



Sissel Hovik og
Knut Bjørn Stokke

REGIONAL KYSTSONEPLANLEGGING

Et redskap for integrert
kommunal kystsonoplanlegging?

NOTAT
2006:119

Tittel: **Regional kystsonoplanlegging**
Et redskap for integrert kommunal kystsonoplanlegging?

Forfattere: Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke

NIBR-notat: 2006:119

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-620-0
Prosjektnummer: O-2099
Prosjektnavn: Regional kystsonoplanlegging – et redskap for integrert kystsoneforvaltning

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd, programmet Marked og samfunn

Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Hovedproblemstillingen for notatet er å undersøke sammenhengen mellom de strategier fylkeskommunene har valgt for den regionale kystsonoplanleggingen og hva som er oppnådd i form av integrert kommunal kystsonoplanlegging. Vi finner ingen entydig sammenheng mellom bred medvirkning i prosessen med å utforme de regionale planene og integrert kommunal kystsonoplanlegging. Det synes å være viktigere hvordan oppfølgingsfasen gjennomføres: Der berørte instanser inngår i nettverksrelasjoner eller samarbeidsfora som engasjeres i oppfølgingen av den regionale planen, så bidrar dette til å fremme integrering.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mai 2006

Antall sider: 53

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomførte i perioden 2002 – 2005 forskningsprosjektet: Regional kystzoneplanlegging – et redskap for integrert kystzoneforvaltning. Prosjektet ble finansiert av Norges Forskningsråd, gjennom programmet Marked og samfunn. Hensikten med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad satsningen på regional kystzoneplanlegging har bidratt til å løse de integreringsutfordringene kommunal kystzoneplanlegging ikke har greid å løse.

I dette prosjektet er en rekke personer som har vært involvert i den regionale kystzoneplanleggingen i Hordaland, Sør Trøndelag og Troms fylker intervjuet, og ansvarlig for kystzoneplanleggingen i en rekke kommuner i disse fylkene har svart på spørreskjema fra prosjektet. Forfatterne vil rette en stor takk til disse.

Dette notatet rapporterer hovedfunnene fra prosjektet. Notatet er skrevet av Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke. Sissel Hovik har vært prosjektleder. Funn fra prosjektet blir dessuten publisert i to artikler: "Network governance and policy integration – the case of regional coastal zone planning in Norway" som er godtatt for publisering i European Planning Studies i 2007. En bearbeidet versjon av paperet "Regional planlegging som redskap for integrert kommunal kystzoneplanlegging" foreligger og skal sendes tidsskrift med tanke på publisering.

Oslo, mai 2006

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	8
1.2 Idealet om integrert kystsoneforvaltning.....	9
1.3 Problemstillinger for studien	10
1.4 Integrering gjennom gjensidig tilpasning, dialog eller styring.....	11
1.5 Om data og metode	14
1.6 Nærmere om innholdet i notatet.....	14
2 Regional kystsonoplanlegging	16
2.1 Regional kystsonoplanlegging i Norge.....	16
2.2 Kystsonoplanlegging i Hordaland, Sør Trøndelag og Troms	17
2.2.1 Planleggingskontekst.....	17
2.2.2 Planprosessene	18
2.2.3 Integrasjonskapasitet	21
2.3 Oppsummering	23
3 Kommunal arealplanlegging i sjø og strandsoner	25
3.1 Status i kommunal kystsonoplanlegging	25
3.2 Integrert kommunal kystsonoplanlegging	26
3.2.1 Arealdisponering i sjø	26
3.2.2 Arealdisponering i strandsonen	29
3.3 Kommunal kystsonoplanlegging – organisering og deltakelse	30
3.4 Kommunenes vurdering av fylkeskommunale integreringsforsøk.....	32
3.5 Innsigelser og merknader til kommunale kystsonoplaner	35
3.6 Kommunal kystsonoplanlegging som samordningsredskap.....	38
3.7 Oppsummering	40
4 Integrert kystsonoplanlegging som resultat av ulike regionale strategier?.....	42
4.1 Ulike regionale planstrategier	42
4.2 Funnene i lys av våre forventninger	45
5 Integrert kystsonoplanlegging – et resultat av nettverksstyring?	48
Referanser	50

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Oversikt over vedtatte fylkesdelplaner etter Plan- og bygningsloven for kystsonene	16
Tabell 2.2	Egenskaper ved planprosessen i tre fylker	20
Tabell 2.3	Integrasjonskapasitet til fylkesdelplan og til interorganisatoriske fora involvert i oppfølging av planen	23
Tabell 2.4	Oppsummering av planleggingskontekst, planleggingsprosess og integreringskapasitet i kystzoneplanleggingen i tre fylkeskommuner.....	24
Tabell 3.1	Status kommunal kystzoneplanlegging i tre fylker høsten 2005.....	25
Tabell 3.2	Fylkesvise forskjeller i regionale instansers deltakelse i kommunale kystzoneplaner (aritmetisk gjennomsnitt, 4 er maksimum. N = 19-21)	31
Tabell 3.3	Hvor ofte respondenten hadde kontakt med følgende instanser siste året (aritmetisk gjennomsnitt, 1= aldri, 2 = 1-2 ganger, 3 = 3-5 ganger, 4= 6-9 ganger, 5 = 10 ganger eller oftere).....	31
Tabell 3.4	Hvorvidt respondentene mener kommunene har hatt nytte av fylkesdelplanen i egen kystzoneplanlegging og –forvaltning (aritmetisk gjennomsnitt, 1= svært nyttig, 5 = ikke nyttig)	33
Tabell 3.5	I hvilken grad kommunene i Hordaland og Sør Trøndelag har hatt nytte av ulike regionale nettverk i sin kystzoneplanlegging og –forvaltning (aritmetisk gjennomsnitt, 1 = svært nyttig, 5 = ikke nyttig).....	35
Tabell 3.6	Antall kommuner som mottok varsel om innsigelse til kystzoneplan fra hhv. fiskeridirektoratet, fylkesmannen og fylkeskommunen	37
Tabell 3.7	Antall kommuner som har mottatt innsigelser eller merknader fra følgende instanser til gjeldende kystzoneplan (N=17)	38
Tabell 3.8	I hvor stor grad gjeldende kystzoneplan har greid å oppnå samordning langs følgende dimensjoner i følge kystzoneplanansvarlig i kommunene (antall kommuner)	39
Tabell 3.9	I hvor stor grad gjeldende kystzoneplan har greid å oppnå samordning langs følgende dimensjoner i følge kystzoneplanansvarlig i kommunene (aritmetisk gjennomsnitt per fylke, 1 = i svært stor grad, 5 = i svært liten grad)	40
Tabell 3.10	Oppsummering av grad av integrering gjennom kommunale kystzoneplaner i tre fylker	40
Tabell 4.1	Fylkesvis oppsummering av sentrale funn i henhold til analysemodellen	43

Sammendrag

Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke

Regional kystsoneplanlegging

- et redskap for integrert kommunal kystsoneplanlegging?

NIBR-notat 2006:119

Bakgrunn og problemstillinger

Gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven i sjø ut til grunnlinjen skal man sikre en mer integrert forvaltning av Norges kystarealer. De generelle erfaringene med den kommunale kystsoneplanleggingen er at den til en viss grad har maktet å legge til rette for samordning av ulike interesser lokalt gjennom bred medvirkning, samt sett de nære sjø- og landområdene mer i sammenheng. Det er imidlertid åpenbare svakheter når det gjelder samordning på tvers av kommunegrensene og samordning av ulike fagetater på regionalt nivå. For å håndtere de samordningsbehov som kreves, men som kommunal kystsoneforvaltning ikke har greid i tilstrekkelig grad, har en utviklet regional kystsoneplanlegging i form av fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven.

Dette notatet er en rapportering fra forskningsprosjektet "Regional kystsoneplanlegging – et redskap for en integrert kystsoneforvaltning?", finansiert av programmet Marked og samfunn i Norges forskningsråd. I dette prosjektet var hovedproblemstillingen nettopp å undersøke fylkesplanleggingens bidrag til en integrert kystsoneforvaltning. Prosjektet har tatt for seg integrering gjennom kommunal kystsoneplanlegging i tre fylker; Hordaland, Sør Trøndelag og Troms.

Vi har fokusert på samordningselementet i integrert kystsoneforvaltning, og gjør et skille mellom innholdsmessig samordning, forstått som faktisk avveining mellom ulike bruksinteresser og prioritering av bestemte aktiviteter i gitte områder, og prosessuell samordning, forstått som enighet om overordnede prinsipper til grunn for en slik avveining. *Hovedproblemstillingen for notatet er å undersøke sammenhengen mellom fylkeskommunale planstrategier både for planprosess og oppfølgingsfase og oppnådd integrering gjennom kommunal kystsoneplanlegging.* To forventninger er formulert i tilknytning til dette:

- Jo bredere medvirkning fylkeskommunen har lagt opp til i planprosessen, desto bedre resultater oppnås i form av integrert kommunal kystsoneplanlegging.
- Jo mer aktiv rolle fylkeskommunen spiller i å involvere andre aktører i konkretiseringen av oppfølgingen av fylkesdelplanen gjennom deltakelse i samarbeidsfora (eller nettverk), desto bedre resultater i form av integrert kommunal kystsoneplanlegging.

Vi er videre interessert i hvordan forskjellige plankontekster spiller inn. En sentral delproblemstilling er å belyse hvordan avhengighetsforholdene mellom aktørene, definert

gjennom grad av konkurranse om arealbruken, påvirker resultatene av ulike planstrategier.

Ulike planstrategier i ulike fylker

De tre fylkene vi har studert har valgt å følge ulike planstrategier. I Hordaland var planprosessen relativt lukket. Representanter for statlige etater på regionalt nivå ble trukket aktivt med, mens kommuner og representanter fra private spilte en mer perifer rolle. I oppfølgingsfasen ble både kommunale og statlige forvaltningsinstanser involvert i to ulike nettverk, opprettet for å utvikle og konkretisere generelle mål i fylkesdelplanen om henholdsvis strandsoneforvaltning og arealdisponering i sjø. Mens integreringsambisjonene i plandokumentet beskrives som middels, var altså integreringskapasiteten knyttet til oppfølgingsfasen relativt sterk.

I Sør Trøndelag var fylkesdelplanen resultat av en relativt åpen planprosess, der representanter for kommunene ble involvert i utarbeidelsen av planen, i tillegg til representanter fra statlige instanser og fylkeskommunen. Også her gir selve plandokumentet kun mer generelle mål og retningslinjer for arealdisponeringen i sjø og strandsone. Fylkeskommunen i Sør Trøndelag har spilt en relativt passiv rolle overfor kommunene i oppfølgingsfasen. Et eksisterende nettverk mellom berørte aktører kunne imidlertid engasjeres i forhold til oppfølging av planen. Integreringskapasiteten, både knyttet til plandokument og oppfølgingsfase, kan beskrives som middels.

Troms fylkeskommune gjennomførte den mest åpne planprosessen, med deltakelse fra både ulike statlige instanser, kommuner og private aktører. Denne prosessen førte til et plandokument som i hovedsak inneholdt informasjon om ansvarsdeling og regler for planlegging og forvaltning i kystsonen. Planen inneholdt få eller ingen integreringsambisjoner, og heller ingen tiltak fra fylkeskommunens side ble gjennomført for å øke integreringskapasiteten i oppfølgingsfasen. Integreringskapasiteten både i plandokument og oppfølgingsfase kan beskrives som relativt svak.

Integrert kommunal kystsoneplanlegging

Med utgangspunkt i kommunenes disponering av arealene i forhold til ulike bruksformål har vi foretatt et skille i grad av eller form for integrering mellom fylkene. I Hordaland har kommunene i stor grad fulgt retningslinjene om detaljert planlegging, og dermed langt på veg oppnådd en innholdsmessig integrering gjennom kommunal kystsoneplanlegging. I Sør Trøndelag har kommunene fulgt opp retningslinjer for en fleksibel planlegging, og dermed langt på veg oppnådd prosessuell integrering. I Troms resulterte den fylkeskommunale kystsoneplanleggingen ikke i noen overordnede retningslinjer for kommunal planlegging. Derfor er det ikke overraskende at det er her vi finner den største variasjonen i løsninger mellom kommunene. Vi kan konkludere med at en i dette fylket har oppnådd minst integrering gjennom kommunal kystsoneplanlegging.

Forskjellene i kommunal planlegging i sjø mellom fylkene kan i stor grad knyttes til de ulike løsningene man har kommet fram til på regionalt nivå. Mens man i Hordaland gjennom Kystrådet har blitt enige om en mer detaljert planlegging gjennom begrenset bruk av flerbruksområder, har man i Sør-Trøndelag gjennom fylkesplanprosessen blitt enige om en fleksibel planlegging hvor utstrakt bruk av flerbruksområder er et sentralt grep. Forskjellene mellom fylkene hva planlegging i strandsonen angår er ikke like tydelige, men går i samme retning.

I Hordaland har fylkeskommunene vært aktiv i å følge opp kommunene, og også trukket med regionale statlige instanser i dette. Fylkeskommunen framstår som den sentrale samordningsaktøren. I Sør Trøndelag synes kontakten mellom kommunene og regionale

instanser i større grad å være initiert fra kommunene selv, og kontakten er oftest bilateral. I Troms er denne deltakelsen mindre. Fiskeridirektoratets regionkontor er den eneste instans på regionalt nivå som deltar i et større omfang. Dette er i godt samsvar med hva en kunne forvente ut fra forskjeller i planleggingsstrategi for oppfølgingsfasen mellom fylkene. Kommunale kystsoneplanleggere sine vurderinger av nytten av fylkeskommunens integreringsforsøk støtter opp under dette bildet. Kommunene i Hordaland rapporterer størst nytte av både fylkesdelplanen og nettverkene som er opprettet i oppfølgingsfasen, mens kommunene i Sør Trøndelag rapporterer noe mindre nytte av både fylkesplan og regionalt nettverk. Kommunene i Troms rapporterer minst nytte med fylkesdelplanen for kystsonen, samtidig som de ikke har noe regionalt nettverk å forholde seg til.

Integrert kystsoneplanlegging – et resultat av ulike fylkeskommunale planstrategier

Hovedproblemstillingen for prosjektet var å undersøke sammenhengen mellom de ulike strategier fylkeskommunene har valgt for den regionale kystsoneplanleggingen og hva som er oppnådd i form av integrert kommunal kystsoneplanlegging. Vår antakelse om at bred medvirkning i planprosessen ville fremme integrering, får ingen entydig støtte i vårt materiale. Den fylkeskommunen som la opp til den bredeste medvirkningen i planprosessen, Troms, har også oppnådd minst hva integrering angår. Vi finner en mer entydig støtte for vår andre antakelse, om at der berørte instanser inngår i nettverksrelasjoner som engasjeres i oppfølgingen av planen, så bidrar dette til å fremme integrering. I Hordaland har samarbeidsforumene "Kystrådet" og "Strandsonenettverket" spilt sentrale roller i å sikre en innholdsmessig samordning i den kommunale kystsoneplanleggingen. Kommunene i Sør Trøndelag sin bruk av etablerte nettverksrelasjoner har trolig bidratt til å sikre en prosessuell samordning i den kommunale kystsoneplanleggingen. I Troms finner vi ingen tegn til at slike nettverk involveres i oppfølgingen av kystsoneplanen.

Strategiene for de to planfasene bør sees i sammenheng. For å sikre oppfølging av en plan utviklet med bidrag fra relativt få aktører i Hordaland, var det trolig nødvendig både å engasjere andre aktører i et nettverkssamarbeid og også å aktivt styre samhandlingen i dette nettverket, slik fylkeskommunen har gjort. Planen i Sør Trøndelag, som var utarbeidet på basis av enighet mellom ulike aktører, hadde større sjanse for å bli fulgt opp uten en slik aktiv styring fra fylkeskommunens side. Kombinasjonen bred enighet og velutviklede relasjoner bidro til at også andre regionale instanser enn fylkeskommunen argumenterte for kommunal oppfølging av planen.

Betydningen av kontekstuelle forhold

For å få en bedre forståelse både av bakgrunnen for valg av ulike planleggingsstrategier, og hva som er mulig å oppnå gjennom disse, synes det nyttig å ta hensyn til de ulike plankontekstene. De ytre kystområdene i Sør Trøndelag (som det her er snakk om) er preget av moderat konkurranse om sjøarealene og svakt næringsgrunnlag. Sentrale forvaltningsaktører vil lett enes om at det er viktig å utnytte areal- og naturressurser til næringsformål. I en slik situasjon vil de trolig se seg tjent med å samarbeide om en prosessuell samordning gjennom fleksibel planlegging.

I Hordaland har en oppnådd innholdsmessig samordning, kommunene planlegger mer detaljert for hvor oppdrett skal finne sted, etter oppfordring fra det regionale nivået. I de sub-urbane områdene i fylket er det vanskelig å finne plass til nye oppdrettslokalteter uten å komme i konflikt med andre sterke arealinteresser. En er mer avhengig av å samarbeide med andre om arealbruken. En detaljert planstrategi fordrer dessuten trolig et aktivt og nært samarbeid i oppfølgingen av kommunale planprosesser. I Hordaland har

man fulgt dette opp med å etablere møteplasser for ulike regionale aktører og kommunene i deres løpende kystzoneplanlegging.

Oppsummering

Erfaringene fra Hordaland underbygger således sentrale antakelser i litteraturen, om at nettverksstyring forutsetter at de aktører som har ressurser eller makt til å påvirke utfallet faktisk har vilje og ønske om å samarbeide, de må se seg tjent med å komme fram til omforente løsninger i samarbeid med andre. Dette var ikke tilfelle i Troms, og planprosessen her resulterer i en svært generell og lite styrende plan. I en situasjon med lite press på arealene og svakt næringsgrunnlag, ser trolig både offentlige og private næringsaktører seg tjent med få overordnede retningslinjer. Dette kan også være et syn med støtte blant mange kommuner, som uttalt har gått inn på en prosess med å utarbeide kystzoneplan nettopp for å kunne komme i betraktning ved tildeling av nye oppdrettskonsesjoner.

Vår studie viser at fylkesdelplanleggingen kan påvirke kommunenes oppfølging gjennom egen planlegging. I mangel på virkemidler for en hierarkisk styring, er det imidlertid viktig at fylkeskommunene evner å legge til rette for samarbeid med andre instanser, og å utnytte de virkemidler de har for å påvirke denne samhandlingen. Denne studien indikerer at fylkesdelplanleggingens bidrag til integrert kystzoneforvaltning avhenger av valg av planleggingsstrategi. Gjennom å videreføre og videreutvikle de nettverksrelasjonene som er etablert i planprosessen, kan en utvikle stabile nettverk og tillitsfulle relasjoner med større kapasitet for integrering og samhandling. Fylkeskommunen er imidlertid prisgitt de andre aktørenes vilje til å delta, siden de selv i liten grad kontrollerer virkemidler som kan påvirke dette. Slik sett må valget av planleggingsstrategi ikke bare tilpasses omgivelsene, men også avgjøres i samarbeid med disse.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) i sjø ut til grunnlinjen skulle man sikre en mer integrert forvaltning av Norges kystarealer. Lokal kystzoneplanlegging skal for det første sikre bedre integrering ved å se de nære land- og sjøområdene i sammenheng. For det andre er kommunal planlegging tenkt som en felles arena med alle relevante aktører, dvs. ”åpne og demokratiske planprosesser som bygger på samråd og medvirkning ... for å finne en god balanse mellom næringsaktivitet og vern” (St.meld. nr. 29 1996-97:65). De generelle erfaringene med den kommunale kystzoneplanleggingen er at den til en viss grad har maktet å legge til rette for samordning av ulike interesser lokalt gjennom bred medvirkning, samt sett de nære sjø- og landområdene mer i sammenheng. Det er imidlertid åpenbare svakheter når det gjelder samordning på tvers av kommunegrensene og samordning av ulike fagetater på regionalt nivå (Bennett 2001).

Hovedformålet med regional kystzoneplanlegging i form av fylkesdelplaner etter PBL er dels å sikre en bedre samordning mellom kystkommunene i fylket, og dels å sikre en bedre samordning mellom aktuelle forvaltningssektorer og – nivåer. Regional kystzoneplanlegging er altså utviklet til å håndtere slike samordningsbehov som en integrert kystzoneforvaltning krever, men som kommunal kystzoneplanlegging ikke har greid i tilstrekkelig grad. I St.meld. nr. 29 (1996-97:64) legges det vekt på at fylkesdelplanene ”bør inneholde styringssignaler for den kommunale kystzoneplanleggingen som i sum gir en balansert arealdisponering, og som de regionale aktørene kan ha et felles eierforhold til”. Videre sies det at planen bør ”legge rammer for lokalisering av statlige investeringer, støtte- og utbyggingstiltak og for statlig planlegging”.

For å sette fokus på regional kystzoneplanlegging ble det i perioden 1996 til 1999 gjennomført en interdepartemental satsning på denne plantypen, som et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Miljøverndepartementet 2001). Mange kystfylker søkte om å få delta i dette prosjektet. Tre fylker – Hordaland, Sør Trøndelag og Troms – ble plukket ut. I denne interdepartementale satsingen på regional kystzoneplanlegging ble det lagt stor vekt på planleggingsprosesser og kompetanseoppbygging: ”Formålet med prosjektet er å utvikle gode eksempler på samordnende regionale retningslinjer og samarbeidsrutiner for planlegging og utvikling i kystsonen. Gjennom prosjektet legges det vekt på å øke kompetansen både lokalt og regionalt om forvaltning i kystsonen og om kystzoneplanlegging i kommune og fylke” (St.meld. nr. 29 1996-97: 65). Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet har dessuten utarbeidet felles veileder i kystzoneplanlegging (Miljøverndepartementet 1996).

Dette notatet er en rapportering fra forskningsprosjektet ”Regional kystsonoplanlegging – et redskap for en integrert kystsoneforvaltning?”, finansiert av programmet Marked og samfunn i Norges forskningsråd. I dette prosjektet var hovedproblemstillingen nettopp å undersøke fylkesplanleggingens bidrag til en integrert kystsoneforvaltning. Det er integrering gjennom kommunal kystsonoplanlegging som fokuseres. Studien av oppfølgingen av fylkesdelplanene for kystsonen er altså begrenset til kommunenes oppfølging gjennom sin kystsonoplanlegging. Studien er dessuten begrenset til å ta for seg strandsoneforvaltning, kystfiske og oppdrett. Spørsmål som berører andre tema for kystsonoplanlegging og –forvaltning ser vi altså bort fra.

De sentrale problemstillingene som diskuteres i dette notatet er hvilken betydning ulike planstrategier fra fylkeskommunenes side har for oppnådd integrering, og hvordan forskjeller i planutfordringer mellom fylkene og kommunene påvirker dette. Disse problemstillingene blir konkretisert senere i dette kapitlet.

1.2 Idealet om integrert kystsoneforvaltning

Integrert kystsoneforvaltning er et satsingsområde for flere land enn Norge, ikke minst innenfor EU (Ballinger et al. 1994; European Commission 2000; Huggett 1998). Høsten 2000 lanserte EU-kommisjonen *A European Strategy for Integrated Coastal Zone Management (ICZM)* som oppfølging av EUs forpliktelser under Agenda 21 (European Commission 2001). Men hva er egentlig integrert kystsoneforvaltning? Cicin-Sain & Knetch (1998) betoner integrert kystsoneforvaltning som en kontinuerlig prosess som bidrar til samordning og harmonisering av ulike sektorer og nivåer under en helhetlig nasjonal politikk. En slik tilnærming fordrer at staten tar et stort ansvar for å samordne sin virksomhet. I Norge er samordningsoppgaven langt på vei overført til regionalt og lokalt nivå gjennom planlegging etter PBL. Samordnet kystsoneforvaltning er ingen entydige begreper. Integreringsbegrepet kan relateres til tre ikke gjensidig utelukkende dimensjoner, som alle er aktuelle i kystsoneforvaltningen (Bennett 2001):

- Romlig eller geografisk samordning. Det innebærer:
 - at terrestriske og marine områder og utviklingen av disse ses i sammenheng, og
 - at det skjer en samordning mellom geografisk-administrative enheter over større kyststrekninger
- Horisontal eller sektorovergripende samordning, dvs. samordning av og konfliktløsninger mellom de ulike sektorinteressene på samme forvaltningsnivå
- Vertikal samordning, dvs. samordning mellom ulike styringsnivåer

Da formålet med fylkesdelplaner for kystsonen i første rekke er å oppnå samordning over territorielle og administrative grenser, særlig mellom kommuner, sektorsamordning og samordning mellom styringsnivåer, er det aktuelt å sette fokus på alle disse forholdene. I kystsonen vil et sentralt samordningsbehov ligge i å ivareta hensynene til ulike bruks- og verneinteresser og bidra til en bærekraftig arealbruk og ressursutnyttning. Planlegging etter PBL gir imidlertid ikke muligheter for å regulere ressursforvaltningen, som er styrt av sektorlovverket og forvaltes av statlige aktører. Samtidig blir areal- og ressursforvaltningen i kystsonen i økende grad påvirket av internasjonale regimer og beslutninger. Eksempler på det er internasjonale avtaler om fiskekvoter og EUs rammedirektiv for vann. Rammedirektivet vil i stor grad påvirke norsk vassdrags- og kystsoneforvaltning gjennom fokuset på helhetlig og samordnet forvaltning innenfor såkalte vannregioner

eller nedbørfeltdistrikter. Vannregionene vil inkludere sjøareal en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Integrert kystzoneplanlegging betyr at mål, beslutninger og aktiviteter til enkelte aktører skal være koordinert med beslutninger og aktiviteter til andre aktører. Dette må innebære at det etableres overordnede mål og retningslinjer for forvaltning av kystsonen, som ulike enkeltaktører må innordne seg. I denne forbindelse vil vi skille mellom innholdsmessig og prosessuell samordning (From og Stava 1991). En innholdsmessig samordning innebærer retningslinjer om hvordan arealer og ressurser skal utnyttes. Det foretas prioriteringer mellom interesser knyttet til bruk av konkrete arealer. Prosessuell samordning innebærer retningslinjer for hvordan en skal gå fram for å avklare prioriteringer mellom ulike interesser, og hvilke overordnede prinsipper og prioriteringer som skal ligge til grunn for dette.

1.3 Problemstillinger for studien

Fylkesplanleggingen kan bidra til integrering på to måter. For det første gjennom planen (dokumentet). Integreringskapasiteten til plandokumentene vil variere med deres styringsambisjoner. Planen kan inneholde informasjon om ulike interesser og interessenter i kystsonen, formelle rammebetingelser for ulike aktiviteter, og annen informasjon kommunene trenger i sin planlegging for å kunne ta hensyn til andre aktørers interesser. Planen kan i tillegg inneholde retningslinjer for hvordan kommunene skal organisere sin planprosess og overordnede prinsipper for å avklare prioritering mellom ulike interesser. Til sist kan en gjennom fylkesdelplanen foreta konkrete avveininger mellom ulike interesser og hensyn, og prioriterer mellom aktiviteter i gitte arealer. Dernest kan planprosessen resultere i interorganisatoriske relasjoner som kan sikre koordinering av ulike aktørers oppfølging av planen. Planen kan være resultat av forhandlinger og dialog i nettverk, og planprosessen kan resultere i at slike nettverk etableres eller styrkes.

Vår hovedproblemstilling er:

Å undersøke om og på hvilken måte det er sammenheng mellom fylkeskommunenes valg av planstrategier og oppnådd integrering.

Siden fylkeskommunen verken har økonomiske eller legale virkemidler for å sikre oppfølging av regional kystzoneplan, må en integrert kystzoneforvaltning oppnås gjennom samarbeid mellom autonome forvaltningsinstanser på ulike nivå. De mange og ulike interesser og det fragmenterte ansvaret for ulike aktiviteter i kystsonen tilsier at det enkelte myndighetsorgan er avhengig av å samarbeide med andre myndighetsorganer for å nå sine mål. Ingen forvaltningsaktør har myndighet til gjennom ensidig vedtak å autoritativt påtvinge andre en løsning. Integrert kystzoneforvaltning kan dermed forstås som en multi level governance – utfordring (Hovik 2003). Vi er derfor interessert i hvorvidt og hvordan fylkeskommunen involverer andre aktører i sin planlegging. I tråd med drøftingen over vil vi skille mellom strategier for planleggingsprosessen og strategier for oppfølgingsfasen. *Har fylkeskommunene lag opp til bred medvirkning fra offentlige og private aktører i prosessen med å utforme innholdet i kystzoneplanen? Engasjerer fylkeskommunen andre offentlige aktører i samarbeid om hvordan fylkesdelplanen skal følges opp lokalt av kommunene?*

Forutsetningene for integrert kystzoneforvaltning varierer fra landsdel til landsdel. Hvorvidt sjøarealer og strandsonen er disponert til eksklusive formål varierer, det samme

gjør etterspørselen etter arealer og dermed konkurransen om arealressursene. Vår andre problemstilling er:

Å undersøke om og hvordan slike kontekstuelle forhold påvirker mulighetene for å oppnå integrering gjennom regional kystsonoplanlegging.

Flere observatører har pekt på at ulike statlige sektormyndigheter bedriver en strategi med å forsvare sine hegemonier i kystsonen (se Buanes 1997; Bennett 2000). Enkelte sektormyndigheter ser seg tjent med å søke å nå sine mål gjennom de virkemidler de selv rår over, i stedet for å inngå forpliktende samarbeid med andre. De vil ikke samarbeide om en integrert kystsoneforvaltning. Siden de har tilstrekkelig uavhengighet eller makt til å forfølge egne strategier, kan de la være. Vi antar at slike aktørkonstellasjoner vil variere fra fylke til fylke, bl.a. med graden av konkurranse om arealene. Mer konkret stiller vi spørsmålet: *Er forutsetningene for å oppnå integrering gjennom samarbeidsstrategier er bedre der det er betydelig konkurranse om arealene enn der det er lite arealpress.*

Detaljert planlegging er et uttrykk for innholdsmessig integrering, der bruken av konkrete arealer avklares gjennom den kommunale kystsonoplanleggingen. Fleksibel planlegging er et uttrykk for prosessuell integrering, der en enes om prinsipper for arealdisponering og videre framgangsmåte for behandling av saker om lokalisering av oppdrett, hytteområder, m.m. Planlegging er et viktig redskap for å oppnå en balansert og bærekraftig utvikling i kystsonen. Samtidig er det en utfordring å sikre tilstrekkelig fleksibilitet for oppdrettsnæring og reiseliv, to viktige kystnæringer som er under stadig utvikling og endring. Med utgangspunkt i funnene våre skal vi avslutningsvis drøfte potensialet ulike planstrategier har for fleksible løsninger som en integrert kystsoneforvaltning forutsetter (Bennett and Lund, in prep).

1.4 Integrering gjennom gjensidig tilpasning, dialog eller styring

Integrert kystsoneforvaltning dreier seg om å få til koordinering og harmonisering av beslutninger og tiltak ulike aktører gjennomfører i kystsonen, og felles handling der det er aktuelt. Samordning forutsetter samhandling mellom ulike aktører. Scharpf (1997: 46-47) skiller mellom fire former for samhandling eller interaksjon, nemlig ensidig (unilateral) handling, framforhandlet enighet, flertallsvedtak og hierarkisk styring. Hvilke former for interaksjon som er mulig å oppnå, bestemmes av de institusjonelle rammene samhandlingen foregår innenfor. I det Scharpf kaller anarki eller minimale institusjoner vil samordning som hovedregel skje gjennom gjensidig tilpasning basert på ensidig handling. Innenfor nettverk kan koordinering skje også gjennom forhandlinger. Innenfor assosiasjoner eller forsamlinger kan koordinering skje gjennom flertallsvedtak, mens det innenfor organisasjoner (eller innenfor en stat) også kan skje gjennom hierarkisk styring. Scharpf poengterer at ulike former for interaksjon stiller ulike krav til institusjonell kapasitet for konfliktløsning, og at ulike institusjonelle strukturer har ulik kapasitet for å støtte opp under ulike former for interaksjon.

Institusjonelle rammer som kan beskrives som nettverk vil ha kapasitet til å føre til integrasjon i form av koordinering eller samarbeid, mens relasjoner av mer tilfeldig eller løse karakter trolig kun vil føre til integrering i form av informasjonsutveksling eller toveis kommunikasjon. Nettverk som inkluderer alle relevante aktører og har en varig karakter, vil vi anta øker integrasjonskapasiteten i samhandlingen (Hanf and Morata 2005; Schmitter 2002; Scharpf 1997).

Innenfor rammen av fylkesplanlegging er det snakk om koordinering mellom aktører som ikke står i en klar hierarkisk relasjon til hverandre, og som heller ikke er medlemmer av en forsamling. Fylkeskommune, statlige regionale instanser og kommuner er i denne sammenheng langt på vei autonome aktører, hver med sine ansvarsoppgaver og sitt lovverk. Fylkeskommunen kan som nevnt ikke påtvinge andre å følge opp planen, og er dermed avhengig av samordning basert på frivillighet. Her finnes det unntak, i forhold til oppfølging i form av kommunale planer kan fylkeskommunen, og ulike statlige regionale instanser, avgi innsigelse dersom kommunens planer bryter med mål og retningslinjer i fylkes(del)plan eller statlig politikk. Systemet åpner dermed opp for integrering gjennom hierarkisk styring. Dette må imidlertid forstås som unntakstilfelle, og er rettet mot enkelttema i en plan. Innsigelsesinstituttets viktigste funksjon er å sikre integrering gjennom dialog og forhandlinger, dvs. gjennom former for ensidig tilpasning eller forhandlingsløsning ”i skyggen av hierarkiet” (Scharpf 1997: 47). Anvendelse av innsigelser kan dermed forstås som uttrykk for at en ikke har lyktes med integrering gjennom dialog og samarbeid. Varsel om innsigelse benyttes når partene ikke har kommet til enighet gjennom forhandlinger.

Den tradisjonelle rasjonalistiske planleggingsmodellen bygger på at fylkespolitikkerne skal definere mål, mens fagekspertene skal finne fram til den mest effektive måten å nå disse målene på (Banfield 1959). Vi antar at denne strategien er lite egnet i en situasjon der fylkeskommunen er avhengig av å realisere sine mål i samarbeid med andre. Andre aktører må inviteres til å delta i forhandlinger om både mål og virkemidler. Både Plan- og bygningsloven, og faglitteratur om norsk planlegging, poengterer da også betydningen av medvirkning både fra berørte offentlige instanser og private interessenter (Holsen 1996). Den teoretiske inspirasjonen hentes i litteratur om deltakelse i policyutforming. Slik deltakelse vil bidra til å gjøre vedtakene (eller plandokumentene) bedre, ved at de tas ut fra et bredere kunnskapsgrunnlag, og lette implementeringen av vedtakene, siden deltakelse fra de som skal iverksette vedtakene vil bidra til å øke deres forståelse for og tilslutning til politikken (Lafferty 2002; Barret and Fudge 1981). I tillegg begrunnes slik medvirkning i bidrag til å gjøre prosessene mer demokratisk (Pateman 1970). Denne diskusjonen leder til vår første hypotese:

- Jo bredere medvirkning fylkeskommunen har lagt opp til i planprosessen, desto bedre resultater oppnås i form av integrert kommunal kystzoneplanlegging.

Litteraturen om medvirkning i planlegging problematiserer i liten grad oppfølging av planen. Litteraturen om nettverksstyring har derimot eksplisitt fokus på disses bidrag både i utforming og *iverksetting* av politikk (Sørensen and Torfing 2005). Med utgangspunkt i dette vil vi skille mellom fylkeskommunenes strategier for medvirkning i planprosessen og deres strategier for å sikre oppfølging gjennom kommunal kystzoneplanlegging. Selv om samhandlingen ikke bygger på hierarkiske relasjoner, er det rom for ulike grad av styring fra overordnet myndighet (Pierre and Peters 2000). I dette tilfellet er det fylkeskommunene som har et overordnet ansvar for samordning av ulike offentlige interesser og sektorer på regionalt nivå. Fylkeskommunen kan her initiere og selv delta i nettverk som engasjeres for å diskutere og forhandle fram enighet både om innholdet i planen og om hvordan denne mer konkret skal følges opp. Fylkeskommunen kan dessuten spille en rolle som metastyrer av interaksjonen i nettverkene. Metastyring er en form for indirekte styring, eller påvirkning, av interaksjonen i det selvstyrte nettverket, blant annet ved å tilrettelegge for samarbeid og definere rammebetingelsene for samhandlingen, gjennom ulike institusjonelle arrangement eller insentivsystemer. (Jessop 2002). Denne diskusjonen munner ut i vår andre hypotese:

- Der fylkeskommunen spiller en aktiv rolle i å involvere andre aktører i konkretiseringen av oppfølgingen av fylkesdelplanen gjennom deltakelse i samarbeidsfora (eller nettverk), vil dette bidra til bedre resultater i form av integrert kommunal kystsoneplanlegging.

Siden interaksjonen må basere seg på frivillig samarbeid, fokuserer governance-litteraturen på betydningen av at partene ser seg tjent med å samarbeide, dvs. på interessekonstellasjon og avhengighetsforhold (Schmitter 2002; Kickert, Klijn and Koppenjan 1997). Den enkelte aktør kan ikke nå sine mål uten å samarbeide med andre. Dette forutsetter at det er mulig å komme fram til vann - vann løsninger, og at det er rimelig symmetri i makt- og avhengighetsrelasjonene. Dersom enkeltaktører ser seg tjent med å forfølge egne målsetninger gjennom de virkemidler de selv rår over, vil samarbeidet feile. I forlengelsen av dette, og i relasjon til vår andre problemstilling, vil vi drøfte hvorvidt det er slik at brede medvirkningsstrategier forutsette sterke og symmetriske avhengighetsforhold mellom aktørene, definert gjennom betydelig konkurranse om arealbruken mellom ulike aktører. I tillegg vil vi også belyse om det er forskjeller i hvilke hensyn som vektlegges og hvilke løsninger som velges mellom fylker, og drøfte hvorvidt slike forskjeller kan forklares ved variasjon i innflytelsesforhold og avhengighetsforhold mellom ulike aktører i ulike fylker.

Ulike studier av fylkesplanlegging gir et relativt pessimistisk bilde av hvilke muligheter en har for å oppnå samordning gjennom slik planlegging. Fylkesplanleggingen bidrar i beste fall med informasjonsutveksling mellom partene, og i liten grad til innholdsmessig samordning mellom regionale etater eller til samordning mellom kommunene. Den sentrale forklaringen som gis på dette ligger i de formelle rammevilkårene for fylkesplanleggingen og i fylkeskommunens begrensede myndighet og svake maktgrunnlag (Falleth og Johnsen 1996; Nenseth og Naustdalslid 1992; Mydske 1991). From og Stava (1985) bruker metaforen "kunsten å ro uten årer" på samordningsbestrebelsene gjennom fylkesplanleggingen. Også en evaluering av fylkesdelplaner for vassdrag konkluderte med at disse i liten grad fungerte samordnende for arealbruken langs vassdraget, eller i forhold til enkelte statlige sektorer (Opedal og Halvorsen Thoren 1996). På den annen side viser andre studier at fylkesdelplaner for arealbruk og ressursforvaltning er mer konkrete og inneholder klarere styringsambisjoner enn selve fylkesplanene (Saglie og Tombre 1994; Bråtå 1996), men det foreligger få studier som viser hvordan disse faktisk har fungert.

Fylkeskommunens manglende tilgang på legale og økonomiske virkemidler er et argument for å anvende et nettverksperspektiv på studien av regional kystsoneplanlegging som redskap for integrert kystsoneforvaltning. Erfaringene fra fylkesplanlegging og fylkesdelplanlegging, referert over, gir imidlertid også grunn til liten optimisme hva angår mulighetene for å lykkes gjennom nettverksstyring. Det er et åpent spørsmål om fylkeskommunen besitter de økonomiske og legale ressurser som gjør den attraktiv som samarbeidspartner for andre (Hovik 2003).

Det er imidlertid andre grunner til å fokusere på nettverksstyring som redskap for å oppnå integrert kystsoneforvaltning. Kystsoneproblematikken er preget av kompleksitet, mangfold og dynamikk (Hovik 2003). Betydelige konflikter og sterke interesser knyttet til bruk av kystsonen kan gjøre det vanskelig å skape enighet om prioriteringer. På samme tid er det betydelig usikkerhet knyttet til årsakssammenhenger hva miljøstatus i kystsonen angår, som innebærer at det vil være knyttet betydelig usikkerhet til hvilke effekter det enkelte tiltak eller virkemiddel vil ha (Burbridge 1997). I slike situasjoner vil overordnet hierarkisk styring og planlegging være vanskelig.

1.5 Om data og metode

Data om fylkesplanlegging og oppfølging av denne i kommunen er hentet fra ulike kilder. For det første har vi gjennomgått alle fylkesdelplanene for kystsonen som er vedtatt og godkjent. Vi har videre gjennomført dybdestudier av fylkesplanprosessene og kystsoneforvaltningen i tre fylker: Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms. Disse dybdestudiene bygger både på intervju med sentrale informanter som deltok i utarbeidelsen av fylkesdelplanene og/eller oppfølgingen av disse, og gjennomgang av plandokumentene og dokumenter som belyser plan- og iverksettelsesprosessene. I tillegg har vi gjennomført studier av den kommunale oppfølgingen gjennom kommunal kystsonoplanlegging. Denne delstudien bygger både på gjennomgang av alle kommunale kystsonepaner vedtatt etter vedtakene av fylkesdelplanene i de tre fylkene, og på en spørreundersøkelse til de ansvarlige for kommunal kystsonoplanlegging og – forvaltning i alle kommunene med vedtatt kystsonoplan i de tre fylkene.

Fylkene Hordaland, Sør Trøndelag og Troms ble valgt fordi fylkesdelplanene i disse fylkene varierte hva ambisjoner om styring og integrering av ulike aktiviteter i kystsonen angikk. Dette kriteriet ble valgt, siden vi både var interessert i hvorvidt ulike trekk ved planen kunne forstås i lys av ulike trekk ved planprosessen, og hvorvidt ulike ambisjoner for integrering og styring i planen vil påvirke oppfølgingen gjennom lokal kystsonoplanlegging. Et annet forhold som var viktig i valg av fylker var at minst to av tre temaer vi var særlig interessert i å studere var relevante i hvert fylke. Disse tre temaene er oppdrett, kystfiske og strandsoneproblematikken. Det er tilfeldig at disse samme fylkene var med i den interdepartementale satsningen på området.

Spørreskjema til de kommunalt ansvarlige for kystsonoplanleggingen ble i liten grad besvart. I Hordaland fikk vi svar fra åtte av 30 kommuner, i Sør Trøndelag fra fem av 11 kommuner, og i Troms fra åtte av 16 kommuner. Det synes å være to viktige, og ikke uavhengige årsaker til dette. For det første at vi spurte om planprosesser som i noen kommuner var gjennomført noen år tilbake, for det andre at ansvarlig for planarbeidet ikke lenger jobbet i kommunen. I tillegg til lavt antall enheter i undersøkelsen, er det også trolig at utvalget vil skille seg fra andre kommuner i disse fylkene hva viktige forhold ved kystsonoplanleggingen angår. Vi vil derfor bruke data fra denne undersøkelsen med forsiktighet, og først og fremst på de områder der data herfra kan underbygges med studien av de kommunale kystsonepanene. Det er betydelig sammenfall mellom planstudiene og spørreundersøkelsen i hvilke fylkesvise forskjeller som framkommer, noe som styrker i reliabiliteten i datamaterialet.

Vi gjennomfører komparative casestudier. Et komparativt design vil innebære stor sannsynlighet for overdeterminasjon (Lijphardt 1971), dvs. at flere forhold kan forklare de resultatene vi kommer fram til. En strategi for å redusere dette problemet er å etablere indekser, noe vi vil benytte oss av. Ved å se tilsvarende forhold i sammenheng vil vi etablere indekser som på en svært generell måte beskriver forskjeller og likheter mellom de tre fylkene vi har valgt.

1.6 Nærmere om innholdet i notatet

I neste kapittel presenterer vi omfanget av regional kystsonoplanlegging i Norge. I tillegg går vi gjennom hvordan planprosessene og oppfølgingen av fylkesdelplanene ble organisert i hhv. Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms, i tillegg til at viktige sider ved planleggingskonteksten i disse tre fylkene presenteres. I kapittel 3 går vi gjennom den

kommunale kystsoneplanleggingen i disse tre fylkene, med vekt på kommunenes arealdisponering i sjø og strandsone. Vi undersøker hva som er oppnådd av integrering i den kommunale kystsoneplanleggingen. Videre presenteres organisering og deltakelse i de kommunale planprosessene, samt kommunenes vurdering av fylkesdelplanene og andre integreringsforsøk fra fylkeskommunenes side. I kapittel 4 foretar vi en analyse av hva som kan bidra til å forklare forskjeller i integrert kystsoneplanlegging mellom de tre fylkene. I kapittel 5 oppsummerer vi hovedfunnene, og disse diskuteres i lys av funn fra tidligere studier av kystsoneplanlegging og fylkesplanlegging, samt i lys av foreliggende teori om planlegging og styring (governance).

2 Regional kystsonoplanlegging

2.1 Regional kystsonoplanlegging i Norge

Det er per dato utarbeidet ni fylkesdelplaner for kystsonen. De fleste kom i kjølvannet av den interdepartementale satsingen på denne plantypen fra 1996 til 1999 (Miljøvern-departementet 2001), se Tabell 2.1. Andre kystfylker har for øvrig også utarbeidet analyser og planer for kystsonen, men ikke som en egen fylkesdelplan etter PBL. Nord-Trøndelag fylkeskommune har for eksempel utarbeidet næringsplan for havbruk og fiskeri, mens Fiskeridirektorats avdeling i Finnmark har igangsatt et kystsoneprojekt rettet mot kommunene i regionen. I Sogn og Fjordane har man et eget kapittel om kystsonen i fylkesdelplanen for arealbruk.

Tabell 2.1 *Oversikt over vedtatte fylkesdelplaner etter Plan- og bygningsloven for kystsonene*

Kystsonoplan for Østfold	Vedtatt 1992
Fylkesdelplan for kystsonen, Vestfold	Vedtatt 2002
Kystsonoplan for Telemark	Vedtatt 1998
Fylkesdelplan for kystsonen, Rogaland	Vedtatt 2002
Fylkesdelplan for kystsona, Hordaland	Vedtatt 2001
Fylkesdelplan for strand- og kystsona, Møre og Romsdal	Vedtatt 2000
Fylkesdelplan for kystsoneforvaltning, Sør-Trøndelag	Vedtatt 2000
Fylkesdelplan for kystsonen i Nordland	Vedtatt 1997
Fylkesdelplan for kystsonen, Troms	Vedtatt 1999

De fleste planene har et helhetlig perspektiv, dvs. de aller fleste temaene som er aktuelle i kystsonen blir behandlet. Vektleggingen av de ulike temaene varierer imidlertid. Oppdrett er blant de mest sentrale temaene i alle kystsonoplanene fra Rogaland og nordover. Et sentralt mål er å sikre havbruksnæringen tilstrekkelig og tilfredsstillende arealer til en miljøvennlig og helsemessig forsvarlig produksjon. I flere planer blir det foreslått tiltak for å dempe konflikten med andre interesser gjennom bl.a. samlokaliseringer, optimal plassering, estetiske krav og tiltak for redusert rømming og utslipp. I kystsonoplanene for Sør-Trøndelag og Nordland er forholdet mellom oppdrett og områdevern etter naturvernloven tatt opp. Begge disse planene foreslår å tillate oppdrett i landskapsvernområder med eksisterende bosetting etter særskilte vurderinger. I Sør-Trøndelag ble dette særlig aktualisert under planprosessen i forbindelse med SalMars etablering av oppdrettsanlegg av laks innenfor Froan landskapsvernområde (se Arnesen og Stokke 2003).

Når det gjelder fiskeri er det særlig behovet for registrering av viktige områder for dette som fremheves i planene. Det gjelder viktige gyte- og oppvekstområder, fiskefelt og

kaste- og låssettingsplasser som ønskes bevart. Planen for Hordaland går lengst med hensyn til prioritering på dette feltet, med å slå fast at registrerte kaste- og låssettingsplasser for brislingfiske i Hardangerfjorden skal ha prioritet framfor annen konkurrerende arealbruk.

I planene som dekker fylkene langs Skagerakkysten er utbyggingspresset i strandsonen hovedfokus. Dette er imidlertid også et sentralt tema i kystsoneplanene for vestlandsfylkene og Sør-Trøndelag. Presset på strandsonen har økt i disse regionene de siste årene. Hordaland er det fylket med klart flest dispensasjonssøknader knyttet til byggeforbudet i strandsonen (SSB 2005). I fylkesdelplanen har man utviklet en regional strategi for strandsoneforvaltningen (noe vi kommer tilbake til i kapittel 2.2).

Det er kun to av kystsoneplanene som ble vedtatt tidlig (Østfold og Telemark) som inneholder konkrete arealavveininger i form av plankart. I de nyere planene nøyer man seg med å angi overordnede mål og retningslinjer om sentrale emner i kystsoneforvaltningen. Dette er et bevisst valg da man har ansett det som uhensiktsmessig å komme med konkrete arealavveininger på dette plannivået. De endelige arealdisponeringene overlater man til den kommunale planleggingen og andre beslutningsarenaer. Planenes konkretiseringsgrad og styringsambisjoner varierer for øvrig betydelig, fra planen for Troms som i hovedsak framstår som et rent veiledningsdokument, til planer med mer eller mindre konkrete mål, retningslinjer og tiltak for kystsoneforvaltningen. En helhetlig, integrert og bærekraftig kystsoneforvaltning er satt som et hovedmål i de fleste planene, og dette er forsøkt konkretisert i forhold til ulike tema. Generelt er planene preget av at mange ulike temaer er behandlet, noe som ser ut til å ha medført at hvert tema har fått relativ generell omtale og at det er foretatt få reelle prioriteringer mellom kryssende interesser. Løsningene som skisseres går i hovedsak ut på forslag til økt samarbeid og endringer av forvaltningsrutiner og lover.

2.2 Kystsoneplanlegging i Hordaland, Sør Trøndelag og Troms

2.2.1 Planleggingskontekst

Det er vesentlige forskjeller i viktige aspekter ved planleggingskonteksten i de tre fylkene vi har valgt for denne studien. I *Hordaland* er arealene både i sjø og langs strandsonen i stor grad disponert. Følgene er betydelige brukskonflikter knyttet til begge type arealer. Hordaland er det fremste oppdrettsfylket i landet, med totalt 273 konsesjoner for oppdrettsfisk i 2003. Næringen opptar store deler av sjøområdene innenfor grunnlinjen. Nye lokaliteter som ikke kommer i konflikt med andre brukerinteresser, enten det er knyttet til kystfiske, turisme, friluftsliv eller miljøhensyn er derfor vanskelig å finne. Også deler av strandsonen er sterkt nedbygd i sentrale områder av fylket, og Hordaland er det fylket i landet med klart flest dispensasjonssøknader og der kommunene totalt sett gir flest dispensasjoner fra forbudet mot bygging i strandsonen. I 2004 kom det inn 275 dispensasjonssøknader om nybygg i strandsonen, og 72 % av disse ble innvilget (<http://www.ssb.no/strandson/>). Dette er en utvikling som kommer i konflikt med rekreasjons- og miljøinteresser, og i noen tilfeller også med fiskeriinteressene.

I *Troms* er situasjonen nærmest motsatt av i Hordaland. I fylket dominerer i større grad flerbruk av sjøarealer og strandsonen. Antall oppdrettslokaliteter er mer begrenset, men Troms har sammen med Finnmark den største økningen innenfor denne næringen. Også bygging av hytter og naust i strandsonen er mye mer begrenset i Troms sammenlignet

med Hordaland, selv om dette også her er økende i og i nærheten av byer og tettsteder. *Sør-Trøndelag* befinner seg i en mellomposisjon mellom disse to fylkene. Oppdrettsnæringen er mer utbredt enn i Troms, samtidig som kystfisket fortsatt er av betydning enkelte steder i fylket. Utbyggingen i strandsonen er økende i de fleste kystkommunene i fylket. Troms har den klart største fiskeflåten blant de tre fylkene, med totalt 2931 registrerte yrkesfiskere i 2002 (Hordaland hadde 1200 og *Sør-Trøndelag* 567 samme år).

De kommunalt planansvarlige som besvarte vårt spørreskjema bekrefter bare delvis disse forskjellene. Når vi summerer deres vurderinger av konfliktnivået rundt ni ulike brukerinteresser, så er det små forskjeller i gjennomsnitt på tvers av fylkene. (I Hordaland og *Sør-Trøndelag* er gjennomsnittsverdien 3,6 og i Troms 3,9, på en skala som varierer fra 1 – svært mye konflikter, til 5 – svært lite konflikter). På tvers av fylkene vurderes konfliktnivået som størst rundt havbruk og bygging av private hytter og naust (gjennomsnittsverdien er 2,9). Det er heller nesten ingen forskjeller i vurderingen av konfliktnivået rundt oppdrett på tvers av fylkene (2,8 i Hordaland og *Sør-Trøndelag*, og 3,0 i Troms). Vurderingene varierer derimot mye vedrørende private hytter og naust, fra 2,3 i Hordaland, via 3,0 i *Sør-Trøndelag*, til 3,7 i Troms. Mens havbruk er det teamet som vurderes som mest konfliktfylt i *Sør-Trøndelag* og Troms, er det bygging av private hytter og naust som vurderes som mest konfliktfylt i Hordaland.

Det er dessuten store forskjeller i næringsgrunnlag og befolkningsutvikling mellom fylkene. Deler av Troms og deler av de ytre kystområder i *Sør-Trøndelag* er næringssvake regioner sterkt berørt av nedgang i primærnæringene (særlig kystfiskeriene) og preget av befolkningsnedgang. 9 av de 11 kommunene som omfattes av fylkesdelplanen for kystsonen i *Sør-Trøndelag* hadde befolkningsnedgang fra 1990 til 2001. 18 av 23 kommuner i Troms (med kystlinje av betydning) hadde befolkningsnedgang i samme periode. Ny næringsutvikling basert på areal- og naturressurser må antas å ha høy prioritet i disse områdene. Mange kystkommuner i Hordaland har et mer variert næringsgrunnlag, og en mer positiv befolkningsutvikling. Kun 11 av 32 kommuner (med kystlinje av betydning) hadde befolkningsnedgang i perioden 1990-2001. Avhengigheten av å utnytte areal- og naturressursene til næringsmessige formål antas derfor ikke å være så stor i dette fylket.

2.2.2 Planprosessene

Fylkesdelplanleggingen ble organisert noe forskjellig i disse tre fylkene. I *Hordaland* ble det politiske ansvaret for prosessen lagt til fylkestingskomité for miljø og samferdsel. Det administrative og faglige ansvaret ble tillagt en administrativ styringsgruppe, med representasjon fra fylkesmannens miljøvernavdeling og fiskeridirektoratets regionkontor (ved regiondirektøren), i tillegg til leder for fylkeskommunens plan- og miljøavdeling og saksordfører for komiteen. En arbeidsgruppe med representasjon fra disse tre instansene (fylkeskommune, fylkesmann og fiskeridirektorat), supplert med representasjon fra fylkesveterinæren, kystverkets regionkontor og forsvaret, fikk ansvaret for å utarbeide selve plandokumentet. Andre berørte, både kommuner, statlige instanser og private organisasjoner ble tidlig i prosessen invitert til å delta på temaspesifikke møter, i tillegg til at de kunne uttale seg til det endelige planforslaget (lovpålagt høringsrunde). Det var fylkestingskomiteen for miljø og samferdsel som sendte planforslaget til høring og la fram et revidert forslag til fylkestinget for endelig vedtak. Kystsoneplanen for Hordaland ble vedtatt i 2001, og godkjent av Miljøverndepartementet i 2002.

I *Sør-Trøndelag* ble det opprettet en egen styringsgruppe som hadde det overordnede politiske ansvaret for arbeidet med fylkesdelplanen. Medlemmer i denne styringsgruppa var leder for fylkestingskomité for næring, samferdsel og kultur (som også var fylkesvaraordfører) og ledende opposisjonspolitiker fra samme komité, fylkesmanns-

embetet, fiskeridirektoratets regionkontor, kommunene representert ved to ordførere, og fylkeskommunens administrasjon. Ansvar for selve utarbeidelsen av planen var lagt til en arbeidsgruppe, med medlemmer fra fylkeskommunens administrasjon, miljøvern-avdelingen og samordningsavdelingen hos fylkesmannen, fiskeridirektoratet, fylkesveterinæren og kommunene ved to administrative ledere. Andre aktører, både kommunale, statlige og private, var representert i en referansegruppe, som møttes i alt 11 ganger. I tillegg ble disse aktørene tidlige i prosessen invitert til å komme med innspill og ideer til tema som fylkesplanen burde ta opp, noe de også gjorde i stor grad. Både oppdrettslag og fiskarlag ba om å bli representert i arbeidsgruppa, noe fylkeskommunen gikk imot med begrunnelsen av fylkesplanlegging er et offentlig ansvar. Det var den sammensatte styringsgruppen som var ansvarlig for utkast til plan som ble sendt til høring, og for planen som ble fremmet for fylkestinget. Styringsgruppa foretok en del endringer i forhold til utkastet fra arbeidsgruppa. Kystsoneplanen for Sør Trøndelag ble vedtatt i fylkestinget i 2000, og godkjent av Miljøverndepartementet i 2002.

Også i *Troms* fikk en arbeidsgruppe i ansvar å utarbeide forslag til plan. Denne gruppe (kalt forum for kystplanlegging) besto av representanter fra fylkeskommunen, miljøvern- og samordningsavdelingene hos fylkesmannen, fiskeridirektoratets regionkontor, fylkesveterinæren, kystverkets regionkontor, to avdelinger i forsvaret og kommunene representert ved to ordførere oppnevnt av KS Troms. Senere i prosessen ble både fiskarlaget og oppdrettslaget representert i arbeidsgruppa. Fylkeskommunens næringsutvalg fungerte som styringsgruppe for arbeidet, og hadde også to representanter i arbeidsgruppa. Det var imidlertid arbeidsgruppa som til syvende og sist fikk i ansvar å sende planforslaget til høring og i realiteten var det deres forslag som ble lagt fram for fylkestinget. Arbeidsgruppa hadde separate møter med Sametinget (som var invitert med, men takket nei) og miljøvernorganisasjoner. Andre grupper kunne bare delta gjennom høringsrunden. Kystsoneplanen for Troms ble vedtatt av fylkestinget i 1999, og godkjent av Miljøverndepartementet i 2000.

Tabell 2.2 oppsummerer egenskaper ved planprosessene og ulike aktørgruppers deltakelse i disse i de tre fylkene.

Tabell 2.2 *Egenskaper ved planprosessen i tre fylker*

Fylke	Tre aktørgruppers aksess til arenaer med gitt myndighet			Grad av åpenhet i beslutningsprosessen
	Regionale statlige instanser	Kommuner	Private aktører	
Hordaland	Arbeidsgruppe, forhandle og formulere planinnhold	Offentlig høring, konsulterende	Offentlig høring, konsulterende	Relativt lukket
Sør Trøndelag	Styrings- og arbeidsgruppe, forhandle, formulere og foreslå plan	Styrings- og arbeidsgruppe, forhandle, formulere og foreslå plan	Referansegruppe, diskutere planinnhold	Relativt åpen
Troms	Arbeidsgruppe, forhandle, formulere og foreslå plan	Arbeidsgruppe, forhandle, formulere og foreslå plan	Arbeidsgruppe, forhandle, formulere og foreslå plan	Mest åpen

I Hordaland deltok ulike statlige etater i både styrings- og arbeidsgrupper. Deres rolle var å forhandle fram enighet om et utkast til plan (som senere ble vurdert av fylkestingskomité som hadde ansvar for forslag til plan sendt ut til høring og framlagt for fylkestinget). Andre aktører, både kommuner og private ble derimot avspist med en konsultativ rolle gjennom innspill til planprosessen i initiativfasen og kommentarer til forslag i høringsfasen. I Sør Trøndelag ble ulike statlige og kommunale myndigheter gitt en rolle å forhandle fram enighet om et planforslag, gjennom deltakelse i arbeids- og styringsgrupper. Andre aktører, i hovedsak private, men også enkelte statlige instanser og kommuner, deltok som diskusjonspartnere i referansegruppe som møttes hele 11 ganger i løpet av prosessen. Det er i Troms vi finner den bredeste deltakelsen, der både statlige instanser, kommuner og private grupper deltok i arbeidsgruppe, og dermed i forhandlinger om forslag til plan. Dermed kan vi karakterisere planprosessen i Troms som mest åpen, den i Sør Trøndelag som relativt åpen, og den i Hordaland som relativt lukket. Alle tre planprosessene oppfyller imidlertid PBLs formelle krav til medvirkning og deltakelse (Miljøverndepartementet 2001).

På tross av ulik åpenhet ble planprosessene i alle de tre fylkene vurdert som nyttige av de involverte partene. Den viktigste nytteverdien våre informanter pekte på var at samarbeidet har bidratt til økt gjensidig kunnskap og forståelse for hverandres ansvarsområder, lovverk og forvaltningspraksis. Dette gjelder særlig informanter som representerer ulike regionale etater med viktige ansvarsområder i kystsonen. Dette må ses i lys av at det lenge har vært stor avstand mellom ulike aktører involvert i kystsoneforvaltning og – planlegging, både når det gjelder virkelighetsforståelse, ansvarsfordeling og hvilke grep som bør gjøres. I den forbindelse har fylkeskommunene langt på vei fungert som mekler mellom de ulike aktørene og interessene under planprosessene i alle tre fylkene. I Sør-Trøndelag var det særlig fylkespolitikere i styringsgruppen spilte en slik rolle, særlig knyttet til uenighetene knyttet til strandsoneforvaltningen og regelen om byggeforbud i 100-metersbeltet.

2.2.3 Integrasjonskapasitet

I kapittel 1 skilte vi mellom grader av samordning eller integrering, fra informasjonsutveksling, via prosessuell samordning til innholdsmessig samordning (jf. From og Stava 1991). Fylkesdelplanleggingen kan bidra til integrering gjennom et plandokument. For det første kan dokumentet inneholde informasjon om ulike bruksinteresser, lover og andre formelle reguleringer av ulike aktiviteter, m.m. som kommunene kan ha nytte av i sin planlegging. For det andre kan plandokumentet også gi retningslinjer for hvordan kommunene skal gå fram i sin planlegging, dvs. prosessuell samordning. For det tredje kan plandokumentet inneholde avveininger mellom ulike bruksinteresser i gitte områder eller på annen måte prioritere mellom ulike aktiviteter, dvs. innholdsmessig samordning.

Fylkesdelplanleggingen kan også bidra til integrering gjennom å etablere arenaer for interorganisatorisk samarbeid eller styrke nettverk mellom ulike organisasjoner. Integreringskapasiteten til slike nettverk antar vi avhenger av at relevante aktører som representerer ulike brukerinteresser er inkludert, og at nettverkene er formelle og varige. Vi antar altså at formelle nettverk som muliggjør mer varig samarbeid mellom aktører som representerer ulike sektorer, ulike forvaltningsnivå og også private interessenter vi ha større integreringskapasitet enn nettverk som ikke har disse kjennetegnene (Hanf and Morata 2005; Scharpf 1997).

Hordaland

Ingen av de tre kystsonerplanene innebærer integrering gjennom samordning av innhold i den forstand at ulike interesser og verdier avveies i den hensikt å oppnå sentrale offentlige målsetninger. Planen i Hordaland presenterer mål, retningslinjer og tiltak for regional og lokal kystsonerplanlegging og – forvaltning, men foretar ingen avveining mellom motstridende brukerinteresser eller vedtak om faktisk arealbruk. Dette med ett unntak, registrerte kaste- og låssettingsplasser for brislingfiske i Hardangerfjorden blir prioritert framfor annen konkurrerende arealbruk. Kystsonerplanleggingen representerer først og fremst integrering gjennom samordning av prosesser. Planen har ambisjoner om å påvirke kommunenes arealdisponering av strandsonen, som blir fulgt opp gjennom opprettelsen av et ”Strandsonenettverk” i 2002. Fylkeskommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling og juridiske seksjon, og tre kommuner (Bergen, Fjell og Sund) er permanente medlemmer av nettverket, mens andre kommuner inviteres inn. Nettverket skal konkretisere hva som menes med en regionalt tilpasset strandsonerforvaltning og en funksjonell strandsoner, knyttet til arbeidet med rullering av kommuneplanen. Disse begrepene er tenkt å utfylle plan- og bygningslovens mer rigide byggeforbud i 100-metersbeltet.

For å følge opp planens målsetninger om å sikre oppdrettsnæringene tilstrekkelige arealer for en miljøvennlig og helsemessig sunn produksjon, og for å opprettholde fylkets ledende rolle i oppdrettsnæringen, er det opprettet et såkalt ”Kystråd”, med deltakelse fra fylkeskommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling, fiskeridirektoratets regionkontor, mattilsynet og kystverket. I tillegg er sju kommuner som reviderer sine kystsonerplaner tilknyttet rådet. Kystrådet er ment å veilede og assistere disse kommunene i deres revisjon av kystsonerplanen. Rådet har for det første utviklet felles retningslinjer for regionale etaters involvering i kommunal kystsonerplanlegging. For det andre har man sendt ut et felles brev til kommunene knyttet til behandling av oppdrettsøknader i områder som krever dispensasjon fra kommuneplanen. For det tredje har regionale etater gjennom Kystrådet blitt enige om prinsipper for mer detaljert arealdisponering i sjø ved i større grad avklarer lokalisering av oppdrettsområder i de kommunale kystsonerplanene, dvs. mindre bruk av flerbrukskategorien NFFFA. I den forbindelse blir prosjektet

”havbruksanalyse for Hordaland” sett på som et viktig redskap, hvor man gjennom GIS-verktøy er i bedre i stand til å identifisere egnede områder for ulike oppdrettstyper i fylket. For det fjerde har fylkeskommunen utviklet en nettbasert veileder om havbruk og kommunal planlegging. Fylkeskommunen har også bygget opp kompetanse på feltet, og organisert denne gjennom opprettelsen av en egen avdeling: Arbeidsgruppe for verdiskaping i kystsonen.

Sør-Trøndelag

I Sør Trøndelag presenterer også planen retningslinjer for regional og lokal kystsonenplanlegging og – forvaltning, men foretar ingen valg mellom interesser og hensyn, eller konkret disponering av arealer. Både strandsonen og sjøområdene var i fokus under planprosessen. Strandsonen var det mest kontroversielle temaet. Her ble det utarbeidet et kompromiss der det heter at utviklingen bør bygge på kommunale planer og ikke på dispensasjoner fra slike planer. Når det gjelder planlegging i sjø står oppdrettsnæringen sentralt også i dette fylket. I planen kommer det fram at en ønsker å sikre oppdrettsnæringen tilstrekkelige arealer gjennom fleksibel kommunal planlegging.

I etterkant av vedtak om fylkesdelplan for kystsonen, ble det i Trøndelagsfylkene opprettet et nettverk samordning og utvikling av havbruksnæringene i fylket, HASUT (Havbruk, Areal, Samordning og Utvikling i Trøndelag). Nettverket ble opprettet i 2001 og nedlagt i 2004. De sentrale medlemmene her var begge fylkeskommunene, fiskeridirektoratets regionkontor og Trøndelag fiskeoppdretterlag. Miljøvernavdelingene hos de to fylkesmennene, kystverket, kartverket, kystkommuner og kystfiskere var også tilsluttet nettverket. Hovedmålet var å gi fiske- og skjelloppdrett bedre rammevilkår, og særlig fokus var det på kunnskapsproduksjon og effektivisering av regelverk og forvaltningsrutiner rundt behandling av konsesjonssøknader. Selv om nettverket ikke var direkte knyttet til iverksetting av fylkesplanen eller til integrert kystsoneforvaltning på samme måte som nettverkene i Hordaland, kan HASUT ha vært en arena for diskusjon av spørsmål som er viktig i denne sammenheng. Mange av våre informanter nevnte HASUT som den sentrale oppfølgingsarenaen for fylkesdelplanen.

Troms

I Troms er kystsonenplanen en presentasjon av aktuelle tema for kommunal kystsonenplanlegging, med gjennomgang av tilhørende lover og myndighetsinstanser. Planen inneholder viktig informasjon for kommunene i deres planlegging, og har således potensial for integrering gjennom samordning av informasjon. Det gis ingen retningslinjer for kommunal planlegging, og foretas ingen prioriteringer mellom interesser og verdier. Selv om fylkeskommunen i utgangspunktet ønsket seg en plan som ga klarere retningslinjer, ble dette avvist av andre deltakere, blant dem kommunene. De ulike statlige etatene var dessuten ikke i stand til eller uvillige til å forhandle fram mer koordinerte politiske retningslinjer. I tillegg til underliggende interessekonflikter, ble manglende kunnskap om hverandres ansvarsområder og handlingsrammer nevnt som årsak til denne løsningen. En annen årsak kan være det delvis parallelle arbeidet med Kystverneplan for Troms, med Fylkesmannen som ansvarlig. Det var stor uenighet mellom Fylkesmannen og Fiskeridirektoratets regionkontor knyttet til dette verneplanarbeidet (Miljøverndepartementet 2001), noe som også kan ha skapt vanskeligheter med hensyn til å komme fram til omforente løsninger under fylkesplanprosessen. Resultatet var en generell veiledning i kommunal kystsonenplanlegging, men uten avveininger mellom ulike brukerinteresser eller konkrete retningslinjer for kommunal planlegging. Selv om flere aktører ga uttrykk for at de hadde ønsket et forum for kystsonenplanlegging var blitt opprettholdt etter vedtatt kystsonenplan for Troms, så har det

ikke vært tilfelle. Det har ikke vært noe formalisert samarbeid om oppfølging av planen eller koordinering fra regionale instanser i fylket.

Integrasjonskapasiteten i de tre fylkene

Tabell 2.3 oppsummerer integrasjonskapasiteten til planene og de interorganisatoriske nettverkene som er opprettet i forbindelse med oppfølgingen av planene.

Tabell 2.3 *Integrasjonskapasitet til fylkesdelplan og til interorganisatoriske fora involvert i oppfølging av planen*

Fylke	Integreringskapasitet	
	Plandokument	Interorganisatorisk koordinering av oppfølging av planen
Hordaland	Middels, definering av generelle retningslinjer	Relativt sterk, arena for koordinering gjennom framforhandlet enighet om felles handling
Sør Trøndelag	Middels, definering av generelle retningslinjer	Middels, arena for informasjonsutveksling og tovegs kommunikasjon
Troms	Relativt svak, informasjon om planforutsetninger	Relativt svak, ingen formelle samarbeidsarenaer

2.3 Oppsummering

Undersøkelsen av kystsoneplanleggingen i våre tre casefylker viser at det å åpne planprosessene og gi mange ulike grupper innflytelse i planleggingen ikke med nødvendighet fører til større integreringskapasitet i den regionale kystsoneplanleggingen. I Troms, der planprosessen var bredest er også integrasjonskapasiteten svakest. Det motsatte er nærmest tilfelle i Hordaland. Her var antallet aktører som bidro under planprosessen mest begrenset, samtidig som integrasjonskapasiteten til planen er sterkest. I Tabell 2.4 oppsummerer vi kombinasjon av planleggingskontekst, planprosess og integreringskapasitet i de tre fylkeskommunene (se også Hovik og Stokke in prep).

Tabell 2.4 *Oppsummering av planleggingskontekst, planleggingsprosess og integreringskapasitet i kystzoneplanleggingen i tre fylkeskommuner*

Fylke	Planleggingskontekst	Planleggingsprosess	Integreringskapasitet	
			Plan	Oppfølging
Hordaland	Betydelige arealbrukskonflikter, positiv nærings- og befolkningsutvikling	Relativt lukket	Middels, definering av generelle retningslinjer	Relativt sterk, arena for koordinering gjennom framforhandlet enighet om felles handling
Sør Trøndelag	Moderate arealbrukskonflikter, negativ nærings- og befolkningsutvikling	Relativt åpen	Middels, definering av generelle retningslinjer	Middels, arena for informasjonsutveksling og tovegs kommunikasjon
Troms	Mindre arealbrukskonflikter, negativ nærings- og befolkningsutvikling	Mest åpen	Relativt svak, informasjon om planforutsetninger	Relativt svak, ingen formelle samarbeidsarenaer

Omfanget av arealbrukskonflikter, med dertil hørende gjensidig avhengighet av hverandre for å gjennomføre politiske mål eller realisere egne planer synes å være viktigere enn en åpen planprosess når det gjelder å oppnå integrering. Omfanget av gjensidig avhengighet fører trolig til at aktørene har større interesse i å inngå forpliktende samarbeid, fordi de ser seg tjent med det. Hordaland er det ledende oppdrettsfylket i landet, og næringen opplever stadig konflikter med andre interesser i bruk av sjøarealene. Det er små muligheter for å finne nye lokaliteter der andre brukergrupper har små interesser. Omfanget av utbygging i strandsonen er også betydelig. Arealbrukskonfliktene både på sjø og i strandsonen er sannsynligvis både store og økende. Avhengighetsforholdene er mer opplagte enn i de to andre fylkene, noe som vi antar har bidratt til at aktørenes motiv for å inngå i forpliktende samarbeid øker.

Særlig viktig i den forbindelse har etableringen Kystråd og Strandsonenettverket i Hordaland vært. Dette har vært viktige arenaer for regionale aktører når det gjelder deres involvering i kommunale planprosesser. Mens man i Kystrådet har kommet til enighet om viktige prinsippsspørsmål knyttet til hvordan kommunene bør planlegge for oppdrett, har man i Strandsonenettverket fått en arena for å følge opp fylkesdelplanens strategi om funksjonell strandsoner. Nettverkene har også bidratt til å videreføre de positive samarbeidsgevinstene man har oppnådd gjennom planprosessen, noe som bekrefter et viktig anliggende hos Hanf og Morata (2005) om nødvendigheten av kontinuitet i nettverkene for å oppnå integrering. Gjennom en slik oppfølging har også regionale aktører maktet å operasjonalisere noen av de heller generelle og vage målene og retningslinjene i fylkesdelplanen.

3 Kommunal arealplanlegging i sjø og strandsone

3.1 Status i kommunal kystsoneplanlegging

Ved utgangen av 2003 hadde 192 av Norges 280 kystkommuner utarbeidet kystsoneplan, dvs. 69 prosent (Fiskeridirektoratet 2003). Andelen kommuner som har slik plan i de tre fylkene vi har studert per høsten 2005 er enda høyere. Det er i Sør Trøndelag at omfanget av slik planlegging er størst. 10 av 11 kommuner som ligger innenfor planområdet til fylkesdelplanen, dvs. de ytre kystkommunene, har en kystsoneplan.¹ Ni av de 11 kommunene har en plan som er fra 2000 eller nyere, og åtte av disse planene er 2. generasjon.

Tabell 3.1 Status kommunal kystsoneplanlegging i tre fylker høsten 2005.

Fylke:	Antall kystkommuner	Andel med kystsoneplan	Andel med plan vedtatt i 2000 eller senere	1. eller 2. generasjon plan eller mer
Hordaland	32	78% ²	41%	Stort sett 2. generasjon eller mer
Sør Trøndelag ³	11	91%	82%	8 av 10 har 2. generasjons plan
Troms	24	88% ⁴	58%	De fleste er 1. generasjons plan

I Hordaland er andelen kommuner med kystsoneplaner, så vel som andelen med nyere kystsoneplaner, noe lavere enn i Sør Trøndelag. Fem kommuner er imidlertid i ferd med å utarbeide sin første kystsoneplan. De fleste vedtatte kystsoneplanene er 2. generasjons planer eller mer, noe som viser at mange kommuner i dette fylket har en tradisjon for kystsoneplanlegging. Det er særlig i de ytre kystområdene og blant kommuner med lang og omfattende erfaring med oppdrett, at vi finner kommuner med lang erfaring i kystsoneplanlegging.

¹ Kommunene lenger inne i Trondheimsfjorden er ikke innbefattet av planen, og heller ikke i vår studie.

² I tillegg var fem kommuner i ferd med å utarbeide første kystsoneplan høsten 2005.

³ I Sør Trøndelag er det kun de 11 ytre kystkommunene som er med i dette beregningsgrunnlaget, da det er kun disse kommunene fylkesdelplanen for Sør-Trøndelag inkluderer.

⁴ I tillegg var en kommune i ferd med å utarbeide første kystsoneplan høsten 2005.

I Troms har ikke kommunene tilsvarende lang erfaring med kystsonoplanlegging. Selv om de fleste kommunene nå har kystsonoplan, er det snakk om nyere planer og stort sett om 1. generasjons plan. Troms skiller seg også ut på en annen måte; mens alle kommunene i Hordaland og de fleste kommunene i Sør Trøndelag (8 av 10) har integrert kyst- og sjøarealene i kommuneplanens arealdel, så er mange av kystsonoplanene i Troms utarbeidet som egne kommunedelplaner for kystsonen, og tre gjelder også kun for sjøarealene. Mange av de første kommunale kystsonoplaner i både Hordaland og Sør-Trøndelag ble for øvrig også utarbeidet i form av kommunedelplaner. I senere rullinger ble disse delplanene integrert i kommuneplanens arealdel.

Vi har gått gjennom kystsonoplanene i 34 kommuner, 13 i Hordaland, 10 i Sør Trøndelag og 11 i Troms. Dette er alle planer vedtatt etter vedtak av fylkesdelplanene (dvs. etter 1999), med ett unntak. I Hordaland er også kystsonoplanen for Bergen kommune som ennå ikke er vedtatt inkludert i studien. I tillegg til plankart og tekstdel, har vi i de fleste tilfelle gått gjennom saksframstilling og sammendrag av høringsuttalelser og uttalelser fra sentrale regionale aktører.

3.2 Integrert kommunal kystsonoplanlegging

Som nevnt er hovedproblemstillingen for studien å undersøke hvorvidt og evt. hvordan regional kystsonoplanlegging har bidratt til en integrert kommunal kystsonoplanlegging. Vi har skilt mellom grader av integrering, med utgangspunkt i From og Stava (1991) sitt skille mellom innholdsmessig og prosessuell samordning. Innholdsmessig samordning innebærer faktisk avveining mellom ulike bruksinteresser og prioritering av bestemte aktiviteter i bestemte områder – for å sikre realisering av overordnede målsetninger. Prosessuell samordning innebærer felles retninger for hvordan en skal gå fram for å avklare prioriteringer mellom ulike interesser, og enighet om hvilke overordnede prinsipper og prioriteringer som skal ligge til grunn for dette. Innholdsmessig samordning innebærer en sterkere form for integrering enn prosessuell samordning. Grad av integrering studeres med utgangspunkt i kommunenes faktiske arealdisponering, gjennom definering av bruksformål og vedtak om bestemmelser og retningslinjer knyttet til disse. I en videre operasjonalisering av dette begrepet er det nyttig å skille mellom arealdisponering i sjø og av strandsonen.

3.2.1 Arealdisponering i sjø

Kommuneplanens arealdel omfatter seks hovedkategorier av formål, byggeområder, Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder), områder for råstoffutvinning, andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål, områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, og viktige ledd i kommunikasjonssystemet (Miljøverndepartementet 1996). Med unntak av LNF-områdene, er alle disse kategoriene aktuelle i sjø, men hovedinteressen dreier seg om kategorien ”områder for bruk og vern av sjø og vassdrag”. Plan- og bygningsloven §20-4, første ledd nr. 5 lyder: ”Områder for særskilt bruk og vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategoriene”. Dvs. at kommunene kan velge å avsette sjøområder til ett av disse formålene, eller til kombinasjoner av formål, dvs. flerbruksområder. Kommunene kan velge å legge ut områder til allmenn flerbruk (ferdsel, fiske, natur og friluftsområder – FFNF-områder) eller også å inkludere akvakultur sammen med de andre formålene (FFNFA-områder). I felles veileder fra Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet henvises det til St. meld. nr. 48 (1994-95) der det heter at ”arealbrukskategorier som

utstenger oppdrett bør brukes med forsiktighet og etter at konfliktpotensialet er vurdert konkret” (Miljøverndepartementet 1996).

Oppregningen av bruks- og verneformål er ikke uttømmende, og nevnte veileder nevner eksempelvis kulturminner som et mulig formål i tillegg til de som nevnes i lovteksten. Det er derimot ikke anledning for kommunene til å knytte bestemmelser til arealdelen som ytterligere binder opp arealbruken i planområdet. Dette innebærer bl.a. at kommunene ikke kan knytte bestemmelser om type akvakultur som kan tillates innenfor et A-område eller et flerbruksområde som inkluderer akvakultur. Kommunene kan imidlertid i samråd med regionale aktører gi ikke-bindende retningslinjer til arealkategoriene.

Vi foretar som nevnt et skille mellom innholdsmessig samordning, forstått som prioriteringer mellom interesser knyttet til bruk av konkrete arealer, og prosessuell samordning, som innebærer definering av felles retningslinjer for hvordan en skal gå fram for å avklare prioriteringer mellom ulike interesser, og hvilke overordnede prinsipper og prioriteringer som skal ligge til grunn for dette. Det operasjonaliserte skillet mellom disse formene for samordning tar utgangspunkt i kommunenes prioritering mellom ulike bruksformål i planene, konkret knyttet til i hvor stor utstrekning kommunene har benyttet enbruks- versus flerbrukskategorie – dvs. detaljert versus fleksibel planlegging, og i hvilken grad de har knyttet bestemte retningslinjer til A-kategoriene, eller signalisert prioriteringer mellom ulike formål i flerbruksområder gjennom slike retningslinjer. Selv om kommunene ikke kan knytte særskilte juridisk bindende bestemmelser til disse arealbrukskategoriene vil det kunne være hensiktsmessig å signalisere gjennom retningslinjer at kommunene anser at visse områder ikke egner seg for oppdrett av anadrome arter (av for eksempel hensyn til villaksen) eller av fisk (for eksempel nær øvelsesområder for forsvaret), men der for eksempel skjelloppdrett kan tillates.

Detaljert planlegging er et uttrykk for innholdsmessig integrering, der bruken av konkrete arealer avklares gjennom den kommunale kystsoneplanleggingen. Det foretas en prioritering mellom oppdrett og allmenn flerbruk, hvor det legges ut konkrete områder for oppdrett i planene (som A-områder). Fleksibel planlegging er et uttrykk for prosessuell integrering, der en enes om prinsipper for arealdisponering og videre framgangsmåte for behandling av saker om lokalisering av oppdrett. Utstrakt bruk av flerbrukskategorier som inkluderer akvakultur (FFNFA-områder) innebærer færre prioriteringer i planen, og at valg av lokalisering i større grad vil skje i forbindelse med konsesjonsbehandling etter oppdretsloven, og i mindre grad etter arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Planstudien viser at det er klare forskjeller i arealdisponeringen mellom de tre fylkene. I Hordaland er de fleste sjøområdene disponert til allmenn flerbruk som FFNF-områder. Akvakultur-områdene er som hovedregel skilt ut som enbruksområder i kommuneplanene. De fleste kommunene har altså i stor grad planlagt for hvor akvakultur kan tillates. Dette er ikke tilfelle i de to andre fylkene. I Sør-Trøndelag er de største arealene disponert som FFNFA-områder. Kommunene har her planlagt for områder der akvakultur ikke kan tillates, ved å skille ut et mindre antall FFNF-områder. Dette sammenfaller med en nylig gjennomført studie, hvor det kom fram at kommunene i Sør-Trøndelag har gått over fra å planlegge hvor oppdrett kan finne sted til hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til andre interesser. Fiskeridirektoratet i Trøndelag har vært en pådriver i denne utviklingen, en utvikling man har betegnet som ”speilvending” (Stokke og Arnesen 2004; Arnesen og Stokke 2003).

Også i Troms har kommunene planlagt i henhold til hvor oppdrett ikke kan finne sted, men her er størsteparten av sjøarealene ikke planlagte. Dette gjelder særlig, men langt fra bare, områder Forsvaret disponerer som øvingsområder. En del kommuner kombinerer

utstrakt bruk av ikke planlagte områder med bruk av enbrukskategorier. Andre benytter flerbrukskategorier, og som regel er A inkludert i disse områdene. Det vil si at det også i dette fylket er en praksis med eksplisitt planlegging av områder der A ikke kan tillates.

Mange kommuner har ønsket å knytte bestemmelser til hvilke type oppdrett som kan tillates i enkelte områder. Dette gir ikke loven anledning til. Imidlertid har mange kommuner vedtatt (ikke bindende) retningslinjer for dette, noe knapt halvparten av kommunene som omfattes av denne studien har gjort. Dette blir ofte gjort for å signalisere at i enkelte områder der A kan tillates, vil oppdrett av bestemte arter komme i konflikt med andre brukshensyn, mens oppdrett av for eksempel skjell eller havbeite kan tillates. Det er ingen klare forskjeller mellom fylkene knyttet til bruk av slike retningslinjer. I kommuneplanen for Lindås i Hordaland blir det bl.a. presisert at dyrking av skaldyr kan tillates i FFNF-områdene dersom dette ikke kommer i konflikt med de andre arealkategoriene. Det samme er gjort i Meland kommune, mens det i Kvam kommune blir åpnet for havbeite i et flerbruksområde. Mange kommuner i Hordaland stiller også krav til type oppdrettsvirksomhet, samt avstandskrav, i områder som er lagt ut til FFNFA. Hordaland fylkeskommune oppfordrer kommunene til å bruke retningslinjer knyttet til oppdrett i sine planer.

I Sør-Trøndelag, hvor arealbrukskategorien FFNFA i større grad brukes, har for eksempel Hemne i sin kommuneplan delt FFNFA-kategorien i tre: 1) alle typer oppdrett tillates, 2) forbud mot foring, 3) forbud mot foring og faste installasjoner. I Åfjord og Bjugn har man presisert at skjellanlegg, bunnkultur, havbeite kan tillates i FFNF-områder. I Troms har Kvæfjord kommune i tilknytning til FFNFA-kategorien presisert at nye anlegg ikke må være konflikt med eksisterende installasjoner, ikke plasseres utenfor oter-hi, m.m. I Tranøy og Berg kommuner har man presisert at fiske skal tillegges stor vekt i de ikke planlagte områdene. Salangen presiserer at anadrome arter ikke skal tillates i enkelte FFNFA-områder (av hensyn til villaks), mens Lenvik har presisert at anadrome arter prioriteres i de utlagte A-områdene.

Bruk av ikke juridisk bindende retningslinjer knyttet til oppdrett synes å ha blitt mer vanlig blant kommunene. Denne praksisen blir også i større grad enn tidligere akseptert av regionale aktører, og da særlig Fiskeridirektoratet. Dette bekreftes av en undersøkelse utført på oppdrag fra Fiskeridepartementet, hvor en stor overvekt av regionale etater mente det er behov for å kunne differensiere mellom ulike typer akvakultur i kystsonerplaner, både fordi ulike former for akvakultur har ulikt konfliktpotensial og fordi de er egnet i ulike områder (Røsvik og Sandberg 2002). I Hordaland ser vi at fylkeskommunen er en aktiv pådriver for at kommunene skal benytte seg av denne muligheten. Bruken av slike retningslinjer bidrar til at planene for sjøarealene blir mer detaljerte. Dette kan også bidra til at skillet mellom flerbrukskategoriene FFNF og FFNFA blir mindre, ved at det kan presiseres at visse typer oppdrett kan tillates innenfor begge disse to kategoriene.

Det ser også ut til at kommunene i større grad enn før har inkludert fiskeområder i sine kystsonerplaner, noe som gjelder i alle fylkene. De fleste kommunene differensierer mellom ulike typer fiskeområder som kaste- og låssettingsplasser, gytteplasser, trålefelt, etc. Fiskeridirektoratets regionkontorer og lokale fiskarlag har vært de viktigste bidragsyterne i få fram og synliggjøre denne kunnskapen i de kommunale planene.

Det er altså med utgangspunkt i kommunenes disponering av arealene i forhold til ulike bruksformål at vi kan foreta et skille i grad av eller form for integrering mellom fylkene. I Hordaland har kommunene altså i stor grad fulgt retningslinjene om detaljert planlegging, og dermed langt på veg oppnådd en innholdsmessig integrering gjennom kommunal kystsonerplanlegging. I Sør Trøndelag har kommunene fulgt opp retningslinjer for en fleksibel planlegging, og dermed langt på veg oppnådd prosessuell integrering. I Troms

resulterte den fylkeskommunale kystzoneplanleggingen ikke i noen overordnede retningslinjer for kommunal planlegging. Derfor er det ikke overraskende at det er her vi finner den største variasjonen i løsninger mellom kommunene. Vi kan konkludere med at en i dette fylket har oppnådd minst integrering gjennom kommunal kystzoneplanlegging.

Forskjellene i kommunal planlegging i sjø mellom fylkene kan i stor grad knyttes til de ulike løsningene man har kommet fram til på regionalt nivå. Mens man i Hordaland gjennom Kystrådet har blitt enige om en mer detaljert planlegging gjennom begrenset bruk av FFNFA-kategorien, har man i Sør-Trøndelag gjennom fylkesplanprosessen blitt enige om en fleksibel planlegging hvor utstrakt bruk av FFNFA-kategorien er et sentralt grep.

3.2.2 Arealdisponering i strandsonen

Når det gjelder arealplanlegging i strandsonen er det mest interessante i hvilken grad kommunene har bestemmelser knyttet til spredt utbygging av boliger, fritidshus og/eller naust, og i hvilken grad det planlegges for nye byggeområder i strandsonen. Også her defineres innholdsmessig integrering med utgangspunkt i kommunenes faktiske arealdisponering i form av prioritering mellom ulike interesser, da utbygging versus vern av strandsonen.

I Troms har fem kommuner definert LNF-områder i strandsonen der spredt bolig- og hyttebygging kan tillates. De andre seks planene gjelder enten kun for sjø, eller det er ikke gitt spesielle retningslinjer eller bestemmelser til ulike LNF-områder. En kommune har også avmerket et LNF-område der det er forbud mot fritidsbebyggelse. I Sør-Trøndelag finner vi eksempler på kommuner som ikke har inkludert strandsonen i kystzoneplanen, kommuner som definerer LNF-områder der spredt utbygging kan tillates (også langs strandsonen), kommuner som har byggeområder som også berører strandsonen og kombinasjoner av dette. I Hordaland har tre kommuner tegnet inn den såkalte funksjonelle strandsonen i sine kystzoneplaner, etter retningslinjer gitt i fylkesdelplanen for kystsonen. Ellers er det her vanlig at kommunene angir LNF-områder der spredt hyttebygging kan tillates i strandsonen, og at de har lagt ut egne områder for fritidsbebyggelse, og også for bygging av naust.

I likhet med hva tilfellet var for sjøarealene er omfanget av planlegging i strandsonen minst i Troms. Det at flere kommuner kun har planer for sjø, at flere kommuner ikke har integrert kystzoneplanen i kommunens arealplan og at enkelte kommuner ikke har definert retningslinjer eller bestemmelser som avgrenser LNF-områder der spredt hyttebygging kan tillates er indikasjoner på det. Dette har sannsynligvis sammenheng med et betydelig mindre byggepress i strandsonen i Troms i forhold til de to andre fylkene. Kommunene i Hordaland og Sør-Trøndelag er relativt like med hensyn til planleggingsaktiviteten i strandsonen, gjennom definering av byggeområder og LNF-områder hvor spredt utbygging tillates. En forskjell som kan bli tydeligere i framtida er at noen av kommunene i Hordaland som har revidert kystzoneplanen i det siste har definert en funksjonell strandsone. Foreløpig gjelder dette kun tre kommuner.

Vi skal i det videre ikke skille mellom arealdisponering i sjø og i strandsonen. Våre data om integrering i relasjon til disponering av strandsonen er begrenset. Forskjellene mellom fylkene peker i samme retning både for integrering av planlegging i strandsonen og for integrering av planlegging i sjø, selv om forskjellene er mindre hva planlegging i strandsonen angår. Integreringen er relativt størst i Hordaland, relativt minst i Troms, mens Sør-Trøndelag plasserer seg mellom disse.

Nå er det ikke planene alene som sier mest om utbyggingen i strandsonen, tvert om betyr dispensasjoner fra planer og byggeforbud trolig mer. Kommunene i Hordaland og Sør Trøndelag (der temaet ble diskutert i forbindelse med fylkesdelplanen for kystsonen) uttrykte motstand mot det generelle byggeforbudet i strandsonen. I stedet for et slikt generelt byggeforbud ønsker de krav om planer før slik utbygging kan finne sted.

3.3 Kommunal kystzoneplanlegging – organisering og deltakelse

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er ment å bidra til samordning mellom ulike interesser og hensyn, gjennom åpne prosesser der berørte personer og instanser kan delta. I tillegg til at planene vedtas i kommunestyre (av folkevalgte), skal demokratiske hensyn sikres gjennom en åpen planprosess der allmennheten kan delta. Plan- og bygningsloven stiller minimumskrav til deltakelse knyttet til muligheter til å uttale seg til planforslag (offentlig høring). Dette gjelder både for den berørte allmennhet og offentlige instanser som nabokommuner, fylkeskommunen og statlige instanser. Kommunene kan velge å involvere slike aktører ut over dette, i forbindelse med utarbeidelsen av planene.

Deltakelse i planprosessen

Respondentene i spørreundersøkelsen ble bedt om å angi hvorvidt ulike instanser deltok i kystzoneplanleggingen i form av å avgi høringsuttalelse, i møte med kommunen, i referansegruppe eller om de deltok i utarbeidelsen av planen. Ulike offentlige instanser deltok i gjennomsnitt på en bredere front i prosessen med kommunal kystzoneplanlegging enn lokale private grupper i alle tre fylkene. Av de offentlige instansene var det fiskeridirektoratets regionkontor som deltok mest. De deltok i gjennomsnitt på 2,4 arenaer, Fylkesmannens miljøvernavdeling på 2,0 arenaer og Fylkeskommunen på 1,9 arenaer. Kystdirektoratet, Mattilsynet og nabokommuner deltok sjeldnere (på gjennomsnittlig henholdsvis 1,2, 0,7 og 0,9 arenaer). Blant private organisasjoner deltok lokale fiskarlag oftest, i gjennomsnitt på 1,9 av de nevnte arenaene. Grendelag og oppdrettslag deltok i gjennomsnitt på 1,4 og 1,2 slike arenaer, mens lokale miljøorganisasjoner deltok langt sjeldnere (0,6), som i hovedsak skyldtes fraværet av slike organisasjoner lokalt.

Fiskeridirektoratets regionkontor deltok på bred front i alle tre fylkene. Det er derimot interessante forskjeller fylkene imellom angående deltakelse fra hhv. fylkeskommune og fylkesmannens miljøvernavdeling. I Troms deltok Fylkeskommune og Fylkesmannens miljøvernavdeling relativt lite, mens de deltok relativt mye i Hordaland og Sør Trøndelag. I disse to fylkene deltok de på nivå med Fiskeridirektoratets regionkontor. Den samlede deltakelsen i kommunal kystzoneplanlegging fra regionalt nivå eller fylkesnivå er dermed vesentlig bredere i Hordaland og Sør Trøndelag enn i Troms.

Tabell 3.2 *Fylkesvise forskjeller i regionale instansers deltakelse i kommunale kystsoneplaner (aritmetisk gjennomsnitt, 4 er maksimum. N = 19-21)*

	Hordaland	Sør Trøndelag	Troms	Samlet
Fylkeskommunen	2,3	2,4	1,3	1,9
Fylkesmannens miljøvern-avdeling	2,3	2,6	1,5	2,0
Fiskeridirektoratets regionkontor	2,4	2,2	2,5	2,4
Mattilsynet	0,5	0,4	1,1	0,7
Kystverkets regionkontor	1,3	1,2	1,2	1,2

Kommunenes kontaktmønster med andre aktører i kystsoneforvaltning

Det er tydelige fylkesvise forskjeller i hvem kommunene har kontakt med i forbindelse med kystsoneplanlegging og -forvaltning. Vi spurte hvor ofte kommunen hadde hatt kontakt med ulike instanser siste året, der kontakt ble definert både som formelle møter, seminarer og brevveksling, og uformell kontakt via telefon, e-post og samtaler. Som vi ser av Tabell 3.3 er det kommunene i Sør Trøndelag som rapporterer den bredeste kontakten mot etater på regionalt nivå. De rapporterer relativt hyppig kontakt med særlig Fiskeridirektoratet, men også med Fylkesmannen, Kystverket og Fylkeskommunen. Kommunene i Hordaland rapporterer å ha relativt hyppig kontakt særlig med Fylkeskommunen, men også med Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen. Kommunene her skiller seg ut ved at Fylkeskommunen er det viktigste kontaktpunktet, - for de to andre fylkene er det Fiskeridirektoratet. I Troms er kommunenes kontakt til regionalt nivå nesten ensidig rettet mot Fiskeridirektoratet. De har derimot hyppigere kontakt med lokale oppdrettere og fiskarlag enn kommunene i de to andre fylkene. Lokale miljøorganisasjoner er det få kommuner som har kontakt med knyttet til problemstillinger i kystsonen i alle de tre fylkene.

Tabell 3.3 *Hvor ofte respondenten hadde kontakt med følgende instanser siste året (aritmetisk gjennomsnitt, 1 = aldri, 2 = 1-2 ganger, 3 = 3-5 ganger, 4 = 6-9 ganger, 5 = 10 ganger eller oftere)*

Kontakt med	Hordaland	Sør Trøndelag	Troms	Alle (N)
Nabokommune	2,2	1,7	2,8	2,3 (16)
Fylkeskommune	3,8	3,2	2,2	3,1 (19)
Fylkesmannen	3,1	3,6	2,4	3,1 (18)
Fiskeridirektoratets regionkontor	3,3	3,8	3,8	3,6 (16)
Mattilsynet	1,3	1,4	1,8	1,5 (17)
Kystverkets regionkontor	2,5	3,4	2,6	2,8 (16)
Lokale fiskarlag	2,7	2,4	3,0	2,7 (17)
Lokale oppdrettere	2,7	1,8	3,5	3,0 (18)
Lokale miljøorganisasjoner	1,8	1,3	2,0	1,8 (13)

Regionale samordningsarenaer for kommunal kystsoneplanlegging

Hvorvidt kommunenes kystsoneplaner ble tatt opp i planforum eller i andre regionale sammenhenger varierer også fylkesvis. Kystsoneplanene for alle seks kommunene som er inkludert i undersøkelsen fra Hordaland ble drøftet i planforum. I Troms ble halvparten av kommunenes planer (tre av seks) tatt opp i uformelle samarbeidsfora mellom nabokommuner, kun en plan ble tatt opp i planforum. I Sør-Trøndelag ble tre av fem planer tatt opp i regionale fora, men i ulike type fora. Planstudien (gjennomgangen av kystsoneplaner i et utvalg kommuner i disse fylkene) støtter imidlertid ikke opp under dette. Det er ingen tydelige forskjeller i hvor ofte det framgår av dokumentene at kystsoneplanene er drøftet i forum der både kommunen og ulike regionale instanser deltok.

Planstudien indikerer derimot at det er forskjeller i hvor aktivt og samordnet det regionale nivået er i sin samhandling med kommunene. Selv om kystsoneplanene i Troms er tatt opp i planforum eller lignende i seks av åtte kommuner vi har data om, er det for fire av disse sitt vedkommende for å avklare uenigheter og innsigelser i etterkant av offentlig høring. Regionale fora synes sjelden å ha bidratt i en fase der premissene for planene legges. I Hordaland har planene vært tatt opp i slike regionale fora i seks av ni kommuner vi har data fra. Her går det også fram at for flere kommuners vedkommende har planene vært tatt opp i slike regionale fora flere ganger. I dette fylket er det også normalt at regionale instanser viser til fylkesdelplanen for kystsonen i sine merknader til kommunenes kystsoneplaner. Dette skjer kun unntaksvis i de to andre fylkene. I Sør Trøndelag er inntrykket at hvorvidt kommunenes kystsoneplaner tas opp i regionale fora er mer sporadisk, og gjerne i møter spesifikke for den aktuelle saken / planen.

Det er altså en interessant forskjell mellom Hordaland og Sør Trøndelag. I Hordaland synes det regionale nivåets deltakelse å være relativt samordnet og ”styrt”. Fylkeskommunen framstår som den sentrale samordningsaktøren her. I Sør Trøndelag synes kontakten mellom kommunene og regionale instanser i større grad å være regissert fra kommunene selv, og kontakten er i større grad bilateral.

3.4 Kommunenes vurdering av fylkeskommunale integreringsforsøk

Som det framgår av beskrivelsen av de fylkeskommunale planprosessene i kapittel 2, så ble kommunene trukket inn i disse i varierende grad. I Troms deltok kommunene i liten grad ut over de to KS-oppnevnte medlemmene i ”kystforumet”. I Sør Trøndelag var alle kommunene (i alle fall invitert) med i referansegruppa, og to kommuner var representert i arbeidsgruppa. I Hordaland ble deltakelse fra kommunene i hovedsak organisert gjennom møter. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen blant kommunale kystsoneplanleggere. Det er i Sør Trøndelag flest kommuner har deltatt mer aktivt som medlemmer av referansegruppa eller også som deltakere i arbeidsgrupper. I Hordaland oppgir alle seks kommuner at de deltok i prosessen, men det normale var å delta i form av møter med fylkeskommunen om planen. I Troms oppgir tre av fem kommuner at de ikke deltok i prosessen i hele tatt. De to andre deltok i form av å avgi høring. Dette stemmer godt med det vi vet gjennom dokumenter og intervjuer.

I det følgende skal vi presentere funn om kommunenes vurdering av ulike fylkeskommunale integreringsforsøk. Som presentert i kapittel 2 kan fylkesplanleggingens integreringskapasitet knyttes enten til plandokumentet eller til organiseringen av

iverksettingsfasen. Kommunenes vurdering av dette kan bidra til å kaste lys over forskjeller i oppnådd integrering gjennom kommunal kystsonoplanlegging.

Kommunenes vurdering av fylkesdelplanene for kystsonen

I spørreskjemaet ba vi om informantenes vurdering av i hvilken grad kommunen har hatt nytte av fylkesdelplanen for kystsonen (både planprosessen og plandokumentet) i deres kystsonoplanlegging og –forvaltning. På en skala fra svært nyttig (1) til ikke nyttig (5) svarer de fleste nokså nyttig (2), eller helst noe nyttig (3). Det er relativt liten variasjon i vurderingen av på hvilke måter fylkesplanleggingen har vært nyttig. De fylkesvise forskjellene er tydeligere. Respondentene fra Hordaland vurderer fylkesplanleggingen som mer nyttig på alle måter, med unntak av i form av å gi viktige retningslinjer for samordning på tvers av kommuner. Her skårer de to andre fylkene vel så høgt. Det er først og fremst i forhold til regional samordning fylkesplanleggingen i Hordaland skiller seg positivt ut: Gjennom i større grad å avklare viktige regionale mål og hensyn, og gjennom bedre og mer samordnende innspill til kommunal kystsonoplanlegging fra ulike regionale etater. Fylkesplanleggingen vurderes også å ha vært relativt mer nyttig i Hordaland hva angår å ha bidratt til færre varslede innsigelser til kommunal kystsonoplanlegging, samt i form av bistand til kommunene gjennom økt veiledningskompetanse blant regionale aktører og i form av spredning av informasjon og kunnskap (Tabell 3.4).

Tabell 3.4 *Hvorvidt respondentene mener kommunene har hatt nytte av fylkesdelplanen i egen kystsonoplanlegging og –forvaltning (aritmetisk gjennomsnitt, 1= svært nyttig, 5 = ikke nyttig)*

	Hordaland	Sør Trøndelag	Troms	Alle (n)
Bistand til kommunene:				
Informasjon og kunnskap som er nyttig for kommunen	2,3	2,8	3,0	2,6 (19)
Økt veiledningskompetanse i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og hos andre relevante instanser	2,3	2,7	3,2	2,7 (15)
Interkommunal samordning:				
Viktige retningslinjer for samordning på tvers av kommunegrenser	2,9	2,7	2,8	2,8 (14)
Regional samordning:				
Avklare viktige regionale mål og hensyn	1,8	3,0	3,0	2,6 (16)
Bedre og mer samordnende innspill til kommunal kystsonoplanlegging fra ulike regionale etater	2,3	3,0	3,5	2,9 (17)
Nivåsamordning:				
Synliggjøre viktige nasjonale mål og hensyn	2,4	2,5	2,6	2,5 (16)
Integrering:				
Færre varslede innsigelser til kommunal kystsonoplanlegging	2,3	2,8	3,3	2,9 (14)
Løsninger som var akseptable for alle berørte parter	2,0	2,7	2,8	2,5 (10)
Gjennomsnitt alle former:	2,3	2,8	3,0	2,7

Troms kommer dårligst ut når det gjelder kommunenes vurdering av fylkesdelplanen. Det er særlig i forhold til å bidra til bedre og mer samordnende innspill fra ulike regionale etater, færre varslede innsigelser og avklare viktige regionale mål og hensyn at planen anses som lite nyttig. Dette er ikke overraskende da planen i liten grad angir noen målsettinger, retningslinjer eller tiltak. At fylkesdelplanen for Troms også kommer dårlig ut i forhold til å bidra til økt informasjon, kunnskap og økt veiledningskompetanse er noe mer overraskende, da planen først og fremst har preg av nettopp og være et informasjonsdokument. På den annen side bekrefter dette studier av kommune- og fylkesplanlegging, som viser at planer uten noe reelt styringsinnhold har begrenset verdi for beslutningstakere (Falleth og Johnsen 1996; Falleth og Stokke 2001).

Nytte av interorganisatoriske nettverk

Når det gjelder vurderingen kommunene i Hordaland og Sør-Trøndelag gjør av de regionale nettverk som er etablert i etterkant av vedtaket av fylkesdelplanene, blir også disse samlet vurdert som nokså nyttig (2) eller noe nyttig (3) av kommunene. De to nettverkene som ble etablert i Hordaland (strandsonenettverket og kystrådet) blir imidlertid vurdert som mer nyttige enn HASUT-nettverket i Trøndelag på alle måter. Nettverkene i Hordaland vurderes som særlig nyttig i forhold til nivåsamordning, og dernest i forhold til regional samordning og bistand til kommunene. HASUT-nettverket i Sør-Trøndelag vurderes som ”noe nyttig” på alle spørsmål.

Tabell 3.5 *I hvilken grad kommunene i Hordaland og Sør Trøndelag har hatt nytte av ulike regionale nettverk i sin kystsoneplanlegging og -forvaltning (aritmetisk gjennomsnitt, 1 = svært nyttig, 5 = ikke nyttig)*

	Strandsone- nettverk Hordaland	Kystråd Hordaland	HASUT Sør Trøndelag
Bistand til kommunene:			
Informasjon og kunnskap som er nyttig for kommunen	2,0	2,6	2,8
Økt veiledningskompetanse i fylkeskommunen, hos fylkesmannen og hos andre relevante instanser	2,3	2,0	3,0
Interkommunal samordning:			
Viktige retningslinjer for samordning på tvers av kommunegrensene	2,5	3,0	3,3
Regional samordning:			
Avklare viktige regionale mål og hensyn	2,0	2,2	3,0
Bedre og mer samordnende innspill til kommunal kystsoneplanlegging fra ulike regionale etater	2,3	2,0	2,8
Nivåsamordning:			
Synliggjøre viktige nasjonale mål og hensyn	2,0	2,0	3,0
Integrering:			
Færre varslede innsigelser til kommunal kystsoneplanlegging	2,5	2,3	3,3
Løsninger som var akseptable for alle berørte parter	2,5	2,8	3,3
Konkretisering og oppfølging av målene i fylkesdelplan for kystsonen	2,5	2,6	3,3
Gjennomsnitt alle former	2,3	2,4	3,1
Antall kommuner	4-8	3-5	3-5

At HASUT oppfattes som mindre nyttig av kommunene enn nettverkene i Hordaland er ikke overraskende. Nettverket i Trøndelag ble opprettet av andre hensyn enn å støtte kommunenes kystsoneplanlegging og -forvaltning. Hovedmålet var å øke kunnskapsgrunnlaget og legge til rette for økt vekst i oppdrettsnæringen. Nettverkene i Hordaland er derimot opprettet med hovedhensikt å sikre en mer integrert kommunal kystsoneplanlegging i forhold til hhv. oppdrett og strandsoneforvaltning.

3.5 Innsigelser og merknader til kommunale kystsoneplaner

Kommunene kan i henhold til Plan- og bygningsloven egengodkjenne arealplaner. Det stilles imidlertid visse prosessuelle krav, blant annet om offentlig ettersyn. Alle som er berørt av planen skal ha anledning til å uttale seg. Enkelte offentlige instanser, som for eksempel fylkesmannen, fiskeridirektoratets regionkontor, fylkeskommunen og

nabokommuner har dessuten anledning til å avgi innsigelser til planen. Dersom planen bryter med lover eller nasjonal politikk, eller er i konflikt med vedtatt fylkesplan eller nabokommunenes planer, kan innsigelser gis. Normalt vil varsel om innsigelse resultere i forhandlinger mellom kommunen, instansen som varsler innsigelse og evt. andre berørte instanser, som resulterer i at konflikten bilegges. Dersom en ikke kommer fram til enighet vil saken gå til mekling hos Fylkesmannen. Fører heller ikke slik mekling til en løsning, går saken til Miljøvernministeren for endelig avgjørelse. Studier av kommunal kystsonesoneplanlegging fra første halvdel av 1990-tallet viser at bruken av innsigelsesinstituttet var utbredt blant regionale statsetater som fylkesmannens miljøvernnavdeling og fiskeridirektoratets regionkontorer (Bennett 2001; Jørgensen og Kjørsvik 1995).

Omfanget av innsigelser sier noe om hvorvidt en har lyktes med å komme til enighet om kommunal kystsonesoneplanlegging i løpet av planprosessen. Et betydelig antall varslede innsigelser kan dermed indikere manglende samordning gjennom planprosessen. Det er mulig at det eksisterer reelle målkonflikter mellom kommune og statlige instanser, eller mellom ulike statlige instanser, - som danner utgangspunkt for innsigelser. Selv om det kan argumenteres for at det er et mål å få avklart slike motsetninger tidlig i prosessen, og dermed forhindre varsel om innsigelse, er innsigelsesinstituttet en del av planleggings-systemet. Dermed vil vi ikke bruke omfang av innsigelse som en direkte indikator på integrert kystsonesoneplanlegging. Data om omfanget av slike og hvilke instanser som hyppigst benytter denne muligheten vil imidlertid gi nyttig tilleggsinformasjon om regionale instansers deltakelse i kommunal planlegging.

Tidligere studier har pekt på at kommunene har blitt handlingslammet, fordi mens en løsning ville medføre innsigelse fra en statlig instans, ville en annen medføre innsigelse fra en annen statlig instans (Jørgensen og Kjørsvik 1995). Dette er eksempler på manglende samordning fra statens side som umuliggjør en integrert kommunal kystsonesoneplanlegging.

I Hordaland ble kystsonesoneplanene til sju av ti kommuner møtt med innsigelse angående arealdisponering i sjø eller strandsonen. I alt har vi registrert varsler om 11 innsigelser fordelt mellom Fiskeridirektoratet, Fylkesmannen og Fylkeskommunen. I Troms ble seks av de ti planene vi har data om i dette fylket møtt med varsel om innsigelse fra en eller flere statlige instanser og/eller fylkeskommunen og nabokommune. Mest aktiv var fiskeridirektoratet, som hadde en eller flere innsigelser til fem kystsonesoneplaner (i alt ni innsigelser). Fylkesmannen og Forsvaret varslet innsigelse til to planer. I tillegg varslet Reindrifftsforvaltningen, Fylkeslandbruksnemnda og nabokommune innsigelse til en plan hver. I alt har vi registrert varsler om 16 innsigelser til disse seks planene. I Sør-Trøndelag er omfanget av innsigelser til kommunale kystsonesoneplaner mer beskjeden. Av de ni planene vi har data fra i dette fylket, er det avgitt innsigelse til fire av disse, to fra Fiskeridirektoratet (knyttet til oppdrett) og to fra Fylkesmannen (en knyttet til oppdrett og en til strandsone).

Tabell 3.6 *Antall kommuner som mottok varsel om innsigelse til kystsonoplan fra hhv. fiskeridirektoratet, fylkesmannen og fylkeskommunen*

Fylke:	Antall Fiskeridir.	Antall fylkesmann	Antall fylkeskommune	Antall kystsonoplaner møtt med innsigelse
Hordaland (10 ksp)	3	4	4	7
Sør Trøndelag (9 ksp)	2	2	0	4
Troms (10 ksp)	5	2	0	6

Det normale er at innsigelsessaker løses gjennom forhandlinger mellom partene, før de går til mekling hos Fylkesmannen. I Hordaland ble en sak løst ved mekling hos Fylkesmannen, mens to av innsigelsessakene gikk helt til Miljøverndepartementet for avgjørelse. I Sør Trøndelag ble en løst ved mekling, ingen gikk til Miljøverndepartementet. I Troms ble Fiskeridirektoratets innsigelser til en kystsonoplan løst under mekling, mens tre innsigelsessaker ble løst ved at områdene ble tatt ut av planen (planen gjøres ikke juridisk bindende for det aktuelle området). Dette begrunnes gjerne med at det haster å få planen vedtatt, forut for ny runde med tildeling av oppdrettskonsesjoner. Ingen saker fra dette fylket gikk til Miljøverndepartementet.

Fiskeridirektoratets innsigelser går først og fremst på oppdrett, deretter fiskeri. Innsigelsene angående oppdrett dreier seg delvis om de retningslinjer kommunene foreslår til denne arealbrukskategorien og delvis om å sikre omfanget av arealer til slik aktivitet. Det siste gjelder særlig i Troms. Røsvik og Sandberg (2002) viser til at havbruksvirksomhet er det helt dominerende innsigelsesgrunnlaget for hele landet. I Troms har fiskeridirektoratet også varslet innsigelser til manglende registrering og avmerking av viktige områder for fiske i kommuneplanen (gyte- og oppvekstområder, låssettingsplasser, med videre). Fiskeridirektoratet region Vest gikk i ett tilfelle i mot at kommunen skulle åpne opp for oppdrett i et viktig område for brislingfiske i Hardangerfjorden, bl.a. med henvisning til fylkesdelplanen som prioriterte dette fisket i Hardangerfjorden foran konkurrerende arealbruk. Saken gikk til Miljøverndepartementet, som ga kommunen medhold etter at Fiskeri- og kystdepartementet til slutt snudde og gikk mot Fiskeridirektoratets innsigelse.

Innsigelsene fra fylkesmennene og fylkeskommunene går i hovedsak på forvaltning av strandsonen. Unntaksvis dreier merknadene seg om oppdrett, da der foreslåtte A-områder kommer i konflikt med interesser de forvalter (som vill-laks, vilt, naturvern og kulturminner).

Spørreundersøkelsen bekrefter inntrykket fra gjennomgangen av disse planene. Fiskeridirektoratets regionkontor og fylkesmannen framstår som de instansene som hyppigst benytter innsigelsesmuligheten. Kystverkets og Mattilsynets regionkontor, men også fylkeskommunen, framstår som instanser som relativt hyppig har merknader til kommunenes kystsonoplaner, men sjelden velger å varsle innsigelse. Flere av Kystverkets

merknader går på uenighet knyttet til utstrakt bruk av flerbrukskategorien FFNFA, men altså uten å avgi innsigelse til kommunale planer.⁵

Tabell 3.7 *Antall kommuner som har mottatt innsigelser eller merknader fra følgende instanser til gjeldende kystsoneplan (N=17)*

Instans	Innsigelser	Merknader
- nabokommune(r)	1	4
- fylkeskommunen som kulturminnevernmyndighet	1	8
- fylkeskommunen ellers	2	7
- fylkesmannens miljøvernavdeling	6	8
- fylkesmannen ellers	1	5
- fiskeridirektoratets regionkontor	7	6
- statens mattilsyn	0	5
- kystverkets regionkontor	1	9

Også forskjellene mellom fylkene som kom fram i planstudien bekreftes i spørreundersøkelsen. Innsigelsesinstituttet blir mindre benyttet i Sør Trøndelag enn i både Hordaland og Troms. I følge spørreundersøkelsen mottok to av fem kommuner i Sør Trøndelag innsigelse til kystsoneplanen, mens dette gjaldt for seks av seks kommuner i både Hordaland og Troms. Blant kommunene som har svart på spørreundersøkelsen var fylkesmannen mest aktiv i å gi innsigelser til kystsoneplanene i Hordaland, og Fiskeridirektoratets regionkontor i Troms. Siden tallene er små, skal vi imidlertid ikke legge noe stor vekt på dette.

Sammenligner vi bruk av varsel om innsigelse med data presentert i forrige avsnitt om regionale instansers deltakelse i kommunal kystsoneplanlegging, så synes det ikke å være slik at deltakelse i planprosessen bidrar til å redusere bruken av innsigelser. Fiskeridirektoratets regionkontor er mest aktiv både i planprosessen og i å varsle innsigelser til disse planene. Mattilsynet og Kystverket, som deltar lite i planprosessene, avgir også sjelden innsigelse til slike planer.

I planstudien finner vi ingen eksempler på saker der ulike statlige instanser står så steilt mot hverandre at uansett hva kommunen velger, så vil planen bli møtt med innsigelse fra en statlig instans, som man så flere eksempler på i den kommunale kystsoneplanleggingens tidlige fase. Dette ser altså ut til å være et tilbakelagt stadium.

3.6 Kommunal kystsoneplanlegging som samordningsredskap

Til sist skal vi referere de kommunale respondentene i spørreundersøkelsens vurdering av hva de mener kommunen har greid å oppnå av samordning gjennom den kommunale kystsoneplanleggingen. Spørsmålet ble relatert til de ulike samordningsutfordringene kystsoneplanleggingen står overfor. For det første er det snakk om samordning mellom

⁵ Kystverket varslet imidlertid nylig innsigelse til kommuneplanen i Bindal kommune i Nordland, og saken ble sendt Miljøverndepartementet til avgjørelse. Kystverkets innsigelsesgrunnlag gikk også her på en utstrakt bruk av NFFFA-kategorien, som de mener vil komme i konflikt med farleder på sjøen. Miljøverndepartementet skrev i brev datert 17.06.05 at de ikke tok innsigelsen til følge.

ulik bruksinteresser eller samfunnsinteresser. Dette har både et lokalt aspekt - samordning mellom lokale brukerinteresser, og et nasjonalt aspekt – samordning av ulike statlige sektorpolitiske mål og hensyn. For det andre er det snakk om territoriell samordning, da både mellom arealdisponering i sjø og på land og på tvers av kommuner. For det tredje er det snakk om en vertikal dimensjon, om samordning mellom ulike forvaltningsnivå.

Ikke overraskende mener respondentene at kommunene gjennom kystsoneplanleggingen i størst grad har greid å oppnå samordning av ulike lokale brukerinteresser internt i kommunen. 14 av 20 svarer at en har oppnådd dette i svært stor eller nokså stor grad. Dette samsvarer med tidligere studier av kommunal kystsoneplanlegging (Bennett 2001). Når det gjelder samordning på tvers av kommuner ser dette ut til å utgjøre den største utfordringen knyttet til kommunal kystsoneplanlegging. Hele 10 av 19 oppgir at dette er oppnådd i nokså liten eller svært liten grad. For de andre tre samordningsutfordringen (samordning på tvers av kommuner, mellom statlige sektorer og mellom forvaltningsnivå) varierer svarene rundt midtkategorien.

Tabell 3.8 *I hvor stor grad gjeldende kystsoneplan har greid å oppnå samordning langs følgende dimensjoner i følge kystsoneplanansvarlig i kommunene (antall kommuner)*

Oppnådd samordning:	I svært stor grad	I nokså stor grad	Både og	I nokså liten grad	I svært liten grad
- lokale brukerinteresser	4	10	5	0	1
- mellom sjø og land	1	9	5	5	0
- på tvers av kommuner	1	5	3	5	5
- mellom statlige sektorer	0	9	4	3	3
- mellom forvaltningsnivå	0	6	9	2	1

Det er et relativt tydelig mønster mellom fylkene (se Tabell 3.9). Respondentene i Sør-Trøndelag mener i større grad enn respondentene i de andre to fylkene at en har oppnådd samordning gjennom den kommunale kystsoneplanleggingen. Det gjelder både samordning av lokale brukerinteresser, på tvers av kommuner, mellom statlige sektorer og mellom forvaltningsnivåene. I Sør-Trøndelag mener særlig mange at mye er oppnådd hva samordning mellom ulike statlige sektorpolitiske mål og hensyn angår, i tillegg til samordning av lokale brukerinteresser. Respondentene i Hordaland er de som i gjennomsnitt er mest fornøyd med hva som er oppnådd av samordning på tvers av skillet sjø – land gjennom den kommunale planleggingen. I Troms er det kun samordning av lokale bruksinteresser en mener er oppnådd i nokså stor grad.

Tabell 3.9 *I hvor stor grad gjeldende kystsonesplan har greid å oppnå samordning langs følgende dimensjoner i følge kystsonesplanansvarlig i kommunene (aritmetisk gjennomsnitt per fylke, 1 = i svært stor grad, 5 = i svært liten grad)*

Fylke	Lokale brukerinteresser	Mellom sjø og land	På tvers av kommuner	Mellom statlige sektorer	Mellom forvaltningsnivå	Gjennomsnitt
Hordaland	2,1	2,4	3,3	3,4	3,0	2,8
Sør Trøndelag	2,0	2,6	2,8	2,2	2,6	2,4
Troms	2,4	3,1	4,0	3,2	3,0	3,1
Sum	2,2	2,7	3,4	3,0	2,9	2,8

Det er altså respondentene i Sør Trøndelag som mener en har oppnådd mest samordning gjennom den kommunale kystsonesplanleggingen. Dette er i samsvar med funn om at antallet varslede innsigelser til de kommunale planene er lavest i dette fylket og en kommunalt styrt integrering. At respondentene i Hordaland i gjennomsnitt mener mindre samordning er oppnådd gjennom den kommunale kystsonesplanleggingen kan henge sammen med at samordningsprosessene i fylket i større grad er styrt og organisert fra regionalt nivå. Flere innsigelser til kommunale planer kan også være et moment her. At det er i Troms respondentene mener minst samordning er oppnådd er i tråd med andre funn fra undersøkelsen.

3.7 Oppsummering

En har oppnådd ulike grad av integrering gjennom de kommunale kystsonesplanene i de tre case-fylkene. I Hordaland har en oppnådd en viss integrering i form av innholdsmessig samordning, ved å komme fram til enighet om overordnede regningslinjer for en detaljert arealdisponering, som kommunene i stor grad har fulgt opp. I Sør Trøndelag har en oppnådd integrering i form av prosessuell samordning, ved å komme fram til enighet om overordnede retningslinjer for fleksibel planlegging, som kommunene der i stor grad har fulgt opp. I Troms finner vi få tegn på at en har oppnådd integrering ut over utveksling av informasjon om viktige sider ved beslutningsgrunnlaget som ulike aktører må forholde seg til.

Tabell 3.10 *Oppsummering av grad av integrering gjennom kommunale kystsonesplaner i tre fylker*

Fylke:	Integrering
Hordaland	Innholdsmessig integrering
Sør Trøndelag	Prosessuell integrering
Troms	Informasjonutveksling

Det er videre interessant forskjell i det regionale nivåets deltakelse i den kommunale kystsonesplanleggingen mellom case-fylkene. I Hordaland synes denne å være relativt samordnet og ”styrt”. Fylkeskommunen framstår som den sentrale samordningsaktøren her. I Sør Trøndelag synes kontakten mellom kommunene og regionale instanser i større grad å være regissert fra kommunene selv, og kontakten er i større grad bilateral. I Troms er denne deltakelse mindre. Fiskeridirektoratets regionkontor er den eneste instansen på

regionalt nivå som deltar i et større omfang. Ut over det synes regionale instanser å ha en reaktiv rolle i den kommunale kystsoneplanleggingen. Dette er i godt samsvar med hva en kunne forvente ut fra de forskjellene i planleggingsstrategi for oppfølgingsfasen mellom fylkene, som ble avdekket i forrige kapittel.

Kommunale kystsoneplanleggere sine vurderinger av nytten av fylkeskommunens integreringsforsøk støtter opp under dette bildet. Kommunene i Hordaland rapporterer størst nytte av både fylkesdelplanen og nettverkene som er opprettet i oppfølgingsfasen, mens kommunene i Sør Trøndelag rapporterer noe mindre nytte av både fylkesplan og regionalt nettverk. Kommunene i Troms rapporterer minst nytte med fylkesdelplanen for kystsonen, samtidig som de ikke har noe regionalt nettverk å forholde seg til, utover Planforum som i liten grad tar opp problemstillinger i kystsonen.

Data om forskjeller i omfanget av innsigelser underbygger derimot ikke dette bildet. Omfanget av innsigelser regionale instanser har til kommunale kystsoneplaner er minst i Sør Trøndelag, mens det er betydelig i både Hordaland og Troms. I Hordaland utgjør innsigelser til arealdisponering av strandsonen over halvparten av disse, mens disse utgjør et mindretall i Troms. Dersom vi kun ser på disponeringen av sjøarealene, så er omfanget av innsigelser til kommunale planer minst der en har oppnådd innholdsmessig eller prosessuell integrert kommunal kystsoneplanlegging.

Kommunenes vurdering av hva de selv mener å ha oppnådd av samordning gjennom egen kystsoneplanlegging er noe større i Sør Trøndelag enn i Hordaland, og minst i Troms. I Troms mener en kun å ha oppnådd samordning mellom lokale brukerinteresser. I Hordaland mener en i tillegg å ha oppnådd samordning mellom sjø og landarealene, mens en i Sør Trøndelag også mener å ha oppnådd samordning mellom ulike statlige sektorer. Dette kan henge sammen med at en i Sør Trøndelag har blitt enig om en fleksibel planlegging av sjøarealene, og i Hordaland om en detaljert planlegging. Når kommunene i Hordaland skal følge opp retningslinjer for detaljert planlegging, vil de trolig ofte komme opp i saker der ulike regionale instanser kan ha ulik mening om disponeringen av de konkrete arealene. En fleksibel arealdisponering vil ikke generere de samme konfliktene.

4 Integrert kystzoneplanlegging som resultat av ulike regionale strategier?

4.1 Ulike regionale planstrategier

Tabell 4.1 nedenfor oppsummerer hovedtrekk ved fylkesplanleggingen, både kontekstuelle forhold, planprosessen og oppfølging for de tre fylkeskommunene (se kapittel 2). Vi er som sagt interessert i fylkesdelplanleggingens bidrag til en integrert kommunal kystzoneplanlegging. Vi skiller mellom innholdsmessig integrering, definert som prioriteringer mellom ulike brukergrupper og interesser knyttet til bruk av konkrete arealer, og prosessuell integrering, definert som enighet om felles retningslinjer for hvordan en skal gå fram for å avklare slike spørsmål, og hvilke overordnede prinsipper og prioriteringer som skal ligge til grunn for dette. De tre fylkesdelplanene gir ulike føringer i så måte: I Hordaland har en gjennom diskusjoner i ”kystrådet” blitt enige om retningslinjer for en detaljert arealdisponering i sjø, og i ”strandsonenettverket” diskuteres det hvordan en skal konkretisere en funksjonell strandsone. I Sør Trøndelag ble en gjennom planprosessen enig om retningslinjer for en fleksibel planlegging i sjø. I Troms kom partene til enighet om å ikke gi slike retningslinjer.

I Hordaland har kommunene altså i stor grad fulgt retningslinjene om detaljert planlegging, og dermed langt på veg oppnådd en innholdsmessig integrering gjennom kommunal kystzoneplanlegging. I Sør Trøndelag har kommunene fulgt opp retningslinjer for en fleksibel planlegging, og dermed langt på veg oppnådd prosessuell integrering. I Troms resulterte den fylkeskommunale kystzoneplanleggingen ikke i noen overordnede retningslinjer for kommunal planlegging. Derfor er det ikke overraskende at det er her vi finner den største variasjonen i løsninger mellom kommunene. Vi kan konkludere med at en i dette fylket har oppnådd lite integrering gjennom kommunal kystzoneplanlegging.

Tabell 4.1 Fylkesvis oppsummering av sentrale funn i henhold til analysemodellen

Fylke:	Kontekst: <i>a) interesseforhold b) avhengighetsforhold</i>	Planleggingsstrategi: <i>a) medvirkning i planprosess b) styringsambisjoner i plandokumentet c) nettverk i oppfølgingsfase</i>	Integrering:
Hordaland	a) relativt store brukskonflikter b) symmetriske relasjoner	a) relativt lukket planprosess, begrenset medvirkning b) middels, samordning av prosess c) fylkeskommunen initierer og leder nettverk for konkretisering av oppfølging av planen	Innholdsmessig samordning
Sør Trøndelag	a) noe brukskonflikter b) asymmetriske relasjoner, næring viktig	a) relativt åpen planprosess, betydelig medvirkning b) middels, samordning av prosess c) kommunene benytter eksisterende nettverk, men ingen forsøk på å engasjere nettverk for koordinering av oppfølging fra regionale instanser	Prosessuell samordning
Troms	a) relativt få brukskonflikter b) asymmetriske relasjoner, næring viktig	a) relativt åpen planprosess, betydelig medvirkning b) relativt svak, samordning av informasjon c) ingen nettverk engasjert i oppfølgingsfasen	Lite integrering

I Hordaland har en oppnådd integrering i form av innholdsmessig samordning, ved å komme fram til enighet om overordnede retningslinjer for detaljert arealdisponering i sjø gjennom kommunal kystsoneplanlegging, som kommunene i stor grad har fulgt opp. Det er også her en har kommet lengst hva integrert strandsoneplanlegging angår, ved at stadig flere kommuner definerer den funksjonelle strandsonen i sine arealplaner. I Hordaland var fylkesplanprosessen relativt lukket, med mange kjennetegn fra tradisjonell rasjonalistisk planlegging, der fylkeskommunens folkevalgte organer fatter beslutninger etter faglige utredninger gjort av fylkeskommunens administrasjon i samarbeid med et fåtall statlige myndighetsorganer, og etter konsultasjon med kommuner og private aktører. Dette resulterte i vedtak om en plan som gir generelle retningslinjer for den kommunale planleggingen, dvs. ambisjoner om prosessuell samordning. Fylkeskommunens strategi i oppfølgingsfasen skiller seg fra hva som er normalt innenfor den rasjonalistiske plantradisjonen. Fylkeskommunen initierte et nettverkssamarbeid med relevante statlige instanser og kommuner om konkretisering og oppfølging av planen. Fylkeskommunen har på den måten opprettholdt en ledende og koordinerende rolle i kystsoneplanleggingen og – forvaltningen i regionen. Dette blir også underbygd av oppbygging av egen kompetanse på feltet og dermed evne til å levere kommunene nyttig kunnskap for deres planlegging. Dette skjer i et fylke der det er relativt sterk konkurranse om bruk av

sjøarealene, næringsgrunnlaget er relativt godt utviklet og alle aktører er avhengige av samarbeid med andre for å realisere sine mål og ambisjoner.

Det er altså i dette fylket med betydelige planutfordringer og arealbrukskonflikter, at fylkeskommunen og andre regionale aktører har betydelige ambisjoner knyttet til å påvirke kommunenes arealdisponering i sjø og strandsoner. Samarbeidet mellom de viktigste regionale myndighetsinstansene i planleggingsfasen er videreført i oppfølgingsfasen, gjennom etablering av nettverk eller formalisert samarbeid, - der også kommunene inviteres inn etter behov. Det at samarbeidet mellom regionale aktører har vedvart over tid ser ut til å ha bidratt til samordnende innspill til kommunenes planforslag. Resultatet er kommunale kystsonerplaner med relativt klare ambisjoner om å styre arealbruken i sjø og strandsoner på en temmelig detaljert måte. En slik detaljert planlegging har samtidig trolig avslørt reelle konflikter mellom brukerinteresser som har sine "forsvarere" på regionalt nivå. Resultatet har dermed, på tross av formalisert samarbeid på regionalt nivå, blitt en rekke innsigelser.

I Sør-Trøndelag har en oppnådd integrering i form av prosessuell samordning, ved å komme fram til enighet om overordnede retningslinjer for fleksibel planlegging, som kommunene i stor grad har fulgt opp. Fylkesdelplanen er resultat av en relativt åpen planprosess, som muliggjorde omfattende medvirkning fra både regional stat og kommuner. Fylkesdelplanen og de retningslinjene som ble utviklet i prosessen er altså et produkt av samarbeid mellom ulike offentlige instanser, innenfor rammen av fylkesdelplanprosessen. Fylkeskommunen har derimot spilt en beskjeden rolle i oppfølgingsfasen. Den har verken initiert arenaer for samarbeid i oppfølgingsfasen eller tatt initiativ til å engasjere eksisterende nettverk til å gjøre det. Fylkeskommunen har lagt vekt på å utvikle kunnskap og løsninger i samarbeid med andre gjennom HASUT-nettverket, men uten å ha ambisjon om å spille en mer sentral rolle i nettverket enn andre. Kommunene ser imidlertid ut til å utnytte det etablerte nettverket, gjennom å ha god kontakt med ulike regionale instanser i sin kystsonerplanlegging. Denne er imidlertid som regel "bilateral", og initiert av kommunene selv. Fiskeridirektoratets regionkontor er den mest aktive regionale instansen i den kommunale kystsonerplanleggingen. Det eksisterer ingen fellesarenaer for å koordinere innspill fra regionale instanser til kommunenes kystsonerplaner. I Sør-Trøndelag er konkurransen om arealene mindre enn i Hordaland, næringsgrunnlaget er stort sett svakere, og avhengighetsforholdene antas å være relativt asymmetriske. Dette, sammen med den etablerte enigheten om fleksibel kommunal planlegging i sjø, har medført et mindre behov for regional styring og samordning.

Ansvar for å sikre integrering av ulike hensyn er altså mer entydig plassert på kommunalt nivå i dette fylket. Gjennom den brede kontaktflaten kommunene har mot regionale instanser har de langt på veg lyktes i å få til integrering. Dette er imidlertid en integrering som innebærer mindre detaljert styring av aktivitet og arealbruk i kommunenes kystsonerplanlegging. Dette henger kanskje også sammen: Det er lettere å komme fram til enighet på et mer generelt nivå enn på et mer konkret plan. Det er også et åpent spørsmål som vi ikke kan svare på gjennom undersøkelsen, hvorvidt en håndtering av mer opplagte arealbrukskonflikter ala Hordaland ville krevd en mer styrt prosess fra regionalt nivå. Et annet åpent spørsmål vi ikke kan besvare er om dispensasjonspraksis varierer mellom planer med ulike styringsambisjoner.

I Troms har en oppnådd minst hva integrering angår. I dette fylket var planprosessen preget av bred medvirkning fra ulike aktører. Planen ble utarbeidet gjennom et samarbeid mellom ulike aktører. Prosessen bidro imidlertid ikke til enighet om prinsipper for kommunal planlegging. Tvert imot var de fleste aktørene interessert i at plandokumentet ikke tok opp spørsmål om prioriteringer mellom ulike bruksinteresser eller retningslinjer

for kommunal planlegging. Det kystsonerforumet som ble etablert i forbindelse med planen er ikke videreført, verken formelt eller uformelt. Fiskeridirektoratet synes å ha en dominerende posisjon blant regionale instanser i forhold til den kommunale kystsonerplanleggingen. Andre regionale instanser kommer ofte inn først i høringsfasen, og felles fora involveres først når det er snakk om å unngå innsigelsessaker. Fylkeskommunen engasjerer seg altså ikke spesielt for å sikre oppfølging av planen eller for å sikre koordinerte innspill til kommunene fra regionalt nivå. I Troms er det relativt lite konkurranse om sjøarealene, næringsgrunnlaget er relativt svakt og avhengighetsforholdene antas å være asymmetriske.

I Troms kan situasjonen både på regionalt og lokalt nivå beskrives som minimal planlegging. En bred fylkesplanprosess nådde ikke ned til kommunene, og kommunene har liten kontakt med regionale instanser. De regionale instansene synes først og fremst å reagere på kommunenes planforslag, de engasjerer seg i liten grad i prosessene før forslag til plan foreligger.

Kommunene i Hordaland oppgir at de har større nytte av fylkesdelplan for kystsonen enn hva kommunene i Sør Trøndelag og Troms oppgir. De oppgir også å ha større nytte av nettverk som er aktivisert i oppfølgingsfasen enn hva tilfelle er for Sør Trøndelag. Dette er ikke overraskende, siden regionale instanser benytter fylkesdelplanen aktivt i sine kommentarer til kommunene og de samme instansene har organisert innsats for å følge opp viktige elementer i planen. Plandokumentet gir da viktige signaler til kommunene om hva fylkeskommune og statlige instanser forventer av den kommunale kystsonerplanleggingen. Fylkesdelplanen blir da et viktigere styringsdokument, selv om plandokumentets styringsambisjoner ikke er spesielt sterke. Gjennom de regionale nettverkene har man imidlertid hatt en arena for å operasjonalisere retningslinjene, noe som ser ut til å ha bidratt til at også nettverkene blir oppfattet som nyttige av kommunene.

I Sør Trøndelag oppfattes både fylkesdelplanen og HASUT-nettverket som relativt lite nyttig for kommunene i deres kystsonerplanlegging. Det kan imidlertid godt hende at både fylkesplanprosessen og HASUT-nettverket har en større indirekte betydning enn det kommunenes respondenter innser. Vi får gjennom denne studien inntrykk av at det er omfattende kontakt og brede nettverk mellom ulike aktører i fylket, både mellom ulike regionale instanser og mellom kommunene og disse instansene. Dette er trolig viktig for å forklare en relativt suksessfull integrering i fylket. En åpen fylkesplanprosess har trolig bidratt til å forsterke dette nettverket (om ikke etablert det – vi har ingen kunnskap om hvordan situasjonen var forut for dette planarbeidet), og HASUT-nettverket er trolig viktig for å opprettholde og videreutvikle nettverket blant regionale aktører.

At kommunene i Troms oppgir å ha liten nytte av fylkesdelplanen for kystsonen er som ventet ut fra det som tidligere er presentert om fylkesplanprosess og oppfølgingsfase.

4.2 Funnene i lys av våre forventninger

Hovedproblemstillingen for prosjektet var å undersøke sammenhengen mellom de ulike strategier fylkeskommunene har valgt for den regionale kystsonerplanleggingen og hva de har oppnådd i form av integrert kommunal kystsonerplanlegging. De tre fylkeskommunene som har vært gjenstand for undersøkelsen valgte ulike strategier for både planprosessen og oppfølgingsfasen. Omfanget av åpenhet og medvirkning i planprosessen varierer, det samme gjør bruken av nettverksstyring i oppfølgingsfasen.

Vår første hypotese om at *jo bredere medvirkning i planprosessen, desto bedre resultat i form av integrering*, får ingen entydig støtte i vårt materiale. Den fylkeskommunen som

la opp til den bredeste medvirkningen i planprosessen, Troms, har også oppnådd minst hva integrering angår. De to andre fylkeskommunene, som begge har oppnådd betydelig integrering, valgte ulike strategier: I Sør Trøndelag var planprosessen relativt åpen, mens den i Hordaland var relativt lukket.

Vi finner en mer entydig støtte for vår andre hypotese, om *at aktiv involvering fra andre aktører i oppfølgingsfasen gjennom deltakelse i nettvern vil bidra til å fremme integrering*. I Hordaland har samarbeidsforumene "Kystrådet" og "Strandsonenettverket" spilt sentrale roller i å sikre en innholdsmessig samordning i den kommunale kystsoneplanleggingen. Kommunene i Sør Trøndelag sin bruk av etablerte nettverksrelasjoner har trolig også bidratt til å sikre en prosessuell samordning i den kommunale kystsoneplanleggingen. I Troms finner vi ingen tegn til at slike nettverk involveres i oppfølgingen av kystsoneplanen.

Strategiene for de to planfasene bør sees i sammenheng. For å sikre oppfølging av en plan utviklet med bidrag fra relativt få aktører i Hordaland, var det trolig nødvendig å både engasjere andre aktører i et nettverkssamarbeid og også å aktivt styre samhandlingen i dette nettverket, slik fylkeskommunen har gjort. Planen i Sør Trøndelag, som var utarbeidet på basis av enighet mellom ulike aktører, hadde større sjanse for å bli fulgt opp uten en slik aktiv styring fra fylkeskommunens side. Kombinasjonen bred enighet og velutviklede relasjoner bidro til at også andre regionale instanser enn fylkeskommunen (særlig fiskeridirektoratets regionkontor) argumenterte for kommunal oppfølging av planen.

Vår andre problemstilling var å undersøke om og hvordan kontekstuelle forhold påvirker mulighetene for å oppnå integrering gjennom regional kystsoneplanlegging. Ved å ta hensyn til de ulike plankontekstene i de tre fylkene, får en bedre forståelse både av bakgrunnen for valg av ulike planleggingsstrategier, og hva som er mulig å oppnå gjennom disse. I prosjektet ønsket vi også å undersøke hvordan ulike aktørkonstellasjoner setter rammer for hva en kan oppnå av integrering gjennom ulike planstrategier: Ville integrering som resultat av frivillig samarbeid forutsette sterke og symmetriske avhengighetsforhold mellom aktørene, definert gjennom betydelig konkurranse om arealbruken mellom ulike aktører?

I Sør Trøndelag har en oppnådd prosessuell samordning gjennom en åpen planprosess med bred medvirkning, og der fylkeskommunen har inntatt en tilbaketrukket rolle i oppfølgingsfasen. De ytre kystområdene i fylket (som det her er snakk om) er preget av moderat konkurranse om sjøarealene og svakt næringsgrunnlag. Sentrale forvaltningsaktører vil lett enes om at det er viktig å utnytte areal- og naturressurser til næringsformål. I en slik situasjon vil de trolig se seg tjent med å samarbeide om en prosessuell samordning gjennom fleksibel planlegging. Både fiskerimyndighetene og oppdrettsnæringen har lenge argumentert for at en fleksibel planlegging i sjø er å foretrekke.

Et større arealbrukspress vil på sin side kunne bidra til økt behov for sterkere styring, bl.a. av oppdrettsnæringen i kommunale planer. I Hordaland har en oppnådd innholdsmessig samordning, ved at kommunene planlegger mer detaljert for hvor oppdrett skal finne sted, etter oppfordring fra det regionale nivået. I de surb-urbane områdene, og hvor det allerede er stor oppdrettsaktivitet, er det vanskelig å finne plass til nye oppdrettslokaliteter uten å komme i konflikt med andre sterke arealinteresser. En er dermed også mer avhengig av å samarbeide med andre om arealbruken. En detaljert planstrategi fordrer dessuten trolig et aktivt og nært samarbeid i oppfølgingen av kommunale planprosesser, og hvor fylkeskommunen spiller en ledende rolle som meta-governor. I Hordaland har man fulgt dette opp med å etablere Kystrådet, som har fungert som en felles møteplass for ulike regionale aktører og kommunene i deres løpende kystsoneplanlegging. En detaljert styring av

oppdrettsnæringen gjennom kystsonerplanene fordrer også høy kompetanse og godt kunnskapsgrunnlag, noe Hordaland fylkeskommune har gjennomført ved å utarbeide Havbruksanalyser.

Erfaringene fra Hordaland underbygger således sentrale antakelser i litteraturen, om at nettverksstyring forutsetter at de aktører som har ressurser eller makt til å påvirke utfallet faktisk har vilje og ønske om å samarbeide. De må se seg tjent med å komme fram til omforente løsninger i samarbeid med andre. Dette var ikke tilfelle i Troms, og planprosessen her resulterer i en svært generell og lite styrende plan, og man har ikke hatt noen klar strategi i oppfølgingsfasen. I en situasjon med lite press på arealene og svakt næringsgrunnlag, ser trolig både offentlige og private næringsaktører seg tjent med få overordnede retningslinjer. Dette kan også være et syn med støtte blant mange kommuner, som uttalt har gått inn på en prosess med å utarbeide kystsonerplan nettopp for å kunne komme i betraktning ved tildeling av nye oppdrettskonsesjoner.

Vi finner få tegn på det som tidligere observatører har framholdt som den store utfordringen for kommunal kystsonerplanlegging, det at den er en arena for kamp om hegemoniet mellom ulike statlige sektormyndigheter (Buanes 1997; Sandersen 1999, Bennett 2000). Dette skyldes trolig både de samordningsbestrebelsene som er gjennomført på sentralt statlig nivå (St. meld. nr. 43, 1998-99; MD 1996), avklaringer som er foretatt gjennom en rekke innsigelser vedtatt av Miljøverndepartementet og de klare signaler som er gitt til regionale etater om å delta i kommunale og fylkeskommunale samordningsbestrebelsene i form av lokal og regional kystsonerplanlegging. Hvor forpliktende denne deltakelsen har vært, varierer som vi har sett på tvers av fylkene.

5 Integrert kystzoneplanlegging – et resultat av nettverksstyring?

Vi har skilt mellom innholdsmessig og prosessuell samordning. I Hordaland har de oppnådd betydelig innholdsmessig samordning, mens de i Sør Trøndelag har oppnådd betydelig prosessuell samordning. De har oppnådd ulike former for integrert kommunal kystzoneplanlegging gjennom fylkesplanleggingen, og gjennom ulike strategier. Innholdsmessig samordning kan forstås som en sterkere form for integrering enn prosessuell samordning. Jo lengre man evner å komme fram til enighet om konkrete prioriteringer mellom ulike arealbruksinteresser i den kommunale kystzoneplanleggingen, desto mer integrert forvaltning oppnår man. Ut fra en slik forståelse kan man konkludere med at man har kommet lengre med hensyn til integrert kystzoneforvaltning i Hordaland enn i Sør Trøndelag.

Hva som er den mest hensiktsmessige planstrategien i kystsonen er imidlertid et annet spørsmål. All planlegging befinner seg i et spenningsfelt mellom behovet for langsiktig og detaljert styring og behovet for fleksibilitet. Dette spenningsfeltet er i høyeste grad også gjeldende for planlegging i kystsonen. Manglende kunnskapsgrunnlag om det marine miljø, raske teknologiske endringer innen oppdrettsnæringen, flyttbare installasjoner, mangel på privat eiendomsrett og sjøen som dynamisk planleggingsmedium har vært trukket fram som argumenter for en mer fleksibel planlegging i sjø i forhold til på land. Fleksibel planlegging, forstått som å fokusere på hvor oppdrett ikke kan finne sted framfor detaljerte bestemmelser om framtidige oppdrettslokaliteter kan i den forbindelse være en fornuftig strategi for å imøtekomme behovet for fleksibilitet i planlegging. Det kan videre argumenteres for at en plan hvor man har konsentrert seg om å få konsensus om områder man vil unngå oppdrett i vil ha lettere for å bli realisert enn en plan som i detalj bestemmer hvor oppdrett skal lokaliseres. Dette ser vi tydeligst i Sør-Trøndelag. Enigheten om dette prinsippet ser ut til å ha bidratt til få innsigelser knyttet til den kommunale planleggingen. På den annen side vil stort arealbrukspress fordre sterkere grad av styring gjennom planleggingen. Sterkere styring av hvor oppdretts skal finne sted fordrer også høy kompetanse og erfaring, noe både kommuner, fylkeskommunen og andre aktører i Hordaland har opparbeidet seg gjennom arbeid med flere generasjon kommunale kystzoneplaner, havbruksanalyser, etc.

I Sør Trøndelag har en langt på veg oppnådd fleksibel kystzoneplanlegging, både i en instrumentell rasjonell og kommunikativ rasjonell forståelse av begrepet (Bennett og Lund, in prep). En omfattende bruk av flerbrukskategorier er tilpasset eventuelle endringer i næringenes behov (instrumentell fleksibilitet) og det er langt på veg etablert en rasjonell enighet om hva fleksibel planlegging skal innebære mellom ulike berørte (kommunikativ fleksibilitet). Den instrumentelle siden av denne fleksibiliteten innebærer imidlertid restriksjoner for andre aktører enn oppdrettsnæringen, og også på det politiske handlingsrommet til kommunene (Bennett and Lund, in prep). Den innholdsmessige integreringen en har oppnådd i Hordaland framstår som mindre fleksibel sett fra

oppdrettsnæringens side. Strategien med å diskutere hvordan detaljert planlegging skal konkretiseres i det enkelte tilfelle kan imidlertid medføre større fleksibilitet for kommunene. Selv om en i Hordaland har oppnådd enighet om retningslinjer for en detaljert planlegging, har en samtidig gjennom Kystrådet og Strandsonenettverket etablert fora der en kan diskutere og bli enige om å tillate avvik fra dette, der de lokale forholdene skulle tilsi at det er fornuftig. Vi ser da også at de kommunale planene i Hordaland varierer med hensyn til detaljeringsgrad og styringsambisjoner.

Vår studie viser at fylkesdelplanleggingen kan påvirke kommunenes oppfølging gjennom egen planlegging. I mangel på virkemidler for en hierarkisk styring, er det imidlertid viktig at fylkeskommunene evner å legge til rette for samarbeid med andre instanser, og å utnytte de virkemidler de har for å påvirke denne samhandlingen. Denne studien indikerer at fylkesdelplanleggingens bidrag til integrert kystsoneforvaltning avhenger av valg av planleggingsstrategi. Etablering av nettverk eller samarbeidsarenaer som engasjeres i å etablere forpliktende samarbeid om retningslinjer og prioriteringer i forhold til kommunal kystsonoplanlegging framstår som viktig. Fylkeskommunen kan oppnå betydelig innflytelse på oppfølgingen av planen i form av kommunal planlegging gjennom å etablere og påvirke samhandlingen i nettverk som involveres i konkretiseringen og koordineringen av oppfølging av planen. På den måten kan fylkeskommunen og fylkesplanleggingen ha en betydning på utviklingen i fylket, i motsetning til det en rekke tidligere studier har konkludert (Falleth og Johnsen 1996; Nenseth og Naustdalslid 1992; Mydske 1991).

Litteraturen om nettverksstyring og multilevel governance fokuserer på interorganisatoriske relasjoner, og på hvordan styringskapasiteten til disse påvirkes både av fordeling av makt og interesser, og av institusjonelle forhold. Dette perspektivet kan bidra med nyttig supplement til en faglig tradisjon innenfor planleggingsstudiet som til nå har vært mer opptatt av medvirkning i prosessen fram til planvedtak og av innholdet i planen, enn hva som skal til for at planen følges opp. Gjennom å videreføre og videreutvikle de nettverksrelasjonene som er etablert i planprosessen, kan en utvikle stabile nettverk og tillitfulle relasjoner med større kapasitet for integrering og samhandling (Schmitter 2002; Scharpf 1997). Fylkeskommunen er imidlertid prisgitt de andre aktørenes vilje til å delta, siden de selv i liten grad kontrollerer virkemidler som kan påvirke dette. Slik sett må valget av planleggingsstrategi ikke bare tilpasses omgivelsene, men også avgjøres i samarbeid med disse. På den måten støtter vår undersøkelse opp om Bennett og Lund (in prep) sin konklusjon om at fleksibilitet er en forutsetning for integrert kystsoneforvaltning. Vår undersøkelse indikerer at dette ikke bare gjelder fleksibilitet i arealdisponering og retningslinjer, men også i valg av planleggingsstrategi.

Referanser

- Arnesen, O. E. and Stokke, K. B. (2003): "Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen". NIBR-prosjektrapport 2003:12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Ballinger, R. et al (1994): "The Management of the Coastal Zone of Europe". *Ocean and Coastal Management* 22: 45-88.
- Banfield, E.C. (1959): "Ends and Means in Planning", reprinted in Faludi, A. (1973) *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press
- Barret S. and C. Fudge (eds.) (1981): *Policy and Action*. London: Metduen
- Bennett, R. G. (2001): "Kystzoneplanlegging etter Plan- og bygningsloven – mot en integrert kystzoneforvaltning?", *Plan* 2/2001: 22-27
- Bennett, R. G. (2000): "Coastal planning on the Atlantic fringe, north Norway: the power game", *Ocean and Coastal Management*, 43, pp. 879-904.
- Bennett, R. G. & Lund, O. M. (in prep): "Globalisation, sea farming and flexibility in Norwegian Coastal Zone Planning". *Ocean Yearbook* 20, 379-394 (forthcoming).
- Bråtå, H. O. (1996): *Regional arealplanlegging. Planlegging der naturressursene dominerer*. NIBR-notat 1996:129.
- Buanes, A. (1997): "Kystens landskap", *Plan* 1/97.
- Burbridge, P.R. (1997): "A genetic framework for measuring success in integrated coastal zone management", *Ocean and Coastal Management* 37:175:189.
- Cicin-Sain, B. and Ketch, R. W. (1998): *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*. Washington D.C.: Island Press
- Coastal Resource Centre (1999): *Coastal Management Indicators*. University of Rhode Island.
- European Commission (2001): EU focus on coastal zones. Turning the tide for Europe's coastal zones. Directorate-General Environment, Nuclear and Civil Protection.
- European Commission (2000): Meddelande från Kommisskonen til Rådet och Europaparlamentet. Om integrerad förvaltning av kustområden: en gemenskapsstrategi.

- Falleth, E. and Johnsen, V. (1996): "Samordning eller retorikk. Evaluering av fylkesplanene 1996-1999". NIBR-rapport 1996:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fiskeridirektoratet (2003): "Status for kystzoneplan og arealplan for sjø". (www.fiskeridir.no)
- From, J. and Stava, P. (1991) Samordningsproblem i lokal planlegging, in J. Naustdalslid (ed.) *Kommunal styring*, pp. 215-228. Oslo: Det Norske Samlaget
- From, J. og Stava, P. (1985): *Regionalplanlegging – kunsten å ro utan årer*. Oslo: NorREFO
- Hanf, K. and Morata, F. (2005): "Institutional Capacities for Sustainable Development: Experiences with Local Agenda 21 in Catalonia". Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Granada, April 14th to 19th 2005.
- Holsen, T. (1996): *Medvirkning i planlegging: planleggingsteoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan- og bygningsloven*. NIBR-notat 1996:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. (2003): "Coastal Zone Planning as Multilevel Governance?" Paper presented at the 6th NESS Conference, Åbo, June 12th to 14th 2003.
- Hovik, S. and K. B. Stokke (in prep): "Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway", artikkel akseptert for publisering *European Planning Studies*.
- Hovik, S. og K. B. Stokke (2006): "Regional planlegging som redskap for integrert kommunal kystzoneplanlegging". Paper presentert på arbeidsgruppe om regionalitet, styring og demokrati, Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap, Bergen 4.-6. januar 2006-
- Hugget, D.J. (1998): "The Role of Federal Government Intervention in Coastal Zone Planning and Management", *Ocean and Coastal Management* 39: 33-50.
- Jessop, B (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- Jørgensen, T. H. og H. Kjørsvik (1995): "Kystzoneplanlegging – en kommunal eller statlig oppgave?" *Kart og Plan* (55): 165-170
- Kickert, W. J. M., E-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications
- Lafferty, W. (2004): "Governance for sustainable development: lessons and implications", in Lafferty, W. (ed.): *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lijphardt, A. (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 65, pp. 682-693.
- MD (2002): *Coastal Zone Management*. Rundskriv T-1389. Oslo: Miljøverndepartementet

- MD (2001): "Fylkesdelplanlegging i kystsonen. Prosjektfylker: Hordaland, Sør-Trøndelag, Troms. Sluttrapport." Oslo: Miljøverndepartementet
- MD (1996): *Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen*. Rundskriv T-4/96. Oslo: Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet
- Mydske, P. K. (1991): "Utviklinga av regional planlegging i Norge", i J. Naustdalslid (ed.): *Kommunal styring*, pp. 65-78. Oslo: Det Norske Samlaget
- Nenseth, V. og J. Naustdalslid (1992): "Evaluering av fylkesplanene 1992-95". NIBR-notat 1992:119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Opedal, S. og A. K. Halvorsen-Thorén (1996): "Fylkedelplaner for Glomma. Evaluering av fylkesdelplanene for Glomma i Hedmark, Akershus og Østfold". NIBR-notat 1996: 119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Saglie, I. L. og E. Tombre (1994): *Fylkesdelplaner som behandler arealbruk*. NIBR Rapport 1994:7.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press
- Peters, B. G. and J. Pierre (2000): *Governance: Politics and the State*. New York, St. Martin's Press.
- Røsvik, I. O. og J. H. Sandberg (2002): "Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen. Et prosjekt utført på oppdrag av Fiskeridepartementet vinteren 2002." Oslo: Fiskeridepartementet
- Sandersen, H. T. (1999): "Bridge over troubled water? Coastal zone management in Lurøy, Nordland County, Norway". Coastman Working Papers no. 5. Bodø: Nordland Research Institute.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press
- Schmitter, P. C. (2002): "Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in Multilevel Context"?", in Grote, J. R. and Gbikpi, B. (eds.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, pp. 51-69. Opladen: Leske + Budrich
- SSB (2005): Bygging i strandsonen 1985-2005.
<http://www.ssb.no/emner/01/01/20/strandsone/>
- St. meld. nr. 43 (1998-99): *Vern og bruk av kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 29 (1996-97): *Regional planlegging og arealpolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Stokke, K. B. og O. E. Arnesen (2004): "Oppdrett og kommunal kystsoneplanlegging – endring i planmetodikk?", *Regionale trender* 1/2004: 38-43.

Sørensen, E. and J. Torfing (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, pp. 195-218.