law 2004). På denne måten kan inskripsjonen frakte substanser uten virkelig å ta dem med seg (Latour og Woolgar 1979). Latour (1990) lister opp flere årsaker til at todimensjonale inskripsjoner fungerer så bra: Inskripsjoner er mobile, noe som muliggjør handling på avstand. De er uforanderlige når de flyttes. De er flate, i den forstand at ingenting er gjemt eller skjult. Skalaen kan endres uten at de indre proporsjonene forskyves. De reproduseres og spres uten særlig kostnad, og de kan kombineres og rekombineres. De kan enkelt settes inn i en skrevet tekst og slik sirkulere.

Når det gjelder kunnskap om kystsonen, er det åpenbart at mange fakta sirkulerer i tekstform, eller i form av figurer og grafer (se for eksempel Arealutvalget 2011). Det er likevel én bestemt inskripsjonsform som har blitt stadig viktigere de seinere år, nemlig kart. En kystsoneplan er et kart. Vi har også sett hvordan stadig mer kunnskap om kystsonen kartfestes, slik som i Fiskeridirektoratets registreringer av gytefelt og andre ressursområder i langs kysten (jf. eksempelet i kapittel 1). Kartteknologi utgjør dermed en viktig mekanisme i arbeidet med å gjøre kystsonen regjerlig. Kartteknologi kan beskrives som en form for inskripsjonsinstrument. Ser vi på Latours liste over gode egenskaper for inskripsjoner, så ser vi lett hva det er som gjør kartene så egnede: Kart kan forflyttes i tid og rom slik at de kan benyttes til en rekke formål, for eksempel oppdeling av kystsonen i ulike brukssoner. Videre kan kart enkelt redigeres både opp og ned i skala, fra lokale utsnitt på kommunenivå, via fylkes- eller regionale kart til nasjonale eller internasjonale kart (Johnsen og Hersoug 2012). Kart med ulik informasjon kan enkelt kombineres og rekombineres, og de kan sammenlignes. Men er kartene egentlig uforanderlige? Hva skjer i det kartet leses og fortolkes? Og hva er det vi *gjør* når vi presenterer en kompleks virkelighet i form av kart? Dette er sentrale spørsmål innenfor den teoriretningen som kalles kritisk kartografi.

## 2.2.1 Kartografi og kritisk kartografi

“GIS does not simply “visualize” data, it has an ontological power.”

(Pavlovskaya 2009 i Crampton 2010:98)

Kartografi er læren om hvordan kart produseres. Kartografi har tradisjonelt sett vært opptatt av å forbedre selve kartproduksjonen. En typisk definisjon på hva er kart er, sier gjerne at det er en grafisk representasjon av rom (Crampton 2010). Kartografi har dermed gått ut på å gjøre disse grafiske representasjonene bedre, men kartografi stiller ikke spørsmål ved de ontologiske forutsetningene disiplinen bygger på, og tradisjonell kartografi har derfor blitt beskyldt for å være positivistisk (ibid.).

Kritisk kartografi, derimot, stiller spørsmål ved de forutsetningene kartografi som disiplin bygger på (Crampton 2010). Kritisk kartografi som disiplin kan sies å ha oppstått sent på 1980-tallet. Da begynte blant andre Harley (2011 [1989]) og Wood (1992) å kritisere det gjeldende representasjonelle synet på kart, hvor kart nærmest ble ansett for å være speilbilder av verden. Dette synet på kart godtar ikke teoretikere innenfor den kritiske kartografien; kart blir ikke antatt å representere verden slik den virkelig ser ut. Tidligere ble sosial kontekst antatt å være irrelevant for kartproduksjon, og poenget med kartografi var å redusere feil og øke effektiviteten til kart gjennom god design (Kitchin et al. 2009). Etter hvert har kartografi blitt møtt med en mer sosialt rettet kritikk, som diskuterer maktforhold i kartproduksjonen, og som ut fra dette hevder at kart ikke er nøytrale vitenskapelige dokumenter: Kart er gjerne et produkt av privilegert og formalisert kunnskap, og de produserer gjerne visse former for kunnskap om verden (Kitchin et al. 2009). Derfor er kart både et produkt av maktforhold, samtidig som de selv også produserer makt: “Power comes from the map and it traverses the way maps are made” (Harley 2011 [1989]:61). Som en konsekvens begynte synet på kart som sanne representasjoner av virkeligheten, produsert på en objektiv, nøytral og vitenskapelig måte, å vakle.

Andre kritikere har argumentert for at kartenes makt ligger i de interessene de representerer: Kartlegging alltid har et politisk formål, og denne interessen fører ofte til at andre interesser blir “dyttet ut av kartet” (Wood 1992 i Kitchin et al. 2009). Pickles (2004) forstår også kart som produsenter av natur, heller enn speilbilder. Han fokuserer på “the work that maps do, how they act to shape our understanding of the world, and how they code that

world” (s. 12, sitert i Kitchin et al. 2009) I tråd med dette resonnementet, argumenterer Wood og Fels (2008) for at kart ikke bare representerer verden, de produserer den. Kort oppsummert, så argumenterer altså kritisk kartografi for at kart er aktive; de konstruerer kunnskap, de utøver makt og de kan være en effektiv driver for sosial endring (Crampton og Krygier 2005). På samme måte som de konstruktivistiske vitenskapsfilosofiene utfordret de realistiske vitenskapsteoriene, så har altså et realistisk, eller representasjonelt syn innenfor kartografien blitt utfordret, og anklaget for å overse det konstruksjonsarbeidet som ligger bak kartene. En sentral antakelse innenfor kritisk kartografi er altså at kart *produserer* virkeligheten like mye som de *representerer* den, slik Pavlovskaya gir uttrykk for i sitatet jeg startet denne seksjonen med.<sup>25</sup>

Disse forståelsene av kart som produsenter av natur, eller verden, er nært beslektet med det teoretiske konseptet *performativitet*. Kort fortalt er performativitet ideen om at en teori ikke bare beskriver en gitt tilstand, men også bidrar til å skape den samme tilstanden (Holm og Solås 2008). Mol og Law (2002) forklarer det slik:

“The argument is that knowing, the words of knowing, and texts do not describe a preexisting world. They are rather part of a practice of handling, intervening in, the world and thereby enacting one of its versions – up to bringing it into being” (Mol og Law 2002:19)

Det klassiske eksempelet i denne sammenhengen er opprettelsen av jordbærmarkedet i Fontaines-en-Sologne, beskrevet som konstruksjonen av det perfekte markedet (Garcia-Parpet 2007). Teorien gikk forut for arrangementene i den virkelige verden, og dette ble senere brukt til å beskrive hele økonomifeltet: “[E]conomics, in the broad sense of the term, performs, shapes and formats the economy, rather than observing how it functions” (Callon 1998). Overfører vi Callons uttalelse til kartografien, kan vi si at kartet, heller enn å være en representasjon av landskapet, på en eller annen måte “performerer,<sup>26</sup> former og formatterer” landskapet. Knol (2010) forklarer dette med at inskripsjoner i kartet gir føringer for atferd i området. For eksempel er det i Barentshavet kartlagt spesielt sårbare områder, som er gitt et foreløpig vern i forhold til petroleumsaktiviteter, men utenfor disse sonene er en utvidelse av

---

<sup>25</sup> GIS-teknologier er svært sentrale innenfor kartproduksjon.

<sup>26</sup> Performere er en fornorsking av det engelske “perform”, her valgt fordi de norske ordene oppføre eller opptre er tvetydige og ikke gir samme mening i denne sammenhengen. Ellers i avhandlingen bruker jeg heller ordet iscenesette.



aktivitetsnivået mer eller mindre tatt for gitt (ibid.). Gjennom å styre aktørers atferd kan kart bidra til å forme sjøskapet.

## **2.3 Fra kunnskap til forvaltningsobjekt**

Forvaltningen skal være kunnskapsbasert, slo jeg fast i begynnelsen av dette kapitlet. Deretter har jeg presentert ulike teoretiske perspektiver på hvordan kunnskapen kommer til, og på hvordan den settes i sirkulasjon. Fortsatt er vi ikke framme ved målet. Kunnskapen må også finne veien inn i forvaltningen, og legges til grunn for avgjørelser fra forvaltningens side. Hvordan kan forvaltningen vurdere kunnskap, og veie kunnskap opp mot andre typer av påstander som forvaltningen støter på?

### **2.3.1 Planleggere vurderer kunnskapskrav**

Rydin (2007) diskuterer hvilken rolle planleggere spiller i denne sammenhengen. Planleggere møter på det vi kan kalle *kunnskapskrav* i sitt virke. Rydin sier at kunnskap skiller seg fra informasjon og data ved at det å spesifisere årsakssammenhenger, er sentralt for kunnskap. Et kunnskapskrav er dermed en påstand eller et utsagn som hevder å forstå årsakssammenhenger. Rydin mener derfor at kunnskapskrav i plansammenheng bør skilles fra andre typer påstander, for eksempel påstander av estetisk, etisk eller pragmatisk art, fordi årsakssammenhenger er ekstra viktige for planlegging. Planleggerne bør derfor søke å vurdere innholdet i de ulike kunnskapskravene de møter på, enten det dreier seg om vitenskapelig kunnskap eller lekfolkskunnskap. I tråd med idealer for medbestemmelse i planprosesser, bør planleggerne spesielt vurdere kunnskapskrav som kommer fra aktører som ellers ikke har ressurser til å få kunnskapen validert. Konsekvensen av dette blir dermed at plansystemet bør ses på som en serie arenaer der ulike kunnskapsformer kommer i kontakt med hverandre, og hvor planleggerne ikke bare er ansvarlige for prosedyrene knyttet til prosessen, men også er mer aktivt involvert i samproduksjon av kunnskap gjennom det å teste og anerkjenne kunnskapskrav (Rydin 2007:58). Planleggere spiller altså ifølge Rydin ikke bare en svært sentral rolle i det å bringe kunnskap inn i forvaltningen, men også ved å bidra til å *autorisere* kunnskapskrav.

Som det framgår av beskrivelsen over, og som det vil framgå av denne avhandlingens kapitler 5 – 7, er det ikke bare kunnskapskrav som er sentrale i plansammenheng. Også

påstander av annen art spiller inn. Siste del av dette kapitlet presenterer et rammeverk for hvordan man kan studere tilblivelsen av et forvaltningsobjekt.

### 2.3.2 Ontologi-i-praksis

Begrepet over er hentet fra Mols (2002) studie av multiple, eller mangfoldige, objekter. Mol beskriver hvordan sykdommen aterosklerose, åreforkalkning, forstått gjennom daglige praksiser ved et sykehus, ikke er bare er *ett* objekt, men flere. De ulike avdelingene på sykehuset forholder seg ikke til samme objekt, sykdommen iscenesettes på ulike måter av ulike aktører ved de ulike avdelingene. For legene ved poliklinikken er åreforkalkning forstått som smerte i leggene ved gange. For patologen er åreforkalkning en fortykkelse av blodåreveggen, sett igjennom et mikroskop, mens for kardiologene er åreforkalkning en forsnevring i en blodåre, med tap av blodtrykk nedenfor forsnevringen som resultat. Hva åreforkalkning *er* for de ulike legene, avgjøres altså av hvilke praksiser de møter sykdommen igjennom – ontologi-i-praksis. Kardiologene ser aldri selve fortykkelsen i blodåreveggen i sitt daglige virke, deres *praksis* går ut på å måle blodgjennomstrømming i årene. Patologen på sin side ser aldri endringer i blodtrykk, mens legene ved poliklinisk avdeling ikke ser noen av delene, men forholder seg til pasienters beskrivelse av opplevd smerte. De ulike legene forholder seg altså til ulike objekter gjennom ulike praksiser, men like vel behandles pasienten for én og samme sykdom. Mol forklarer dette med at kroppen er et multippelt objekt. Ikke mange objekter, men ett objekt med mange ulike *iscenesettelser*. “More than one – but less than many” (ibid:55). Gjennom ulike praksiser iscenesettes sykdommen åreforkalkning på ulike måter. Dette innebærer like vel ikke en fragmentering, fordi det foregår flere prosesser som gjør at iscenesettelsene likevel henger sammen som en enhet. Mol kaller disse prosessene for *koordinasjon*, *distribusjon* og *inkludasjon*.

Det å trekke sammen en rekke ulike objekter som går under samme navn, involverer ulike former for koordinasjon (Mol 2002). En vanlig norsk definisjon på å koordinere er å få noe til å virke sammen.<sup>27</sup> Mol identifiserer flere former for koordinasjon i det medisinske miljøet. Én form er translasjon, eller oversettelse, hvor testresultater fra en bestemt type målinger oversettes til samme format som en helt annen type målinger,<sup>28</sup> slik at de blir sammenlignbare. Distribusjon er hos Mol en prosess som hindrer åpen konflikt. Poenget med denne metaforen er at den angår avstands- og romforhold. Motstridende eller

---

<sup>27</sup> Se for eksempel [www.ordnett.no](http://www.ordnett.no)

<sup>28</sup> Eksempelet Mol bruker dreier seg om hvordan målinger av endringer i blodgjennomstrømming oversettes til grad av innsnevring i blodåren ved hjelp av korrelasjonsstudier. Se Mol 2002:72-83

uoverensstemmende iscenesettelser kan fortsette å foregå side om side fordi de ikke møtes. Uoverensstemmelse trenger dermed ikke automatisk å innebære konflikt, dersom det ikke er noen grunn til at konfrontasjon skal oppstå. Virkeligheten er distribuert over ulike områder, og det finnes altså tilfeller hvor de ulike iscenesettelsene av et objekt ikke blir koordinert sammen, men får være usammenhengende. Et eksempel fra Mol: Åreforkalkning blir diagnostisert gjennom pasientenes beskrivelse av opplevd smerte når de går. Åreforkalkning er altså *smertes i bena*. Sykdommen behandles ofte ved operasjon hvor forkalkningen fjernes. I behandlingen er altså åreforkalkning *tette blodårer*. Man kunne tenke seg at sykdommen ble koordinert sammen, enten ved at den ble behandlet ved gå-terapi (altså behandlingen blir gjort sammenfallende med måten diagnosen blir satt på), eller ved at diagnostiseringen ble gjort på en annen måte, for eksempel ved å måle innsnevring i blodårene før operasjon iverksettes.<sup>29</sup> Men uoverensstemmelse mellom ulike måter å iscenesette sykdommen på i praksis er ikke et problem så lenge iscenesettelsene foregår ved ulike steder på sykehuset, og ingen forsøker å ta hverandres plass. På samme måte trenger ikke mangel på kontrovers å innebære enighet, det kan like gjerne være et tegn på at praksiser ikke overlapper. Distribusjoner separerer det som ellers kan komme til å kolliderer (ibid:115).

Den siste kategorien av prosesser Mol beskriver er inklusjon. Inklusjon dreier seg hos Mol om forholdet mellom ulike objekter, om hvordan de inkluderer hverandre, og bidrar i iscenesettelsen av hverandre. Et eksempel: Epidemiologi dreier seg om sykdom i befolkningen som helhet, og bygger på aggregerte data om individer. Iscenesettelsen av befolkningens sykdom inkluderer altså individenes. Samtidig virker befolkningsdataene inn på diagnosen individene får (basert på sannsynlighetsberegning og frekvens), altså er befolkningens sykdom også inkludert i iscenesettelsen av individenes sykdom. Begge inkluderer hverandre gjensidig, de *samproduserer* hverandre (ibid:133). Denne gjensidige inklusjonen er bare én form for inklusjon beskrevet av Mol, objekter kan også forholde seg til hverandre gjennom blant annet sameksistens side ved side og interferens (se Mol 2002:121-150 for beskrivelser av de ulike formene for inklusjon). Et viktig poeng med å beskrive inklusjoner på denne måten, er at når vi ser på praksiser, så er det ingenting som forblir upåvirket av andre praksiser – “there are no invariable variables” (ibid:121). Et annet viktig poeng er at sammenhenger mellom objekter ikke kan tas for gitt. Det er ikke nødvendigvis naturgitt at sammenhengen er slik den ser ut, den er et resultat av praksiser – som like gjerne kunne vært annerledes: “In practice, if a body hangs together, this is not because its coherence

---

<sup>29</sup> Ofte foretas slike målinger før operasjon. Poenget er at diagnosen først settes på bakgrunn av smerte i bena, men når sykdommen behandles “er” den noen annet.

precedes the knowledge generated about it but because the various coordination strategies involved succeed in reassembling multiple versions of reality” (Mol og Law 2002:10). Og videre: “[T]he relations between objects enacted are complex. Ontology-in-practice comes with objects that do not so much cohere as assemble” (Mol 2002:150). Objektene henger altså ikke naturlig sammen av seg selv, men er aktivt satt sammen gjennom praksiser, de er konstituert gjennom handling. De er iscenesatt.

Et sentralt poeng innenfor denne teoriretningen er at praksiser ikke er universelle. De praksisene som er i bruk for å få et objekt til å henge sammen, vil derfor avhenge av hvilket objekt det er snakk om og av hvor objektet er. Praksisene som får en sykdom til å bli håndterbar for det medisinske personellet på et sykehus (og for pasienten) vil derfor være noen helt andre enn de praksisene som foregår for eksempel i kystsonen og i forvaltningen av denne. Også i kystsonen vil praksisene variere fra sted til sted. Det er noe helt annet å forvalte The Great Barrier Reef i Australia enn å forvalte Porsangerfjorden. Det går likevel an å sette opp et rammeverk med noen overordnede kategorier som praksisene kan analyseres etter. Johnsen og Hersoug (2012) har, sterkt inspirert av Mols teoretiske rammeverk, satt opp en oversikt over hvordan et forvaltningsobjekt kan skapes, det vil si hvordan et objekt kan gjøres håndterlig for forvaltningsmyndighetene. Som tabell 2-1 viser, så har fasene navn etter de prosessene som er beskrevet av Mol: Koordinasjon, distribusjon og inklusjon, men de ulike praksisene som er knyttet til hver fase er annerledes.

**Tabell 2.1: Hvordan forvaltningsobjekter kan skapes (Johnsen og Hersoug 2012 etter Mol 2002)**

<b>Fase</b>	<b>Handlinger</b>	<b>Resultat</b>
Koordinasjon: Avgrensning og definering av forvaltningsobjektet	Datainnsamling samordning, sammenslåing, kalibrering og begrepsfesting, definering av objektene.	Et felles språk, kategorier og objekter. Enighet om hva objektet er og hvordan det kan begrepsfestes og kategoriseres.
Distribusjon: Fordeling av ansvar og makt med utgangspunkt i begrepsfesting i koordinasjonsfasen	Definere utfordringer, løsninger og indikatorer, fastlegge relasjoner og fordele ansvar for å møte utfordringene.	De ulike aktørene får definerte roller og handlingsrom overfor forvaltningsobjektet, hver enkelt aktør får ansvar for valg av instrumenter.
Inklusjon: Institusjonalisering av prosessen	Forhandlinger om kunnskapsdefinering og autorisasjon, sammenbinding av aktørene, ekskludering av ikke-deltakere. Evaluering og modifisering av instrumenter.	Den multiple kysten blir et felles kunnskapsobjekt. Det kan styres og forvaltes ut fra de interessene som er definert som ”innenfor” gjennom de valgte og omforente redskapene, slik som kartet.

En av planprosessens oppgaver er å samordne den mangfoldige bruken av kystarealene. Det er dette koordinasjonsfasen i rammeverket dreier seg om. Planarenaen blir dermed det stedet der data og fakta samles inn, hvor bruken presenteres og de ulike brukstypene kalibreres i forhold til hverandre – noe som må til for at de ulike brukerne kan omtales, behandles og planlegges innenfor samme målestokk. Kartet er et sentralt kalibreringsinstrument som kan samle og representere all bruk i ett og samme koordinat- og referansesystem og integrere denne i et felles objekt; planarealet (Johnsen og Hersoug 2012). Sett ut fra dette rammeverket, blir en av planprosessens første koordinasjonsoppgaver å beskrive de mange praksisene som foregår og relatere dem til hverandre innenfor rammen av det mangfoldige objektet “kystareal” (ibid.). Fase to innebærer at oppgaver og ansvar må fordeles mellom de ulike aktørene i kystsonen – de må distribueres – mens fase tre er en inklusjonsfase hvor avgjørelser

tas basert på det materialet som er produsert i de første to fasene. Hvilke aktører og aktiviteter skal tas hensyn til og tilgodeses med areal, og hvilke aktører faller utenfor? Det er viktig å ha med seg at selv om planprosessen her beskrives i form av tre ulike faser, så er det ikke slik at fasene er strengt atskilte, eller foregår helt kronologisk i tid.

I mitt arbeid har jeg tatt utgangspunkt i Johnsen og Hersougs (2012) rammeverk, men jeg har endret noe på oppsettet. Skulle jeg har fulgt deres inndeling, burde mitt distribusjonskapittel handlet om hvordan ansvar, oppgaver og makt var fordelt i Altas planprosess, basert på en enighet som var framkommet etter koordinasjonsfasen. Jeg fant at det ville være mer fruktbart å se på en annen form for distribusjon, nemlig distribusjon av forvaltningsansvar til andre forvaltningsnivåer enn det kommunale. Dette distribuerte forvaltningsansvaret spiller en stor rolle for hvordan iscenesettelsen av kystsonen foregår lokalt i Alta. Den lokale distribusjonen av ansvar i planprosessen, behandler jeg som en del av koordinasjonsarbeidet, fordi formålet med arbeidsdelingen i dette tilfellet var å oppnå en enighet om hva kystsonen i Alta *er* og hvordan den skulle begrepsfestes. Distribusjonskapitlet mitt bryter med de to andre kapitlene, både tematisk og, i en viss grad, kronologisk (praksisene som foregår her, finner til dels sted etter at arealplanen var ferdigbehandlet av kommunen). Jeg har derfor valgt å bytte om på rekkefølgen i forhold til Johnsen og Hersougs (2012) rammeverk, og presenterer arealplanleggingen i Alta etter følgende oppsett: *Koordinasjon* (interessene kartlegges, forhandles om og prioriteres), *inkludasjon* (planforslaget vurderes og vedtas) og til slutt *distribusjon* (hva har det å si at forvaltningen er distribuert slik at kommunene forvalter areal mens sektormyndigheter forvalter aktivitet i det samme arealet?). Hvert kapittel inneholder en diskusjon, som for en stor del bygger på Mols (2002) begrepsbruk.

Det er én avgjørende forskjell i rammeverket til Johnsen og Hersoug, og Mols begrepsapparat, noe som kanskje gjør min bruk av *begge* modellene noe forvirrende. Hos Mol er helheten et resultat av *koordinasjon*, mens hos Johnsen og Hersoug er den et resultat av *inkludasjon*. Hos Johnsen og Hersoug er de tre ulike begrepene, koordinasjon, distribusjon og inkludasjon, tre ulike faser som følger noenlunde etter hverandre i tid, men som overlapper og griper inn i hverandre. Hos Mol er de tre begrepene navn på ulike prosesser som foregår kontinuerlig.

Jeg har i løpet av arbeidsprosessen kommet til å foretrekke Mols måte å bruke begrepene på. Det er ikke dermed sagt at jeg mener Johnsen og Hersougs begrepsbruk er feil, men i min sammenheng blir rammeverket deres en tanke for stringent. Selv om fasene overlapper, finner jeg at den lineære tankegangen hvor praksisene i én fase bygger på en

enighet som framkommer i fasen før, for rigid. Jeg foretrekker å tenke som Mol, at dette er prosesser som foregår parallelt og kontinuerlig, som griper inn i hverandre og former hverandre hele tiden. Kystsonen iscenesettes kontinuerlig, også i plansammenheng, selv om arealplanen har minimum fire års gyldighet (og i praksis ofte er gyldige i mer enn ti år). Hadde jeg vært helt tro mot Mols begrepsbruk, burde jeg ha behandlet *hele* planprosessen som koordinasjon, og ikke delt den opp i inklusjon og koordinasjon. Det er nemlig mulig å argumentere for at forvaltningsobjektet kystzone *koordineres* sammen til et hele, og at den sentrale koordinasjonsmekanismen er, som vist i kapittel 4, bestemmelsene i plan- og bygningsloven. De praksisene som foregår i Altas planprosess er alle tilpasset regelverket som krever medbestemmelse, åpenhet, høring og offentlig ettersyn.

I det at jeg behandler beslutningsfasen i planprosessen som inklusjon, vises inspirasjonen fra Johnsen og Hersoug tydelig. Grunnen til at jeg har valgt å behandle siste del av planprosessen som inklusjon, henger sammen med at de *sakene* som jeg beskriver i dette kapitlet, tydeligst viser hva kystarealet i Alta *inkluderer*. Kystarealet er tillagt egenskaper som spiller inn i diskusjoner om arealfordeling, selv om temaene som tas opp ikke alltid har så mye med selve arealbeslaget å gjøre.

Selv om Johnsen og Hersoug altså bruker begrepene på en litt annen måte enn Mol, så finnes det en grunnleggende likhet også. Det overordnede temaet er hvordan et objekt gjøres håndterbart i en gitt sammenheng. Hos Mol (2002) dreier det seg om hvordan sykdommen åreforkalkning gjøres håndterlig innenfor rammene av sykehuset. Hos Johnsen og Hersoug om hvordan kystarealet gjøres håndterlig for forvaltningsmyndighetene. Det er åpenbart at formålet med Johnsen og Hersougs (2012) rammeverk ikke er helt det samme som i Mols studie. Men så er både objektet som iscenesettes et helt annet, og både praksisene objektet håndteres gjennom og den institusjonelle rammen dette skjer innenfor, er svært ulike. Mol er ute etter å beskrive en sykdom gjennom de praksisene den håndteres gjennom, og for å beskrive praksisene bruker hun en etnografisk tilnærming. Hun er til stede på legekantoret, i operasjonssalen, hos patologen, og observerer. Hun benytter seg også av intervjuer og dokumentanalyse, men hovedvekten ligger på observasjoner av ulike praksiser. Det sentrale er å se hvordan objektene iscenesettes gjennom handling, hvordan hva objektene *er* blir avgjort av de praksisene som er knyttet til objektet. Johnsen og Hersoug (2012) tar med seg noen sentrale ideer fra Mol over i sitt eget rammeverk. En av de viktigste er ideen om at objekter er mangfoldige; de har mange identiteter samtidig. Hva et objekt *er*, er ikke noe som er gitt av seg selv på forhånd, men noe som avgjøres av hvilke praksiser objektet inngår i. I kystsonen

foregår det mange ulike aktiviteter, og hva kystsonen *er* for noe, konstitueres av de aktivitetene som foregår der. Kystsonen er det vi *gjør* den til. Noen steder er kystsonen et fiskefelt, andre steder er den et rekreasjonsområde, mens atter andre steder er kysten et produksjonsområde som er godt egnet til akvakultur – og ofte er den alle disse tingene, og mer til, *samtidig*. Kystsonen er et mangfoldig objekt. Siden aktivitetene varierer fra sted til sted, vil hva kystsonen *er* også variere. Dette praksisbaserte “er” er ikke universelt – det trenger en stedsangivelse. En setning som sier hva kystsonen er, må derfor også suppleres med en setning som sier *hvor* dette er tilfelle (Mol 2002). Hva kystsonen *er* må dermed undersøkes i hvert enkelt tilfelle. Men praksisene som er utgangspunkt for denne studien, er ikke de praksisene som foregår i kystsonen (for eksempel fiske, oppdrett, dykking), men de praksisene som foregår i *planleggingen* av kystsonen. Et fint sted å starte undersøkelsene, er ved å analysere hvordan kystsonen iscenesettes av de ulike aktørene i planprosessen – hva er de ulike aktørene gjør kystsonen til? Hvordan man kan gå fram for å gjøre akkurat dette er tema for neste kapittel, som tar for seg forskningsmetoder og hvilke føringer et slikt teoretisk rammeverk som det jeg har presentert her, legger for metodevalg og for gjennomføring av forskningsprosjekter.



# Å studere konstruksjonen av et forvaltningsobjekt

“Methods are not a way of opening a window to the world, but a way of interfering with it.” Mol (2002:155)

Den opprinnelige greske betydningen av ordet metode, er “veien til målet” (Kvale og Brinkmann 2009). Dette kapitlet handler om forbindelsene mellom problemstillingene, det teoretiske rammeverket og hvordan jeg har gått fram for å svare på forskningsspørsmålene. Tradisjonell samfunnsvitenskapelig metode er inspirert av naturvitenskapens positivistiske innstilling. I positivistiske tradisjoner er metode forstått som en mer mekanisk overholdelse av regler: “En metode er et sett med regler som kan brukes på en mekanisk måte for å realisere en gitt målsetting. Det mekaniske elementet er viktig: en metode skal ikke forutsette vurderinger, kunstneriske eller andre kreative ferdigheter” (Elster 1980:295 sitert i Kvale og Brinkmann 2009:99). Formålet med denne mekaniske innstillingen til forskningsmetoder er å finne fram til vitenskapelig kunnskap som er objektiv. Reliabilitet og validitet blir derfor sentrale kvalitetskriterier for forskningsaktiviteter. Kunnskapen skal være “ren”, ubesmittet av forskningsprosessen som har fremskaffet den, og andre forskere som bruker samme metode skal kunne komme fram til samme resultat.

Dette er ikke forutsetninger som STS-teoretiske retninger aksepterer (jf. diskusjonen i kapittel 2.1, om ulike vitenskapsteoretiske posisjoner og kunnskapssyn). Metoder griper inn i verden, sier Mol (2002) i sitatet over. De er ikke nøytrale teknikker som kan benyttes til å beskrive et objekt, men bidrar til å forme hva forskningsresultatene blir. Metodene griper inn i verden og bidrar til å konstituere det objektet de skal beskrive. Av dette følger at det spørsmålet man bør stille om metoder, er *hvordan* de griper inn (ibid.) Andre tar denne anbefalingen et hakk lenger i sitt råd til forskere om å reflektere over metodevalg. Law og Urry (2004, jf. også Law 2004) hevder nemlig at metoder er performative, og at forskere derfor ikke bare bør tenke over hvilken verden de iscenesetter gjennom sin forskning, men hvilken verden de *ønsker* å iscenesette. Uansett hvordan man stiller seg til akkurat denne påstanden, så er det ingen tvil om at refleksivitet blir viktig innenfor konstruktivistiske

perspektiver. Det å reflektere over hvordan forskningsprosessen iscenesetter noen versjoner av undersøkelsesobjektet fremfor andre versjoner, og hvilke konsekvenser det har fått for hvem, bør derfor stå sentralt i et metodekapittel (Svenningsen 2002). Mens forrige kapittel presenterte det teoretiske rammeverket som denne avhandlingen bygger på, vil dette kapitlet gi en oversikt over forskningsmetodene som er brukt og utfordringer knyttet til disse. Jeg starter med å presentere de metodologiske rådene STS-teoriene gir, og hva dette har å si for kvalitetskriteriene reliabilitet og validitet, før jeg beskriver hvordan jeg har forholdt meg til disse rådene. Jeg gir videre en oversikt over hvordan jeg har gått fram for å finne svar på forskningsspørsmålene, og diskuterer både praktiske og teoretiske implikasjoner av framgangsmåten.

### **3.1 Metodologiske anbefalinger**

#### **3.1.1 Å studere praksiser**

Mol (2002:4) legger stor vekt på det å studere praksiser: “It is possible to refrain from understanding objects as the central point of focus of different people’s perspectives. It is possible to understand them instead as things manipulated in practices.” Ved å fokusere på praksisene heller enn objektet, endrer oppfatningen av virkeligheten seg. I stedet for et passivt objekt, som venter på å bli studert fra ulike innfallsvinkler, blir det slik at objekter kommer til – og forsvinner – gjennom de praksisene som manipulerer dem (ibid.). Det sentrale spørsmålet å stille seg for å forstå et fenomen blir dermed *hvordan* manipulasjonene, eller praksisene, foregår: “[M]ethodologically, if we want to understand what a [phenomenon] is, then we need to attend to practices” (Lien og Law 2011:82).

Å følge praksiser er altså en vanlig fremgangsmåte innen STS-studier. Jeg ser i denne avhandlingen ikke på hvordan de ulike aktørene konstituerer objektet kystzone gjennom sine daglige praksiser, men på hvordan *forvaltningsobjektet* kystzone ble iscenesatt av de aktørene som engasjerte seg der. Jeg har altså forsøkt å følge *arealplanlegging* som praksis, ikke fiske eller oppdrettsaktiviteter slik de foregår i Alta. Mange STS-teoretiske retninger legger stor vekt på etnografi som metode. For eksempel sier Mol (2002:32) det slik: “The ethnographic study of practice does not search for knowledge in subjects who have it in their minds and may talk about it. Instead, it locates knowledge primarily in activities, events, buildings, instruments, procedures, and so on”. Å studere aktiviteter innebærer at man er til stede der noe skjer når det skjer, og observerer. Det er jo dermed en forutsetning at man studerer

praksiser som foregår her og nå. Da jeg begynte arbeidet mitt våren 2010, var Alta kommunes forslag til ny arealplan ferdig utarbeidet, offentlig ettersyn var avsluttet og det eneste som gjensto var at kommunestyret vedtok planforslaget, noe de gjorde i juni 2011. Observasjon av praksisene knyttet til arealplanlegging har derfor ikke vært mulig for min del. Jeg har derfor valgt å basere mye av arbeidet på kvalitative forskningsintervjuer.

Som Kvale og Brinkmann (2009) skriver, har det kvalitative forskningsintervjuet som formål å søke å forstå verden sett fra intervjupersonenes side. Under intervjuet konstrueres kunnskapen i samspill mellom intervjueren og den intervjuede: “Det er et vekselspill mellom de som vet, og det som vites, mellom de som konstruerer kunnskap, og kunnskapen som blir konstruert” (ibid:23). Den kunnskapen som konstrueres vil derfor være satt sammen av flere ferdigkonstruerte meningsfortolkede pakker: Den som forteller bidrar med sin fortolkning av hendelsene, som igjen skal fortolkes videre av forskeren. Denne effekten kan også være forsterket av at prosessene som intervjupersonene ble spurt om var avsluttet en god stund før intervjuene, i flere tilfeller opp til to år i forveien. Og i enkelttilfeller, når spørsmålene omhandlet rulleringen som foregikk rundt år 2000, mer enn ti år tilbake i tid. Det kan også være vanskelig for intervjueren skille mellom oppriktige versjoner og forsøk på å tildekke hendelser. Når ambisjonen ikke har vært å avdekke en objektiv sannhet om planprosessen, men å vise fram ulike iscenesettelser, så er ikke dette nødvendigvis et problem, men det kan skape utfordringer når det gjelder å framstille planprosessen troverdig (Tveiterås 2012).

### 3.1.2 Å følge kontroverser

Følg prosesser mens de foregår – in action – anbefaler Latour (1987). Alternativt, følg kontroversene som åpner prosessene opp igjen. Latour skriver her om vitenskap, om hvordan fakta produseres. Han skiller her mellom “science in the making” og “ready-made science”. Mens førstnevnte kjennetegnes av usikkerhet, arbeid for å etablere fakta, konkurranse og kontroverser, har den andre blitt det som kalles “black-boxed”<sup>30</sup> (ibid.). Her er fakta etablerte, og kontroversene og usikkerheten som var knyttet til disse faktaene tidligere, er skjult. Forskerens oppgave er å åpne opp de sorte boksene, og studere hvordan fakta, institusjoner eller andre holdbare konstruksjoner er satt sammen, heller enn å avgjøre om konstruksjonene er sanne eller falske, gode eller lite konstruktive (Tveiterås 2012). Poenget er altså å studere *hvordan* konstruksjonene har fått den formen de har, og da er kontroversene særlig nyttige å

---

<sup>30</sup> Sorte bokser brukes i kybernetikken for å illustrere maskinerier eller prosesser som er for komplekse til at helheten kan vises. I stedet for å forklare hele prosessen, vises innsatsfaktorer og avgitt effekt med en sort boks i mellom.

studere. Om man er midt i en kontrovers, så er det gjerne slik at deltakerne kommer med påstander om motpartenes strategier, svakheter og ressurser. Det er derfor tilgang til et videre spekter av informasjon om man studerer et fenomen i perioder hvor det foregår aktive kontroverser, enn om man ser på perioder hvor kontroversene er tilbakelagt (Sismondo 2010).

I min beskrivelse av hvordan Alta kommune har gjennomført kystsoneplanprosessen, har jeg plukket ut de mest konfliktfylte sakene. Jeg har valgt å følge kontroversene, og jeg har valgt ut de sakene som var kontroversielle i denne rulleringen av arealplanen. Det innebærer at saker som tidligere var konfliktfylte, men som det har vært stille rundt i denne omgangen, har fått ligge. Det er dermed ikke sikkert at de sakene jeg beskriver er de som har vært de mest konfliktfylte i Alta, om man ser alle planprosessene under ett. Kontroversene har jeg fått beskrevet i forskningsintervjuer, de er notert ned i møtereferater, og de kommer til uttrykk gjennom skriftlige innspill under offentlig ettersyn.

### **3.1.3 Beskrivelse som metode**

Det å åpne sorte bokser er en deskriptiv øvelse, sier Degnbol (2012:33): “Even though ANT abstains from *explaining* phenomena by not granting privileged explanatory power to macro- or micro levels, society or nature or particular forces, description does in a way explain how statements achieve their status as facts”. Beskrivelser forklarer hvordan fenomener får sin form. Nå har ikke jeg utført en klassisk aktørnettverksstudie, og hevder heller ikke å åpne noen sorte bokser. Jeg har likevel latt meg inspirere av vektleggingen av beskrivelser “[A]ctor network theory is descriptive rather than foundational in explanatory terms (...). [I]t tells stories about “how” relations assemble or don’t” (Law 2009:141). Et kjennetegn ved aktørnettverks-studier, og andre STS-studier, er altså at de gjerne stiller hvordan-spørsmål i stedet for hvorfor-spørsmål. Når problemstillingen har hvordan-form, så blir svaret gjerne en beskrivelse. Jeg har fulgt planprosessen og gir detaljerte beskrivelser av kontroverser, konflikter, forhandlinger, innspill og reaksjoner. Formålet med disse beskrivelsene er å forklare hvordan kommunen fatter beslutninger om hva som skal med i kystsoneplanen.

### 3.2 Kvalitetskriterier for forskning

Hva gjør så disse metodologiske rådene med de tradisjonelle kvalitetskriteriene reliabilitet og validitet? Hvordan skal forskere forholde seg til krav om objektivitet og generaliserbare undersøkelser? “Legitimeringss spørsmålet om hvorvidt en undersøkelse er vitenskapelig, eller om den fører til sann kunnskap, har i dag en tendens til å bli erstattet av det pragmatiske spørsmålet om hvorvidt den leverer nyttig kunnskap. God forskning er forskning som fungerer”, oppsummerer Kvale og Brinkmann (2009:74), mens Law, som forfekter et performativt metodesyn trekker inn begrepet ontologisk politikk: “In an ontological politics we might hope, instead, to interfere, to make some realities realer, others less so. The good of making a difference will live alongside – and sometimes displace – that of enacting truth” (Law 2004). I stedet for å gi oss ut på å forfekte sannheten om et fenomen, skal vi altså sikte oss inn på å utgjøre en forskjell. Disse utsagnene er beslektet med det Kvale og Brinkmann (2009:261) beskriver som *pragmatisk validitet*. Pragmatisk validitet innebærer verifisering i bokstavelig forstand – å gjøre sant. Det dreier seg om effektene forskningen har: “Kunnskap er handling mer enn observasjon, og effektiviteten av vår kunnskap demonstreres av våre handlingers effektivitet. I den pragmatiske valideringen av et kunnskapsutsagn blir begrunnelse erstattet med anvendelse” (op. cit.). Validitet i denne sammenhengen dreier seg dermed om at de praksisene som studeres blir forbedret.

Enkelte har argumentert for at begrepene validitet og reliabilitet ikke bør brukes, fordi de påberoper seg en objektivitet som ignorerer at representasjonspraksiser er dypt involvert i konstruksjonen av undersøkelsesobjektet. For eksempel foretrekker Svenningsen (2002) heller adjektivene “meningsfylt” og “nyttig” som rettesnor for forskningsprosjekter (jf. også Tveiterås 2012). Jeg oppfatter denne posisjonen som svært nært beslektet med forestillingen om en pragmatisk validitet. Felles for begge er at vurderingen av validitet foregår utenfor forskningen, ikke innad.

Denne avhandlingen bygger i stor grad på intervjuer. En vanlig innvending mot intervjuundersøkelser er at de omfatter for få personer til at resultatene kan generaliseres. Jeg svarer her med Kvale og Brinkmann:

“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” (Kvale og Brinkmann 2009:265).

Som beskrevet i kapittel 2, aksepterer ikke STS-teoriene en slik forutsetning som er beskrevet i sitatet over, nemlig at vitenskapelig kunnskap er universell og gyldig over alt. Det å generalisere kan dermed ikke være et mål for forskningen. Men hvis formålet med samfunnsforskning ikke er å generalisere, hva er det da? Mol og Law argumenterer for ikke å presentere case som representative for noe større, som de passer perfekt inn i:

“It is to take all cases as phenomena in their own right, each differing slightly in some (unexpected) way from all the others. Thus a case may still be instructive beyond its specific site and situation, and this tends to be why it is studied, but the lessons it holds always come with the condition that, elsewhere, in other cases, what is similar and different is not to be taken for granted. It remains to be seen, to be experienced, to be investigated. Because they are not, so to speak, representative of something larger (a “theory”), cases are able to do all kinds of other work. (...) They may suggest ways of thinking about and tackling other specificities, not because they are “generally applicable” but because they may be transferable, translatable.” (Mol og Law 2002:15)

Kvale og Brinkmann (2009) er inne på det samme: “I postmoderne oppfatninger av samfunnsvitenskapene er målet om den universelle generalisering erstattet av muligheten for å overføre kunnskap fra én situasjon til en annen (...)” Denne forståelsen av overføring knytter jeg sammen med den pragmatiske tilnærmingen til validitet som er beskrevet over.

Målsettingen min har dermed vært å finne egenskaper ved Altas planprosess som har en overføringsverdi, som kan være nyttige i forvaltningssammenheng, uten at det dermed er sagt at den kunnskapen jeg produserer i denne avhandlingen ukritisk skal kunne generaliseres til enhver annen planprosess. Samtidig har det også vært et mål å kunne si noe om hvordan vi produserer regjerlig natur.

Dette metodesynet er ikke det samme som å si at “alt går”, som Feyerabend (1993 [1975]) ironisk formulerte sitt metodeprinsipp. Metodene bygger på forutsetninger man må ta hensyn til. En av de sentrale forutsetningene er at en ren objektivitet ikke er mulig – det finnes ingen ståsteder som er fullstendig nøytrale (Haraway 1991b). En grunnforutsetning er dermed at også denne avhandlingen er en konstruksjon. Av en rekke begivenheter og prosesser, har jeg valgt ut et fåtall, mens andre er forbigått. Det beste vi kan gjøre i retning av objektivitet, er å redegjøre for forutsetninger, utvalg og bruk. Å utvise åpenhet om hvordan forskningsprosessen har foregått (Hersoug 2010), og derigjennom hvordan kunnskapen er situert. I det følgende gir jeg derfor en beskrivelse av hva jeg har gjort, hvordan jeg har gjort det, og hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsene jeg har tatt underveis.

### 3.3 Forhandlinger med feltet

De normene jeg beskriver over, og de holdningene jeg skisserer både her og i teorikapitlet, har blitt internalisert i løpet av forskningsprosessen. Jeg startet ut med et ganske annet utgangspunkt, men oppdaget etter hvert at forutsetningene mine ikke holdt i møte med feltet. Feltet “ga friksjon” (Svenningsen 2002). Forskningsprosessen har ikke vært en rettlinjert affære, hvor jeg har startet ut med en teori, formulert hypoteser, dratt ut for å teste hypotesene og deretter brukt data fra feltarbeid til å bekrefte eller avkrefte både hypoteser og teori. Snarere ga feltet slik motstand at den opprinnelige historien jeg hadde sett for meg rett og slett ikke kunne fortelles. Jeg kunne ikke få de uttalelsene jeg fikk under intervjuer eller leste meg til i saksdokumenter, til å passe inn i de rammene jeg opprinnelig hadde forutsatt. Feltet krevde en annen innramming, et annet teoretisk utgangspunkt. De empiriske eksemplene jeg har valgt å følge og den teoretiske rammen jeg setter dem inn i, har dermed vokst fram samtidig og i vekselvirkning med hverandre gjennom en abduktiv tilnærming. Dette har hatt følger for måten jeg har jobbet på og dataene jeg har fått, og jeg beskriver derfor disse forhandlingene med feltet mer detaljert i de neste seksjonene.

#### 3.3.1 Når kartet ikke stemmer overens med terrenget

*AMS: På hvilken måte kan man skille mellom de påstandene fiskerne kommer med som er basert på kunnskap, og de som er basert på egeninteresse?*

*Planlegger: Det... vet jeg ikke, rett og slett. Det har jeg aldri tenkt over. (...)* Det blir jo litt følelser i det også. De som bor der er våre egne.

Uttalelsen over er et utdrag fra et intervju med en av planleggerne i Alta kommune. Dette er fra starten på et av de første intervjuene jeg gjorde i Alta i 2012, og akkurat denne uttalelsen er valgt ut fordi det var i løpet av dette intervjuet jeg skjønnte at de forutsetningene jeg opererte med, ikke holdt i møte med feltet. Jeg dro til Alta med en idé om at det jeg skulle undersøke var hvordan fiskernes kunnskap kunne brukes i kystzoneplanlegging. Implisitt i denne antakelsen ligger det en forventning om at fiskerkunnskap og vitenskapelig kunnskap står i et motsetningsforhold, og at fiskerne muligens kunne ha vanskelig med å nå fram med sine synspunkter, fordi vitenskapen har en annen tyngde og autoritet (Bjørkan 2011). Slike forhold har blitt undersøkt og beskrevet flere andre steder i fiskeriforvaltningslitteraturen (Finlayson 1994; Eythórsson 1999; Johannes et al. 2000; Neis og Felt 2000; Holm 2003a; Daw 2008), og akkurat denne dikotomien mellom lekfolkskunnskap og vitenskapelig kunnskap er en

klassiker innen denne grenen av forvaltningslitteraturen. Det å dra opp et skille mellom kunnskap om økosystemsammenhenger og egeninteresse i forhold til tilgang til fiskeressurser, gir mening i denne sammenheng. I ressursforvaltningen er det ikke plass til egeninteresse. Forvaltningen skal være basert på nøytral kunnskap, og i den grad fiskerne er gitt innflytelse, så er det i kvotefordelingsprosesser, og i svært liten grad i den kunnskapsproduksjonen som ligger til grunn for kvotefordelingen (Bjørkan 2011). Metaforen om bukken og havresekken har vært flittig brukt i denne sammenheng. Jeg ville altså undersøke hvordan fiskerkunnskapen og den vitenskapelige kunnskapen møter hverandre i plansammenheng – om de samme forholdene som har blitt beskrevet i fiskeriforvaltningslitteraturen også kunne gjenfinnes innenfor planleggingen.

Det var i løpet av samtalen med denne planleggeren jeg skjønnte at disse to dikotomiene, altså mellom lekfolks kunnskap og vitenskapelig kunnskap og mellom kunnskap og egeninteresse, ikke har samme gyldighet innen for plansystemet, som innenfor ressursforvaltningssystemet. Planleggeren jeg snakket med hadde aldri reflektert over at det kan trekkes opp et slikt skille, og poengterer i tillegg at også følelser spiller inn. Plansystemet fungerer tilsynelatende på en annen måte – det *skal* ta hensyn til innbyggernes egeninteresser også. Det er ikke bare det som litt sleivete kan kalles harde fakta som skal ligge til grunn for beslutninger om arealbruk. Også de berørte partenes synspunkter skal telle med. Det er nedfelt i plan- og bygningsloven gjennom punktene om medbestemmelse (se denne avhandlingens kapittel 4.3).

Dette var heller ikke den eneste delen av mitt mentale kart som viste seg å være noe unøyaktig opptegnet. En av forutsetningene jeg har operert med helt fra starten av prosjektplanleggingen har vært at fiskerne i Alta har en uvanlig stor spredning over ulike interesseorganisasjoner. Fire-fem ulike organisasjoner skulle være i aktivitet, og det framsto som en god idé å sammenligne de ulike organisasjonenes arbeidsmåte i planprosessen, for på den måten å se om det var mulig å finne ut om forskjellige organisasjonsformer kunne føre til ulik innflytelse i planprosessen. Da jeg begynte å planlegge intervjuene, lette jeg derfor etter representanter for de ulike organisasjonene. Jeg fant at kun to av organisasjonene har lokallag i Alta; Norges Fiskarlag og Fjordfiskernes forening. Den første med lang organisasjonserfaring, både lokalt og nasjonalt, og med helt andre ressurser å trekke på enn den relativt nyoppstartede Fjordfiskernes forening, som i stor grad drives av én mann. En sammenligning ville dermed være lite hensiktsmessig. Her skal det innrømmes at jeg et lite øyeblikk vurderte å forsøke meg på å tilpasse terrenget til kartet. Fiskarlaget har nemlig tre lokallag i Alta – kanskje kunne en sammenligning la seg gjennomføre likevel? Jeg kom snart



fram til at det beste ville være å krølle sammen kartet, kaste det, og heller begynne den møysommelige opptegningen av et nytt kart basert på terrenget jeg så foran meg. Så, historien om kystsoneplanlegging i Alta kunne altså ikke bli en historie om hvordan fiskerkunnskap og vitenskapelig kunnskap står mot hverandre.<sup>31</sup> Hva kunne det da bli en historie om? Jeg fortsatte intervjuene basert på den intervjuguiden jeg hadde forberedt, selv om jeg stadig fikk bekreftet at den teoretiske rammen passet dårlig. Der og da klarte jeg ikke å se en alternativ innramming. Etter intervjurunden var jeg rimelig usikker på hvordan jeg skulle gripe an problemet. En stund etter at intervjurunden var avsluttet slo det meg at jeg hadde hørt to motstridende påstander om siste kystsoneplanprosess. Den ene var at den nye planen kun var en liten justering av forrige plan. Den andre sa at dette er den første planen som ikke legger til rette for økt vekst i oppdrettsnæringa, noe som innebærer et radikalt brudd med tidligere planer. En liten justering eller et radikalt brudd? Hvilken versjon er sann? Begge to, faktisk. Og for å forklare det, trengte jeg et helt annet mentalt kart – eller teoretisk rammeverk. I denne tankeprosessen dukket begrepet multiple objekter opp, og med det ideen om å bruke den modifikasjonen av Mols (2002) begrepsapparat som Johnsen og Hersoug (2012) har utviklet for kystsoneplanlegging. I stedet for å ta utgangspunkt i kunnskap, slik jeg hadde tenkt, tok jeg derfor utgangspunkt i selve *planprosessen* som undersøkelsesobjekt, og formålet ble å beskrive hvordan planlegging som praksis har vært gjennomført i Alta, og hvordan disse praksisene bidrar til å skape forvaltningsobjektet kystsone. Jeg vil ikke dermed si at den første tilnærmingen nødvendigvis ville vært feil, men jeg opplevde at den siste tilnærmingen var langt mer fruktbar i dette tilfellet.

En praktisk konsekvens av at prosessen forløp slik den gjorde, er at intervjuene ble gjennomført med tanke på ganske andre problemstillinger enn de som sto igjen som sentrale etter at den teoretiske rammen var lagt på nytt. Jeg har ikke stilt alle de spørsmålene jeg burde stilt, med tanke på de spørsmålene jeg er ute etter å finne svar på. Takket være bruk av digital opptaker og en semistrukturert intervjuform, ble dette mindre utfordrende enn hva som kunne vært tilfelle om jeg kun hadde basert meg på notater. Ved gjennomlytting av intervjuene, har jeg hørt etter andre ting enn det jeg fokuserte på under selve intervjuet. Jeg har lyttet etter *iscenesettelser*. Det som opprinnelig framsto som digresjoner, anekdoter eller avsporinger har dermed fått en annen betydning i ettertid. Ingen har fått spørsmål om hva kystsonen i Alta er – eller hva den bør være, men gjennom andre spørsmål om hva som oppfattes som viktige

---

<sup>31</sup> En historie om hvordan fiskerkunnskapen kan gis økt autoritet gjennom at den formatteres og autoriseres av organisasjoner med mer tyngde har derimot kommet ut av dette perspektivet. Den finnes i Solås og Hersoug 2012.

saker eller hva som har vært vanskelige konfliktområder, har så å si alle gitt uttrykk for hva de tenker om kystsonen. Jeg har derfor ikke vurdert det som nødvendig å foreta en ny intervjurunde. Et annet moment som ligger til grunn for denne vurderingen, er at planleggingens praksiser også er *skriftlige*. Det foreligger derfor et rikt skriftlig materiale fra planprosessen.

### **3.3.2 Å støte på kvist**

I løpet av den første intervjuuken i Alta i 2012 lærte jeg å ha en meget fleksibel innstilling til planlegging av intervjuer og forhåndsavtaler. Jeg hadde på forhånd sendt ut informasjonsbrev om prosjektet mitt, og tatt kontakt med flere aktuelle intervjupersoner. Med ansatte i kommunens planavdeling og oppdrettsselskapene gikk det greit å lage intervjuavtaler god tid i forveien. Med fiskerne var det verre. “Jeg vet ikke helt hvor vi kommer til å være da, kan du ikke bare ringe når du kommer hit, og så avtaler vi?”, var et typisk svar på intervjuforespørsel. Jeg opplevde også å ringe i den tro at vi skulle lage en avtale, for så å innse at avtalen gikk ut på at jeg skulle komme med en gang. Men den første uken var svært givende. Fiskerne jeg intervjuet foreslo andre intervjukandidater, og alle jeg tok kontakt med var velvillig innstilt til prosjektet mitt, og stilte villig opp til samtale. To uker senere dro jeg tilbake til Alta i trygg forvisning om at det samme ville gjenta seg, til tross for at jeg bare hadde et par løse avtaler på blokka. Slik gikk det ikke. For første gang opplevde jeg at folk ikke ville prate med meg. Flere personer betakkert seg for å delta, mens andre ikke hadde mulighet av praktiske årsaker. Dette førte til at utvalget mitt av fiskere ble mindre og dårligere fordelt enn jeg opprinnelig hadde sett for meg. Da jeg begynte å planlegge undersøkelsene, ønsket jeg å foreta en kombinasjon av snøballmetoden og strategisk utvalg av informanter. Tanken var å sikre en jevnere representasjon, både geografisk sett og med tanke på organisasjonstilhørighet, noe som var et poeng ved oppstarten av prosjektet. Jeg oppnådde ikke den spredningen jeg ønsket, spesielt ikke med tanke på geografi. Man skulle kanskje ikke tro at det spiller noen rolle når undersøkelsesenheten er én bestemt kommune, men akkurat i dette tilfellet kan det ha gjort en forskjell. Alta kommune er stor, og med mange sidefjorder, hvor de fleste har oppdrettsanlegg. Forholdet mellom oppdrettsnæringa og fiskerne arter seg litt forskjellig fra sted til sted, og det kunne derfor være av interesse å snakke med folk fra alle sidefjordene i kommunen. Det har jeg ikke gjort. Når det er sagt, så består utvalget mitt av fiskere i stor grad

av dem som på ulike vis og til ulike tidspunkter har vært engasjert i planprosessen.<sup>32</sup> Siden hovedmålet med studien har vært å undersøke hvordan forvaltningsobjektet kystareal kommer til, er ikke hovedpoenget å ha et representativt utvalg av fiskere i Altafjorden. Jeg er ikke ute etter å si noe generelt om hvordan fiskerne her oppfatter kystsonen, men om å beskrive hvordan de ulike aktørene har gått fram for å hevde sine interesser i arealplanprosessen. Da er det langt viktigere å ha snakket med dem som har deltatt. Det er jo de som har vært med på å skape forvaltningsobjektet.

### 3.4 Samproduksjon av data

Frasen i overskriften er ment å erstatte det mer konvensjonelle uttrykket “datainnsamling”, som sett ut i fra et konstruktivistisk perspektiv har noen uheldige konnotasjoner. I konstruktivistiske perspektiver er ikke data noe som eksisterer som ferdigpakkede enheter man kan gå ut og samle inn, men er noe som forskeren aktivt konstruerer. Forskeren er heller ikke den eneste aktøren i denne dataproduksjonen. Ta en intervjusituasjon, for eksempel. Her er det ikke slik at forskeren aktivt henter ut ferdigproduserte kunnskapsbiter fra et passivt intervjusubjekt, som altså besitter denne kunnskapen, og som kun har som oppgave å gi den fra seg. Snarere er det slik at kunnskapen samproduseres i møtet mellom to aktører som begge er aktive i situasjonen (Rapley 2007).

#### 3.4.1 Intervjuer

Samtale og dialog har altså spilt en stor rolle i dataformasjonene til dette prosjektet. Intervjupersonene, eller informantene,<sup>33</sup> ble valgt ut gjennom en kombinasjon av strategisk utvalg og “snøballmetoden”. Jeg startet med å ta kontakt med planavdelingen i kommunen, med oppdrettsselskapene som har virksomhet i Alta, og med ledelsen i organisasjoner som jeg ut fra plandokumenter visste hadde engasjert seg i planprosessen (i hovedsak fiskerierorganisjoner). Jeg avsluttet intervjuene med å spørre om intervjupersonene kunne

---

<sup>32</sup> Er det tilfeldig at utvalget ble slik? Nei. For det første startet jeg med å kontakte de som hadde deltatt, ifølge møtereferater. Og for det andre antar jeg at de som har vært engasjert i planprosessen, også er de som har hatt mest interesse av å fortelle om erfaringene sine. Og som har syntes at de har hatt noe å fortelle.

<sup>33</sup> Det er viktig å presisere at selv om jeg skriver informanter, så går jeg ikke ut fra at intervjupersonene bidrar med informasjon som jeg selv tar imot. Ryen (2002) viser til at finnes flere debatter om hva den som blir intervjuet skal kalles, og at flere av begrepene som blir brukt kan knyttes mot ulike epistemologiske grunnsyn. Begrepet “respondent” kan for eksempel oppfattes som for passivt, og det finnes retninger som bruker begreper “medforsker” for å synliggjøre at intervjupersonene har en aktiv rolle i konstruksjonsprosessen. Jeg bruker altså informant og intervjuerperson om hverandre.

tenke seg noen andre jeg burde snakke med, altså en form for snøball-utvelgelse. En utfordring knyttet til snøballmetoden, er at man kan risikere å ende opp med et for smalt utvalg, noe det strategiske utvalget er ment å bøte på. En bør også være bevisst på hvilke beveggrunner folk har for å anbefale andre intervjupersoner. Jeg opplevde at flere jeg snakket med var svært bevisste på hvem de skulle anbefale meg å snakke med:

*AMS: Er det noen andre jeg burde prate med? Noen som har vært engasjert?*

*Fisker: [Navn] Veldig fornuftig. Gammel fiskarlagsmann. Vært med lenge. Gir ordentlige svar. Ferdig redigert, ikke noe tull [Navn og sted] gir også rette svar. Det er viktig at jeg sender deg til folk du kan stole på, og de to der kan du stole på.*

*AMS: Det kan jo være artig å prate med de som er ufornuftige og.*

*Fisker: Ja, da skal du prate med [navn] også. Han er veldig engasjert. Dyktig fisker. Han er ikke ufornuftig, men veldig engasjert og det kan smitte litt over. Også [navn og sted].*

Første runde med intervjuer ble gjennomført i 2011. Da var jeg med på tre intervjuer i Alta, sammen med seniorforsker Arild Buanes fra Norut, som også jobbet med iKyst-prosjektet. Vi samtalte med fire personer som alle hadde hatt tilknytning til planprosessen som representanter for kommunen. I denne runden skaffet vi oss en oversikt over hvordan planprosessen hadde vært organisert og hva som hadde vært konfliktområder. Tre av de fire personene intervjuet jeg om igjen i 2012, da med mer detaljerte spørsmål om hvordan fiskere, oppdrettere og andre interessenter hadde vært involvert i planprosessen. I 2011 gjennomførte jeg også tre intervjuer med ansatte i Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet – ett av disse som et telefonintervju. Tema for disse intervjuene var kartleggingsprosesser i kystsonen. Hovedmengden av intervjuer utførte jeg i Alta våren 2012. Her samtalte jeg med til sammen 20 personer fordelt på 18 intervjuer. Dette var semistrukturerte intervjuer hvor jeg brukte en intervjuguide som var tilpasset ut fra hvilken gruppe (se tabell 3.1) informantene tilhørte, men stort sett lot jeg intervjupersonene snakke fritt. I de fleste tilfellene dro jeg til informantene, enten på deres arbeidsplass eller hjem, men noen intervjuer ble også gjennomført på møterom ved hotellet jeg bodde på. De fleste intervjuene varte i rundt én time; ytterpunktene er to intervjuer på rundt 23 minutter og ett på bortimot to og en halv time.

Det finnes mye metodelitteratur som anbefaler at intervjueren skal være så nøytral som mulig, og ikke påvirke intervjupersonen i noen bestemt retning. Et tilfeldig valgt eksempel:

“Et annet råd for å oppnå flyt i intervjuet er altså å bruke teknikker eller stikkord (“probes”, “cues”) for å oppnå mer informasjon. Faren er at dette kan ligge svært nær det å lede respondenten. (...) Det er viktig å huske at det er den som blir intervjuet, som er ekspert på seg selv, sin kunnskap, sin forståelse og sine følelser. Intervjuerens jobb er å få tilgang til dette, ikke påtvinge andre sine egne tolkninger, men å få fram respondentens egne oppfatninger av den sosiale verden.” (Ryen 2002:106)

Selv om jeg har hatt disse normene i bakhodet, ligger min oppfatning av hva en intervjusituasjon innebærer langt nærmere Rapleys (2007:16) beskrivelse. Her beskrives intervju som “social encounters where speakers collaborate in producing retrospective (and prospective) *accounts* or *versions* of their past (or future) actions, experiences, feelings or thoughts” (utheving i original). Det følger av dette at intervjudataene er et produkt av den interaksjonen som foregår der og da. Og den som intervjuer “cannot very well taint knowledge if that knowledge is not conceived as existing in some pure form apart from the circumstances of its production” (Gubrium og Holstein 2002:15, sitert i Rapley 2007:16). Av dette utleder Rapley (2007:16) to ting: For det første at intervjueren ikke behøver å bekymre seg for mye om spørsmålene blir ledende og lignende; “they should just get on with interacting with that specific person”. For det andre at intervjuanalysen også bør dreie seg om hva som faktisk foregikk under intervjusituasjonen. Man bør se på hvordan interaksjonen produserte det samtaleporet, hvordan spesifikke versjoner av virkeligheten blir samkonstruert, hvordan spesifikke versjoner identiteter, diskurser og narrativer blir produsert (ibid.). Jeg har gjort lydopptak av alle intervjuene.<sup>34</sup> Dette har gjort at jeg lettere har kunnet reflektere over min egen rolle i intervjusituasjonen i etterkant av samtalene. I enkelte intervjuer deltar jeg selv mer aktivt i samtalen, og legger også ord i munnen på samtalepartneren – noe som ikke ville vært like lett å fange opp dersom jeg bare hadde tatt notater. I ettertid er slike sekvenser lettere å luke ut av materialet, eller i hvert fall reflektere over (Johnsen 2002). Det har vært et poeng for meg å forholde meg til intervjupersonenes egne iscenesettelser, i så stor grad som det er mulig. Selv om jeg altså anser intervjudataene som en samkonstruksjon, har jeg valgt ikke å sitere fra sekvenser hvor intervjupersonene i stor grad gjentar mine formuleringer.

---

<sup>34</sup> Stemmeopptak regnes som personopplysning etter personvernloven, og det finnes bestemmelser for hvordan personopplysninger skal behandles i forskningsøyemed. Prosjektet er derfor registrert hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og har fått de nødvendige tillatelser fra personvernombudet.

Samtlige jeg har snakket med har fått skriftlig informasjon om prosjektet og om hva deltakelse innebærer. I denne informasjonen har jeg skrevet at Alta kommune vil bli identifisert med navn, “men ikke nødvendigvis enkeltinformanter”. Jeg har altså ikke lovet informantene full anonymitet, og har i flere tilfeller fått tillatelse til å sitere enkeltpersoner ved navn. I denne avhandlingen har jeg likevel valgt å anonymisere samtlige personer. For å utstyre sitatene fra intervjuene med en viss identitet, har jeg valgt å dele informantene inn i kategorier basert på hvilken identitet, eller rolle, personene har hatt i planprosessen. Sitatene er derfor utstyrt med undertekster som “fisker” eller “planlegger”. Dette må *ikke* oppfattes slik at sitatene er ment å være representative for den kategorien de er utstyrt med.

Tabell 3.1 under viser en oversikt over hvilke kategorier jeg har delt informantene inn i. Kategoriene er grove, og dette er ikke ment som en uttømmende oversikt over alle typer av kategorier som finnes representert i planprosessen. For eksempel mangler fritids- og miljøinteresser. Men kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og flere av informantene har, eller har hatt, ulike roller, slik at de kunne vært plassert i flere enn én kategori. Disse har jeg kategorisert etter den rollen de hadde på det tidspunktet de snakket med meg.

**Tabell 3.1: Oversikt over antall informanter og fordeling av disse etter min kategorisering**

<b>Kategori</b>	<b>Min definisjon</b>	<b>Antall</b>
Planleggere	Her inkluderer jeg de som i løpet av forrige rullering av Alta kommunes arealplan har vært ansatt ved kommunens avdeling for samfunnsutvikling. Denne kategorien inkluderer derfor også kommunalt ansatte som ikke er planleggere av profesjon.	5
Politikere	Lokalpolitikere i Alta	2
Byråkrater	Disse jobber utenfor Alta og representerer fiskeri- og havbruksforvaltningen.	4
Forskere	Jobber utenfor Alta og driver naturvitenskapelig forskning av forskjellig art	1
Oppdrettere	Lokalt ansatte i de tre oppdrettsselskapene som opererer i Alta kommune	4
Fiskere	Denne kategorien inneholder både fiskere som er aktive i dag og fiskere som har vært aktive, men ikke er det nå lenger. Her har jeg også inkludert de som driver kun med sjølaksefiske	9
<b>Totalt</b>		25

Av de 25 som er intervjuet, er kun fire kvinner. Jeg har ikke etterstrebet å oppnå kjønnsbalanse i utvalget. Jeg har lett etter personer med bestemte roller eller i bestemte posisjoner, og da har ikke kjønn vært en relevant kategori, selv om jeg underveis har reflektert over det mannsdominerte utvalget. Denne mannsdominansen speiler også det faktum at fiskerinæringa er ei mannsdominert næring, og som beskrevet i kapittel 5, representerer ikke Alta noe unntak i så måte. Ingen av fiskerne i utvalget er kvinner.<sup>35</sup> Jeg kunne økt kvinneandelen ved strategisk å velge ut de kvinnene som er registrert i fiskermanntallet, og jeg kan ikke utelukke at jeg ville fått et større utvalg i måter kystarealet iscenesettes på dersom jeg hadde gjort det. Min vurdering er likevel at dette spiller en mindre rolle for det endelige resultatet, fordi jeg også har hatt tilgang til alle høringsuttalelsene som kom inn da arealplanen lå ute til offentlig ettersyn, noe som har gitt et bredere spekter av representasjoner. Jeg har også hatt uformelle samtaler og epostutvekslinger med personer både i og utenfor Alta, som ikke er regnet med i denne oversikten. Blant annet deltok jeg på en samepolitisk konferanse i Alta, hvor jeg diskuterte prosjektet mitt med flere av de andre deltakerne. Respons og innspill jeg fikk der utgjør også en del av bakgrunnsforståelsen min, og er også en del av datamaterialet, selv om disse uformelle samtalene ikke er inkludert i denne fortegnelsen.

### **3.4.2 Skriftlig materiale**

Tekster og beskrivelser i ulike form utgjør et viktig datagrunnlag for denne avhandlingen. Dokumenter har spilt en stor rolle i arbeidet med å studere praksisene i arealplanleggingen. Dokumentene gir innsyn i hva som har foregått, og ofte også i hvem som har vært de sentrale aktørene. Jeg har lest saksdokumenter, politiske vedtak, møtereferater, brev, planbeskrivelser, høringsuttalelser, innspill til planprosessen under offentlig ettersyn, lovtekster, offentlige utredninger og stortingsproposisjoner. I tillegg kommer avisartikler, blogger, rapporter om Alta og om planprosessen der, og populærvitenskapelige fremstillinger av saker som handler både om Alta og om planlegging på ulike nivå. Dertil også et rikt utvalg av samfunnsvitenskapelig forskning om både planlegging og fiskeriforvaltning.

En annen form for dokumenter som har spilt en sentral rolle, er kart. Jeg har sett spesielt på tre ulike kartfestinger. Det første er Alta kommunes arealplan. Den andre er

---

<sup>35</sup> Jeg har riktignok møtt en av kvinnene som står registrert i fiskermanntallet for Alta kommune. Hun var til stede under deler av et intervju med en annen fisker, og jeg samtalte litt med henne og. Jeg har likevel valgt ikke å inkludere henne i denne oversikten over intervjuer, fordi hun kun deltok i deler av samtalen, og ikke har svart på noen av de overordnede spørsmålene som fantes i intervjuguiden.

Fiskeridirektoratets kartlegging av gytefelt og fiskeriinteresser i kystsonen (se også Solås og Hersoug 2012). Den tredje er Alta kommunes egen kartlegging av fiskeriinteressene i kystsonen. Denne kartleggingen ble foretatt før Fiskeridirektoratet begynte sitt arbeid; den ble igangsatt som en del av kystsoneplanleggingen i forbindelse med rullering av arealplanen rundt årtusenskiftet.

Det kan ofte være vel så informativt å se på hvordan dokumentet er produsert, heller enn hva man kan lese i selve dokumentet, ifølge Prior (2004). Jeg har fulgt noen av rådene fra Prior (2003:26), som legger vekt på at dokumenter bør ses på som situerte produkter. Videre at de alltid er produsert i sosiale sammenhenger og bør ses på som kollektive produkter. Innholdet er ikke den viktigste egenskapen ved dokumenter; man bør se mer på dokumentenes funksjon. Og til slutt at mennesker gjør ting ved hjelp av dokumenter. Dokumentene kan være med på å konstituere de begivenhetene som de selv utgjør en del av (ibid:68). De kan med andre ord være performative. Jeg har forholdt meg til dokumentene som informanter med en agenda. Dokumentene er skrevet til et bestemt formål, og de kommer fra et bestemt sted. Jeg har søkt å være oppmerksom på hva deres tilstedeværelse – eller fravær – gjør med forvaltningsfeltet dokumentene er en del av. Dokumentene gir formidlede virkeligheter, som er produsert i ulike sammenhenger, og med ulike formål og ambisjoner, og de presenterer sine tema på særskilte måter. Det ligger med andre ord føringer og vurderinger til grunn for dokumentene, uten at disse nødvendigvis gjøres rede for (Tveiterås 2012). Dokumentene bidrar, på samme måte som intervjuene, med iscenesettelser. I mange tilfeller siterer jeg derfor direkte fra dokumentene. Spesielt gjelder dette innspill som kom inn under offentlig ettersyn.

Kart formidler mindre om sin tilblivelse enn det skriftlige dokumenter gjør. Derfor har jeg i langt større grad forsøkt å følge kartene som aktører. Jeg har forsøkt å finne ut av hvor kartene kommer fra, hvem som har produsert dem, hvilke avveininger som foretas underveis når det gjelder hva som skal kartfestes og hva som ikke skal det. Ikke minst har jeg forsøkt å finne ut hva kartenes tilstedeværelse gjør med planprosessen. Hvordan kartene brukes og henvises til har derfor vært sentrale spørsmål i arbeidet med å følge planprosessen. Også her har det vært en utfordring at mye av kartleggingsarbeidet allerede er gjort. Jeg har derfor ikke utført observasjoner av kartleggingene. Jeg har lest håndbøker for hvordan Fiskeridirektoratets kart skal produseres, og jeg har intervjuet tre personer som har vært ansvarlige for Fiskeridirektoratets kartlegging i Troms og Finnmark. Jeg har også hatt en mer uformell epostkommunikasjon med en ansatt i Havforskningsinstituttet, som også jobber med kartlegging av kystsonen (Solås og Hersoug 2012). Det har vært vanskeligere å finne ut



av hvilke avveininger som ligger til grunn for Alta kommunes interessekart. Dette skyldes for en stor del at disse kartleggingene ligger rundt 15 år tilbake i tid. Personen som hadde hovedansvaret for denne kartleggingen er død. Jeg har snakket med flere som arbeidet med denne kartleggingen også, men jeg opplever historiene som langt vagere og lite konkrete, noe jeg knytter til tidsaspektet.

### **3.5 Å skrive sammen data**

Det er mulig å argumentere for at analysen starter allerede før intervjuene foretas – når man velger hvilke spørsmål man vil stille, utgjør det også et analytisk valg. Videre kan man også si at analysen fortsetter igjennom intervjuprosessen i form av det at man velger ut noen av intervjupersonens uttalelser til oppfølgingsspørsmål, mens andre forbigås. Her vil jeg likevel knytte analysen opp mot skriveprosessen. Ofte beskrives disse fasene som separate, hvor analysen består av å dele dataene opp i elementer, sortere og kategorisere disse, og deretter – i en separat fase – skrive en presentasjon av dataene. Men når dataene kommer til uttrykk som skrevne ord, så blir prosessen tett sammenvevet (Svenningsen 2002). Analysen har i dette prosjektet vært sterkt knyttet til det å skrive. Den refleksiviteten STS-teoretiske retninger foreskriver for forskningsprosessen, gjelder selvsagt også skrivefasen: “[W]hat we are doing when writing academic texts depends not only on how the material is assembled. At least as important are the ways in which it is processed, rendered, mobilized. Written” (Mol 2002:159).

#### **3.5.1 Jakten på iscenesettelser**

Jeg har transkribert majoriteten av intervjuene fra muntlig tale til skriftlig tekst. Det har jeg gjort på den måten at jeg har lyttet igjennom passasjer, gått tilbake og skrevet innholdet noenlunde ordrett ned. Med det mener jeg at jeg ikke har tatt med pauser og fyllord, og der hvor intervjupersonen har omformulert seg, har jeg skrevet ned siste formulering. Jeg vil kalle dette for en form for fortetting (jf. Johnsen 2002), men det innebærer ikke en meningsfortetting slik denne er beskrevet av Kvale og Brinkmann (2009:212-213). En meningsfortetting innebærer at intervjupersonens uttalelser forkortes, slik at meningen gjengis med få ord. Siden jeg er ute etter iscenesettelser, har jeg ikke skrevet om intervjupersonenes fortellinger, men lar dem beskrive temaene de snakker om med egne ord.

I teksten driver jeg en utstrakt bruk av sitater, både fra intervjuene og fra høringsuttalelsene. Det er flere årsaker til dette valget. Den viktigste er at siden poenget er å

synliggjøre ulike aktørers iscenesettelse av kystsonen, så synes jeg det er langt mer riktig at aktørene får snakke for seg selv, i stedet for at jeg skal gi min fortolkning av deres utsagn. Bruk av sitater synliggjør aktørene og viser hvor dataene kommer fra, eller hvordan de er samprodusert. Enkelte steder synliggjør jeg dette i enda større grad ved å gjengi korte dialoger mellom forsker og informant. Jeg opplever også at sitatene både krydrer teksten, gjør den mer leservennlig, og i tillegg gjør teksten mer autentisk. Jeg har valgt å skrive sitatene på bokmål og i fullstendige setninger, selv om dette innebærer en ekstra transformering av dataene (Kvale og Brinkmann 2009). Det er stor forskjell på muntlig språk og skriftspråk, og et direkte transkribert talespråk, med ufullstendige setninger, kan lett oppfattes som usammenhengende og forvirret tale (ibid.). Et normalt skriftspråk gjør også teksten lettere å lese. Jeg har vært ute etter iscenesettelser og fortellinger, det vil si en form for fenomenologisk analyse hvor formålet har vært å forstå hvordan intervjupersonen oppfatter kystzoneplanprosessen i Alta. Språkformen i seg selv har ikke vært viktig for analysen. Derfor mener jeg at det ikke er mye materiale som går tapt i transformasjonen fra talespråk til skriftspråk. Selv om jeg skriver sitatene på bokmål, har jeg likevel beholdt en del dialektkjennetegn. For eksempel omtales torsken som “han”, i setninger som “han gikk ikke inn på fjorden i det hele tatt”.

### **3.6 Kategorier og kategoriernes etikk**

Som Bull (2002:13) skriver, så er definisjonsmakt også politisk makt: Den som vinner kampen om språket, vinner også kampen om virkeligheten. Det er derfor viktig å være seg bevisst den påvirkningsmakten man som forsker potensielt kan ha når man velger kategorier og utarbeider definisjoner av hva eller hvem som hører hjemme i de ulike kategoriene. Gitt den sterke koblingen som flere beskriver mellom forskning og politikk, så har forskeren et eget ansvar for å reflektere over hvordan valgene man gjør kan ha konsekvenser ut over selve forskningsverdenen. Forskeren bør vurdere hvilke konnotasjoner som knyttes til de begrepene og kategoriene man velger å bruke, og søke å formulere seg så nøytralt og deskriptivt som mulig (Bull 2002). I tillegg bør det være et mål at kategoriene man bruker oppleves som meningsfulle for dem man skriver om.

I denne avhandlingen bruker jeg en rekke kategorier, som sett fra et STS-perspektiv er vel så konstruerte som andre iscenesettelser i kystzoneforvaltningen. Jeg tillegger ikke disse kategoriene noe naturlig gitt innhold, men jeg bruker dem fordi de brukes av informanter og i

dokumenter. Jeg ønsker ikke å naturalisere disse kategoriene, men vise hvordan de brukes og hvilken rolle de spiller. Jeg bruker kategoriene med referanse til det innholdet de tillegges av andre aktører, men det er ikke dermed sagt at jeg er uten etisk ansvar for det kategoriinnholdet jeg formidler. I en egen rapport om forskningsetiske problemstillinger i samisk forskning sies det i forordet at begreper som for eksempel “urfolk” har vært styrende for politisk handling og at “[d]en makten som ligger i bruk av kategorier utfordrer dermed forskerens rolle og funksjon med å sette dagsorden” (Nagell og Grung 2002:4). I samme rapport skriver (Niemi 2002:22) at “kategoriene har åpenbare *politiske konnotasjoner* og i sin anvendelse stor betydning for forståelsesrammene i forvaltning og politikk”, og videre at “[g]jennom de mange koblinger som finnes mellom vitenskap på den ene siden og forvaltning på den andre siden, blir eksistensen nærmest allmenngyldig innen forskning og politikk”. Av dette følger at forskere har et særlig etisk ansvar for kategoriene de velger å bruke. Niemi understreker dette ved å si at forskere faktisk må minne hverandre på at “kategorier ikke er verdinøytrale, ikke kun beskrivende og nyttige vitenskapelige arbeidsbegreper, men også politiske begreper der ett valg av begrep faktisk kan ha langtreckende ideologisk effekt og være styrende for tanke og handling” (Niemi 2002:22). Også andre understreker forskerens ansvar ved å framheve at forskning former ny kunnskap om virkeligheten – forskning bidrar til å konstruere virkeligheten. Forskerens kategoribruk kan også være performativ (Maurstad 2008; Lien og Law 2011).

### **3.7 “Alt kommer sammen i Alta”**

Har størrelsen på feltet noe å si? Utgjør Alta kommune et undersøkelsesobjekt som er for lite? Tittelen på dette delkapitlet er lånt fra Edward Soja, som argumenterte for at hans studie av Los Angeles ikke utgjør det som i sosiologien kalles for en mikrostudie, ved å si at “it all comes together in Los Angeles” (Soja 1989 i Mol 2002). Det ene poenget hans er at Los Angeles er en by med mye innvandring, og at den slikt sett representerer det globale. Det andre poenget hans er mer interessant i denne sammenhengen. Soja argumenterer for at alt han ville studere, de forholdene han mente var viktig for temaet sitt, ville han finne i Los Angeles. Å lete etter et større objekt ville dermed ikke ha noen hensikt. Jeg kunne ha inkludert planprosesser fra flere kommuner i prosjektet mitt. Ville det hatt noen hensikt? Å presentere data fra flere kommuner ville ikke gitt et *større* bilde; det ville vært en annen studie og gitt et bilde av noe annet (Mol 2002). Men selv om størrelsen på feltet kan være irrelevant

for den som ikke er ute etter å kartlegge hele feltet, men heller å beskrive mønstre, fange opp måter prosesser skjer på og egenskaper ved dem, så er det ikke uten betydning at feltet eksisterer *et sted*. Praksiser er ikke universelle, de er lokale. De foregår et bestemt sted (ibid.).

Stedet er altså ikke uten betydning, og i dette tilfellet er det ikke tilfeldig at stedet er Alta. Alta kommunes kystsonesplanprosess er en strategisk valgt case. Med fare for å foregripe begivenhetenes gang ved å gi en oversikt allerede i metodekapitlet, oppgir jeg her årsakene til at akkurat Alta kommunes planprosess ble valgt. Oversikten viser at jeg på ingen måte gikk inn i feltet uten forventninger til hva jeg ville finne, men som beskrevet tidligere ga feltet friksjon på enkelte områder. Oversikten kan leses som en redegjørelse for de forutsetningene jeg opererte med før prosjektet startet.

Alta kommune kan regnes som en foregangskommune når det gjelder kystsonesplanlegging. Kommunen utarbeidet sin første kystsonesplan i 1991, som en del av kommuneplanens arealdel, noe som må regnes som tidlig. Arealplanen har vært rullert flere ganger. I 2011 ferdigstilte kommunen den tredje generasjonen av kystsonesplaner.

Alta var også tidlig ute med å tilrettelegge for oppdrettsnæringa og er i dag en stor oppdrettskommune. Oppdrettsnæringa i Alta har gått gjennom samme vekstprosess som i resten av landet, og i Alta ser man spesielt godt hvordan en lokalt eiet småskalanæring har utviklet seg til å bli en stor industri, som i dag eies fullstendig av nasjonale aktører. Samtidig har også fiskerinæringa i Alta kommune endret seg; fiskerne har blitt færre og eldre, og fiskerinæringa er ikke like viktig for kommunen som den var tidligere. Siden Alta var tidlig ute med kystsonesplanlegging, kan man dermed også se på om, og i så fall hvordan, disse endringsprosessene i de to viktigste marine næringene påvirker planprosessen i kommunen.

Alta kommune har inkludert ulike kunnskapsformer i planprosessen, og prosessen er derfor interessant også ut fra et kunnskapsteoretisk perspektiv. I Alta ble fiskerne tidlig involvert i planprosessen – også som bidragsyttere til kunnskapsgrunnlaget for planbeslutningene. Alta kommune laget sin egen kartlegging av fiskerisoner og gyteområder i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel for planperioden 2002 – 2014. Det var nedsatt en egen arbeidsgruppe for kystsonen, som kartla gyteplasser og fiskeområder. Fiskeområdene ble i tillegg prioritert på en firedelt skala fra “ikke viktig” til “svært viktig” (Alta Kommune 2011g). I tillegg baserer kunnskapsgrunnlaget seg også på utredninger av en mer vitenskapelig type, finansiert enten av oppdrettsselskapene eller av kommunen selv. Det

foreligger dermed eksempler på ulike strategier for hvordan ulike berørte interesser fremmer påstander, eller kunnskapskrav, og på hvordan de kan behandles i en planprosess. På et mer praktisk plan, så er det også en fordel at Alta kommune har en åpenhet om planprosessen, som gjør at det er lett å få tilgang til materiale og dermed inntak til planprosessen. I tillegg ligger mye informasjon tilgjengelig på kommunens nettsider. Riktignok advares det mot å velge case av bekvemmelighetshensyn (Andersen 1997), men når det foreligger mange andre gode grunner, taler god tilgang til informasjon ikke imot å velge en interessant case.

I Alta er det også mange ulike aktører som møtes i kystsonen. I tillegg til fiskerinæringa og oppdrettsnæringa, finner vi også turistfiskeanlegg, laksefiskere (både i sjø og elv), fritidsbrukere, sjøtransport og reindrift. Disse har til dels motstridende interesser, og konfliktpotensialet er betydelig. Spesielt har dette kommet fram i forhold til lokalisering av oppdrettsanlegg, hvor fjordfiskere har gått sterkt imot enkelte plasseringsforslag, med henvisning til at dette er viktige gyte- og/eller fiskeområder. Hvordan planleggerne går fram for å håndtere disse konfliktene er dermed av interesse, og erfaringene fra en kommune som har så mange ulike interessenter kan være av stor nytte for andre kommuner. Det er også flere verneinteresser i Altafjorden, spesielt siden den indre delen av fjorden har status som nasjonal laksefjord.

I tillegg finner vi i Alta kommune en tilleggsdimensjon i form av ulike etniske tilhørigheter; Alta regnes som en viktig kommune i samisk sammenheng. Når det gjelder kystsoneproblematikk finnes det flere organisasjoner som fremmer de ulike interessene. Bivdi er for eksempel en sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon, som har som hovedformål å ivareta sjøsamenes interesser til og i sjøen.<sup>36</sup> Sametinget benyttet seg første gang noensinne av sin rett til å fremme innsigelse til kommunale planer i forbindelse med Altas siste rullering av arealplanen.<sup>37</sup> I tillegg kommer Finnmarksloven og forholdet mellom denne og FNs urfolkskonvensjon, ILO, inn som en kompliserende faktor når det gjelder eiendomsrett til land og strandsoner. Disse forholdene som gjelder eiendomsrett til land er ikke direkte relevante for arealplanlegging i sjø, og vil ikke oppta stor plass i denne avhandlingen. Foreløpig er det nok å nevne at dette kan bidra til at andre interessekonflikter kan forsterkes. Vi kan si at de ulike

---

<sup>36</sup> Se: [www.bivdi.no](http://www.bivdi.no)

<sup>37</sup> Innsigelsen ble gitt på bakgrunn av at kommuneplanen ikke dokumenterte hvilke grep kommunen hadde tatt for å sikre samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå, et krav som kom inn i plan- og bygningsloven i 2008. Alta kommune produserte da en egen utredning om samiske interesser i kommunen, som et vedlegg til kommuneplanen, og innsigelsen fra Sametinget ble trukket. Se Alta Kommune (2011g). Samiske interesser. Rullering av kommuneplanen for Alta, 2011-2030. Planbeskrivelsens vedlegg 3. Se også denne avhandlingens kapittel 7.

interessene som er nevnt her alle bidrar med ulike iscenesettelser av kystsonen i Alta. Alta kommune har altså mange aktører som kan bidra til å skape det mangfoldige objektet “kystsonen”. Det er dermed interessant å se på hvordan kommunen har gått fram for å håndtere de ulike iscenesettelsene i praksis. Hvordan har kommunen gått fram for å gjøre de ulike iscenesettelsene til et regjerlig objekt i planprosessen?

Dette kapitlet viser metodesynet jeg har lagt til grunn og synliggjør hvordan forskningspraksisen har funnet sted – hva jeg har gjort og hvilke vurderinger som ligger bak. Som nevnt følger det av den posisjonen jeg har valgt, at også denne avhandlingen er en konstruksjon. Det har vært min ambisjon å fortelle en historie aktørene kjenner seg igjen i, men det er et gyldig argument at historien kunne vært fortalt annerledes. Andre konflikter kunne vært trukket fram, noe som ville gitt rom for andre iscenesettelser enn det jeg har valgt ut. Poenget om ontologisk politikk (Mol 1999; Mol 2002) og performative metoder (Law og Urry 2004) gjelder også denne avhandlingen. Jeg har ofte reflektert over hva jeg *gjør* når jeg forteller historien på den måten jeg her presenterer den. Og hva jeg ønsker å gjøre.

Nå som både det teoretiske rammeverket og de metodiske forutsetningene er presentert, er det på tide å vende nesen mot Alta. De fire neste kapitlene dreier seg om Alta kommunes planprosess. Vi går inn i historien i 2008, idet Alta kommune vedtok å igangsette rullering av sin eksisterende arealplan. Herifra følger vi prosessen fram til endelig arealplan ble vedtatt, med enkelte avstikkere og brudd i kronologien. Historien er strukturert etter Johnsen og Hersougs (2012) Mol-inspirerte rammeverk, men diskusjonen og analysen i hvert kapittel ligger nærmere Mols (2002) begrepsbruk.

# Koordinasjon

Vår del av historien om kystzoneplanlegging i Alta starter den 24. november 2008. Da vedtok kommunestyret å starte opp rullering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Alta by. Dette var i utgangspunktet to separate planer, men kommunestyret vedtok at de to planene skulle slås sammen til én plan. Planprogram, det vil si en plan for planleggingen, ble fastsatt av kommunestyret i mars 2009. I dette planprogrammet var det listet opp en rekke overordnede rammer som kommunen hadde å forholde seg til i planarbeidet, av både nasjonal, regional og lokal art. Først blant disse rammene i planprogrammet, nevnte kommunen plan- og bygningsloven. Lover ordner og skaper kategorier, skriver (Ween 2009), og plan- og bygningsloven inneholder både bestemmelser kommunene må følge, og kategorier som strukturerer planleggingen. Vi kan dermed si at plan- og bygningsloven virker *koordinerende* på planarbeidet i kommunen.

Koordinasjon er den første fasen i rammeverket for hvordan forvaltningsobjekter kan skapes, slik det presenteres av Johnsen og Hersoug (2012). Koordinasjon dreier seg i dette rammeverket om handlinger som datainnsamling, samordning, begrepsfesting og definering av objektene. Resultatet av disse handlingene skal være et felles språk og felles kategorier. Det skal altså finnes en enighet om hva objektet er, og hvordan det skal begrepsfestes og kategoriseres. Denne typen av handlinger kan dermed sies å være viktige for å gjøre kystsonen om til regjerlig natur (Asdal 2011). Spørsmålet som stilles i dette kapitlet, blir dermed hvordan det overordnede nasjonale regelverket bidrar til å gjøre kysten regjerlig. Bidrar regelverket for eksempel til å skape en enighet om hvordan kystsonen skal begrepsfestes og kategoriseres?

Vi starter altså historien om kystzoneplanlegging med å se på ulike former for *koordinasjon*. Jeg har valgt å fordele dette temaet på to kapitler. Mens neste kapittel følger koordinasjonsarbeidet lokalt i Alta kommune, dreier dette første koordinasjonskapitlet seg om hvilke rammer den kommunale planleggingen har å forholde seg til, med mest vekt på plan- og bygningsloven. Hvordan virker det sentrale lovverket koordinerende på kommunenes

planarbeid? Hvilke aktører og hvilke aktiviteter er det som skal koordineres? Jeg starter med å diskutere ulike oppfatninger og definisjoner av begrepene “kystzone” og “kystzoneplanlegging”, før jeg presenterer og diskuterer de rammene plan- og bygningsloven legger for lokal planlegging. Kapitlet avslutter med en beskrivelse av hvordan begrepet koordinasjon brukes av henholdsvis Johnsen og Hersoug (2012) og Mol (2002), og en diskusjon av hvordan dette begrepet kan relateres til kystzoneplanlegging på et overordnet nivå.

#### 4.1 Hvor ligger egentlig kystsonen?

“På bakgrunn av de begrensede muligheter for å sammenstille ulike avgrensingskriterier på en klar og meningsfull måte i retning av en generell definisjon av begrepet kystzone, er det rimelig at en i gitte situasjoner foretar avgrensninger som er tillempet den aktuelle geografiske situasjon, det aktuelle tidsrom, aktuelle bruksformål og aktuell juridisk og administrativ situasjon.”

(Langdalen 1985 i Sandbæk 2003)

Som sitatet over viser, er det ikke så lett å definere begrepet kystzone som man kanskje skulle tro. I den dagligdage begrepsforståelsen virker det ganske så åpenbart; kystsonen må jo være langs kysten, altså der hvor sjø møter land. Så hva menes da med “de begrensede muligheter for å sammenstille ulike avgrensingskriterier på en klar og meningsfull måte”? Rett og slett det at hvordan kystsonen skal avgrenses, er avhengig av hvilket formål avgrensningen skal tjene (Sandbæk 2003). I enkelte tilfeller er det hensiktsmessig med en avgrensning basert på økologiske kriterier, mens i andre tilfeller vil det være nødvendig å inkludere sosioøkonomiske og juridisk-administrative kriterier. En naturvitenskapelig forskningsundersøkelse vil gjerne avgrense kystsonen ut fra økologiske kriterier, for eksempel slik: “[T]he band of dry land and adjacent ocean space (water and submerged land) in which terrestrial processes and land uses directly affect oceanic processes and uses, and vice versa” (Ketchum 1972 i Kay og Alder 2005). En slik definisjon kan føre til at et stort område hører inn under kystsonen, for eksempel der hvor elver fører med seg utslipp fra land langt ut til havs. Dermed kan det oppstå behov for å avgrense ytterligere, og kriteriene vil igjen avhenge av hva formålet er. Holder vi oss til eksempelet med naturvitenskapelige undersøkelser, kan man sette grensen ved for eksempel tidevannssonen eller kontinentalskråningen. I andre tilfeller vil det være hensiktsmessig å avgrense etter sosioøkonomiske kriterier, som for eksempel bruk. En kompliserende faktor som da dukker opp, er at bruken varierer langs



kysten. Kay og Alder (2005) viser til denne definisjonen fra Australian Commonwealth Coastal Policy: “[T]he boundaries of the coastal zone are considered to extend as far inland and as far seaward as necessary to achieve the Coastal Policy objectives (...)”. I dette tilfellet er altså kystsonens utstrekning avhengig av hvilke aktiviteter som skal reguleres i området. For andre formål kan det være nødvendig med en strammere definisjon, for eksempel ved hjelp av juridisk-administrative kriterier. I norsk plansammenheng er det slik at kommunene kan produsere en kystzoneplan for sitt område. Hver kommunes kystzone er dermed bestemt av kommunegrensene, i tillegg til en fastsatt grense i sjøen, i tråd med plan- og bygningslovens virkeområde. Fra 1989 til 2009 var denne grensen satt til grunnlinjen,<sup>38</sup> mens fra og med 2009 er det grunnlinjen pluss én nautisk mil som gjelder. Etter denne utvidelsen sammenfaller virkeområdet for plan- og bygningsloven med virkeområdet for EUs rammedirektiv for vann,<sup>39</sup> som i Norge skal implementeres blant annet gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet ga uttrykk for at utvidelsen av virkeområdet også kan bidra til en bedre samlet kystzoneplanlegging hvor sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn (Ot.prp.nr. 32 2007-2008).

Det finnes altså flere ulike forståelser av hva kystsonen er for noe. Poenget med denne utgreiingen er at hva kystsonen *er* i forvaltningssammenheng, ikke er gitt av seg selv før avgrensningskriteriene er fastsatt. I denne avhandlingen er forståelsen av begrepet kystzone avgrenset på en pragmatisk måte. Siden avhandlingen dreier seg om arealplanlegging, er kystsonen forstått som det området som omfattes av plan- og bygningslovens virkeområde, altså sjøområdet ut til grunnlinjen pluss én nautisk mil.

Til tross for at begrepet *kystzoneplan* ikke er lovhjemlet innenfor plan- og bygningsloven, så er det et mye brukt begrep, både innenfor planteori og forvaltning. For eksempel vises det i en rapport utarbeidet på oppdrag av Fiskeridepartementet i 2002 til at det er stor tro på at kystzoneplaner kan bidra til å avklare arealkonflikter i kystsonen, forutsatt at planene bygger på solide grunnlagsdata, at planprosessen er god, at de aktuelle interessene er involvert i planleggingen, og at planen rulleres med passende mellomrom (Røsvik og Sandberg 2002:72). Fiskeridirektoratet utarbeider årlig en oversikt over hvor mange av

---

<sup>38</sup> Som nevnt i kapittel 1, er grunnlinjen linje mot åpent hav i kystens hovedretning. Grunnlinjen trekkes mellom de ytterste tørre punkter (ved fjære sjø) på land, øyer og skjær (Sandbæk 2003). Grunnlinjen kan trekkes rett over fjorder, og enkelte kommuner kan dermed ha store sjøarealer å legge planer for.

<sup>39</sup> Vanddirektivet gir føringer for en helhetlig vannforvaltning i Europa. Formålet er kort sagt å beskytte vannøkosystemer. Vannforskriften (FOR-2006-12-15-1446), som trådte i kraft 1.1.2007, har som formål å sikre en mer helhetlig og bærekraftig vannforvaltning i Norge. Et av virkemidlene er etablering av vannregioner, hvor fylkeskommunene er vannregionmyndighet, og har ansvar for å koordinere utarbeidelse av vannregionplaner, hvor det skal fastsettes miljømål og tiltaksprogram.

landets kystkommuner som har en oppdatert kystsoneplan.<sup>40</sup> Hva er så en kystsoneplan? Sandbæk (2003) sier at så lenge en kommune utarbeider en kommuneplan som har en arealdel i sjø, så kan vi kalle det en kystsoneplan. En kystsoneplan kan også være en kommunedelplan, hvor kommunene utarbeider en mer finstilt delplan for enten et bestemt geografisk område, eller et gitt tema, slik som havner, havbruk eller lignende (ibid). Alta kommunes kystsoneplan er for eksempel her forstått som sjødelen av kommunens arealplan, mens de kommunene som er deltakere i samarbeidsprosjektet “Kysten er klar” har valgt å samarbeide om å utarbeide kystsoneplaner i form av kommunedelplaner. Her har elleve kommuner gått sammen om å lage en interkommunal kystsoneplan (Kysten er klar 2010). Typisk for en kystsoneplan, er altså at det finnes et plankart hvor kystarealet er delt inn i soner basert på ulike bruksformål. Selv om plan- og bygningsloven altså ikke definerer begrepet kystsoneplan, finnes det rammer for hvilke arealbrukskategorier som kan benyttes i planleggingen av sjøarealet. Neste seksjon beskriver hvilke føringer plan- og bygningsloven gir for slike planprosesser.

## **4.2 Avveining av interesser etter plan- og bygningsloven**

Det er altså plan- og bygningsloven som utgjør det overordnede rammeverket for kommunenes arealplanlegging, og derved også for kystsoneplanleggingen. Planlovverket har vært i stadig utvikling gjennom de siste 40 årene. Hvilke verdier og samfunnssyn som har vært rådende på de tidspunkter lovverket har blitt vedtatt, gjenspeiler seg i bestemmelsene og formålsparagrafene i lovene (Kleven 2011). Som Kleven (2011:354) skriver: “Plan og bygningsloven av 2008 står på egne bein, men på skuldrene av lovene den har erstattet”. Jeg starter derfor beskrivelsen av dagens rammeverk med å sammenligne den gjeldende versjonen av plan- og bygningsloven med tidligere versjoner.

---

<sup>40</sup> For 2012 sier oversikten av tolv av 276 kystkommuner helt mangler en kystsoneplan, mens førti kommuner har planer som bør rulleres. Oversikten finnes her: <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/aktuelt/2013/0413/tolv-kommuner-mangler-kystsoneplaner> [8.11.2013]

### 4.2.1 Planleggingens formål: Fra gjenreisning til bærekraftig utvikling

Arealforvaltning gjennom planlegging har en relativt lang historie på land, mens sjøarealet altså i langt mindre grad har vært gjenstand for overordnet planlegging.<sup>41</sup> I 1924 kom bygningsloven, som ifølge Sandbæk (2003) hadde sine røtter tilbake til de første bygningslovene for de største byene, som kom allerede i første halvdel av 1800-tallet. Bygningsloven av 1924 inneholdt bestemmelser om at det skulle utarbeides byplaner for byene og byggebeltet rundt byene. Lovens virkeområde ble etter hvert utvidet til å gjelde tettbebyggelse i et stort antall landkommuner. I 1965 vedtok Stortinget ny bygningslov, som ikke bare gjorde kommuneplanlegging til en lovpålagt oppgave, men krevde at alle landets kommuner skulle sette i gang langsiktig oversiktsplanlegging – de måtte utarbeide generalplaner (Kleven 2011). I 1981 ble bygningsloven erstattet av en samlet planleggingslov, men denne ble opphevet ett år senere. I 1985 vedtok Stortinget for første gang en samlet plan- og bygningslov, som – med en rekke revisjoner og tillegg – gjaldt helt til ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008 og iverksatt i 2009.

Kommuneplanleggingens formål og tematiske innhold har gjennomgått store endringer etter hvert som planlovene har avløst hverandre. Mens bygningsloven av 1965 hadde et temmelig ensidig fokus på fysisk planlegging for industrireising, boligbygging og teknisk infrastruktur, speilet syttitallets ambisjoner om en helhetlig samfunnsplanlegging seg i bygningsloven av 1981. Plan- og bygningsloven av 1985 beholdt ambisjonen om samfunnsplanlegging, men hadde i tillegg målsetninger om effektivisering og samordning, det siste for øvrig et behov som oppsto etter hvert som sektorplanleggingen hadde bredt om seg (Kleven 2011). Som nevnt i kapittel 1, har 2008-versjonen av plan- og bygningsloven fått en utvidet formålsparagraf sammenlignet med forrige versjon. Tidligere het det at: “Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt å sikre estetiske hensyn” (LOV 1985-06-14 nr. 77, § 2). I tillegg het det også at “(...) loven [skal] legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet” (ibid.). I 2008-versjonen er altså lovens hovedformål å “fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner” (LOV 2008-06-27 nr. 71 § 1), mens bestemmelsen om samordning fra 1985-versjonen er forkortet noe og flyttet til linje 2, etter bærekraftbestemmelsen. Kleven (2011) argumenterer for at lovens formålsparagraf kan illustrere hvordan planlovgivningen har blitt konfrontert med verdier og

---

<sup>41</sup> I de seinere år har helhetlig planlegging av sjøområder blitt stadig viktigere. Se for eksempel Knol (2010) om arbeidet med å lage en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet.

temaer som ikke sto på dagsordenen på 1980-tallet: “Paragrafen omfatter et hav av verdier, utfordringer, internasjonale forpliktelser og politiske prioriteringer som har kommet til i epoken mellom de to lovene” (ibid.: 210). Leser man merknadene til bestemmelsene i plan- og bygningsloven,<sup>42</sup> finner man en utfyllende beskrivelse av hvilke krav formålsparagrafen er ment å møte. Kleven oppsummerer det slik:

“Planleggingen skal legge til rette for økonomisk, sosial og kulturell utvikling, beskytte miljøet og fremme befolkningens helse og sikkerhet – de grunnleggende forutsetningene for bærekraftig utvikling. Planleggingen skal videre sikre naturressurser, kultur- og landskapsverdier og samiske interesser, den skal ta klimahensyn, motvirke sosiale og helsemessige forskjeller, fremme samfunnsikkerhet og forebygge kriminalitet. Samtidig skal planleggingen legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling og fremme helhetlig samordning mellom sektorer, forvaltningsnivåer, sivilsamfunn og allmennhet.” (Kleven 2011:210)

Plansystemets oppgaver er altså blitt svært omfattende. Det ligger i tillegg et tydelig verdigrunnlag bak plan- og bygningsloven. Bestemmelsen om samordning er fortsatt viktig, selv om bærekraftig utvikling er kommet inn som hovedmålsetning. Men det finnes grenser for hvor mye samordning det er mulig å få til gjennom plan- og bygningsloven. Planlovutvalget identifiserte i 2001 lovpålagte krav om sektorplaner som et av de forholdene som hindrer samordning, og omtalte sektorlovgivningen som et uoversiktlig, fragmentert og komplisert system (NOU 2001:7). Et annet omtalt hinder er at sektorer med sterk sektorlovgivning ser mindre behov for samordning enn sektorer uten slik tyngde. Også tidligere har sektorlovgivningen vært utpekt som en hindring for samordning, uten at det har vært enkelt å innføre strengere krav til samordning i lovverket (Kleven 2011). Hvordan er egentlig ansvarsfordelingen mellom planlovverk og sektorlovgivning?

#### **4.2.3 Planlegging på ulike nivåer: Oppgaver og ansvar**

Plan- og bygningsloven opererer med tre plannivåer: planlegging på riksnivå, regional planlegging (tidligere fylkesplanlegging) og kommuneplanlegging. Staten tar seg av planleggingen på riksnivå, og har det administrative hovedansvaret for at planvedtakene som treffes sentralt blir fulgt opp på fylkes- og kommunenivå. Dette skjer gjennom statlige organers deltagelse i planprosesser på fylkes- og kommunenivå. Også *regionale* planer kan fastsette retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser på fylkesnivå når det gjelder

---

<sup>42</sup> Finnes i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), kapittel 6.

spørsmål som bør ses i sammenheng ut over kommunegrensene. Disse retningslinjene til tross; det er på kommunenivået selve arealfordelingen skjer. Det er den kommunale planprosessen som er hovedarenaen for interesseavveiningene (Sandbæk 2003). Rammene for kommuneplanleggingen er, i tillegg til kommunens egne forhold, lokal tilpasning til nasjonale føringer og en retningsgivende regional plan. Dermed er premissene ofte lagt av stat og fylkeskommune før den kommunale planleggingen tar til. Mange av koordinasjonsoppgavene i planleggingen ligger altså på nasjonalt og i noen tilfeller, regionalt, nivå.

Staten og fylkeskommunen har, i likhet med nabokommuner, rett til å reise *innsigelse* mot kommuneplan og reguleringsplan. Hvis en slik innsigelse foreligger, kan ikke kommunen godkjenne planen. Dersom ikke partene finner en løsning på egenhånd, skal det mekles, og om ikke dette fører fram er det til slutt Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>43</sup> som bestemmer om innsigelsen skal tas til følge eller ikke. Departementet kan også, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve eller endre planen, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan (LOV 2008-06-27 nr. 71, §§ 5-4 - 5-6 og 11-16).

Statens innsigelsesrett forvaltes av en rekke statlige fagorganer, eller sektorganer. Når det gjelder kystzoneplanlegging, er det slik at flere sektororganer har innsigelsesrett til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Det vil si at også sektormyndighetene på bakgrunn av faglige vurderinger kan nekte å godta en kommunal plan. Sandbæk (2003:132) lister opp sektormyndigheter med innsigelsesrett i kystsonen. Fiskeridirektoratet har innsigelsesrett for fiskeri- og havbrukssektoren,<sup>44</sup> mens Kystverkets distriktskontorer har denne adgangen når det gjelder havne- og farvannssektoren. Fylkesmannens miljøvernavdeling har innsigelsesrett for sektorene friluftsliv, naturvern, forurensning, vilt, villaks og innlandsfisk, mens fylkesveterinærene har innsigelsesadgang når det kommer til veterinærmedisinske og smittesmessige forhold. For kulturminner er innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunen, og til Sametinget når det gjelder samisk kulturminnevern, samt at Riksantikvaren kan fremme innsigelse ut fra nasjonale verneverdier dersom fylkeskommunen ikke følger fylkeskonservatorens innstilling. Sametinget kan også reise innsigelse dersom samiske hensyn ikke er godt nok ivaretatt. Som tidligere nevnt kan fylkeskommunen også reise innsigelse ut fra regionalpolitiske hensyn (Sandbæk 2003), og i akvakultursaker (Fiskeridirektoratet 2013).

---

<sup>43</sup> Fram til 1.1.2014 var det Miljøverndepartementet som var øverste planmyndighet.

<sup>44</sup> Fra og med 1.1.2010 ble innsigelsesmyndigheten i akvakultursaker flyttet til fylkeskommunene. Fiskeridirektoratet er sektormyndighet for akvakultursaker, og Fiskeridirektoratets regionkontorer skal fortsatt arbeide for akvakulturinteressene der de utgjør den samfunnsmessig beste utnyttelse av kystsonen, ifølge Fiskeridirektoratet (2013), noe som innebærer at Fiskeridirektoratets regionkontorer bør varsle planmyndighet dersom det er grunnlag for innsigelse, men det er opp til fylkeskommunen om innsigelse blir levert eller ikke.

Ansvar for å fatte beslutninger om tiltak og arealbruk i kystsonen er altså fordelt på flere ulike aktører. Kommunene er den primære planmyndighet etter plan- og bygningsloven, men sektorlovverket inneholder i mange tilfeller også arealbestemmelser. Det finnes tilfeller hvor slike sektorlover har stått imot hverandre, og det har da blitt opp til kommunen å søke å finne fram til kompromissløsninger. Det har ikke alltid vært like enkelt, noe som fikk Jørgensen og Kjørsvik (1995) til å omtale den kommunale planarenaen som en “slagmark” for sektorinteressene. Selv om mye tyder på at konfliktnivået har dempet seg siden den gang, ved at sektororganene nå vet omtrent hvor de andre vil posisjonere seg (Hersoug 2012), gjelder fortsatt det at sektormyndighetene vil ha sine interesser oppfylt. De kommunale planmyndighetene må derfor forholde seg til sektormyndighetene og sektorlovverk. Tabell 4.1 viser en grov inndeling av de viktigste sektorinteressene som er representert i kystsonen, og hvilket sektorlovverk de forholder seg til.<sup>45</sup>

**Tabell 4.1: Sektormyndigheter og sektorlover i kystsonen**

<b>Sektor</b>	<b>Myndighet</b>	<b>Lovverk</b>	<b>Departement</b>	
Fiskeri	Fiskeridirektoratet	Havressursloven	Nærings- og fiskeridepartementet	
Akvakultur	Fiskeridirektoratet	Akvakulturloven	Nærings- og fiskeridepartementet	
	Fylkeskommunen	Akvakulturloven		
	Mattilsynets distriktskontor		Matloven	Helse- og omsorgsdepartementet
			Dyrevelferdsloven	Landbruks- og matdepartementet
	Fylkesmannen	Forurensningsloven	Klima- og miljødepartementet	
Sjøtransport	Kystverket	Havne- og farvannsloven	Samferdselsdepartementet	
Reiseliv og rekreasjon	Fylkesmannen	Friluftsløven Viltloven	Klima- og miljødepartementet	
Energiproduksjon	Oljedirektoratet	Energiløven	Olje- og energidepartementet	
	NVE	Vannressursloven		
Vern	Fylkesmannen	Naturmangfoldloven	Klima- og miljødepartementet	
	DN	Forurensningsloven		
	Fylkeskommune	Laksefiskeløven		
	Riksantikvar	Kulturminneløven		
	Sametinget			

<sup>45</sup> Tabellen er ikke ment å være en uttømmende opplisting av alle sektorinteresser, for eksempel mangler forsvaret, som kan ha skytefelt i sjøområder. EUs vanddirektiv er heller ikke innpasset i tabellen. For en mer utfyllende beskrivelse av sektorinteresser i kystsonen, se Hersoug (2012).

Tabell 4.1 er altså ikke ment å være en utfyllende oversikt, men den illustrerer poenget om at forvaltning av og i kystsonen er en kompleks aktivitet. Forvaltningsansvaret i kystsonen er *distribuert* (jf. kapittel 7). Flere ulike departementer har forvaltningsansvar etter ulike sektorlover, men det er ikke slik at det er vanntette skott imellom de ulike organene og deres ansvarsområder. Mattilsynet skal for eksempel gi faglige råd til både Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.<sup>46</sup> Et annet eksempel: Vannforskriften, som gjennomfører EUs vanndirektiv i norsk rett, er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven, og forvaltes derfor av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i fellesskap.<sup>47</sup>

Det er altså på grunn av denne sektorlovgivningen som gir innsigelsesrett til ulike statlige organer, at kommuneplanprosessen har blitt omtalt som “en slagmark for de statlige sektormyndighetenes ulike merkesaker og prinsipielle flaggheisinger” (Sandbæk 2003:132). Flere andre har brukt slagmarksmetaforen (Jørgensen og Kjørsvik 1995; Sandersen 1998), mens andre snakker om et maktspill (“the power game”) (Bennett 2000). Som Bennett (2000:879) poengterer, så antyder denne metaforbruken “vinnere og tapere, rett og galt, sammenbrudd i normal kommunikasjon, utøvelse av uinnskrenket makt og destruktive handlinger” (min oversettelse). Samordning er fortsatt et av hovedformålene med planlegging etter plan- og bygningsloven, og loven er ment å være et redskap for å samle særlovene med tilhørende interesser i én plan (Sandbæk 2003). Hovedregelen er at et tiltak med betydning for arealanvendelse må være tillatt etter både sektorlov og plan- og bygningslov før det kan iverksettes (Sandbæk 2003). I praksis blir derfor kommuneplanprosessen en arena for samhandling og kompromisser. Hvilke krav stiller planlovverket til kommuneplanen, og til den kommunale planprosessen?

---

<sup>46</sup> Jf. Mattilsynets nettsider: [http://www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/](http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/) [14.5.2013]

<sup>47</sup> Forurensningsloven og plan- og bygningsloven ligger under Miljøverndepartementet, mens vannressursloven ligger under Olje- og energidepartementet. Jf. Vannportalen: <http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=31941> [14.5.2013]

#### 4.2.4 Kommuneplanen

Ifølge plan- og bygningsloven skal kommunen ha en samlet kommuneplan. En samlet kommuneplan består av en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. En kommuneplan er en oversiktsplan for forvaltning av naturressurser, utbygging og vernetiltak i kommunen. Kommuneplanleggingen skal samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle planleggingen i kommunen (Kleven 2011). Samfunnsdelen av kommuneplanen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier, mens handlingsdelen skal angi hvordan kommunen skal følge opp planen de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig, mens det for resten av kommuneplanen kun er krav om at kommunestyret minst én gang per valgperiode foretar en vurdering av hvorvidt planen trenger å revideres eller kan videreføres slik den er (LOV 2008-06-27 nr. 71). Det kan utformes kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomheter, og disse skal da ha en egen handlingsdel.

Arealdelen av kommuneplanen skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, samt overordnede planbeskrivelser, er ivaretatt (ibid). Plan- og bygningsloven stiller som krav at kommuneplanens arealdel “i nødvendig utstrekning” skal vise arealformål som er angitt i loven. I dette ligger at arealdelen av planen skal være en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Arealdelen skal være en “enkel plan uten flere detaljer enn det som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og -utvikling” (Ot.prp.nr. 32 2007-2008:213). Loven lister opp seks arealformål: “Bebyggelse og anlegg”, “samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur”, “grønnstruktur”, “forsvaret”, “landbruks-, natur- og fritidsformål samt reindrift” og til slutt arealformålet som er mest interessant i kystsonesammenheng; “bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner”. Til hvert arealformål lister loven også opp underformål, som hovedformålene etter behov kan deles inn i. Underkategoriene som hører til underformål nummer 6, altså kategorien for sjø og vassdrag, er ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann og natur- og friluftsområder. Underkategoriene i nummer 6 kan brukes enten alene eller i kombinasjon med hverandre. Hvor detaljert planleggingen skal være, blir dermed et spørsmål om skjønn; det er fullt mulig å sette av store fellesområder for flere av underkategoriene i kystsonen. Planlovutvalget skriver i merknadene til bestemmelsene at formålet omfatter bruk av sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene, noe som skal gi grunnlag for en helhetlig og integrert planlegging av sjø- og landarealene. Utvalget presiserer



videre at dette gjelder innover på land så langt arealbruken der står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken der. For sjøarealet er det mulig å fastsette arealbruken særskilt for henholdsvis overflaten, vannsøylen og bunnen (Ot.prp.nr. 32 2007-2008).

Gjennom disse bestemmelsene bidrar lovverket til å begrepsfeste og kategorisere kystsonen. Sjøarealet *er* ifølge denne kategoriseringen områder for enten ferdsel, fiskeri, akvakultur, natur- eller friluftsliv. Kommunen kan altså detaljere arealdelen med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser. Til hver av disse arealkategoriene eksisterer det et sett av sektorlover, og kommunens bruk av arealkategorier vil dermed også gi en soneinndeling som viser hvilket lovverk som gjelder hvor i kystsonen. Det opprettes altså soner der sektororganene kan hevde sin suverenitet (Johnsen og Hersoug 2012). Dette understreker igjen planlovverkets koordinerende funksjon. Men lovverket bidrar ikke bare til koordinasjon i form av begrepsfesting, det inneholder også bestemmelser som legger føringer for hvordan selve *planprosessen* skal gjennomføres, altså føringer for hvilke *praksiser* de lokale planmyndighetene kan iverksette. Spesielt legger regelverket vekt på befolkningens rett til medbestemmelse.

#### **4.3 Demokrati i planprosesser: Krav til åpenhet og medvirkning**

Formålsparagrafen i plan- og bygningsloven legger også vekt på åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, og kapittel 5 i loven utdyper hvordan dette skal oppnås. Bestemmelsene er utvidet sammenlignet med tidligere planlovgivning. I § 1-1 heter det at “[p]lanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter”, mens § 5-1 blant annet sier at den som fremmer et planforslag, skal legge til rette for medvirkning (LOV 2008-06-27 nr. 71). Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. For at medvirkning skal fungere er åpenhet og tilgang til nødvendig informasjon viktig (Sandbæk 2003).

Planlovutvalget fastslår i merknadene til bestemmelsene om medvirkning at planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene, og sørge for dialog med organiserte og uorganiserte interesser (Ot.prp.nr. 32 2007-2008). Kommunen skal påse at medvirkningsbestemmelsene følges opp i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private interesser (Sandbæk 2003). Fordi kommuneplanens arealdel er juridisk bindende, stilles det her særlig store krav til planprosessen når det gjelder informasjon

og medvirkning (Arealutvalget 2011). Det stilles derfor krav i plan- og bygningsloven om at både forslag til planprogram og planforslag skal sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn slik at alle berørte parter kan sette seg inn i forslagene. I tillegg skal kommunen varsle berørte parter når planarbeidet starter opp, noe som innebærer at arbeidet skal annonseres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet (jf. pbl §§ 11-12 – 11-15).

I praksis viser det seg at hva “medvirkning” innebærer, tolkes på ulike vis. Nyseth (2001:97) viser til at de formene som praktiseres “spenner fra kunngjøring som den svakeste, via ulike former for høringer og til aktiv deltakelse i hele planprosessen”, og begrunner denne variasjonen blant annet med hvilke ressurser de ulike befolkningsgrupper rår over. Noen interesser er beskyttet av offentlige organer med innsigelsesrett, mens andre er avhengige av politiske ressurser i kommunen (Arealutvalget 2011). På hvilket tidspunkt i planprosessen planmyndighetene legger til rette for medvirkning, er heller ikke likegyldig. Erfaringer viser at premisser og innspill vil bli tatt mest hensyn til dersom de kommer inn langt fremme i planfasen (Sandbæk 2003). Dette støttes av Stokke et al. (2006:73), som i tillegg til å identifisere medvirkning som et suksesskriterium for god planlegging, også framhever viktigheten av at medvirkningen finner sted tidlig i planprosessen for “å gi deltakerne innflytelse og for at de ulike partene skal komme inn i en konstruktiv dialog”. Det er riktignok ikke slik at mer medvirkning automatisk fører til høyere legitimitet i planprosessen. Alle deltakere kan nødvendigvis ikke få gjennomslag for sine interesser, og deltakere som opplever mangel på gjennomslag kan kanskje få en mer negativ innstilling til planen enn de som ikke har deltatt (Nyseth 2001).

En reell medvirkning forutsetter at det blir tatt hensyn til lokal kunnskap i planprosessen (Nyseth 2001). Lokal kunnskap kan stå i motsetning til formell, vitenskapelig kunnskap, og beskrives ofte som *situert*,<sup>48</sup> det vil si forankret i lokale, sosiale praksiser, og er i tillegg gjerne vanskelig å dokumentere (ibid). Aarsæther beskriver utfordringen for kommunene slik:

---

<sup>48</sup> Det er også de som vil hevde at vitenskapelig kunnskap er vel så situert som lokal, eller folkelig kunnskap. Se kapittel 2 for en videre beskrivelse av denne debatten.

“Ved sidan av dei etablerte, formelle kunnskapstradisjonane har vi *folkeleg* og *lokal* kunnskap, knytt til eit virkeområde eller til eit bestemt geografisk område, overført mellom generasjoner, men av fagfolk ofte omtalt som “taus kunnskap”, noko ein ikkje greier å få eit skikkelig grep på.(...) [Det er] ikkje enkelt å få til eit produktivt samarbeid mellom lokal, uformell kunnskap og vitskapeleg basert metode og teori. Kunnskap for planlegging må likevel finne vegar ut av dette, og det er viktig å sjå den uformelle og erfaringsbaserte kunnskapen som ein ressurs i planarbeidet (Healey 1997:264)” (Aarsæther 2001:25, referanse til Healey i originaltekst).

Ofte finner lokalbefolkningen at deres “sunne fornuft”, her forstått som lokal kunnskap, blir svært utilstrekkelig i møte med sakseksperter, politisk kunnskap og prosedyrekunnskap (Nyseth 2001). Planleggingsprosessene blir stadig mer kunnskapsintensive (ibid.), og det blir derfor en utfordring å legge til rette for “et produktivt samarbeid mellom lokal, uformell kunnskap og vitenskapelig basert metode og teori”, som Aarsæther (2001) skriver i sitatet over. Det er derfor Rydin (2007) mener at planleggerne spiller en viktig rolle ved å bidra til å autorisere lokal kunnskap (jf. kapittel 2.3).

Plan- og bygningsloven stiller altså store krav til planarbeidet i kommunene. Kommunene skal legge til rette for medvirkning, de skal sørge for at svakere grupper blir hørt, og de skal legge til rette for en bærekraftig utvikling av lokalsamfunnet, både med hensyn til naturmiljøet og samfunnet. Videre forutsetter kravet om medvirkning at kommunen klarer å ta hensyn til lokal kunnskap i planprosessen. Her må kommunen også evne å balansere deltakelsen, slik at ikke sterkere grupper kan komme til å skyve til side andre grupper med like legitime behov, men svakere mobiliseringsevne (Nyseth 2001). Med tanke på interessenter i kystsonen, så kan man skille mellom organiserte interesser, som for eksempel fiskarlag og oppdretterforeninger på den ene siden, og uorganiserte interesser, som for eksempel hytteeiere, på den andre. Det har vært vist at representanter for andre interesser enn fiskeri- og havbruksnæringen i mindre grad deltar i kystzoneplanlegging, noe som utgjør en risiko for at andre interesser må vike for næringshensynene (Stokke et al. 2006). Når det gjelder informasjonstilgang og nærhet til beslutningsprosesser, så kan det også trekkes et skille mellom de som bor i kommunen, og de som ikke gjør det. Noen grupper har lokal representasjon, mens andre har regionale eller nasjonale enheter, noe som gjør at enkelte, kanskje særlig hytteeiere og fritidsinteresser, kan ha problemer med å oppnå innflytelse i de lokale planprosessene (Arealutvalget 2011).

Vekten på kartlegging av ressurser og interesser i kystsonen (jf. kapittel 1.4.1), bidrar også til at spørsmålet om hvem som blir hørt i arealplanprosessen kan knyttes opp mot hvem

som representerer interesser med ressurser nok til enten å produsere egne kart, eller på andre måter sørge for at interessene kan kartfestes. Eller med andre ord: Hvem som har ressurser nok til at interessene kan oversettes til et slikt format at de passer inn i planprosessen. En annen utfordring er at ikke alle hensyn er mulige å kartfeste. Det er ikke alt som kan skrives inn i kartene. Fritidsinteresser hører gjerne inn under den siste kategorien. For mange hytteeiere utgjør oppdrettsanlegg en form for visuell forurensning, men slike “støyfrie” soner vil være vanskelige å avgrense.<sup>49</sup> I tillegg kommer at de ulike brukergruppene har ulik organisatorisk kapasitet, hvor noen har lang erfaring i sikre at interessene deres blir hørt. Dette gjelder for eksempel fiskerne, som gjennom organisasjoner som Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag har lang erfaring i å delta i planprosesser. Norges Fiskarlag har for eksempel arrangert kurs i kystsoneplanlegging siden slutten av 1980-tallet (Sandbæk 2003). Turist- og fritidssektoren er eksempler på lite organiserte aktører. Dette betyr at det stilles store krav til planprosessen for å sikre at også de mindre artikulerte interessene blir hørt.

#### **4.4 Plan- og bygningsloven som verktøy for koordinasjon**

Koordinasjon er altså første fase i Johnsen og Hersougs (2012) rammeverk for analyse av hvordan forvaltningsobjekter skapes. I denne fasen samles informasjon inn, og ulike former for bruk av kystsonen presenteres og kalibreres i forhold til hverandre, slik at de kan omtales, behandles og planlegges innenfor samme målestokk. Hos Mol (2002) har koordinasjon et annet innhold. Her dreier det seg om å trekke sammen ulike objekter som går under samme navn. Som jeg skrev om i kapittel 2, er Mol av den oppfatningen at det eksisterer flere ulike åreforkalkninger side om side på sykehuset. Den åreforkalkningen legen på poliklinikken forholder seg til, er ikke det samme objektet som den åreforkalkningen patologen observerer i sin praksis – de er ulike iscenesettelser av sykdommen (se kapittel 2.1.4 for en redegjørelse for hvordan jeg bruker begrepet iscenesettelse). Koordinasjon er en av mekanismene som gjør at pasienter ved sykehuset likevel behandles for én og samme sykdom. De ulike variantene av sykdommen *koordineres* sammen til et hele – de trekkes sammen til ett objekt som oppfattes som en enhet. Poenget til Mol er at denne enheten ikke er gitt på forhånd. Enheten er et resultat av prosessene som foregår ved sykehuset, ikke en forutsetning for dem: “Coordination into singularity doesn’t depend on the possibility to refer to a preexisting object. It’s a task.” (Mol 2002:70). Mol beskriver denne resulterende enheten som et kompositt – en

---

<sup>49</sup> Én løsning kan være å benytte seg av plan- og bygningslovens kategorier natur- eller friluftsmål. Men det krever gjerne at området er spesielt viktig i så måte.

sammensetning av de ulike variantene sykdommen forekommer i. Om vi overfører denne oppfattelsen til vår arena, kystzoneplanleggingen, så kan vi tenke oss at det finnes flere ulike varianter av kystsonen. Oppgaven for kystzoneplanleggingen blir dermed å skape det komposittet som gjør kystsonen håndterlig for forvaltningsmyndighetene. Planregelverket er et av verktøyene som gjør at denne oppgaven blir håndterlig for kommunene. Dette skjer både gjennom at regelverket etablerer rammer for hvordan planprosessen skal foregå med formelle krav til planprogram, offentlig ettersyn og så videre, og gjennom at plan- og bygningsloven begrepsfester og kategoriserer. Lokale planleggere får gjennom lovverket et utvalg av forhåndsdefinerte kategorier å velge mellom når kystarealet skal kartfestes.

Når det gjelder kommunal kystzoneplanlegging, så er det et altså et viktig poeng at det finnes et nasjonalt rammeverk for planlegging som kommunene må forholde seg til. Kommunene starter ikke koordinasjonsarbeidet med blanke ark; mye er allerede gitt på forhånd. Som dette kapitlet har vist, styres mange av kommuneplanleggingens koordinasjonsoppgaver av nasjonale føringer og nasjonalt regelverk. Mange oppgaver er allerede fordelt og aktører identifisert, noe som igjen innvirker på prosessene distribusjon og inklusjon. Felles språk, kategorier og objekter er utarbeidet gjennom plan- og bygningsloven og annet regelverk. Men det er ikke gitt at innholdet i disse kategoriene er stabilt, eller at kategoriene har samme innhold på nasjonalt og lokalt nivå. I kommuneplanprosessen kobles lokale og nasjonale kategorier sammen og kan påvirke hverandre gjensidig. Neste kapittel handler om akkurat det – om hvordan lokale planprosesser innpasser de nasjonale reguleringene. Neste kapittel tar for seg koordinasjonsprosesser i Alta kommunes kystzoneplanlegging.



# Koordinasjonsarbeid i Alta kommune

Mens forrige kapittel handlet om de overordnede rammene for kommunenes planlegging, handler dette kapitlet om hvordan kommunal planlegging kan forgå innenfor disse rammene. I dette kapitlet ser jeg nærmere på koordinasjonsprosesser på kommunalt nivå, i form av arealplanprosessen til Alta kommune. Hvordan foregår koordinasjon på lokalt nivå? Hvilke former for koordinasjon finnes? Hvordan samarbeider lokale planmyndigheter med både sektormyndigheter og lokale brukere av kystsonen? Hvordan virker de overordnede rammene for planleggingen inn på kommunens koordinasjonsarbeid? Dette er spørsmål som er sentrale for dette kapitlet, samtidig som de også peker fram mot de neste to kapitlene, som tar for seg inklusjon og distribusjon i kystsoneplanleggingen i Alta kommune.

Vi starter nå for alvor på historien om temmingen av Altas kystsone. Men aller først en liten påminnelse fra Mol (2002), som skriver at alle praksiser foregår et *sted*. Poenget er at praksiser ikke er universelle, de er lokale. I vårt tilfelle kompliseres dette poenget litt av at *objektet* for praksisene også er et sted. Hos Mol er sykehuset det stedet der praksisene foregår, mens objektet som er knyttet til disse praksisene, er sykdommen. I vårt tilfelle er *stedet* der hvor planleggingen foregår, altså Alta kommunes planarena, mens *objektet* for praksisene er kommunens areal.<sup>50</sup> Det å operere med et klart skille mellom disse to formene for sted, kan synes noe kunstig. Det materielle og fysiske stedet Altafjorden påvirker utvilsomt planarenaen gjennom å legge fysiske rammer for hva slags aktiviteter som kan foregå i kommunens sjøareal, og dermed hvilke aktører som kan delta i planleggingen av arealbruken. Hva slags sted er Alta? Hva betyr det at stedet vi ser på er akkurat Alta? Hvordan ser kystsonen og kystsoneplanleggingen ut i Alta kommune? Hvilke kategorier finner vi der? Hvem er aktørene som deltar i praksisene? Dette kapitlet starter med en beskrivelse av stedet Alta kommune. Deretter tar jeg for meg kystsonen, kystsoneplanleggingen og aktørkategoriene kommunen har identifisert der, før jeg viser hvilke ulike former for koordinasjon som kommunen har

---

<sup>50</sup> Kapittel 7 tar for seg praksiser som foregår andre steder, til dels også knyttet til andre objekter, som også påvirker kommunens arealplanlegging.

igangsatt under planleggingen. Dette kapitlet tar altså utgangspunkt i kommunens arbeid med kystzoneplanlegging; det er kommunen som har fått legge premissene.

## 5.1 Stedet Alta kommune



**Figur 5.1: Alta kommune i Finnmark fylke. Alta kommune markert i rødt på hovedkartet. Begge kartene fra Wikipedia.com**

Alta kommune ligger innerst i Altafjorden, den vestligste av de fem store fjordene i Finnmark fylke, nord i Norge. Kommunen har cirka 19 000 innbyggere, og er dermed den mest folkerike i Finnmark fylke, med omtrent 25 prosent av befolkningen i fylket. Omtrent 15 000 bor i Alta by, mens de resterende 4 000 bor spredt ut over bygder langs Altafjorden.

Altafjorden er 38 km lang, målt fra hovedskipsleia i Sørøysundet og inn til Alta by. Den innerste delen av fjordsystemet hører til Alta kommune, mens de ytterste delene fordeler seg på fire ulike kommuner: Loppa i vest (Stjernesundet), Hasvik og Hammerfest i nord (Rognsundet) og Kvalsund kommune i nordøst (Vargsund). I vest grenser Alta også mot Kvænangen i Troms, i sør mot Kautokeino, i sørøst mot Karasjok og i øst mot Porsanger.



Altafjorden har mange sidefjorder og bukter (se figur 5.2). På vestsiden av fjorden ligger den lange og smale Langfjorden. Lengst inne i sørvest ligger Kåfjorden. På østsiden av fjorden ligger flere mindre fjorder. De viktigste er, regnet fra nord, Lille og Store Lerresfjord, Korsfjord, Leirbotn og helt i sørøst, Rafsbotn. I mange av sidefjordene foregår det oppdrettsaktivitet.



Figur 5.2: Alta kommune og Altafjorden. Kilde: [http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn\\_alta/](http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn_alta/)

Altafjorden er en såkalt terskelfjord, men terskelen i Stjernesund ligger relativt dypt (250 meter) og sammenlignet med andre terskelfjorder har Altafjorden god utskifting av bunnvann. Flere vassdrag munner ut i fjorden, hvorav Altavassdraget er det desidert største. Dette gir gode strømforhold i fjorden, og god utskifting av vannmasser. Altafjorden er også stor – med sidefjorder utgjør den til sammen et areal på 725 km<sup>2</sup>. Samlet gjør disse faktorene at Altafjorden er svært godt egnet til oppdrett (Størset 2004). Av naturlig forekommende fiskearter finnes alle de vanlige marine, som torsk, sei, uer, hyse, steinbit og kveite, og anadrome arter som laks, ørret og røye. Det foregår derfor både et aktivt yrkesfiske i fjorden, og et omfattende fritids- og turistfiske (Hersoug et al. 2012). Altaelva er en av Norges beste lakseelver, og den innerste delen av Altafjorden er derfor utpekt som *nasjonal laksefjord*, som er et tiltak for å verne om bestandene av villaks (se delkapitlene 7.2.1 og 7.3.3).

På landsiden er Alta Finnmarks største landbrukskommune. Selv om kommunen ikke har noen reindriftenheter tilhørende kommunen, er Alta også svært viktig som reinbeitedistrikt om sommeren. 40 prosent av Vest-Finnmarks reindriftsenheter sokner til kommunen, noe som gjør Alta til landets største reindriftsområde sommerstid (Alta kommune 2004). Finnmarkseiendommen er grunneier av mer enn 90 prosent av kommunens landareal. Selv om sjøarealet ikke omfattes av eiendomsrett på samme måte som landarealet, så viser det seg at det å planlegge arealbruk er en kompleks oppgave også her.

Det at stedet hvor planleggingen foregår er Alta kommune, gir oss altså et aktørmangfold som ikke finnes i alle andre kystkommuner. Altafjorden er godt egnet for både fiskeri og oppdrett, samtidig som kommunen også er en jordbruks- og reindriftskommune. Samisk kultur er også synlig i Alta. Videre møtes i Alta kommune bygd og by; omtrent tre fjerdedeler av befolkningen bor innenfor bygrensa, men det finnes også mange bygdebosetninger. Flere av bygdene ligger i kystsonen. Noen av bygdene har oppdrettsanlegg nært bosetningene, mens i andre bygder er det kystnære fisket fortsatt en viktig aktivitet, noe som betyr at hvordan kommunen fordeler sjøareal til ulike aktiviteter kan ha stor betydning for enkelte bygdesamfunn. Som de neste seksjonene vil vise, har dette aktørmangfoldet ført med seg interessekonflikter, noe som har bidro til at Alta kommune var tidlig ute med arealplanlegging i kystsonen.

## 5.2 Kystsoneplanlegging i Alta kommune

*Kommunens planprosess har jeg bare godt å si om. Jeg synes de har gjort det profesjonelt, og de har inkludert de som er verd å inkludere, stort sett. Jeg har ikke noe negativt å si. Man kan sikkert alltid bli bedre på mange områder, men man må også huske på at dette ikke er noen lett oppgave for kommunen heller.*

*Fisker*

Når det kommer til kystsoneplanlegging, står Alta kommune på mange måter i en særstilling, spesielt i Finnmark fylke. Alta kommune vedtok sin første plan for kystsonen allerede i 1991. De fleste andre finnmarkskommunene startet med kystsoneplanlegging etter 2001, som følge av daværende fiskeriminister Otto Gregussens krav om at kommuner måtte ha en vedtatt kystsoneplan for å komme i betraktning i tildelingen av nye laksekonsesjoner (Stokke et al. 2006). En del av de første planene i Finnmark bar dermed preg av å være ganske enkle planer, eller "hastverksplaner" (ibid.). Som regionsentrum har Alta lenge hatt flere aktører og sterkere

interessekonflikter enn de andre finnmarkskommunene. Arealbrukskonflikter har medført et sterkere styringsbehov, noe som igjen har ført til flere generasjoner med mer komplekse kystsoneplaner (ibid.). Kystsoneplanen er i Alta integrert som en del av kommuneplanens arealdel. Det finnes altså ikke en egen, separat plan for kystsonen, men i tråd med Sandbæks (2003) definisjon, kan vi anse kommuneplanens arealdel i sjø som en kystsoneplan. Alta kommune rullerte sin kystsoneplan i perioden 1999 – 2001, og igjen i 2009 – 2011. Gjeldende kystsoneplan er dermed av tredje generasjon.

### **5.2.1 Lokale premisser for planprosessen**

Kommunens koordinasjonsarbeid i forbindelse med siste rullering startet i 2008. Da besluttet kommunestyret å sette i gang rullering av arealplanen og av kommunedelplanen for Alta by. Som nevnt i kapittel 4 vedtok kommunestyret et planprogram, eller en plan for planleggingen, i mars 2009. I planprogrammet var det bestemt hvilke hovedtema rulleringen skulle konsentrere seg om, hvordan arbeidet skulle organiseres, og andre forhold knyttet til medvirkning og framdrift. Planprogrammet identifiserte ti hovedtema for rulleringen. Disse temaene var ment å oppsummere kort hvilke “hovedutfordringer Alta kommune har på arealsida” (Alta Kommune 2011c:9). Dette var områder hvor kommunestyret mente det var behov for nærmere drøftinger, utredninger og forslag til konkrete planløsninger (Alta Kommune 2009f).

Alta kommune har i alle tre arealplanprosessene, altså både fram mot 1991-planen, 2002-planen og 2011-planen, fastsatt egne mål for kystsonen, og derigjennom lagt premisser for hva som var viktig å ta hensyn til i planleggingen. I 1991-planen lød målformuleringen for kystsonen slik: “Disponering av kystsonen slik at oppdrett, tradisjonelt fiske, ferdsel og friluftsliv sikres tilstrekkelige arealer” (Alta Kommune 2001). Denne målsettingen tok kommunen også utgangspunkt i foran 2002-planen, og spesifiserte i tillegg følgende delmål:

- Fiske er en tradisjonelt viktig næring for Alta, og nødvendige områder for fiske må sikres.
- Områder for akvakultur må sikres for å muliggjøre en framtidsrettet utvikling for laksenæringen, men også for å forberede seg på nye marine arter i oppdrett.
- Kommunens innbyggere må sikres områder for rekreasjonsbruk i kystsonen. viktige vilt- og naturområder må sikres, sammen med farleder.
- Bærekraftig utvikling: Aktivitetene i kystsonen må utføres slik at de ikke skader miljø eller andre interesser unødig (Alta Kommune 2001:35).

Forut for 2011-planen var målsettingene endret. I planprogrammet for rulleringen het det da:

“Endringer i driftsformer innenfor oppdrettsnæringen samt økt/ny kunnskap knyttet til de ulike lokalitetenes egnethet (dybde/strømforhold m.m.) innebærer behov for å få utredet muligheter for flytting, utvidelser og fjerning av tidligere avsatte akvakulturlokaliteter. Andre brukergrupper i sjø (fiske, ferdsel, natur og friluftsliv) skal hensyntas” (Alta Kommune 2009f).

Den sentrale premissen for denne rulleringen av kystsonenplanen var altså, slik planprogrammet beskrev det, at oppdrettsnæringas produksjonslokaliteter skulle vurderes og justeres ved behov. Strengt tatt sto det ikke noe i planprogrammet som tilsa at oppdrettsnæringa ikke skulle kunne øke sitt areal, men flere informanter hevdet at det var en forutsetning for planarbeidet at oppdrettsnæringa ikke skulle få tildelt mer areal enn det næringa allerede hadde tilgjengelig. Lokalitetene skulle kunne justeres på, og eventuelt flyttes, men det samlede arealet som var tilgjengelig for akvakultur skulle ikke øke. På folkemunne ble denne forståelsen noe annerledes:

*Utgangspunktet vårt var at vi hadde en politisk forutsetning i planprogrammet om at produksjonen av anadrome fiskearter ikke skulle økes vesentlig i areal. Det vil si at man oppfattet på folkemunne at Altafjorden var full. At det var nok oppdrettsaktiviteter. Så oppstår da den situasjonen at her misforstår folk flest hva som menes. For kommunens myndighetsområde er areal. Kommunen er ikke myndighet på volum.*

*Planlegger*

*Da vi gikk i gang med arealplanen, så gjaldt det å finne en balanse mellom å ta vare på Altaelva, å tilrettelegge for oppdretterne og å ta hensyn til fiskerne. Det var tverrpolitisk enighet om at biomassen i Altafjorden ikke skulle øke, og dette var også aktørene innforstått med.*

*Politiker*

Det er også flere andre informanter som framhever akkurat denne premissen som svært sentral for arbeidet med kystsonedelen av arealplanen, og at det var etablert en felles forståelse mellom kommunen og de ulike aktørene i kystsonen om akkurat dette punktet. Men, som sitatene over viser, det var faktisk ikke en felles forståelse av hva målsettingen innebar. Politikeren snakker om biomasse, som er et mål på produksjonsmengde, mens planleggeren snakker om areal. Det er to ulike størrelser – det går an å øke produksjonsvolumet (biomassen) uten å øke arealbeslaget. I planbeskrivelsen, som er skrevet i etterkant av

planprosessen, trekker også kommunen fram at “planen har fulgt opp den politiske målsettingen om at ‘Altafjorden har tilstrekkelig med oppdrettslokaliteter for laks’” (Alta Kommune 2011c), noe som igjen er en tredje størrelse. Man kan ha mange små lokaliteter, eller én stor, med noenlunde samme arealbeslag. Formålet med koordinasjon, er slik Johnsen og Hersoug (2012) ser det, å skape en enighet blant aktørene. Det å skape en enighet om hva kystsonen skulle være, uten at det fantes en nedskrevet felles forståelse av hva som var målet med planprosessen, skulle vise seg gi noen utfordringer. I kapittel 6 og 7 viser jeg mer detaljert hva som ble følgene av at målsettingen ble oppfattet forskjellig av ulike aktører.

### **5.2.2 Organisering av planarbeidet**

For hvert av hovedtemaene som var utpekt i planprogrammet, ble det opprettet en tverrfaglig prosjektgruppe. Gruppene skulle i all hovedsak bestå av kommuneadministrasjonens egne fagfolk. Enkelte eksterne parter, for eksempel Statens vegvesen, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Finnmarkseiendommen ble regnet som særlig sentrale i planutformingen, og ble derfor invitert inn i de aktuelle gruppene. I tillegg ble prosjektgruppene oppfordret til å hente inn nødvendig kompetanse ved behov. Kystsonen var identifisert som ett av hovedtemaene i planprogrammet, og det ble derfor opprettet en egen arbeidsgruppe for kystsonen (Alta Kommune 2009f). I denne kystsonegruppa foregikk mye av koordineringsarbeidet, det vil si datainnsamling, samordning, begrepsfesting og definering av objektet kystsone, etter Johnsen og Hersougs (2012) definisjon. Kystsonegruppa sto også for mye av det koordinerings- og prioriteringsarbeidet som måtte gjøres for å oppnå målene for kystsonen i planarbeidet, det vil si arbeidet med å utrede muligheten for å flytte, justere og fjerne avsatte akvakulturlokaliteter. Kommunens bruk av slike arbeidsgrupper har derfor vært en sentral og viktig koordineringsmekanisme i planprosessen:

*Arbeidsgruppene har nok vært veldig viktige og konfliktavklarende.*

*Planlegger*

*[Denne arealkonflikten] ble ikke løst formelt i plansammenheng, men gjennom forhandlinger i prosessen.*

*Planlegger*

Sitatene over antyder noen årsaker til hvorfor arbeidsgruppene har vært så viktige i koordinasjonsfasen. I disse gruppene møttes de mest sentrale bruksinteressene, presenterte sine arealbehov, og gikk inn i forhandlinger om de områdene hvor det ble avdekket arealkonflikter. Som planleggeren sier, så er det flere arealkonflikter som ikke har vært løst formelt i plansammenheng, men som har funnet sin løsning gjennom forhandlinger mellom de ulike aktørene i kystsonen. Flere av forhandlingene har funnet sted innenfor arbeidsgruppene. Jeg beskriver derfor kystsonegruppa og det arbeidet som ble utført i denne gruppa nærmere i de neste seksjonene.

### 5.3 Kystsonegruppa

*I de arbeidsgruppene hvor vi antok at det var konflikter, var vi også nøye med at der var eksterne parter med, slik at det ikke bare var kommunens egne fagfolk. Og vi visste at når det gjelder kystsonen, så var der konflikter, for det har der vært i hele perioden ifra 1980-tallet, da den første oppdrettskonsesjonen ble gitt til Alta.*

*Planlegger*

Kommunens administrasjon forventet seg altså et visst konfliktnivå i kystsonen. Før kystsonegruppa ble etablert hadde kommunen derfor et sær møte med fiskarlagene<sup>51</sup> i fjorden, hvor intensjonen var at lagene skulle utpeke én felles representant. Fiskerne ba om å få to representanter, basert på det argumentet at Altafjorden er stor, og at det ville være en fordel med geografisk spredning, altså at representantene kjente godt til hver sin del av Altafjorden. Dette ønsket imøtekom kommunen, og fiskerne valgte én representant fra fiskarlagene og én fra Fjordfiskernes forening.<sup>52</sup> Kommunen hadde også et sær møte med oppdrettsaktørene, på den tiden fem ulike selskap, hvor oppdretterne ble bedt om å velge én representant som kunne ivareta alles interesser. Til dette utpekte oppdretterne en frittstående oppdrettskonsulent. Kommunen ønsket også å ha med Fiskeridirektoratet, som sendte to representanter, én fra regionkontoret i Vadsø, som kjente forvaltningen i Altafjorden godt, og én fra fiskerikontoret i Hammerfest, som er det vestligste (og nærmeste) av Fiskeridirektoratets kontorer i Finnmark. Kystverket var også invitert inn i gruppen, siden Altafjorden har mange farleder. I tillegg deltok fire personer fra kommunens administrasjon; to fra avdeling for

---

<sup>51</sup> Det er tre aktive lokallag av Norges Fiskarlag i Alta kommune: Alta, Korsfjord og Storekorsnes, ifølge [www.fiskarlaget.no](http://www.fiskarlaget.no). Norges Kystfiskarlag har ikke lokallag i Alta.

<sup>52</sup> Fjordfiskernes forening beskriver seg selv som en interesseorganisasjon for kystfolk. Organisasjonen ble etablert i Alta i 2007.

samfunnsutvikling, én fra avdeling for miljø, park og idrett, og én fra det kommunale foretaket Alta Havn. Oppstartsmøtet til kystsonegruppa ble avholdt 25. mars 2009. Her deltok i tillegg til de som er nevnt over, tre representanter fra de ulike oppdrettsaktørene (Alta Kommune 2009e).

I bestillingen til prosjektgruppa het det under mandatbeskrivelsen at “[g]ruppa skal komme med innspill/forslag som sikrer at interessene i kystsonen blir tilfredsstillende ivaretatt i planperioden, herunder interesser knyttet til friluftsliv, ferdsel, natur, fiske og akvakultur” (Alta Kommune Udatert). Gjennom gruppesammensetningen og mandatbeskrivelsen identifiserte kommunene de kategoriene kommunen anså som viktigst i kystsonen. Dette gjelder de arealbrukskategoriene som er nevnt ovenfor, som er hentet fra plan- og bygningsloven (jf. denne avhandlingens kapittel 4), noe som igjen understreker at etableringen av felles språk og kategorier i stor grad er gitt av prosesser på nasjonalt nivå. Utvalget av medlemmer i gruppa sier derimot mer om hva som var viktig lokalt. Av sektormyndigheter var Kystverket og Fiskeridirektoratet hentet inn i gruppa, noe som er rimelig i og med at begge har innsigelsesrett i saker som angår kystsonen, og begge besitter fagkompetanse som det kan være greit å inkludere på et tidlig tidspunkt i prosessen, slik at man kan unngå å få innsigelser til planutkast seinere. Men dette er ikke de eneste sektormyndigheter med innsigelsesrett, og utvalget av akkurat disse peker på hva som har vært identifisert som det viktigste konfliktområdet i Altas kystsonen, nemlig møtet mellom oppdrettsnæringa og de tradisjonelle aktivitetene fiske og sjøtransport. Hvor sentralt konflikten mellom oppdrett og kystfiske har stått, understrekes av at de eneste andre aktørene som var invitert inn, utenom offentlige myndigheter, var representanter for disse to næringene.

#### **5.4 Arbeidet i kystsonegruppa**

Arbeidsgruppa for kystsonen hadde fire møter i perioden mars – juni 2009. I disse møtene holdt de ulike aktørene innlegg, de presenterte sine syn på hvordan arealplanen burde se ut og gruppa tok opp aktuelle saker til diskusjon. Under oppstartsmøtet ble det fra administrasjonens side slått fast at “Alta er i dag “full” av laks” (Alta Kommune 2009e). Arbeidsgruppa har dermed jobbet ut fra forutsetningen om at oppdrettsnæringas areal ikke skulle økes. Hovedtemaet for gruppas andre møte var hvilke akvakulturområder som kunne

fjernes, mens hovedtemaet for tredje møte var friluftsområder og hensynssoner. Under det fjerde møtet presenterte fiskerinæringa sine arealutfordringer. Av referatet fra det fjerde møtet framgår det også at akvakulturlokalitetene for to av oppdrettsselskapene, Grieg Seafood og Mainstream Norway, var ferdigbehandlet, mens de lokalitetene som tilhørte Norway Royal Salmon skulle behandles i august 2009 (Alta kommune 2009d). Før gruppa kom så langt, fikk Norway Royal Salmon tildelt nye oppdrettstillatelser i Altafjorden, noe som påvirket planprosessen videre (se seksjon 5.5.3 for en detaljert beskrivelse). I tillegg til møtene i arbeidsgruppa, ble det etter ønske fra fiskerne, arrangert et eget samarbeidsmøte mellom fiskarlagene og aktører fra oppdrettsnæringa, hvor aktørene diskuterte og forhandlet fram løsninger for spesifikke arealkonflikter.

Gruppa organiserte arbeidet rundt de arealbrukskategoriene som var definert i bestillingen, og gikk gjennom kategori for kategori med det formål å komme til enighet om hvordan grensene for de ulike arealkategoriene skulle trekkes. Selve arealkategoriene er som nevnt bestemt i plan- og bygningslovens § 11-7 *arealformål i kommuneplanens arealdel*, noe som igjen viser at mye av koordineringsarbeidet fant sted innenfor rammer som var fastsatt av andre enn kommunen. Kystsonegruppas oppgave ble dermed å avgjøre hvilke deler av kommunens areal som burde være omfattet av de ulike arealbrukskategoriene. Begrepene var altså gitt av lovverket, men det å fylle begrepene med innhold tilpasset de lokale forholdene, ble en oppgave for kystsonegruppa. I tillegg utarbeidet gruppa forslag til bestemmelser for arealkategoriene. Mye var allerede avklart i forrige rulleringsrunde i forkant av 2002-planen, som hadde mange av de samme arealbrukskategoriene.

## **5.5 Arealbrukskategoriene i arealplanen: Inndeling av Altafjorden**

Fordi arbeidet i kystsonegruppa var strukturert rundt arealbrukskategoriene, ordner jeg her beskrivelsen av gruppas arbeid på samme måte. Jeg går gjennom kategoriene friluftsliv, ferdsel, naturområder, fiskeri og akvakultur, beskriver hva som er innholdet i disse kategoriene i Alta, og gjengir hva som har framstått som konfliktområder i kystsonen og hvordan arbeidsgruppa har gått fram for å finne mulige løsninger på konfliktene.

Hovedvekten vil ligge på kategoriene fiskeri og akvakultur, da disse allerede er trukket fram som spesielle stridsområder.



### **5.5.1 Ferdsel, friluftsliv og naturformål**

Ingen av disse arealbrukskategoriene var omdiskuterte i kystsonegruppa. Derfor behandler jeg dem samlet – og kortfattet – her. Det var ikke noen store diskusjoner i gruppen om ferdsel. Med unntak av at Kystverket foreslo fire nye nødhavner, ble ferdselsområdene videreført fra forrige plan. Som nevnt i kapittel 4, er farledssystemet gjennom sektorlovgivning gitt en prioritet det skal mye til for å fravike (Hersoug 2012). Under offentlig ettersyn etter at planforslaget var ferdigstilt, viste det seg likevel at et akvakulturområde kom i konflikt med såkalt hvit lyktesektor i farledssystemet, som markerer rent farvann, noe som førte til at Kystverket leverte innsigelse til arealplanen under offentlig høring i 2010. Dette løste seg ved at områdeavgrensningen ble justert.

Friluftsområder i sjø ble tatt med i arealplanen for Alta kommune første gang i 2002. I 2011-planen er friluftsområdene utvidet med ett område, i indre Kåfjord. Akkurat dette var problemfritt i arbeidsgruppen, men det oppsto likevel en del diskusjoner knyttet til friluftsliv. Representanten fra kommunens miljøavdeling foreslo at enkelte av fjordområdene kunne gjøres om til friluftsområder, fordi det er mye hyttebygging i disse områdene. I forrige plan var det fleste fjordarmene avsatt til fiskeriformål, og det oppsto derfor en del store diskusjoner om hvilket formål man skulle avsette fjordene til. Gruppen kom fram til enighet om å avsette Lerresfjordene og Korsfjordbotn til fellesområder for friluftsliv, ferdsel, fiskeri og naturformål – men ikke akvakultur.

Det var heller ingen store diskusjoner rundt arealkategorien naturområder i arbeidsgruppen i 2009. Denne kategorien hadde man også behandlet grundig i forbindelse med planen fra 2002, da Alta kommune for første gang satte av naturområder i sjø. Gruppen anså derfor at det var et veldig godt faktagrunnlag på dette feltet, og naturområdene fra 2002 ble videreført uten endringer.



Figur 5.3: Utsnitt av Alta kommunes arealplan. Her er Leresfjordene satt av som fellesområde for fiskeri, ferdsel, naturformål og friluftsområde. Tidligere var disse fiskeriområder. Innerste del av Store Bekkarfjord er satt av som naturområde. Skraveringen skyldes at området er en del av nasjonalparken på Seiland. Kilde: Alta kommune 2011

## 5.5.2 Fiskeri

Fiskeri var et av hovedtemaene i rulleringen i 2000-2002. I 2009 brukte arbeidsgruppa derfor lite tid på fiskerikategorien, siden det var brukt mye tid på den i forrige runde:

*Fiskeri var det på mange måter ikke noen tung diskusjon rundt – bortsett fra når det kommer til nyetableringer av oppdrett. Fiskeriressursene og deres faktagrunnlag var på plass, og var ikke et diskusjonstema i noen særlig grad.(...) Der var interessene på mange måter avklart.*

*Planlegger*

Man hvorfor var faktagrunnlaget på plass? Hvordan ble det til? Og hvordan ble interessene avklart? Selv om kystsonegruppa ikke brukte mye tid på arealkategorien fiskeri i sine møter i 2009, vil jeg likevel gi en kort beskrivelse av fiskerinæringa i Alta, og av hvordan denne arealkategorien ble behandlet i rulleringen i 1999-2002. Da ble alle viktige fiskeriområder registrert, vektet og lagt inn i egne baser som en del av arbeidet i kystsonegruppa den gangen. Det er denne prosessen planleggeren i sitatet over refererer til når han sier at interessene på mange måter var avklart. Fordi denne prosessen har vært viktig for interesseavklaringen i Altafjorden, vil jeg altså beskrive den her. Aller først, hvem er fiskerne i Alta? Hvordan ser egentlig fiskerinæringa i Alta ut?

## Fiskerinæringen i Alta – en næring i tilbakegang?

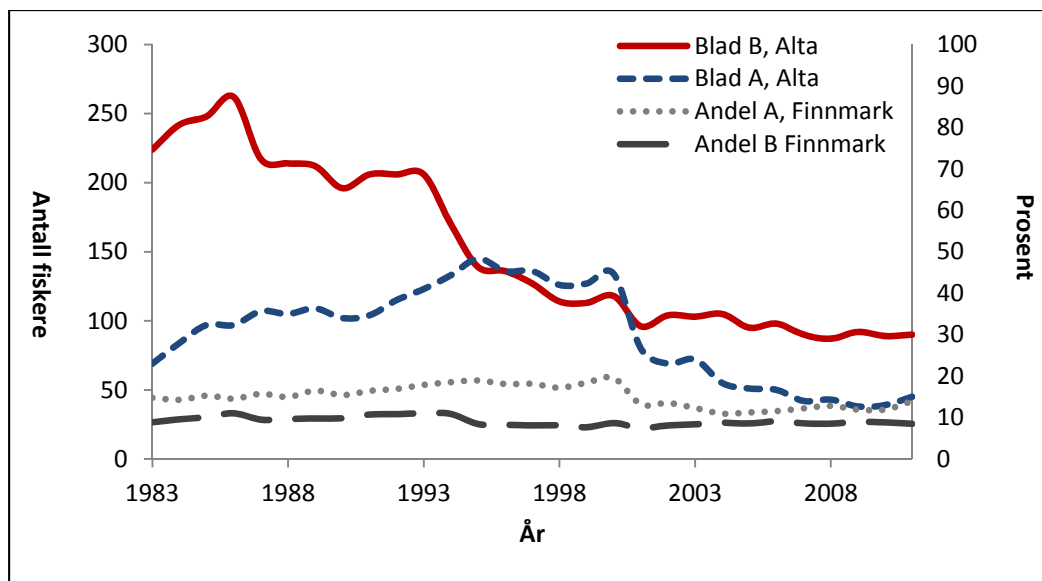
*Man ser jo en liten forgubbing. Og i fartøystrukturen i Alta kommune, er sjarken veldig framtreddende. Det er sjark og ingenting annet.*

*Fisker*

Fiskeren i sitatet over setter nok situasjonen i Alta noe på spissen, men han er inne på to vesentlige forhold som karakteriserer fiskerinæringa i kommunen: Alta har en relativt høy andel av eldre fiskere, og en høyere andel små fartøyer enn det som er gjennomsnitt, både for Finnmark fylke og på landsbasis (Isaksen 2010; Isaksen og Mikkelsen 2012). Per januar 2012 står 125 fiskere oppført i fiskermanntallet<sup>53</sup> for Alta kommune, hvorav 82 står oppført som fulltidsfiskere (blad B), mens 43 er deltidsfiskere (blad A). Fiskeryrket er i Alta, som de fleste andre steder, svært mannsdominert; under av ti prosent av totalantallet er kvinner. Av de sju kvinnene som sto i fiskermanntallet per 2012, finner vi 3 på blad A og 4 på blad B. Figur 5.4 nedenfor viser utviklingen i antall fiskere i Alta kommune fra 1983 til 2011, med heltidsfiskere, altså de som har fiske som hovedyrke, vist som heltrukket rød linje og deltidsfiskere, altså de som har fiske som biyrke, vist som stiplet blå linje. For sammenligningens skyld viser figuren også Altas andel av det totale antall fiskere i Finnmark fylke. Her vises andel heltidsfiskere som mørk grå heltrukket linje, mens andel av deltidsfiskere vises som lys grå stiplet linje.

---

<sup>53</sup> Kildematerialet i dette avsnittet er Fiskeridirektoratets statistikkjeneste: <http://www.fiskeridir.no/register/fiskermanntallet/>. Tallene er hentet ut 25. januar 2012.



**Figur 5.4: Antall fiskere i Alta, årene 1983-2011, med fiske som heltidsyrke (rød, heltrukken linje) og deltidsyrke (blå stiplet linje), og Altas andel av finnmarksfiskerne; heltid (sort linje) og deltid (grå, stiplet linje). Kilde: Fiskeridirektoratet**

Figuren viser tydelig at antall fiskere i Alta har falt siden begynnelsen av 1980-tallet. Den største nedgangen finner vi blant heltidsfiskerne, hvor antallet har falt fra en toppnotering på 248 fiskere i 1985, til å ligge rundt 90 fiskere de siste fem årene, en nedgang på cirka 64 prosent. Vi ser også av figuren at utviklinga i Alta sammenfaller med utviklinga i resten av fylket; Alta kommune har temmelig stabilt hatt rundt ti prosent av heltidsfiskerne i fylket. Men der er ikke slik at de fiskerne som står i manntallet, nødvendigvis fisker i Altafjorden:

*Her er mange fiskere som står i fiskarmanntallet for Alta kommune, både blad A og B, men det er få av dem du ser, for de reiser på større fartøy. Trålere og sånn. Det er bare sjarkfiskerne du ser, som tøffer ut og inn av fjorden. De andre er på større fartøy.*  
Fisker

Sjarkfiskerne er det ennå noen igjen av, til tross for at antall fartøyer i kommunen har blitt mer enn halvert, fra å ligge rundt 350 stykker på midten av 1980-tallet, til dagens nivå på rundt 100 fartøyer.<sup>54</sup> Isaksen (2010) viser at flåten i Alta består av flere mindre fartøyer enn det man finner ellers i fylket og landet for øvrig: Fartøyer under 10 meter utgjorde i 2009 hele 75 prosent av Altas flåte, mot 60 prosent i Finnmark og 58 prosent i Norge.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Tallene finnes i Fiskeridirektoratets statistikkbank: <http://www.fiskeridir.no/statistikk/fiskeri/fiskere-fartoy-og-tillatelse/opplysninger-om-fartoy-i-merkeregisteret> [30.1.2014]

<sup>55</sup> Tallene for Finnmark og Norge er fra utgangen av 2008.

Et annet nevneverdig særtrekk ved fiskerinæringa i Alta, er mangel på mottaks- og foredlingsanlegg for villfisk. Alta og Talvik<sup>56</sup> har tidligere hatt til sammen opptil åtte fiskeforedlingsbedrifter som var i drift samtidig, men i de seinere årene har det kun vært ett anlegg i drift. Dette anlegget fungerte de siste årene som et rent mottak, og sendte fisken videre til Hammerfest for foredling (Isaksen og Mikkelsen 2012). Mottaket var stengt en periode, men åpnet igjen i torskesesongen i 2012, som et resultat av et samarbeid mellom flere ulike lokale aktører, med bakgrunn fra både fiskeri og oppdrett. Samarbeidet har form av et aksjonærselskap, hvor aksjonærene kommer fra begge næringene. I tillegg leier oppdrettsselskapet deler av anlegget som bolig for sine arbeidere, noe som har hatt betydning for at bruket har kunnet starte opp igjen:

*Når vi leier ut til fiskebrukene, må vi være veldig balansert i leien, for vi vet hvor lite det er å hente der. De har lite å gå på. Men oppdretterne har god klaring, vi har økt leien og det har aldri vært noe tull, de har betalt. Takket være dem har vi kunnet betale regningene på det bruket. Slik at hvis man skal isolere dette tilfellet, og sette det litt på spissen, så kan du si at hvis det ikke hadde vært for oppdrett i Kvalfjordområdet, så hadde det heller ikke vært noe fiskebruk der. Oppdrett er med på å opprettholde fiskebruket.*

*Styreleder*

Avstandene i Alta er store, og det er ikke alle som kan levere til fiskebruket; stort sett er det fiskere i lokalområdet rundt fiskebruket som leverer dit. Fiskerne i Alta har imidlertid en lang tradisjon for selvtilvirking av tørrfisk for salg, noe som ble spesielt tydelig i 2009, da markeds- og leveringsproblemer som følge av finanskrisen i Europa, gjorde at mange valgte å henge fisken selv. Av et samlet kvantum på 3460 tonn selvtilvirket tørrfisk av torsk, som var innmeldt til Norges Råfisklag, sto Alta kommunes fiskere alene for 790 tonn, altså 28 prosent (Isaksen 2010).

Kort oppsummert, så viser utviklingstrenden for fiskerinæringa i Alta at fiskerne blir færre og eldre, og at det blir færre fartøyer. Deltidsfisket står fortsatt ganske sterkt i Alta, relativt sett. Flåten består for en stor del av små fartøyer, noe som innebærer at Altafjordbassenget utgjør

---

<sup>56</sup> Talvik kommune ble slått sammen med Alta kommune i 1964.

en viktig del av fiskeområdet for den lokale flåten, spesielt blant deltidsfiskerne.<sup>57</sup> En av Altas fiskere oppsummerer situasjonen slik:

*Det er klart at fiskerinæringa i Altafjorden ikke er så stor lenger, som den en gang var. På langt nær. Nå må man jo være glad for at vi får ivareta de stedene som er viktige for oss å ha i framtida. Og ikke plasser som er uviktige – de må man gi slipp på til annen næring. For når ei næring er på tur ut, så må ei anna være på tur inn, og det må man tolerere. Mange er sikkert ikke enige med meg i dette.*

*Fisker*

Den andre næringa fiskeren referer til, er akvakultur. Denne fiskeren aksepterer altså at fiskerinæringa må kunne gi fra seg “uviktige” områder til oppdrettsanlegg. Hvordan velge ut hvilke områder som viktige og hvilke som er uviktige?

### **Kartfesting av interesser og bruk**

*Siden har jo for så vidt også Fiskeridirektoratet laget en slik base, men den basen var ikke tilgjengelig på det tidspunktet, så det var på mange måter et pionerarbeid.*

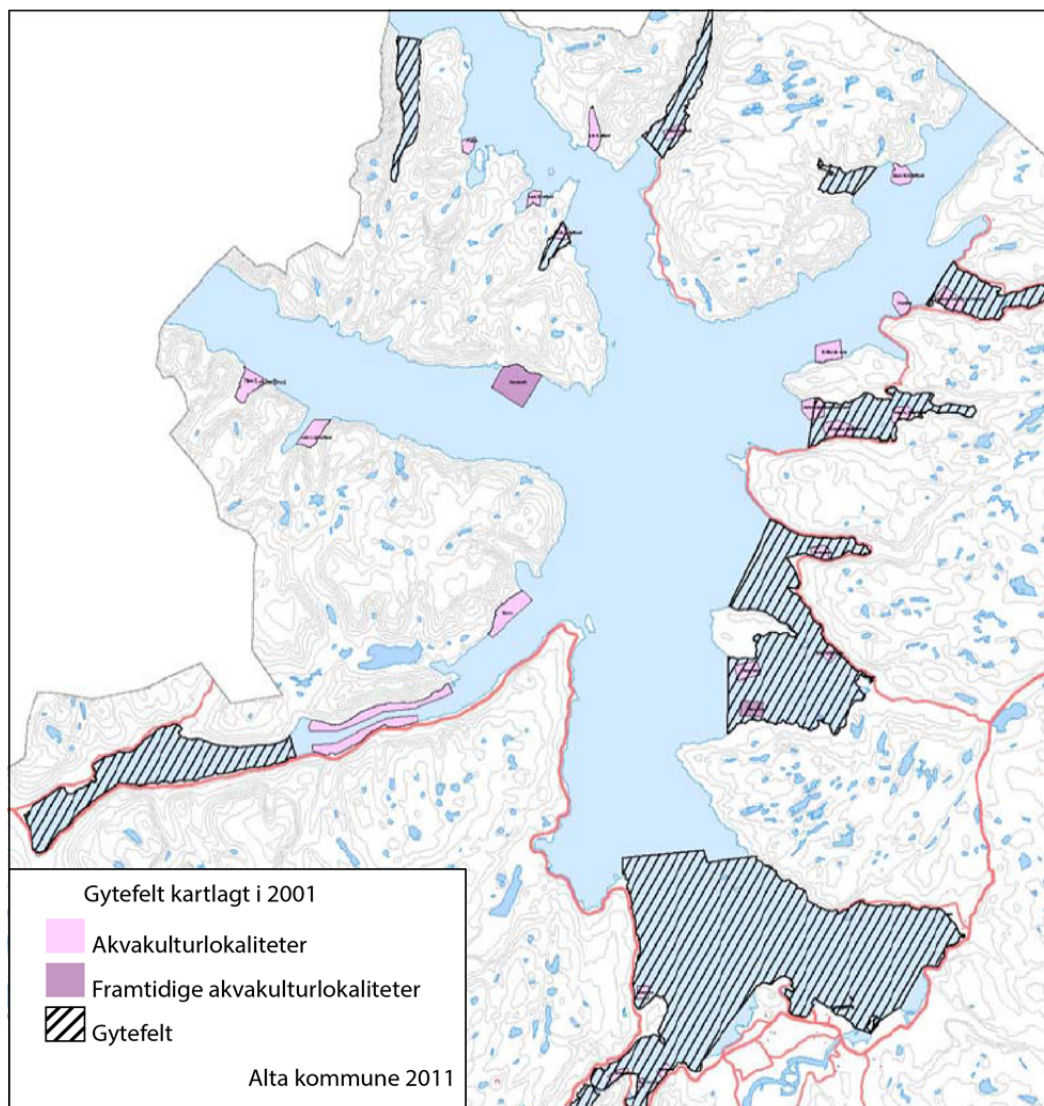
*Planlegger*

Det pionerarbeidet planlegger referer til, er et kartleggingsarbeid som ble igangsatt av kommunen selv i forbindelse med forrige rullering av arealplanen, som foregikk rundt årtusenskiftet. Siden den registreringen av fiskeriområdene som foregikk i forrige runde, har vært så sentral for interesseavklaringen i kystsonen, vil jeg beskrive den nærmere. Den gang var det også nedsatt en arbeidsgruppe for kystsonen, og det var denne arbeidsgruppen som kom opp med ideen om å produsere kart. Det fantes på den tiden et fiskerirettlederkontor i Alta, underlagt Fiskeridirektoratet. Fiskerirettlederen deltok i arbeidsgruppen for kystsonen, og det ble hans oppdrag å lede kartleggingen. Det var gjort noen få registreringer av gytefelt allerede i 1993, men disse registreringene var lite omfattende. Kartleggingen rundt årtusenskiftet bygget litt på dette arbeidet, men videreutviklet registreringene til å gjelde hele Altafjorden. Fiskerirepresentantene i denne arbeidsgruppen arrangerte fellesmøter med

---

<sup>57</sup> Ifølge intervjuopplysninger går de fleste av heltidsfiskerne ut av Altafjorden for å fiske. Dette henger imidlertid sammen med innsig av torsk. Dersom det kommer et godt innsig av vandrende torsk inn i fjorden, svarer det seg å fiske inne i fjordbassenget, også for heltidsfiskerne.

fiskerlagene<sup>58</sup> og produserte to ulike kart basert på informasjon fra fiskerne: Ett kart over gytefeltene i Altafjorden og ett kart over fiskeområdene. I fiskerikartet var fiskeområdene delt inn i svært viktige, viktige, mindre viktige og uviktige fiskeriområder. Figur 5.5 under viser gytefelt i Altafjorden, slik de ble kartlagt av kystsonegruppa under rulleringen rundt årtusenskiftet.

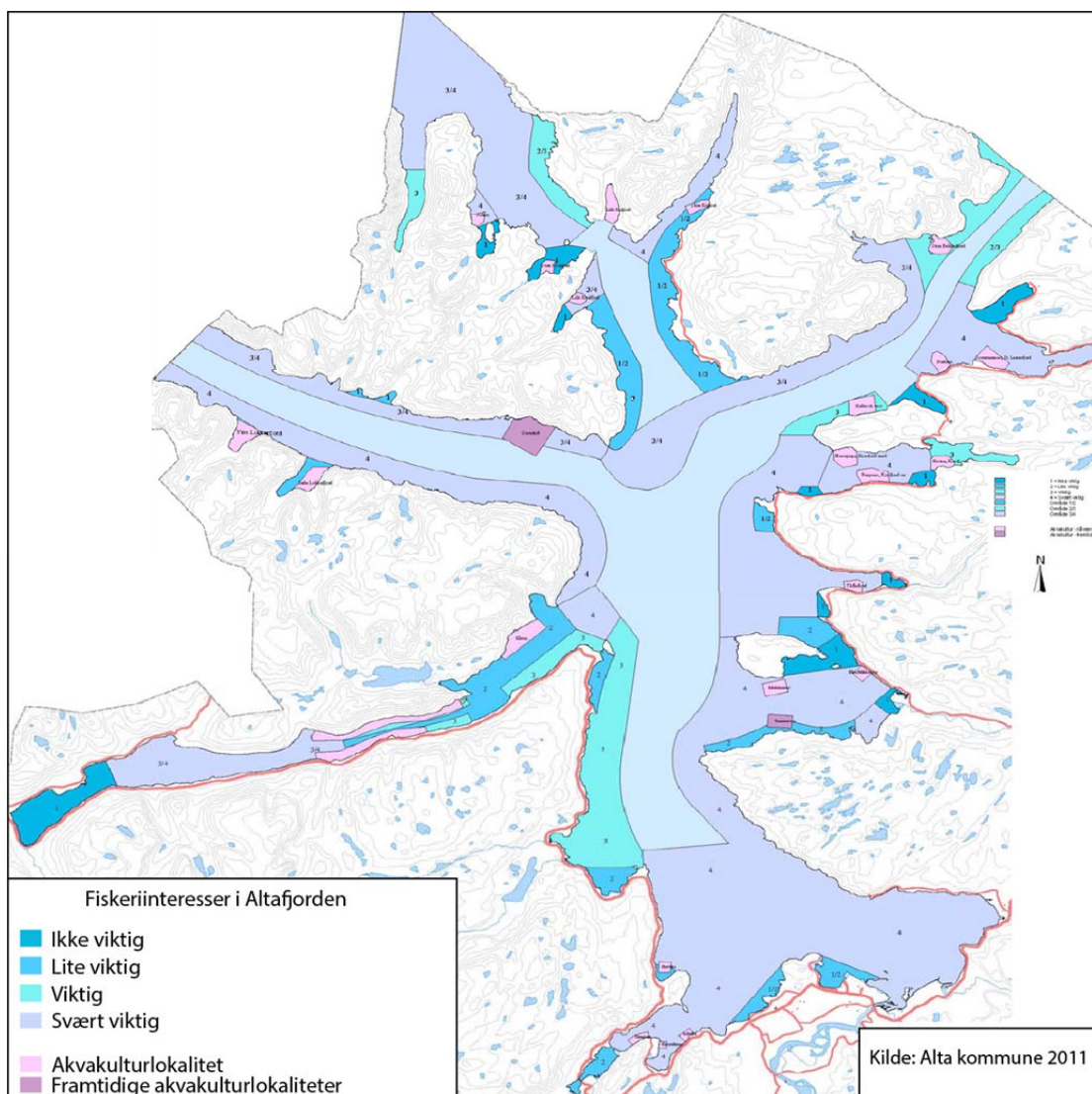


**Figur 5.5:** Gyteområder i Altafjorden, kartlagt av kystsonegruppa i forbindelse med rullering av arealplanen i 1999-2002. Akvakulturlokalteter slik de lå ute til offentlig ettersyn i forbindelse med 2011-rulleringen. Kilde: Alta kommune

Kartet i figur 5.5 ble publisert av Alta kommune i 2011, i forbindelse med rulleringen av arealplanen. Derfor er akvakulturområdene i kartet de som lå inne planforslaget til 2011-

<sup>58</sup> Per 2012 er det for Altas del registrert 3 lokallag av Norges Fiskerlag på Fiskerlagets nettsider. Tidligere har Alta og Talvik hatt opp mot 9 aktive lokallag.

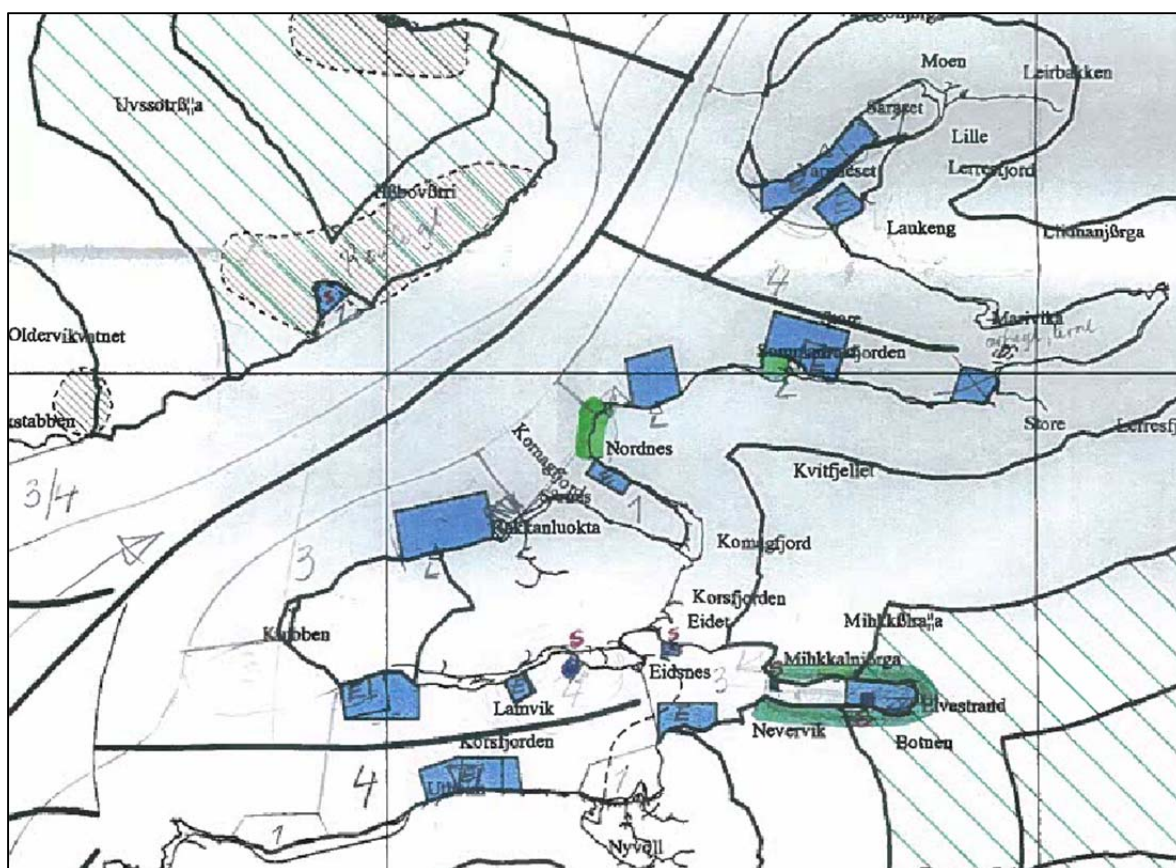
planen. Men gytedefeltene ble registrert i rulleringen i forkant av 2002-planen (Alta Kommune 2011g). Samtlige av de større sidefjordene i Altafjorden er her registrert som gyteområder. Figur 5.6 viser fiskeriområdene slik de ble registrert og vektet av fiskerne i forkant av 2002-planen. Hele den landnære delen av Altafjorden er her markert som fiskeområder, men viktigheten av områdene varierer. De fleste områdene som er gitt høyeste prioritet sammenfaller med de kartlagte gyteområdene som er vist i figur 5.5. Også dette kartet ble publisert som illustrasjon av fiskeriinteressene i Altafjorden under rulleringen i 2011 (Alta Kommune 2011g).



**Figur 5.6: Fiskeområder i Altafjorden, kartlagt og vektet av kystsonegruppa i forbindelse med rulling av arealplanen i 1999-2002. Akvakulturlokalitetene slik de lå ute til offentlig ettersyn i forbindelse med 2011-rulleringen.**



Samtidig som fiskerne kartfestet gytefeltene og fiskeområdene, fikk oppdrettsrepresentanten i oppgave å lage en oversikt over oppdrettsselskaperens arealbehov. Kommunens miljøavdeling samlet informasjon om natur- og friluftsområder, med utgangspunkt i kommunens eksisterende kart over biologisk mangfold, viltkart og Direktoratet for naturforvaltnings kart over inngrepsfrie områder. Administrasjonen utarbeidet et samlet kart basert på informasjonen fra de ulike aktørene. I møterefater og problemnotater fra planprosessen omtales dette kartet som et temakart, et interessekart eller et konfliktkart. I dette kartet ble altså de ulike iscenesettelsene av kystsonen for første gang visualisert samlet. Figur 5.7 viser et utsnitt av dette interessekartet.



**Figur 5.7:** Utsnitt av interessekart produsert av Alta kommune i forbindelse med 2002-planen.  
**Kilde:** Alta kommune

Figuren viser et utsnitt av temakartet. Utsnittet viser Korsfjord, Komagfjord, Lerresfjordene og deler av Vargsund. Hele Alta kommune ble kartlagt på tilsvarende måte. Kartet ga en oversikt over viktige interesser i kystsonen, som utgjorde sentrale tema for planprosessen i rulleringen den gang. Viktige friluftsområder er markert med grønt, mens oppdretternes lokalitetsbehov er markert i blått. De tett skraverte områdene på land er områder angitt som viktige for vilt eller biologisk mangfold. De grønne skraverte områdene er kategorisert som

ødeområder. Fiskeriområdene er vektet på en skala fra 1 (ikke viktig) til 4 (svært viktig). Fiskeriområdene er håndtegnet i kartet og merket med tallverdier. I de første utkastene var fiskeriområdene kun markert, men flere aktører i arbeidsgruppen, deriblant plansjefen, fokuserte sterkt på at fiskeriområdene også måtte graderes (Alta kommune 1999). Som vi kan se av kartet, er det flere steder tegnet inn akvakulturområder inne fiskeriområder som fiskerne har markert som svært viktige. Dette ser vi for eksempel både i Korsfjord og i Store Lerresfjord. Dette kartet synliggjorde altså arealbehovene til de ulike aktørene, og dermed også de områdene der det var interessekonflikter. I tillegg ble aktørene også introdusert for en helt ny måte å tenke på:

*Men da blir det jo viktig å verne om kjerneområdene våre, det som er viktigst. Det fikk vi beskjed om, hva er de viktigste områdene deres? Fra både planleggerne og direktoratet. De viktigste. Slike spørsmål hadde vi jo aldri fått før. Er alle områdene viktige? Nei, det er de ikke. Noen områder er mindre viktig. Og da måtte vi begynne å tenke nytt. (...) Og det var en ny måte å tenke på, slike spørsmål liker vi ikke å få. Nei, vi vil ha alt. Men så begynte de å stille konkrete spørsmål. "Men er den plassen der like viktig som den plassen? - Neeeei, det er den ikke. - Ja, men da er den mindre viktig. Og slik må dere begynne å tenke." Og vi måtte begynne å tenke annerledes. Til å begynne med, da oppdretterne etablerte seg i Altafjorden, da sa vi nei til alt. Og det medførte at vi ikke ble hørt.*

*Fisker*

Det var altså kommunens kartlegging som av interessene i kystsonen som første gang gjorde at fiskerne måtte begynne å vurdere viktigheten av de ulike områdene. Av sluttnotatet fra kystsonegruppa i 2000 fremgår det at fiskerinæringa la stor vekt på å få dokumentert sin bruk av kystsonen:

“En sentral utfordring for fiskerinæringen er å dokumentere fiskernes bruk av kystområder. Fiskernes behov omfatter i utgangspunktet hele kysten. Fiskerne følger fisken, og bruker kystarealene på en mobil, fleksibel og tidsavgrenset måte. Bruken varierer med årstider og bestandenes vandringer osv. Selv om et bestemt areal kun er i bruk til bestemte tider av året, reduserer ikke det fiskernes behov for arealet. Annen arealbruk enn fiske, innebærer en reduksjon i fiskernes bruksområder og anledning til å utøve fisket.

Fiskernes arealbehov veies opp mot andre interesser i kystsonen. Hvis fiskernes behov ikke er tilstrekkelig dokumentert, risikerer de å bli “ikke-eksisterende” i forhold til offentlig planlegging og forvaltning av kystsonen.

### **Fiskerinæringens prinsipielle standpunkt**

Utgangspunktet er at kystens areal har vært i bruk i generasjoner og fortsatt er i bruk. Kystsonoplanlegging innebærer fordeling av arealer som fiskerne har brukt i generasjoner.” (Alta Kommune 2000)

Det ser altså ut til at en viss frykt for å tape i kampen om arealene, har vært utslagsgivende for dokumenteringen av fiskeriområdene – det som ikke var godt nok dokumentert risikerte å bli “ikke-eksisterende”. I møte med en ny og ekspanderende næring ble det maktpåliggende å synliggjøre fiskerinæringas interesser, noe som står i sterk kontrast til holdningene Maurstad og Sundet møtte på da de dokumenterte fiskeområder langs finnmarkskysten kun få år tidligere, og av etiske årsaker valgte ikke å publisere kartene sine (Maurstad og Sundet 1998; Maurstad 2002a). Arealkonkurransen med en ny næring ser altså ut til å ha bidratt til å endre fiskernes holdning til det å dokumentere fiskeriområdene sine (se også Solås og Hersoug 2012). En av de fiskerne som var tett involvert i prosessen sier det slik:

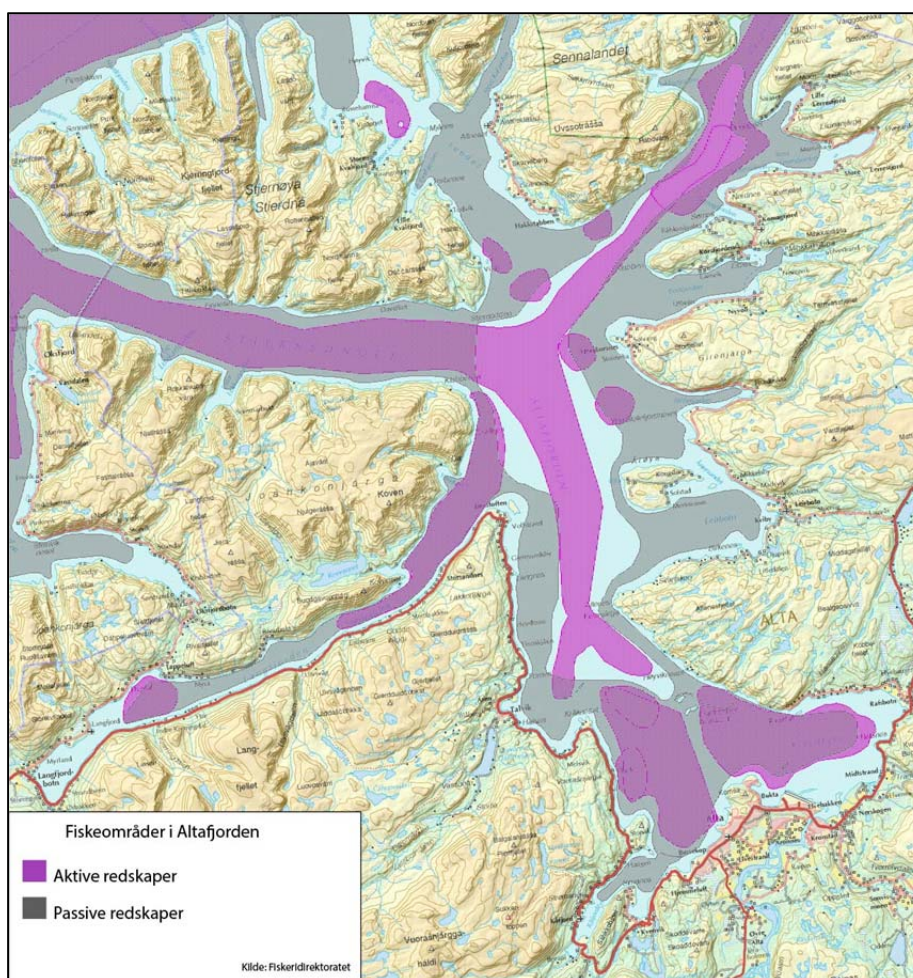
*Akvakultur var veldig in den gangen. Det var veldig viktig for kommunene å få satt av arealer til den virksomheten. Det var jo det som var framtida når det gjaldt det som skulle skje på fjordene og i havet. Derfor var det veldig viktig at vi kom inn og sa at “denne fjorden, disse vikene og sundene må forbeholdes den tradisjonelle fiskerinæringa”. Det var litt av en kamp, kan du si, for oppdretten var jo ny. Her så man muligheter, her var det arbeidsplasser, her var mye penger.*

*Fisker*

Den kartleggingen kommunen gjennomførte forut for 2002-planen, bidro altså til flere viktige prosesser. Kartleggingen generte kunnskap om kystsonen og brakte denne kunnskapen inn til beslutningsmyndighetene. Kartleggingen synliggjorde interessekonflikter og bidro til å skape et beslutningsgrunnlag. Det å samle alle interessene i ett kart, bidro dermed til å gjøre kystsonen håndterlig for planmyndighetene. I tillegg bidro denne rulleringen, med både arbeidsgrupper og kartlegging, til å endre aktørenes holdning – de måtte begynne å tenke annerledes, som fiskeren jeg siterer på side 108 sa. Dette arbeidet var altså en sentral mekanisme i temmingen av Altas kystsonen.

Det er ikke bare kommunen selv som har sørget for å få kartlagt fiskefelt og gyteområder i Altafjorden. I 2003 startet Fiskeridirektoratet et prosjekt hvor målet er å produsere en GIS-database for hele norskekysten. I databasen registrerer Fiskeridirektoratet viktige ressursområder, slik som gytefelt og oppvekstområder for yngel, og fiskefelt for både aktive

og passive redskaper.<sup>59</sup> Fiskeridirektoratet baserer seg på intervjuer med fiskere, som blir bedt om å fortelle om hvilke arter de fisker på, hvilke redskapstyper som brukes på de ulike feltene og i hvilke tidsrom man fisker på de ulike feltene. I tillegg blir fiskerne bedt om å gi et anslag over hvor mange fiskere som bruker de ulike områdene, og om området er av lokal, regional eller nasjonal betydning (Fiskeridirektoratet 2010b). I 2005 startet Fiskeridirektoratet sitt arbeid med å kartlegge kystnære fiskeridata i Altafjorden (se Solås og Hersoug 2012 for en grundigere beskrivelse av Fiskeridirektoratets prosedyrer generelt og kartleggingen av Altafjorden spesielt). Resultatet av denne kartleggingen var klart i 2007, og kan vises slik i Fiskeridirektoratets kartverktøy:<sup>60</sup>



**Figur 5.8: Fiskeområder i Altafjorden, kartlagt av Fiskeridirektoratet. © Fiskeridirektoratet**

<sup>59</sup> Passive redskaper er i hovedsak redskaper som står stille i sjøen, og som fisken selv oppsøker. Eksempler er garn, line, teiner og ruser. Aktive redskaper er redskaper hvor fartøyet er aktivt involvert i fangstprosessen, slik som ved bruk av trål, not og snurrevad.

<sup>60</sup> Kartverktøyet finnes på Fiskeridirektoratets nettsider: <http://kart.fiskeridir.no>.

Figur 5.8 viser Fiskeridirektoratets registreringer av fiskefelt i Altafjorden. I kartverktøyet på Fiskeridirektoratets nettsider finnes det også bakgrunnsdata som kan lastes ned. Her kan man se når på året et fiskefelt er i bruk, hvilke arter som fiskes med hvilke redskaper, og omtrent hvor mange fartøyer som bruker feltet. Når det gjelder passive redskaper (grå felter i figuren), kan vi lese at området nord i Rognsund og Store Kjerringfjord tilhører et område kalt “Sørøysund Sør”, som også strekker seg inn i nabokommunene Hasvik og Hammerfest. Området brukes av inntil ti fartøyer, og det fiskes torsk hele året (antakelig kysttorsk), torsk i mars – mai (antakelig nordøstarktisk torsk på vandring fra Barentshavet) og hyse i august til desember. Resten av Altafjorden utgjør ifølge bakgrunnsdataene ett fiskefelt for passive redskaper, gitt navnet “Hele Altafjorden med sidefjorder”. Artene som fiskes er de samme som for feltet “Sørøysund Sør”. Inntil 50 fiskere bruker feltet. Feltene som er markert brukt av aktive redskaper (fiolett farge i figur 9), brukes av enten rekestrål eller seinotfartøy, ifølge bakgrunnsdataene. Det lange sammenhengende feltet midtfjords er et rekefelt, mens de mindre, sirkelformede feltene, samt feltet i Vargsund, er seigrunner. Rekefeltet benyttes av mellom to og 15 fartøyer, mens de fleste seigrunnene er registrert benyttet av henholdsvis inntil ti og inntil 20 fartøyer. I motsetning til i kommunens eget kart, er altså ikke fiskeområdene her vektet på lokalt nivå. Hele Altafjorden regnes som ett fiskeområde for passive redskaper.

Figur 5.9 viser gytefeltene i Altafjorden slik de er kartlagt av Fiskeridirektoratet. Kriteriene for at områder skal kunne registreres som et gytefelt, er at fiskerne enten har fått moden fisk med rennende rogn i området, eller har kunnet observere rogn på havbunnen (for eksempel silderogn) (Fiskeridirektoratet 2010b). Det foregår også en kartlegging av gytefelt langs norskekysten i regi av Havforskningsinstituttet, men her er ikke Altafjorden kartlagt ennå (per 2013). I likhet med kommunens kart, viser også Fiskeridirektoratets kart at det foregår gyting i sidefjordene. Fiskeridirektoratet har i tillegg registrert to gytefelt nord i Rognsundet.

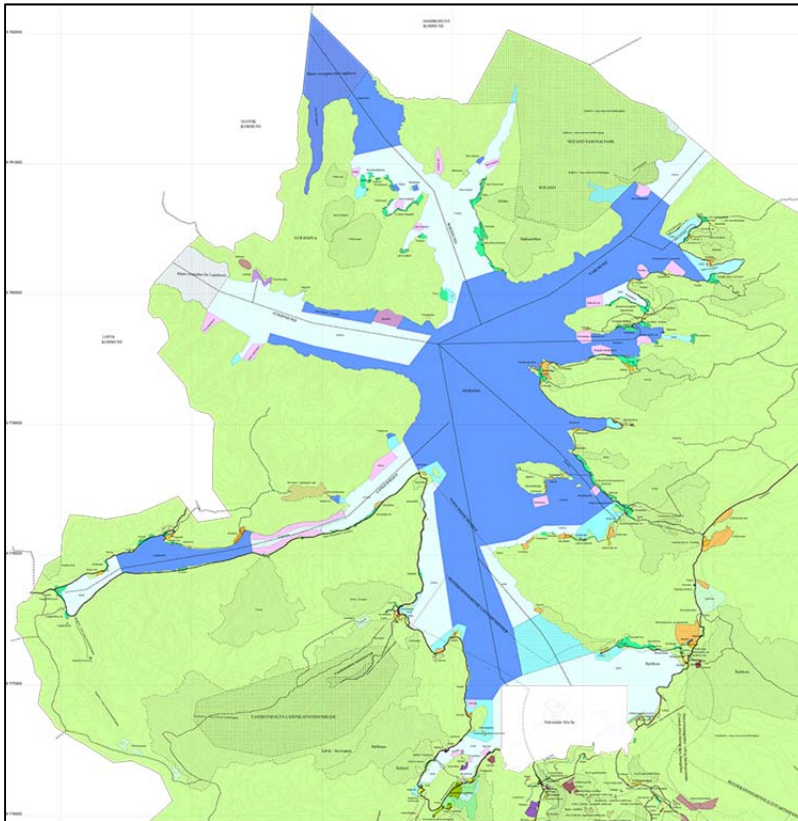


**Figur 5.9: Gytefelt i Altafjorden, kartlagt av Fiskeridirektoratet. © Fiskeridirektoratet**

Det er altså i hovedsak to prosesser som har bidratt både til faktagrunnlaget og til interesseavklaringen når det gjelder arealkategorien fiskeri; informasjonsinnhenting i regi av kystsonegruppa i 1999-2001 og Fiskeridirektoratets intervjuundersøkelser i årene 2005-2007. I begge prosessene ser vi at kart har stått svært sentralt: Gjennom kartlegging oversettes aktørenes bruk av kystsonen til en felles målestokk – areal. Kartet blir et viktig kalibreringsinstrument som kan samle og representere all bruk i ett og samme koordinat- og referansesystem. Dermed kan bruken integreres i et felles objekt, nemlig planarealet (Johnsen og Hersoug 2012). Kartlegging av interesser og bruk av kystsonen har altså vært en svært sentral koordineringsmekanisme i Altas planprosess, og som planleggeren i sitatet på begynnelsen av denne seksjonen selv sier, så kan arbeidet som ble gjort i Alta på mange måter regnes som et pionerarbeid. Viktigheten av denne kartleggingen understrekes av at kartene ble publisert 12 år senere, som dokumentasjon av fiskeriinteressene. Så kan man jo stille spørsmålet om hvilken gyldighet 12 år gamle interessekart har i dag. Bruken av kystsonen endrer seg. For eksempel var det tidligere et viktig snurrevadfelt på Leirbotn, ved

Årøya. For 12 år siden var dette et svært viktig fiskeområde, noe som også gjenspeiler seg i interessekartet, mens nå, som bruk av snurrevad ikke er tillatt inne i fjordene, så har området en helt annen betydning. Fiskeridirektoratets kart er av nyere dato, og skal etter retningslinjene oppdateres etter hvert som ny informasjon kommer inn. Til gjengjeld er det en utfordring for lokale planleggere at fiskeriområdene i kartene fra Fiskeridirektoratet ikke er vektet; hvordan prioritere hvis alle områder har samme verdi (Solås og Hersoug 2012)? Nå blir jo denne problemstillingen hypotetisk i Altas tilfelle – der finnes det jo kart med vektete fiskeriområder. Og arbeidsgruppen fra 2009 har fastslått at disse kartene fortsatt er gyldige, all den tid de anser at faktagrunnlaget er på plass og bruker lite tid på å diskutere det.

Arealkategorien fiskeri er altså fortsatt en svært sentral kategori i kystzoneplanen. I figur 5.10 er fiskeriformål markert i mørkeblått, mens de lysere feltene er fellesområder hvor fiskeri inngår. Vi ser at det aller meste av kystsonen enten er satt av til rene fiskeriformål eller fellesområder hvor fiskeri inngår. At et område er satt av til fiskeriformål, innebærer ikke at fiskerinæringa har en eksklusiv bruksrett, men at tradisjonelt fiske er prioritert (Alta Kommune 2001). I forhold til forrige plan foreslo arbeidsgruppa å utvide fiskeriområdet nord i Rognsund, mens det tilstøtende fellesområdet ble tilsvarende innskrenket, noe det var enighet om innad i gruppa.



**Figur 5.10:** Utsnitt av Alta kommunes arealplan. Fiskeriområder markert i mørk blå. Lysere blå områder er fellesområder hvor fiskeri også inngår. Kilde: Alta kommune

### 5.5.3 Akvakultur

Arealformålet akvakultur viste seg å bli det store diskusjonstemaet i kystsonegruppa i 2009. I motsetning til de andre arealbrukskategoriene i kystsonen, innebærer avsetning av areal til akvakultur i praksis at oppdrettere får en eksklusiv bruksrett til et sjøområde, ved at det er et generelt ferdselsforbud i en sone 20 meter fra anlegget, og et fiskeforbud i en hundremeterssone. Totalt utgjør ikke dette et stort areal, men et uheldig plassert anlegg kan likevel være til hinder for annen aktivitet (Arealutvalget 2011). I sluttnotatet fra kystsonegruppa heter det at: “Formålet akvakultur har vært den største utfordring i planarbeidet” (Alta Kommune 2009b). Hvorfor ble det slik? Hvordan var de lokale forholdene som gjorde akvakultur til en utfordring i planprosessen? Hvem og hva er akvakulturnæringa i Alta?



## Akvakulturnæringa – den nye naboen

*Vi har jo vennet oss til den nye naboen. Han var ikke så verst allikevel.*

*Fisker*

*Tidligere var det lokale drivere, både på Årøya, i Langfjorden og i Kåfjorden, men de solgte ut. Storkapitalen kom. Og flyttet alt ut av kommunen. Det er bare merdene som er her. Slakteriet og alt i hop, det er tatt ut av kommunen.<sup>61</sup> Det gir ingenting tilbake, ikke noe. Ikke i form av skatte kroner en gang.*

*Fisker*

Som sitatene over illustrerer, så er holdningen til oppdrettsnæringen ikke ensartet blant Altas fiskere. Den første fiskeren gir uttrykk for at konfliktnivået har roet seg, at de to næringene har lært å leve med hverandre, mens den andre er langt mer kritisk til oppdrettsnæringens tilstedeværelse. Det siste sitatet er kraftig spissformulert, men det peker på én viktig endring i oppdrettsnæringa i Alta – overgangen fra lokalt til nasjonalt eierskap. Alta er en viktig oppdrettskommune med en relativt lang oppdrettshistorie. Det er laks som er den definitivt viktigste arten, selv om det også har vært forsøkt oppdrett – eller egentlig oppføring – av torsk på slutten av 1980-tallet og oppdrett av blåskjell siden slutten av 1990-tallet (Isaksen 2010). Disse satsningene mislyktes imidlertid, og det er i dag ingen anlegg igjen for oppdrett av hverken torsk eller blåskjell. Det produseres også noe regnbueørret i fjordsystemet, men mengden av denne arten blir liten i forhold til mengden laks. I 2003 var andelen laks beregnet til 98 prosent mens andelen regnbueørret var 2 prosent (Størset 2004). Framstillingen vil i det følgende dreie seg om oppdrett av laks.

Oppdrettsnæringa kom til Finnmark rundt 1980. Da fant den første tildelingen av konsesjoner sted. Blant dem som fikk tillatelse til å drive oppdrett i denne tildelingen, var Alf Pedersen på Stjernøya, som for øvrig på snedig vis kalte selskapet sitt AS TRI etter kona Astri. De neste ti årene vokste næringa fort. Det ble etablert en rekke anlegg i Alta fram mot 1990, blant annet Volden Fiskeoppdrett A/S på Simanes, Altafjord Fiskeoppdrett A/S på Årøya, Altafjord Edelfisk A/S i Komagfjord og Langfjordlaks A/S i Langfjorden (Eikeset 2003). Samtlige anlegg var eid av lokale aktører. Som eksempel på betydningen av den lokale tilknytningen kan nevnes Altafjord Fiskeoppdrett, som ble stiftet på Årøya i 1989 av brødrene Halle og

---

<sup>61</sup> Dette er svært spissformulert. Det finnes fortsatt ett lakseslakteri igjen i Alta, som eierne har planer om å utvide.

Kyrre Olsen, som da hadde hatt konsesjon for lakseoppdrett i to år. Eierne ga store beløp tilbake til lokalsamfunnet, blant annet da Kyrre Olsen i 1998 gikk inn med 6 millioner for å finansiere nytt fergeleie og ny ferge til Årøya (Eikeset 2003). I tillegg ga næringa arbeid i distriktet til flere av dem som hadde forlatt fiskerinæringa. I røkteryret var det en fordel med kunnskap om håndtering av nøter, båter og annet utstyr (ibid.).

Som i resten av landet, har også oppdrettsnæringa i Alta vært gjennom store endringer i eierskapsstruktur. I Alta har denne endringen fra ei lokalt eid næring til ei næring eid av større nasjonale aktører forgått over en kort tidsperiode. Så sent som i 2004 framhevet kommunen selv i kommuneplanen at “[t]il forskjell fra de fleste andre steder, er bedriftene i Alta lokalt eid og lokalt forankret. Det er en side som Alta fortsatt må stimulere til” (Alta kommune 2004). Kort tid etter var situasjonen en helt annen. Fra 2005 av ble eiersiden fullstendig endret, fra lokalt til nasjonalt eierskap (Alta kommune 2007). I 2006 kjøpte Mainstream Norway først to nyutlyste konsesjoner i Alta. Deretter kjøpte de, via morselskapet Cermaq ASA, opp Langfjordlaks. Samme år kjøpte Grieg Seafood opp Volden Group ASA (Isaksen 2010). I 2004 startet Norway Royal Salmon AS (NRS)<sup>62</sup> sin oppkjøpsvirksomhet i Finnmark ved å kjøpe 27,9 % av AS Tri. I 2007 kjøpte NRS 49 % av aksjene i Altafjord Laks AS. Året etter kjøpte NRS de resterende aksjene i Altafjord Laks og økte også sin eierandel i AS TRI til 76,2 prosent. I 2010 kjøpte NRS ut de siste minoritetsinteressene i AS Tri, som samtidig ble fusjonert med Altafjord Laks AS, og selskapet skiftet navn til NRS Finnmark AS. NRS ASA ble børsnotert i mars 2011 (NRS 2010).

Til sammen har de tre selskapene 22 matfiskkonsesjoner og én slaktemerdkonsesjon knyttet til Alta kommune per mai 2013. Samtlige matfiskkonsesjoner i Troms og Finnmark fikk i 2011 en fem-prosents økning i maksimalt tillatt biomasse (MTB) (FKD 2011), slik at matfiskkonsesjonene i Alta nå har et konsesjonsvolum på 945 tonn. Selskapene i Alta disponerer innenfor kommunegrensen til sammen 20 godkjente oppdrettslokaliteter for matfisk og én lokalitet for slaktemerd. Fire av lokalitetene har en kapasitetsbegrensning på 1800 tonn, seks lokaliteter er godkjent for 2580 eller 2700 tonn, mens de siste ti har en kapasitet på mellom 3120 og 3600 tonn. Kapasitetsbegrensninga kan like gjerne være styrt av antall konsesjoner knyttet til hver lokalitet, som av den biologiske bæreevnen (Isaksen 2010). Det er nemlig ikke et én til én-forhold mellom konsesjoner og lokaliteter. Én konsesjon kan benyttes på flere lokaliteter, og flere konsesjoner kan brukes på samme lokalitet. Reglene som

---

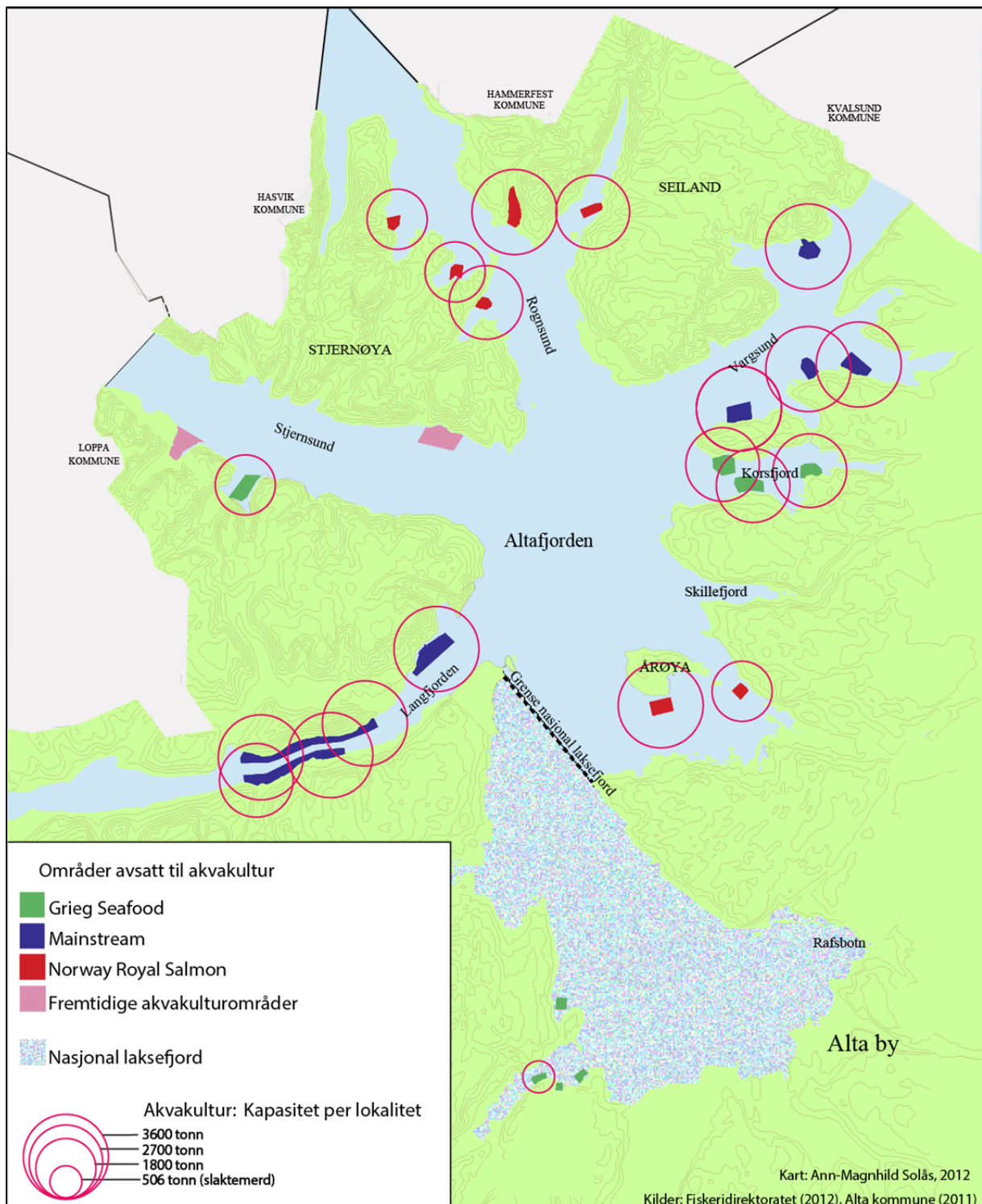
<sup>62</sup> I tråd med dagligtalen i Alta, omtales selskapene stort sett om Grieg, Mainstream og NRS i denne avhandlingen. De korrekte navnene er Grieg Seafood Finnmark AS, Mainstream Norway AS (nå Cermaq Norway AS) og NRS Finnmark AS.

tidligere knyttet konsesjoner strengt til en bestemt kommune er myket opp, slik at enkelte konsesjoner kan benyttes i flere kommuner, så lenge det er innenfor samme fylke. Produksjonen av laks i Alta har hittil vært lavere enn det konsesjonene legger opp til. For eksempel hadde NRS Finnmark de første årene utnyttet kun 35 prosent av sin produksjonskapasitet. NRS Finnmark la derfor opp til en kraftig produksjonsøkning i løpet av 2011 og 2012, og hadde som målsetting å slakte 12 000 tonn laks i Finnmark i løpet av 2012, mot 4 – 5000 tonn tidligere år (NRS 2010).

Figur 5.11 gir en oversikt over akvakulturvirksomheten i Alta kommune. De fargede feltene representerer akvakulturlokaliteter, tegnet inn med faktisk arealbruk, fortøyninger inkludert, slik disse er presentert i kommunens gjeldende arealplan. I figur 5.11 er lokalitetene fargekodet etter eierskap, og vi ser at i praksis er Altafjorden delt inn i produksjonssoner. Dette er et forvaltningsprinsipp kommunen har praktisert siden 1990-tallet:

*Det der var vi veldig nøye på. Når vi laget nye lokaliteter, så laget vi det slik at de kunne være innenfor sine geografiske områder. Det var ikke skrevet på steintavler noe sted, men det var forvaltningsprinsipper som var avtalt med partene og med kommunen og Fiskeridirektoratet i Vadsø. Det var ikke skrevet noe sted, men alle visste om det og alle forholdt seg til det.*

*Planlegger*



**Figur 5.11: Akvakultur i Alta kommune.** De fargede feltene viser akvakulturlokalitetenes arealbruk slik de er tegnet inn i arealplanen fra 2011. De grønne lokalitetene tilhører Grieg. Her er det verd å merke seg at de lokalitetene som ligger innenfor grensen til nasjonal laksefjord er omfattet av spesielle bestemmelser, se i teksten for forklaring. Blå lokaliteter tilhører Mainstream og røde tilhører NRS. Sirklene markerer produksjonskapasitet per lokalitet. I figuren er verdiene for kapasitetsbegrensningene forenklet. Til kategorien 2700 tonn regnes også én lokalitet på 2580 tonn, og i kategorien 3600 tonn inngår verdier fra 3120 tonn til 3600 tonn. 7 anlegg har en kapasitetsbegrensning på 3480 tonn.

I Rognsundet har NRS Finnmark fem lokaliteter. Selskapet har i tillegg to lokaliteter ved Årøya, hvor de tidligere også hadde et slakteri. Dette slakteriet ble avviklet i 2010 (NRS 2010), og NRS Finnmark slakter nå i hovedsak ved Mainstreams anlegg i Hammerfest, men også ved Griegs anlegg i Alta. I Vargsundet ligger fire av Mainstreams lokaliteter. Mainstream har også fem lokaliteter i Langfjorden. Grieg har tre lokaliteter i Korsfjorden og én i Stjernsundet. Den innerste delen av Altafjorden, avgrenset av en linje fra Isnestofte til Altneset ble definert som nasjonal laksefjord i 2003 (se figur 5.11). Dette er et tiltak for å verne om villaksen, og innenfor dette området i Altafjorden er det ikke tillatt å drive oppdrett av laks (Innst. S. nr. 134 (2002-2003)). I figur 5.11 er det tegnet inn flere oppdrettslokaliteter innenfor grensen for nasjonal laksefjord. Disse tilhører Grieg Seafood. Den ene er en slaktemerd som Grieg har fått lov til å beholde, ettersom regelverket for laksefjorder godtar at slakterivirksomhet foregår innenfor grensen. I tillegg er det tegnet inn tre mindre lokaliteter. Disse er tatt med fordi de lå inne i arealplanen da den ble vedtatt i 2011, men de var omfattet av særskilte bestemmelser i arealplanen, og er avviklet i dag. Som erstatning for de tapte lokalitetene har kommunen ønsket å øremerke<sup>63</sup> nye lokaliteter til Grieg i Stjernsundet, to på sørsiden av sundet, i Indre og Ytre Lokkarfjord, og en på nordsiden, ved Davatluft på Stjernøya (Alta Kommune 2011a).

### **Forhandlinger om arealer til akvakultur**

I tråd med premissene som allerede var etablert for rulleringen av planen (jf. kapittel 5.2.1), fikk oppdrettsselskapene beskjed fra planavdelingen om at de kunne komme med ønsker om arealer som allerede var godkjente og tillot den biomassen selskapene hadde fått konsesjon for. I tillegg ønsket kommunen å tegne opp de avsatte områdene slik at fortøyningene skulle være innenfor arealavgrensningen. Områdene som er avsatt til akvakultur i arealplanen, viser dermed den faktiske utstrekningen til hvert anlegg. I denne prosessen var oppdrettskonsulenten i arbeidsgruppa tett involvert. Han sørget for profesjonell oppmåling og registrering av alle anleggene. Flere av akvakulturområdene ble også justert og vridd litt, slik at de ble bedre tilpasset en moderne produksjonsform. I samme prosess markerte oppdretterne også områder de ikke lenger hadde bruk for, og som dermed kunne slettes fra arealplanen. Dette gjaldt lokaliteter som ikke var tilpasset dagens driftsform, og som det stort sett var helt uproblematisk for oppdretterne å gi fra seg:

---

<sup>63</sup> Kommunen har etter regelverket ikke anledning til å øremerke lokaliteter til en bestemt aktør. De avsetter areal til oppdrettsformål. Deretter er det opp til sektormyndighetene hvem som får godkjent søknad om å bruke lokaliteten.

*Det var jo litt av målet vårt også når vi gikk inn i planprosessen, å fjerne de små lokalitetene og heller få færre, men større områder. (...) Kravene til lokaliteter har jo endret seg i takt med at lokalitetene har blitt større og produksjonen har blitt større på lokalitetene. De smale fjordene og grunne områdene er ikke de beste lenger.*

*Oppdretter*

Til sammen ble 16 lokaliteter foreslått fjernet i denne prosessen.<sup>64</sup> De aller fleste av disse akvakulturlokalitetene ble omgjort til fellesområder i fjordene, men noen av dem ble også omgjort spesifikt til fiskeriformål:

*[Det] at man kan tilrettelegge lokalitetene – de strukturerer seg jo litt, de også.<sup>65</sup> De sier som så at de ikke trenger en bestemt lokalitet hvis den er veldig omstridt – så kan de heller få utvidelse på en annen lokalitet i stedet, hvis den ikke er omstridt. Slik har jeg vært med og tenkt. Og det er tanker som vi liker.*

*Fisker*

Disse justeringene og slettingene av akvakulturområdene ble forhandlet fram i et eget samarbeidsmøte mellom fiskerlagene og oppdrettsaktørene i Altafjorden, hvor man la grunnlaget for videre planarbeid i kystsonegruppa. I møtereferatet fra samarbeidsmøtet heter det at “aktørene var opptatt av å få til et godt samarbeid – finne felles løsning for både oppdrett og fiskeri”. Dette klarte man i stor grad uten nevneverdige uenigheter, bortsett fra når det kom til to bestemte områder: Rognsund og Årøy-området. Møtereferatet oppsummerer tre bestemte lokaliteter man ikke har blitt enige om under dette samarbeidsmøtet: Skillefjord nord for Årøya og Pollen og Store Kufjord i Rognsund.

Når det gjelder Skillefjord, ble arbeidsgruppa til slutt enige om å være uenige, og heller avvente innspill under offentlig ettersyn. Fiskerne foreslo et nytt område ved Kviby som erstatning for lokaliteten i Skillefjord, og at begge disse områdene kunne bli lagt ut som oppdrettsområder under offentlig ettersyn, men at kun ett av områdene skulle kunne vedtas (se delkapittel 5.6). Området i Store Kufjord klarte man etter hvert å oppnå enighet om i kystsonegruppa. Området ved Pollen ble langt mer omstridt. Utgangspunktet var at fiskerne ønsket denne lokaliteten fjernet, mens oppdretterne ønsket videre drift her. Pollen var en etablert lokalitet som lå inne i gjeldende plan fra 2002, og den lot seg dermed ikke fjerne uten

---

<sup>64</sup> Til slutt ble 18 akvakulturområder fjernet fra arealplanen. Se kapittel 6 for en nærmere beskrivelse av avveiningene som ble foretatt.

<sup>65</sup> Oppdretterne, AMS merknad

at man kunne finne en annen lokalitet til erstatning for Pollen. I samarbeidsmøtet ble det foreslått en relokalisering av dette anlegget til Mjånes-området (se figur 5.12), noe kommunens planavdeling også vurderte videre i planprosessen. Den lokale motstanden mot akkurat dette anlegget ble så sterk at kommunen ønsket å finne en annen lokalitet:

*Til tross for litt høy språkbruk, så må jeg innrømme at jeg har jeg en viss sympati for argumentasjonen. Det er et oppdrettsanlegg som ligger utenfor deres stuedør. Greit nok at Pollen en gang i sin tid var fraflyttingsområde, og at der ikke bodde folk, men nå bor der tross alt flere familier der ute. Så vi prøvde å flytte den lokaliteten.*

*Planlegger*

Planavdelingen vurderte tre alternative løsninger. Et område nord for Pollen, lenger ut i Rognsundet ble først vurdert (se figur 5.12). Dette området gikk fiskerne i arbeidsgruppa sterkt imot. De argumenterte med at da ville anlegget havne midt i et av kjerneområdene for fiskerinæringa. Dette synet sluttet Fiskeridirektoratet seg til. Fiskeridirektoratet kunne også vise til databasen sin, hvor området var registrert som viktig fiskeriområde.<sup>66</sup>

*Fiskeridirektoratet satt jo tvers over bordet for oss, og diskuterte. Og de slo opp i basen, og det er et veldig sentralt fiskeriområde. Jeg bøyde nakken og aksepterte det.*

*Planlegger*

Deretter vurderte man en alternativ lokalitet i Store Kjerringfjord, men her er det store utfordringer knyttet til naturforholdene i fjorden. Det er en smal fjord med høye fjell rundt, og markert rasfare. I tillegg er fallvinder et stort problem. Kommunen ble sterkt frarådet av fagmyndigheter å etablere noe som helst i denne fjorden. Det siste området som ble vurdert var strekningen fra Torbenes og nordover (se figur 5.12), men også dette området ble av fagmyndigheter vurdert som uegnet for oppdrett. Derfor ble kystsonegruppa enig om at lokaliteten i Pollen måtte eksistere videre i samme størrelse og omfang som i 2002-planen, og gruppa kom dermed til enighet om hvordan lokalitetsstrukturen i Altafjorden skulle se ut:

---

<sup>66</sup> Hele området nord i Rognsundet ble til slutt avsatt til fiskeriformål, jf. figur 5.10. Figur 5.9 viser at det ligger et gytefelt akkurat i det området oppdretterne ønsket seg.

*Det var vi enige om i juni 2009. Og da var jeg glad og lykkelig, for jeg regnet med at nå var alt så meget bedre. Så kom bomben sommeren 2009. At NRS<sup>67</sup> fikk fire nye konsesjoner. Og den prosessen var ikke Alta involvert i.*

*Planlegger*

Akkurat dette sitatet illustrerer et poeng jeg kommer til å gå nærmere inn på i kapittel 7, nemlig at ikke alle forvaltningsoppgavene som angår kystsonen – og dermed kan påvirke arealplanleggingen – ligger hos kommunens planavdeling. Forvaltningsoppgavene er *distribuerte*. Konsesjonstildelingen var altså overraskende både for kommunen, som hadde en målsetning i sitt planarbeid om at Altafjorden hadde nok oppdrett, og for de andre deltakerne i kystsonegruppen. Arbeidsgruppas representant fra Fjordfiskernes forening uttalte i media i etterkant av konsesjonstildelingen, at han følte seg lurt:

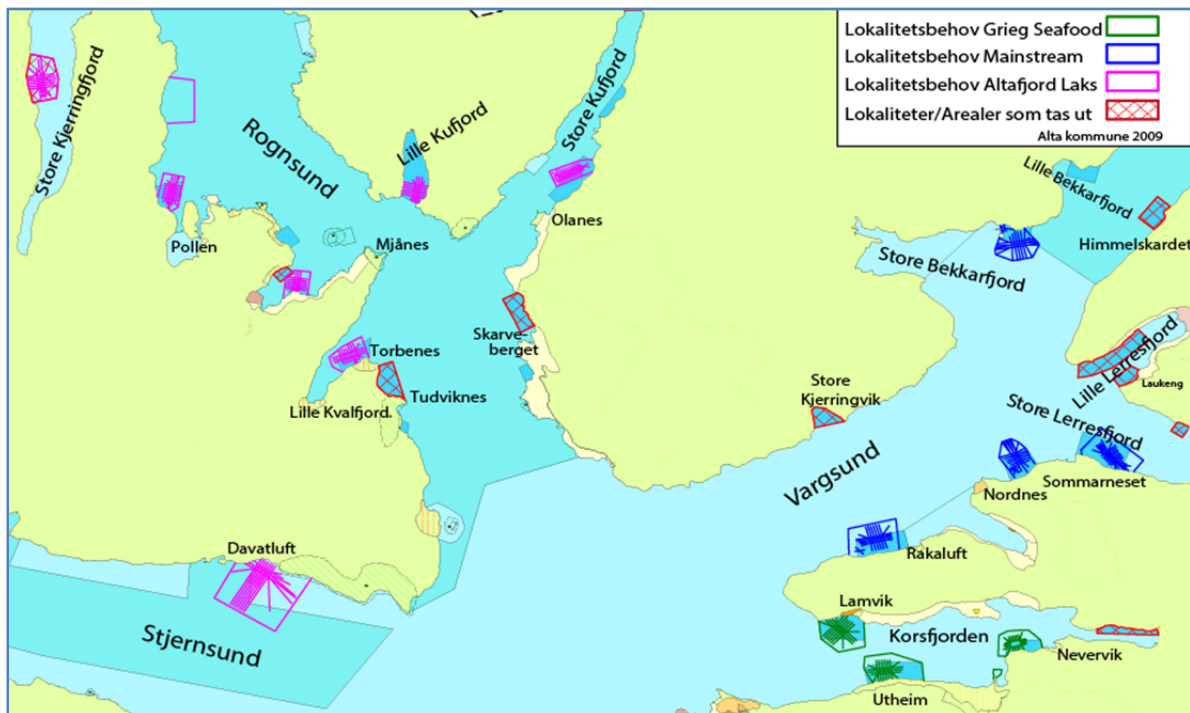
“[Ifølge lederen i Fjordfiskernes forening] ble det ikke nevnt noe på møtene fra oppdrettsnæringen om at det var søkt om nye konsesjoner her i området. Vi tilbød dem alternative plasser de kunne starte virksomhet (...). Håpet var at de skulle bruke disse områdene, mot at oppdrettsanleggene skulle bort fra Pollen og Skillefjorden (...). Nå frykter han at oppdrettsnæringen forsyner seg med begge hender. Etter at de nye konsesjonene ble utdelt, frykter vi at de kommer til å bruke både våre foreslåtte plasser og de områdene vi håpet de skulle trekke seg ut av.” (Altaposten 24.7.2009, sitert i Hersoug et al. 2012:69)

NRS Finnmark ba selv om et møte med kommunen vedrørende utplassering av nye lokaliteter. Møtet fant sted i september 2009, altså etter at arbeidsgruppa for kystsonen hadde avsluttet sitt arbeid. Her presenterte NRS ønsker om utvidelse av flere av de eksisterende lokalitetene, samt etablering av nye lokaliteter, blant annet i Store Kjerringfjord og ved Kviby. I figurene 5.12 og 5.13 vises de ønskene NRS Finnmark hadde om lokaliteter. Figurene er utsnitt av et kart produsert for Alta kommune, som viser oppdrettsnæringas samlede arealbehov i Altafjorden. De skraverete områdene er akvakulturområder som lå inne i planen fra 2002, men som skulle fjernes fra 2011-planen. Dette gjelder for eksempel to områder i Lille Lerresfjord og ett innerst i Korsfjordbotn. De grønne feltene er Grieg Seafoods ønsker for nye akvakulturområder, som stort sett dreier seg om justeringer for å få fortøyningene innenfor avsatt areal. Det samme gjelder de blå avtegningene, som viser Mainstreams arealbehov. De rosa avtegningene markerer de ønskene NRS Finnmark hadde om arealer til sin virksomhet.

---

<sup>67</sup> Strengt tatt fikk to av selskapene i fjorden, AS TRI og Altafjord laks, tildelt to konsesjoner hver. Begge disse selskapene er i dag oppkjøpt av, og fusjonert inn i, Norway Royal Salmon Finnmark, her kalt NRS.

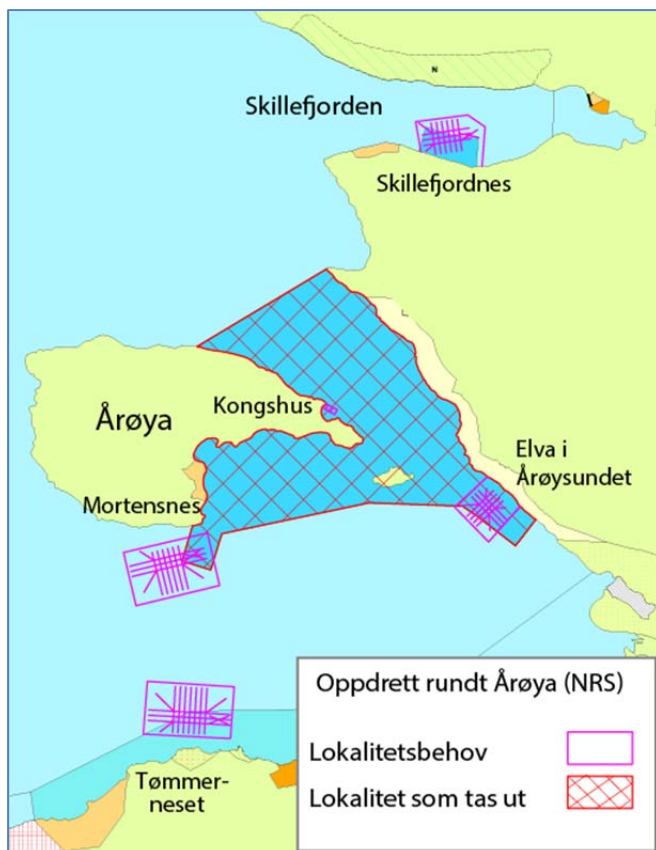




**Figur 5.12: Utsnitt av kart over oppdretternes arealbehov og ønsker om lokaliteter. Avsatt areal til akvakulturlokalitet i 2002-planen ses som mørkere blå felt. Skraverte felt er lokaliteter som skulle tas ut i 2011-planen. Oppdretternes behov for nye lokaliteter er tegnet inn med rosa, blå eller grønn farge avhengig av hvilken aktør det dreier seg om (Altafjord laks eies i dag av NRS). Anleggene er tegnet inn med fortøyninger. I tillegg vises fiskeområder (lys blå) og fellesområder (mellomblå) slik disse var i 2002-planen. Kilde: Alta kommune**

Vi ser at i tillegg til å justere plasseringen av anleggene og få fortøyningene innenfor angitt areal, har NRS også ønsket seg nye lokaliteter. Det gjelder lokaliteten ved Davatluft i Stjærnsundet, altså en lokalitet som kommunen har ønsket å øremerke til Grieg Seafood, og en lokalitet i Store Kjerringfjord på Stjernøya. Vi ser også at det er markert et område nord for Pollen uten at det er tegnet inn et anlegg her. Dette er det området NRS ønsket å flytte lokaliteten i Pollen til, men som ikke ble god tatt av fiskerinæringa.

Figur 5.13 viser hvilke ønsker NRS Finnmark presenterte for virksomheten rundt Årøya. Her ønsket selskapet arealer til fire lokaliteter: Det foreslåtte nye området Tømmernes ved Kviby, et område ved Elva i Årøysundet og et ved Mortensnes, i tillegg til at de ønsket å beholde lokaliteten i Skillefjord. De har også markert et lite areal ved Kongshus; dette er en slakterilokalitet. Elva og Mortensnes var eksisterende lokaliteter; vi ser at hele Årøysundet var avsatt til akvakultur i 2002-planen, men i 2011-planen ble dette erstattet av inntegnede områder som viser faktisk arealbruk.



Figur 5.13: NRS Finnmarks ønsker om areal rundt Årøya og i Skillefjord. Kilde: Alta kommune

Disse kartutsnittene viser eksempler på hva de ulike aktørene meldte inn av arealbehov under koordinasjonsfasen. Hva de faktisk fikk er en annen historie, som jeg kommer tilbake til i kapittel 6, som beskriver siste del av planprosessen, hvor den endelige arealplanen ble vedtatt. To av områdene NRS ønsket, i Store Kjerringfjord og flytting og utvidelse av området ved Pollen lenger ut i Rognsundet, forsvant riktignok ut allerede før det ble laget et planforslag, på grunn av de forholdene som er beskrevet over.

## 5.6 Forslaget fra arbeidsgruppa

Høsten 2009 samlet arbeidsgruppa for kystsonen seg igjen, og forhandlet seg fram til et omforent planforslag, hvor gruppas medlemmer stort sett var enige, men hvor enkelte tok dissens når det gjaldt bestemte akvakulturlokaliteter. Resultatet av arbeidsgruppas møter var altså et forslag til arealfordeling i kystsonen (Alta Kommune 2009b). Arbeidsgruppa jobbet seg fram til enighet for alle arealformål unntatt ett: Akvakultur. Planforslaget som gruppa leverte fra seg inneholdt derfor et forslag om å legge ut begge de omstridte lokalitetene i

Skillefjord og ved Tømmernes til offentlig ettersyn, men uten at det dermed var gitt at begge lokalitetene ville bli videreført i endelig plan. Beslutningen om hvorvidt én av dem eller begge skulle vedtas, skulle altså baseres på innspill fra offentligheten. Planforslaget inneholdt også særmerknader til akvakulturkategorien, som viser hvor det var uenighet:

- Representanten fra kommunens miljøavdeling gikk imot etablering av oppdrett på strekningen Kviby-Svarskog (altså området ved Tømmernes). Han framhevet at dette var et av kommunens viktigste områder for allmennhetens friluftsliv på sjø og i strandsone.
- Fiskerne på sin side ønsket Tømmernes som oppdrettsområde, som et alternativ til Skillefjord, begrunnet med at Kvibylandet var et mindre attraktivt fiskeområde enn Skillefjord.
- Oppdrettskonsulenten vektla at det å ta begge områdene inn i planen var avgjørende for å sikre en bærekraftig oppdrettsnæring i området. Han argumenterte for at tilstrekkelige arealer ville gi en helhetlig løsning for oppdrettsanleggene i Årøyområdet med hensyn til produksjon, sykdomsforebygging og miljø (Alta Kommune 2009b).

Sluttnotatet fra arbeidsgruppa viser også til de to andre områder hvor det hadde vært interessekonflikter; Bekkarfjord og Pollen. I Bekkarfjord hadde reindriftsnæringa hevdet at oppdrettsvirksomheten ga støyproblemer. Gruppas forslag til løsning for Bekkarfjord var å flytte lokaliteten noe lengre ut, og å pålegge støyskjerming. For Pollen ble, som beskrevet over, løsningsforslaget å opprettholde lokaliteten slik som i eksisterende plan. Arbeidsgruppa for kystsonen klarte dermed å finne fram til et planforslag de var noenlunde enige om, selv om enkelte spørsmål ble stående uavklart og måtte avvente offentlig ettersyn.

## **5.7 Kystsonegruppas rolle i planprosessen**

I kystsonegruppa samlet kommunen de aktørene som ble ansett som viktigst i kystsonen. Aktørene fikk presentere sin bruk av arealene og sine framtidige behov for areal, de identifiserte områder hvor det er behov for mer kunnskap, de har funnet fram til informasjon og kartlagt kystsonen. I de tilfeller hvor det har vært arealkonflikter har medlemmene i gruppa forhandlet og foreslått løsninger. Til slutt har gruppa utarbeidet et planforslag for kystsonen. I

løpet av denne prosessen har aktørene tillagt kystsonen en rekke egenskaper: I dette området er kystsonen sårbar natur som er viktig å verne om med tanke på biologisk mangfold, et annet sted er den en transportvei, et fiskefelt, et rekreasjonsområde, et robust produksjonsområde for laks. Med andre ord; ulike iscenesettelser av kystsonen har møttes i denne prosessen. Der hvor iscenesettelsene viste seg å være inkompatible, overlot man oppgaven til administrasjonen, eller til det politisk valgte kommunestyret. Svært mye av koordinasjonsarbeidet når det gjelder akkurat kystsonen, har altså foregått i kystsonegruppa. Og resultatet av deres arbeid er i stor grad en enighet om hva objektet, altså kystsonen er og hvordan kystsonen skal begrepsfestes og kategoriseres innenfor de føringene plan- og bygningsloven gir. I tillegg nevnte flere av aktørene en bieffekt av at de har deltatt i planprosessen:

*Akkurat den prosessen, i den siste rulleringen, den var med på å bane vei for videre samarbeid. Per i dag så har vi etablert et samarbeid på grunnlag av det – med oppdretterne. Som vi synes er veldig bra. Nå prater vi ofte og kjapt med dem, ikke samle opp og stå på barrikadene.*

*Fisker*

Aktørene har altså blitt mer samkjørte i løpet av planprosessen, ifølge fiskeren. Arealplanleggingen har altså også vært en læringsprosess for de involverte aktørene, hvor de har blitt trent i å samhandle. Men det er ikke dermed sagt at alle interessekonfliktene er løst, eller lar seg løse i arealplanleggingen. Det viktige er at det etableres arenaer for dialog:

*Konflikter er det jo. Konflikt og drakamper skal det jo være. Det er ikke dermed sagt at konfliktene er over. Det skal de ikke være heller. Det er jo to interesser, men hvis man har respekt for hverandre ... Man må jo kunne spise lunsj i lag, drikke kaffe i lag, flire, skøye og prate om andre ting enn oppdrett. Og så kan man seriøst diskutere sakens kjerne. Så voksen må man kunne være. Den andre løsningen har vi jo sett – da kommer man ingen vei. Den andre modellen, den funker jo veldig dårlig. Når man kaster stein på hverandre, det har aldri resultert i noe bra. Ikke for noen parter.*

*Fisker*

De som ble invitert inn i kystsonegruppa har altså hatt stor innflytelse i planleggingen. Men det var ikke utelukkende de aktørene som ble plukket ut til å sitte i kystsonegruppa som fikk definisjonsmakt. Alta kommune har også gjennomført andre koordinasjonsprosesser hvor flere interessenter fikk muligheten til å presentere de egenskapene de ønsket å se lagt til forvaltningsobjektet.

## 5.8 Folkemøter, særmøter og offentlig ettersyn

Folkemøter har også vært en viktig koordineringsmekanisme, spesielt for å få de uorganiserte interessene i tale, og utgjorde dermed en del av medvirkningsopplegget til kommunen. I varslingsperioden, altså idet planarbeidet ble igangsatt, ble det avholdt 7 folkemøter på forskjellige steder rundt om i kommunen. I tillegg oppfordret kommunen, blant annet gjennom brev, annonser og redaksjonell omtale, berørte parter og myndigheter til å komme med innspill til planprogrammet. Kommunen fikk inn 230 innspill under varsel om oppstart og høring av planprogram, i hovedsak fra grunneiere og enkeltpersoner, men også fra lag, foreninger og ulike myndigheter (Alta Kommune 2011c).

Etter at kommunen hadde utarbeidet et planforslag, ble det i tillegg holdt åtte folkemøter under offentlig ettersyn, hvor planforslaget ble presentert og innspill mottatt og registrert. Administrasjonen har i tillegg holdt særmøter med foreninger, enkeltpersoner eller næringsaktører der hvor det har vært etterspurt, som for eksempel med Eldrerådet og Alta sameforening (ibid.). Disse andre koordinasjonsformene dreier seg om hele arealplanen, altså ikke utelukkende om kystsonen. Det er dermed opp til dem som velger å involvere seg å avgjøre hvilken del av arealplanen de anser som viktig. Folkemøter, særmøter og offentlig ettersyn har også vært viktige former for koordinasjon, fordi disse prosessene åpner opp for at andre egenskaper kan legges til forvaltningsobjektet. Andre iscenesettelser enn det de aktive næringsutøverne som har deltatt i kystsonegruppa kan bidra med, blir dermed synliggjort. Reindriftsnæringa var for eksempel ikke invitert inn i kystsonegruppa, men hadde bidratt med sin iscenesettelse av Bekkarfjord (hvor det ble identifisert en interessekonflikt, jf. delkapittel 5.6) som et viktig oppsamlingsområde for rein gjennom et innspill under offentlig ettersyn av en søknad om utvidelse av oppdrettsanlegget i Bekkarfjord. Denne iscenesettelsen kom videre inn i kystsonegruppa under en gjennomgang av interessekonflikter. Som neste kapittel vil vise, benyttet også fritidsinteresserte seg av muligheten til å sende inn innspill som beskrev deres bruk av kystsonen.

Etter at disse koordinasjonsprosessene hadde gått sin gang, laget administrasjonen et forslag til arealplan for hele kommunen, som lå ute til offentlig ettersyn i perioden september – desember 2010. Det kom totalt inn over 300 innspill, hvorav 74 av disse var innsigelser fra sektormyndigheter. Hvilket innhold disse innsigelsene hadde, og hvordan de ble behandlet, kommer jeg tilbake til i neste kapittel, kalt inklusjon.

## 5.9 Oppsummering

Dette kapitlet har vist hvordan det er ulike interesser knyttet til sjøarealene i kystsonen, og at de ulike interessene har forskjellige krav. Kartfestinger knytter også nye egenskaper og verdier til kystarealet – kystarealet framstår som et stadig mer mangfoldig objekt.

Koordinasjonsmekanismer som arbeidsgrupper, folkemøter og høringsrunder bringer informasjon inn til planmyndigheten, og ulike former for bruk av kystsonen presenteres og kalibreres i forhold til hverandre slik at de kan omtales, behandles og planlegges innenfor samme målestokk – planarealet.

Det må legges til at det ikke er vanntette skott mellom fasene i det teoretiske rammeverket: Noe av det som har blitt gjennomført i kystsonegruppa kunne også vært kalt distribusjon. Oppgaver og ansvar har vært fordelt mellom deltakerne i kystsonegruppa også. For eksempel har tiltakshaver vært ansvarlig for å bekoste og sørge for å få gjennomført egnethetsundersøkelser for mulige nye lokaliteter, slik som i forsøket på å flytte lokaliteten ved Pollen. Et annet eksempel finner vi i interessekartleggingen fra 2000, hvor representantene i gruppen hadde ansvar for å finne informasjon om sine respektive sektorer. Andre prosesser har elementer av det vi har kalt inklusjon i seg. Arbeidsgruppa forhandler innad om hva som skal med, og hva som skal ekskluderes, og produserer et planforslag som fungerer som beslutningsgrunnlag for kommunens formannskap. Dette illustrerer at kategoriene i det teoretiske rammeverket – koordinasjon, distribusjon og inklusjon – ikke kan anses som skarpt distinkte faser, der arbeidet i én fase avsluttes før neste påbegynnes. Det er derimot glidende overganger mellom dem. Eller, som jeg skrev i teorikapitlet, det er kanskje mer fruktbart å se på de teoretiske kategoriene som ulike prosesser, som foregår kontinuerlig og parallelt, og som hele tiden griper inn i hverandre.

Når jeg likevel velger å behandle alt som har foregått i kystsonegruppa som koordinasjon, så henger det sammen med at det ikke er kystsonegruppa som tar de endelige avgjørelsene om hva det er som skal telle i plansammenheng. Kystsonegruppa leverer et beslutningsgrunnlag som andre tar avgjørelser på basis av. Selv om kystsonegruppa dermed i stor grad former hva saken står om, er det ikke gitt at deres vurderinger og prioriteringer er det som teller mest i den endelige vurderingen av saken, noe vi vil få se et eksempel på i kapittel 6, hvor jeg beskriver hvordan vedtakene om den endelige arealplanen ble fattet.

## Kapittel 6

---

# Inklusjon

*[Nasjonale problemstillinger som går på lus, rømning og genetisk innblanding] er jo et bakteppe for politikerne når de sier at nå har vi nok oppdrett i Altafjorden. Det har ikke vært lagt fram noen vitenskapelige rapporter som ble behandlet i plansaken, det har ikke det. Så det går kanskje litt på følelser også. Men det er jo og relevant.*

*Planlegger*

Hos Mol (2002) dreier inklusjon seg om hvordan ulike objekter, eller variabler, forholder seg til hverandre – om hvordan de bidrar til iscenesettelsen av hverandre. Et enkelt eksempel: Mol viser til en situasjon hvor leger studerer et bilde av en blodåre og diskuterer hva de skal gjøre. “Denne arterien er ganske ille til å være en kvinnes”, er et typisk utsagn. Dette tillegget “til å være en kvinnes” har ingenting å si for den medisinske tilstanden, men refererer til det at åreforkalkning er vanligere blant menn enn blant kvinner. Forkalkningen i seg selv er ikke kjønnet, men forekomsten av den er det. De to variablene kjønn og åreforkalkning påvirker hverandre. For en kvinne er tilstanden ille, for en mann er den kanskje mer normal? Mol kaller denne formen for inklusjon for interferens, eller innblanding; hver versjon av de ulike variablene kan gi en spesifikk form til den andre variabelen. I eksempelet over innebærer variabelen kvinne at åreforkalkningen oppfattes som ille.

I rammeverket til Johnsen og Hersoug (2012), som dreier seg om hvordan forvaltningsobjekter skapes, eller hvordan fenomener blir mulig å håndtere for forvaltningsmyndighetene, har inklusjon et litt annet innhold. Johnsen og Hersoug definerer inklusjonsfasen som “prosessen med å bringe de ulike interessene og de ulike fagfolkene sammen for å løse det som er problemet, nemlig hvordan ulike interessenter kan bruke kystarealene, enten sammen eller hver for seg i soner” (Johnsen og Hersoug 2012:52). Det er i denne fasen elementene fra de første to fasene, kalt henholdsvis koordinasjon og distribusjon, knyttes sammen til et samlet objekt, innenfor et gitt rammeverk som gjør det mulig å forvalte objektet (Johnsen et al. 2014).

Slik jeg har delt inn planprosessen til Alta kommune, har jeg definert arbeidet med å utarbeide et planforslag som koordinasjon. Her ble interesser kartlagt og konflikter identifisert, og et løsningsforslag framforhandlet. Distribusjon har jeg definert som forvaltningsoppgaver som

ligger utenfor Alta kommune, men som like vel virker inn på arbeidet med å forvalte kystsonen lokalt. Inklusjonsfasen er den siste fasen i Johnsen og Hersougs rammeverk. Her tas avgjørelsene. Planforslaget legges ut til offentlig ettersyn, nye innspill kommer inn, og så er det opp til administrasjonen å lage forslag til et endelig vedtak som politikerne skal stemme over. Her fattes altså beslutningene om hva og hvem som skal hensyntas i arealplanen – og om hva som ikke kommer med, og planen vedtas som et rettskraftig juridisk dokument som legger føringer for arealdisponeringen i kommunen i minst fire år framover. Her velger jeg å behandle inklusjon før distribusjon. Dette både for å gi en bedre kronologi i framstillingen, og fordi det gir en bedre tematisk sammenheng, slik jeg har delt opp prosessen. Her henger koordinasjon og inklusjon tett sammen.

Følelser er og relevante, sier planleggeren i sitatet på begynnelsen av kapitlet. Men hvordan avgjør man hva som er relevant i plansammenheng? Hvordan velger man ut hva som teller og hva som ikke gjør det? Hvem som får gjennomslag for sine interesser, og hvem som ikke gjør det? I det følgende vil jeg beskrive flere eksempler fra Alta kommunes arealplan, hvor ulike interesser – med ulike iscenesettelser av kystarealet – sto mot hverandre, og hvor kommunen måtte ta en avveining mellom de ulike hensynene. Eksemplene dreier seg om avsetting av områder til akvakultur. I det ene tilfellet landet kommunens administrasjon til slutt på et forslag til vedtak. Men, som vi vil få se, endret saken karakter etter hvert. Vi skal altså få se et eksempel på hvordan ulike iscenesettelser kan bidra til å endre en sak underveis i planprosessen – eller rettere sagt, endre hva saken står om.

Når vi nå vender tilbake til Alta kommunes planprosess, har vi kommet fram til høsten 2010. Planforslaget har ligget ute til offentlig ettersyn, og det er på tide å se gjennom innspillene som har kommet inn, og å avgjøre hva som skal med i planen. Som beskrevet i kapittel 5, var spørsmålet om akvakulturområder i nærheten av Årøya ett av de spørsmålene som ikke fant sin løsning i løpet av koordinasjonsfasen. Her ble to områder avsatt til akvakultur i planforslaget, Skillefjord og Tømmernes ved Kviby (jf. figur 5.13), men det var en avtalt forutsetning at bare ett av dem skulle vedtas i endelig plan. Oppdretteren ønsket seg begge områdene, mens fiskerne kun var villige til å avgi ett av disse områdene til akvakultur, og da fortrinnsvis Tømmernes. Det var altså ennå et åpent spørsmål om man skulle tillate oppdrett i begge områdene, i kun ett av dem, eventuelt ikke i noen av områdene, alt etter hvilke innspill som kom inn.



I tillegg var det et annet område som fortsatt var konfliktylt, til tross for at det egentlig hadde funnet sin avklaring i løpet av koordinasjonsfasen, nemlig akvakulturområdet i Pollen. I planforslaget som ble lagt ut til offentlig ettersyn var denne lokaliteten større i utstrekning enn det kystsonegruppa hadde blitt enige om, noe som medførte protester. Det kom inn flere innspill til denne lokaliteten, og selv om det som var endret i forhold til kystsonegruppas forslag, var arealbeslaget, dreide flere av innspillene seg om langt mer enn anleggets utstrekning.

Akkurat dette er en fellesnevner for de tre nevnte sakene. Selv om alle i utgangspunktet dreier seg om arealfordeling, viser det seg at de handler om noe langt mer når man leser innspillene som kommer inn i løpet av høringsprosessen. Selve arealet *inkluderer* mer enn den fysiske utrekningen, noe som vises tydelig i høringsuttalelsene til disse tre akvakulturområdene, som endte opp med å bli de mest omdiskuterte sakene i kystsonen i denne rulleringen av arealplanen. “Men hvordan blir noe til en *sak* i første omgang?” spør Asdal (2011:107). Og videre: “Hvordan skaper noen planer og prosjekter en offentlighet omkring seg og blir til politisk omstridte saker og objekter? Og hvordan bidrar slike saker til å forme politikk; påvirke politiske prosesser og endelige vedtak?”. Disse spørsmålene er relevante for vår diskusjon også. Hvorfor ble akkurat disse tre områdene – Skillefjord, Tømmernes og Pollen – så omdiskuterte? Hva var det som gjorde dette til *saker* i planprosessen? I det følgende beskriver jeg de tre områdene nærmere, før jeg tar spørsmålene opp til diskusjon mot slutten av kapitlet.

## **6.1 Akvakultur eller ikke akvakultur?**

Da planforslaget var ferdigstilt arrangerte kommuneadministrasjonen folkemøter i skolekretsene, hvor forslaget til rullert arealplan ble lagt frem og eventuelle kommentarer notert ned. Både Skillefjord og Tømmernes hører til Leirbotn skolekrets, ifølge referatene Alta kommune har skrevet fra disse folkemøtene. I referatet fra møtet i Leirbotn skolekrets har kommunen notert seg to punkter med innspill fra privatpersoner under temaet “sjø”:

“Akvakulturområde på Kvibylandet står i kontrast til den store satsingen på fritidsboliger. Skepsis til opprett i Skillefjorden?” (Alta Kommune 2010b)

Akvakulturområdet ved Kvibylandet er det jeg ellers omtaler som Tømmernes. Det ser altså ut til at begge de to lokalitetene ble møtt med skepsis på folkemøtet. Når det gjelder Tømmernes ser vi at det er en mulig interessekonflikt mellom fritidsinteresser og akvakultur, mens for Skillefjord er det ikke spesifisert hva skepsisen skyldes. Det er imidlertid ikke vanskelig å finne forklaringer til denne skepsisen andre steder i kommunens dokumenter. Som beskrevet i kapittel 5, ønsket fiskerne i arbeidsgruppen for kystsonen å bevare Skillefjord oppdrettsfri, fordi den er et prioritert område for garnfiske og i tillegg en gytefjord.

Også i Rognsund, hvor Pollen ligger, kom det reaksjoner til planen under folkemøtet. For kystsonens del har kommunen oppsummert reaksjonene slik:

- “• Oppdrettsområdet i Kobbekbukt (Pollen) er tredoblet i iht i dag. Hvordan kan det ha seg? Området kommer i konflikt med lakseplass, samt en god fiske- og badeplass. Arbeidsgruppa for kystsonen ble enig om at området ikke skulle utvides.
- Trenger akvakulturområdet i Bekkarfjord å være så stort? Er det mulig å frigjøre arealene nærmest land?
- Reindrifta slipper rein overalt i fjæra. Hvilken betydning har prammingsområdene?
- Konkursbo etter skjelloppdrett i Kufjord. Alta må bidra til opprydding. AK<sup>68</sup> lover å hjelpe til med å finne ansvarlig aktør
- Inner-Pollen er full av grums fra oppdrettsvirksomhet. Dette virvles opp ved uvær
- Oppdrett i Pollen ødelegger forholdet mellom Kvalfjord og Pollen.” (Alta Kommune 2010c)

Vi ser altså at selv om det også dukket opp andre saker, så var det akvakulturområdet i Pollen som var det mest omdiskuterte området i Rognsund når det gjelder kystsonen. I dette tilfellet ga administrasjonen også et svar:

“Det var forutsetningen at AKVA-lokaliteten i Pollen (Kobbekbukt) ikke skulle utvides i biomasse, men at fortøyninger skulle være med i avsatt område. Oppdretterne har gitt tilbakemelding på hvor fortøyningene er. Alta kommune vil dobbeltsjekke dette, eventuelt foreta nye målinger sammen med Fiskeridirektoratet, slik at man sikrer at planforslaget blir i tråd med kystsonegruppas sluttrapport. Alta kommune oppfordrer likevel at det sendes inn et innspill under offentlig ettersyn vedrørende Pollen og Bekkarfjord.” (Alta Kommune 2010c)

---

<sup>68</sup> Det vil si Alta kommune, AMS anm.

Administrasjonen imøtekom altså delvis reaksjonene ved å si seg villig til å sjekke hvor stort areal anlegget faktisk trengte for å få fortøyningene innenfor det avsatte området. Her viser administrasjonen også til at kystsonegruppas sluttrapport skulle være grunnlaget for planforslaget, noe som igjen viser betydningen av gruppas arbeid.

Neste steg i planprosessen var offentlig ettersyn. Her kom det inn til sammen 324 innspill til hele arealplanen, medregnet både innsigelser fra offentlig etater og uttalelser fra privatpersoner, organisasjoner og foreninger. Kystsonens andel av innspillene var i overkant av ti prosent, noe som understreker at fordeling av sjøareal var relativt lite konfliktfylt i forhold til fordeling av landareal i denne rulleringen av arealplanen:

*Sett i forhold til det store bildet i kommuneplanen, så er sjøarealene i denne planen, i 2011, en parentes. Det store spranget som ble gjort i kystsonen var i 2002. Da var den mye mer dominerende. Fordi da var konflikten mellom fiskeri og oppdrett så dominerende. Det er den ikke denne gangen, fordi at mye ble avklart i 2002. Og så er det tre enkelttilfeller som er litt spesielle. Men sett i kommuneplanperspektivet og utviklingen av Alta sentrum, hvor du tar 4 000 nye boenheter, 1 100 nye hyttetomter, du skal ha ny avlastningsvei, så er dette en parentes.*

*Planlegger*

Av de rundt 35 innspillene til arealfordelingen i kystsonen handlet 19 om akvakultur. Ni av disse dreide seg om Skillefjord og/eller Leirbotn, mens seks handlet om Pollen. Det er altså disse tre områdene planleggeren omtaler som litt spesielle enkelttilfeller, som var konfliktfylte. I planforslaget som lå ute til offentlig ettersyn var det satt av 26 områder til akvakultur. Tre av de 26 områdene sto altså for 15 av 19 innspill, eller omtrent tre fjerdedeler av alle innspillene til akvakultur.<sup>69</sup> Hvorfor engasjerte disse områdene så mye? Hva bunnet skepsisen i? I de neste seksjonene gjennomgår jeg innspillene som kom inn.

---

<sup>69</sup> To av de tre omdiskuterte akvakulturområdene var nye i arealplanen, noe som vil si at det faktisk var mulig å endre på dem. Det forklarer nok mye av engasjementet. Det siste nye området i planen, Davatluft, vekket ikke samme engasjement, noe som nok henger sammen med at det ligger i Stjernesund, langt utenfor allfarvei.

### 6.1.1 Sak 1: Skillefjord

*Til å begynne med så kom ikke fisken mer som ei og ei halv sjømil fra anlegget, så stoppet den. Og han kom ikke på fjorden i det hele tatt, her i Skillefjord. Og før, når temperaturforholdene var slik at fisken gikk på 35 favner her og på Leirbotn, så var det så mye garn her at det var som ei moltebærmyr. Med blærer. Fjorden var full av garn. Og det kunne være fisket flere hundre tonn inne på fjorden. Torsk.*

*Alt stoppet. For silda kom ikke inn heller. Det var det som var det rare. Det var ingenting. Overhodet ikke, det var så fritt for fisk. Det var kun småjedden som vokste opp her, og som var under merdene og spiste. Den ble så vant med det fra begynnelsen. Men den store gytefisken som kom fra reint hav, han snudde, tålte ikke det.*

*Fisker*

Sitatet over illustrerer de historiene som fortelles om Skillefjord. I dette tilfellet er det en lokal fisker som er historieforteller. Fiskeren tegner en stor kontrast mellom fjorden uten akvakultur og fjorden med akvakultur. Alt stoppet da oppdrettsanlegget ble etablert i Skillefjorden, sier han. Lokaliteten i Skillefjord var bare midlertidig. Tillatelsen gikk ut etter noen år, og merdene ble fjernet igjen. Nå forteller folk at fisken har kommet tilbake igjen:

*AMS: Har de fjernet en lokalitet som var her i Skillefjorden?*

*Fisker: Den er fjernet. Og heldigvis, for nå er jo fisken kommet tilbake hit.*

*AMS: Dere ser forskjell altså?*

*Fisker: Ja, det var året etter allerede. Det er klart, han kom ikke inn på fjorden i det hele tatt. Nå har det vært fisk. Året etter at merdene ble fjernet, var det ikke så stor forskjell, men deretter har det økt.*

Det første året etter at anlegget ble fjernet var altså ikke forskjellen så stor, men i årene etter har fisket tatt seg opp igjen – en historie flere andre også fortalte. Ifølge den lokale fiskeren er Skillefjorden nå omtrent som den var før anlegget kom. Denne sammenhengen fiskeren her etablerer mellom innsig av torsk og etablering av oppdrettsanlegg er omdiskutert, også i Alta. Det er en vanlig iscenesettelse, som mange støtter opp under, og som jeg hørte mange varianter av i Alta (se også Maurstad et al. 2007), men det er også de som gir alternative årsaksforklaringer – også blant altafiskerne (jf. seksjon 6.1.2).

## Skriftlige innspill

Under offentlig ettersyn skrev Storekorsnes fiskarlag i sin uttalelse til planforslaget at de “ønsker å føre en ansvarlig politikk i forhold til oppdrettsnæringa”(Storekorsnes Fiskarlag 2010), og at de ved tidligere høringer har uttalt at de ønsker at oppdrettsnæringa skal få utvikle seg. Derfor gikk laget ikke imot ei utvikling i Leirbotnområdet, det vi si ved Tømmernes. Samtidig gjorde laget det klart at de ikke kunne godta en oppdrettslokalitet i Skillefjorden:

“Det er flere tungtveiende grunner til at Skillefjorden må vernes:

- Vernet av kysttorsk. Fiskerne er pålagt restriksjoner i forhold til vernet av kysttorsk, og det er fra sentralt hold varslet sterkere restriksjoner. Det blir fullstendig feil å tillate oppdrett i en viktig gytefjord for kysttorsk.
- Skillefjorden er den eneste sidefjorden i Alta, som ikke har permanent oppdrett. Dette ser vi som en viktig referansefjord, i forhold til kysttorskvernet, ikke minst i forskningsøyemed. Dette er i Altasamfunnets interesse, og burde på sikt være i oppdrettsnæringas interesse.” (Storekorsnes Fiskarlag 2010)

Fiskerne spilte altså i stor grad på kysttorskvern og hensyn til gytefisk. Men også muligheten for kunnskapsinnhenting fremheves som sentralt. Ved å beholde Skillefjorden som en “referansefjord” håpet fiskerne å skape et sammenligningsgrunnlag for å kunne si noe om hvordan oppdrettsnæringa påvirker atferden til villfisk. Akkurat dette spørsmålet om oppdrettsanleggenes påvirkning på torsk har lenge vært uavklart (Maurstad et al. 2007; Sæther et al. 2007; Bjørn et al. 2009; Karlsen og van der Meeren 2013). Dersom Skillefjorden skulle bli full av gytefisk, samtidig som nabofjorden, Korsfjord hvor det ligger flere oppdrettsanlegg, er fisketom, tenker man seg at man har påvist en årsakssammenheng. Fiskerne var for øvrig ikke alene om å engasjere seg i Skillefjord-saken:

*Når det gjaldt Skillefjord, så hadde vi en mektig alliert med oss. Og vi spilte litt på det, for da hadde vi plutselig de som har fritidseiendommer ute i distriktene med oss.*

*Fisker*

Fritidsbrukere som gruppe regnes foreløpig som dårlig organisert, men de er mange steder en ressurssterk gruppe (Hersoug 2012). Alta kommune regner åpenbart med vekst i fritidsbruken i kommunen, siden de satte av 1100 nye hyttetomter i arealplanen (Alta Kommune 2011c). Og fritidsinteressene engasjerte seg. Skillefjord bo- og hytteforening skrev denne uttalelsen, gjengitt nesten i sin helhet:

“Vi har merket en voldsom forskjell på fjorden som fiskefjord med og uten oppdrett. Før oppdrettet kom forrige gang var fjorden en perle der vi ikke hadde problemer med å fylle en stamp med fisk ved juksafiske. En totimers fisketur i mars og april ga alltid godt utbytte med stor innsigstorsk. Da oppdrettsanlegget kom til fjorden i 2003 endret situasjonen seg dramatisk. De påfølgende årene fikk vi knapt nok fisk overhodet. Samtidig var garn- og yrkesfiskerne skadelidende ved at de ikke fikk fisk i beste fisketid. Det gikk ikke gytetorsk inn i fjorden. Skillefjorden var forandret fra en fantastisk fjord til en ubrukelig fiskefjord på kort tid.

Da den midlertidige konsesjonen gikk ut, og oppdretter fjernet merdene, gikk det kun måneder og så kom fisken tilbake. De siste to vintrene har det blitt langt mer gytefisk å få, og man ser i ettertid at det kan være godt med andre arter enn torsk nå i fjorden. Dette kan bety at oppdrett i Skillefjorden er ødeleggende.

Også det visuelle med fjorden tapte seg betraktelig da merdene og en halvrusten foringsferge var plassert der ute. Vi opplever at Skillefjorden igjen er tilbake i sitt ess og håper fjorden får slippe oppdrett”. (Skillefjord bo- og hytteforening 2010)

Vi ser altså at fiskerne og fritidsfiskerne gir beskrivelser av Skillefjorden som ligner mye på hverandre. Skillefjorden uten oppdrett er produktiv og idyllisk fjord (jf. moltebærmyra), med oppdrett er den ødelagt og ubrukelig, ifølge beskrivelsene. Det sentrale argumentet hos begge interessene er altså hensynet til villfisken, og derigjennom både yrkes- og fritidsfiske.

Også politiske partier engasjerte seg i saken. Alta Senterparti skrev i sin uttalelse: “Skillefjord skal fredes mot oppdrett. Skillefjord er den siste sidefjorden i Altafjordbassenget som det ikke er oppdrett i. De øvrige ni innehar oppdrett”(Alta Senterparti 2010). Det samiske partiet Árja, med hovedsete i Kautokeino, skrev at de støttet Storekorsnes fiskarlags krav om ikke å tillate oppdrett i Skillefjorden, og at oppdrett burde legges til områder som er mindre konfliktfylte enn her. Partiet ønsket også å benytte Skillefjord som en referansefjord, fordi de mente det forelå mange indikasjoner på at oppdrettsanlegg fortrenger villfisk, og at det burde forskes mer på dette feltet. Árja knyttet også argumentasjonen sin opp mot sjøsamiske interesser: “For Árja er det viktig at sjøsamiske interesser ivaretas på beste måte, uavhengig av hvor arbeidsplassene måtte finnes; i fiskebåten eller på oppdrettsanlegg. Store oppdrettskonsentrasjoner i små sidefjorder, er etter Árjas mening ikke bærekraftig utvikling” (Árja 2010). Partiet uttrykte videre bekymring over at “store deler av sjarkflåten er presset ut av Altafjorden” (ibid.), noe partiet mente kunne henge sammen med oppdrettsnæringas påvirkning på villfisk. Også den lokale sameforeningen i Alta, Áltá samiid searvi (ASS), la vekt på ønsket om å bevare Skillefjord oppdrettsfri:

“ASS vil fremheve som viktig i denne sammenhengen at Skillefjorden bevares oppdrettsfri av hensyn til lokale fiskere og sjøsamisk kultur. ASS ønsker at Skillefjorden blir en referansefjord for oppdrettsfritt område slik at man kan sammenholde utviklingen i Skillefjorden i forhold til andre fjorder i området hvor det er åpnet oppdrettslokaliteter.” (Áltá samiid searvi 2010)

I likhet med flere av de andre som leverte innspill, ser vi at sameforeningen vektla behovet for å ha en oppdrettsfri referansefjord i Alta. Dette tyder på at det uavklarte spørsmålet om oppdrettsanleggenes påvirkning på vill gytefisk var noe som mange ulike aktører i altasamfunnet var opptatt av – eller i hvert fall noe flere aktører anså som et argument kommunen ville legge vekt på. Det er også verd å merke seg at både sameforeningen i Alta og partiet Árja trekker inn hensynet til sjøsamisk kultur som en årsak til at Skillefjorden bør være oppdrettsfri. Begge organisasjonene iscenesatte kystsonen i som Alta et viktig område for sjøsamisk næring eller kultur.

### **6.1.2 Sak 2: Tømmernes ved Kviby**

*Vi foreslo med vilje et område der vi visste fritidsinteressene sto sterkt.*

*Fisker*

Det var fiskerne som først foreslo Kviby-området som akvakulturområde (Alta kommune 2009c). Bakgrunnen for forslaget var ønsket om å beholde Skillefjord oppdrettsfri. Fiskerne foreslo derfor et alternativt område til akvakultur, og det muligens med en viss strategisk baktanke om at fritidsinteressene i Kviby-området skulle være sterke nok til å hindre etableringen av akvakulturanlegget. I hvert fall dersom vi skal tolke uttalelsen fra fiskeren over som uttrykk for en bevisst strategi. Andre vektlegger heller at området ikke hadde så store fiskeriinteresser:

*Vi foreslo Skillefjord flyttet, og så ga vi et nytt område i Leirbotn i stedet, som vi mente ikke var så viktig for oss fiskere lenger. Dette var et snurrevadfelt før, men nå har ikke snurrevaden lov å fiske innenfor fjordlinjene. Så da mente vi de kunne flytte dit.*

*Fisker*

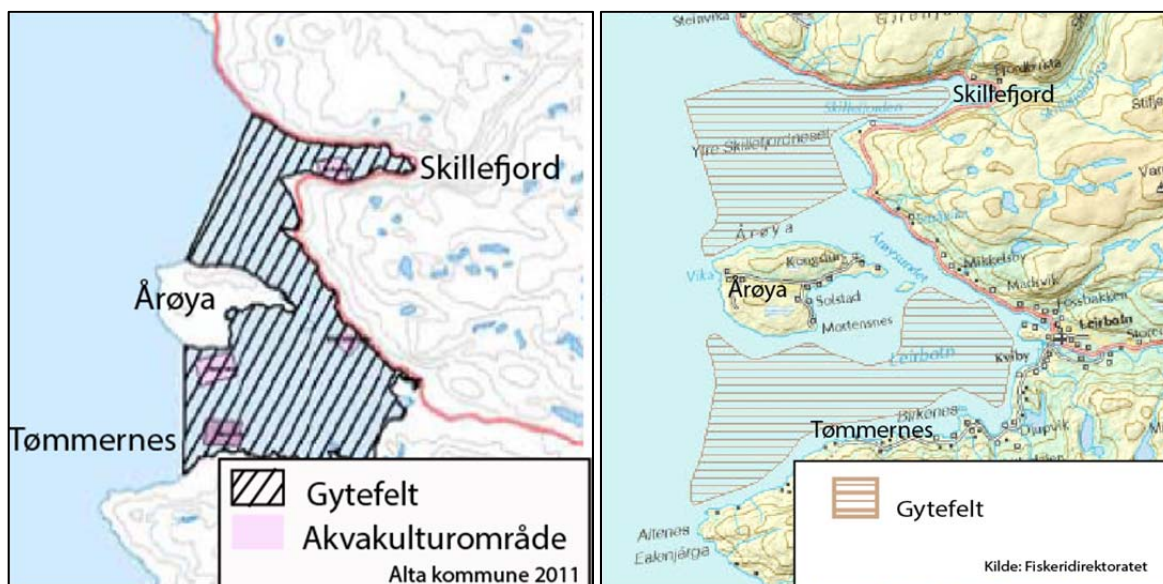
Det kan synes som om det foreligger en selvmotsigelse i og med at fiskerne foreslo å etablere en ny oppdrettslokalitet i dette området, som har vært et godt fiskefelt for snurrevad. Gode

fiskefelt er gjerne også gytefelt. Så også i dette tilfellet. Flere fiskere forteller i intervju at Leirbotn har vært et av de store gytefeltene i Altafjorden:

*De store, tunge gyteområdene, det er spesielt Store Kuffjord, Korsfjord, Leirbotn og Bekkarfjord. Disse fire områdene er meget kjente gyteområder, og har hatt mye fisk, store bestander som har gytt der.*

*Fisker*

Dette understøttes også av det kartmaterialet som finnes. Både Fiskeridirektoratets kart og Alta kommunes egne kart fra 2002-rulleringen, viser et ganske stort gyteområde, både i Leirbotn og Skillefjord. Figur 6.1 viser både kommunens egen kartlegging og Fiskeridirektoratets:



**Figur 6.1: Gytefelt i Leirbotn-området kartlagt av henholdsvis Alta kommune (venstre) og Fiskeridirektoratet (høyre). © Alta kommune og Fiskeridirektoratet**

Hvorfor foreslo fiskerne da oppdrett ved Tømmernes, når kronargumentet for å verne Skillefjord var hensynet til gytefisken? Det er mulig å peke på flere årsaker. Den ene er en prioritering fra fiskernes side. Skillefjord ble oppfattet som så viktig at man var villig til å ofre litt i forhandlinger. For det andre ser vi tegn til en strategisk tankegang – dersom fritidsinteressene er sterke nok, så trengte man kanskje å ofre noe som helst. For det tredje beskrev fiskerne også en observert atferdsendring hos fisken:



*Det er lenge siden det har vært fisk helt innpå. Det har vært det området lenger ute.*

*Fisker*

*Den der Leirbotn, det har jo vært et kjempegyteområde og fiskeområde i generasjoner. Der finnes altså ikke fisk mer. Du drar noen få fisker på juksa, men det er det. Det har stoppet, det innsiget der. Jeg bruker å si at når det er lite som presser på bak, så nytter det ikke. Han har ikke behov for å gå inn på Leirbotn. Der er ikke så mange individer at de trenger å gå på Leirbotn. Og det foregikk jo et stortorskeran der inne, med snurrevad. Stamfisken ble oppfisket. Det kan jo ha ei virkning det også, at den er tatt bort.*

*Fisker*

Det var altså lenge siden det har vært gyting inne på Leirbotn, ifølge fiskerne. Og her er det ikke oppdrettsnæringa som får skylda i like stor grad, her trekkes overfiske inn som en mulig faktor. Området var tidligere et viktig snurrevadfelt. Med uttrykket stortorskeran, henviser fiskeren i sitatet over til at med snurrevad så kan man fange fisk som vanligvis er for stor til å gå i garn. Stor torsk gyter flere egg enn liten torsk, og det er dette fiskeren mener med at stamfisken ble oppfisket. Denne oppfatningen er det flere som deler:

*Fiskerne fikk lov å fiske alt for lenge med snurrevad inne på fjordene, og tok opp all gytefisken. På slutten av 1970-tallet, da var det jo snurrevadbåter som lå inne rundt Årøya og fisket, og det var jo enormt stor fisk de kom med. Jeg tror de var nede i seks fisk per 100 kilo. Og det var jo grunnstammen. Du vet, når du tar bort disse mammaene, de som virkelig produserer, så blir det ikke noe igjen.*

*Fisker*

### **Skriftlige innspill**

Fiskerne hadde rett i sin antakelse om at fritidsinteressene i området var sterke. Både fastboende personer i de nærliggende bygdene og hytteeiere i området sendte innspill angående akvakulturlokaliteten, i tillegg til kommunens avdeling for miljø, park og idrett, som også representerer fritidsinteresser i Alta. Leirbotn og Kviby bygdelag la mest vekt på manglende ringvirkninger for lokalsamfunnet, samt mulige miljølemper som følge av drift:

“Generelt har vi vært positive til etablering av oppdrettsnæring i vårt område. Dette fordi næringa har bidratt til etablering av et betydelig antall nye arbeidsplasser i vårt område. Utviklingen den senere tid peker i retning av at arbeidsplassene i næringa er i ferd med å forsvinne fra området, og det vi sitter igjen med er en miljørisiko og miljøulempe for vårt nærområde. (...) Dermed er den viktigste årsaken til å støtte etablering av nytt akvakulturområde borte. Vi krever derfor at denne lokaliteten fjernes” (Leirbotn og Kviby bygdelag 2010).

Også hytteeiere i området stilte seg kritisk til det å etablere akvakultur i et område de betegnet som “rett utenfor stuevinduene våre på hyttene”. I en uttalelse fra en privatperson het det at:

“[D]ette er et svært stort overgrep overfor oss. Det kan ikke være sånn at når hyttene er ferdig bygget, så skal det oppdrettes et fabrikkanlegg rett i “båtstøa” vår. Dette vil forringe hele tilværelsen med å ha en rekreasjon på hytta. (...) Det kan ikke være slik at man først får utdelt et område til rekreasjon/bolig, og så i etterkant skal bli fullstendig overkjørt med anleggsvirksomhet” (Anon. 2010a).<sup>70</sup>

Det var ikke bare lokale interesser i Kviby-området som stilte seg kritisk til det planlagte oppdrettsområdet. Som beskrevet i kapittel 5 var kommunens representant fra avdeling for miljø, park og idrett uenig i forslaget om å åpne for oppdrett ved Tømmernes. Avdelingen sendte også et skriftlig innspill under offentlig ettersyn:

“Oppdrettslokalitet på Tømmernes er i betydelig konflikt til friluftsliv, og bør tas ut av planen. Foreslåtte oppdrettslokalitet ved Tømmernes er i konflikt med friluftslivinteresser. Strandsonen fra Laukvik til Altnes er uten tyngre naturinngrep og et av våre mest attraktive områder for friluftsliv på og ved sjøen. Lakseoppdrett i dette området er i konflikt med friluftslivinteressene i området. Etablering av ny lokalitet for lakseoppdrett ved Tømmernes vil forskyve tyngdepunktet for lakseoppdrett nærmere Altaelva. Ved oppretting av nasjonal laksefjord og Altaelva som nasjonalt laksevassdrag er målet det motsatte. Altalaksens viktigste vandringsvei i indre Altafjord er nettopp gjennom det planlagte nye oppdrettsområdet ved Tømmernes. Tatt i betraktning Altaelvas verdi for lokalsamfunnet og områdets verdi for friluftslivet bør oppdrettslokaliteten ved Tømmernes tas ut av planen.” (Alta Kommune 2010a)

Kort oppsummert hadde altså kommunens miljøavdeling to hovedpunkter i sin uttalelse; friluftsliv og villaks. Det var flere enn kommunens miljøavdeling som var opptatt av hensynet til villaksen. En privatperson skrev at “[l]okalbefolkningen vet at dette er et viktig område for

---

<sup>70</sup> Jeg anonymiserer samtlige innspill fra privatpersoner. Alta kommune har skrevet referat av alle innspillene, som ligger offentlig tilgjengelig som vedlegg 1 til planbeskrivelsen. I referatet navngir kommunen alle privatpersonene, men jeg velger likevel å anonymisere disse innspillene.

sjørret og en naturlig "ferdselsåre" for sjølaksen. Området er mye brukt av hyttefolk og andre fiske- og friluftinteresserte på vår, sommer og høsten. Det er gode sjørretplasser like ved lokaliteten. Det fiskes også sjølaks i nærheten med not" (Anon. 2010b). Videre skrev privatpersonen at han er betenkt over problematikken rundt lakselus, og slutter derfor at flere oppdrettsanlegg vil kunne skade laksen og sjørreten (ibid.).

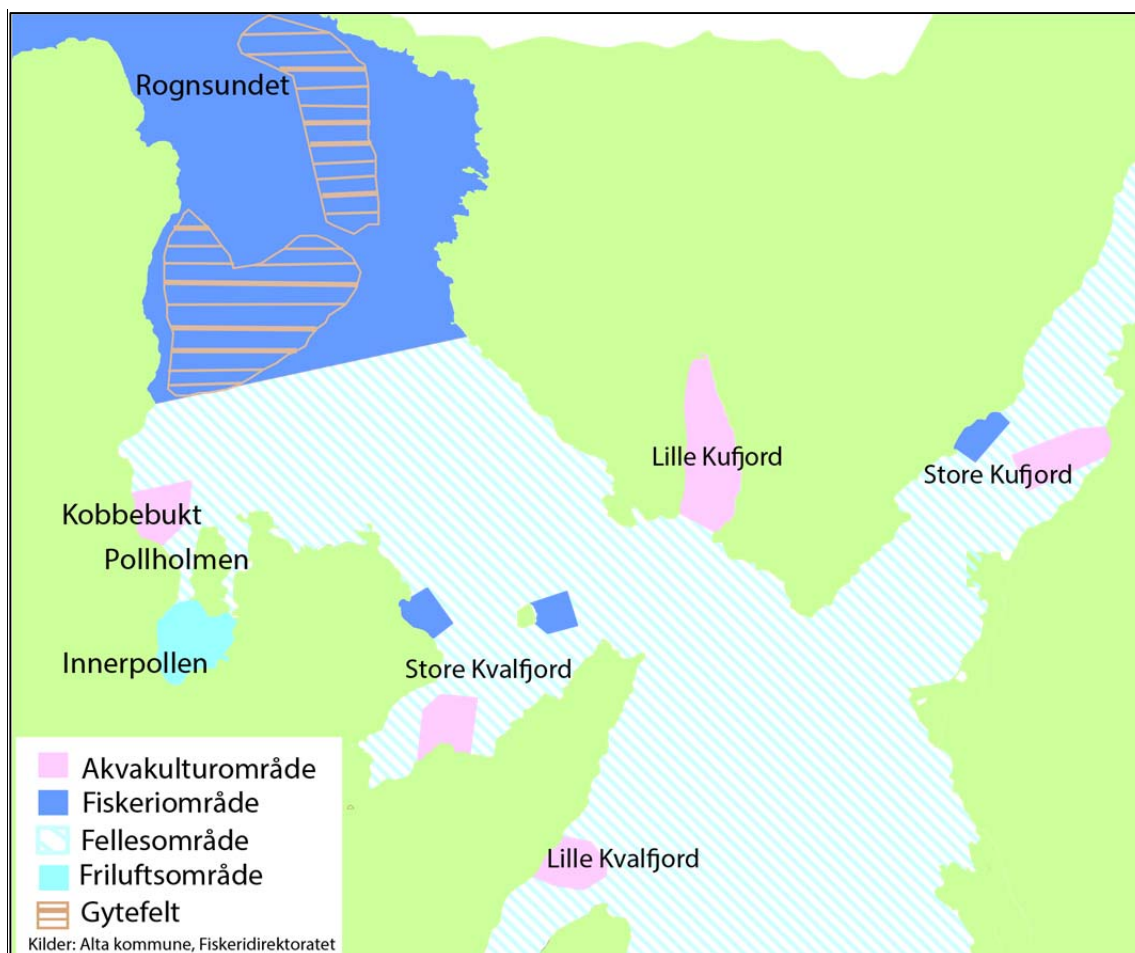
Mens konflikten i tilfellet Skillefjord ble oppfattet som fiskerinæring mot akvakulturnæring, og om hensynet til kystorsk, ble saken om Tømmernes i større grad forstått som en interessekonflikt mellom akvakulturinteresser og fritids- og/eller miljøinteresser, i dette tilfellet representert ved sjørret og villaks. I Pollen var det igjen andre argumenter som ble mobilisert.

### 6.1.3 Sak 3: Pollen

*Pollen har ingen fordeler av oppdrett. Jeg tror det er 13 registrerte fiskebåter og tre småbruk i Pollen. Det er en sjøsamisk bygd som lever på gammelmåten. Vi ønsker ikke vei og har nesten ikke fergeforbindelse. Vi utnytter bær, egg – alt som er rundt. Vi ønsker å leve på gammelmåten, for det er et helt utrolig idyllisk og fritt liv.*

*Fisker*

Figur 6.2 viser marine interesser i nordenden av Rognsundet. Store Kvalfjord og Pollen har helårsbebyggelse, med henholdsvis cirka 20 og 50 innbyggere. Bebyggelsen i Pollen ligger i hovedsak på begge sider av det smale sundet på østsiden av Pollholmen, mens i Store Kvalfjord ligger bebyggelsen innerst i fjorden. Det store blå området er avsatt til fiskeri i kommuneplanen, det samme gjelder de tre små områdene av samme farge. Fiskeriområdet ble, som beskrevet i kapittel 5, utvidet i forhold til i forrige arealplan. Dette etter ønske fra lokale fiskere. Innerpollen er satt av som naturområde. Det ligger fem akvakulturlokaliteter i Rognsund; i Pollen, i Lille og Store Kvalfjord og i Lille og Store Kufjord. Den omstridte lokaliteten i Pollen er avmerket som Kobbekvikt i figuren. Gyttefeltene i figuren er registrert av Fiskeridirektoratet. De var ikke registrert av kommunen i forbindelse med 2002-rulleringen.



**Figur 6.2: Marine interesser i Rognsund. Akvakulturområdet i Pollen (merket Kobbabukt) er her tegnet slik det lå i planen fra 2002. I forslaget som lå ute til offentlig ettersyn hadde det større utstrekning. Gytefelt basert på registreringer i Fiskeridirektoratets kartverktøy.**

### Skriftlige innspill

Under offentlig ettersyn kom det som nevnt seks innspill til akvakulturområdet i Pollen. Tre av innspillene kom fra lokalbefolkningen i området, som alle var kritiske til anlegget. Noen gikk kun imot den planlagte utvidelsen, andre krevde hele anlegget fjernet. I figur 6.2 vises den originale størrelsen på området som var avsatt til akvakultur; i forslaget som lå ute til offentlig ettersyn hadde området en annen form og en større utstrekning. Fjordfiskernes forening, som har ledelsen sin i Pollen, leverte også innspill. Det samme gjorde partiet Árja, som var det eneste partiet som engasjerte seg i denne saken. Árja uttalte at de støttet Fjordfiskernes forening “i deres kamp i Pollenområdet” (Árja 2010). Det sjettede innspillet var fra kommunens avdeling for miljø, park og idrett, som påpekte at lokaliteten “er, trolig ved en feil, tegnet alt for stort i planforslaget. Det er ikke lagt opp til at dette området skal romme en stor oppdrettslokalitet” (Alta Kommune 2010a).

Flere av innbyggerne i området la vekt på at utvidelsen av lokaliteten ville ødelegge to gode plasser for sjølaksefiske, omtalt som “Rognsunds beste lakseplass”. Og videre: “Dette er et grovt overtramp [overfor] folk som bor i området og har fiske som levevei. Inntekten forsvinner i sommermånedene” (Anon. 2010e). Flere hevdet også å merke forurensing fra anlegget inne i selve Pollen: ”Det er også sånn at etter at merdene ble flyttet lenger ut har avfall fra merdene begynt å trekke inn til Pollens bebyggelse. Vi er overhodet ikke interessert i å vasse i møkk hver gang vi er ute, men det er realiteten per i dag.”(Anon. 2010c). Andre utdyper dette:

“Dette lukter forferdelig og det blir ei sleip og glatt hinne i fjæresteinene og tangen. Dette gjør det håpløst å bruke fjæren. Håpløst å spasere på besøk til venner og slektninger (...). Om sommeren er det så ekkelt at barna ikke klarer å bade i sjøen, og barna leker ikke lenger i fjæra.” (Anon. 2010d)

Sjøarealet representerer altså langt mer enn en næringsvei, slik det er beskrevet her. Det som foregår på sjøen får konsekvenser for livet langs land, for friluftsliv og lek, ifølge lokalbefolkningen. Samme person beskrev også andre forstyrrelser: “Båttøystøy, bråk fra kranen, banking, skyting<sup>71</sup> og lignende er veldig forstyrrende. Og især under føring/henting av beitedyr” (ibid.). Som disse sitatene illustrerer, så var det i hovedsak ikke selve *arealbeslaget* som ble oppfattet som et problem da lokalbefolkningen protesterte på akvakulturlokaliteten her. Noen unntak fantes, for eksempel når det gjaldt sjølakseplasser i strandsonen eller ferdselsforbud nært anlegget, men stort sett dreide innspillene seg om opplevde *effekter*, heller enn manglende tilgang til sjøareal. Som figur 6.2 viser, ligger oppdrettsanlegget utenfor Pollen. Beboerne hevdet at det går havstrømmer innover langs vestsiden av Pollholmen, som fraktet organisk materiale fra anlegget inn i Innerpollen, hvor det sank til bunns.

Fjordfiskernes forening sendte en åtte sider lang uttalelse som tok for seg flere saker i området, blant annet drikkevannskilder og veimerking. Fire sider av uttalelsen handlet om anlegget i Pollen, hvorav det meste dreide seg om den kartfestede arealutvidelsen. Men foreningen trakk også andre aspekter ved anlegget inn i sin argumentasjon:

---

<sup>71</sup> Det framgår av flere av høringsuttalelsene at oppdretteren har fått tillatelse til å skyte måker.

“Nå skal det sies at beboerne i Pollen bestandig har vært imot at der skal være oppdrett rett utenfor bygda. Dette anlegget plasseres rett i “matfatet” vårt og er til stor sjenanse for oss. (...) Viktige fiskeplasser er gått tapt, og flere blir tatt. Oppdretten skitner til området, og fisk blir uspiselig i nærområdene. Innsigsfisken skyr gyteområdene utfor Pollen. Fiskeplasser som innbyggerne i Pollen har brukt til fiske i generasjoner, og [som] gir grunnlag for bosetningen her” (Fjordfiskernes forening 2010).

Igjen ser vi en uttalelse som la stor vekt på ulempene folk i bygda mente å ha opplevd. Forurensning og “uspiselig” fisk. Idyll og gamle tradisjonsnæringer satt i kontrast til moderne industri. Innspillet inneholdt også en del kartmateriale, for eksempel ble Fiskeridirektoratets kartverktøy brukt for å dokumentere gytefeltene i området. Fjordfiskernes forening avsluttet innspillet med å henwise til sjøsamiske interesser:

“Etter naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er det pålagt kommunen å ta et spesielt hensyn til samisk bosetning og samiske næringer. Vi opplyser om at Pollen er en ren sjøsamisk bygd i et samisk utviklingsområde. Fiske, fangst og småbruk er de eldste samiske næringer.” (ibid.)

Hvordan håndterte kommunen og andre forvaltningsmyndigheter alle disse anklagene mot anlegget i Pollen? Som beskrevet i kapittel 5, fantes det vilje til å flytte anlegget. Kommunens administrasjon undersøkte muligheter for å finne alternative områder til dette anlegget i Rognsund, uten å lykkes. I tillegg ble anleggseieren pålagt av ansvarlige myndigheter å gjennomføre en utvidet miljøundersøkelse, noe som ifølge oppdretteren ellers er vanligere for anlegg med en langt større produksjon:

*Pollen er en lokalitet på 1800 MTB. Du finner omtrent ikke mindre anlegg i Norge i dag. Vi har fått pålegg om å ta en utvidet miljøundersøkelse på en 1800-lokalitet, slik vi normalt ville fått på en 3600 eller 5400.<sup>72</sup> Vi gjorde det. Under lokaliteten var det miljøtilstand 1, det vil si beste tilstand. Litt lenger unna så vi ingen påvirkning fra anlegget. Inne i Pollen, der så det ikke bra ut. Men det var jo ikke på grunn av oppdrett.*

*Oppdretter*

*Det vi fikk opp av sedimenter, det var rett og slett løv og blader, for det er jo skog hele veien rundt. Så det var ikke noe hold i de påstandene.*

*Oppdretter*

---

<sup>72</sup> Tallene refererer til maksimalt tillatt biomasse, MTB, per lokalitet. MTB måles i tonn.

Sitatene over viser at oppdretterne til en viss grad var enige i beboernes beskrivelse av problemene i Pollen – det så ikke bra ut – men de godtok ikke årsakssammenheng. Oppdretterne lanserte derimot en alternativ forklaring, hvor løv og annet organisk materiale fra skogen fikk skylden for problemene med lukt og slim. Så lenge miljøundersøkelsene ikke tydet på at noe var galt rundt anlegget, fikk det heller ingen konsekvenser for den videre drifta. Lokalbefolkningens kunnskapskrav fikk ingen støtte fra miljøundersøkelsene, og ble ansett som tilbakeviste.

## 6.2 Administrasjonen bestemmer seg

Alta kommune har skrevet referat av alle innspillene som kom inn under offentlig ettersyn, og samlet disse i et vedlegg til arealplanen. Her har kommunen også skrevet en kommentar til hvert enkelt innspill, hvor administrasjonen redegjør for sine vurderinger og anbefalinger. Om Tømmernes skriver kommunen:

“Kommunen ønsker ikke å legge opp til en arealbruk som bidrar til konflikter mellom oppdrett og fritidsboliger. I enkelte områder er begge interessene til stede, og holdningen i kommunen fram til nå har vært at næringsformål må prioriteres foran fritidsformål.(...) Etablering av et mindre antall nye fritidsboliger på Tømmerneset vil etter administrasjonens vurdering fint kunne kombineres med en akvalokalitet. De som velger å søke om fradeling av tomt for fritidsbolig i området vil måtte belage seg på å få et oppdrettsanlegg i nærområdet.” (Alta Kommune 2011e)

Kommunen var her klar i sin tale; når konflikten sto mellom nærings- og fritidsinteresser, så var det næringsinteressene som skulle prioriteres. Argumentene om både villakshensyn og rekreasjonsområder nådde ikke fram i dette tilfellet. For Skillefjorden ble situasjonen annerledes: “Basert på en helhetlig vurdering vil administrasjonen tilrå at lokaliteten Skillefjord tas ut av planforslaget, mens lokaliteten på Tømmerneset opprettholdes” (Alta Kommune 2011e). I tilfellet Skillefjord sto i større grad to næringsinteresser imot hverandre; fiskerinæringa hadde stilt seg samlet bak kravet om å ta ut lokaliteten i Skillefjord. Tømmernes ble sett på som et alternativ til Skillefjord, og når den ene ble tatt ut, ble det vanskeligere å fjerne den andre også. Når det gjelder kravene om at anlegget i Pollen måtte fjernes, skrev kommunen følgende:

“Lokaliteten ble avsatt til akvakultur allerede i kommuneplanen av 1991, og en aktør er allerede etablert på lokaliteten. Det er derfor ikke helt uproblematisk å flytte denne. Imidlertid er tidligere foreslått utvidelse tatt ut av forslaget som nå fremmes for sluttbehandling.” (Alta Kommune 2011e)

Kommunen imøtekom altså delvis innspillene fra Pollen, ved å sørge for at det tildelte arealet ikke ble større enn det var i gjeldende plan. Nye oppmålinger og samtaler med eierne av anlegget fastslo at det ikke var nødvendig med noen utvidelse for å få fortøyningene innenfor. Å fjerne anlegget var derimot utelukket. Administrasjonens anbefaling for Pollen ble altså slik arbeidsgruppen for kystsonen hadde foreslått i koordinasjonsfasen.

Når det gjelder det andre konfliktområdet, Årøyområdet, var altså dette administrasjonens tilrådning: Behold akvakulturlokaliteten ved Tømmernes, men ta ut den i Skillefjord. Men det skulle snart vise seg at siste ord i saken ikke var sagt.

### **6.3 En uventet innsigelse**

Da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2009 fikk Sametinget et utvidet forvaltningsansvar for samiske interesser. Tidligere hadde Sametinget kun ansvar for samiske kulturminner gjennom kulturminnelovgivningen (Brattland 2012). Den nye plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser som sier at planer skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv (§ 3-1c). Derfor er Sametinget gitt innsigelsesmyndighet i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse (§ 5-4). Siden dette var et nytt hensyn å ta i planleggingen, utarbeidet Sametinget en egen planveileder som var tenkt brukt som veiledning for kommuner, fylkeskommuner og andre som utarbeider planer etter plan- og bygningsloven (Sametinget 2010b). Denne veilederen ble vedtatt av Sametinget i juni 2010. Da Alta kommune la sitt planforslag ut til offentlig ettersyn høsten 2010, var altså Sametingets planveileder nylig ferdigstilt. Alta kommune var første kommune ute med ny kommuneplan etter ny planlov.

I et brev datert 8. desember 2010 rettet Sametinget innsigelse mot flere forhold ved Alta kommunes planforslag. Dette var første gang Sametinget tok i bruk innsigelsesretten. “Alta kommunes arealdel er omfattende, men det inngår ikke etter det vi kan se noen deler i planen der problemstillinger og utfordringer knyttet til samisk kultur, næring og samfunnsliv blir drøftet helhetlig” (Sametinget 2010a), var Sametingets generelle innvending til arealplanen. Til



sammen fremmet Sametinget fire innsigelser til planen. To gikk på generelle forhold, slik som endret bruk av utmark og arealbruk rundt Altafjorden, mens de to andre var litt mer spesifikke. En av disse dreide seg spesielt om forhold i kystsonen. Her framhevet Sametinget at arealplanen manglet oppmerksomhet om sjøsamiske forhold. Sametinget påpekte at arealplanen var “særdeles mangelfull” når det gjaldt oversikt over marint biologisk mangfold, og etterlyste derfor omfattende kartleggingstiltak fra kommunens side:

“For at Sametinget skal kunne vurdere om de plangrep som gjøres i forhold til fiskeri, havbruk og kystsonen, reiser spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse, jf pbl. § 5-4, forutsettes det at Alta kommune gjennomfører nødvendige faglige undersøkelser av gyteplasser, kartlegger fiskens gyte- og næringsvandring, kartlegger aktuelle fiske- og andre bruksplasser (båttøer, tørkeplasser for fisk, not- og fiskeplasser og andre aktsomhetsområder) som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.” (Sametinget 2010a)

Sametinget påpekte at det å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, slik plan- og bygningsloven krever, for Alta del ville innebære å sikre driftsgrunnlaget for reindrifta, for fjordfisket og for kombinasjonsbruk, i tillegg til å sikre fortsatt livsgrunnlag for bygder og næringer som måtte kunne defineres som tradisjonelle, samiske bosettingsområder og næringer. Videre skrev Sametinget at det forelagte planmaterialet ikke ga noe grunnlag for å kunne vurdere om grunnlaget for bosetting og næringsutvikling i bygdene i Altafjorden ville bli styrket eller svekket som følge av den nye arealplanen. Sametinget vurderte derfor at planen ikke oppfylte plan- og bygningslovens krav om sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. På denne bakgrunnen reiste Sametinget innsigelse til kommuneplanens arealdel “med hensyn til fiskeri, havbruk og kystsonen”. I tillegg reiste Sametinget også innsigelse til “arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel i sin helhet” (Sametinget 2010a). Sametinget mente at plandokumentene ikke ga tilstrekkelig vurderingsgrunnlag når det gjaldt de hensyn Sametinget skal ivareta (Alta kommune 2011d). Et hovedanliggende i høringsuttalelsen var at Alta verken hadde synliggjort samiske interesser, eller tydeliggjort hvordan arealplanen skulle bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv.

Sametinget etterlyste altså mer kartlegging. Samtidig koblet Sametinget biologisk mangfold, herunder gyteplasser, til samiske interesser. Dette er i tråd med Sametingets planveiler, som ikke er juridisk bindende, men som gir en oversikt over de hensyn Sametinget mener følger av gjeldende rett. I denne planveilederen framheves det at kommunene må ta

spesielt hensyn til samisk kulturutøvelse og næringer som er truet og sterkt presset, slik som kulturbasert høsting, utmarksnæringer, sjøsamisk fiske og kombinasjonsbruk og reindrift (Sametinget 2010b). Sjøsamisk fiske regnes altså her som truet eller sterkt presset, noe som ikke er urimelig gitt den sterke nedgangen i antall kystfiskere de senere år (se kapittel 5), og de begrensningene som gjelder i sjølaksefisket (se kapittel 7). To av til sammen fem punkter som lister opp viktige hensyn å ta i forhold til samisk næringsutøvelse, handler om fiske.<sup>73</sup>

- “Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal i nødvendig utstrekning sikre arealene til tradisjonelle fiskeplasser og gyteområder av vesentlig betydning for fiske i samiske kyst- og fjordområder. Lokaliteter for oppdrett av torsk skal ikke etableres i gyteområder for vill torsk.
- Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal sikre at endret arealbruk i samiske kyst- og fjordområder ikke medfører irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for befolkningen i et bestemt område” (Sametinget 2010b:5).

Sametinget påpekte i høringsuttalelsen den spesielle situasjonen at de ved varsel om oppstart av planprosessen hadde et vesentlig mindre saksområde enn de hadde ved utlegging av planen til offentlig ettersyn. Endringen i plan- og bygningsloven gjorde at Sametinget kom på banen som planmyndighet, men for Alta kommunes vedkommende kom Sametingets inngripen seint i planprosessen. Dermed kom Sametingets inntreden på planarenaen noe overraskende på kommunens ansatte.

### 6.3.2 “Panikk i leiren”

Overskriften er hentet fra en presentasjon kommunalleder Berit Erdal holdt om Alta kommunes planprosess under en samepolitisk konferanse i Alta september 2012. Tittelen refererer til kommunens reaksjon på Sametingets innsigelse. Sametinget hadde levert innsigelse til *hele* planen, og kommunen var usikker på hvordan dette burde håndteres. Kommunen og Sametinget holdt i januar 2011 et eget møte der formålet var å drøfte innsigelsene fra Sametinget. Sametingets hovedansvarlige var som nevnt at planmaterialet slik det forelå, ikke ga godt nok grunnlag til å vurdere konsekvensene av arealplanen for samiske interesser. De samiske interessene var altså ikke synlige i planutkastet. Løsningen ble at kommunen skrev et eget 49-siders notat om samiske interesser, som finnes som vedlegg 3

---

<sup>73</sup> De andre tre punktene handler om å sikre jordbruksland og beiteområder, arealer for tradisjonell utmarksbruk (jakt, fiske, vedhogst, sanking av bær, urter og sennegrass, uttak av virke for duodji) og arealer for reindriften.

til arealplanens planbeskrivelse. Av Sametingets postjournal framgår det at Sametinget og Alta kommune holdt kontakten og diskuterte både oppbygging og innhold i notatet, og at Sametinget underveis kom med innspill og tilbakemeldinger til kommunens utkast. Et av forslagene fra Sametinget var å ta utgangspunkt i Sametingets virkeområde for samisk næringsutvikling for å definere hvilke lokalsamfunn som er viktige for den samiske kulturen i Alta kommune (Sametinget 2010a). Figur 6.3 under viser hvilke grunnkretser i Alta som falt inn under Sametingets virkeområde for samisk næringsutvikling per 2011.



**Figur 6.3: Geografisk virkeområde for Sametingets tilskudd til næringsutvikling i Alta kommune. Kilde: Alta kommune 2011.**

Disse grunnkretsene er valgt ut fordi Sametinget vurderer at de er særlig betydningsfulle i forhold til å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv (Alta Kommune 2011g). Som figuren viser, så er det ytterdistriktene av kommunen som faller inn under dette virkeområdet. Kommunen nevner selv spesielt bygdene i Rognsund, samt Lille og Store Lerresfjord (ibid.) som typiske sjøsamiske bygder. Av de tre områdene vi følger i dette

kapitlet, ser vi at Rognsund hører til i virkeområdet. Det går et skille ved Årøya, som selv ligger inne i virkeområdet, slik at Skillefjord (som ligger rett nord for Årøya) hører til under Sametingets virkeområde, mens Tømmernes (rett sør for Årøya) faller utenfor.

I notatet om samiske interesser skriver kommunen langt mer detaljert om hvilke samiske interesser som finnes i kommunen, og hvordan disse ble hensyntatt i arealplanen. Det er flere punkter i utredningen som angår kystsonen, for eksempel kulturminner og reinbeiteområder. De mest aktuelle aspektene finner vi samlet under delpunktet “fiske, havbruk og andre næringer i kystsonen”. For fiskets del fremheves det her at tilgjengelig areal for fiske har økt som følge av at flere akvakulturområder er fjernet. Havbruk beskrives som en næring som for enkelte distriktsbygder bidrar med arbeidsplasser og derigjennom opprettholder bosetningen. I enkelte bygder, skriver kommunen, er det også motstand mot oppdrettsvirksomhet. Her trekkes spesielt Pollen, Skillefjord og Tømmernes fram.

Kommunens utredning viser også flere kart over kystsonen, blant annet de som er vist i denne avhandlingens figurer 5.5 og 5.6, henholdsvis gytefelt og fiskeriinteresser i Altafjorden. Kommunen vedgår i notatet at flere av dagens oppdrettslokaliteter ligger i områder med fiskeriinteresser, men fremhever at disse er kommet inn i planen som følge av tidligere prosesser. Her nevner kommunen spesielt Pollen, og viser til at den arealutvidelsen som ble foreslått for denne lokaliteten er tatt ut av planen igjen.

Kommunen lister også opp hvilke plangrep som er tatt for å sikre samisk næringsutvikling og ressursbruk. Her finner vi tre ulike arenaer; fjordfiske, reindrift og kombinasjonsdrift. Når det gjelder fjordfiske mener kommunen at vilkårene for denne næringa er forbedret med dette planforslaget, blant annet fordi det er mer areal tilgjengelig for fiskerne, siden flere gamle akvakulturlokaliteter er tatt ut. I tillegg skriver kommunen at “[f]oreslått utvidelse av oppdrettslokaliteten i Pollen, som det har vært strid omkring, trekkes tilbake, og i sluttbehandlingen vurderes det også hvorvidt foreslåtte lokaliteter i Skillefjord og på Tømmernes skal ut” (Alta Kommune 2011g).

Dette notatet var altså et svar på Sametingets etterlysning av oppmerksomhet fra kommunens side rundt samiske forhold, og en beskrivelse av hvilke plangrep kommunen hadde tatt for å sikre samiske interesser. Men hva med innsigelsen knyttet til sjøsamiske forhold og arealbruk i kystsonen? Var en detaljert beskrivelse nok til å løse dette problemet?

## 6.4 Administrasjonen ombestemmer seg

Da revidert forslag til arealplan ble fremmet, hadde kommunens administrasjon funnet ut hvordan de kunne løse utfordringene Sametingets innsigelse reiste. Det viktigste tiltaket var altså notatet som synliggjorde de samiske interessene i kommunen. Arealfordeling i kystsonen var fortsatt et tema. I saksfremlegget om arealplanen som gikk til planutvalget og kommunestyret var både Pollen, Skillefjord og Tømmernes trukket fram som egne punkt under temaet akvakultur. For Pollens del skrev administrasjonen hvordan lokaliteten hadde vært foreslått utvidet, men hvordan den etter kontrollmålinger ble avgrenset igjen. Administrasjonen henviste også til flere innspill og protester mot lokaliteten. Når det gjaldt Skillefjord og Tømmernes, hadde administrasjonen endret sin anbefaling. Her skrev administrasjonen følgende i saksframlegget:

“Det har kommet mange innspill til de to lokalitetene Skillefjord og Tømmernes fra lokale fiske-, friluft- og hytteinteresser. I tillegg har Sametinget fremmet innsigelse til arealdisponeringen i kystsonen generelt, men trekker denne dersom kommunen tar ut oppdrettslokalitetene Tømmernes og Skillefjord. Om vi ønsker å beholde oppdrettslokalitetene må vi dokumentere at det ikke er gyteplasser for villfisk i disse områdene. Det er det imidlertid, jf planbeskrivelsens vedlegg 3. Administrasjonen velger av den grunn å ta ut både Tømmernes og Skillefjord i revidert planforslag som nå fremmes til sluttbehandling.” (Alta Kommune 2011f)

Planbeskrivelsens vedlegg 3, som administrasjonen her henviser til, er notatet om samiske interesser. I dette notatet er kommunens kart over gyteområder gjengitt, og det er nærliggende å anta at det er dette kartet henvisningen gjelder. Sametingets innsigelse fikk altså administrasjonen til å endre mening om akvakulturområdet ved Tømmernes. Dermed vant Sametinget fram med sin iscenesettelse av gytefelt som naturgrunnlag for samisk kultur. Slik ble forvaltningsobjektet kystareal tillagt nok en egenskap; bærer av samisk kultur. Det er slett ikke første gang dette argumentet er framført (se for eksempel Eyþórsson 2008), men denne gangen skjedde det i en offentlig planprosess. Sametinget klarte å omdefinere saken med akvakulturområdene i Skillefjord og Tømmernes, fra å dreie seg om næringsinteresser mot henholdsvis fiskeri- og fritidsinteresser, til å dreie seg om en sårbar kultur med behov for ekstra vern. Hva er bakgrunnen for at Sametinget kunne nå fram med sin definisjon av saken?

## 6.5 En ny samisk offentlighet

Sametinget har siden det ble opprettet i 1989, arbeidet med å få nedfelt i lovverk at samisk kultur skal anerkjennes som grunnlag for landrettigheter, at det skal tas hensyn til samisk kultur i landforvaltningen og at konsekvenser for samisk kultur skal vurderes ved eventuelle inngrep i landskapet (Josefsen 2010). Det at stadig flere områder av samfunnslivet underlegges rettslig regulering, og at interesser som tidligere ble kjempet for på politiske arenaer, nå heller fremmes gjennom domstoler, omtales gjerne som en “rettsliggjøring” av styringssystemet (Broderstad et al. 2011). En slik rettsliggjøring kan oppfattes som uheldig, fordi det kan føre til en forskyvning av makt og innflytelse bort fra flertallsdemokratiske og over til rettslige institusjoner. Sagt på en annen måte: Rettigheter begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer. Det kan derfor oppstå motsetninger mellom demokrati som folkestyre og demokrati som rettigheter (NOU 2003:19).

### 6.5.1 Rettsliggjøring av samiske interesser

Denne problemstillingen har ifølge Broderstad et al. (2011) en spesiell relevans når det gjelder kampen for samiske interesser. Dette fordi denne i stor grad har vært ført som en kamp for rettigheter, og fordi en opplevd motsetning mellom demokrati og rettigheter kan observeres i den offentlige debatten i Finnmark:

“Et ofte uttrykt argument i denne sammenhengen er at det oppfattes som urimelig at en relativt fåtallig samisk minoritet skal kunne kreve gjennomslag for egne interesser, under påberopelse av spesielle rettigheter, mens folkeflertallets synspunkter – som skulle være bestemmende i forhold til ‘normale’ demokratiske prinsipper – tilsynelatende frakjennes og må vike.” (ibid: 324)

At motsetningen mellom rettigheter og flertallsdemokrati kan gi opphav til betente konflikter i Finnmark er det liten tvil om. Her er heller ikke Alta noe unntak. Flere av informantene jeg snakket med kom inn på rettighetskamp. Der var det delte meninger om hvordan man burde gå fram, og hvilke argumenter man burde trekke inn:

*De<sup>74</sup> bruker veldig mye det såkalte etniske ordet. Det fikk jeg dem til å slutte med, for det er bare skadelig. At du skal ha [rettigheter] på etnisk grunnlag, det skurrer i ørene. Hvis dere snakker om fjordfiske og fisket i fjordene, da tar dere alle gruppene med. Ikke skille der – ellers får de verste samehaterne vann på mølla. For Finnmark er jo rasismens hjemland. Det er det ikke tvil om. Samene er jo hatet. Men når man snakker om historiske rettigheter, der er jo hele folket, også den samiske befolkningen, med.*

*Fisker*

Til grunn for rettighetskravet ligger internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert. Den mest sentrale bestemmelsen i denne sammenhengen er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27 (heretter SP 27). Denne bestemmelsen pålegger staten et ansvar for at minoriteter kan dyrke sin kultur. SP 27 fastslår at i de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion eller bruke sitt eget språk. Bestemmelsen har i ordlyden en defensiv og negativ form i formuleringen “ikke berøves retten til” (NOU 2008:5). Tidligere var derfor tolkningen av denne bestemmelsen at utover det å sikre en slik beskyttelse, hadde ikke staten ytterligere forpliktelser overfor minoriteten. Dette har imidlertid endret seg til en forståelse av rettigheter som positive,<sup>75</sup> slik at staten aktivt skal bidra til å sikre samisk kultur (Broderstad et al. 2011). Også ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er sentral i regelverket. Denne konvensjonen gir urfolk en rett til medbestemmelse i saker om utnyttelse av naturressurser (Smith 2010).

### **6.5.2 Kystfiskeutvalget og samiske fjordrettigheter**

Fiskeren som er sitert ovenfor, bruker sterke ord for å beskrive hvilke uttrykk rettighetskonfliktene gir seg. Han synes derfor det er en bedre løsning å gi samme rettigheter til alle som bor i fjordene, uavhengig av etnisk tilhørighet. Her stiller han seg på linje med Kystfiskeutvalget, som utredet spørsmålet om rettigheter til å fiske langs kysten av Finnmark (NOU 2008:5). Kystfiskeutvalget kom fram til at alle innbyggere i Finnmark burde ha en rett til fiskeressursene utenfor kysten, gjennom en såkalt *fjordrett* (ibid., Smith 2010). Statens

---

<sup>74</sup> Den sjøsamiske interesseorganisasjonen Bivdi.

<sup>75</sup> “Dette” har selvfølgelig ikke endret seg av seg selv. Flere samerettsutvalg har skrevet utredninger om feltet (jf. NOU 1984:18 og NOU:1997:4). Se også Broderstad et al. (2011), som blant annet trekker fram det første Samerettsutvalgets fortolkning av SP 27 som sentral. Se også NOU 2008:5, kapittel 8 (Kystfiskeutvalgets utredning)

rettsplikt omfatter det materielle kulturgrunnlag. “Fisket i fjordene er en kjerne i sjøsamisk kultur”, slår Smith (2010) fast. Og fortsetter:

“Sjøsamenes næringsgrunnlag og kulturgrunnlag har gjennom tidene vært fiske. Kan man noe sted med klarhet tale om et materielt kulturgrunnlag, vil det være for fiske når det gjelder sjøsamenes liv langs kysten av Finnmark. Fiske i havet var forutsetningen for bosettingen i de sjøsamiske lokalsamfunnene og for den del av samefolkets kultur som her utviklet seg” (Smith 2010:21).

Smith var leder av kystfiskeutvalget, og som vi ser av sitatet over, er Sametingets vektlegging av gytefelt som grunnlag for sjøsamisk kultur, helt i tråd med det lederen av kystfiskeutvalget her gir uttrykk for. Kystfiskeutvalget slo i sin utredning fast at folk bosatt i fjordene og langs kysten av Finnmark har rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, på bakgrunn av historisk bruk og de folkerettslige reglene om urfolk og minoriteter. Fordi den samiske befolkningen i Finnmark bor sammen med den øvrige befolkningen, mente utvalget at dette burde gi seg utslag i en områderettighet, altså fjordretten. Utvalget foreslo også et nytt regionalt styringsorgan for fiskeriforvaltningen i Finnmark, der Sametinget og Finnmark fylkesting skulle oppnevne tre medlemmer hver (NOU 2008:5). Dette har myndighetene så langt ikke vært enig i, og utfallet ble i første omgang at Finnmark bare fikk en mindre kvoteøkning for torsk, til bruk i kystfiskeriene. Sametinget har imidlertid hatt flere konsultasjoner med Fiskeri- og kystdepartementet, og en mer omfattende løsning ble vedtatt i 2011, men uten at norske myndigheter har godtatt kravet om historiske rettigheter til fiske i sjøen (Hersoug et al. 2012). Konklusjonene til kystfiskeutvalget gjenspeiler seg likevel i de seineste endringene i sentralt lovverk.

### **6.5.3 Endringer i lovverk**

Kystfiskeutvalget nådde altså ikke helt fram med sitt forslag til nytt lovverk for fiskeriene i Finnmark. Men det er gjennomført endringer i annet lovverk, hvor samiske interesser har blitt rettsliggjort. Fram til 2005 var det bare reindriftsloven som regulerte bruksrettigheter med en samisk forankring. Etter dette har Stortinget vedtatt flere nye lover og endringer i eksisterende lovverk, noe som har gitt Sametinget et større handlingsrom enn tidligere. I 2005 ble Finnmarksloven vedtatt. Finnmarksloven legger vekt på å ta vare på samisk kultur. Formålet med loven er å “legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som



grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv”. Videre heter det i § 5:

“Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark. Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindriftsutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindriftsloven” (LOV-2005-06-17 nr. 85).

Finnmarksloven er etnisk nøytral på den måten at enkeltindividers rettsstilling ikke er avhengig av deres etniske tilhørighet (Justisdepartementet 2005). Fram til 2005 var Staten eier av det meste av Finnmarks landområder, som ble forvaltet av Statskog. Etter at finnmarksloven trådte i kraft, ble grunnen overført fra statlig til lokalt eierskap, i form av Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo). FeFo regnes som en privat eier på lik linje med andre, og ledes av et styre bestående av seks personer, hvor Sametinget og Finnmark fylkesting utpeker tre personer hver (Justisdepartementet 2005). Eierrettighetene til grunnen ligger hos FeFo-styret inntil eventuelle andre eiere er identifisert. Det er opprettet en egen Finnmarkskommisjon til å lede dette identifiseringsarbeidet. Finnmarkskommisjonen har som ansvarsområde å utrede hvilke bruks- og eierrettigheter, grunnet i langvarig bruk, folk i Finnmark har opparbeidet seg til den grunnen FeFo overtok.<sup>76</sup>

Som beskrevet i kapittel 6.3 inneholder den nye plan- og bygningsloven flere bestemmelser som skal sikre at samiske interesser ivaretas. Her er Sametinget gitt samme rettigheter og plikter som andre statlige organer til å delta i planprosesser i saker som berører Sametingets saksfelt. Som Broderstad et al (2011) påpeker, kan endringene i planloven ses på som rettsliggjøring, uten at disse endringene svekker demokratiet, men tvert imot styrker det, siden Sametinget likestilles med andre statlige organer som skal ivareta legitime interesser.

Plan- og bygningsloven er ikke den eneste loven hvor disse hensynene har blitt inkludert; også naturmangfoldloven ble endret i 2009, og inneholder nå flere bestemmelser som anerkjenner og vektlegger samiske hensyn. Blant annet sier § 8, som dreier seg om kunnskapsgrunnlaget at myndighetene skal “legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk (...)”<sup>77</sup>, mens § 14 sier at ved vedtak som berører samiske interesser direkte, skal det “legges

<sup>76</sup> For Altas vedkommende er FeFo, som nevnt i kapittel 5, grunneier av 90 prosent av kommunens landareal.

<sup>77</sup> Som vist i kapittel 2, sier hovedsetningen i § 8 i naturmangfoldloven at forvaltningen skal bygge på vitenskapelig kunnskap. Deretter følger det at man skal legge vekt på erfaringsbasert kunnskap også.

tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur”. Fra og med 1. januar 2013 trådte det også i kraft endringer i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven. I alle disse lovene er det tatt inn formuleringer med henvisninger til enten folkeretten eller hensynet til samisk kultur. Samlet gir altså disse endrede rammevilkårene Sametinget et formelt grunnlag for å hevde og fremme samiske interesser på en rekke områder som angår både ressursforvaltning og arealdisponering. I tillegg gir bestemmelsene den offentlige forvaltningen generelt en sterkere forpliktelse til å vurdere om ulike tiltak vil berøre samiske interesser, og i så tilfelle på hvilken måte (Josefsen 2010).

#### **6.5.4 En etnisk vending?**

Brattland (2012) benytter begrepet “etnisk vending” (ethnic turn) om rettighetsdebatter for å beskrive hvordan samiske rettigheter i økende grad har blitt en del av nasjonale diskurser. Brattland bruker begrepet spesifikt om fiskeriforvaltningsdiskurser, og beskriver denne etniske vendingen som en utvidelse av relevansen av samiske rettigheter, slik at for eksempel alle fjordfiskere i de nordligste delene av Norge kan inkluderes i et samisk rettighetsregime (ibid.:33), slik kystfiskeutvalget foreslo (NOU 2008:5). Begrepet gir mening også på andre områder: “Det er ikke lenger et spørsmål om, men hvordan den nye samiske offentligheten i økende grad også angår “de andre”, etter hvert som Sametingets handlingsrom øker og ulike former for innsigelsesrett blir mer tydelig”, sier Selle (2010:245) med referanse til hvordan Sametinget i løpet av en ti-årsperiode har blitt gjenstand for en langt større oppmerksomhet. Før finnmarksloven ble vedtatt, sier Selle, ble Sametinget, også i Finnmark, ansett som noe “uviktig en drev med inne på vidda, men som i liten grad angikk ‘de andre’” (ibid). Siden 2005 har utviklingen gått fort. Samiske interesser har blitt lovfestet på flere områder og Sametinget har, som forvalter av disse rettighetene fått et utvidet handlingsrom. I dag forholder regionale politiske aktører seg til Sametinget nærmest uansett saksområde (ibid.).

Det kan derimot se ut til at det fortsatt er en lang vei å gå før disse rettighetene og pliktene anerkjennes som naturlige og selvfølgelige. Lovfestingen av samiske rettigheter har ifølge Josefsen (2010) medført at det er etablert en oppfatning om at det samepolitiske feltet begrenser regionens handlefrihet. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at Sametingets inngripen har blitt ansett som sand i maskineriet. Finnmark Dagblad hadde 18. september 2012 et oppslag med tittelen “Sametinget er en bremsekloss”, hvor en kommunepolitiker i Hammerfest mener at Sametingets innspill unødig har forsinket flere planer i flere

kommuner.<sup>78</sup> Generelt sett ser det ut til at når samiske rettigheter blir påstått å hemme utviklingen, så henger det sammen med at ønskede utviklingsprosesser blir forsinket, sier Josefsen (2010), og trekker spesielt fram mineralleting som et felt hvor disse påstandene har dukket opp. Andre mener slike påstander har gyldighet på et langt mer generelt grunnlag:

“Hvis jeg skal si noe som jeg kanskje synes er problematisk som kjennetegn ved regionen (...), [så er det] urfolksproblematikk. Dette er prosessen som har vært knyttet til utredningene om land og vann, den prosessen som har vært knyttet til finnmarksloven, og den prosessen som pågår i disse dager med hensyn til revisjon av ny plan- og bygningslov. Disse sakene har mange verdifulle sider som sett fra et urfolksperspektiv er viktige, men sett i et vekst- og utviklingsperspektiv for Finnmark har de åpenbart ført til en begrensning når det gjelder utvikling av regionen”.

Ommund Heggheim<sup>79</sup> sitert i (Eikeland 2010)

“I sum har samiske hensyn derfor blitt stadig viktigere for det regionalpolitiske handlingsrommet, for hva som er mulig, vanskelig eller til og med umulig”, sier Josefsen (2010:288). Som dette kapitlet har vist, har utsagnet gyldighet for det lokalpolitiske handlingsrommet også. Plan- og bygningsloven gir Sametinget en legitim rett til å komme med innsigelser til kommuneplaner på lik linje med andre sektormyndigheter. Samiske interesser skal dermed inkluderes i både samfunnsplaner og arealplaner på en annen måte enn tidligere. Alta var første kommune ut, og det gjenstår ennå å se hvordan andre kommuner vil gå fram for å synliggjøre samiske interesser og hensyn.

## 6.6 Oppdrettsanlegget som ikke kom

Asdal (2011:134) beskriver hvordan “et verk som ikke kom til å stå der, en teknisk struktur som ikke kom til, bidro til å skape både energi- og forurensningspolitikk”. Asdal skriver om et planlagt oljefyrt kraftverk i Vestfold, som det ikke ble noe av. Spørsmålet var i første omgang hvor høye skorsteinene burde være for å føre røyken fra anlegget høyt nok opp. Etter høringsrundene hadde saken forandret karakter, fra å handle om høyden på skorsteinene til å dreie seg om forhold som sur nedbør, skader på skog, landbruksproduksjon, folks helse og Norges posisjon i internasjonale miljøforhandlinger. Høringsinstitusjonen skaper rom for andre aktørers vurderinger, og kan bidra til å skape usikkerhet rundt en sak, men også til å

---

<sup>78</sup> Artikkel i Finnmark Dagblad: <http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article6242540.ece> [12.3.2013]

<sup>79</sup> Heggheim var plan- og utviklingssjef i Alta kommune da han ble intervjuet av Eikeland.

omforme hva saken handler om, og på denne måten bidra til å endre et politisk landskap, skriver Asdal (ibid:137). Nå er det selvfølgelig stor forskjell på et stort oljefyrt kraftverk, som ville vært Norges første (kanskje også eneste) om i det hele tatt hadde blitt noe av, og et formodentlig temmelig ordinært oppdrettsanlegg (blant mange andre) i Alta. Likevel er det betimelig å stille spørsmålet om oppdrettsanlegget som ikke kom i Alta,<sup>80</sup> på en lignende måte som det oljefyrte kraftverket, kan bidra til å skape politikk. Eller rettere sagt, til å omforme hva politikken handler om. Sametinget oppnådde i dette tilfellet å omforme saken fra å være et spørsmål om å prioritere enten nærings- eller fritidsinteresser, til å dreie seg om naturgrunnet for samisk kultur, som gjennom lovverk skal hensyntas. Det at Sametinget greide å definere alle gyteområder i Altas kystsonen som viktig for sjøsamisk fiske – også et område fiskerne selv hadde foreslått å sette av til oppdrett – er et godt eksempel på hvordan høringsinstitusjonen kan omforme en sak ved at andre aktørers iscenesettelser av objektet bringes inn til beslutningssenteret. Alta kommunes planprosess var det første tilfellet hvor Sametinget benyttet seg av sin innsigelsesmyndighet, og spørsmålet blir da om denne saken kommer til å skape presedens for lignende saker framover. Kommer tildeling av områder til akvakultur, eller andre inngrep i kystsonen, i framtiden til å regnes som samepolitiske forhold, i hvert fall i de nordligste delene av Norge?

Til tross for at Sametinget nådde fram med sin iscenesettelse av kystsonen som bærer av sjøsamisk kultur, så hjalp ikke denne argumentasjonen i alle de konfliktfylte sakene. Når det gjelder de sjøsamiske bygdene, så ble deler av Rognsund i planprosessen iscenesatt som et sjøsamisk område. Flere av høringsuttalelsene som kom fra befolkningen i Rognsund vektla spesielt hensynet til sjøsamisk kultur som sentralt i forhold til konflikten med oppdrettsanlegget i Pollen. De nådde likevel ikke fram. Kommunens handlingsrom var mye smalere i tilfellet Pollen. Akvakulturområdet har ligget inne i arealplanen, som er juridisk bindende, siden 1991, og det ligger et godkjent anlegg i drift på lokaliteten. Dermed var det ikke uproblematisk å fjerne dette akvakulturområdet fra arealplanen, i motsetning til Skillefjord og Tømmernes. Skillefjord var uproblematisk å ta ut fordi anlegget som var der hadde vært drevet på en midlertidig konsesjon, som nå var gått ut. Og Tømmernes var

---

<sup>80</sup> “Oppdrettsanlegget som ikke kom” er en snarvei. Det er langt riktigere å si “akvakulturområdet som ikke kom”. Det som forsvant ut at av arealplanen var et område avsatt til akvakultur. Det er ikke det samme som et oppdrettsanlegg. Som det vil vise seg i kapittel 7, så er det å avsette et område bare det første steget på veien mot et etablert oppdrettsanlegg; sektormyndighetene skal også godkjenne lokaliteten. I tillegg er det viktig å presisere at jeg ikke mener dette anlegget som ikke kom, kan bidra til å *skape* samepolitikk på samme måte som saken om kraftverket skapte miljøpolitikk ifølge Asdal. Samepolitikken har eksistert lenge. Skal man derimot snakke om én sak som skapte samepolitikken, så må det være saken om utbyggingen av kraftverket i Altaelva (Alta-saken).

uproblematisk å fjerne fordi det var et nytt akvakulturområde som ikke hadde ligget inne i noen vedtatt arealplan. For Pollen var ingen av delene tilfelle. Påstandene om forurensning ble tilbakevist etter miljøundersøkelser. Ergo forelå det heller ikke noen ekstraordinære grunner til å kreve anlegget fjernet, sett fra kommunens side. Selv om iscenesettelsen av kystareal som naturgrunnlag for samisk kultur nådde fram i planprosessen, var det altså ikke slik at alle interessene fikk gjennomslag for sine ønsker. Handlingsrommet var begrenset av tidligere planavgjørelser.

## **6.7 Ulike former for inklusjon**

Dette kapitlet har handlet om inklusjon i Alta kommunes planprosess. I Johnsen og Hersougs (2012) rammeverk for hvordan kystareal kan konstitueres som forvaltningsobjekt, er dette den siste fasen. Ifølge dette rammeverket foregår det i denne fasen forhandlinger om kunnskapsdefinering og autorisasjon, en sammenbinding av aktørene og eksklusjon av ikke-deltakere, samt en evaluering og modifisering av instrumenter (se tabell 2.1). Kjenner vi igjen momenter fra Altas planprosess i dette rammeverket? La oss begynne med det første punktet, forhandlinger om kunnskapsdefinering og autorisasjon.

### **6.7.1 Kunnskapsdefinering og autorisasjon**

Under offentlig ettersyn kom det inn over 300 innspill til hele planforslaget; mange dreide seg om forhold i kystsonen. Flere av uttalelsene inneholder utsagn som må ses på som innspill i forhandlinger om hva kystarealet i Alta representerer og hvordan forvaltningsobjektet kystareal skal se ut i framtiden. Mange av innspillene inneholder også det vi kan omtale som *kunnskapskrav* (Rydin 2007). Med kunnskapskrav mener jeg påstander om årsakssammenhenger i kystsonen som avsender presenterer som sanne og udiskutable, altså påstander som gjør krav på å være sikker kunnskap. Ikke alle disse kunnskapskravene godkjennes som sanne av kommunen. Sagt med andre ord, kommunen *autorisere*r ikke alle kunnskapskravene som kommer inn. Et eksempel fra kommunens planprosess gjelder miljøeffekter av oppdrettsvirksomheten ved anlegget i Pollen. Som nevnt kom det inn flere innspill som hevdet at avfall fra anlegget samlet seg opp inne i selve Innerpollen. Miljøundersøkelsene som ble gjennomført i området ga ikke støtte til disse påstandene. Kommunen anerkjente derfor ikke disse kunnskapskravene som sanne. Da administrasjonen skrev referat over innspill som kom inn under offentlig ettersyn, ble få av disse påstandene

tatt med. Påstandene ble i liten grad inkludert i beslutningsgrunnlaget som ble forelagt politikerne, til tross for at kommunens planleggere la vekt på at politikerne fikk alle innspillene.<sup>81</sup>

*Vi oppfordret alle til å sende inn skriftlige innspill dersom de hadde noen. Og de kom inn. Innspillene ble referert og kommentert enkeltvis, slik at politikerne fikk jo alle innspillene.*

*Planlegger*

Det politikerne fikk forelagt var altså den kunnskapen som kommunens administrasjon hadde autorisert som relevant. Påstandene om forurensning i Pollen var svært kortfattet referert – i ett tilfelle helt utelatt – og ble i ingen tilfeller kommentert i vedlegget politikerne fikk. Slik administrasjonens referat ser ut, dreide innspillene seg i stor grad om arealkonflikter knyttet til at akvakulturområdet var utvidet i det planforslaget som ble lagt ut til offentlig ettersyn. Som beskrevet i seksjon 6.1.3 handlet mange av innspillene like mye om opplevde effekter av oppdrett, som om rene arealkonflikter.<sup>82</sup>

Også påstandene om at villfisk på gytevandring skyr områder med oppdrettsanlegg kan regnes som slike kunnskapskrav. Denne typen påstander er det atskillig vanskeligere å undersøke gyldigheten av. Den forskningen som er gjort så langt er ikke entydig (Maurstad et al. 2007; Karlsen og van der Meeren 2013). Administrasjonen valgte i denne saken å holde Skillefjord oppdrettsfri, men uten en nærmere henvisning til om de godkjente påstandene eller ikke. Det var langt flere som stilte seg bak kravet om å beholde Skillefjord som en referansefjord, og avgjørelsen kan dermed tolkes som en anerkjennelse av flertallets interesser, heller enn en godkjenning av kunnskapskrav. Vi finner altså flere eksempler på forhandlinger om kunnskapsdefineringer og autorisasjon av kunnskap i Altas planprosess.

### **6.7.2. Sammenbinding og eksklusjon**

Når det gjelder sammenbinding av aktørene og eksklusjon av ikke-deltakere, som Johnsen og Hersoug (2012) også regner som sentrale aktiviteter i inklusjonsfasen, så finner vi noen eksempler på dette også. Dersom man ikke deltar på riktig tidspunkt i planprosessen, risikerer man å bli holdt utenfor til slutt, slik som NRS Finnmark erfarte. Og som beskrevet i kapittel 5,

---

<sup>81</sup> Referatet over alle innspillene finnes som vedlegg 1 til planbeskrivelsen. Vedlegget er 107 sider. Originalinnspillene finnes i kommunens arkiv.

<sup>82</sup> Ikke dermed sagt at kommunens politikere var uvitende om disse påstandene. Enkelte aktører var aktive i lokale medier i løpet av planprosessen og sørget for å rette oppmerksomhet mot områdene de var opptatte av.

har mange utfordringer blitt løst gjennom forhandlinger. Oppdrettsselskapet NRS var midt i en oppkjøpsprosess, og kom derfor seint inn i planprosessen med sine ønsker om akvakulturområder. Det meste av arealfordelingen mellom fiskere og oppdrettere var allerede ferdigforhandlet i arbeidsgruppen for kystsonen, da NRS ba om møte med kommunen. Eksemplene viser at det krever deltakelse og samarbeid dersom arealfordelingen skal endres på. Kommer man for seint på banen, kan rammene være lagt allerede. NRS Finnmark fikk ikke de lokalitetene de ønsket seg. Kunne de ha oppnådd mer dersom de hadde vært aktive i forhandlingene i arbeidsgruppa for kystsonen, altså i koordinasjonsfasen? Det er jo umulig å gi et sikkert svar på dette, men det kan tenkes at de kunne ha oppnådd mer ved å tilby seg å stryke lokaliteten i Pollen fra kartet.<sup>83</sup> NRS Finnmark ønsket seg en lokalitet ved Tømmernes, som i motsetning til Pollen ikke ligger innenfor Sametingets virkeområde for næringstilskudd, og heller ikke er definert som spesielt sjøsamisk i kommunens notat om samiske interesser i Alta. Kanskje hadde det vært mulig å forhandle fram en løsning i dette tilfellet? Som administrasjonens saksfremlegg til behandlingen av arealplanen i kommunestyret viser, var det Sametingets inngripen som var tungen på vektskåla når det gjaldt akvakulturområdet i Leirbotn. Kanskje ville Sametinget akseptert et akvakulturområde her, dersom man samtidig fjernet akvakulturområdet i Pollen, altså et omstridt akvakulturområde utenfor en bygd med en sterk sjøsamisk identitet? Problemet er bare at verken NRS Finnmark eller Sametinget var på banen da forhandlingene fant sted. Det er derfor vanskelig å si hva som kunne ha blitt utfallet hadde man kunnet involvere disse to aktørene i forhandlingene om arealfordeling i kystsonen. Slik utfallet ble, illustrerer eksempelet at en framforhandlet enighet kan være vanskelig å endre på i ettertid. De som kommer for seint kan bli ekskludert som ikke-deltakere.

### 6.7.3 Interferens

Gitt at formålet med Sametingets innsigelse var å ta vare på gytefelt som er viktige i sjøsamisk sammenheng, ville et enda mer radikalt forslag være å fjerne anlegget i Store Kufjord.<sup>84</sup> Store Kufjord er beskrevet som en av de beste gytefjordene i Alta gjennom tidene (se også Maurstad et al. 2007):

---

<sup>83</sup> I 2013 skrev NRS Finnmark i brev til Alta kommune at anlegget i Pollen skal avvikles fra og med 2014. Se også <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article6973215.ece> [31.1.2014].

<sup>84</sup> Storekorsnes Fiskarlag fremmet dette forslaget i koordinasjonsfasen, men fiskerne kom til enighet med oppdrettsnæringa om fortsatt drift ved dette anlegget.

*Det største gyteområdet, utenom Leirbotn, er Store Kufjord. Uten tvil. Det er der vi har det største biologiske tapet. Skillefjord var ikke så stor, men Skillefjord ble en symbolsak til slutt.*

*Fisker*

Sitatet over iscenesetter Store Kufjord som et av de mest produktive områdene i Altafjorden, men inneholder også en annen interessant bemerkning: Skillefjord ble en symbolsak. Hvorfor fikk akkurat Skillefjord denne oppmerksomheten og denne statusen? Spørsmålet kan oversettes til *hva er det Skillefjord inkluderer?* Her kommer Mols (2002) begrepsapparat til nytte. På direkte spørsmål om hvorfor Skillefjord var så viktig, fortsatte fiskeren som er sitert over:

*Det var en av de siste fjordene igjen som ble tatt i bruk [til oppdrett]. Her er tretten sidefjorder i kommunen, dette var den siste. Vi har hele tiden bedt om Skillefjorden som referansefjord i forskning, for vi må ha en referansefjord som ligger relativt nært anlegg.*

*Fisker*

Hos Mol (2002) handler inklusjon om hvordan ulike objekter eller variabler forholder seg til hverandre og bidrar til iscenesettelsen av hverandre. Et eksempel på en form for inklusjon hos Mol er *interferens*, eller innblanding, altså det at ulike variabler påvirker iscenesettelsen av hverandre, slik som når variabelen kvinne påvirker iscenesettelsen av variabelen åreforkalkning. Interferens finner vi i Altas kystzoneplanprosess også. Et eksempel er måten variabelen samisk gir en annen versjon av variabelen kystareal enn variabelen norsk gjør, fordi gytefelt kobles til naturgrunlaget for sjøsamisk kultur, som er beskrevet som sårbar og truet. Et annet eksempel finner vi i innspillene som kom inn under offentlig ettersyn, hvor variabelen *vill torsk* påvirker iscenesettelsen av *oppdrettslaks*. Skillefjord inkluderer begge disse iscenesettelsene. I tillegg er det en tredje faktor, som jeg så vidt har nevnt tidligere, men som også kunne vært gitt større plass. Fiskerne har gjennom en årrekke protestert på oppdrettsanlegg i flere av sidefjordene, uten å ha nådd fram. Korsfjord var i sin tid et svært konfliktfylt område. Langfjorden har også vært omstridt; det samme gjelder Store Kufjord. Skillefjord var den siste oppdrettsfrie fjorden, og det ble derfor en viktig symbolhandling å beholde den slik. Interferens kan dermed forklare hvorfor Skillefjord fikk en så viktig symbolsk posisjon i Alta; Skillefjord inkluderer også de fjordene hvor fiskerne og lokalbefolkningen tidligere har kjempet imot oppdrettsanlegg, men ikke nådd fram.



Hvorfor ble akkurat Skillefjord, Tømmernes og Pollen så omstridte – hvordan ble de til *saker* i planprosessen? – spurte jeg i begynnelsen av dette kapitlet. Ved hjelp av begrepet inklusjon har jeg vist at sakene dreide seg om noe langt mer enn det de i utgangspunktet handlet om, som var fordeling av areal. Sjøarealet ble bærer av mange ulike egenskaper, slik som naturgrunnlag for samisk kultur, og leveområde for sårbar villaks og sårbar kysttorsk. På grunn av disse egenskapene som ble tillagt sjøarealet her, ble sakene til slutt viktige som symbolsaker. Men egenskaper legges ikke til forvaltningsobjektet kun i løpet at kommunens egen arealplanprosess. Også oppgaver som ligger til andre forvaltningsnivåer bidrar med iscenesettelser som er med på å forme kystarealet lokalt i kommunen. Mol (2002) beskriver også en form for inklusjon som hun kaller *gjensidig inklusjon*. Dette innebærer at ulike objekter inkluderer hverandre. Mol bruker forholdet mellom populasjonens og individets åreforkalkning som eksempel. Populasjonens åreforkalkning er aggregatet av individenes, altså inkluderer populasjonens sykdom individets. Men, sier Mol, legene benytter seg også av sannsynlighetsberegning når de fastsetter enkeltpasienters diagnose. Hører du til en populasjon som er overrepresentert i åreforkalkningsstatistikken, ja da er sannsynligheten større for at du får diagnosen åreforkalkning. Altså inkluderer individets sykdom også populasjonens. Begge objektene inkluderer hverandre gjensidig. Neste kapittel handler om distribusjon av forvaltningsansvar i kystsonen. Ett av eksemplene jeg beskriver der, er også et godt eksempel på gjensidig inklusjon. Den innerste delen av Altafjorden er utpekt som nasjonal laksefjord. Det er derfor åpenbart at Altafjorden inkluderer regelverket for nasjonale laksefjorder. Men, som jeg viser i neste kapittel, bestemmelsene for nasjonale laksefjorder er utarbeidet med tanke på Altafjorden som et spesialtilfelle, og inkluderer derfor også Altafjorden.



# Distribusjon

*Vi er bare en høringspart på dette, myndigheten er en helt annen. Og vi vil ha en liten diskusjon om hvem som regjerer.*

*Planlegger*

Mens de forrige kapitlene tok for seg kommunens oppgaver i kystsoneforvaltningen, vil jeg i dette kapitlet se på forvaltningsoppgaver som ikke ligger hos de kommunale myndighetene. Som vist i kapittel 4, så er det mange forvaltningsoppgaver i kystsonen hvor ansvaret ligger hos andre instanser, for eksempel hos sektormyndigheter. Forvaltningsansvaret er *distribuert*. Som dette kapitlet vil synliggjøre, er det ikke gitt at alle aktørene synes den eksisterende distribusjonen av forvaltningsansvar er tilfredsstillende, noe også sitatet over er ment å illustrere.

Hos Johnsen og Hersoug (2012) dreier distribusjon seg om fordeling av ansvar og makt med utgangspunkt i begrepsfesting som har foregått i koordinasjonsfasen. I dette kapitlet velger jeg å fjerne meg litt fra den måten Johnsen og Hersoug bruker begrepene i rammeverket på. Johnsen og Hersoug forutsetter at det foreligger en enighet og en felles oppfatning om hva objektet er (og skal være) etter at koordinasjonsfasen er gjennomført, og at ansvar fordeles basert på denne enigheten. Men hva om denne enigheten ikke er der? Og hva om det foreligger en uenighet som vanskelig kan løses innen rammeverket for kystzoneplanlegging?

“Distributions separate out what might otherwise clash”, skriver Mol (2002:155). Distribusjon er altså noe som holder ulike iscenesettelser unna hverandre. Distribusjon er hos Mol en romlig metafor, som innebærer at sykdommen åreforkalkning er én ting ett sted på sykehuset, men en helt annen ting et annet sted. Sykdommen trekkes ikke alltid sammen til ett objekt. Dette trenger ikke nødvendigvis være et problem, så lenge de to iscenesettelsene ikke møtes. Det at noe oppfattes forskjellig, trenger ikke å innebære verken konflikt eller konsensus, så lenge det ikke er noen grunn til å søke et felles ståsted. Distribusjon er altså en mekanisme som kan hindre konflikt, ved at ulike iscenesettelser eksisterer side om side uten at det trenger

å være et problem. Hvordan fungerer denne metaforen overført til kystsoneforvaltning? Kan kystarealet være én ting ett sted i forvaltningen, og en annen ting et annet sted, uten at problemer oppstår? Er ikke hele poenget her at forvaltningsobjektet skal samles sammen til et hele, at man skal ha en felles oppfatning av hvordan objektet faktisk *er*? Kan ulike iscenesettelser av kystsonen da eksistere side om side uten at konflikt oppstår?

Dette kapitlet handler altså om distribuert forvaltningsansvar, her eksemplifisert ved sektormyndighetenes forvaltningsoppgaver. Jeg vil spesielt ta for meg to eksempler som viser hvordan sektormyndighetenes forvaltning av kystsonen påvirker og bidrar til iscenesettelsen av objektet “kystzone” i Alta, og derigjennom innvirker på kommunens arbeid med kystzoneplanlegging. Sektormyndighetene har mange forvaltningsoppgaver i kystsonen, og jeg har derfor valgt ut to temaer som er viktige for Alta kommune, hvor vi finner eksempler på både kontrovers og engasjement og hvor avgjørelsene som tas av sektormyndighetene virker inn på kommunens planprosess. Begge eksemplene dreier seg om en sentral *egenskap* ved kystsonen i Alta, noe som igjen illustrerer at arealet inkluderer langt mer enn den overflateutstrekningen det forhandles om i arealplanprosessen. Egenskapen det dreier seg om i dette kapitlet er at Altas kystzone er et viktig habitat for laks. Men hvilken laks?

## 7.1 Distribuert laks, distribuert forvaltning

Lien og Law (2011) diskuterer hvordan ulike former for laks *gjøres* – eller iscenesettes – og differensieres (eller kanskje vi kan si *distribueres*?). Lien og Law viser til at begrepet “villaks” er et relativt nytt ord i det norske språket. Før oppdrettsnæringa startet opp rundt 1970, het det simpelthen “laks”. “Villaks” er dermed et relasjonelt begrep, som defineres i kontrast til sin motpart, “oppdrettslaks” – og vice versa. I kjølvannet av skillet mellom oppdrettslaks og villaks, har villaksen i økende grad blitt iscenesatt som “villere” og knyttet til forestillinger om vern (Chutko 2011). Samtidig markerer dette bruddet mellom kultivert laks og villaks også en splittelse i lakseforvaltningen: De to ulike formene for laks forvaltes etter delvis overlappende og delvis sektorinndelt regelverk.<sup>85</sup> Klima- og miljødepartementet har forvaltningsansvaret for villaks i Norge, men også Landbruks- og matdepartementet,

---

<sup>85</sup> Se Chutko 2011 for en beskrivelse av kontroverser i utviklingen av lakseforvaltningen. Chutko viser her hvordan dagens organisering av lakseforvaltningen har vokst fram gjennom ulike kontroverser. Det var for eksempel ikke gitt at Fiskeridepartementet skulle ha det øverste ansvaret for forvaltning av oppdrettslaks; ansvaret kunne blitt gitt til Landbruksdepartementet, som hadde ansvaret for villaksforvaltning fram til Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972.

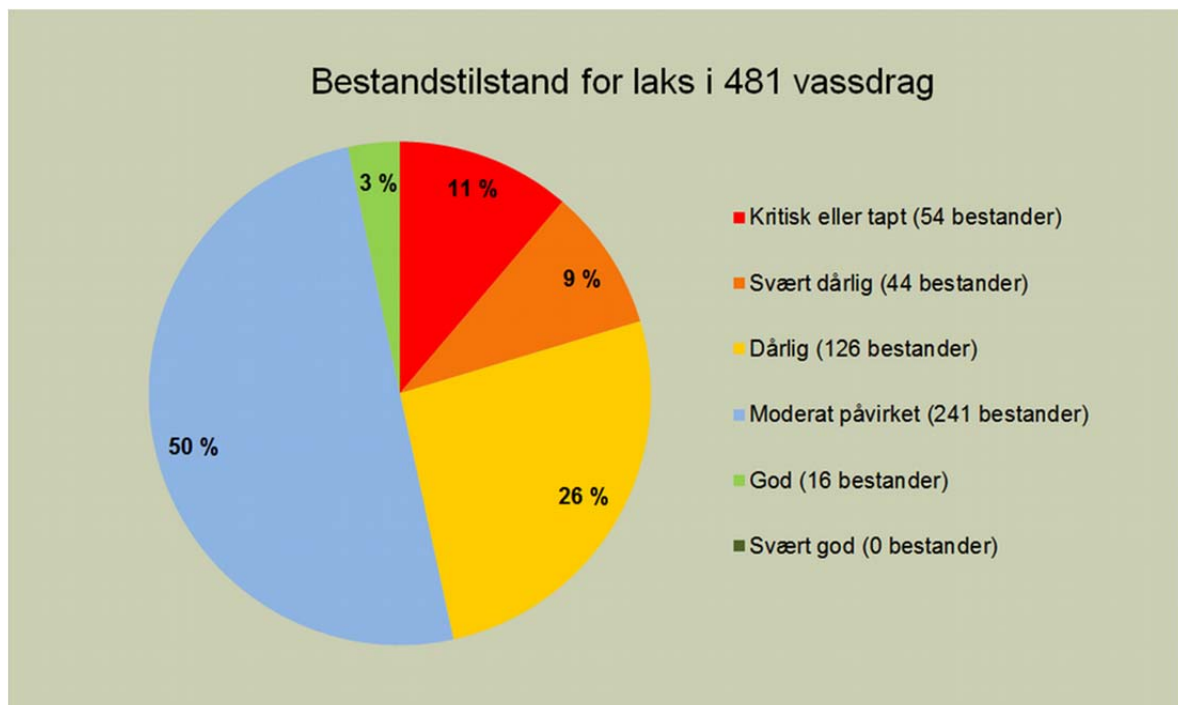
Nærings- og fiskeridepartementet, og Olje- og energidepartementet har sektoransvar som kan ha stor påvirkning på villaks og villaksforvaltning, for eksempel gjennom akvakulturetableringer eller vasskraftreguleringer. Villaksen forvaltes etter prinsipper fastsatt av den nordatlantiske organisasjonen for vern av atlantisk laks, NASCO, som har gitt det internasjonale havforskningsinstituttet, ICES, i oppdrag å utarbeide råd for forvaltningen. Når det gjelder oppdrettslaks er det flere direktorater og andre offentlige instanser som forvalter akvakulturaktiviteter gjennom ulike lover og forskrifter. Det overordnede forvaltningsansvaret hører til i Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

De to eksemplene jeg diskuterer i dette kapitlet handler altså om villaks og oppdrettslaks – og forholdet mellom dem. Eksemplene dreier seg om sektormyndighetens vedtak om vernetiltak for villaks, og om tildeling av nye oppdrettskonsesjoner til aktører som allerede er etablert i Altafjorden. I det første tilfellet *er* kystsonen i Alta et svært viktig leveområde for villaks, mens i det andre eksempelet *er* den et produksjonsområde for oppdrettslaks. Som dette kapitlet vil vise, lar disse to ulike iscenesettelsene seg vanskelig kombinere i samme område.

Distribusjoner separerer det som ellers kunne komme til å kollidere, skriver som nevnt Mol (2002:155), og som vi vil se i det følgende, finnes det mange gode grunner til å separere oppdrettslaks fra villaks. Problemet er bare at det å separere de to ulike typene laks slett ikke er så enkelt i praksis. Laksen(e) oppholder seg i samme områder i deler av villaksens livssyklus, og rømt oppdrettslaks (gjærne kalt “forvillet oppdrettslaks”) kan gyte i samme elver som villaksen, noe som kan resultere i laks av blandet avstamming, ofte omtalt som en hybrid laks (Diserud et al. 2012). Forskning tyder på at hybrid laks har dårligere overlevelsessevne enn villaks. Innblanding av oppdrettslaks i lakseelver anses derfor som svært uheldig for de ville laksestammenes overlevelse (ibid.). Følgelig er det satt i verk flere tiltak for å sikre villaksen mot innblanding av oppdrettslaks. Dette angår Alta kommune fordi Altaelva regnes som ei av Norges viktigste lakseelver. Her møtes altså lokal og nasjonal, for ikke å si internasjonal, forvaltning, og påvirker hverandre gjensidig. Hvordan dette har gått for seg i Altas tilfelle beskriver jeg i seksjon 7.3. Først skal jeg gi en kort beskrivelse av bakgrunnen for vernetiltakene, med eksempler på hvordan villaks og oppdrettslaks iscenesettes i norsk forvaltning.

## 7.2 Sårbar villaks

Den sårbare villaksen, og bakgrunnen for innføring av vernetiltak, er beskrevet i flere offentlige dokumenter. Det er skrevet en norsk offentlig utredning om bestander og bestandssituasjoner (NOU 1999:9) og to stortingsproposisjoner som utreder forslag til tiltak (St. prp. nr. 32 (2006-2007) ; St. prp. nr. 79 (2001-2002)). Alle dokumentene legger stor vekt på hvor alvorlig situasjonen er: De siste 30 årene er bestandene av vill atlantisk laks redusert med cirka tre fjerdedeler. I USA er laksen nesten utryddet, og alt fiske av laks er forbudt, mens Canada har stanset sitt kommersielle fiske. Også de søreuropeiske bestandene er svake. Den norske andelen av villaksen utgjorde per 2002 cirka en tredjedel av totalbestanden, og Norge anses som et kjerneområde for de ville laksestammene (St. prp. nr. 32 (2006-2007)). Også de norske bestandene av villaks beskrives som reduserte. Figur 7.1 viser en vurdering av tilstanden til de norske laksebestandene per 2012, utført av Direktoratet for naturforvaltning.



Figur 7.1: Bestandstilstand for laks i norske vassdrag i 2012. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning har også beskrevet hvilke påvirkningsfaktorer direktoratet anser for å ha avgjørende innvirkning på laksevassdragene. I 2012 beregnet direktoratet at rømt oppdrettslaks virket inn på villaksbestanden i 71 prosent av vassdragene, mens lakselus

og vassdragsregulering hadde innvirkning i henholdsvis 39 og 23 prosent av vassdragene.<sup>86</sup> Forsøk har vist at genetisk innblanding fra ikke-stedegen fisk ser ut til å redusere produktiviteten til den lokale villaksen (Anon. 2011). På grunn av den kritiske situasjonen for villaksen, vedtok Stortinget å sette i verk tiltak for å “sikre den norske villaksen og en vesentlig del av verdens samlede forekomst av vill atlantisk laks”:

“Norge har (...) et særlig internasjonalt ansvar for å bevare bestandene av atlantisk laks. Villaksen representerer også store nasjonale verdier, både som næringsgrunnlag i distriktene, som genetisk ressurs for oppdrettsnæringen, som kilde til rekreasjon og naturopplevelse og som et viktig element i samisk kultur.” (St. prp. nr. 79 (2001-2002))

### **7.2.1 Nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder**

Allerede i 1989 opprettet Fiskeridepartementet 52 midlertidige sikringssoner for villaks utenfor 125 lakseelver. Det var ikke tillatt å etablere nye matfiskkonsesjoner for laks innenfor de midlertidige sikringssonene. Ordningen var ment å vare i fem år, men ble forlenget fram til den ble avløst av et permanent vernesystem i 2003. I 1997 ble det satt ned et utvalg som skulle utrede bestandssituasjonen for villaks og foreslå forvaltningsstrategier og tiltak. Rieber-Mohn-utvalget leverte sin utredning i 1999, og konkluderte der med at situasjonen for laks i Norge da var svært alvorlig; mange steder var krisen akutt. Nedgangen i laksebestandene ble beskrevet som alvorlig. Flere bestander var rapportert utryddet eller truet. Utvalget oppfattet den daværende lakseforvaltningen som fragmentarisk, i og med at flere ulike sektormyndigheter kunne fatte vedtak som ville påvirke laksen, for eksempel gjennom vannkraftutbygging eller oppdrettsaktiviteter. Utvalget mente derfor at denne fragmenteringen var et av hovedproblemene ved villaksforvaltningen.

På denne bakgrunnen foreslo utvalget en løsning med utvalgte nasjonale laksevassdrag og tilhørende nasjonale laksefjorder, hvor villaksen skulle gis et særlig vern, og hvor vernet skulle være rettet mot skadelige tiltak som villaksmyndighetene den gang ikke hadde kontroll over. For vassdragenes del nevnte utvalget blant annet tiltak som vassdragsregulering, veibygging, grusgraving, og oppdrettsvirksomhet, mens for laksefjordene, ble oppdrettsvirksomhet og inngrep i munningsområdet til vassdragene trukket fram som eksempler på skadelig virksomhet (NOU 1999:9).

---

<sup>86</sup> Hvert enkelt vassdrag kan være påvirket av mer enn én faktor, derfor blir summen mer enn 100 %. For komplett liste over påvirkningsfaktorer, se <http://www.dirnat.no/content/500042245/Bestandstilstand-for-laks> [17.1.2013]

De nasjonale laksevassdragene og laksefjordene ble etablert i to omganger. I første omgang ble 37 vassdrag og 21 tilhørende fjorder gitt vernestatus i 2003. Alta-Kautokeinovassdraget (heretter kalt Altaelva) og Altafjorden var inkludert i denne første omgangen (se seksjon 7.3.3). Ordningen ble utvidet i 2007, slik at til sammen 52 nasjonale laksevassdrag og 29 laksefjorder i dag inngår i ordningen, noe som betyr at omtrent tre fjerdedeler av de norske laksebestandene er omfattet av vernetiltakene. I denne siste runden gjennomgikk Stortingets energi- og miljøkomité også regelverket for vernetiltakene og kom med forslag til endringer som direkte angikk kystsonen i Alta kommune, noe jeg kommer tilbake til i seksjon 7.4

### 7.3 Villaks i Alta

I en rapport fra 2011 beskrev Vitenskapelig råd for lakseforvaltning situasjonen for villaksbestandene i Alta-området som rimelig god, i det minste når det kom til bestandsstørrelse. Rapporten ga også forvaltningsråd. Både vassdraget og fjordsystemet havnet i kategorien “tåler sannsynligvis mer”, noe som betyr at reproduksjonen i systemet antakelig var høyere enn uttaket siste år. Rådet skrev at det ikke var nødvendig med ytterligere tiltak for å redusere beskatningen (Anon. 2011).

Når det gjelder påvirkning fra rømt oppdrettslaks, har forskere fra Norsk institutt for naturforskning, NINA, plassert Altaelva i kategorien “hensynskrevende bestand”, noe som innebærer at man antar at villaksbestanden er i ferd med å bli genetisk endret av oppdrettslaks. I denne kategorien ligger den beregnede andelen av villaks mellom 75 og 90 prosent av gytebestanden (Diserud et al. 2012).<sup>87</sup>

Det finnes flere ulike villaksinteresser i Alta. Alta er meget kjent for et omfattende elvefiske, som trekker til seg flere tilreisende hvert år. I tillegg kommer sjølaksefisket i Altafjorden, som også er av et visst omfang. Elvefiske og sjøfiske er ulike virksomheter basert på samme ressurs, og som Kystfiskeutvalget framhevet, så er interessene til de ulike fiskerne ofte motstridende. Elvefiskerne vil si at den fisk som ikke tas i sjøen, går opp i elva og kunne vært fanget der. Motsatt vil sjøfiskerne si at deres nærings- og kulturbegrunnede fiske er

---

<sup>87</sup> Forskerne har delt laksebestandene inn i fem kategorier, avhengig av hvor stort innslaget av rømt oppdrettslaks er i gytebestanden i vassdraget. Kategoriene er “truet bestand”, “sårbar bestand”, hensynskrevende bestand”, “god bestandsstatus” og “svært god bestandsstatus”. Altaelva befinner seg dermed omtrent midt på treet etter denne klassifiseringen. Det er svært få elver som havner i den øverste kategorien, spesielt gjelder dette elver av en viss størrelse.



viktigere enn det sportsfiske som finner sted i elv (NOU 2008:5). Elvefiskernes interesser representeres ofte av Alta Laksefiskeri Interessentskap som eier fiskeretten og har ansvaret for fiskekort, regler og oppsyn. Og sjølaksefiskerne har sin organisasjon, Finnmark sjølaksefiskerforening, som har hatt styremedlem og flere andre medlemmer fra Alta, men sjølaksefiskerforeningen har per 2012 ikke noe lokallag i Alta kommune.

### **7.3.1 “Perlen i Alta”: Om Altaelva og elvefiske**

Altaelva er altså regnet som ei svært viktig lakseelv, også på nasjonalt nivå. Når det gjelder bakgrunnen for å opprette Altaelva som nasjonalt laksevassdrag skrev Miljøverndepartementet følgende:

“Det finnes neppe noen annen elv i Nord-Norge med så gode produksjonsforhold for laks som Altaelva. Elva er årlig blant de fem eller seks beste i landet og er viden kjent for sin storlaksstamme og spesielle vassdragsnatur. Fisket er av stor kulturell og økonomisk betydning for lokalsamfunnet” (St. prp. nr. 79 (2001-2002)).

Det er ikke dermed sagt at Altaelva ikke har vært utsatt for omfattende inngrep tidligere. Elva ble regulert til kraftproduksjon i 1987. Alta kraftverk ligger ved Sautso, cirka førti km fra utløpet i Altafjorden. Her er det bygget en demning ved enden av innsjøen Virdnejavrre, som fungerer som vannmagasin for kraftverket. Cirka 20 km av vassdraget er direkte berørt av kraftutbyggingen (magasin og tørrlagt elvestrekning), mens vannføringen fra kraftverket til sjøen er endret over året som følge av vannmagasineringen (Størset 2004).

Vannkraftutbyggingen var i sin tid svært omdiskutert, og førte til massive protester fra blant annet lokalbefolkning, turistindustri og miljøbevegelse. “La elva leve” var slagordet for protesten. Motstanden mot kraftverket regnes også som en vekker for bevisstheten om samiske rettigheter i Norge, og satte samiske rettigheter og urfolksspørsmål på dagsorden i hele Norden (Eikeset 2003; Minde 2005). Protestene førte delvis fram; opprinnelig var et mye større vannmagasin planlagt, noe som ville lagt hele den samiske bebyggelsen ved Masi under vann. Altakonflikten kan også regnes som en av årsakene til at Norge valgte å ratifisere ILO-konvensjon nr. 169, som gir urfolk rettigheter til land og vann (Minde 2005) (se også kapittel 6.5).

For laksefiskets del, så har kraftutbyggingen påvirket forekomsten av laks i elva, men ikke på samme måte over hele den lakseførende strekningen av elva. Øverst i elva, like nedenfor utløpet av kraftverket observerte man etter ti år en reduksjon i antall lakseunger på

mellom 80 og 90 prosent, og det er rimelig å anta at dette skyldes kraftutbyggingen. Den nederste delen av elva er ikke påvirket på samme måte, der så man en dobling i antall lakseunger. Det samme mønsteret så man også for større laks (NOU 1999:9). Fangsten fra elvefisket var i 2012 cirka 20 tonn laks i Altavassdraget.<sup>88</sup>

### 7.3.2 Sjølaksefiske: “En utdøende gubbenæring” eller tradisjonsbærer?

*Laksefisket i sjøen, det er ikke noe du kan med en gang. Det er mye taus kunnskap der.*

*Sjølaksefisker*

Sjølaksefisket beskrives ofte som en gammel tradisjonsnæring, som gjerne ble kombinert med andre inntektsformer, for eksempel småbruk eller annet fiske. Sjølaksefiskets betydning som del i en kombinasjonsnæring understrekes av at det fantes en form for seterdrift som har blitt omtalt som “lakseseter”. Seterplassene lå så nært sjøen at man kunne drive laksefiske samtidig med seterdrift. I Alta fantes det laksesetere blant annet ved Transfarelv og Russeluft (Westrheim 1978 i Pedersen 2010). I dag er gjennomsnittsalderen blant utøverne av sjølaksefiske høy, mens rekrutteringen til aktiviteten er lav (Borch et al. 2009). Så også i Alta kommune:

*Jeg tror de fleste lakseplassene i Alta har forsvunnet gjennom verneprosesser. Jeg tror det er en utdøende gubbenæring.*

*Planlegger*

Dette til tross, Alta kommune hadde i 2012 landets største fangst av laks og ørret fra sjøfiske. Da var fangsten av laks og sjøørret 28,6 tonn, mot 24 tonn i 2011.<sup>89</sup> I underkant av 60 prosent av laksen som ble tatt i kommunen, ble altså tatt i sjø dette året. Det er ikke langt unna gjennomsnittet for årene 2002 – 2006, som varierte mellom 52 og 59 prosent (NOU 2008:5). Beregninger tyder på at verdien av omsetningen fra sjølaksefisket kan være i størrelsesorden to millioner kroner per år.<sup>90</sup> Isaksen og Mikkelsen (2012) viser også til at interessentskapet for elvefiske har ønsket å kjøpe ut Altas sjølaksefiskere, slik at laksen kan tas i elva i stedet. Dette

---

<sup>88</sup> Tall fra Alta Laksefiskeri Interessentskap, gjengitt i Altaposten 5.12.12: <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article6768485.ece> [5.12.12]

<sup>89</sup> Tall fra Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/emner/10/05/sjofiske/index.html> [5.12.12]

<sup>90</sup> Tall fra 2006. Se Isaksen og Mikkelsen (2012).

selskapet har beregnet kostnaden for å hindre laksefiske i sjøen til å ligge på rundt 2,8 millioner årlig.

Når det gjelder forvaltning av fisket, er Klima- og miljødepartementet øverste forvaltningsorgan for all forvaltning av villaks, inkludert sjølaksefisket, mens Direktoratet for naturforvaltning fastsetter forskrifter for fisket i sjøen. Fylkesmannen har regionalt ansvar, blant annet for å gi råd til kommunene. I tillegg fører Fylkesmannen registre over sjølaksefiskerne og samler inn fangsttall. Sjølaksefiske er en grunneierrett som krever at du har en eiendom som grenser mot sjøen. I Alta er det Finnmarkseiendommen (FeFo) som er den desidert største grunneieren. FeFo lyser ut alle lakseplasser hvert tredje år. Søkere skal helst være bosatt i kommunen og i tillegg drive primærnæring (reindrift, jordbruk, fiske, utmark), eventuelt reiselivsbasert næring.<sup>91</sup> Antall lakseplasser i bruk i Finnmark har gått sterkt ned de siste årene; av om lag 1600 lakseplasser er under 600 i bruk (Borch et al. 2009).

Sjølaksefisket reguleres gjennom en kombinasjon av område-, tids- og redskapsbegrensning. I takt med nedgangen i bestandsstørrelsen, har reguleringene i fisket også blitt strengere. Antallet sjølaksefiskere<sup>92</sup> på landsbasis er redusert fra over 3000 personer tidlig på 1990-tallet til rundt 1000 personer i dag, halvparten av dem i Finnmark. Til tross for nedgangen er det flere som påpeker at sjølaksefisket har en spesiell betydning både som næringsvei og kulturbærer i samiske områder (Borch et al. 2009; Anon. 2010f). Også Miljøverndepartementet framhevet sjølaksefiskets betydning som en samisk næringsvei, i proposisjonen om vernetiltak:

“Sjølaksefiske med kilenot og krokgarn har tradisjonelt vært et næringsfiske der gårder har hentet sin hovedinntekt på én eller noen få gode lakseplasser. Selv om lønnsomheten i dag er vesentlig dårligere, kan sjølaksefiske fremdeles ha stor betydning, for eksempel i samiske områder, hvor dette fisket er del av en vanlig kombinasjonsnæring” (St. prp. nr. 79 (2001-2002)).<sup>93</sup>

På bakgrunn av denne oppfatningen av sjølaksefiske som noe særegent samisk, som i tillegg er en viktig *næringsvei* i samiske områder, har Sametinget involvert seg i arbeidet med regulering av sjølaksefisket.

---

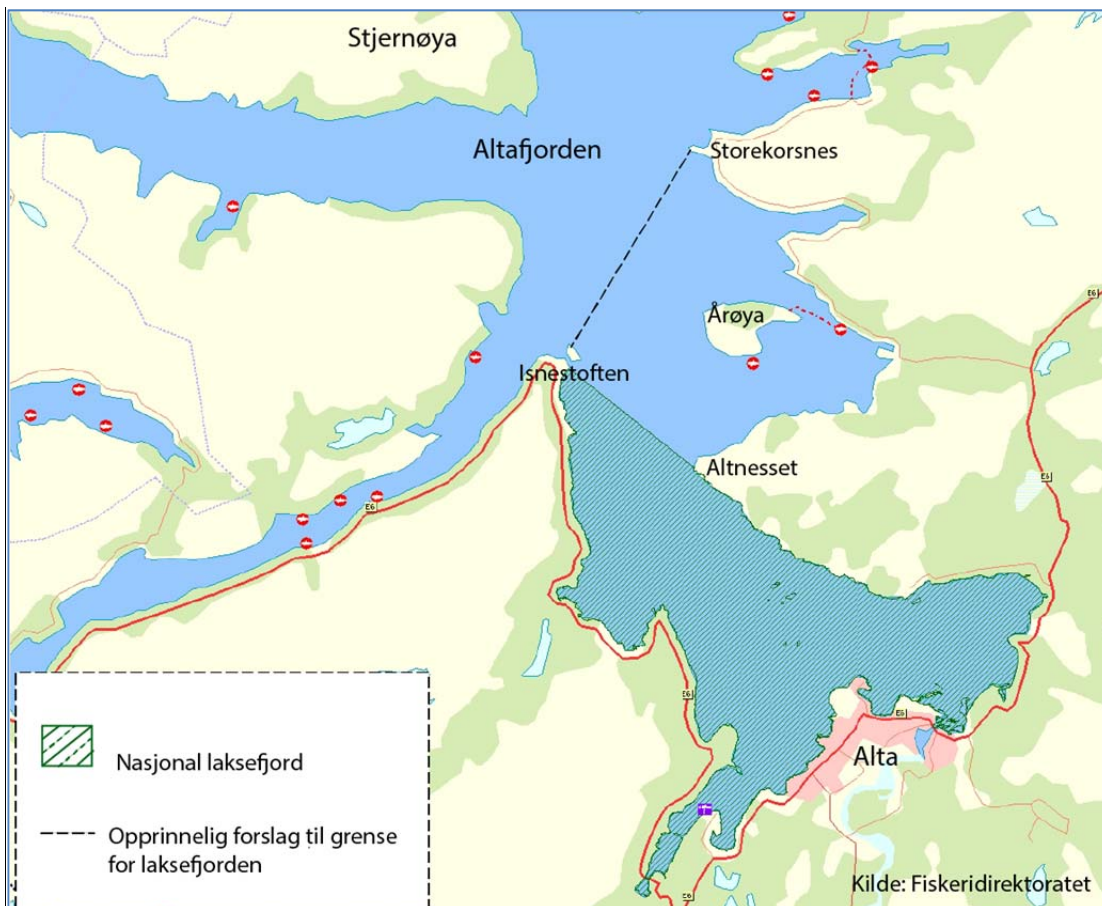
<sup>91</sup> Se <http://www.fefo.no/no/fiske/Sider/Reglerfortildelingavlakseplasser.aspx> [16.1.2012]

<sup>92</sup> Her definert som personer som rapporterte fangst med faststående redskap (kilenot og krokgarn). Kilde: <http://www.dirnat.no/content/500042208/Laksefiske-i-sjoen> [17.1.2012]

<sup>93</sup>Proposisjonen er tilgjengelig på nett, uten sidetall. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-79-2001-2002-.html?id=206699> [15.1.2012]

### 7.3.3 Villaksvern i Alta

Altaelva og deler av Altafjorden har altså vært omfattet av verneordninger siden 2003. Som figur 7.2 viser, ble ikke den endelige grensen for laksefjorden slik den opprinnelig var foreslått. Grensen ble trukket fra Isnestoften til Altneset i stedet for Storekorsnes, slik den opprinnelig var tenkt. Denne endringen gjør at oppdrettsaktiviteten rundt Årøya kan fortsette som før. Endringen var i tråd med innstillingen fra energi- og miljøkomiteen (Innst. S. nr. 134 (2002-2003)), og med Alta kommunes høringsuttalelse i saken, hvor kommunen skrev at de kunne slutte seg til forslaget om å opprette Altafjorden som nasjonal laksefjord, gitt at grensen ble trukket slik kommunen selv foreslo i høringsuttalelsen (altså til Altneset i stedet for Storekorsnes). Grensen ble altså fastsatt på bakgrunn av både politiske uttalelser og faglige råd.



**Figur 7.2: Nasjonal laksefjord i Alta. Grensen for verneområdet går ved en linje trukket fra Isnestoften til Altneset. Figuren viser også grensen som villaksutvalget foreslo i 1999; en linje fra Isnestoften til Storekorsnes. Akvakulturområder er vist som røde sirkler. Kilder: Fiskeridirektoratets kartverktøy og Alta kommune.**

Om bestemmelsene for laksefjorder sa energi- og miljøkomiteen: “I laksefjordene skal det ikke etableres nye matfiskanlegg for laksefisk, og eksisterende virksomhet vil bli underlagt særskilte regler for rømningssikring og helsekontroll. I de største og viktigste fjordene er det aktuelt å inngå frivillige avtaler om utflytting av matfiskanlegg for laksefisk”. (Innst. S. nr. 134 (2002-2003)). Videre utpekte energi- og miljøkomiteen Altafjorden som én av disse viktige fjordene hvor det ikke skulle tillates oppdrett av anadrome arter innenfor grensen for nasjonal laksefjord. I innstillingen la komiteen opp til at eksisterende anlegg som befant seg i slike områder måtte flytte til alternative områder innen 1. mars 2011, og at eiere av anlegg som måtte flyttes, skulle få en rimelig kompensasjon (ibid.). Volden Group (nå oppkjøpt av Grieg Seafood), hadde flere oppdrettsanlegg innenfor grensen (jf. figur 5.11), og måtte avvikle driften på matfiskanleggene. Selskapet hadde også et lakseslakteri innenfor grensen. For lakseslakteriet ble situasjonen litt annerledes. Forslaget fra energi- og miljøkomiteen sa opprinnelig at det ikke skulle kunne etableres nye slakterier og tilvirkningsanlegg for laksefisk, men at eksisterende anlegg kunne drive videre med visse restriksjoner, blant annet strengere regler for ventemerder.<sup>94</sup> Men hva om et etablert anlegg skulle trenge nye lokaler? Skulle det i så fall være tillatt å relokalisere anlegget innad i laksefjorden? Dette var en svært aktuell problemstilling for Altas vedkommende. Så da regelverket for nasjonale laksefjorder skulle utarbeides, var det flere enn oppdretterne selv som engasjerte seg.

## 7.4 Kommunen involverer seg...

*Grensen for nasjonal laksefjord koster oss uhorvelig mye.*

*Planlegger*

Planleggeren i sitatet over refererer til drift av lakseslakteri i Alta kommune. Han mener at uten nasjonal laksefjord, ville Alta hatt et stort fellesslakteri for alle oppdretterne i kommunen, lokalisert sentralt i Alta, men at dette har vært helt umulig å få til med etableringen av nasjonal laksefjord. Det er ikke et alternativ å legge et stort slakteri utenfor grensen for nasjonal laksefjord, hevder planleggeren:

---

<sup>94</sup> En ventemerd, eller slaktemerd brukes av de fleste fiskeslakterier for å lagre fisken utenfor slakteriene, både for å stresse ned fisken etter transport, frigjøre transportkapasitet og for å ha kontinuerlig og jevn tilgang på slaktefisk (Kristiansen og Samuelsen udatert).

*For Alta er det helt vesentlig å ha slakteriet innenfor sonen, for det er her arbeidskraften sitter og infrastrukturen ligger. Å ha slakteriene ute i hutiheiti... Da fyker det andre steder. Så det var viktig for Alta å ha et slakteri ut fra et verdiskapningssynspunkt, det vil si arbeidsplasser.*

*Planlegger*

Da systemet med nasjonale laksevasdrag og laksefjorder ble vedtatt i 2003, var det en forutsetning at lovendringene som var nødvendige, skulle foreslås av Regjeringen etter at ordningen var ferdigstilt. Da ordningen var ferdigstilt, fantes det på landsbasis kun ett eksisterende lakseslakteri plassert innenfor en nasjonal laksefjord, nemlig prosessanlegget på Simanes i Kåfjorden, innerst i Altafjorden. Eierne av anlegget hadde allerede signalisert et ønske om å flytte slakteriet innad i vernesonen. Alta kommune mente altså at dette slakteriet var såpass viktig av næringshensyn, at de ønsket å engasjere seg i arbeidet med å utarbeide bestemmelser for laksefjorder:

*Det har aldri vært strid om forvaltningen og forvaltningsprinsippene for nasjonale lakseelver, for Alta sin del. Men det har vært stor strid om forvaltningsprinsippene for nasjonale laksefjorder. Og forslaget fra direktoratet var vanskelig å akseptere for Alta. Så da departementet begynte å skrive på proposisjonen involverte vi oss, og prøvde å påvirke premissene. Og det var noen prinsipper som vi ønsket å få slått fast. Det ene var at det skulle være lov å drive med slakteri innenfor sonen. Det andre var at det skulle være lov å flytte slakterier innenfor sonen.*

*Planlegger*

#### **7.4.1 ... og når fram**

I stortingsproposisjonen om ferdigstilling av de nasjonale laksevasdragene og laksefjordene, fra 2006, kom Miljøverndepartementet med forslag til endringer i beskyttelsesregimet for villaks. Departementet skrev at regimet ikke var tilstrekkelig til å beskytte villaksen mot rømt oppdrettsfisk og påvirkning fra lakselus, og la derfor generelt sett opp til strengere krav til beskyttelse mot rømning og kontroll av sykdom, også når det gjaldt eksisterende slakterier eller tilvirkningsanlegg for laksefisk. Videre ble det foreslåtte regelverket mer utfyllende. Departementet foreslo at eksisterende slakterier ikke skulle kunne flyttes innenfor laksefjordene ”med mindre dette medfører vesentlig redusert smitterisiko”, og at økning i slaktevolum heller ikke skulle tillates “med mindre den samlede risikoen for villaksen blir redusert” (St. prp. nr. 32 (2006-2007)). Dette syntes ikke administrasjonen i Alta kommune var bra nok, sett ut fra ønsket om å få beholde lakseslakteriet i Alta. Representanter fra

kommunen involverte seg derfor overfor stortingskomiteen og fikk anledning til å fremme forslag til hvordan komiteens merknad skulle se ut. “Og slik ble det”, etter det en av representantene selv forteller.<sup>95</sup> Merknaden fra energi- og miljøkomiteen sa at komiteens flertall mente at “disse anleggene må gis reelle muligheter til utvikling, dersom dette medfører en redusert risiko for villaksen”, og videre at det “fortsatt må være tillatt å flytte eksisterende slakterier og tilvirkningsanlegg innenfor nasjonale laksefjorder når dette medfører redusert risiko for villaksen” (Innst. S. nr. 138 (2006-2007)).<sup>96</sup> Om det videre arbeidet sier en av kommunens ansatte:

*Så vedtok Stortinget dette, med de merknadene som fremkom av flertallet. Og så skulle departementet lage forskrift. Da begynte striden igjen. Hvordan skulle man da sikre at det ikke ble slakterier andre steder? Så i forskriften laget departementet en klageadgang. “Den er for Alta”, sa ekspedisjonssjefen.*

*Planlegger*

Den sentral bestemmelsen for slakteriene i forskriften (FOR 2009-06-22 nr 961) som regulerer akvakulturvirksomhet i nasjonale laksefjorder ser slik ut:

**§ 4. Etablering og flytting av slakterier og tilvirkningsanlegg m.m.**

Det er ikke tillatt å etablere nye slakterier eller tilvirkningsanlegg for anadrom fisk.

Det er ikke tillatt å flytte allerede etablerte slakterier for anadrom fisk.

Mattilsynet kan fastsette tak for maksimalt tillatt slaktevolum for eksisterende anlegg.

I de avsluttende bestemmelsene (§§ 16 og 17) heter det at det er Mattilsynet som fører tilsyn og fatter vedtak etter § 4, og at Mattilsynet i særlige tilfeller kan dispensere fra bestemmelsene. Departementet “er klageinstans i saker om dispensasjon fra forbud mot flytting av etablert virksomhet etter § 3 tredje ledd<sup>97</sup> og § 4 annet ledd”. Forvaltningsansvaret er altså i dette tilfellet distribuert slik at det er Mattilsynet som er ansvarlig for å føre tilsyn, fatte vedtak og eventuelt gi dispensasjon fra regelverket i § 4,<sup>98</sup> mens Fiskeri- og kystdepartementet er klageinstans i to svært spesifikke tilfeller, hvorav det ene gjelder flytting av allerede eksisterende slakterier innenfor en nasjonal laksefjord.

---

<sup>95</sup> Sitat fra forskningsintervju med en av kommunens planleggere.

<sup>96</sup> Komiteens mindretall besto av medlemmene fra Fremskrittspartiet, som mente at alle tiltak som ikke medfører økt risiko for villaksen burde være tillatt i nasjonale laksefjorder.

<sup>97</sup> Denne paragrafen dreier seg om oppdrett av ål i sjø.

<sup>98</sup> Mens fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet har dette ansvaret når det gjelder § 3. Grovt inndelt er ansvaret fordelt slik at fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet forvalter regelverket for etablering og flytting av akvakulturanlegg, mens Mattilsynet er ansvarlig myndighet når det gjelder slakterier og tilvirkningsanlegg, notvaskerier, avløp, klekkerier, sykdomskontroll og særskilte tiltak mot lakselus.

Kommunen var likevel ikke helt fornøyd med forskriften, slik den ble utarbeidet. I en høringsuttalelse i forbindelse med forslaget til ny forskrift for nasjonale laksevasdrag og laksefjorder, viste kommunen til stortingskomiteens merknad, hvor flertallet mente at det måtte være tillatt å flytte eksisterende slakterier innenfor sonen for nasjonal laksefjord. Og videre: ”Stortingets ordlyd er en direkte vurdering av problematikken som saken om flytting i Altafjorden reiser. Oss bekjent er slakteriet til Grieg Seafood det eneste i landet som ligger innenfor grensen av en nasjonal laksefjord” (Alta kommune 2009a). På bakgrunn av dette reagerte kommunen på ordlyden i § 4, og hevdet at formuleringen var “direkte i strid med hva som var stortingsflertallets uttrykte vilje” (ibid). Kommunen var skeptisk til om dispensasjonsadgangen ville være tilstrekkelig til å sikre at en dispensasjonssøknad kunne nå fram, gitt utformingen av regelverket: “Med de sterke formuleringene som ligger i § 4 annet ledd, ser vi klare konturer av hva resultatet av en slik søknad kan bli” (ibid). Kommunen foreslo derfor en alternativ formulering, som ga tillatelse til flytting, så framtidig dette ville medføre redusert risiko for villaksen. Kommunen fikk ikke gjennomslag for sin formulering.

I samme hørings svar uttrykte kommunen glede over at Fiskeri- og kystdepartementet ble klageinstans for dette spesielle tilfellet. Dette begrunnet kommunen med tidligere erfaringer med lokale og regionale fagetater. Kommunen omtalte departementet som en “sikkerhetsventil”, som kunne legge til grunn et bredere samfunnsperspektiv “enn personlige kjepphester som vi til dels har opplevd i konkrete lokale og regionale avgjørelser og uttalelser” (Alta kommune 2009a). Kommunen fryktet tydeligvis at Mattilsynet ikke ville gi dispensasjon fra bestemmelsene for flytting av slakterier. Hvordan gikk det da med saken om lakseslakteriet på Simanes? Fikk kommunen rett i sine bange antakelser?

## **7.5 Vekst eller vern – eller begge deler? Saken om lakseslakteriet**

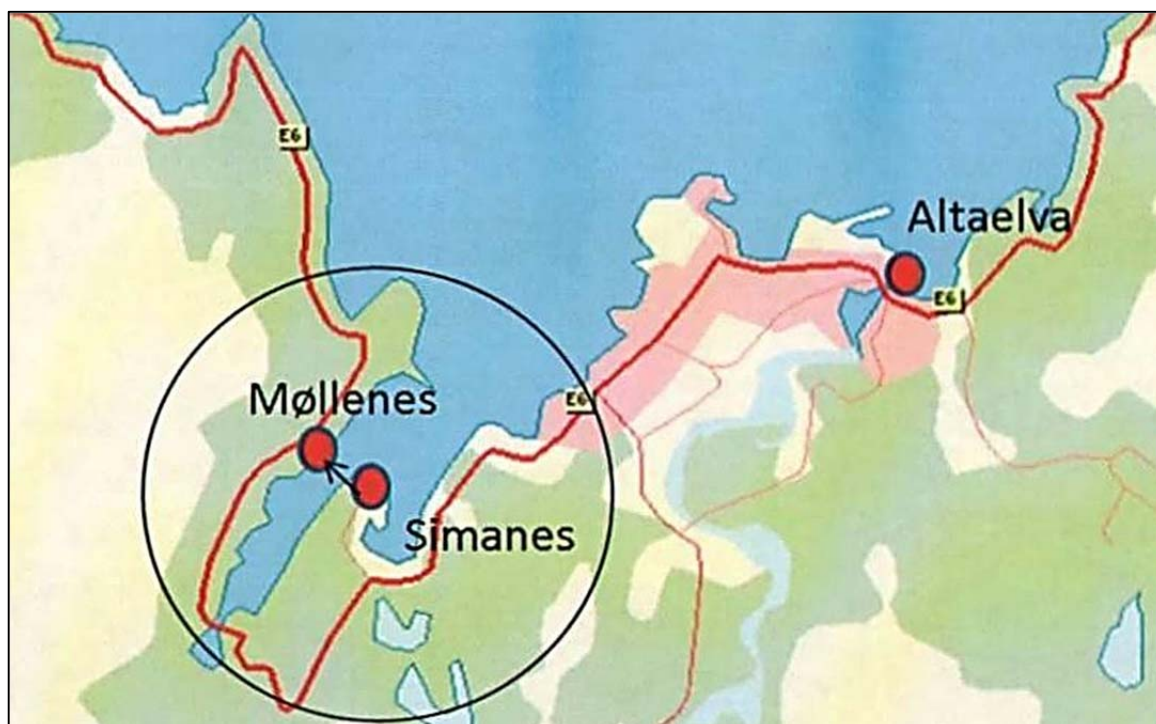
*[Kommunen] har virkelig vært velvillig og behjelpelig i den prosessen, det er ikke tvil om det.*

*Oppdretter*

Som nevnt over har oppdrettsaktøren Grieg Seafood i Alta et prosessanlegg, eller slakteri, innenfor grensen for nasjonal laksefjord. Dette anlegget er per i dag det eneste lakseslakteriet som er igjen i Alta: tre andre er lagt ned de siste årene. Avhengig av hvilke skiftordninger



slakteriet kjører, har de mellom 50 og 100 ansatte på anlegget, og flere aktører i Alta fremhever at dette er viktige arbeidsplasser for kommunen. Slakteriet ble etablert i 1984, og har vært gjennom omfattende oppgraderinger, men Grieg Seafood poengterer i et brev til Mattilsynet at grensen for ytterligere utvikling nå er nådd ved dagens plassering av anlegget. Grieg ønsker derfor å flytte anlegget til en ny lokalisering tvers over Kåfjorden, slik som vist i figur 7.3.



**Figur 7.3: Plassering av Grieg Seafoods prosessanlegg i Alta. Anlegget ligger per i dag på Simanes, men er planlagt flyttet til Møllenes. Kilde: Grieg Seafood. Se også figur 5.11.**

Grieg argumenterte for at det var et behov for en relokalisering av anlegget, med henvisning til både konkurransekraft og hensynet til kompetansesarbeidsplasser i Finnmark:

“Sjømatnæringen i Finnmark blir beskyldt for kun å være en råvareprodusent. Grieg Seafood planlegger både foredlingsvirksomhet og annen avledet virksomhet i tilknytning til nytt anlegg (...) Uten mulighet til å flytte eksisterende anlegg, mister vi i dag konkurransekraft og kan kun selge til et begrenset marked. Utviklingsplanene kan ikke realiseres med dagens lokalisering. Et moderne prosessanlegg vil gi ca. 200 arbeidsplasser, hvor mange av disse er kompetansekrevende. Innenfor vårt virkeområde vurderer vi det slik at det kun er Alta som har tilgang til denne arbeidskraften på lang og mellomlang sikt (...)” (Grieg Seafood Finnmark AS 2011)

I mars 2010 søkte Grieg Seafood Mattilsynet om tillatelse til flytting av anlegget. I juli samme år ble Grieg bedt om å komme med tilleggsopplysninger for å synliggjøre at flytting av anlegget ville medføre redusert smitterisiko (Mattilsynet 2011c). Kommunen var tidligere, som vist i referatet fra kommunens høringsuttalelse, skeptisk til om utformingen av forskriften for beskyttelse av laksebestander ville gi lakseslakteriet en reell mulighet til utvikling. Som dialogen under viser, så var det fra kommunalt hold en bekymring for at Alta kommune skulle miste sitt eneste lakseslakteri. Dialogen er et utdrag fra et forskningsintervju utført i mai 2011:

*Forsker: Hvilke signaler har dere?*

*Planlegger: Jeg vil tro at Mattilsynet blir nødt til å følge mye av det som står om forutsetninger for etablering av nasjonal laksefjord, og da frykter jeg at det blir tommel ned. Men det kan jo hende at det blir litt mer politikk av dette i neste runde, fordi det ikke er sikkert man hadde forutsett konsekvensene av dette regimet. Konsekvensen for Alta vil være at slakteriet på Simanes henger i en tynn tråd hvis de ikke får utvide. Og det er 80 arbeidsplasser direkte på slakteriet. Så er det 3500 vogntog som er innom slakteriet med kasser inn og fisk ut. Og vi kan vel gange de 80 med to for å se effekten dersom Grieg ikke får utvidelse. Og da begynner det å bli såpass stygge tall at det er ikke sikkert vi synes det er rettferdig at vi skal lide under et slikt regime.*

*Forsker: Har kommunen en plan B hvis Mattilsynet vender tommelen ned?*

*Planlegger: Jeg tror at da blir det en politisk runde av det. Er dette en grei konsekvens? Men plan B har vi ikke. For vi tror ikke at det er mulig å etablere et slakteri på Isnestofte som ligger 6 mil fra Alta. Det har vært vurdert som et alternativ når nasjonal laksefjord gir de begrensningene. Kan vi da gjøre det like utenfor? Det andre alternativet hvor det bor folk, det er Kviby. Men da skal du kjøre 35 km. Så er jo spørsmålet, er disse arbeidsplassene så interessante at du får folk til å ta den bussturen, eller hva det skal være? Så da tror jeg at de reelle alternativene er slakteri i Øksfjord eller på Skjervøy. Og Hammerfest, selvfølgelig. Så vi har ikke plan B. Plan B er politikk.*

Så hvordan gikk det videre? Mattilsynet vendte tommelen ned i sin avgjørelse. I et vedtak datert 26.6.2011 anførte Mattilsynet at de ikke kunne se at den planlagte nyinvesteringen ville medføre redusert risiko for villaksen, snarere tvert imot. Mattilsynet mente at den planlagte økte aktiviteten ville medføre større sannsynlighet for uhell, i tillegg til at mer levende fisk transportert inn i laksefjorden ville føre til større smitterisiko. I sum antok de dermed at flyttingen av slakteriet ville medføre økt risiko for villaksen:

“Mattilsynet er av den oppfatning at den reduserte risiko som følge av oppgradering med mer, ikke oppveier denne risikoøkningen. Den samlede vurdering blir derfor at endringen antas å medføre økt risiko og ikke redusert risiko for villaksen. Forskriftens forutsetning for at det skal kunne gis dispensasjon er derfor ikke til stede for omsøkte forhold “ (Mattilsynet 2011c).

Grieg klagde på vedtaket. Grieg bemerket i klagen at innstillingen fra stortingskomiteen viste til “eksisterende slakterier”, og at det på det tidspunktet innstillingen ble skrevet kun var ett slakteri i drift innenfor en nasjonal laksefjord: “Komiteens innstilling og forskriftens dispensasjonsadgang retter seg derfor mot vårt etablerte slakteri på Simanes i Alta kommune. Mattilsynets behandling av søknad om dispensasjon fra forskriften må derfor ta utgangspunkt i dette forhold” (Grieg Seafood Finnmark AS 2011). Klagen ble oversendt Fiskeri- og kystdepartementet, som i vedtak av 24. februar 2012 ga Grieg Seafood medhold i klagesaken. Grieg fikk dermed dispensasjon til å flytte prosessanlegget. Departementet baserte seg på at Grieg Seafoods planlagte vekst i slaktevolum var sannsynlig, og at et nytt og moderne anlegg derfor ville være risikoreduserende, sammenlignet med tilsvarende produksjon ved det gamle anlegget. Departementet konkluderte med at et avslag på søknaden om å flytte slakterivirksomheten ville innebære en reell begrensning på Grieg Seafoods muligheter for utvikling (Fiskeri- og kystdepartementet 2012), noe som jo ville være i strid med Stortingets intensjoner i behandlingen av St.prp. nr. 32 (2006-2007).

Regelverket virket altså etter den uttalte hensikten i dette tilfellet. Og Alta kommune tok gjerne sin del av æren for at regelverket ser ut som det gjør: “Et godt administrativt og politisk håndverk fra Alta kommunes side bidro til at retningslinjene for nasjonale laksefjorder åpnet for flytting av slakteri innenfor nasjonal laksefjord” (Alta Kommune 2012).

Dette eksempelet illustrerer at ansvaret ganske riktig er distribuert, men det betyr ikke at Alta kommune har vært uten innflytelse i dette tilfellet. Ved å engasjere seg tidlig i prosessen kunne kommunen være med på å utforme forskriften for nasjonale laksefjorder, slik at lokale interesser fikk beskyttelse i regelverket. I tillegg ble kommunens høringssvar lagt til grunn for grensefastsettingen i fjorden, slik at vernesonen ble mindre omfattende og oppdrettsaktiviteten rundt Årøya kunne fortsette. Neste eksempel er også et tilfelle hvor forvaltningsansvaret er distribuert til annen myndighet enn kommunen, men hvor Alta kommune hadde sterke meninger om utfallet av en sak, og engasjerte seg underveis i prosessen. I dette tilfellet ble

resultatet annerledes enn kommunen hadde tenkt seg. Denne saken dreier seg om hvor mye oppdrettslaks som skal kunne tillates produsert i kommunen.

## **7.6 Distribuert forvaltningsansvar: Areal og biomasse forvaltes ulikt**

I forbindelse med rulleringen av arealplanen oppsto det en felles forståelse i kommunen om at oppdrettsnæringen i fjorden ikke skulle vokse ytterligere. Som beskrevet i kapittel 5, var denne forståelsen noe uklart formulert, slik at flere har oppfattet det som en enighet om at produksjonen ikke skulle øke, altså at biomassenivået i fjorden skulle holdes konstant. Som nevnt uttrykte en av kommunens politikere seg slik under et forskningsintervju i mai 2012:

*Det var tverrpolitisk enighet om at biomassen i Altafjorden ikke skulle øke – og dette var også aktørene innforstått med.*

*Politiker*

Problemet her er at kommunen ikke har forvaltningsansvar for oppdrettsnæringas produksjonsvolum – oftest målt i biomasse – men kun for arealavsetting. Det er dermed en målsetting som vanskelig kan oppnås gjennom kommunens egen planprosess. Så er det jo også et spørsmål om aktørene egentlig var så innforstått med denne målsettingen som politikeren ville ha det til. Som nevnt i kapittel 5, ble det på folkemunne oversatt til “ikke mer oppdrett i Altafjorden”. Det er en formulering som åpner opp for ulike fortolkninger:

*Hva er “oppdrett”? Er det biomasse, er det antall fisk, er det antall merder, antall folk, antall båter? Hva er det de mener når de sier “ikke mer oppdrett i Altafjorden”?*

*Oppdretter*

I tillegg har oppdrettsnæringa i Alta vært gjennom en stor endring i eierskap.<sup>99</sup> Da det nye lederskapet i NRS Finnmark var på plass, ba selskapet om et møte med kommunens plan- og næringsavdeling, hvor temaet som ble diskutert var selskapets struktur og behov for lokaliteter. Arealplanprosessen var på dette tidspunktet kommet langt, arbeidsgruppen for kystsonen hadde utarbeidet sitt forslag uten at NRS hadde meldt inn sine ønsker i denne prosessen. Selskapet fikk i dette møtet med kommunen beskjed om at det ville bli vanskelig å tilrettelegge for de behovene NRS Finnmark signaliserte:

---

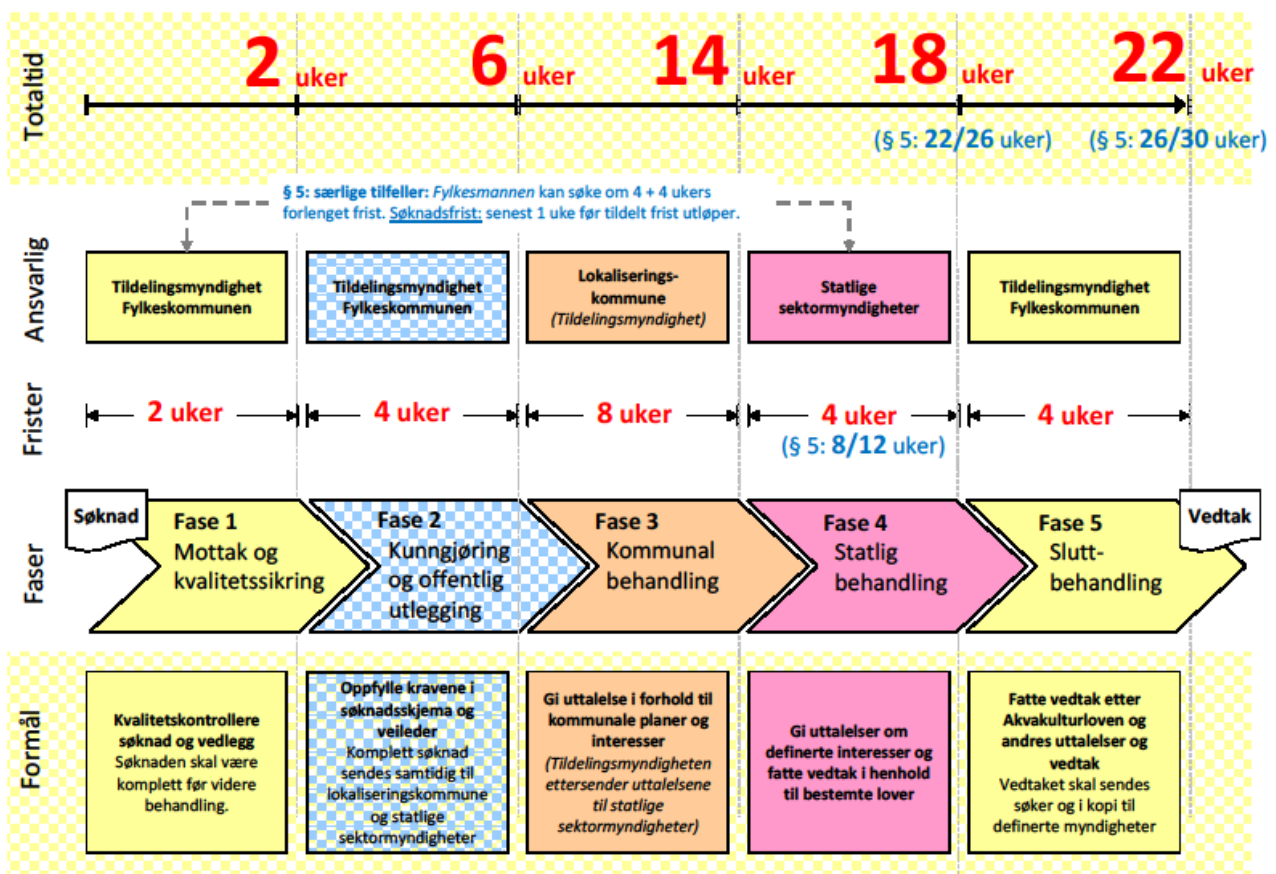
<sup>99</sup> Se kapittel 5 for en mer detaljert beskrivelse av dette.

“Da forsto jeg det slik at Skillefjord eller Kviby var de lokalitetene vi kunne få. Enten eller. Det ville ikke bli begge. Ok, jeg aksepterte. Og da vedtaket av arealplanen kom, så ble det verken den ene eller den andre. Så det er klart at da satt vi tilbake og lurte på “hva nå?”. Jeg oppfattet aldri at vi ikke skulle få lov til å utvide lokalitetene”

Oppdretter

Da NRS Finnmark ikke fikk de lokalitetene de hadde ønsket seg, svarte de med å forsøke å få tillatelse til økt produksjon på to av sine lokaliteter i Altafjorden, Lille Kufjord og Mortensnes.<sup>100</sup> Selskapet begrunnet behovet for utvidelse med et ønske om å rasjonalisere driften for å kunne drive mer forsvarlig med hensyn til smittevern, bedre lusebekjempelse og for å kunne drive bedre økonomisk. Etter laksetildelingsforskriften krever utvidelse av biomasse på en lokalitet at lokaliteten klareres på nytt, noe som krever søknad til fylkeskommunen og tillatelse fra sektormyndighetene. Figur 7.4 under gir en oversikt over gangen i saksbehandlingen av akvakultursøknader, med angivelse av de ulike myndighetenes ansvarsområder.

Tidsfrister etter Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader



lokalt. I det følgende kommer jeg ikkever ut a behandle begge under en, som en sak. Dette fordi Alta kommune fattet et samlet vedtak for begge lokalitetene, og fordi Finnmark fylkeskommune har hatt begge sakene oppe til behandling samtidig. Vedtakene fra fylkeskommunene er likelydende for begge sakene, og det er tydelig at sakene har blitt behandlet som det vi kan kalle “biomasseøkning i Altafjorden”, ikke som biomasseøkning ved hver av enkeltlokalitetene. Som det vil vise seg av saksbehandlingen i fylkeskommunen, har forhold ved enkeltlokalitetene ikke blitt tillagt mye vekt.

**Figur 7.4: Saksbehandling av akvakultursøknader. Kilde: Fiskeridirektoratet**

Av figuren ser vi at vertskommunen skal gi uttalelse i forhold til kommunale planer og interesser, mens sektormyndighetene i tillegg til å gi uttalelser om interesser, skal fatte vedtak etter sektorlovverk. De aktuelle sektormyndighetene er Mattilsynet, Fylkesmannen og Kystverket. Deretter skal fylkeskommunen ta den endelige avgjørelsen basert på akvakulturloven og de andre myndighetenes uttalelser og vedtak. Det må foreligge tillatelse etter alle relevante sektorlover for at en skal kunne gi tillatelse etter akvakulturloven. Fylkeskommunen er en politisk organisasjon, og i kontroversielle saker er det slik at fylkesadministrasjonen gir en anbefaling, mens fylkespolitikerne fatter beslutning om vedtak. Siden fylkeskommunen er en autonom forvaltningsmyndighet, var det flere som antok at forvaltningsreformen, som altså overførte oppgaver fra statlige regionorganer til fylkeskommunene, ville gi større politisk handlingsrom i havbruksforvaltningen. Men, som Frisvoll og Rønningen (2012) påpeker, er havbruksforvaltningen så forskriftsstyrt at fylkeskommunenes rolle i realiteten begrenser seg til å koordinere saksbehandlingen med de andre instansene som skal fatte vedtak.

### **7.6.1 Kommunen involverer seg,...**

*Det er jo Fiskeridirektoratet og fylkeskommunen som styrer nasjonal politikk her, over hodet på oss. Og vi aksepterer ikke det lenger.(...) Selv om vi vet at det er de som tar beslutningene, så ønsker vi å bli hørt. Det er ikke oppdrettsnæringa selv som skal legge sine forutsetninger.*

*Politiker*

*Så nå har vi invitert fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet til et møte her, for å diskutere denne situasjonen, for vi har en sak ute på høring nå, som går på økt volum. Vi er bare en høringspart på dette, myndigheten er en helt annen. Og vi vil ha en liten diskusjon om hvem som regjerer.*

*Planlegger*

Som sitatene over viser, så var både politikere og administrativt ansatte i Alta kommune ukomfortable med mangelen på vedtaksmyndighet i denne saken. Begge disse uttalelsene ble avgitt i forskningsintervju 12. mai 2011, før fylkeskommunen hadde fattet sitt vedtak. Som vertskommune hadde Alta altså anledning til å gi en uttalelse om forhold til gjeldende

arealplan og om interesser i kommunen, men sitatene viser at kommunen også ønsket å fremme sitt syn direkte til beslutningstakerne. Saken ble tatt opp til politisk behandling i Alta kommune etter at søknadene om biomasseutvidelse hadde ligget ute til offentlig ettersyn i fire uker. Formannskapet i Alta vedtok 25. mai 2011 en innstilling hvor det het at kommunen ikke anbefalte at NRS fikk tillatelse til utvidelse av MTB på de to lokalitetene. Her henviste kommunen til sine egne føringer for planprosessen: “Kommunestyret har i føringene til kommuneplanprosessen vedtatt at det ikke skal tilrettelegges for økt oppdrettsvolum i Alta” (Alta Kommune 2011b). Vedtaket var enstemmig. Kommunen viste også til innkomne høringsuttalelser i saken. Det kom inn to høringsuttalelser under offentlig ettersyn av søknaden om biomasseutvidelse, fra Alta fiskarlag og Hakkstaben og Altneset bygdelag. Av de to høringsuttalelsene, var det kun Alta fiskarlag som gikk imot biomasseutvidelsen (Alta Kommune 2011h). Likevel valgte altså kommunen å vise til disse høringsuttalelsene da de fattet sitt vedtak: “Med bakgrunn i innkomne høringsuttalelser og vedtatte føringer for kommuneplanarbeidet vil Alta kommune ikke anbefale at NRS får tillatelse til utvidelse av MTB på lokalitetene Mortensnes og Lille Kufjord” (ibid.). Som vist i kapittel 5, var det heller ikke skrevet noe i planprogrammet, som altså ga føringer for planprosessen, om volum. I planprogrammet handlet formuleringen om areal.

I løpet av august 2011 hadde samtlige sektormyndigheter fattet sine vedtak i saken. Mattilsynet hadde godkjent utvidelse ved begge lokalitetene, med tanke på både dyrevelferd og smittehensyn (Mattilsynet 2011a; Mattilsynet 2011b). Kystverket hadde godkjent utvidelsen i henhold til bestemmelsene i havne- og farvannsloven (Kystverket 2011a; Kystverket 2011b), og Fylkesmannen hadde gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven (Fylkesmannen i Finnmark 2011c; Fylkesmannen i Finnmark 2011d). I tillegg hadde Fylkesmannen kommet med en naturfaglig uttalelse hvor det het at de ikke kunne se at det var noen sterke konflikter mellom utvidelsen og hensynet til vill laksefisk, til friluftsliv og til verneområder, vilt og biologisk mangfold (Fylkesmannen i Finnmark 2011b; Fylkesmannen i Finnmark 2011a). Det var altså kun Alta kommune som stilte seg negativ til utvidelsen. Fylkesmannen kommenterte for øvrig Alta kommunes standpunkt:

“Fylkesmannen ba (...) om at kommunen presiserte sin vurdering av søknaden i forhold til planstatus for lokaliteten. [Kommunen bekrefter] at søknaden er i tråd med gjeldende arealplan. Kommunen opplyser samtidig om at omsøkte produksjonsutvidelse er i strid med vedtatte kommunale føringer for arealplanprosessen. Fylkesmannen vil påpeke at det er arealplanen (...) med tilhørende bestemmelser, som er juridisk bindende. Føringerne for prosessen kan ikke legges vekt

ved Fylkesmannens behandling av enkeltsaker, når disse føringene ikke har resultert i planbestemmelser for akvakulturområdene” (Fylkesmannen i Finnmark 2011c).

Som beskrivelsen av saksgangen i akvakultursaker i seksjon 7.6 viser, så har altså vertskommunen anledning til å komme med en uttalelse i saken, om hvorvidt søknaden er i tråd med kommunale planer og interesser. Som sitatet over viser, mente Fylkesmannen i Finnmark at Alta kommune i denne saken uttalte seg ut over det bestemmelsene åpner for. Som vist over hadde alle sektormyndighetene godkjent planene om utvidelse ved begge lokalitetene. Dermed var det opp til Finnmark fylkeskommune å fatte endelig vedtak i saken.

### **7.6.2 ... får gehør hos fylkeskommunen...**

Finnmark fylkeskommune hadde saken oppe til behandling for første gang i november 2011, i hovedutvalget for kultur, næring og samferdsel. Fylkesrådmannen, som er øverste administrative leder for fylkeskommunen, understreket i sakspapirene fylkeskommunens rolle som regionalpolitisk utviklingsaktør, og framhevet at fylkeskommunen i henhold til fylkeskommunens egen strategi, Fiskeri- og havbruksstrategier for Finnmark 2011-2014, skulle bidra til å tilrettelegge for vekst i havbruksnæringa (Finnmark fylkeskommune 2011).

Fylkesrådmannen vurderte tre ulike alternativer for behandling av søknaden. Det første alternativet var at NRS Finnmark ikke fikk godkjennelse. Her kommenterte fylkesrådmannen at man da ville ta hensyn til kommunens føringer i planprosessen, men at Alta kommune ikke hadde nedfelt disse føringene i planbestemmelsene, og at de derfor ikke var juridisk bindende. Fylkesrådmannen henviste her til Fylkesmannens uttalelse om at føringene dermed ikke kunnen hensyntas, men la til at forvaltningsreformen åpner for bruk av politisk skjønn når man tar beslutninger. Og videre: “Alternativ 1 kan således ses på som en testing på denne åpningen i forhold til forvaltningsreformen” (ibid.).

Det andre alternativet fylkesrådmannen vurderte, var at NRS Finnmark fikk innvilget tillatelse til økt MTB på de to lokalitetene. I vurderingen av dette alternativet, skrev Fylkesrådmannen: “Ut fra dagens praksis i saksbehandlingen vil dette normalt være utfallet når alle sektormyndigheter har gitt et positivt vedtak, og når arealet som er omsøkt er regulert til akvakulturformål i kystsoneplanen” (Finnmark fylkeskommune 2011). Det tredje alternativet var at NRS Finnmark skulle få innvilget en midlertidig tillatelse til økt MTB, noe som ble hevdet å kunne gi Alta kommune mer tid til “å vurdere hva de ønsker for Altafjorden” (ibid.). På den andre siden, framhevet fylkesrådmannen, ble kommunens



arealplan nylig rullert, og kommunen burde derfor allerede ha dette på plass. Fylkesråden vurderte at dette alternativet ville lage uforutsigbare betingelser for oppdretter.

Fylkesrådmannen konkluderte med at alternativ to ville være det beste ut fra en helhetsvurdering, og anbefalte at NRS Finnmark skulle få innvilget økt MTB på begge lokalitetene. Dette var delvis grunnet i kommunens manglende planbestemmelser:

“Fylkesrådmannen påpeker at fylkeskommunen i sine fiskeri- og havbruksstrategier har som mål at utviklingen i oppdrettsnæringen skal skje i nært samarbeid med den aktuelle vertskommunen. I denne saken mener fylkesrådmannen at kommunen har vært utydelig da kommunens føringer for planprosessen til kommuneplanen ikke har blitt nedfelt i planbestemmelsen” (Finnmark fylkeskommune 2011).

Administrasjonen i Finnmark fylkeskommune anbefalte altså at NRS Finnmark skulle få innvilget tillatelse til å øke produksjonen. Men da saken var oppe i hovedutvalget for kultur, næring og samferdsel, som er et politisk organ, gikk fylkespolitikerne imot fylkesrådmannens anbefaling. Komiteen valgte alternativ 1; de ga ikke NRS Finnmark tillatelse til å øke MTB ved noen av lokalitetene. Vedtakene for begge lokalitetene var enstemmige. Årsaken til dette valget er ikke forklart i møteprotokollen. NRS Finnmark klaget på avslagene, blant annet begrunnet med at fagmyndighetene hadde ansett lokalitetene for å være godt egnet ut fra hensyn til miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Når det gjelder hensynet til Alta kommune påpekte NRS Finnmark at arealet var avsatt til akvakulturformål, og at NRS i 2010 fikk innvilget tillatelse til økt MTB på lokaliteten Mortensnes, til tross for at de politiske føringene som i denne aktuelle saken ble lagt til grunn for negativ uttalelse, også forelå da. I tillegg argumenterte selskapet for at henvisningen til kommunens planarbeid ikke ga grunnlag for å avslå søknaden, da det ikke var satt betingelser i planbestemmelsene som forhindret større biomasse på de godkjente lokalitetene. Videre skrev NRS: “Det er heller ikke riktig at en kommune skal kunne sette kriterier for biomasse og forurensning. Det er sektormyndighetene, Mattilsynet og Fylkesmannen i Finnmark, som sitter med fagkunnskapen på disse områdene og som fatter vedtak ifølge sine særlover” (NRS Finnmark AS 2011). Selskapet framhevet også at søknaden ikke var begrunnet i et ønske om økt total biomasse, men driftsforbedring, noe som ifølge NRS Finnmark ville komme kommunen til gode med tanke på miljøhensyn og sikring av trygge arbeidsplasser. NRS Finnmark trakk også inn strategidokumenter for både Alta kommune og Finnmark fylkeskommune, og viste til at det begge steder var lagt opp til vekst i havbruksnæringa. Avslutningsvis etterlyste NRS Finnmark en begrunnelse for at fylkeskommunen valgte å vektlegge Alta kommunes uttalelse foran fagmyndighetenes (ibid.).

Fylkeskommunen tok saken opp igjen i hovedutvalg for kultur, næring og samferdsel i februar 2012. I denne forbindelse skrev fylkesrådmannen i sakspapirene: “Alta kommunes valg hvor de bruker MTB som utgangspunkt for regulering av oppdrett i kommunen er ikke vanlig praksis i forhold til dagens forvaltning av akvakulturnæringen i Norge” (Finnmark fylkeskommune 2012b). Hovedutvalget valgte likevel enstemmig å opprettholde tidligere vedtak i saken, denne gang med begrunnelse:

“Det er en utfordring for Finnmark fylkeskommune å balansere mellom nasjonale krav og lokal styring. Det er derfor viktig å slå fast noen prinsipper for fylkeskommunens posisjon i forhold til kommunene. Et viktig prinsipp er at kommunens vedtak og uttalelser tillegges vesentlig betydning for de beslutninger som fattes som direkte berører kommunens mulighet til å styre egen vekst og utvikling. Finnmark fylkeskommune forholder seg til Alta kommunes vedtak om at det ikke skal tilrettelegges for økt oppdrettsvolum i Alta” (Finnmark fylkeskommune 2012a).

Begrunnelsen ble skrevet av en politiker i hovedutvalget. I begrunnelsen het det også at det forelå en juridisk uenighet om hvorvidt Alta kommunes føringer for planprosessen kunne tillegges vekt: “[Fylkesrådmannens] vurdering av kommuneplanens evne til å juridisk gi grunnlag for å nekte økning i MTB, er en streng tolkning” (ibid.). Politikeren argumenterte videre for at Alta kommune hadde en annen fortolkning av sin kommuneplan, og at siden forvaltningsreformen, åpnet for bruk av skjønn som grunnlag for beslutninger, måtte det følge derav at en uenighet om juridisk grunnlag skulle kunne løses gjennom skjønnsmessig vurdering. Videre het det at saken om biomasseøkningen kunne “bidra til å teste hvorvidt politisk skjønn er legitimt i beslutninger om oppdrett” (ibid.). Avgjørelsen var altså begrunnet med at dette var en sak av prinsipiell betydning for å få fastslått hvordan fylkeskommunens rolle skulle være: “Fylkeskommunen skal være en tilrettelegger for næringen, men må samtidig sørge for ikke å komme i en situasjon hvor en overstyres kommunene gjennom å overprøve beslutninger tatt i kommunens demokratisk valgte organ” (Finnmark fylkeskommune 2012a).

### 7.6.3 ... og begge blir irttesatt: “Skygg banen, kommunen”

Etter dette avslaget påklaget NRS saken videre til Fiskeridirektoratets hovedkontor i Bergen, som er klageinstans i denne typen saker. Klagen førte fram. I slutten av april 2012 fikk NRS Finnmark innvilget tillatelse til økt biomasse fra Fiskeridirektoratet, i et vedtak som var endelig og ikke kunne påklages. I vurderingen av klagen skrev Fiskeridirektoratet at statlige organ som er klageinstans for vedtak fattet av en kommune eller fylkeskommune skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Dette i henhold til forvaltningsloven. Men, anførte direktoratet videre, forskriftsverket som gjelder i denne saken “legger i liten grad opp til utøving av *fritt skjønn* (Fiskeridirektoratets utheving), og akvakultursøknader skal håndteres etter konkrete retningslinjer hvor konklusjonene skal følge av faglige vurderinger.” Deretter framhevet Fiskeridirektoratet at når et areal er avsatt til akvakultur etter plan- og bygningsloven, og det ikke er knyttet bestemmelser til arealformålet, “ligger det ikke til kommunen å bestemme hvor mye biomasse som skal tillates på den enkelte lokalitet” (Fiskeridirektoratet 2012). Fiskeridirektoratet avsluttet brevet med følgende oppsummering:

“Oppsummert innebærer dette at kommunens mulighet til å påvirke bruken av sjøareal er knyttet til planlegging av arealene gjennom prosesser etter plan- og bygningsloven. I den foreliggende saken er det heller ikke varslet eller igangsatt ny regulering av gjeldende kommuneplan mht arealavsetting til akvakulturformål.

Avslutningsvis vil Fiskeridirektoratet bemerke at fastsettelse av biomasse og biomassetak på lokaliteter er en faglig vurdering og reguleres av gjeldende sektorlovgivning fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, og det tilligger fiskerimyndighetene, herunder fylkeskommunen å avgjøre om tillatelse til økning av MTB skal gis.” (Fiskeridirektoratet 2012)

*“Skygg banen, kommunen”, står det egentlig.*

*Planlegger*

Planleggeren i sitatet over leste høyt fra Fiskeridirektoratets vedtak, og avsluttet med sin egen oppsummering av innholdet i brevet – kommunen har ingenting de skulle ha sagt i saker som dette. Hvordan ble vedtaket mottatt i kommunen? Slik oppsummerer en ledende politiker hele saken:

*I arbeidet med arealplanen var det selvfølgelig viktig for kommunen å legge til rette for oppdrett, for vi ønsker jo en viss oppdrettsaktivitet her, men samtidig ivareta fiskerne, for vi er jo også en fiskerikommune. Og ikke minst ta vare på Altaelva, som jo er perlen vår, som vi jo er veldig redd for, hvor vi jo også ser at det kommer mer lus, det kommer mer rømt oppdrettslaks. Så det var tverrpolitisk enighet om at vi skulle ha en føre-var-holdning i kommunen. Og så kommer byråkrater [sørfra] og forteller hvordan ting skal være!*

*Så vi føler oss jo så overkjørt. Det er ingenting vi kan gjøre. Vi kan ikke påvirke hvor mye biomasse vi vil ha i vår egen fjord når vi har satt av arealene. Det er jo svært uheldig – det vil jo føre til at kommunene blir veldig vare med å sette av arealer. Dette kommer til å bli veldig problematisk, for det gjelder jo ikke bare vår kommune, men mange andre også, vil jeg tro.*

*Politiker*

Politikeren er ikke alene om å ha denne oppfatningen. Også administrativt ansatte i kommunen gir uttrykk for at vern av villaks har vært et sentralt mål for kommunen i sin behandling av saken:

*Det ligger jo en utfordring i det at den nasjonale strategien for havbruk, er at vi skal øke volumet i Nord-Norge. Og så driver vi og lager våre egne arealplaner som kanskje tar litt utgangspunkt i at Altafjorden er en nasjonal laksefjord hvor staten har pålagt en hel haug med restriksjoner, og vil ha volumet ned. Så tar vi det signalet med oss inn i arealplanleggingen, sammen med en del andre årsaker til at vi gjør som vi gjør. Vi fikser og mikser, og tror på oppdrettsnæringa, gir dem litt mer plass – som vi trodde skulle skape en sunnere fisk – egentlig var det et behov for større volum. Vi sier nei ut fra alt det vi har trodd var riktig. Så kommer den samme staten til slutt og pålegger oss et volum i en fjord hvor sjefen til den aktøren som sier dette, sier at vi egentlig skal begrense det. Så der er en forvaltningsmessig utfordring.*

*Planlegger*

Planleggeren presenterer her saken som en motsetning mellom villaksvern på den ene siden og ambisjoner om vekst i oppdrettsnæringa på den andre. Altså to nasjonale målsettinger som kan være motstridende, og hvor Alta kommune ifølge dette utsagnet har havnet i skvis mellom to ulike regimer for lakseforvaltning – for villaks på den ene siden og for oppdrettslaks på den andre. Vekst på det ene området, lar seg vanskelig kombinere med vern på det andre. Det å følge opp forvaltningens målsettinger på det ene området, er altså i strid med målsettinger for det andre forvaltningsområdet, slik saken iscenesettes her.

Saken ble også tatt opp i Stortinget. Venstres representant Trine Skei Grande rettet et spørsmål til fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen i Stortingets spørretime i juni 2012: “Mener statsråden det er riktig at Fiskeridirektoratet kan fatte vedtak på tvers av Stortingets føringer og vedtak omkring nasjonale laksefjorder, og som i tillegg er i strid med lokalpolitiske prioriteringer?” (Anon 2012). I beskrivelsen av bakgrunnen for spørsmålet skrev Grande også at Alta kommunes beslutning om ikke å legge til rette for økt oppdrettsvirksomhet i Altafjorden er en direkte oppfølging av stortingsvedtaket, altså vedtaket om innføring av verneområdet for villaks i Altafjorden. Her ser vi altså at kommunens hensyntagen til villaksvernet ble enda sterkere vektlagt. En egenskap ved saken, som har vært nevnt så vidt i bisetning i andre sakspapirer, ble altså dratt fram som en hovedside ved saken. Altafjordens status som nasjonal laksefjord ble lagt til grunn for hele spørsmålsstillingen, slik også planleggeren i Alta kommune gjorde under forskningsintervjuet. Fiskeriministeren svarte enkelt på spørsmålet. Berg-Hansen henviste til at det aktuelle området ligger utenfor den delen av Altafjorden som er definert som nasjonal laksefjord, og at vernetiltakene dermed ikke gjelder for det aktuelle området. Dermed avviste ministeren hele premissen om en konflikt mellom ulike målsettinger for de ulike lakseforvaltningene. Deretter gikk hun mer i detalj om saksbehandlingen, henviste til sektormyndighetenes vedtak i saken og Alta kommunes arealplan: “Fiskeridirektoratet har forholdt seg til gjeldende og juridisk bindende kommuneplan, og fattet vedtak i tråd med denne” (ibid.).

## **7.7 Forhandlinger om handlingsrom**

Hva var det Alta kommune egentlig *gjorde* da de forsøkte å påvirke biomassemengden en oppdrettsaktør kan ha på en gitt lokalitet? Visste de ikke at dette er utenfor kommunens ansvarsområde? En rekke andre aktører påpekte i løpet av saksgangen at dette var uvanlig i forhold til gjeldende akvakulturforvaltning, eller at kommunen ikke hadde anledning til å styre biomasse. Hvorfor handlet da kommunen slik de gjorde?

*Det virker som om enten så prøver de seg, eller så vet de ikke bedre.*

*Byråkrat*

*I og med at vedtaksmyndigheten ble flyttet fra et nasjonalt til et regionalt nivå, så prøver Alta kommune seg. Og det skjønner jeg at de gjør. Det ville jeg også gjort i deres situasjon.*

*Oppdretter*

Visste ikke kommunen bedre? Jeg vil, i likhet med oppdretteren som er sitert over, argumentere for at de gjorde det. Det kommunen bedrev, kan ses på som en form for *ontologisk politikk*, hvor kommunen forsøkte å forhandle om hvordan virkeligheten skulle se ut. Kommunen lyktes i å påvirke regelverket for nasjonale laksefjorder; de forsøkte seg på en lignende manøver i denne saken også. I og med at vedtaksmyndigheten var flyttet til et politisk organ, testet kommunen ut hvilke effekter det hadde på saksgangen. Her viste det seg derimot at handlingsrommet var atskillig smalere.

### **7.7.1 Én virkelighet vinner**

“One reality wins”, skriver Mol (2002:55) om hvordan en pasient blir diagnostisert med én bestemt åreforkalkning, til tross for at undersøkelsesresultater underveis har vært motstridende. Også i vårt eksempel, vant én virkelighet fram. Alta kommune forsøkte å forhandle om virkeligheten ved å utfordre sitt handlingsrom – de hadde erfaring fra før av som tilsa at rammene de hadde å forholde seg til kunne endres. Kommunen forsøkte dermed å lansere en alternativ virkelighet, hvor kommunen selv hadde langt større innflytelse over aktivitetene innenfor kommunegrensene. Alta kommune lyktes nemlig med å påvirke rammene for forvaltning av nasjonale laksefjorder – hvorfor skulle det ikke lykkes i akvakultursammenheng også? Hadde Alta kommune lyktes i denne saken, kunne det skapt presedens for lignende saker, noe som ville betydd at Alta kommunes alternative virkelighet kunne ha vunnet fram. I denne saken derimot, nådde ikke kommunen fram, men ble irettesatt av Fiskeridirektoratet, som satt med definisjonsmakten i saken. Fiskeri- og kystministeren avfeide at saken dreide seg om vern av villaks, og fastslo at saken dreide seg om akvakultur, hvor forvaltningen altså er forskriftsstyrt, og ikke gjenstand for politisk skjønn.

### 7.7.2 Hva nå? Reforhandlinger i kystsonen

Biomassesaken jeg har beskrevet, bidro dermed til å få slått fast hvordan rammene og rollefordelingen i kystsonen skal være. Et eksempel fra 2013 viser at aktørene tilsynelatende har akseptert rammene. Da behandlet nemlig kommunen en ny søknad om økt biomasse ved en av NRS Finnmarks lokaliteter, ved Elva i Årøysundet. Biomassesaken jeg beskriver i dette kapitlet, har åpenbart utgjort en læringsprosess for alle aktørene i Alta, om man skal dømme etter saksgangen i denne siste saken. NRS Finnmark sendte først en søknad til Finnmark fylkeskommune om å få utvide produksjonen ved Elva. NRS Finnmark hadde også et møte med Alta kommune, og sendte etter dette møtet et brev til kommunen. I brevet skrev NRS Finnmark at de ønsket en bedre utnyttelse av sine lokaliteter, og at de ville oppnå dette ved å øke produksjonen ved enkelte lokaliteter, og samtidig avvikle driften ved andre, mindre egnede lokaliteter. Videre skrev NRS Finnmark at så snart de fikk utvidet ved Elva, ville lokaliteten Pollen bli avviklet. NRS Finnmark poengterte også at de ikke hadde noe ønske om å øke totalproduksjonen i Altafjorden, selv om de ønsket økning ved enkeltlokaliteter (NRS Finnmark AS 2013).

Denne gangen var kommunen positiv til biomasseøkningen, gitt at totalproduksjonen ikke skulle øke (Alta Kommune 2013). NRS Finnmark fikk innvilget økt produksjonskapasitet ved Elva, men på bakgrunn av fagmyndighetenes vedtak, ble økningen i volum mindre enn det NRS Finnmark hadde ønsket. Det er derfor grunn til å anta at en helt ny lokalitet i kommunen kunne monnet mer, gitt at den hadde fått en optimal plassering. Kanskje kunne flere små anlegg blitt fjernet, i tillegg til Pollen? Brevet NRS Finnmark skrev til kommunen antyder at nemlig selskapet fortsatt ønsker å revurdere lokalitetsstrukturen: “Med tett dialog med Alta kommune vil vi også i fremtiden se på en mer effektiv utnyttelse av vårt tildelte areal i Altafjorden, der det på kort sikt vil innebære en omdisponering av dagens rammer” (NRS Finnmark AS 2013).

Dette gir grunnlag for å spekulere litt over hva Alta kommune og Sametinget egentlig gjorde da de forhandlet vekk det planlagte akvakulturområdet ved Tømmernes (jf. kapittel 6). Det var NRS Finnmark som ønsket området ved Tømmernes, og som sitatet over tyder på, var ikke NRS Finnmark fremmed for å endre på lokalitetsstrukturen sin, noe også dialogen under illustrerer:

AMS: *Har dere flere små lokaliteter dere i prinsippet kunne avgi hvis dere hadde fått større lokaliteter andre steder?*

Oppdretter: *Ja, det har vi.*

AMS: *Flere fiskere sier at de heller vil ha færre, men større oppdrettsanlegg, og så oppdrettsfrie soner og gyteområder.*

Oppdretter: *Ja, jeg er enig. Hvorfor skal vi drive på i alle bidige fjorder? Det er verken lønnsomt for oss eller fiskerne. (...) Men om man går for produksjonssoner, der man kan få større lokaliteter – det vil hjelpe oss mer. Vi trenger ikke kjøpe oss ekstra utstyr for å ha på forskjellige lokaliteter. Det er de som har de minste lokalitetene, og flest lokaliteter, som kommer til å tape.*

Uten mulighet til å starte opp et nytt anlegg ved Tømmernes,<sup>101</sup> ble det dermed *vanskeligere* for selskapet å legge ned små anlegg. Med andre ord – en ny og større lokalitet kunne ført til at flere små lokaliteter ble fjernet. De små anleggene NRS Finnmark eier ligger alle i Rognsundet, som er regnet som et av kjerneområdene for sjøsamisk kultur i Alta (Alta Kommune 2011g). Selv om Sametinget vant en viktig prinsippseier ved å få gjennomslag for sin iscenesettelse av gytefelt som naturgrunnlaget for samisk kultur, så kan man altså stille spørsmål ved om effekten av denne seieren i praksis var til det beste for sjøsamiske interesser i Alta på kort sikt. På lengre sikt blir effekten vanskeligere å vurdere. Som symbolsk seier kan denne saken spille inn for framtidig bruk av kystsonen.

Dette eksempelet understreker dermed et viktig poeng: Hvordan kystsonen skal se ut reforhandles kontinuerlig. Selv om planprosessen er avsluttet og arealplanen vedtatt, er ikke systemet statisk. Akvakulturnæringen er svært dynamisk og behovene for areal endrer seg i takt med både teknologisk utvikling, krav til økonomisk avkastning og andre krav til driftsform. Det er derfor ikke slik at arealfordelingen er gitt når planen er vedtatt, selv ikke for de neste fire årene som planen minimum er gyldig for.

---

<sup>101</sup> Igjen, det er ikke gitt at NRS ville fått tillatelse til å etablere et anlegg ved Tømmernes, selv om kommunen hadde satt av areal. Som beskrevet i kapittel 6 og 7, er det sektormyndighetene som skal godkjenne en lokalitet i et avsatt akvakulturområde.



## 7.8 Distribusjon i kystsoneforvaltningen

Distribusjoner holder ulike iscenesettelser unna hverandre, sier Mol (2002). Gjør distribusjonene dette i kystsoneforvaltningen? Det kommer an på hvilket nivå man ser på. På departementsnivå, så kan det nok være slik, men på et kommunenivå er situasjonen annerledes. La oss se på sakene jeg har diskutert i dette kapitlet. Ser vi på villaksforvaltningen, så var det Miljøverndepartementet, gjennom Direktoratet for naturforvaltning som var ansvarlig for villaksforvaltningen. Disse instansene iscenesatte kystarealet som habitat for den sårbare villaksen. Foretrukne forvaltningstiltak i kystsonen var derfor verneområder, slik som den nasjonale laksefjorden i Alta. Fiskeri- og kystdepartementet var en av forvaltningsmyndighetene for oppdrettslaks. Her var ambisjonen en ytterligere vekst i akvakulturnæringa, og mye av denne veksten ble forventet å komme i Nord-Norge. Kystsonen ble i denne sammenhengen iscenesatt som et robust og fruktbart produksjonsområde. De to iscenesettelsene var distribuert på departementsnivå, men som vist i dette kapitlet, så møttes de i kystsoneforvaltningen i Alta kommune. Oppdrettsaktøren NRS Finnmark opererte i tråd med Fiskeri- og kystdepartementets ambisjoner om vekst, men dette ble dårlig mottatt i en kommune som selv oppga at de ønsket en føre-var-tilnærming til oppdrettsnæringa. Det som var distribuert på nasjonalt nivå, kolliderte lokalt.

Distribusjonsmetaforen er hos Mol en romlig metafor – det dreier seg om avstand. Det distribuerte forvaltningsansvaret som er beskrevet i dette kapitlet skapte i flere tilfeller større avstand mellom beslutningstaker og dem beslutningene angikk, slik som i tilfellet med Grieg Seafood og tillatelsen til å flytte slakteriet, hvor beslutningsansvaret i siste instans var flyttet fra Mattilsynets distriktskontor, til Fiskeri- og kystdepartementet. Kanskje er en slik distribusjon en god ting? Det er kanskje slik at mangel på avstand kan skape problemer. I tilfellet med NRS Finnmarks søknad om tillatelse til økt produksjon, ble muligens avstanden mellom det lokale og det regionale for liten. Fylkeskommunen skal ta beslutninger basert på regionale hensyn, og har selv vedtatt strategier som sier at de skal tilrettelegge for økt vekst i havbruksnæringa. Likevel valgte politikerne å vektlegge Alta kommunes uttalelse. I denne sammenhengen kan det være verd å merke seg at politikeren som skrev begrunnelsen fylkeskommunen la ved vedtaket, faktisk er fra Alta og har vært aktuell som kandidat for kommunestyret i Alta kommune. Det er derfor grunn til å anta at hun også har vært engasjert i lokalpolitikken i Alta kommune. Var avstanden mellom det lokale og det regionale stor nok i dette tilfellet? Er fylkeskommunen rette instans til å fatte vedtak i havbrukssaker? Enkelte har

uttrykt sin skepsis, for eksempel i Fiskeribladet Fiskaren 25. januar 2013. Her uttaler en senioradvokat knyttet til Norske Sjømatbedrifters landsforening, at “noen organer [passer ikke] til å drive med forvaltning. Fylkeskommunen gjør ikke det når det gjelder havbrukssaker”. Han omtaler videre forvaltningen av akvakultursaker som fragmentert. Oppskriften på å unngå en fragmentert forvaltning er ifølge advokaten, å overføre noen av forvaltningsoppgavene tilbake til Fiskeridirektoratet (Alsaker 2013). Fragmentert, altså. Ikke distribuert. Hva er forskjellen?

Alsaker (2013) mener det er uheldig at akvakulturnæringen forvaltes av “mer enn et halvt dusin organer”, fordi fagmiljøene blir for små, etter hans mening. Dette fører til at organer (som for eksempel fylkeskommunen) ikke evner å se helheten og relevansen til andre fagfelt (ibid.). Implisitt i denne forklaringen ligger det at man unngår fragmentering så lenge det er noen som evner å se helheten. Som kan beholde oversikten. Kanskje er det dette som skiller distribusjon fra fragmentering? En distribuert forvaltning fordeler ansvar og oppgaver, men beholder oversikten og samler trådene igjen et sted senere i forvaltningsprosessen, mens en fragmentert forvaltning mangler denne samlende funksjonen.

Mol (2002) diskuterer også forskjellen mellom distribusjon og fragmentering. Hun identifiserer fire former for distribusjon hvor ulike åreforkalkninger iscenesettes av forskjellige aktører rundt om på sykehuset. Legen ved poliklinikken har en annen versjon av sykdommen enn det kirurgen som opererer har. Men det trenger ikke å innebære en fragmentering, fordi det finnes en flyt i det hele. Det finnes en “reiserute” som pasienten forflytter seg langs, fra sted til sted. Mol avslutter slik:

“Distribution, instead, sets apart what also, a little further along, or slightly later, is linked up again. It multiplies the body and its diseases – which hang together even so.”  
(Mol 2002:117)

Distribusjon bidrar altså til at objektet blir mangfoldig. I dette kapitlet har jeg illustrert hvordan prosesser som ligger utenfor selve arealplanleggingen i Alta kommune, likevel angår kommunens kystsoneforvaltning, og påvirker hvordan kystsonen ser ut og oppfattes av både forvaltere og brukere. Disse sakene påvirker med andre ord *forvaltningsobjektet* kystsonen i Alta. Egenskaper legges til forvaltningsobjektet gjennom disse prosessene. Vi har sett hvordan kystsonen i Alta ble tillagt den viktige egenskapen at den er leveområde for villaks – samtidig som andre aktører framhevet betydningen av de gode produksjonsområdene for oppdrettslaks. Vi har også sett hvordan forvaltningen av Altas kystsonen er et sted hvor lokale,

regionale og nasjonale hensyn møtes, og til dels kolliderer, og hvor sektormyndigheter og andre offentlige instanser forhandler om forvaltningens handlingsrom. Objektet kystsoner har blitt et mer mangfoldig forvaltningsobjekt. Dette illustrerer jeg videre i neste kapittel, hvor jeg samler trådene fra alle de foregående kapitlene. Jeg returnerer også til de overordnede problemstillingene og diskuterer hvordan kommunal arealplanlegging kan bidra til å skape en regjerlig kystsoner. Men før vi forlater Alta, vil jeg gi en oppsummering av hva det er mulig å trekke ut av de prosessene jeg har beskrevet så langt.

## 7.9 Hva kan vi lære av Alta?

Jeg har tidligere sagt at jeg ikke er ute etter å generalisere (jf. kapittel 3), men at det likevel kan være noe å lære av denne studien. Hvis jeg skal kort oppsummere hva denne avhandlingen kan si om planlegging i kystsonen, så vil jeg gjøre det i form av fire postulater.<sup>102</sup>

### 1) Planlegging virker

Planlegging har en funksjon, eller rettere sagt; planlegging fyller flere funksjoner. Planleggingen etablerer et styringsredskap for kommunen. Både administrasjonen og politikerne får et holdepunkt for å fatte beslutninger i saker om arealbruk. Ikke dermed sagt at planen låser beslutningstakerne; det er fullt mulig å gi dispensasjon fra en vedtatt plan, men planen gir retning for utvikling i kommunen, og bidrar slik med stabile rammer for aktørene. Planen etablerer kjøreregler for arealfordeling, noe som gir et mer forutsigbart system. Dette gjør også at aktørene vet hva de har å forholde seg til. Ta oppdrettsaktøren NRS Finnmark for eksempel, de vet nå at det er lite sannsynlig at de får nye lokaliteter de nærmeste årene, dermed vet de også at skal de vokse, så må de enten ut av Alta kommune, eller finne måter å øke produksjonen på de lokalitetene de allerede har. Planlegging bidrar også til å løse konflikter i kystsonen, slik flere av sitatene i denne avhandlingen illustrerer. Planprosessen fører med seg en koordinering av tidligere ukoordinerte interesser. Det er ikke bare viktig å drive med planlegging for å fordele arealet til ulike virksomheter, men også for å lære opp aktørene. Det er altså ikke slik at planlegging bare *virker*, det virker også *på*.

---

<sup>102</sup> Her er følgende definisjon lagt til grunn: En setning som uten å kunne bevises likevel gjør krav på gyldighet. Fra [www.ordnett.no](http://www.ordnett.no)

## **2) Planlegging påvirker aktørene som deltar**

Planlegging dreier seg ikke bare om å hente inn informasjon og synspunkter til et beslutningssentrum; planprosessen virker også tilbake på de som deltar. I så måte er det ikke bare arealkartet som har en performativ effekt, også prosessen som leder fram til kartet har effekter. Som fiskeren jeg siterte på side 108 sa, aktørene opptrådte annerledes etter hvert som de ble vante til å delta i planprosessen. Fiskeren uttalte videre at fiskerinæringa til å begynne med hadde sagt nei til alle oppdrettsetableringene, noe som ifølge denne fiskeren førte til at fiskerinæringa ikke ble hørt. Med andre ord, for å bli tatt hensyn til, måtte aktørene i fiskerinæringa samkjøre seg og prioritere hvilke områder som var viktigst for næringa. Fiskerne måtte også finne seg i å avgi noen områder. Første gang dette ble gjennomført på en systematisk måte var i 1999-2002, da Alta kommune etablerte arbeidsgrupper og sørget for å produsere et interessekart for kystsonen. Denne planprosessen hadde flere viktige funksjoner. For det første brakte prosessen informasjon inn til beslutningssenteret (planmyndighetene), noe som også innebar at fiskerne innså viktigheten av å kartfeste sine interesser. For det andre førte planprosessen til at aktørene fikk kjennskap både til hverandres interesser og til arealplanleggingens formål. For det tredje innebar bruken av plan- og bygningslovens arealkategorier at aktørene ble enige om et felles språk å omtale kystsonen med. Aktørene lærte seg både hvordan plansystemet fungerer og hvordan de helst burde opptre for å sikre sine interesser best mulig, en læringsprosess som ble gjentatt i siste rullering, hvor det var nye aktører å forholde seg til. I tillegg framhever flere at Alta kommunes siste rullering også har åpnet opp for samarbeid utenfor planprosessen – nå står ikke de ulike grupperingene lenger på barriadene og roper til hverandre, kunne en av fiskerne fortelle. Aktørene har med andre ord blitt skolert i å drive *samhandling*. De har lært at man kommer lenger med forhandlinger, noe som leder over til neste postulat.

## **3) Planlegging kan gjøre at interessemotsetninger i mindre grad blir til konflikter som krever ekstern løsning**

Gitt at man klarer å etablere gode prosedyrer for å gjennomføre planleggingen, så kan konfliktnivået i kystsonen reduseres. Flere informanter har trukket fram arbeidsgruppene Alta kommune etablerte som sterkt konfliktreduserende. En forståelse for og aksept av mangfoldet i kystsonen, kan gjøre at man i større grad søker å finne fram til løsninger som alle kan leve med – man “venner seg til den nye naboen”, som fiskeren i Alta uttrykte det. Det er dermed på tide å vurdere å nedtone kampretorikken som har vært mye brukt i litteraturen om kystsoneplanlegging (jf. for eksempel Hersoug og Johnsen 2012b). Heller enn

kamphandlinger, bør vi snakke om forhandlinger. Kampretorikken antyder vinnere og tapere. I en forhandlingssituasjon er det i større grad snakk om å lete etter vinn-vinn-situasjoner. En aksept for mangfoldet i kystsonen, for at det er rom for ulike aktiviteter, åpner opp for en vilje til å tilpasse seg. Det er ikke dermed sagt at alle aktørene må være enige for at kystsonen skal være regjerlig, men det viktige er at det skapes prosedyrer for hvordan uenigheter skal håndteres. I Alta gikk saken om NRS Finnmarks første ønske om biomasseøkning til Fiskeridirektoratet, det vil si at denne konflikten krevde en ekstern løsning. Men prosessen som har foregått i etterkant, hvor NRS Finnmark søkte om å utvide kapasiteten ved Elva, men samtidig tilbød seg å legge ned Pollen, tyder på at aktørene har tilpasset seg til systemet og erfart at forhandlinger kan gi mer velvilje lokalt, både hos kommunen og de andre aktørene i kystsonen. NRS Finnmark sørget i første runde for å få slått fast at kommunen ikke har noe de skulle sagt når det gjelder produksjonsvolum (jf. kapittel 7.6), og hadde slik sett ikke trengt å forhandle i denne situasjonen, men valgte likevel å komme kommunen i møte, noe som tyder på en vilje til å tilpasse seg de lokale rammene for kystsoneforvaltningen.

#### **4) Ingenting er hugget i stein**

Som denne avhandlingen har vist, foregår det kontinuerlige forhandlinger om hva kystsonen i Altafjorden skal *være*. De rådende iscenesettelsene skifter over tid. Planleggingens oppgave er å forene disse ulike iscenesettelsene på en måte som skaper minst mulig konflikt, ikke bare i forhold til egne innbyggere og lokale interessenter, men også i forhold til fylkeskommunale og nasjonale organer og interessenter. Jeg har tidligere vist at en nøkkel til gjennomslag er å kunne kartfeste sine interesser. Men det finnes flere styringsteknikker og virkemidler, som også bistår de interessene som ikke kan, eller i begrenset grad evner, å kartfeste sine interesser. Høringsinstitusjonen er sentral i så måte, og bidrar til at også andre iscenesettelser av kystsonen når inn til planmyndighetene. Som vist i kapittel 6, bidro høringsinnspillene til at planmyndighetene valgte å endre arealkartet.

Det er ikke bare forvaltningsobjektet det forhandles om; det foregår til enhver tid forhandlinger også om selve rammeverket. Det gjelder ikke kun for planlegging av sjøområder innen rammen av plan- og bygningsloven, men også for ansvarsfordelingen mellom kommunale myndigheter og sektormyndigheter. Som vist i kapittel 6 og 7, forsøkte både Sametinget, Alta kommune og Finnmark fylkeskommune å utvide sitt handlingsrom, med varierende grad av suksess. Dette utgjør også en form for *ontologisk politikk*, eller forhandling om hvordan virkeligheten skal se ut. Ved neste rullering av arealplanen, kan rammeverket igjen være endret. Nye politiske strømninger, for eksempel økt vekt på

økosystembasert planlegging, kan føre til at hele rammeverket endres over tid, noe som vil ha konsekvenser for alle interessenter, noe som igjen åpner for nye runder med forhandlinger om handlingsrom og rollefordeling. Dette understreker igjen at forvaltningsobjektet ikke er ferdig konstituert én gang for alle, men at det iscenesettes kontinuerlig av aktørene som er involvert i de ulike forvaltningsprosessene. Og som beskrevet i kapittel 5 og 6, endrer også aktørene seg. Teknologisk utvikling og endring i eierskapsstruktur har ført til at oppdrettsnæringa i Alta hadde andre behov for arealer ved denne rulleringen enn den forrige, mens fiskerinæringa hadde fått bestemmelser innenfor fjordlinjene å forholde seg til, noe som hadde fjernet et snurrevadfelt som tidligere var viktig for næringa. Dette åpnet for nye forhandlinger om hvordan kystsonen ved Kviby i Alta skulle kategoriseres. Ved neste rullering kan de komponentene som kystsonen isenesettes ved hjelp av, ha endret seg igjen, og det kan være behov for nye forhandlinger om hva kystsonen *er* rundt om i Altafjorden.

# En regjerlig kyst?

Jeg startet denne avhandlingen ved å vise til at både havet og fiskeressursene tidligere ble oppfattet som uregjerlige objekter, og at menneskenes forhold til havet ga seg uttrykk i fatalisme – det som skjer, det skjer, og det er lite vi kan gjøre fra eller til. Deretter viste jeg til at fisken gjennom “ressursforvaltningsmaskineriet” har blitt gjort regjerlig, og stilte så spørsmålet om havet kunne gjøres regjerlig på samme måte. Havet ble deretter begrenset til sjøområdet i kystsonen, og verktøyet som skulle temme havet, ble forstått som kommunal kystzoneplanlegging. Målet med avhandlingen har vært å vise hva som foregår i en kommunal planprosess – å beskrive planleggingens praksiser.<sup>103</sup> Jeg startet dette med å vise hvordan Alta kommune har *koordinert* arbeidet med å rullere kommunens arealplan – hvilke interesser som har vært involvert, hvilke saker som har vært kontroversielle i løpet av planprosessen, og hvordan disse problematiske sakene ble løst. Jeg viste videre hva den vedtatte arealplanen *inkluderer*, både i den forstand at jeg har beskrevet hvilke interesser og arealbehov Alta kommune tok med i plankartet, og i mer overført betydning – da forstått som hva kystarealet representerte for ulike interessegrupper. Til slutt viste jeg også hvordan forvaltningsansvaret i kystsonen er *distribuert*, både til kommunale myndigheter og til ulike statlige sektormyndigheter, og hvordan dette distribuerte ansvaret har virket på prosessen lokalt. Så gjenstår da spørsmålet, har jeg gjennom disse beskrivelsene vist at kystsonen har blitt regjerlig? Svaret er både ja og nei.

Teoretisk er denne avhandlingen sterkt inspirert av Mol (2002) og av Asdals (2004; 2008a; 2008b; 2011) arbeider. Begge ser på hvordan noe kommer til, eller får sin form, som et resultat av praksiser. Asdal studerer forvaltningspraksiser, som i stor grad er skriftlige, mens Mol er til stede på sykehuset og undersøker de daglige praksisene i pasientbehandlingen. Mens Asdal snakker om at noe *kommer til*, snakker Mol om at noe *iscenesettes*, men det grunnleggende poenget er det samme hos begge to: Begge understreker at den formen det

---

<sup>103</sup> Det finnes selvfølgelig flere praksiser jeg ikke har hatt tilgang til, for eksempel de rent tekniske praksisene med å tegne opp plankartet, eller interne møter i kommunens administrasjon. Jeg viser hvordan forvaltningsobjektet vokser fram som et resultat av utvekslinger mellom planmyndighetene og aktører i kystsonen, det være seg lokale aktører eller sektormyndigheter.

objektet de har undersøkt foreligger i, er et resultat av praksisene det inngår i, ikke et utgangspunkt for disse praksisene. For eksempel har Asdals naturhele kommet til gjennom en rekke forvaltningspraksiser.

Dette poenget har jeg overført til kystzoneplanprosessen i Alta kommune. Jeg har søkt å vise at hva forvaltningsobjektet kystzone *er*, ikke er noe som er naturgitt, men et resultat av kompliserte forhandlingsprosesser. Denne vektleggingen av praksiser har også synliggjort et annet poeng: Selv om formålet med planprosessen er å konstruere arealplanen, er ikke dette den eneste viktige funksjonen. Vel så viktig er det å etablere selv prosessen; rammene som disse forhandlingene foregår innenfor. Det er disse rammene som binder aktørene sammen, som muliggjør at de ulike iscenesettelsene som møtes i planprosessen kan forhandles om og gis en prioritet. Litt spissformulert kan vi si at temmingen av kysten innebærer en temming av aktørene. Forvaltningsobjektet kystzone trenger nemlig ikke holdes stabilt, eller uforanderlig, for at kysten skal bli regjerlig. Det er snarere et poeng at forhandlingene om hva kysten skal være, foregår kontinuerlig, slik blant annet eksempelet med oppdrettsanlegget i Pollen illustrerer. Kystområdet er gjort regjerlig så lenge det finnes et rammeverk for hvordan disse forhandlingene skal foregå. Planprosessen bidrar til å etablere dette rammeverket og lære opp aktørene i kystsonen til å delta i forhandlingene om hva kystsonen skal være.

## 8.1 Kunnskap i kommunal planlegging

*Politisk kunnskap og faktakunnskap, det er to forskjellige ting. De har kunnskapen hvis de vil bruke den.*

*Fisker*

Hvilken rolle spiller kunnskap i et system hvor beslutningsprosessen er politisk styrt, spurte jeg i kapittel 1. Som vist flere steder i denne avhandlingen, så fattes beslutninger i planprosessen på basis av langt mer enn vitenskapelig kunnskap. Også følelser er relevante, sa planleggeren jeg siterte i kapittel 6, og innspillene som kom inn under offentlig ettersyn illustrerer at det er rom for å vise til egne interesser. Hva som anses som *relevant* i planprosessen, blir et spørsmål om politiske prioriteringer. Det er forskjell på faktakunnskap og politisk kunnskap, sier fiskeren i sitatet over. Med politisk kunnskap mener han ikke her kunnskap om hvordan man driver politikk, han mener at kunnskapen er politisert. Beslutningstakerne i kommunen sitter på kunnskapen, men velger selv hvordan de vil bruke



den, mener fiskeren. Sitatet illustrerer at planlegging ikke utelukkende er en faktabasert aktivitet; politiske avveininger spiller en stor rolle. En regjerlig kystzone er altså ikke bare et spørsmål om tilgang til kunnskap – hva som anses som relevant i plansammenheng er vel så viktig. På den annen side, å avvise noe som irrelevant i plansammenheng kan også være en måte å avvise kunnskapskrav på, uten eksplisitt å ta stilling til om kunnskapen er gyldig eller ikke.

Forvaltning skal være kunnskapsbasert, fastslår både Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet på sine nettsider. Nyseth (2001) viser at planprosesser blir stadig mer kunnskapsintensive. Kleven (2011) på sin side problematiserer denne sammenhengen ved å vise til at omstridt kunnskap ofte blir politisert, og dermed blir gjenstand for både oppslutning og motstand. Men hvilken kunnskap er det snakk om? Jeg viste i kapittel 2 til at lovverket enkelte steder fastslår at det er snakk om vitenskapelig kunnskap, mens det også framheves at man skal ta hensyn til erfaringsbasert kunnskap. Fra fiskeriforvaltningslitteraturen kjenner vi til mange eksempler på at den erfaringsbaserte kunnskapen kommer til kort når forvaltningsobjektet “fiskebestand” konstitueres (se for eksempel Maurstad og Sundet 1998; Eythórsson 1999; Johannes et al. 2000; Haggan et al. 2003; Holm 2003a; Daw 2008; Nielsen 2008; Bjørkan 2011). Denne avhandlingen viser at objektet “kystzone” konstitueres på en måte som gir rom for flere ulike typer av kunnskap. Som nevnt i kapittel 5, er den vitenskapelige kunnskapen som finnes om Altafjorden ufullstendig. Det finnes egnethetsvurderinger og andre rapporter knyttet til oppdrettsanlegg, men få samlede miljøundersøkelser. Når det gjelder gytefelt, har ikke Havforskningsinstituttet foretatt undersøkelser i Altafjorden ennå. Kartleggingene av gytefelt og andre ressursområder i fjordsystemet baserer seg derfor på erfaringsbasert kunnskap, hvor Fiskeridirektoratet har hatt en kunnskapsautoriserende funksjon. Som vist i kapittel 5 og 6 aksepterte planleggerne informasjonen Fiskeridirektoratet har i sine databaser som sann. Kommunens egen planavdeling inntok også til en viss grad en rolle som kunnskapsautoriserende instans. Som vist i kapittel 6 sorterte, filtrerte og til en viss grad også autoriserte planavdelingen innspillene som kom inn under offentlig ettersyn. Ikke alle kunnskapskrav som kom inn, ble tatt med i sammendraget av innspillene som finnes som vedlegg til planbeskrivelsen, noe som viser at ikke alle kunnskapskravene ble ansett som relevante i plansammenheng.

Som beskrevet i kapittel 2.2, må kunnskap også settes i sirkulasjon for at den skal ha noen effekt: “Tallteknologiers og vitenskapsrealiteters politiske eller politiserende effekter, avhenger dermed ikke bare av sin presisjon, men også i hvilken grad de blir satt i sirkulasjon, i

arbeid av ulike aktører” (Asdal 2004:292). Hvilken kunnskap som settes i sirkulasjon, er dermed ikke bare et spørsmål om kunnskapens troverdighet, det er også et spørsmål om politikk og verdisyn. I planprosessen settes kunnskap i sirkulasjon blant annet gjennom sakspapirer. Kommunens avdeling for samfunnsutvikling, som også omfatter kommunens planleggere, har dermed en hatt en viktig funksjon som sirkulasjonssenter ved å utarbeide disse sakspapirene. Hva som settes i sirkulasjon fra planavdelingen er også et spørsmål om hvilke føringer avdelingen har fått fra den politiske ledelsen.

Eksemplene jeg har vist fra Alta kommunes planprosess understreker at arealplanlegging i høyeste grad er en kompleks aktivitet hvor det er vanskelig å trekke opp klare skillelinjer mellom hva som er kunnskap, hva som er egeninteresse og hva som er politikk. I motsetning til i ressursforvaltningen, hvor fisken gjøres regjerlig gjennom tallteknologier (kvotemaskineriet), og hvor den vitenskapelige kunnskapen innehar en hegemonisk posisjon (Degnbol 2003; Holm 2003a; Nielsen 2008), åpner planprosessen for mange ulike typer av kunnskap, og for andre typer innspill.<sup>104</sup> Forvaltningsobjektet vokser fram i en samproduksjon hvor mange heterogene aktører bidrar med ulike innspill, og hvor det er opp til planleggerne å sortere ut hvilke innspill som er mest relevante, men hvor det er politikerne som fatter det endelige vedtaket.

## 8.2 Styringsteknikker

“Måleteknikker bidrar ikke bare til å innskrive en allerede eksisterende virkelighet. De er konstituerende for virkelighet, blant annet gjennom å produsere kalkulérbare områder, områder som muliggjør styring og forvaltning”, skriver Asdal (2004:22) om tallteknologier. Tallteknologier var etter Asdals (2004, 2011) beskrivelse svært sentrale for at forurensningsfeltet kunne vokse fram som et eget forvaltningsområde. Tallteknologi utgjør også en grunnleggende styringsteknikk i moderne fiskeriforvaltning (Nielsen 2008) Spørsmålet jeg stilte i innledningen var om planarenaen åpner opp for andre styringsteknikker enn ressursforvaltningsarenaen. Er det andre virkemidler som har vært tatt i bruk for å temme kystsonen, enn det som har vært benyttet for å temme fiskeressursene i havet?

---

<sup>104</sup> Se for eksempel Linke et al 2011 og Griffin 2009 for diskusjoner om hvorvidt det foregår endringer i fiskeriforvaltningssystemet også, som åpner opp for andre kunnskapsformer. Begge bruker eksempler fra EUs fiskeriforvaltning.

Som beskrevet i kapittel 5, har kartteknologi spilt rollen som konstituerende måleteknikk i Altas kystsoner. Da konfliktene mellom ei ekspanderende oppdrettsnæring og fiskerinæringa ble mer framtrædende rundt år 2000, var kommunens løsning på problemet å be begge næringene om å kartlegge sine arealbehov, og å be fiskerne prioritere hvilke områder som var av størst viktighet for fiskerinæringa. Kommunen registrerte også viktige friluftsområder og naturområder. Kartleggingen muliggjorde styring av aktivitetene i kystsonen, og har dermed utgjort en svært sentral teknikk for å ”temme” Altas kystsoner. Ved at interessene i kystsonen ble kartlagt, ble det også skapt et forhandlingsgrunnlag for å innføre en arealbasert soneinndeling. Kartleggingen har slik vært med på å skape *forvaltningsobjektet* kystsoner i Alta.

Kartteknologi har også sine begrensninger som styringsverktøy. Det er ikke all relevant informasjon som kan skrives inn og leses ut av kart. Hvilke konsekvenser har dette hatt i den plansammenhengene jeg har studert? St. Martin og Hall-Arber frykter en usynliggjøring av de sosiale sammenhengene i marin planlegging, og som en konsekvens av dette, en lokal motstand mot forvaltningstiltak som innebærer restriksjoner på bruk av areal (St. Martin og Hall-Arber 2008). Som nevnt i kapittel 1, skiller det norske plansystemet seg fra det amerikanske, som St. Martin og Hall-Arber henter sine eksempler fra, på ett viktig område: I Norge er det lokalsamfunnene (kommunene) som planlegger arealbruken i sine områder. Med kravene til medbestemmelse som finnes i plan- og bygningsloven, åpner dette opp for at de sosiale båndene til det marine miljøet synliggjøres på andre måter i planprosessen. I Altas planprosess finner vi flere eksempler på en slik synliggjøring av koblingen mellom sjøarealet og lokalsamfunn på land. For det første finner vi den i kystsonegruppas arbeid. Deltakelse fra både næringsaktører i kystsonen (både fiskere og oppdrettere) og sektormyndigheter med tilgang til bakgrunnsmateriale sikret i vårt eksempel fra Pollen, at planmyndighetene ble kjent med hvor viktig fiskeriområdet nord i Rognsund var for lokalsamfunnet. Som beskrevet i kapittel 5, vektla både fiskerne og Fiskeridirektoratet denne viktigheten i møtene i arbeidsgruppa, noe som gjorde at forslaget om å flytte oppdrettsanlegget forsvant ut av planen allerede i en tidlig fase av planprosessen. I tillegg bidrar den åpenheten kommunen har vist med folkemøter både før planprosessen startet, og etter at planforslaget var produsert, til at ikke-organiserte interesser fikk muligheten til å engasjere seg. Offentlig ettersyn og oppfordring til å sende skriftlige innspill til planforslaget bidro også til at informasjon kunne bringes inn til beslutningstakerne. Organiseringen av planprosessen kan altså kompensere for de begrensningene som ligger i kartene.

Alta kommunes gjennomføring av planprosessen illustrerer at styringsteknologier ikke kun er teknologier for å styre *over*, det er også teknologier for styre *med*, det vil si teknikker for å muliggjøre deltakelse og det å samle og sannsynliggjøre sammenhenger og realiteter (Asdal 2011). Arbeidsgruppene utgjorde i så måte en svært sentral styringsteknikk i Alta kommunes planprosess – de var i stor grad en teknikk for å styre *med*. Arbeidsgruppene sørget for at informasjon ble bragt inn til beslutningssenteret, de virket konfliktavklarende gjennom forhandlingene som foregikk i gruppene, og de sørget for at det ble produsert et beslutningsgrunnlag for forvaltningen. I tillegg ble aktørene som deltok lært opp i å delta i planprosessen gjennom det arbeidet som foregikk i disse gruppene – aktørene ble trent i *samstyringsteknikker*.

Samstyring bygger på en relativt stabil horisontal struktur, hvor ingen enkeltaktør har tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere alene. Gjensidig avhengighet mellom aktørene er derfor et kjennetegn ved samstyringsregimer (Røiseland og Vabo 2008). Av dette følger at felles beslutninger i et slikt styringsregime må basere seg på en diskurs eller forhandlinger, eller begge deler. Definisjonen av samstyring vektlegger at det offentlige er involvert i prosessen, men på en ikke-hierarkisk måte. Legger vi denne forståelsen til grunn, er arbeidet som er utført i planprosessen i Alta kommune, spesielt med tanke på kystsonegruppa,<sup>105</sup> et godt eksempel på hvordan samstyring kan utføres i praksis. Et sentralt poeng er at samstyring må organiseres, fordi gjensidig avhengighet i seg selv ikke er nok til å bringe aktørene sammen over tid (Røiseland og Vabo 2008). Derfor er kommunens engasjement som koordinerende myndighet av sentral betydning for at prosessen skal lykkes.

Svaret på spørsmålet jeg stilte innledningsvis, er altså at planarenaen i større grad åpner for samstyringsteknikker.<sup>106</sup> Kartleggingsteknikken kan sies å “tvinge fram” en interessekamp, fordi man må kunne synliggjøre sine interesser for å nå fram, men bruk av andre samhandlingsteknikker i planprosessen kan bidra til å motvirke denne tendensen ved at man møtes, diskuterer, forhandler og sender skriftlige innspill. Alle disse formene for innspill bidrar med andre iscenesettelser av kystarealet enn det kartleggingene åpner for. Samhandlingsteknikkene kan altså fungere som et korrektiv i de tilfellene der kartene mangler vesentlig informasjon. Når stadig flere aktører etterlyser mer kartlegging i kystsonen, slik for

---

<sup>105</sup> At jeg her begrenser meg til å nevne kun kystsonegruppa, og ikke arbeidsgruppene i sin alminnelighet, henger kun sammen med at jeg har fulgt arbeidet i denne gruppa og ikke i de andre gruppene.

<sup>106</sup> Det er ikke meningen her å skille mellom kartlegging og samstyringsteknikker – i Alta er kartleggingene basert på brukerkunnskap, og dermed er også interessekartene produsert ved hjelp av samstyringsteknikker, slik samstyring er definert over.

eksempel Sametinget gjorde i sin høringsuttalelse, er det greit ikke å miste dette poenget av syne.

### 8.3 Å gjøre noe regjerlig

Som slått fast i innledningen til dette kapitlet, så kontrollerer ikke forvaltningen kystsonen, men bruken av den. Det vil si at det er aktørene i kystsonen som styres av forvaltningen. Regjerlige objekter er i denne sammenheng forstått som objekter som er håndterbare for forvaltningsmyndighetene. Av dette følger at et objekt er regjerlig så lenge det finnes systemer som kan styre hvordan aktører forholder seg til objektet. Arealplanen skal fungere som et styringsverktøy for de kommunale myndighetene. En vedtatt plan er juridisk bindende, og viser hvordan arealet i kommunen skal fordeles til ulike brukskategorier over de neste 10 – 20 årene. Arealplanen er i denne forstand *performativ*; den sier ikke nødvendigvis noe om hva som *er*, men om hva som *skal komme*. Arealplanen gir føringer for hvilke aktiviteter aktørene i kystsonen kan igangsette på ulike steder i kommunens kystsonen. Et nytt oppdrettsanlegg kan for eksempel kun etableres i et område som er avsatt til akvakultur i arealplanen. Arealplanen bidrar dermed til å styre aktørene i kystsonen. Men det er ikke bare selve arealkartet som gjør aktørene regjerlige, vel så viktig er det at planprosessen bidrar til å etablere prosedyrer for hvordan aktivitetene i kystsonen skal styres – planprosessen bidrar også til å utvikle rammeverket for styring. I denne forstand har kystsonen blitt regjerlig – den har blitt til et objekt som det er mulig for forvaltningsmyndighetene å håndtere.

I kapittel 6 viste jeg til at kystsonen var lite konfliktfylt i arealplanprosessen i 2009-2011. Konfliktnivået var lavt i kystsonen, både sett i forhold til konfliktnivået på land i denne rulleringen, og sett i forhold til konfliktnivået i kystsonen i forrige rullering, i 2000-2002. Det finnes ulike forklaringer på dette. Enkelte har pekt på at nedgangen i antall fiskere har gjort at det ikke er så mange igjen som kan protestere. Andre legger vekt på at oppdretterne og fiskerne i større grad har lært å leve med hverandre (jf. kapittel 5). Men kan forklaringen også være at sjøarealet i grunnen allerede var *gjort regjerlig* for kommunen da planleggingen startet i 2009? Planprosessen jeg har studert er den tredje som tar for seg Altas kystsonen. Det meste av arbeidet med å gjøre kystsonen håndterlig for planmyndighetene var gjort i tidligere planprosesser – som vist i kapittel 5 var for eksempel fiskerinæringa hovedtema ved rulleringen i forkant av 2002-planen. Interessene i kystsonen var dermed i stor grad kartlagt,

og det fantes etablerte praksiser for hvordan planprosessen skulle gjennomføres da rulleringen ble igangsatt i 2009. Temmingen av kystsonen i Alta begynte allerede i 1989, da den første kystzoneplanen ble produsert, men mesteparten av ”temmingsarbeidet” ble gjort i forbindelse med rulleringen av arealplanen i 2000-2002. Det var i denne perioden Alta kommune sørget for å få kartlagt interessene i kystsonen. Som beskrevet i kapittel 5, nedsatte kommunen da arbeidsgrupper som ble bedt om å presentere interessene til de ulike aktørene i kystsonen, og da spesielt for oppdretts- og fiskerinæringa, hvor konfliktnivået var høyt. Resultatet av denne kartleggingen var ikke bare et oversiktskart, og derved en synliggjøring av interessene, men også en felles forståelse av planprosessen. Som jeg viste til i kapittel 5, så har flere av konfliktene i kystsonen blitt løst ved forhandling, heller enn formelt i plansammenheng, noe som krever at aktørene samarbeider. Aktørene har dermed, ved å delta i planprosessen, blitt dressert i å *samhandle* i stadig større grad.

Kysten er altså gjort regjerlig ved at det er etablert et system som binder aktørene i kystsonen sammen, som fungerer som rammer som styrer aktørenes atferd, ikke bare overfor kystsonen, men også overfor styringssystemet. Asdal påpeker at en vesentlig side ved det å regjere er at det handler om “kontaktmøter mellom ekspertise, publikum og alminnelige politiske institusjoner. Det er gjennom slike utvekslinger at (...) objekter (...) får sin historie skrevet og omskrevet” (Asdal 2011:138). Dette poenget er relevant også i vår sammenheng. Som jeg har vist gjennom flere eksempler i denne avhandlingen, blir forvaltningsobjektet kystsonen til i skjæringspunktet mellom kunnskap og politikk. Planprosessen er en serie med kontaktmøter mellom politiske institusjoner, sektormyndigheter, aktører i kystsonen (inkludert befolkningen generelt, ikke bare de som driver næringsvirksomhet) og eksperter. Og gjennom disse møtene har kystsonen blitt beskrevet og omskrevet, for å vri litt på Asdals formulering (op. cit.), og stadig flere egenskaper har blitt lagt til objektet. Dermed har forvaltningsobjektet “kystsonen” blitt et kompositt, satt sammen av en rekke iscenesettelser. I motsetning til forvaltningsobjektet “fisk”, har dette komposittet rom for langt mer enn den vitenskapelige kunnskapen (jf. kapittel 2).

Så er jo spørsmålet om dette komposittet utgjør *ett* forvaltningsobjekt, et hele. Har egentlig alle de ulike iscenesettelsene av kystsonen blitt koordinert sammen til et sammenhengende objekt, slik Mol (2002) viser at sykdommen blir gjennom de prosessene som foregår på sykehuset? Kystsonen er ikke samme type objekt som en sykdom, og den institusjonelle rammen som praksisene foregår innenfor, er heller ikke lik, påpekte jeg i kapitlene 1 og 2. Der

sykdommen håndteres innenfor sykehusets rammer, innenfor en lukket institusjonell arena med klarlagt ansvarsfordeling og temmelig hierarkisk struktur, håndteres kystsonen innenfor en åpen politisk arena med et stort institusjonelt mangfold og overlappende ansvarsområder. For sykdommen finnes det diagnosemanualer og, som Mol (2002) skriver, en flyt, en reiserute, som pasienten forflytter seg langs fra sted til sted. Finner vi en tilsvarende reiserute for kystsonen? Som vist i kapitlene 4-7, er det etablert en rekke prosedyrer og rammer for hvordan kystsonen skal håndteres av de ulike forvaltningsnivåene. *Sakene* som angår kystsonen forflytter seg fra sted til sted, fra kommunens arealplanprosess, til regionale sektormyndigheter eller politiske organer, til overordnede nasjonale sektormyndigheter. Under høringer eller offentlig ettersyn til alle disse stedene samtidig. Og som vist i kapittel 6, en sak kan endre karakter underveis avhengig av hvem som engasjerer seg. Der er derfor vanskeligere å peke på en fastsatt reiserute.

Hvilken metafor er passende for å beskrive det komposittet som oppstår gjennom de mange ulike praksisene jeg har beskrevet i denne avhandlingen? Mol (2002) skriver at det sentrale spørsmålet for legene ved sykehuset ofte er “hva skal vi gjøre?”. Det er et praksisrettet spørsmål, ikke et spørsmål om hva sykdommen er for noe, men hvordan den skal håndteres. Det sentrale spørsmålet i arealplanprosessen er ikke bare “hva skal vi gjøre?”, men også “*hvor* skal hva gjøres?”. Det er altså et både praksisrettet og et geografisk rettet spørsmål. Hvordan skal planprosessen gjennomføres, og hvordan skal arealet fordeles? Praksisene som foregår i arealet etter at det er fordelt, er det, som vist flere steder i denne avhandlingen, sektormyndighetene som tar seg av. Hvis vi skal lete i Mols verden etter en metafor, et objekt, som tilsvarende komposittet kystsonen slik dette iscenesettes gjennom den kommunale arealplanleggingen, er det lettere å tenke seg dette komposittet som *sykehuset* heller enn sykdommen. Det arealplanen gjør, er å ordne de ulike praksisene i kystsonen til ulike steder. På samme måte som sykehuset er inndelt i avdelinger, hvor de ulike praksisene foregår, og hvor ansvaret for å styre disse praksisene dermed er fordelt på ulike aktører, så styrer også arealplanen praksiser og viser hvilke sektormyndigheter som har ansvaret for å regulere de praksisene som foregår i de ulike områdene. Samtidig gir denne metaforbruken noen uheldige konnotasjoner. Sykehuset er, i bokstavelig forstand, en konstruksjon. Det er en rigid struktur, som står der så snart den er ferdigprodusert. Denne metaforen fanger dermed ikke opp dynamikken som preger kystsonen, der både forvaltningsobjektet og prosedyrene for å håndtere dette objektet, kontinuerlig utvikles samtidig og i sammenheng med hverandre, og der det foregår forhandlinger om de ulike aktørenes handlingsrom.

Som vist i denne avhandlingen, så finnes det et repertoar av ulike praksiser og prosedyrer for å gjøre kystsonen håndterlig for forvaltningsmyndighetene. Kystsonen kan dermed bedre beskrives som en sammenstilling av en rekke ulike forvaltningsobjekter, som vanskelig kan koordineres sammen til et hele, så lenge forvaltningsansvaret er distribuert mellom kommuner og ulike sektororganer. Fordi det ikke er samme myndighet som styrer arealfordelingen og praksisene som foregår innenfor det samme arealet, så er det ingen som har full kontroll over et samlet forvaltningsobjekt. La oss ta akvakultur som eksempel. Som vist i kapittel 7, har ikke kommunen full kontroll over akvakulturaktivitetene som foregår innenfor kommunens areal. Men samtidig har heller ikke sektormyndighetene full kontroll over akvakulturaktiviteter på nasjonalt nivå, all den tid ingen kan tvinge kommuner til å sette av areal til akvakultur. Dermed blir svaret på spørsmålet om kystsonen er gjort regjerlig, både ja og nei. Det finnes etablerte prosedyrer for hvordan kystsonen skal håndteres i forvaltningssammenheng, men det distribuerte forvaltningsansvaret gir opphav til spenninger mellom ulike forvaltningsnivåer, og dermed forhandlinger om hvem som skal forvalte hva.

Hvordan kommer kystsoneforvaltningen til å se ut i framtida? Har kystsonen og kystsonens praksiser kommet til et stadium der de vil bli stabilisert? Eller kommer dynamikken i bruken av kystsonen til føre med seg endringer også i forvaltningssystemet? Kommer Solberg-regjeringens varslede kommunereform til å bringe med seg endringer også i plansystemet? Større kommuner vil stille andre krav til planlegging enn det dagens system gjør, og antakelig gjøre det regionale nivået overflødig. Det er vanskelig å spå hva utfallet vil bli, men poenget er uansett at arbeidet med å gjøre kystsonen regjerlig er en kontinuerlig prosess. Systemet kan ikke konstrueres én gang for alle, men må utvikles hele tiden i takt med endringer, enten det er i bruken av kystsonen, eller i de politiske og byråkratiske institusjonene som håndterer kystsonen i forvaltningssammenheng.

Også internasjonale endringsprosesser virker inn på den lokale forvaltningen. Som nevnt i kapittel 1, foregår det flere steder en bevegelse i retning av det som kalles *marine spatial planning* (MSP) – en områdeforvaltning, altså. Det sentrale innenfor denne løsningen, er at man går bort fra en sektorbasert soneinndeling som forvaltningsløsning, og heller søker å forvalte større havområder sett under ett. Dermed kan man se for seg en løsning hvor det er samme forvaltningsmyndighet som både fordeler areal til ulike interesser, og som styrer hvordan aktivitetene skal foregå, noe som vil bringe med seg en helt annen distribusjon av ansvar enn det dagens system åpner for. Det er selvfølgelig mange spørsmål som melder seg ved en slik løsning. Hvem skal forvaltningsmyndighetene være? Hvordan skal



forvaltningsområdene se ut? Skal det kystnære området forvaltes sammen med havområdene lenger ut? Hva skal i så fall være kommunenes rolle? Hvordan innpasse lokaldemokratiet i et slikt system? Som jeg har vist i denne avhandlingen, har dagens system mange fordeler med tanke på tilgang til kunnskap om lokale forhold og konfliktløsning på lokalt nivå. Men med stadig flere krav til hvilke interesser som skal tilgodeses i forvaltningen, til økosystembasert forvaltning og til økt regionalt samarbeid, som plan- og bygningsloven nå åpner for, så stilles det store krav til planleggingen. En MSP-inspirert planlegging av større marine områder åpner opp for nye løsninger og tilpasninger. Om dette er en god løsning for kystsoneforvaltningen i Norge, er et åpent spørsmål. Mitt bidrag har vært å åpne for noen nye perspektiver på hvordan kystsoneplanleggingen *gjøres*. Kanskje kan det i neste omgang også bidra til en mer normativ debatt om hvordan kystsoneplanlegging *bør* gjøres?



## Referanser

---

- Aarsæther, N. (2001). Planlegging som handlingstype. Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging. N. Aarsæther og A. Hagen. Oslo, Kommuneforlaget: 11-41.
- Aarsæther, N., et al. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati. N. Aarsæther et al. Krisiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 15-24.
- Aase, T. H. og E. Fossåskaret (2007). Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data. Oslo, Universitetsforlaget.
- Alsaker, L. S. (2013). "Fragmentering av fiskeriforvaltningen - et gode eller et onde. Foredrag under Sjømatdagene på Hell. Tilgjengelig på <http://www.nsl.no/filer/sjomatforedrag/2013/Alsaker.pdf> [26.1.2013]."
- Alta kommune (1999). "Notat: Rullering av kommuneplanens arealdel. Delutredning av kystsonen. Møtereferat fra gruppemøte den 19.10.99."
- Alta Kommune (2000). "Alta kommuneplan - arealdelen. Notat kystsonen. Datert 16.02.00. Saksnr./Arkiv 98/00007 - PLNID 19980001."
- Alta Kommune (2001). Kommuneplanens arealdel 2002-2014. Vedtatt i kommunestyret 03.12.01. Planbeskrivelse.
- Alta kommune (2004). "Alta vil. Kommuneplanens samfunnsdel 2004-2015. Vedtatt 23.03.2004."
- Alta kommune (2007). Svar - Utredning om betaling for bruk av areal i kystsonen - innspill. Brev til Finansdepartementet av 18. desember 2007. [http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/kystzone/alta\\_kommune.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/kystzone/alta_kommune.pdf) [20.1.2012].
- Alta kommune (2009a). Forslag til forskrift - nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Høringsvar. Brev til Fiskeri- og kystdepartementet datert 20.2.2009. Saksnr. 09/540-2/OMHE.
- Alta Kommune (2009b). Notat til Arbeidsutvalget fra prosjektgruppe 6 Kystzone. Datert 8.10.09.
- Alta kommune (2009c). Referat fra møte mellom fiskarlagene og oppdrett - samarbeidsmøte. Møtedat: 13.5.2009.
- Alta kommune (2009d). Referat fra prosjektgruppe 6 - kystsonen. Møte avholdt på Alta Rådhus 24.06.09. Møtereferat datert 10.08.09.
- Alta Kommune (2009e). "Referat fra prosjektgruppe 6 - kystsonen. Møte avholdt på Alta Rådhus 25.03.09. Møtereferat datert 27.3.2009."
- Alta Kommune (2009f). Rullering av Kommuneplanens arealdel, Kommunedelplan for Alta by: Planprogram. Vedtatt i Alta kommunestyre 30.03.09.
- Alta Kommune (2010a). Høringsuttalelse til kommuneplanens arealdel - Miljø, park og idrett. Epost til Alta kommune datert 25.11.2010.
- Alta Kommune (2010b). Referat fra folkemøte for Rafsbotn og Leirbotn skolekretser, datert 18.11.2010. Møtedato 28.10.2010.
- Alta Kommune (2010c). Referat fra folkemøte i Rognsund skolekrets, datert 18.11.2010. Møtedato 27.10.2010.
- Alta Kommune (2011a). Grieg Seafood Finnmark AS - Ny lokalitet Indre Lokkarfjord. Saksfremlegg. Saksnr.: 11/1815-6. <http://m.alta.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/pdf/11023751d11023751o352d92/grieg-seafood-finnmark-as-ny-lokalitet-indre-lokkarfjord.pdf> [8.2.2012].
- Alta Kommune (2011b). "NRS Finnmark AS - utvidelse av lokalitet 10794 (biomass) Mortensnes og Lille Kufjord. Saksfremlegg til formannskapet. Saksnr. 11/1043-4."

- Alta Kommune (2011c). Planbeskrivelse. Kommuneplanens arealdel. Sist revidert 18.08.11.
- Alta kommune (2011d). Referat fra møte mellom Alta kommune og Sametinget 07.01.11.
- Alta Kommune (2011e). "Rullering av kommuneplanen for Alta, 2011-2030. Referat av innspill under offentlig ettersyn. Planbeskrivelsens vedlegg 1."
- Alta Kommune (2011f). "Rullering av kommuneplanens arealdel. Saksfremlegg. Saksnr: 08/159-340."
- Alta Kommune (2011g). Samiske interesser. Rullering av kommuneplanen for Alta, 2011-2030. Planbeskrivelsens vedlegg 3.
- Alta Kommune (2011h). "SP: NRS Finnmark AS - utvidelse av lokalitet 10794 (biomasse) Mortensnes. Skasprotokoll. Arkivsak 11/1043."
- Alta Kommune (2012). "Møllenes - Avtale - Grieg Seafood. Saksfremlegg. Saksnr: 12/3433-1."
- Alta Kommune (2013). NRS Finnmark AS - Utvidelse av lokalitet 10811 (biomasse) Elva. Saksfremlegg til hovedutvalg for næring, drift og miljø. Saksnr. 12/16-1.
- Alta Kommune (Udatert). Bestilling til prosjektgruppe 6: Kystsonen.
- Alta Senterparti (2010). Kommuneplanens arealdel 2010-2030 Planforslag til offentlig ettersyn - innspill. Brev til Alta kommune datert 12.11.2010.
- Áltá samiid searvi (2010). Innspill til forslag til arealplan for Alta kommune. Brev datert 8.11.2010.
- Andersen, S. (1997). Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Bergen, Fagbokforlaget.
- Anon (2012). Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til fiskeri- og kystministeren. Dokument nr. 15:1667 (2011-2012) Tilgjengelig på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=54209> [25.1.2012].
- Anon. (2010a). Innspill til Alta kommunes arealplan fra privatperson. Brev datert 5.11.10.
- Anon. (2010b). "Innspill til arealplan - Alta kommune. Brev til Alta kommune fra privatperson datert 10.11.2010."
- Anon. (2010c). Innspill til arealplan i Alta kommune. Epost til Alta kommune datert 15.11.2010, underskrevet av to privatpersoner.
- Anon. (2010d). "Innspill til endring av arealplanen for Rognsund. Epost til Alta kommune fra privatperson, datert 17.11.2010."
- Anon. (2010e). Klage vedrørende utvidelse av areal til oppdrettsanlegg i Pollen. Epost til Alta kommune, underskrevet av to privatpersoner, datert 16.11.2010.
- Anon. (2010f). Sjølaksefisket i Finnmark i et historisk perspektiv. Utredning for Finnmarkskommisjonen, 24. juni 2010. Kautokeino, Samisk høgskole: 107.
- Anon. (2011). Status for norske laksebestander i 2011. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr 3. Trondheim: 285.
- Arealutvalget (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær. Rapport fra et eksperutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo, Fiskeri- og kystdepartementet, .
- Árja (2010). Innspill til rullering av kommuneplanen, lokaliteter for oppdrettsnæringa. Brev datert 15.11.2010.
- Asdal, K. (2004). Politikkens teknologier. Produksjoner av regjerlig natur. Avhandling for dr.art.-graden. Det historisk-filosofiske fakultet. Universitetet i Oslo, Acta humaniora nr 188.
- Asdal, K. (2005). "Returning the Kingdom to the King: A Post-Constructivist Response to the Critique of Positivism." Acta Sociologica 48(3): 253-261.
- Asdal, K. (2008a). "Enacting things through numbers: Taking nature into account/ing." Geoforum 39(1): 123-132.

- Asdal, K. (2008b). "On politics and the little tools of democracy: A down-to-earth approach." *Distinktion*(No. 16).
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur - naturens politikk*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Bang, R. (1993). *Havet - arbeidsplass og ferdselsåre: Da årer og seil var eneste fremkomstmiddel*. Lurøyboka. Årbok for Lurøy. Finnes også på nett: [http://www.luroy.folkebibl.no/artikkel\\_82\\_lokalhist.htm](http://www.luroy.folkebibl.no/artikkel_82_lokalhist.htm).
- Bavington, D. (2009). "Managing to endanger: Creating manageable cod fisheries in Newfoundland & Labrador, Canada." *MAST* 7(2): 99-121.
- Bennett, R. G. (2000). "Coastal planning on the Atlantic fringe, north Norway: the power game." *Ocean & Coastal Management* 43(10-11): 879-904.
- Bjørkan, M. (2011). *Fishing for advice: The case of the Norwegian reference fleet*. A dissertation for the degree of Philosophiae Doctor, University of Tromsø
- Bjørn, P. A., et al. (2009). "Spatiotemporal distribution of Atlantic cod (*Gadus morhua* L.) with intact and blocked olfactory sense during the spawning season in a Norwegian fjord with intensive salmon farming." *Aquaculture* 286(1-2): 36-44.
- Borch, T., et al. (2009). *Sjølaksefiske i sjøsamiske områder - rettigheter og kulturell betydning*. Tromsø, Norut. Rapport nr.:1/2009.
- Brattland, C. (2012). *Making Sami seascapes matter. Ethno-ecological governance in coastal Norway*. A dissertation for the degree of Philosophiae Doctor, University of Tromsø.
- Broderstad, E. G., et al. (2011). *Nord-norske og samiske interesser: Rettsliggjøring og folkestyre. Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring*. S. Jentoft et al. *Stamsund, Orkana Akademisk*: 323-333.
- Bull, T. (2002). *Kunnskapspolitikk, forskningsetikk og det samiske samfunnet. Samisk forskning og forskningsetikk*. *Forskningsetiske komiteers skriftserie*. Oslo, *Forskningsetiske komiteer*. 2/2002: 6-21.
- Callon, M. (1998). *Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. The laws of the market*. M. Callon. Oxford, Blackwell Publishers/*The Sociological Review*.
- Chutko, P. I. (2011). *En temmelig vill en. Kontroverser om laks, ca. 1800-2009*. Masteroppgave i tverrfaglige kulturstudier, med spesialisering i studier av teknologi, kunnskap og samfunn (STS). Institutt for tverrfaglige kulturstudier. Senter for teknologi og samfunn. Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Crampton, J. W. (2010). *Mapping: A critical introduction to cartography and GIS*. Chichester, West Sussex, Wiley-Blackwell.
- Crampton, J. W. og J. Krygier (2005). "An introduction to critical cartography." *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 4(1): 11-33.
- Daw, T. M. (2008). *How fishers count: Engaging with fishers' knowledge in fisheries science and management*. PhD thesis, Newcastle University.
- Degnbol, D. (2012). *Slightly covered all the time: The science of sandbanks on the Dogger Bank*. PhD thesis, University of Aalborg.
- Degnbol, P. (2003). *Science and the user perspective: The gap co-management must address. The fisheries co-management experience. Accomplishments, challenges and prospects*. D. C. Wilson et al. Dordrecht, Kluwer Academic publishers: 31-49.
- Diserud, O. H., et al. (2012). *Forslag til kategorisering av laksebestander som er påvirket av rømt oppdrettslaks*. NINA Rapport 782. Trondheim: 32 + vedlegg.
- Douvere, F. (2008). "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management." *Marine Policy* 32(5): 762-771.
- Eikeland, S. (2010). *Nordområdesatsingen sett fra en storkommune uten rørende. Nordområdepolitikken sett fra nord*. E. Angell et al. Bergen, Fagbokforlaget: 148-163.
- Eikeset, K. R. (2003). *Altas historie. Bind 4: Den mangfoldige bygdebyen (1964-2002)*. Alta, Alta kommune.

- Elster, J. (1980). Metode. PaxLeksikon, Vol 4. Oslo, Pax.
- Eyþórsson, E. (2008). Sjøsamene og kampen om fjordressursene. Karasjok, CálliidLágádus.
- Eythórsson, E. (1999). Kunnskap og rettighetsfordeling i marin ressursforvaltning: 268.
- Falleth, E., et al. (2011). "Evne eller vilje til lokal planlegging." Plan 2011(Nr. 03-04).
- Falleth, E. og I. L. Saglie (2012). Kommunal arealplanlegging. utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati. N. Aarsæther et al. Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 85-101.
- Feyerabend, P. (1993 [1975]). Against method. Third edition. London, Verso.
- Finlayson, A. C. (1994). Fishing for truth. A sociological analysis of northern cod stock assessments 1977-1990. St. John's, ISER.
- Finnmark fylkeskommune (2011). Sakliste. Møte i HU KNS. Møtedato 15. - 16. november 2011.
- Finnmark fylkeskommune (2012a). Møteprotokoll. HU KNS. 15. februar 2012.
- Finnmark fylkeskommune (2012b). Sakliste. Møte i HU KNS. Møtedato 15. februar 2012.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012). Søknad om flytting av lakseslakteri og tilvirkningsanlegg - Grieg Seafood Finnmark AS - Klage på Mattilsynets vedtak. Brev til Grieg Seafood Finnmark AS, datert 24. februar 2012.
- Fiskeridirektoratet (2010a). Livet i havet - vårt felles ansvar. Fiskeridirektoratets roller og oppgaver. Brosjyre: 20 pp.
- Fiskeridirektoratet (2010b). Veiledning for innsamling av kystnære fiskedata. Utarbeidet av arbeidsgruppen for oppfølging av utvalget for kystnære fiskeridata. Bergen, Fiskeridirektoratet.
- Fiskeridirektoratet (2012). NRS Finnmark 990970602 - Klagesak vedrørende søknad om økning av MTB på lokalitet Lille Kufjord - Nr. 10840. Brev til NRS Finnmark AS datert 23.4.2012.
- Fiskeridirektoratet (2013). Retningslinjer for arbeid med kystsonoplanlegging i Fiskeridirektoratet. Oppdatert versjon januar 2013. Bergen, Fiskeridirektoratet.
- Fjordfiskernes forening (2010). "Klage på forslag til arealplan for Rognsund skolekrets. Brev til Alta kommune datert 8.11.2010."
- FKD (2011). Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012. Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet 16. september 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Fiskeri- og kystdepartementet.
- FOR 2009-06-22 nr 961 Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder. F.-o. kystdepartementet.
- Foucault, M. (1969). L'archéologie du savoir. Paris, Gallimard.
- Friedman, J. (1987). Planning in the public domain: From knowledge to action. Princeton, Princeton University Press.
- Frisvoll, S. og K. Rønningen (2012). Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystsoneforvaltningen. Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget: 121-137.
- Fulsås, N. (2003). Havet, døden og veret. Kulturell modernisering i Kyst-Noreg 1850-1950. Oslo, Samlaget.
- Fulton, E. A., et al. (2011). "Human behaviour: the key source of uncertainty in fisheries management." Fish and Fisheries 12(1): 2-17.
- Fylkesmannen i Finnmark (2011a). "Naturfaglig uttalelse - lokaliteten Lille Kufjord. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 9.8.2011."
- Fylkesmannen i Finnmark (2011b). Naturfaglig uttalelse - søknad om produksjonsutvidelse ved lokaliteten Mortensnes i Alta kommune. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 10.8.2011.

- Fylkesmannen i Finnmark (2011c). Tillatelse etter forurensningsloven - lokaliteten Lille Kufjord i Alta kommune. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 3.8.2011.
- Fylkesmannen i Finnmark (2011d). Tillatelse etter forurensningsloven - lokaliteten Mortensnes i Alta kommune. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 10.8.2011.
- Garcia-Parpet, M.-F. (2007). The social construction of a perfect market: The strawberry auction at Fontaines-en-Sologne. Do economists make markets? On the performativity of economics. D. MacKenzie et al. Oxford, Princeton University Press.
- Gould, S. J. (2000). "Deconstructing the "Science Wars" by Reconstructing an Old Mold." *Science* 287(5451): 253-261.
- Grieg Seafood Finnmark AS (2011). Klage på vedtak fattet av Mattilsynet; - Søknad om flytting av lakseslakteri og tilvirkningsanlegg - Grieg Seafood Finnmark AS. Brev til Mattilsynet datert 14.9.2011.
- Griffin, L. (2009). "Scales of knowledge: North Sea fisheries governance, the local fisherman and the European scientist." *Environmental Politics* 18(4): 557-575.
- Gubrium, J. og J. Holstein (2002). From individual interview to interview society. *Handbook of interview research: context and method*. J. Gubrium og J. Holstein. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Haggan, N., et al., Eds. (2003). Putting fishers' knowledge to work: Conference proceedings. Fisheries Centre Research Reports. Vancouver, University of British Columbia.
- Haraway, D. J. (1991a). A cyborg manifesto: Science, technology and socialist-feminism in the late twentieth century. *Simians, cyborgs and women*. D. J. Haraway. London, Free Association Books.
- Haraway, D. J. (1991b). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Simians, cyborgs and women: The reinvention of nature*. D. J. Haraway. London, Free Association Books.
- Harley, J. B. (2011 [1989]). Deconstructing the map. *The map reader. Theories of mapping practice and cartographic representation*. M. Dodge et al. Oxford, Wiley-Blackwell: 56-64.
- Hellesnes, J. (2001). "Sosial konstruktivisme i vitenskapsteorien." *Nytt Norsk Tidsskrift*(2/2001): 132-149.
- Hersoug, B. (2010). "Blindvei i Granskogen?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(Nr. 04).
- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten - en historisk skisse. *Kampen om plass på kartet*. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hersoug, B. og J. P. Johnsen (2012a). 12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett. *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget: 261-281.
- Hersoug, B. og J. P. Johnsen, Eds. (2012b). *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hersoug, B., et al. (2012). *Forhandlinger om plass - eksempelet Alta. Kampen om plass på kartet*. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Holm, P. (1996a). "Fisheries Management and the Domestication of Nature." *Sociologia Ruralis* 36(2): 177-188.
- Holm, P. (1996b). Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995. *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. E. O. Eriksen. Bergen, Fagbokforlaget: 109-143.
- Holm, P. (2001). *The invisible revolution: The construction of institutional change in the fisheries*, Nowegian College of Fishery Science. University of Tromsø.
- Holm, P. (2003a). "Crossing the border: On the relationship between science and fishermen's knowledge in a resource management context." *MAST* 2(1): 5-33.
- Holm, P. (2003b). "Which way is up on Callon? ." *Sosiologisk Årbok* 1: 125-156.

- Holm, P. og K. N. Nielsen (2008). "The TAC machine. Uferdig manuskript. Finnes i Nielsen (2008): Science|Politics: Boundary construction in mandated science. The case of ICES' advice on fisheries management."
- Holm, P., et al. (1998). Creating alternative natures: Coastal cod as fact and artefact. Northern waters: Management issues and practice. D. Symes. Oxford, Fishing News Books.
- Holm, P. og A.-M. Solås (2008). Performativity and politics. The political agency of coastal cod, Unpublished conference paper.
- Innst. S. nr. 134 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.
- Innst. S. nr. 138 (2006-2007) Innstilling til Stortinget fra energi - og miljøkomiteen om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.
- Isaksen, J. R. (2010). Marine næringer i Alta. Arbeidsnotat. Tromsø, Nofima.
- Isaksen, J. R. og E. Mikkelsen (2012). Økonomer i kystsonen: Kan kunnskap om verdiskaping gi bedre arealforvaltning? Kampen om plass på kartet. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Johannes, R. E., et al. (2000). "Ignore fishers' knowledge and miss the boat." *Fish and Fisheries* 1(3): 257-271.
- Johnsen, J. P. (2002). Fiskeren som forsvant? En studie av avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring. Avhandling for dr.scient.-graden.
- Johnsen, J. P. (2004). "Latour, natur og havforskere - hvordan produsere natur?" *Sosiologi i dag* 34(2): 47-67.
- Johnsen, J. P. (2013). "Is fisheries governance possible?" *Fish and Fisheries* DOI: 10.1111/faf.12024.
- Johnsen, J. P. og B. Hersoug (2012). Når alt henger sammen med alt - et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning. Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Johnsen, J. P., et al. (2014). "The creation of coastal space - How local ecological knowledge becomes relevant." *Maritime Studies* 13(2).
- Johnsen, J. P., et al. (2009). "The cyborgization of the fisheries: On attempts to make fisheries management possible." *MAST* 7(2): 9-34.
- Johnsen, J. P., et al. (2005). The coming of the Cyborg Fish. How Resource management is made possible. Paper presented at the Mare Conference: People and Sea III. Amsterdam 7-9 July 2005
- Josefsen, E. (2010). Samiske rettigheter og utvikling i nord - et uløselig spenningsfelt eller to sider av samme sak? Nordområdepolitikken sett fra nord. E. Angell et al. Bergen Fagbokforlaget: 277-298.
- Justisdepartementet (2005). Fakta om Finnmarksloven. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger\\_brosjyrer/2005/fakta-om-finnmarksloven.html?id=88240](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2005/fakta-om-finnmarksloven.html?id=88240) [3.2.2012].
- Jørgensen, T. H. og H. Kjørsvik (1995). "Kystzoneplanlegging - en kommunal eller statlig oppgave?" *Kart og Plan* 55(3): 165-170.
- Karlsen, Ø. og T. van der Meeren (2013). Kunnskapsstatus - plassering av oppdrettsanlegg og mulige interaksjoner med gytefelt og oppvekstområder for marin fisk og vandringsruter for laks. *Fisken og havet* nr. 6/2013. Bergen, Havforskningsinstituttet.
- Kay, R. og J. Alder (2005). Coastal planning and management. London, Taylor & Francis.
- Ketchum, B. H. e. (1972). *The water's edge: Critical problems of the coastal zone.* Cambridge, MA: MIT Press.
- Kitchin, R., et al. (2009). Thinking about maps. Rethinking maps. M. Dodge et al. London, Routledge.



- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- Knol, M. (2010). *Marine ecosystem governance in the making: Planning for petroleum activity in the Barents Sea - Lofoten Area*. A dissertation for the degree of Philosophiae Doctor, University of Tromsø.
- Knol, M. (2011a). *Constructivism and post-constructivism: The methodological implications of employing a post-constructivist research approach*. Prøveforelesning for graden Ph.D. Universitetet i Tromsø 25. mars 2011.
- Knol, M. (2011b). "Mapping ocean governance: from ecological values to policy instrumentation." *Journal of Environmental Planning and Management* 54(7): 979-995.
- Knorr-Cetina, K. (1981). *The manufacture of knowledge: An essay on the constructivist and contextual nature of science*. Oxford, Pergamon.
- Kristiansen, T. S. og O. B. Samuelsen *Fiskevelferd ved bruk av slaktemerd for oppdrettsfisk*. Utredning for Mattilsynet Bergen, Havforskningsinstituttet.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago, Chicago University Press.
- Kvale, S. og S. Brinkmann (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Kysten er klar (2010). *Planprogram: interkommunal kystsoneplan for Sør-Trøndelag*.
- Kystverket (2011a). "Tillatelse etter HFL § 27.1 - Søknad om utvidelse av akvakulturtillatelse - Lokalitet 10794 Mortensnes - Alta kommune - Finnmark fylke. Brev til NRS Finnmark AS, datert 20.6.2011."
- Kystverket (2011b). "Tillatelse etter HFL § 27.1 - Søknad om utvidelse av akvakulturtillatelse - Lokalitet 10840 Lille Kufjord - Alta kommune - Finnmark fylke. Brev til NRS Finnmark AS, datert 21.6.2011."
- Langdalen, E. (1985). *Arealplanlegging. Kompendium*, Norges Landbrukshøgskole.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Latour, B. (1990). *Drawing things together. Representation in scientific practice*. M. Lynch og S. Woolgar. Cambridge, MA, MIT Press.
- Latour, B. (1992). *One more turn after the social turn. The social dimension of science*. E. McMullin. Notre Dame, Indiana University of Notre Dame Press: 272-294.
- Latour, B. (1998). "From the World of Science to the World of Research?" *Science* 280(5361): 208-209.
- Latour, B. (2004). *The politics of nature: How to bring the sciences into democracy*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory*. Oxford, Oxford University Press.
- Latour, B. og S. Woolgar (1979). *Laboratory life: The social construction of scientific facts*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Latour, B. og S. Woolgar (1986). *Laboratory life: The construction of scientific facts*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Law, J. (2004). *After method: Mess in social science research*. London & New York, Routledge.
- Law, J. (2007). "Practising nature and culture: an essay for Ted Benton. Artikkeltkast, versjon datert 12. januar 2007. Tilgjengelig på: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2007PractisingNatureandCulture.pdf> [30.10.12]."

- Law, J. (2008a). "The materials of STS. Artikkelutkast, versjon datert 9. april 2008.  
Tilgjengelig på:  
<http://www.heterogeneities.net/publications/Law2008MaterialsofSTS.pdf> [25.10.12] "
- Law, J. (2008b). "On sociology and STS." *The Sociological Review* 56(4): 623-649.
- Law, J. (2009). Actor network theory and material semiotics. *The new Blackwell companion to social theory*. B. S. Turner. Chichester, West Sussex, Wiley-Blackwell: 141-158.
- Law, J. og J. Urry (2004). "Enacting the social." *Economy and Society* 33(3): 390-410.
- Leirbotn og Kviby bygdelag (2010). "Kommuneplanens arealdel for Kviby. Innspill til Alta kommunes arealplan under offentlig ettersyn. Epost datert 15. november 2010."
- Lien, M. E. og J. Law (2011). "'Emergent Aliens': On Salmon, Nature, and Their Enactment." *Ethnos* 76(1): 65-87.
- Linke, S., et al. (2011). "The Regional Advisory Concils: What is Their Potential to Incorporate Stakeholder Knowledge into Fisheries Governance?" *AMBIO* 40: 133-143.
- LOV-2005-06-17 nr. 85 Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Justisdepartementet.
- LOV-2008-06-06 nr. 37 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova). Fiskeri- og kystdepartementet.
- LOV-2009-06-19 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Miljøverndepartementet.
- LOV 1985-06-14 nr. 77 Plan og bygningslov, Miljøverndepartementet.
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).
- Mattilsynet (2011a). NRS Finnmark AS, Lille Kufjord - Rapport med vedtak om godkjenning av utvidingssøknad. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 18.8.2011.
- Mattilsynet (2011b). Svar på klage på forvaltningsvedtak om avslag av søknad om utvidelse. Brev til NRS Finnmark AS, datert 25.8.2011.
- Mattilsynet (2011c). Søknad om flytting av lakseslakteri og tilvirkningsanlegg - Grieg Seafood Finnmark AS. Brev til Grieg Seafood Finnmark, datert 28.6.2011.
- Maurstad, A. (2002a). "Fishing in murky waters--ethics and politics of research on fisher knowledge." *Marine Policy* 26(3): 159-166.
- Maurstad, A. (2002b). Tradisjonelt fiske og oppdrettsanlegg: Nye arealkonflikter på fjordene. Samiske landskap og Agenda 21: Kultur, næring, miljøvern og demokrati. Diedut 1/2002. S. Andersen. Kautokeino, Sámi Instituhtta.
- Maurstad, A. (2008). "'Performing" kysttorsk - om å iscenesette natur." *Sosiologisk tidsskrift* 2008(04).
- Maurstad, A., et al. (2007). "You Wouldn't Spawn in a Septic Tank, Would You?" *Human Ecology* 35(5): 601-610.
- Maurstad, A. og J. H. Sundet (1998). Den usynlige torsken - Forsker- og fiskerkunnskap om lokale fiskeressurser. Fjordressurser og reguleringspolitikk - En utfordring for kystkommuner? B. Sagdahl, Kommuneforlaget: 9-25.
- Merton, R. (1996 [1942]). *The ethos of science*. Robert K. Merton on Social Structure and Science. P. Sztompka. Chicago, The University of Chicago Press: 267-276.
- Minde, H. (2005). *The Alta case: From the local to the global and back again. Discourses and silences: Indigenous peoples, risks and resistance*. G. Cant et al. Christchurch, New Zealand, Department of Geography, University of Canterbury.
- Mol, A. (1999). *Ontological politics. A word and some questions*. Actor network theory and after. J. Law og J. Hassard. Oxford, Blackwell Publishers.

- Mol, A. (2002). *The body multiple: Ontology in medical practice*. Durham, Duke University Press.
- Mol, A. og J. Law (2002). *Complexities: An introduction*. *Complexities. Social studies of knowledge practices*. J. Law og A. Mol. Durham & London, Duke University Press: 1-22.
- Nagell, H. W. og M. E. Grung (2002). Forord. *Samisk forskning og forskningsetikk*. Forskningsetiske komiteers skriftserie, nr 2/2002. Oslo, Forskningsetiske komiteer.
- Neis, B. og L. Felt, Eds. (2000). *Finding our sea legs. Linking fishery people and their knowledge with science and management*. St. John's, Newfoundland, ISER Books.
- Nielsen, K. N. (2008). *Science|Politics: Boundary construction in mandated science. The case of ICES advice on fisheries management*, University of Tromsø.
- Niemi, E. (2002). *Kategorienes etikk og minoritetene i nord. Et historisk perspektiv*. *Samisk forskning og forskningsetikk*. Forskningsetiske komiteers skriftserie. Oslo, Forskningsetiske komiteer. 2/2002: 22-44.
- NOU 1999:9 *Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen* Oslo.
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Utredning fra planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001
- NOU 2003:19 *"Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen*. Utredning fra en forskergruppe utnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003."
- NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*. F.-o. kystdepartementet. Oslo: 569.
- NRS (2010). *Årsrapport 2010 - Norway Royal Salmon ASA*. Trondheim.
- NRS Finnmark AS (2011). *Klage*. Brev til Finnmark fylkeskommune, datert 12. desember 2011.
- NRS Finnmark AS (2013). *Angående utvidelse av lokalitet "Elva"*. Brev til Alta kommune datert 14.01.13.
- Nyseth, T. (2001). *Planlegging på lokalt nivå*. *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. N. Aarsæther og A. Hagen. Oslo, Kommuneforlaget: 87-104.
- Ot.prp.nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningloven) (plandelen)*. D. k. miljøverndepartement.
- Pavlovskaya, M. (2009). *"Critical GIS and its postionality."* *Cartographica* 44(1): 8-10.
- Pedersen, S. (2010). *Sjølaksefisket i Finnmark - en oversikt*. *Sjølaksefisket i Finnmark i et historisk perspektiv*. Utredning for Finnmarkskommisjonen, 24. juni 2010. Kautokeino, Samisk Høgskole: 44-74.
- Pickles, J. (2004). *A history of spaces: Cartographic reason, Mapping and the geo-coded world*. London, Routledge.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. London, SAGE Publications.
- Prior, L. (2004). *Documents. Qualitative research practice*. C. Seale et al. London, SAGE Publications: 345-360.
- Rapley, T. (2007). *Interviews. Qualitative research practice*. C. Seale et al. London: 15-33.
- Rouse, J. (1987). *Knowledge and power. Toward a political philosophy of science*. Ithaca/London Cornell University Press.
- Rouse, J. (1996). *Engaging science. How to understand its practices philosophically*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- Rouse, J. (2002). *"Review: Vampires: Social Constructivism, Realism, and Other Philosophical Undead."* *History and Theory* 41(1): 60-78.

- Rydin, Y. (2007). "Re-examining the role of knowledge within planning theory." *Planning Theory* 6(1): 52-68.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid.* Bergen, Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2008). "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24: 86-107.
- Røsvik, I. O. og J. H. Sandberg (2002). *Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen. Et prosjekt utført på oppdrag av Fiskeridepartementet vinteren 2002.* Oslo, Fiskeridepartementet.
- Sametinget (2010a). *Høringsuttalelse - kommuneplanens arealdel 2010-2030 - Alta kommune*
- Sametinget (2010b). *Sametingets planveileder. Veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen).* Karasjok.
- Sandbæk, R. (2003). *Kystsoneplanlegging: Premisser, planlegging, prosess,* Juul Forlag.
- Sandersen, H. T. (1998). *Kommunalisering av kystallmenningen? - Offentlig planlegging i kystsonen. Fjordressurser og reguleringspolitikk: En utfordring for kystkommuner?* B. K. Sagdahl. Oslo, Kommuneforlaget.
- Selle, P. (2010). *Angår nordområdesatsningen Sametinget? Rune Fjellheim intervjuet av Per Selle. Nordområdepolitikken sett fra nord.* E. Angell et al. Bergen, Fagbokforlaget.
- Sismondo, S. (2010). *An introduction to science and technology studies.* Chichester, West Sussex, Wiley-Blackwell.
- Skillefjord bo- og hytteforening (2010). *Vedrørende kommunedelplanen om oppdrett i Skillefjorden. Brev datert 9.11.2010.*
- Sletnes, K. B. (2009). "Positivism: vitenskapsfilosofi. I Store norske leksikon. Hentet 28. januar 2014 fra <http://snl.no/positivisme%2Fvitenskapsfilosofi>."
- Smith, C. (2010). "Retten til fiske i havet utenfor Finnmark." *Arctic Review on Law and Politics*(2010-1).
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical theory.* London, Verso.
- Solås, A.-M. og B. Hersoug (2012). *Fra fiskerkunnskap, via forskerkunnskap til planforutsetninger - om bruken av lokal kunnskap i arealplanprosessen. Kampen om plass på kysten. Planlegging i kystsonen under nye betingelser.* B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- St. Martin, K. og M. Hall-Arber (2008). "The missing layer: Geo-technologies, communities, and implications for marine spatial planning." *Marine Policy* 32(5): 779-786.
- St. prp. nr. 32 (2006-2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.* Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 79 (2001-2002) *Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Tiltråding fra Miljøverndepartementet av 21. juni 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).*
- St.mld. nr. 12 (2001-2002) *"Rent og rikt hav. Tiltråding fra Miljøverndepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)."*
- Stokke, K. B., et al. (2006). *Kommunal kystsoneplanlegging: Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2006:17.
- Storekorsnes Fiskarlag (2010). *Rullering av kommuneplanens arealdel. Brev til Alta kommune datert 14.11.2010.*
- Størset, L. m. f. (2004). *EUs rammedirektiv for vann. Karakterisering av vannområder i Nord-Norge: Altavassdraget og Altafjorden.* Trondheim Sweco Grøner. Rapport SG 562711B.

- Svenningsen, S. (2002). Electronic patient records and medical practice. Reorganization of roles, responsibilities and risks. Ph.D. dissertation.
- Sæther, B.-S., et al. (2007). "Behavioural responses in wild cod (*Gadus morhua* L.) exposed to fish holding water." *Aquaculture* 262(2-4): 260-267.
- Tveiterås, K. (2012). På grensen til et eventyr. Økonomisering av Snøhvit LNG. Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor, Universitetet i Tromsø.
- Valestrand, H. (1999). Kyst - tilnærminger, forståelser og utfordringer. *Globale kyster: Liv i endring - kjønn i spenning*. Kvinnforsks skriftserie 1/1999. S. Gerrard og R. R. Balsvik. Tromsø, Kvinnforsk; Universitetet i Tromsø.
- Ween, G. B. (2009). "Blåfjella-Skjækerfjell nasjonalpark: Naturforvaltning som produksjon av natur/sted." *Norsk antropologisk tidsskrift*(Nr 01-02).
- Wehling, P. (2006). "The situated materiality of scientific practices: Postconstructivism - a new theoretical perspective in science studies?" *Science, Technology & Innovation Studies Special issue 1*, 2006: 81-100.
- Westrheim, S. (1978). Seterdrift i Finnmark. Magistergradsavhandling ved Institutt for Folkelivsgranskning. Oslo Universitet. Utrykket.
- Wood, D. (1992). *The power of maps*. New York, Guilford Press.
- Wood, D. og J. Fels (2008). *The natures of maps: Cartographic constructions of the natural world*. Chicago, University of Chicago Press.
- Yearley, S. (2005). *Making sense of science. Understanding the social study of science*. London, SAGE Publications.