

Forvaltning av marine ressurser i kystsonen i Tvedestrand

En utforskende studie av aktører og berørte parter involvering i prosesser mot et lokalt tilpasset forvaltningsregime

Håkon Celius

Masteroppgave i Fiskeri- og havbruksvitenskap (60 stp)

August 2014

Forord

Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder Jahn Petter Johnsen for god veiledning og engasjerende og spennende veiledningssamtaler.

Jeg vil også takke alle som stilte opp på intervjuene til denne oppgaven. Samtlige av de jeg nervøst ringte opp, sa ja til å bidra med erfaringer og kunnskap jeg vil ta med meg videre forbi arbeidet med denne oppgaven.

En spesiell takk til Tone Aasen for gode innspill og motivasjon. Jeg har mistet tellingen for lenge siden over alle timene vi har snakket over skype om oppgaven min.

Sist men ikke minst vil jeg takke familie, kjæreste og venner for å stille opp, alltid, uansett.

Tromsø, august 2014

Håkon Celius

Sammendrag

Med utgangspunkt i arbeidet med å etablere et nytt forvaltningsregime av de marine ressursene i Tvedestrand, ble 11 sentrale aktører og berørte parter intervjuet: marinbiologer, fiskeriforvaltere, en representant for lokalpolitikere, representanter for kommunens administrasjon og næringsorganisasjoner for fiskeriene. Det empiriske materialet for denne studien er basert på en kombinasjon av både intervjusamtaler og andre relevante skriftlige kilder, for å undersøke hvordan og på hvilke måter de overnevnte aktørene bygget allianser og definerte medspillere i prosessene med å skape kysten i Tvedestrand som et nytt forvaltningsobjekt ved å utvikle soneforvaltning som virkemiddel for å verne hummer og kysttorsk. Resultatene viser at marinbiologer ved HI Flødevigen i nær allianse med representanter i Tvedestrand kommune var prosessdriver i arbeidet med å introdusere soneforvaltning og vernesoner. Som en del av dette arbeidet med å skape et lokalt tilpasset forvaltningsregime ble lokalebefolkningen og lokale fiskere invitert til aktivt å delta med sine synspunkter gjennom spørreundersøkelse, folkemøter og lokal høring som munnet ut i et politisk vedtak om vernesoner. I denne delen av prosjektarbeidet møtte HI Flødevigen og kommunen sterk motstand fra de lokale fiskerne og deres organisasjoner fordi de opplevde at egne interesser ikke ble ivaretatt. Det empiriske materialet viser at det ikke lyktes HI Flødevigen og kommunen i å inkludere yrkesfiskerne og deres interesseorganisasjoner som aktive medspillere i arbeidet med å utforme et lokalt tilpasset forvaltningsregime. Resultatene viser at det til tross for HI Flødevigen og kommunens gode intensjon om å etablere soneforvaltning som et mulig forvaltningsverktøy har de ikke lyktes i å innrullere de relevante aktørene/berørte partene på en tilfredsstillende måte for å kunne forankre prosjektet innenfor et allerede etablert forvaltningsregime.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	i
Innholdsfortegnelse.....	iii
1. Innledning.....	1
Tema og problemstilling.....	3
Oppgavens oppbygning.....	4
2. Teoretisk Bakgrunn: kysten som forvaltningsobjekt.....	5
Ressursforvaltning: forvaltning av objekter.....	5
Hvordan skapes forvaltningsobjektet?	6
Oversettelse.....	7
Kapittel 3: Metode.....	10
4. Prosesser som førte fram til lokalt tilpasset forvaltning.....	13
Soneforvaltning som forvaltningsinstrument i Norge	13
4.1 Faglig arbeid, kartlegging av marine verdier	15
Tvedestrand Kommune.....	15
Prosjektets forhistorie: Fra dumping i sjø til kommunal kartlegging av marine verdier	17
Hummerfredningsområder på Skagerrakkysten	21
Fra kartleggingsprosjekt til forvaltning av kystsonen.....	23
4.2 Etablering av Aktiv forvaltning i Tvedestrand.....	24
Hva er ”aktiv” forvaltning?	25
Organisering og tematikk for «Aktiv forvaltning».....	26
Forvaltning av marine kystressurser – lokal, regional medvirkning.....	26
Kritikk fra Fiskarlaget og endring av prosjektbeskrivelsen.....	27
HI Flødevigen introduserer soneforvaltning.....	30
Utskiftninger av sentrale aktører underveis i prosjektperioden.....	31
Kartlegging av bruk i kystsonen: ønske om best mulig vern og minst mulig konflikt.....	32
Forholdet mellom HI Flødevigen og det lokale fiskerlaget.....	34
Fra dataanalyse til konkrete forslag om av vernesoner	35
HI Flødevigens forslag til vernesoner.....	36
Forslag til sonesystem i Tvedestrand	36
Indre skjærgård.....	38
Ytre skjærgård.....	38
Rapportens mottakelse i Tvedestrand	39
4.3 Politisk prosess.....	41
Fiske eller ikke fiske i Ytre skjærgård?.....	41
Tilbakeblikk på den lokale politiske prosessen	42
Nasjonal høring.....	43
Fiskeridirektoratets forslag til vernesoner: Ytre skjærgård endres igjen.....	44
Kunnskapsbehov foran lokal motstand: direktoratets begrunnelse	45
Fiskeri- og kystdepartementet etablerer vernesoner.....	46
Epilog.....	47
Videreføring av prosjektet nasjonalt.....	48
Kapittel 5: Diskusjon	50
Kapittel 6: Oppsummering og avsluttende kommentarer.....	61
<i>Hva kan vi lære av erfaringene basert på prosessene med å etablere et lokalt tilpasset forvaltningsregime i Tvedestrand?</i>	63
Referanser	66

1. Innledning

Kysten har tradisjonelt vært åpen for alle. Det har vært få restriksjoner ved bruk av sjøarealet i kysten og inne i fjordene. Framveksten av lakseoppdretten som for alvor skjøt fart på midten av 1980- tallet, endret dette. Den hurtig voksende industrien var avhengig av å kunne legge permanent beslag på sjøarealer for å drive oppdrettsanleggene (Hersoug 2012). Dette var starten på en etter hvert mer omfattende regulering av kystarealene. I starten førte dette til en del konflikter, særlig mellom fiske og oppdrett, men i dag er denne konflikten mellom fiskere og oppdrettere mer eller mindre avklart gjennom arealplanlegging. Turisme, gruvedrift, petroleumsvirksomhet, laksefiske, naturvern og fornybar energiutbygging deler også interessen om å utnytte kystarealene. Generelt er det lite konflikt mellom disse interessene, men konfliktpotensialet er til stede, spesielt mellom oppdrett og henholdsvis fiske, laksefiske og verneinteresser (Hersoug & Johnsen 2012). Kartlegging av bruk blir stadig viktigere i denne sammenheng. Kysten og kystressursene står fremdeles til rådighet for allmennheten, det er ingen som har privat eierskap til sjøarealer, bare rettigheter knyttet til bruk av avgrensede områder, men det at noen likevel får permanent bruksrett har endret kystsonen fra å være noe fritt og åpent, til noe avgrenset, oppdelt og gjennomregulert (Hersoug 2012).

Endringene i kystsonen fra midten av 1980- tallet førte til at kysten gikk fra å bare være et bruksobjekt til et forvaltningsobjekt (Johnsen & Hersoug 2012). Hva et forvaltningsobjekt er, vil jeg komme tilbake til senere. Parallelt med disse endringsprosessene i kystsoneforvaltningen, var også fiskeriforvaltningen i Norge midt i omfattende endringsprosesser. Innføringen av økonomiske soner på slutten av 1970- tallet og lukkingen av våre viktigste fiskerier fra tidlig 1970-tallet til tidlig 1990- tallet, hadde skapt en sentralisert og kompleks forvaltning basert på vitenskapelige råd fra fiskeribiologene. Men til tross for en vitenskapsbasert og gjennomorganisert forvaltning som synes å ha vært vellykket for de store fiskebestandene, er situasjonen annerledes for kystnære ressurser som kysttorsk og hummer (Dahl 2013). Enkelte hevder dessuten at manglende suksess i forvaltning av kystnære ressurser kan være like mye et resultat av en *kunnskapskrise* som en ressurskrise, siden de har oppstått på tross av vitenskapelige baserte reguleringer (Jentoft 1991). Dette gjelder også for kystnære ressurser som hummer (Kleiven et al. 2013), som dermed utfordrer både organiseringen av forvaltningen og kunnskapsgrunnlaget den bygger på. En kunnskapskrise krever andre løsninger enn kun forbedrede matematiske modeller og

bestandsestimater. Det har vært foreslått flere alternativer for dagens forvaltning. Lokal fiskekunnskap (Johnsen et al. 2014), medforvaltning (Jentoft 1989; Jentoft & McCay 1995), økosystembasert forvaltning (McLeod & Leslie 2009), er eksempler på alternativer som i ulik grad utfordrer den sentralistiske forvaltningen hvor byråkrater styrer og biologer er eksperter, særlig når ekspertene faktisk har lite kunnskap om systemet de skal forvalte. Dette kan skape en mer helhetlig og lokal forvaltning av marine ressurser. Noe som stemmer godt overens med forskning på kystnære arter som viser at de ofte er svært stedegne, og at det er lite utveksling av genetisk materiale mellom lokale bestander. Denne innsikten har ført til nye ideer om at lokale bestander bør forvaltes lokalt, som blant annet er knyttet til tema for denne oppgaven.

I den internasjonale fiskeriforvaltningen har vi sett tendenser til det St. Martin og Hall-Arber (2008) kaller en 'romlig vending'. Dette betyr at man i forvaltningen av ressurser tar i bruk areal som forvaltningsverktøy. Tilknyttet dette arealet er begrensninger på fisket som enten kan være midlertidig eller permanent. Denne romlige vendingen, *soneforvaltning*, er forskjellig fra de mer tradisjonelle virkemidlene som kvoter, tillatelser og redskapsbegrensninger som i liten grad er knyttet opp mot et *sted* eller et bestemt avgrenset areal. Areal som forvaltningsobjekt og egenskaper knyttet til dette, vil bli beskrevet senere i oppgaven.

Hvordan forvaltes kystarealene i Norge? Kommunen er ansvarlig planmyndighet for arealer ut til én nautisk mil fra grunnlinjen¹. Dette betyr at kommunen kan tildele arealene til ulike aktiviteter som eksempelvis oppdrett og fiske. De kan imidlertid ikke styre hvordan aktivitetene skal foregå innenfor det tildelte arealet, da disse aktivitetene omfattes av ulike sektormyndigheter og sektorlovverk. Eksempelvis kan kommunen avsette områder til fiske, men kan ikke regulere uttaket av fisk. Sistnevnte forvaltes av fiskerimyndighetene, herunder Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, gjennom havressursloven (HRL). Interessen for en *integrert kystsoneforvaltning* - som koordinerer ulike aktiviteter og aktører på tvers av sektorer, styringsnivåer (lokal, regional og nasjonal) og fagområder - er økende, blant annet her hjemme og i EU. En slik samordning kan bidra til en mer hensiktsmessig bruk av arealene, samtidig som det kan bidra til økt oppslutning og legitimitet for forvaltning av kystarealene.

¹ En rett linje mellom de ytterste skjær og holmer

² Det er viktig å påpeke at oppgavens undertittel ved en feiltagelse mangler noen sentrale ord. Den riktige

Tema og problemstilling

Denne oppgaven handler om innføringen av et nytt forvaltningsregime for kysttorsk, hummer og østers i kystsonen i Tvedestrand kommune i Aust-Agder. Dette regimet har blitt til gjennom prosjektet 'Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen' som er et 5-årig forvaltningsprosjekt hvor forvaltningen har tatt i bruk marine verneområder som instrument for sette begrensninger på uttak av marine ressurser i kommunens sjøområder. Denne formen for soneforvaltning, er en ny type forvaltning i Norge. I denne oppgaven vil jeg beskrive og analysere forvaltningsprosessene som førte til dette nye forvaltningsregimet i Tvedestrand². Ved å studere prosjektet Aktiv forvaltning og de valgene som er tatt i løpet av denne prosessen, ønsker jeg å utforske hvordan nye forvaltningsregimer oppstår: hvilke prosesser som må mobiliseres og hvilke allianser som må skapes for at en "ny" forvaltning skal framstå som legitim og funksjonell. Aktiv forvaltning har vært innrettet mot å enda sterkere etablere kystsonen som et lokalt forvaltningsobjekt, som er mer omfattende enn arealet som bruksobjekt. Dette har en forsøkt å gjøre gjennom å bruke soneforvaltning som et instrument. Prosessen er et godt eksempel på at forvaltning ikke bare handler om å innføre instrumenter for å forvalte et definert objekt, men at både objektet og forvaltning gjensidig skapes i prosessene. Det vi kan lære av denne studien er hvordan slike forvaltningsprosesser utvikler seg, hva som må til for at de skal lykkes og hvilke avklaringer som må til for at de skal tilpasses eksisterende forvaltningsregimer. Det er altså ikke nok å konstruere et nytt forvaltningsobjekt, objektet må også forankres i de etablerte forvaltningsinstitusjonene slik at de kan håndtere objektet. For å kunne belyse oppgavens problemstillinger (som beskrevet ovenfor) vil studien besvare følgende forskningsspørsmål:

1. Hvem var de sentrale aktørene i etableringen og gjennomføringen av Aktiv forvaltning i Tvedestrand?
2. Hvem definerte rollene i prosessen og hvordan har de blitt utført?
3. Har det vært enighet om denne rollefordelingen?

² Det er viktig å påpeke at oppgavens undertittel ved en feiltagelse mangler noen sentrale ord. Den riktige undertittelen er som følger: En utforskende studie av aktører og berørte parters involvering i prosesser fram mot etablering av et lokalt tilpasset forvaltningsregime.

Aktiv forvaltning, slik det har vært gjennomført i Tvedestrand har vært preget av interessemotsetninger og konflikter. Dette underbygges blant annet av gjennomgående negative avisomtaler i lokalavisen Tvedestrandsposten, NRK Sørlandssendingen, fiskeripressen og kritiske høringsuttalelser. Meningsutvekslingen har til tider vært preget av høy temperatur og konfliktlinjene har dessuten vært tydelige. På den ene siden har interessemotsetningene utspilt seg lokalt blant yrkesfiskere og deler av lokalbefolkningen, og på den andre siden, kommunen og marinbiologer ved Havforskningsinstituttet Flødevigen³. Nasjonalt har det dessuten vært uenigheter om innføring av soneforvaltning blant grupperinger som Fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag og HI Flødevigen.

Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven er delt inn i 5 hoveddeler. Etter innledningen i kapittel 2, følger en teoretisk redegjørelse for hvordan kysten forstås og skapes som et forvaltningsobjekt. Det analytiske rammeverket for denne studien er basert på aktør- nettverksteori (ANT). Et sentralt trekk ved dette teoretiske perspektivet, er som vist i denne delen av oppgaven oversettelsens fire prosesser (problematisering, interessering, innrulling og mobilisering) hvor aktører definerer problemer og mobiliserer allianser for å definere kystsonen i Tvedestrand som et nytt forvaltningsobjekt. Denne delen danner utgangspunktet for oppgavens problemstilling og studiens forskningsspørsmål, som vist i oppgavens innledning. I kapittel 3 gjøres det rede for den metodiske tilnærmingen for studien, som inkluderer en casestudie og kvalitative forskningsintervjuer. Denne delen inneholder også en beskrivelse av felt- og intervjuarbeid. I kapittel 4 presenteres forhistorien og arbeidet som førte fram til etablering av et nytt forvaltningsregime i kystsonen i Tvedestrand, samtidig som denne historiske fremstillingen gjør bruk av intervjuutsagn og utdrag fra relevante skriftlige kilder og avisartikler. I del 5 følger en teoribasert diskusjon som også inkluderer intervjuutdrag og utdrag fra det empiriske materialet. Kapittel 6 avslutter med en oppsummering og kommentarer om studiens viktigste hovedfunn, i lys av oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

³ Forskningsstasjon, lokalisert i Arendal kommune

2. Teoretisk Bakgrunn: kysten som forvaltningsobjekt

Ressursforvaltning: forvaltning av objekter

Å forvalte noe, om det er et areal, mennesker eller fisk, handler om å definere og avgrense enheter som forvaltningsmyndighetene kan håndtere. Slike enheter, eller objekter, er representasjoner av virkeligheten (Holm 1996; Johnsen 2013). Denne forvaltningspraksisen er nødvendig fordi den forenkler komplekse og dynamiske systemer som naturen og samfunnet er. Natur- og ressursforvaltning er dermed de handlingene og praksisene som muliggjør forvaltning av objekter:

”Et objekt blir mulig å forvalte når det klart kan avgrenses fra sine omgivelser på en måte som gjør det mulig å definere legalt og legitimt hvordan menneskelig atferd skal utfolde seg overfor objektet, måle effektene av atferden og om nødvendig justere reguleringene” (Johnsen et al. 2009).

En *fiskebestand* i forvaltningssammenheng er et eksempel på et slikt avgrenset og definert objekt. Den er en vitenskapelig abstraksjon, eller en representasjon av ’den virkelige verden’, som blir synlig og håndterbar gjennom modellering, tallfesting og statistikk (Bavington 2009). Derfor, når man hører i nyhetene om gode og dårlige fiskebestander, er det snakk om det vitenskapelige estimatet som representerer fisken, og ikke den ’virkelige’ fisken i havet:

”These practices [scientific and administrative] create ”fish” as an object of knowledge that can be calculated, modelled and simulated for governance purposes” (Johnsen et al. 2014).

Konstruksjonen av fisken som et forvaltningsobjekt er en viktig forutsetning for den moderne fiskeriforvaltningen. Inspirert av demografi ble ideen om å måle og kalkulere fisken i havet, skapt på slutten av 1800- tallet og institusjonalisert på 1950- tallet gjennom utviklingen av den bioøkonomiske fiskerimodellen (Gordon 1953). På bakgrunn av denne modellen kunne biologer og økonomer kalkulere referansepunkter for hvor mye fisk som burde fiskes av de ulike kommersielle bestandene (Bavington 2009).

Et areal, er også et objekt som kan avgrenses og defineres som et forvaltningsobjekt. Definerte områder kan ha ”kvalitative og kvantitative, fysiske, kjemiske og geografiske og

juridiske egenskaper som igjen kan tegnes inn på et kart” (Arealutvalget 2011). For at kysten skal bli mulig å forvalte, eksempelvis gjennom soneforvaltning, som jeg skal beskrive senere, må kysten defineres som avgrensede og definerte områder med bestemte egenskaper. Areal som forvaltningsobjekt kan være et enkelt overflateareal, eller det kan være mer komplekst ved at det også inkluderer vannsøyle, bunn og det som lever i den. Forvaltningsobjektet i Aktiv forvaltning er, som vi skal se senere, eksempler på sistnevnte. På denne måten blir kysten representert ved objektet *kystområde*, og gjerne synliggjort for oss i håndfaste kart eller digitale kartverktøy, det er imidlertid ikke det samme som den virkelige kysten hvor vi kan kjenne vinden og puste inn sjøluft. I arbeidet med å kartlegge naturverdier og bruk i kystsonen i Tvedestrand, som jeg skal utdype senere i oppgaven, blir kystområdet i Tvedestrand nettopp omskapt til et nytt og komplekst forvaltningsobjekt.

Slike forvaltningsobjekt, som nevnt ovenfor, er grunnlaget for intervensjoner eller virkemidler fiskerimyndighetene eller arealmyndighetene benytter seg av for å styre menneskelig adferd, som er forvaltningens mål (Johnsen 2013). Eksempler på slike virkemidler er fiskelisenser og kvoter. Dette er praktiske og håndfaste forvaltningstiltak som, når de iverksettes, kan ha observerbare og målbare effekter i samfunnet og i naturen. Eksempelvis kan størrelsen på den årlige fastsatte totalkvoten (TAC) for ulike fiskebestander påvirke hvor mye som fiskes. Slik kan representasjonen av fisken, når det har passert et nettverk av teknologi, politikk og samfunn, påvirke den 'virkelige' fisken i havet (Johnsen 2013). Jeg vil nå gå nærmere inn på hvordan et forvaltningsobjekt *skapes*.

Hvordan skapes forvaltningsobjektet?

”The ANT approach is useful for exploring how specific objects are created or stabilised through a wide range of practices and actions that take place in relationships. In ANT, knowledge is always seen as being about an object, and these objects do not exist independently of each other” (Johnsen et al. 2014; Johnsen udatert; Latour 2005).

For å beskrive hvordan kysten blir skapt til et komplekst forvaltningsobjekt vil jeg i denne oppgaven la meg inspirere av aktør- nettverk teori (ANT). ANT er et analytisk grep som forsøker å beskrive hvordan samfunnet er skrudd sammen, hvordan det blir skapt og hvordan det endres. ANT ser på samfunnet som et heterogent nettverk av relasjoner og prosesser (Johnsen 2004). I disse nettverkene inngår aktører og aktanter som defineres gjennom sin rolle og identitet i nettverket. Aktører er de som handler på vegne av andre, og aktanter er de det handles gjennom eller på vegne av (Johnsen 2004). I denne oppgaven vil jeg benytte det

norske begrepet medspillere om sistnevnte (ibid.). Som vi skal se i denne oppgaven forsøker HI Flødevigen og Tvedestrand kommune å gjøre lokalbefolkningen og de lokale fiskerne til medspillere. Aktørbegrepet i ANT omfatter alle objekter og enheter som inngår i relasjoner, både mennesker og andre levende organismer, men også objekter som for eksempel maskiner, samlebånd, fiskekroker og kunnskapsprodukter som fiskebestander og kart (Latour 2005). Fiskeren er i høy grad et selvstendig menneske som kan utføre selvstendige handlinger, men kan ikke forstås utenfor nettverkene de er en del av (Holm 2000; Johnsen 2004). Dette er en *relasjonistisk* forståelse av virkeligheten og er et sentralt element i ANT:

”En relasjonistisk forståelse handler (...) ikke om relasjoner mellom gitte enheter, som for eksempel mellom fiskeren i seg sjøl og fisken i seg sjøl, men om at fiskeren og fisken faktisk skapes både i relasjon til hverandre og i andre relasjoner” (Johnsen 2004).

For å illustrere dette bruker Johnsen (2004) et utsagn fra en fisker som mener at det å være fisker i dag er noe annet enn tidligere. Det gjør fiskeren til noe relasjonelt, noe som står i forhold til noe annet. Dette samsvarer med Latours relasjonisme som betyr at *”ikke noe kan betraktes eller forstås som uavhengig av de sammenhenger, lokaliseringer og relasjoner det inngår i”* (Latour 1996). Dette er det motsatte av en substansialistisk forståelse av verden hvor fisken, fiskeren og arealet defineres ut i fra iboende egenskaper. På samme måte som vi kan se på fisken og fiskeren som forvaltningsobjekter skapt i relasjoner, kan vi også se på kysten og oppfatninger om den i samme relasjonelle perspektiv. Eksempelvis defineres et areal ut ifra de aktørene som til enhver tid benytter seg av det. Som vi skal se i denne oppgaven forsøkes kystsonen i Tvedestrand definert som et sårbart økosystem som må værnes.

Oversettelse

Et viktig element i en ANT – inspirert studie er hvordan aktører skaper oppslutning om sine oppfatninger av verden. Dette foregår ved å gjøre usikre påstander og antakelser om til fakta og tatt- for- gittheter (Latour 1987). Denne prosessen skapes gjennom såkalt *oversettelse*:

”Alle de forhandlinger, maktspill, utsagn og handlinger som en aktør eller kraft utfører for å få makt, autoritet og legitimitet til å snakke eller handle på vegne av andre” (Callon & Latour 1981), oversettelse av Johansen 2004).

Oversettelsen foregår i fire prosesser: problematisering, interessering, innrulling og mobilisering (Callon 1986). Det hele starter med at medspillere kjemper om å definere problemet. Ved å definere problemet får aktørene mulighet til å definere andre medspillerne i det nye nettverket, og blir samtidig et *obligatorisk passeringspunkt (OPP)* som har makt til å forvalte sann kunnskap. Dette er en prosess som betegnes som *problematisering*. Eksempler på OPP er biologer, samfunnsvitere, væreiere, fiskere og økonomer. Gjennom historien har disse i tur forsøkt å gjøre sitt verdenssyn gjeldende i fiskerinetverket og forsterke sine posisjoner ved å bygge barrierer som for eksempel lovverk og representasjon i forhandlinger (Johnsen 2004). Videre forsøker aktørene å få oppslutning om OPP, blant annet ved å svekke forbindelsene mellom andre medspillere gjennom *interessering*. I denne prosessen låses mulige allierte fast ved at de godtar at en aktør (OPP) snakker på vegne av hele nettverket. I Aktiv forvaltning forsøker HI Flødevigen og kommunen å interessere lokalebefolkningen og de lokale fiskerne ved å legge til rette for medvirkning gjennom spørreundersøkelser og folkemøter. Ved å svekke forbindelsene mellom medspillere, forsterkes også forbindelsene til OPP. Sektorpolitikk er et eksempel på dette. I kystsonen er det kommunen som forvalter arealet, men fiskerimyndighetene som forvalter ressursene. Mellom disse sektorene er det bygd opp betydelige barrierer. Konsekvensen av dette er at kommunen kan styre arealene, men ikke det som skjer i arealene. Å etablere soneforvaltning i kystsonen er, som jeg skal beskrive senere, utfordrende blant annet på grunn av denne sektorpolitikken.

Innrulling og mobilisering handler om å bygge og forsterke nettverket ytterligere ved skape økt legitimitet og mobilisere nye allierte til nettverket. I den moderne fiskeriforvaltningen kan man si at det bioøkonomiske verdenssynet har blitt det dominerende paradigmet i fiskerinetverket hvor biologier og økonomer fungerer som oversettere. Disse har forsterket sine posisjoner ved å mobilisert fisken i sine allianser (Holm 2000; Johnsen 2004), fordi det argumenteres for at dette systemet også ivaretar fiskens interesser. Denne prosessen må ikke forstås som at en samlet enhet med en felles filosofi/verdenssyn over lang tid har jobbet for å få sine interesser akseptert som sannhet, men heller som uavhengige forbindelser som har blitt dannet og separert helt til stabile allianser har funnet sammen og blitt varige. I innrulling og mobilisering bygges institusjonene.

I et ferdig og stabilt nettverk fungerer forvalteren eller fiskerieksperten som et *kalkulasjonssenter* hvor eksperten uten å gå om bord i en fiskebåt kan kontrollere det fremtidige fisket med lovverk, instrumenter og modeller (Bavington 2009). Forvalteren har

blitt en OPP som har autoritet til å snakke på vegne av andre. Slike kalkulasjonssenter i Norge er Nærings- og fiskeridepartementet, Havforskningsinstituttet og Norges Fiskarlag. I denne prosessen har alle de forbindelsene som var med å bygge nettverket blitt usynlige. Ved å studere oversettelse kan man synliggjøre disse forbindelsene og man vil, i følge Johnsen (2004), ”se både hvilke relasjoner som konstituerer og skaper politikken, hvilke aktører som får representere den og hvordan den både formulerer prosesser og påvirker dem”. Det er dette som er hovedanliggende i ANT og i denne studien.

Når relasjonene mellom aktørene som utnytter ressursene blir varige, stabiliseres også nettverket. Dette omfatter også relasjonen til ressursene og forvaltningstiltakene som blir iverksatt av myndighetene (Johnsen 2013). Ved stabilisering av nettverket tildeles objektene bestemte identiteter innefor nettverket som de er en del av. Fiskebestand som forvaltningsobjekt kan for eksempel oppfattes som sårbar eller robust. I prosessen med å stabilisere nettverk skapes det som forvaltes, representert ved objekter, men også forvaltningen selv. Avhengig av hvilke objekter det er snakk om må forvaltningen organiseres deretter. Johnsen (2013) beskriver dette som *samproduksjon* (coproduction) av forvaltningssystemet og forvaltningsobjektene. Fiskeriforvaltning med areal som forvaltningsobjekt vil for eksempel ha andre konfigurasjoner enn forvaltning basert på kvoter. Som jeg skal beskrive senere, foregår det i utforming av Aktiv Forvaltning en omorganisering og endring av ansvar og oppgaver mellom kommunen, HI Flødevigen og Fiskeridirektoratet.

Det er ikke gitt at nettverk stabiliseres. Prosessene som beskrevet ovenfor; problematisering, interessering, innrulling og mobilisering, kan mislykkes hvis de møter stor nok motstand (Johnsen 2004). Dette er en form for destabilisering. Som jeg skal vise senere har prosessen med å etablere et nytt forvaltningsregime i Tvedestrand møtt motstand, både fra lokalbefolkning, fiskere og fiskeriforvaltere, noe som har vanskeliggjort stabilisering av det nye forvaltningsregimet.

Kapittel 3: Metode

I dette kapitlet vil jeg beskrive forskningsprosessen og gjøre rede for de valgene jeg har tatt underveis. Hovedfokuset vil være på generering av data, ved å belyse hvordan intervjuene ble gjennomført, og hvordan jeg har analysert intervjumaterialet for å få svar på problemstilling og undersøkelsens forskningsspørsmål.

Denne studien kan betegnes som en casestudie hvor jeg har forsøkt å gå i dybden av et utvalgt case: forvaltningsprosjektet Aktiv forvaltning i Tvedestrand. Bakgrunnen for at jeg har valgt denne tilnærmingen er at jeg har benyttet et variert utvalg av datamateriale, og at caset jeg studerer er svært aktuelt innenfor konteksten av fiskeriforvaltning i Norge, samtidig som det er komplekst og det representerer uenigheter om hvordan marine ressurser skal forvaltes:

”the distinctive need for case studies arise out of the desire to understand complex social phenomena” (Yin 2009).

”The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points and one result relies on multiple sources of evidence” (Yin 2009).

Kvalitative forskningsintervjuer danner en stor del av det empiriske grunnlaget for denne oppgaven. Intervjuene har tatt form som semistrukturerte forskningsintervju (Kvale & Brinkmann 2009). Dette er intervjuer som verken kan klassifiseres som en åpen samtale, men som heller ikke bærer preg av standardiserte spørsmål.

Intervjupersonene ble valgt ut på bakgrunn av deres tidligere involvering i soneforvaltningsprosjektet Aktiv forvaltning, som er caset for denne oppgaven. Disse kan anses som nøkkelpersoner som har hatt unik innsikt i de ulike prosessene som førte frem til etableringen av et lokal tilpasset forvaltningsregime i Tvedestrand. Fordi prosjektet har fått mye oppmerksomhet, både i lokale/regionale medier som for eksempel Tvedestrandsposten og Sørlandsendingen, samt i den nasjonale fiskeripressen, var det ikke vanskelig få oversikt personer som hadde vært aktivt involvert i utformingen av soneforvaltningsprosjektet. Flere av intervjupersonene kan betraktes som kunnskapsrike innenfor sine respektive fagfelt/virksomheter. Den viktigste tilnærmingen for å identifisere mulige intervjupersoner har vært det som ofte benevnes som ’snøballmetoden’: eksempelvis ble flere av disse

rekruttert gjennom anbefaling fra en av intervjupersonene. Andre aktuelle intervjupersoner ble identifisert gjennom samtaler med veileder. Totalt 11 personer ble intervjuet, tre av disse ble gjennomført ved bruk av telefon, de resterende intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt. I tillegg til intervjuene ble noen av intervjupersonene fulgt opp med kortere telefonsamtaler og epostutveksling. Bakgrunnen for dette var for å klargjøre eller utdype enkelte temaer som ble utforsket i intervjuene. Intervjuenes varighet var ca 60 minutter. Samtlige intervjusamtaler ble tatt opp med digital opptaker basert på samtykke fra intervjupersonene.

Kategorier		
Politikere	Lokalpolitikere i Tvedestrand	1
Planleggere	Kommunale ansatte som jobber med miljø og planlegging.	1
Forskere	Marinbiologer ansatt ved Havforskningsinstituttet Flødevigen	2
Journalister	Journalist i lokalavisen	1
Byråkrater	Ansatte hos Fylkesmannen i Aust- Agder	2
Forvaltere	Ansatte i Fiskeridirektoratet	1
Næringsorganisasjoner	Ansatte i Norges fiskarlag	3
Totalt		11

Tabell 1: Oversikt over intervjupersoner og deres tilhørende kategorier

Tabell 1 gir en oversikt over intervjupersoner som deltok denne undersøkelsen. Begge intervjupersonene som deltok i regi av Fylkesmannen i Aust- Agder i kraft av deres tidligere stillinger og engasjement i prosjektet i Tvedestrand. Intervjupersonene fra næringsorganisasjonene omfattet representanter fra Norges Fiskarlag, Fiskerlaget Sør og det lokale fiskerlaget i Tvedestrand; Dybvåg fiskerlag.

De fleste intervjusamtalene ble gjennomført den uken jeg tilbrakte i Arendal, Tvedestrand og Kristiansand. I forkant av intervjuene hadde jeg utviklet en intervjuguide som var organisert tematisk. Dette var temaer jeg på forhånd hadde valgt ut som aktuelle for å utforske på hvilke måter aktørene og berørte parter hadde deltatt i prosessene med å skape et nytt forvaltningsregime, samt deres synspunkter på innføringen av soneforvaltningsprosjektet. Disse temaene omfattet spørsmål knyttet til bakgrunnen for utvikling av prosjektet, organisering av prosjektet, prosjektets målsettinger, gjennomføring av lokale

medvirkningsprosesser og valg av forvaltningsinstrument. I tillegg ønsket å få mer innsikt i intervjupersonenes egne oppfatninger knyttet til mulige uenigheter mellom de sentrale aktører og berørte parter i gjennomføringen av prosjektet.

I etterkant av feltarbeidet ble intervjuene transkribert til skriftlig tekst. Transkriberingen ble gjennomført på den måten at meningsinnholdet i intervjupersonenes utsagn kommer tydelig fram for leseren, slik enkelte av de blir gjengitt i kapittel 4 og 5. Analysen av de transkriberte intervjuene ble gjennomført ved såkalt ”meningsfortetting” (Kvale & Brinkmann 2009). De transkriberte intervjuene ble analysert hver for seg, og i denne prosessen ble meningsinnholdet i intervjuutsagnene kategorisert i forhold til intervjuguidens temaer.

Et annen viktig datamateriale for oppgaven, var skriftelige dokumenter som eksempelvis saksdokumenter, politiske vedtak, prosjektrapporter, avisartikler og høringsuttalelser. Utdrag fra dette kildematerialet er som vist i kapittel 4 og 5 støtter opp om meningsinnholdet i gjengitte intervjuutsagnene og vice versa. Andre steder kommer meningsinnholdet tydelig fram i form av enkeltstående intervjusiter eller utdrag fra skriftlige dokumenter og avisartikler. Denne kombinasjonen av ulike former for datamateriale bidrar i følge Yin (2009) til å styrke undersøkelsens ”construct validity”.

4. Prosesser som førte fram til lokalt tilpasset forvaltning

I dette kapitlet vil jeg presentere en historisk framstilling av soneforvaltningsprosjektet i Tvedestrand. Som nevnt innledningsvis ble dette prosjektet startet ved utgangen av 2008 som en del av et større prosjekt kalt Aktiv forvaltning som skulle prøves ut i både Tvedestrand og Lindesnes. Ved å ta utgangspunkt i dokumenter, pressemateriale og intervjumateriale vil jeg gi leseren et innblikk i ulike prosesser, aktører og berørte parters oppfatninger, motstand og støtte som førte fram til et lokalt tilpasset forvaltningsregime. Resultatene fra dette kapitlet vil danne utgangspunktet for diskusjon i kapittel 5. Før framstillingen av bakgrunnen for og prosessene som førte fram til etablering av et soneforvaltningsprosjekt, vil jeg gi en kort beskrivelse av soneforvaltning som forvaltningsinstrument i Norge.

Soneforvaltning som forvaltningsinstrument i Norge

Allerede på slutten av 1800- tallet ble en form for soneforvaltning etablert i Lofoten. Prinsippet var at Lofoten ble delt inn i distrikter, innenfor disse distriktene ble det oppnevnt en komité av fiskere som kunne fastsette nærmere regler for utøvelse av fisket. En vanlig praksis var å dele distriktet inn i soner reservert for bestemte redskapsgrupper, blant annet områder for garnfiske, line og snurrevad. Fisket med trål og not var forbudt i hele området (Jentoft & Kristoffersen 1989). Dette var et sett av trafikkregler for hvordan en skulle opptre og som forhindrede brukskollisjoner og konflikter mellom ulike grupper av fiskere. Lofotsystemet er brukt som eksempel på hvordan fiskere aktivt kan delta i forvaltningen av knappe ressurser, i dette tilfellet forvaltning av areal. Teigdelingen er det som i havressursloven defineres som havdeling:

”Havdeling er tildeling av havområder til en bestemt gruppe innenfor et fiskeri, hvor fartøygrupper kan utelukkes fra fiske i området for å gi bestemte fartøygrupper en eksklusiv rett til området” (NOU 2005:10).

Det er innenfor territorialgrensen (12nm) et generelt forbud mot trålfiske med unntak for krepsetrål, reketrål og taretrål. I tillegg kan departementet gjøre andre unntak fra forbudet (Havressurslova 2008). Utenfor 12 nautiske mil kan departementet opprette trålfrie områder og fleksible områder. Fleksible områder er ”nærmere avgrensede områder der fisket reguleres i bestemte tidsrom, med begrensninger eller forbud mot fiske med bestemte redskaper, i hele området eller deler av området” (Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen 2004). Slike områder

er etablert blant annet på Røstbanken og Haltenbanken. Disse områdene har ofte en tidsbegrensning, det vil si at de ikke er permanente, men stengt i spesifiserte tidsrom. Det generelle trålforbudet og fleksible områder som beskrevet over kan også defineres som havdeling. Selv om det generelle trålforbudet opprinnelig ble vedtatt for å unngå konflikter mellom ulike redskapsgrupper har det hatt en sekundær effekt ved at de begrenser tråling i kystnære strøk som er skadelig for bunnhabitater og arter (NOU 2005:10).

I arbeidet med gjenoppbyggingen av kysttorskebestanden er det innført flere områdebaserte tiltak de siste årene nord for 62°. Blant annet er det forbudt for fartøy over 15 m og fiske innenfor såkalte fjordlinjer⁴. Andre områdebaserte tiltak for å bevare kysttorsken er bevaringsområder som er økologisk viktige for kysttorsken. Et slikt eksempel er 'henningsværboxen' i Lofoten som er stengt for fiske i første halvår av året for fartøy over 11 m (Forskrift om torskefisket 2013). Slike vernede områder/bokser blir også brukt i forvaltningen av andre arter som for eksempel uer.

Langs Skagerrakkysten ble det i 2006 etablert fire hummerfredningsområder. Størrelsen på områdene varierer fra 0,5 til 1 km². I disse områdene er det forbud mot å fiske med andre redskaper enn stang, snøre og dorg. Hensikten er å studere hvor fort bestanden potensielt vil øke i disse fiskefrie områdene (Knutsen 2007). Forskernes hypotese er at økt produksjon av hummer i disse områdene vil føre til en spredning av individer til områdene rundt (spill-over). Slik vernes arten samtidig som fangstutbyttet har potensial til å øke i områdene rundt hvor fiske er tillatt (Knutsen 2007). I første omgang var dette et forsøksprosjekt, men mye tyder på at dette kan bli en varig ordning i flere kommuner (Fiskeridirektoratet 2014). I motsetning til teigdeling og fleksible områder, som blant annet skal hindre brukskollisjoner er forvaltningsregimet av kysttorskefisket og hummerfredningsområdene etablert for å verne ressursen.

Marine verneområder har fått økt oppmerksomhet internasjonalt de siste årene. I litteraturen benevnes disse under samlebetegnelsen 'marine protected areas' (MPA), og defineres av verdens naturvernunion (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)) som:

⁴ Disse linjene er ofte parallelle med grunnlinjen (en rett linje mellom de ytterste skjær og øyer), eller de går lengre inn mot kysten.

“A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values” (Day et al. 2012).

Dette er ofte mer komplekse forvaltningsobjekter hvor langsiktig bevaring av ressursene/økosystemet er hovedmålet. Midlertidige stengninger av fiskefelt hvor formålet er å bygge opp og bevare bestander, men som ikke har en bredere bevaringsformål, betegnes ikke som MPA i følge IUCN (Day et al. 2012).

Som vist ovenfor har soneforvaltning vært brukt i Norge i ulike former. Som vi skal se videre i dette kapitlet innføres det en ny variant av soneforvaltning i Tvedestrand, som er en mer kompleks variant av soneforvaltning enn tidligere benyttet i Norge.

4.1 Faglig arbeid, kartlegging av marine verdier

Som de fleste prosjekter oppstod ikke prosjektet i Tvedestrand i et vakuum, men som et resultat av forutgående prosesser. Arbeidet med å beskrive prosessen og prosjektet blir derfor også et arbeid med å plassere det inn i en større kontekst. For å gjøre dette vil jeg begynne den historiske framstillingen 8 år før desember 2008. Aller først vil jeg gi en beskrivelse av Tvedestrand kommune.

Tvedestrand Kommune



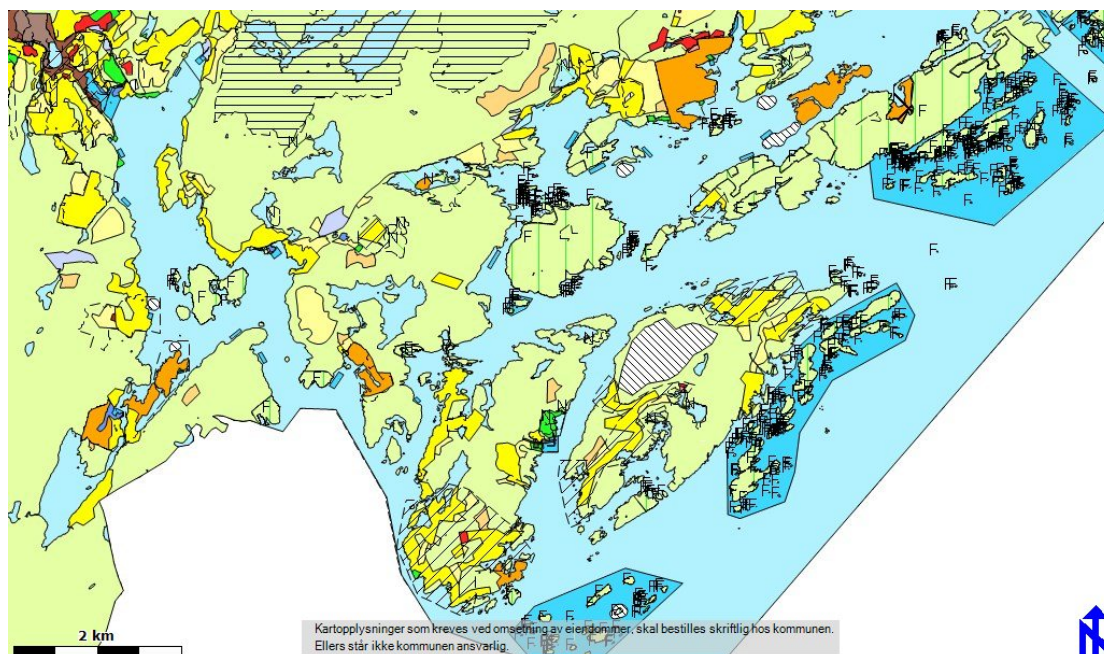
Figur 1: Tvedestrand kommune i Aust-Agder fylke. Kartet er hentet fra Fiskeridirektoratets karttjeneste

Tvedestrand kommune ligger ved kysten i Aust- Agder fylke mellom Arendal og Risør. Kommunen har ca 5900 innbyggere og er med det den femte største kommunen i fylket i innbyggertall. I utstrekning er kommunen en av de minste i fylket. I likhet med sine nabokommuner ligger en stor del av kommunen i nærheten av sjø. Kystsonen i Tvedestrand kan grovt deles inn i Tvedestrandsfjorden/Oksfjorden og en ytre skjærgård. Sistnevnte opptar det meste av sjøarealet. I tillegg fins det flere avsnørte og beskyttede poller.

Tvedestrandsfjorden er en 8km lang terskelfjord med flere terskler og bassenger noe som gjør at fjorden har begrenset med utskifting av vannmasser (Knutsen et al. 2003). Helt innerst i fjorden ligger Tvedestrand sentrum og halvveis inne i fjorden ligger Furøya. I den ytre kystsonen ligger tre større øyer, Borøya, Sandøya og Askerøya, og flere mindre øyer, skjært og holmer. Utenfor de store øyene ligger en eksponert skjærgård og utenfor der igjen ligger Skagerrak. Landarealene, både øyene og fastland, er skogkledd og kuperte.

Det biologiske mangfoldet i kystsonen med tilgrenset landareal er variert og rikt, med forekomster av østers, torsk, sjøørret, sjøfugl, sel, ålegressenger og tareskog (Knutsen et al. 2003). Blant annet fins det viktige gyteområder for kysttorsk inne i Tvedestrandsfjorden. Bestandene av skarv og steinkobbe har økt de siste årene.

Kommunevåpenet i Tvedestrand viser en terne mot en blå bakgrunn. Dette kystsymbalet illustrer hvor viktig sjøen er for innbyggerne i kommunen og at kyst og hav er en viktig del av kulturarven i kommunen. Men det er ikke bare fastboende som tiltrekkes av skjærgården i Tvedestrand. I følge kommunens administrasjon fordobles innbyggertallet om sommeren, først og fremst på grunn av hyttefolk (Stokke et al. 2009). Bebyggelsesmønsteret i kommunen skiller seg fra andre kommuner på skagerrakkysten ved at kun 34% av innbyggerne bor i tettbebygde strøk. Resten bor spredt og de fleste i nærheten av kysten (Stokke et al. 2009). Den spredte bosettingen i nærheten av kysten med boliger, fritidsboliger, båthus og båtanlegg bidrar til et stort press på kystsonen (ibid.). Denne kampen om arealene i kystsonen, her definert som kommunens sjøareal og tilknyttede landområder, har gitt kommunen store utfordringer i kystsoneforvaltningen.



Figur 2: Tvedestrand Kommunes 2007- 2018, utdrag fra kystsonen. Hentet fra http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn_aa/.

Hovedutfordringen i kommunen kan oppsummeres som ”bit- for bit” utbygging, hvor summen av små inngrep i sjøarealene, som mudring, dumping, utbygging, anlegging av rør og kabler etc, kan forringe viktige naturverdier. Flere av disse tiltakene har preget utviklingen i Tvedestrands kystsonen. Det har også vært utfordringer knyttet til forståelse og tolkning av utbyggingsforbudet innenfor 100-metersbeltet, mellom kommunen og Fylkesmannen i Aust-Agder, hvor politikerne mener Fylkesmannen er for streng i sin regelanvendelse (Stokke et al. 2009). I tillegg er sjønære tomter med mulighet for båthus/anlegg et viktig aktivum for kommunen. Med en stagnerende befolkningsvekst og en populær skjærgård, ønsker kommunen følgelig flere hus og hytter i disse områdene.

Kommunens planarbeid er ikke hovedfokus for denne oppgaven. Men den er likevel sentral i arbeidet med å gjøre kystsonen i Tvedestrand om til et håndterbart objekt for forvaltningsmyndighetene. I tillegg har prosjektet en direkte forbindelse til det som er tema for denne oppgaven, nemlig prosessen med å innføre et soneforvaltningsregime i kommunens sjøarealer. Jeg vil derfor starte fortellingen, skapelsen av forvaltningsobjektet, med tre konkrete prosjekter som ble utført i kommunens sjøarealer fra 2000 til 2008.

Prosjektets forhistorie: Fra dumping i sjø til kommunal kartlegging av marine verdier

I 2000 begynte Havforskningsinstituttet et arbeid i Tvedestrand med å kartlegge marine verdier i kystsonen. Prosjektet, ”Biologiske verdier i sjø i Tvedestrand kommune”, ble

populært kalt for ”Tvedestrandsprosjektet”. Marinbiologen som var leder for dette prosjektet - og som også var initiativtaker - forklarer i intervjuet at ideen til kartleggingen kom syv år tidligere da forskeren ble oppmerksom på en tiltakshaver som skulle dumpe masse i Tvedestrandsfjorden, et inngrep som i følge Stokke et al. (2009) er vanlig i anleggelsen av småbåthavner. Forskeren uttrykker det slik:

Jeg mente at inngrep i sjøområder burde baseres på et regelverk som viser at det tas hensyn til biologiske verdier i sjø, men det fantes ikke. Det var da jeg fikk ideen til å begynne med det. Det var i 1993. Det var, verken i kommunen eller Fiskeridirektoratet, noe system for å fange opp at dette var et gytefelt for torsk... jeg synes det var ganske rart at de kunne tillate seg det.

Marinbiolog ved havforskningsinstituttet Flødevigen.

På bakgrunn av dette sendte forskeren en henvendelse til Miljøverndepartementet, slik det het på den tiden, om å starte et kartleggingsprosjekt for å identifisere sårbare naturtyper. Henvendelsen ble den gang avslått. Marinbiologen forklarer avslaget med at ideen var ”fremmed på den tiden”. Fokuset hos miljømyndighetene var nok på denne tiden fremdeles på land og ikke under havoverflaten. Dette endret seg imidlertid ved årtusenskiftet. Arbeidet med naturkartlegging som Norge forpliktet seg til gjennom Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) i 1993, ble etter hvert mer systematisk, noe som illustreres ved at Direktoratet for Naturforvaltning utviklet en veileder (DN- Håndbok 13) i kartlegging av naturtyper i 1999. Året etter iverksatte marinbiologen fra HI Flødevigen i samarbeid med Tvedestrand kommune, et prosjekt for å kartlegge marine naturverdier. Prosjektet ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Havforskningsinstituttet Flødevigen, Tvedestrand kommune, Fylkesmannen i Aust- Agder, Aust- Agder fylkeskommune, Fiskeridirektoratet og Direktoratet for Naturforvaltning (DN) (nå Miljødirektoratet), i tillegg var Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for vannforskning (NIVA og Universitetet i Oslo (UiO) involvert i deler av prosjektet.

Det faglige arbeidet var todelt, det skulle både kartlegges naturverdier, men også utvikles en metodikk for innhenting, standardisering og systematisering av biologiske verdier (Knutsen et al. 2003). Sistnevnte arbeid tok utgangspunkt i Direktoratet for naturforvaltnings håndbok fra 1999 som nevnt ovenfor og Fiskeridirektoratets intervjubaserte metode for å utvikle fiskerkunnskap (ibid). Eksempelvis ble viktige naturtyper som for eksempel ålegressenger og bløtbunns habitater kartlagt.

En annen viktig del av kartleggingen var å identifisere fiskeressursene. Gytefelt og oppvekstområder for yngel ble identifisert i intervjuer med lokale fiskere og 'kjentmenn'. På denne måten jobbet aktørene ut i fra en 'bottom-up' tilnærming ved at de tok utgangspunkt i lokal kunnskap om naturverdier. For å verifisere at disse områdene fortsatt ble brukt av gytefisk utførte forskerne et forsøksfiske. For eksempel ble et gytefelt for torsk identifisert hvis a) lokale fiskere beskrev det som viktig b) forskerne kunne påvise gytefisk c) mer en 50% av fisken var i modningsklasse 3 og d) det ble funnet fiskeegg (Knutsen et al. 2003). Oppvekstområder for yngel ble verifisert på liknende måte.

I tillegg til biologiske verdier ble også fiskeriaktiviteter kartlagt. Populære områder for blant annet trål, teiner, sildegarn, bunnngarn og strandnot ble identifisert i intervjuer med fiskere.

Resultatet fra arbeidet ble publisert i en avsluttende rapport, "Biologiske verdier i sjø i Tvedestrand kommune", i 2003, samme år som kartleggingsarbeidet ble avsluttet. De kartlagte naturtypene og aktivitetene presenteres i forskjellige delkart over kommunen hvor de utvalgte biotopene er gitt ulike fargekoder og symboler. Selv om størstedelen av rapporten er viet til biologiske resultater inntegnet i kart framgår det tydelig at prosjektet er samfunnmessig begrunnet. Blant annet fremgår det at hovedmålet er å "Styrke det faglige grunnlaget for en bærekraftig forvaltning av marine biologiske ressurser og verdier i kystsonen"(Knutsen et al. 2003). Det rettes særlig oppmerksomhet mot konsekvensene av "bit for bit utbygging i kystsonen" og hvordan kartlegging kan bidra til å skape en bedre kystzoneplanlegging i kommunen (Knutsen et al. 2003). Den kan synes som den samfunnmessige nytten var en medvirkende årsak til at kommunestyret den gang enstemmig godkjente prosjektet og valgte å støtte det finansielt.

Avslutningsvis kom prosjektgruppen med forslag til hvordan denne kunnskapen fra prosjektet kunne brukes i forvaltningen av kommunen. I rapporten ble det hovedsakelig fokusert på kommunens forvaltning av arealer, men allerede i denne rapporten nevnes mulige fiskeriforvaltningstiltak og Marine protected areas (MPA) som et mulig bevaringstiltak for kysttorsk (Knutsen et al. 2003).

I resten av oppgaven vil jeg referere til Tvedestrandsprosjektet som *kartleggingsprosjektet* da førstnevnte ofte blir brukt om andre prosjekter i kommunen.

Verdisetting av marine naturverdier

”I det videre arbeidet med forvaltning av biologiske verdier i sjø vil det være nødvendig å foreta en verdivurdering av arealer/sjøområder (...) generelt bør en slik verdivurdering inngå som en naturlig del av forvaltningsstrategien i marine områder, slik det har vært vanlig i terrestriske områder i en årrekke” (Knutsen et al. 2003)

For å gjøre kunnskapen fra kartleggingsprosjektet mer anvendbar for kommunen i planspørsmål ble det igangsatt et verdisettingsprosjekt i 2006, også dette ledet ved Havforskningsinstituttet Flødevigen. Målet var å ”utarbeide kriterier for verdisetting av spesifikke arealer i sjø for bruk i kommunal forvaltning” (Bodvin et al. 2007). Hensikten med prosjektet var å gjøre innsamlet data fra kartleggingsprosjektet mer anvendbar for kommunen i planspørsmål. Ved å gi de ulike naturtypene ulik verdi ut i fra et sett kriterier ville planleggere kunne vite hvilke områder som burde skjermes for inngrep og i hvilke områder man kunne godta utbygging.

Prosjektledelsen tok i dette prosjektet utgangspunkt i verdisettingskategoriene fra Nasjonalt program for kartlegging hvor utvalgte naturtyper blir delt inn i A- områder (nasjonale viktige), B- områder (regionalt viktige) og C- områder (lokalt viktige) (Direktoratet for Naturforvaltning 2007). Men der hvor det nasjonale programmet fokuserer på A og B områder ønsket Havforskningsinstituttet og Tvedestrand kommune å fokusere på C- områder med begrunnelsen om at disse områdene er viktige for den kommunale kystsoneforvaltningen. For eksempel, skal en ålegresseng bli klassifisert som nasjonalt viktig (A- område) må det ha et areal på mer en 50 000 km², men for kommunen vil mindre ålegressenger være like verdifulle.

Det faglige arbeidet i verdisettingsprosjektet gikk blant annet ut på å bruke identifiserte ålegressenger fra kartleggingsprosjektet og dele de inn i lav (C-1), middels (C-2), høy (C-3) verdi basert på den relative verdien til fem utvalgte kriterier: areal, tetthet, avstand gytebasseng, kommersielle arter og diversitet (Figur 2).

Kriterier	0	1	2	3
Tetthet				
Areal				
Avstand gytébasseng				
Innhold kommersielle arter				
Diversitet				
Sum				

Tabell 1.8.7
Verdisetting av områder.
Valuation of areas.

Verdiindeks 3–4	lav	C-1
Verdiindeks 5–9	middels	C-2
Verdiindeks 10–15	høy	C-3

Tabell 1.8.8
Verdiindeks ålegras.
Valuation index for sea grass beds.

Figur 2: kriterier (venstre) og verdisettingstabell (høyre) for ålegressenger. Hentet fra: (Bodvin et al. 2007).

I likhet med data fra kartleggingsprosjektet ble kunnskapen fra verdisettingsprosjektet digitalisert og gjort tilgjengelig for kommunen. Miljøvernrådsgiveren i Tvedestrand forklarer i intervjuet at kunnskapen fra disse prosjektene ble brukt i det daglige forvaltningsarbeidet i kommunen og at kunnskapen var spesielt viktig i rullering av kommuneplanen i 2007 hvor for eksempel mindre utbyggingsforslag ble avslått hvis de var planlagt i verdifulle ålegressenger. Prosjektene, som siden 2000 hadde blitt ledet av HI Flødevigen, hadde på mange måter revolusjonert kystsonenplanleggingen i Tvedestrand. Ordføreren i kommunen forteller i intervjuet at kommunen i forkant av kartleggingsprosjektet ble sett på som ”en versting” når det kom til arealforvaltning, men at de nå var ”regnet som best i klassen”. I det følgende vil jeg beskrive hvordan arbeidet i kystsonen i Tvedestrand gikk fra en kartleggings- og verdisettingsfase til et nytt og mer omfattende prosjekt som er fokuset for denne oppgaven. Men før jeg beskriver prosjektet soneforvaltningsprosjektet Aktiv forvaltning er det et annet prosjekt som blir belyst i neste avsnitt.

Hummerfredningsområder på Skagerrakkysten

Siden 2002 har Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet samarbeidet med lokale fiskere i et verneprosjekt for hummer på Skagerrakkysten. Dette samarbeidet resulterte i fire verneområder for hummer hvor alt fiske med faststående redskaper ble forbudt. Sonene ble etablert med forskrift i 2006 og skal etter planen være operative til 2017. Konstruksjonen og formålet med sonene er beskrevet i begynnelsen dette kapittelet under sonebaserte forvaltningstiltak i Norge.

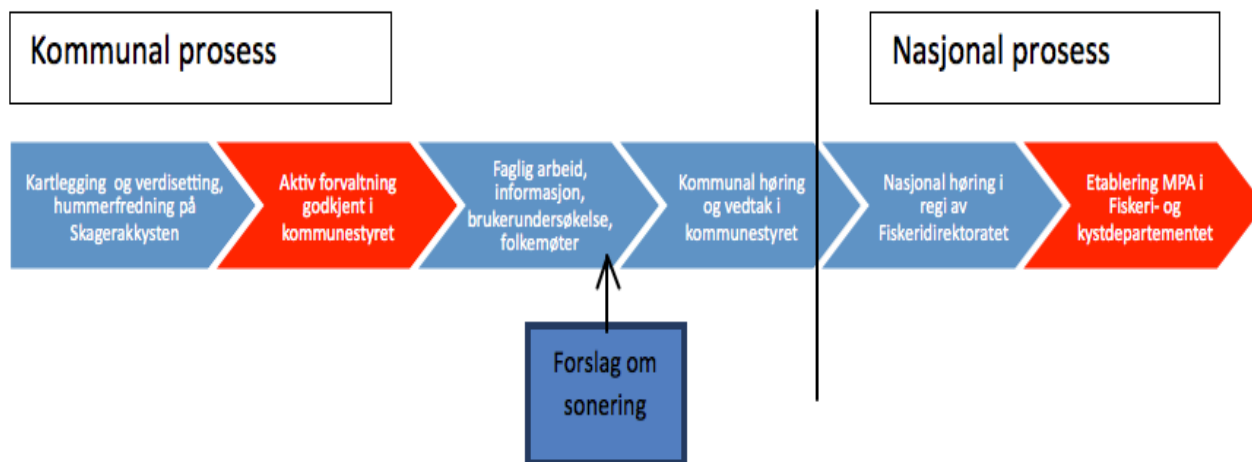
Sammenhengen mellom dette hummerfredningsprosjektet og soneforvaltningsprosjektet i Aktiv forvaltning som jeg snart vil gjøre rede for, er at begge førte fram til en beslutning om

restriksjoner mot fiske i kystnære soner. Selv om dette prosjektet ikke gikk like langt som soneforvaltningsprosjektet i å innføre totalt forbud mot fiske i enkelte soner, er hummerfredningsprosjektet mer sammenliknbart med soneforvaltningsprosjektet i Aktiv forvaltning enn andre sonebaserte reguleringer benyttet av fiskeriforvaltningen i Norge. Sistnevnte prosjekter er i mindre grad rettet mot å bevare ressursen, fordi fokuset er på reguleringer av areal. Flere av deltagerne i utformingen av hummerprosjektet ble også involvert i soneforvaltningsprosjektet i Tvedestrand. Blant disse var representanter fra HI Flødevigen og Fiskeridirektoratet Region Sør.

Lokal medvirkning var et viktig fokusområde i løpet av etableringen av hummerfredningsområdene. Den samme marinbiologen som er sitert tidligere i dette kapitlet, forklarer i intervjuet at lokale fiskere var sentrale i lokalisering og gjennomføring av prosjektet. Fiskerne hadde blant annet en sentral rolle i utvelgelsen av egnede lokaliteter og skulle være med i oppfølgingsarbeidet. God kontakt med denne næringsgruppen beskriver forskeren som den viktigste forutsetningen for prosjektet.

Hummerfredningsområdene ble godt mottatt av politikere, næring og forvaltning i de kommunene de ble innført. En gjennomgang av høringsuttalelsene utført av Fiskeridirektoratet viste at det var tilslutning blant høringsinstansene om å innføre sonene. Blant høringsinstansene var berørte kommuner og fylkeskommuner, lokale fiskerlag, Norges Fiskerlag og andre organisasjoner (Fiskeridirektoratet 2006). For ordens skyld var Tvedestrand kommune ikke delaktig i dette prosjektet.

Prosessene jeg har gjennomgått til nå er altså prosjektets forhistorie. Jeg vil nå beskrive overgangen til og etableringen av forvaltningsprosjektet Aktiv forvaltning i Tvedestrand. Før jeg går videre vil jeg presentere en kronologisk aktivitetslinje (se figur 3) for prosessene som blir studert i denne studien. Jeg har allerede beskrevet prosessene i den første fasen (boks 1). Resten av kapittel 4 vil i stor grad være strukturert etter fasene i denne modellen.



Figur 3: Modellen gir en oversikt over prosessene som førte fram til etableringen av et lokalt tilpasset forvaltningsregime i perioden fra 2000 til juni 2012. Overordnet er modellen delt inn i en kommunal og en nasjonal prosess. Dette skillet markeres med den vertikale linjen. Aktivitetslinjen er delt inn i bokser eller 'faser'. De røde boksene illustrerer politiske vedtak som ble fattet i disse prosessene. Boksen under aktivitetslinjen viser Havforskningsinstituttets forslag til sonering, publisert mars 2011.

Fra kartleggingsprosjekt til forvaltning av kystsonen

Kartleggingsprosjektet og hummerfredningsprosjektet er ikke fokuset for denne oppgaven, men ligger der som en forutsetning for den nye fasen med soneforvaltning i Tvedestrand. Før jeg gjør rede for dette prosjektet vil jeg beskrive overgangsfasen mellom det gamle og det nye. Hvorfor ønsket kommunen å delta i et nytt og mer omfattende prosjekt etter flere år med kartlegging og verdisetting? At prosjektene beskrevet i de foregåene kapitlene hadde stor betydning for utviklingen av det nye soneforvaltningsprosjektet er det liten tvil om: sentrale aktører fra forskningen, kommunen og forvaltningen som er intervjuet i forbindelse med denne oppgaven nevner enten en av disse prosjektene eller begge når de blir spurt om bakgrunnen for Aktiv forvaltning. Miljøvernråd giver i Tvedestrand beskriver Aktiv forvaltning som en *"naturlig forlengelse"* av kartleggingsprosjektet og forklarer overgangen til det nye prosjektet slik:

Vi brukte denne kunnskapen [fra kartleggingsprosjektet] til å si nei egentlig, til utbyggingsområder, til søknader på brygger, til legging av ledninger og så videre. Men kunne vi bruke dette noe mer aktivt i utvikling av kommunen? Da ble det igjen via Flødevigen utviklet et såkalt marint rammeprogram som tok for seg mange ulike temaer, både næringsmessig, turisme og vern. Dette kokte litt ned i kålen, det ble for stort og for vidt for oss, og vi forsøkte å få dette inn i et KASK- EU prosjekt sammen med Danmark og Sverige. Vi holdt på i to år med å komme fram til et felles prosjekt men vi sprikte i alle retninger så vi klarte det rett og slett ikke. Så henvendte jeg meg til Flødevigen, 'dette går ikke, kan ikke dere sette dere i førersetet her og gjennomføre deler av dette prosjektet?', så ble Aktiv forvaltning prosjektet til og de ble inndelt i tre

likeverdige pilarer i starten, og det var jo dette med næringsutviklingen, samfunnskontakt og soneforvaltning.

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand kommune

I sitatet ovenfor eksemplifiseres nytten av kunnskapen fra kartleggingsprosjektet i kommunens planarbeid, men at de ønsket å videreutvikle kunnskapen og bruke den ”aktivt i utviklingen av kommunen”. Sitatet forteller også noe om dynamikken mellom Tvedestrand kommune og HI Flødevigen i perioden før det nye prosjektet ble til. Forholdet mellom disse to aktørene vil jeg drøfte nærmere i diskusjonsdelen.

4.2 Etablering av Aktiv forvaltning i Tvedestrand

I desember 2008, etter en debatt i fylkeskommunen, vedtok kommunestyret å delta i det nye prosjektet som da gikk under navnet ”Kunnskapsbasert samfunnsutvikling – aktiv forvaltning av naturverdier i sjø”. Tre måneder senere, i 2009, ble det sendt ut en invitasjon til et folkemøte som skulle avholdes 18 mars. Invitasjonen ble sendt til lag og foreninger i Tvedestrand kommune og var signert ordføreren i kommunen. Hensikten med folkemøtet var å presentere prosjektet Aktiv forvaltning for lokalbefolkningen i Tvedestrand, i invitasjonen kan vi blant annet lese:

”Vi er i ferd med å starte opp et 5-årig prosjekt under faglig ledelse av Havforskningsinstituttet Flødevigen hvor kommunal og regional forvaltning av marine ressurser, verdiskapning og næringsutvikling og samfunnskontakt blir tre likeverdige tema i prosjektet” (Tvedestrand kommune 2009).

Som tidligere vist var lokalbefolkningen i Tvedestrand allerede kjent med ulike forskningsaktiviteter i kystsonen. Dette var imidlertid først gang *forvaltning* av de marine ressursene offisielt ble presentert for innbyggerne i kommunen. Utdraget over viser at det allerede på et tidlig tidspunkt var en tydelig ansvarsfordeling mellom kommunen og Havforskningsinstituttet Flødevigen. Det kommer i tillegg fram at prosjektet har et tverrfaglig utgangspunkt hvor ressursforvaltning, samfunnskontakt og næringsutvikling er tre likeverdige tema. Det interessante med invitasjonen er imidlertid setningen ”kommunal og regional forvaltning av marine ressurser”. Siden invitasjonen er kort forklares det ikke nærmere hva som menes med dette annet en at kommunen har ”ambisjoner om å bli den første kystkommunen i landet som aktivt forvalter marine naturressurser på en måte som ivaretar livet i sjøen til beste for innbyggerne” (Tvedestrand kommune 2009). Hva kommunen mente

med kommunal forvaltning er av interesse for denne oppgaven og vil bli nærmere gjennomgått i løpet av kapittel 4. Først vil jeg belyse på hvilke måte forvaltningen skulle være ”aktiv” og hvordan prosjektet var tenkt organisert.

Hva er ”aktiv” forvaltning?

I en tidlig prosjektbeskrivelse ”Aktiv forvaltning av marine naturverdier i kystsonen: Kunnskapsbasert samfunnsutvikling” får vi et innblikk i prosjektets målsetting, ideologiske forankring, organisering og fremgangsmåte. Blant annet defineres ”aktiv forvaltning” som begrep og ikke bare som tittel på prosjektet. Hvordan forvaltningen skulle være ”aktiv” kommer tydelig til uttrykk i det følgende utdraget:

”Det er stor allmenn interesse for å bevare en levende og produktiv kyst på Sørlandet. Men kravene til forvaltning av kystens arealer er i endring. I dag er det ønskelig å ha en forvaltning av kysten som ikke bare gjennomfører *passive* tiltak ved å hindre utbygging i sårbare områder, men et forvaltningsapparat som også kan bidra *aktivt* i forvaltning av de marine verdiene (...) dagens forvaltningsapparat hvor ulike sektormyndigheter fokuserer på hvert sitt saksfelt, er ikke et ideelt utgangspunkt for å gjennomføre en helhetlig integrert kystsoneforvaltning i årene som kommer” (Aktiv forvaltning udatert).

”Aktiv” forvaltning blir definert som det motsatte av passiv forvaltning som går ut på å hindre utbygging i sårbare områder. Konkret hva det innebærer at forvaltningen skal være ”aktiv” framgår ikke av utdraget men belyses nærmere i et utdrag nedenfor:

”Ved å ta utgangspunkt i den brede interessen og kunnskapen som finnes i lokalsamfunnene om kystnaturen, og trekke et bredt spekter av interessegrupper og forvaltere inn i prosessen, søker man i dette prosjektet å utvikle et verktøy som kan bidra til en aktiv, bærekraftig og fremtidsrettet forvaltning av kystområdene” (Aktiv forvaltning udatert).

Selv om det ikke står eksplisitt, handler ”aktiv” forvaltning om å trekke lokale interessegrupper aktivt inn i forvaltningsprosessen hvor målet er å utvikle et forvaltningsverktøy. Av interessegruppene nevnes ”ulike sektormyndigheter, kommuner, innbyggere, skole, fiskere, havbruksnæring og reiselivsnæring” (ibid). Utdragene tegner således et bilde av en forvaltningsprosess hvor tanken er at det lokale nivået skal få stor innflytelse. Det fremgår imidlertid ikke av prosjektbeskrivelsen hvordan de lokale interessegruppene (eller som brukt i denne oppgaven: berørte parter) skal bidra og hva slags type innflytelse det er snakk om.

Til sammen ble det avholdt 9 folkemøter i prosjektperioden. Møtene ble arrangert forskjellige steder i kommunen og var åpne for både lokalbefolkningen og tilreisende. Det foreligger ingen referater fra disse folkemøtene, så helt konkret hvordan de ble organisert og hva som ble sagt kommer ikke fram i denne studien. Gjennom intervjuer har jeg imidlertid dannet meg et bilde av hva som ble presentert på noen av folkemøtene.

Organisering og tematikk for «Aktiv forvaltning»

Det fremgår av prosjektbeskrivelsen at Aktiv forvaltning overordnet skulle ledes av en styringsgruppe med medlemmer fra Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Aust- Agder fylkeskommune, Fylkesmannen i Vest- Agder og Lindesnes og Tvedestrand kommune (Aktiv forvaltning udatert). Som tidligere nevnt skulle Havforskningsinstituttet Flødevigen være ansvarlig for den faglige delen av prosjektet.

Prosjektet skulle bestå av tre delprosjekter, i tillegg skulle det gjennomføres en forstudie. Inndelingen er gjengitt nedenfor (Aktiv forvaltning udatert):

- Forstudie: innhenting av kartdata
- **Delprosjekt 1: Aktiv forvaltning av kystområdene, herunder**
 - **Forvaltning av marine kystressurser – lokal, regional medvirkning**
 - **Marin soneplanlegging**
- Delprosjekt 2: Marin verdiskapning
- Delprosjekt 3: Samfunnskontakt og informasjon

Som nevnt i innledningen til oppgaven er det prosjektet som går konkret på forvaltning av ressurser, altså delprosjekt 1, som er fokuset for denne studien. Det er dette prosjektet jeg vil belyse i denne delen av oppgaven, og som vil være tematikk for diskusjon i kapittel 5.

Overordnet handlet delprosjekt 1 om forvaltning av ”kystområdene”. Delprosjektet bestod av to underprosjekter: ”Lokal, regional medvirkning” i forvaltningen av kystressurser og ”marin soneplanlegging”. Jeg vil i de følgende kapitlene gjennomgå disse to underprosjektene.

Forvaltning av marine kystressurser – lokal, regional medvirkning

I intervjumaterialet framgår det at en forvaltningsgruppe ledet av Fiskeridirektoratet Region Sør skulle se på hvordan samordning av lovverk kunne gjøre forvaltningen i kystsonen mer helhetlig og integrert. I den tidlige prosjektbeskrivelsen er det beskrevet en modell hvor de tradisjonelle fiskerireguleringene skal bestå, men at ”arealtilpasset forvaltning gjennom periode- og redskapsbegrensninger skal tilpasses lokalt mellom lokale myndigheter og lokalbefolkningen”. Som et eksempel nevner de ”lokale eller regionale redskapsbegrensninger og begrensninger i fiske etter enkelte arter i bestemte områder og til visse tider” (Aktiv forvaltning udatert). Dette kan tyde på at prosjektledelsen i denne fasen vurderte reguleringer som kunne fungere på et lokalt nivå.

Videre i dokumentet er det beskrevet at de skal vurdere å opprette et eventuelt ”lokalt/regionalt reguleringsorgan”. Blant annet skal de undersøke hvordan et slikt organ skal være organisert, hvilke beslutningsmyndighet det skal ha og hva slags reguleringer det skal håndtere. Eksempelvis skal de vurdere et regionalt forvaltningsorgan med ”regionalisert beslutningsmyndighet” og et regionalt rådgivingsorgan med ”sentralisert beslutningsmyndighet” (Aktiv forvaltning udatert).

Det ble vurdert å etablere et organ som kanskje skal tildeles myndighet til å foreta beslutninger om hvordan de lokale ressursene skal forvaltes. Dette bekreftes av en saksbehandler i Aktiv forvaltning for Fiskeridirektoratet Region Sør:

Opprinnelig ønsket vi å se på – vi vurderte hvertfall – muligheten for at kommunen kunne ha forvaltningsansvaret. At de på en måte kunne styre forvaltningen av ressursene i disse områdene.

Tidligere saksbehandler i Aktiv forvaltning, Fiskeridirektoratet Region Sør

Hvilke lovverk som skulle benyttes eller hvordan denne lokale reguleringen og det lokale beslutningsorganet skulle konstrueres rettslig fremgår ikke av disse tidlige dokumentene eller intervjumaterialet. Det eneste som nevnes er at det eventuelle lokale/regionale forvaltningsorganet skulle ”utredes innenfor eksisterende lovverk” (Aktiv forvaltning udatert).

Kritikk fra Fiskarlaget og endring av prosjektbeskrivelsen

Fiskerlaget var tidlig ute med å kritisere arbeidet til forvaltningsgruppen. De reagerte først og fremst på at Havforskningsinstituttet skulle ha faglig ledelse av et forvaltningsprosjekt som omhandlet kommunal forvaltning. Like etter at Tvedestrand kommune sendte ut invitasjon til et folkemøte, sendte Fiskerlaget Sør et brev til Havforskningsinstituttet Flødevigen og Fiskeridirektoratet Region Sør 3 mars 2009 hvor denne kritikken kommer tydelig til uttrykk:

”At det settes i gang et prosjekt i Tvedestrand kommune med tema ”kommunal og regional forvaltning av marine ressurser” har vakt reaksjoner blant yrkesfiskerne og lokalt fiskerlag i kommunen. De frykter, forståelig nok at dette vil kunne resultere i enda større innskrenkninger og begrensninger i det tradisjonelle yrkesfisket” (Fiskerlaget Sør 2009).

På dette tidspunktet var den lite informative invitasjonen fra kommunen den eneste informasjonen de har fått om prosjektet. Men hvorfor fryktet fiskerne og deres organisasjoner for et slikt prosjekt? Hvorfor ønsket ikke yrkesfiskerne kommunal forvaltning velkommen? For de lokale fiskerne handlet det nok om at de var redd for enda større innskrenkninger og begrensninger slik det fremgår av utdraget som tidligere vist. Slik blir fiskernes situasjon satt inn i en større kontekst. I følge fiskerlagets Handlingsplan for kystfiske i Sør Norge står det nemlig dårlig til for yrkesfiskerne i denne regionen. Antallet fiskere ble halvert fra 2000 til 2010, i tillegg er rekrutteringen svak (Norges fiskerlag 2011b). Trusselen er i følge handlingsplanen, en sum av flere forhold som dreier seg om utfordringer knyttet til arealbruk, miljøforhold og fritidsfiske. Dette er bakgrunnen for at Fiskerlaget Sør var bekymret for at forvaltningsprosjektet i Tvedestrand slik det framstod i en tidlig fase at det kunne bidra til å gjøre situasjonen for fiskerne enda verre på Skagerrakkysten.

Hovedkritikken fra Norges Fiskerlag sentralt var at Aktiv forvaltning utfordret den etablerte fiskeripolitikken:

”Her var altså premissene for prosjektet allerede lagt, og en hovedmålsetting med prosjektet var å legge opp til en ”kommunal og regional forvaltning av marine ressurser” noe som strider med grunnleggende forutsetninger for norsk fiskeripolitikk” (Norges Fiskerlag 2012).

”Prosjektet ”Aktiv forvaltning” synes å ha som ambisjon om å bidra til utforming av en ny politikk for forvaltningen av kystsonen. Rammene for dette må derfor forankres gjennom politiske prosesser på et overordnet/nasjonalt nivå” (Norges Fiskerlag 2011a).

Det kan være flere grunner til at Norges fiskarlag ønsker å kjempe for ”grunnleggende forutsetninger” i norsk fiskeripolitikk. For det første har Fiskarlaget et vedtak i landsmøtet på at ”Norges Fiskarlag har alltid krevd at det skal være en nasjonal, enhetlig og forutsigbar forvaltning av fiskeressursene” (Norges Fiskarlag 2013). Delegering av forvaltningsmyndighet til lavere nivåer strider altså med sentrale vedtekter hos Fiskarlaget. Mer konkret frykter Fiskarlaget at en desentralisert forvaltning kan true prinsippet om fri ferdsel langs kysten for yrkesfiskerne, som vist i sitatet nedenfor:

Ja for fisken er jo noe som vandrer i havet, de ser jo ingen kommunegrenser eller hva det måtte være, og fiskerne de følger jo ressursen, de følger fisken på sin vandring, så hvis de kommer inn i en kommune som liksom skal ha lokalforvaltning, så vil det være helt håpløst (...) det vil være nærmest en håpløs oppgave ressursmessig og forskningsmessig å drive med forskningsråd for alle kommuner i Norges land, det vil være helt håpløst, og kan da ende opp i et forvaltningssystem hvor en hel kommune har forbud mot fiske, mens en nabokommune har tillatelse på fiske på den samme [arten] hvis du ikke har en sentral styring på dette, vil dette være fullstendig anarkistisk håpløs forvaltning.

Leder i Fiskerlaget Sør

Generalsekretæren i Norges Fiskarlag uttalte i lokalavisen i Tvedestrand at ”hvis en innenfor kommunegrensene setter begrensninger for yrkesfiskere, utfordrer det den nasjonale forvaltningen” (Tvedestrandsposten 2012a). Oppsummert er det mye som tyder på at Fiskarlaget, både sentralt, regionalt og lokalt, reagerte på formuleringer framsatt i den tidlige prosjektbeskrivelsen. Årsakene til dette kan forstås som at det ikke samsvarte med Fiskarlagets politikk og fordi Fiskarlaget, spesielt regionalt, så på dette som en viktig trussel mot kystfisket i Sør- Norge, at kommunen skulle ha bestemmelsesrett i forvaltningen av ressursene. Grunnen til dette kan tenkes å være en bekymring for at kommunen i slike saker ville prioritert beboere og fritidsfiskere framfor yrkesfiskere som er å anse som en marginal gruppe mange steder på Skagerrakkysten.

Etter et møte mellom Norges fiskarlag, Fiskarlaget Sør og Havforskningsinstituttet 2 februar 2010, ble det fra prosjektet sin side utarbeidet en ny prosjektbeskrivelse med flere endringer. Blant annet kan vi lese at ”lokal forvaltning” har blitt erstattet med ”lokal tilpasset forvaltning”. I tillegg er beskrivelsen av et ”lokalt forvaltningsorgan” fjernet og erstattet med ”lokale og regionale myndigheters deltagelse i forvaltningen av arealene og ressursene” (Aktiv forvaltning 2010). Mye tyder på at presset fra Fiskarlaget i etterkant av den første prosjektbeskrivelsen var utslagsgivende for at prosjektledelsen utformet et nytt utkast hvor

formuleringene om et nytt forvaltningsorgan var fjernet, og hvor lokal forvaltning var erstattet med lokal tilpasset forvaltning. At presset fra fiskerne og Fiskarlaget var utslagsgivende blir eksplisitt uttrykt i sitatet nedenfor:

Vi kalte det lokal forvaltning fra starten, men det ble jo feil, da reiste fiskere og fiskerierorganisasjoner bust så det holdt. Her skulle det ikke være noen lokal forvaltning, for dette hadde ikke vi greie på. Og det er jo for så vidt riktig. Men når vi tidlig i prosessen fikk kunnskap om at Tvedestrandsfjorden har sin lokale torskestamme. Den umiddelbare reaksjonen ble da: er det da greit at fiskere ligger med tre km garn å fisker opp denne fisken inne i fjordene? Bør det ikke være et system som ivaretar de lokale fiskestammene her? Det var vår umiddelbare lokale reaksjon. Fiskerne mente de var redd for smitteeffekten. At de skulle bli ulike forvaltningsregimer i hver eneste kommune langs hele kysten. At det skulle bli opp til kommunene hvordan fisket skulle utøves. Og det ville jo bli kaos. Jeg skjønner jo det. Så vi gikk veldig fort bort ifra begrepet lokal forvaltning og kalte det soneforvaltning.

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand

Saksbehandler i Fiskeridirektoratet Region Sør viser også til motstanden fra fiskerierorganisasjonene som en årsak til at arbeidet med en lokal forvaltning stoppet opp, men samtidig peker saksbehandleren på motstand fra Fiskeridirektoratet i Bergen som en utslagsgivende årsak:

Det var såpass mye motstand fra fiskerne og fra fiskeriforvaltningen sentralt, først og fremst Fiskeridirektoratet i Bergen. Der var det så mye motstand mot i hele tatt å vurdere det, at det måtte vi ikke røre mer i.

Tidligere saksbehandler i Aktiv forvaltning, Fiskeridirektoratet Region Sør

Sitatene ovenfor tyder på at flere sentrale aktører i soneforvaltningsprosjektet hadde den samme opplevelsen av den sterke motstanden fra fiskerierorganisasjonene.

HI Flødevigen introduserer soneforvaltning

I det følgende vil jeg belyse bakgrunnen for introduksjon av marin soneforvaltning, som var det andre delprosjektet i Aktiv forvaltning som nevnt tidligere i kapittel 4.

Miljøvernrådgiveren i kommunen presiserer at det var ”Flødevigen som lanserte dette [soneforvaltning] som en mulig forvaltningsmodell”. Som tidligere nevnt ble marine verneområder introdusert som et mulig alternativ til fremtidig forvaltning av kysttorsk i avslutningsrapporten for kartleggingsprosjektet i 2003. Fredningsområdene for hummer som beskrevet i begynnelsen av kapittel 4, ble fremhevet av intervjupersonene som en sterk

inspirasjonskilde til soneinndeling og restriksjoner på fiske. En annen viktig inspirasjonskilde som nevnes er soneforvaltningssystemet i Great Barrier Reef⁵. Teknikker og prosedyrer som soneinndeling og marxanalyse ble basert på arbeidet med soneforvaltning fra dette havområdet (Bodvin et al. 2011).

Var soneforvaltning intendert fra starten av arbeidet med prosjektet? I følge en av de intervjuede marinbiologene ved HI Flødevigen var soneforvaltning en del av prosjektet fra starten av, og "lå i bunnen" for Aktiv forvaltning. Den samme intervjupersonen forteller også at bakgrunnen for å prøve ut soneforvaltning var "først og fremst en unik mulighet for det marinbiologiske miljøet å se hvordan naturen fungerer uten fisketrykk (...) å ta ut et element og så studere systemet er en unik mulighet for havforskningen, det er hovedutgangspunktet". Sitatet ovenfor illustrerer marinbiologens forståelse av soneinndeling med restriksjoner på fiske som et forskningsverktøy. Denne oppfatningen deles også av den andre marinbiologen:

Det er vesentlig forskjell på det vi gjør i aktiv forvaltning og det som eventuelt kommer til å foreligge som forvaltningsverktøy. Det er ikke det samme. Aktiv forvaltning er et forskningsprosjekt.

Marinbiolog ved Havforskningsinstituttet Flødevigen

I prosjektbeskrivelsen er imidlertid det samfunnsmessige trukket fram som et overordnet mål:

"Det overordnede målet for dette delprosjektet er å sikre bærekraftig bruk av de biologiske ressursene i havet slik at kystkommunene fortsatt vil være et attraktivt sted for bosetting, næringsvirksomhet og turisme. Delmål er å skaffe til veie kunnskap og teste ut om og eventuelt hvordan marin soneforvaltning kan benyttes i norske kystkommuner (...) prosjektet tar sikte på å integrere samfunn og biologi, der lokalbefolkningen vil være aktive deltagere under hele prosessen" (Aktiv forvaltning udatert)

Utskiftninger av sentrale aktører underveis i prosjektperioden

Etter at soneforvaltningsprosjektet hadde vært operativt i litt over ett år, skjedde det utskiftninger av de involvert i arbeidet med prosjektet. 1 mars 2010 avsluttet både leder for prosjektet som representant for HI Flødevigen og den involverte representanten fra Fiskeridirektoratet Region Sør som også var leder for forvaltningsgruppen i soneforvaltningsprosjektet. Begge ble erstattet med representanter fra sine respektive

⁵ <http://www.gbrmpa.gov.au/zoning-permits-and-plans/zoning>

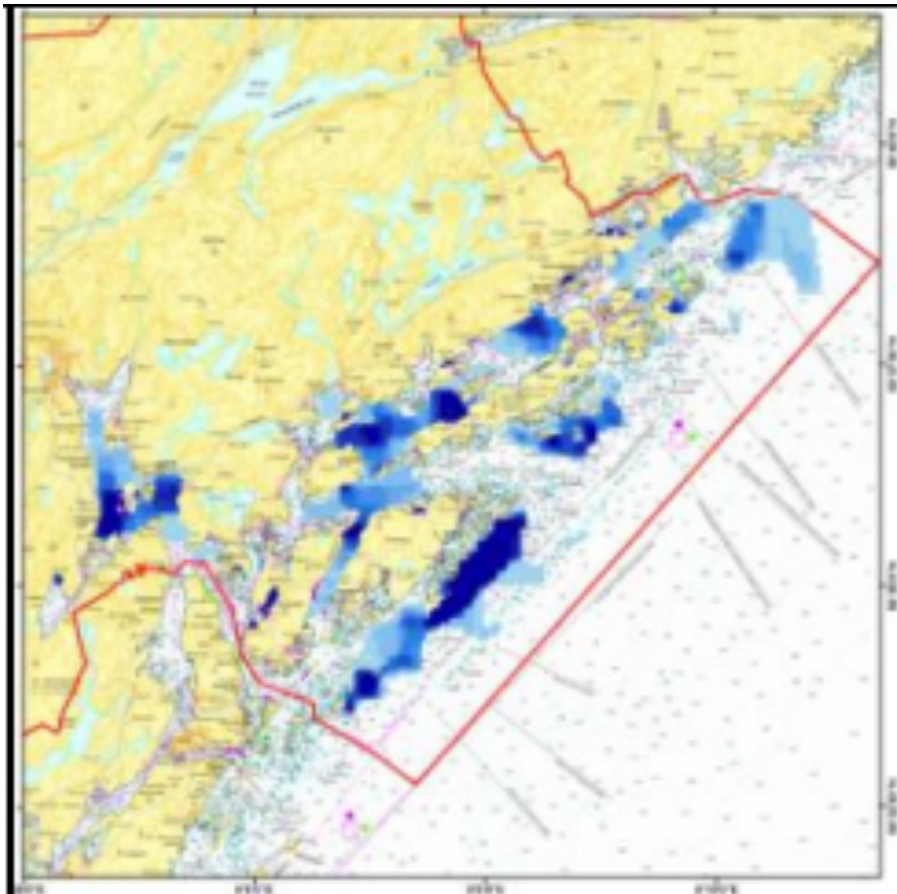
institutt/etat. Mens den nye lederen for prosjektets faglige del fortsatte arbeidet, ble Fiskeridirektoratet mindre aktiv som aktør etter dette. Dette resulterte i at det var HI Flødevigen og kommunen som drev prosjektet videre. I årsrapporten fra 2010 kan man lese under overskriften 'videre fremdrift' at "forvaltningsgruppen vil i denne perioden fungere som et rådgivende organ for prosjektet"(Bodvin et al. 2010). Fiskeridirektoratet Region Sør skulle altså kun gi råd til representanter for havforskningen og kommunen i det videre arbeidet. Hvorvidt direktoratet gjorde dette i det videre arbeidet framgår ikke av senere årsrapporter. I følge intervjupersonene i HI Flødevigen ble det ikke oppnevnt noen som kunne overta som representant for FD Region Sør. Som jeg vil diskutere i kapittel 5, var dette i følge de involverte forskerne som er inkludert i dette intervjumaterialet, grunnen til at representanter for HI Flødevigen senere ble beskyldt for å drive med forvaltning. Kort nevnes at kommunen og HI Flødevigen jobbet sammen uten at forvaltningen var representert fram til den nasjonale høringen som ble gjennomført ved Fiskeridirektoratet.

Kartlegging av bruk i kystsonen: ønske om best mulig vern og minst mulig konflikt

Sommeren 2009 ble det gjennomført en brukerundersøkelse i regi av HI Flødevigen, hvor kommunens innbyggere ble invitert til å svare på spørsmål om bruk sjøarealene i Tvedestrand. Undersøkelsen var lagt opp til at innbyggerne skulle besvare et spørreskjema om ulike aktiviteter og tegne inn favorittfiskeplasser i et kart over kommunens sjøareal. Totalt kom det inn 125 besvarelser på undersøkelsen, flertallet av disse kom fra fritidsfiskere (Bodvin et al. 2011).

Denne kartleggingen skilte seg fra kartleggingsprosjektet som tidligere omtalt i dette kapitlet. I kartleggingsprosjektet var datainnsamlingen basert på både feltundersøkelser og intervjuer med fiskere og 'kjentmenn'. I brukerundersøkelsen er denne gruppen utvidet til å omfatte alle brukerne kommunens sjøareal, både fastboende og tilreisende, som på en eller annen måte benytter seg av sjøarealene i denne kystsonen. Formålet med disse kartleggingene var forskjellig. Mens kartleggingsprosjektet handlet om *hva* som befant seg under overflaten og *hvor* ulike naturtypene lå, handlet brukerundersøkelsen fra 2009 hvor folk *foretrakk* å fiske. Siden sistnevnte undersøkelse var rettet mot kartlegging av lokalbefolkningens bruk, og ikke inneholdt noen naturvitenskapelige undersøkelser, kan denne undersøkelsen anses som en samfunnsvitenskapelig kartlegging.

Resultatene fra spørreundersøkelsen ble digitalisert og deretter brukt i en dataanalyse hvor prosjektgruppa benyttet et dataprogram (Marxan) for å slå sammen de nye dataene om bruk med allerede kartlagte data fra kartleggingsprosjektet. Prosessen kan sammenliknes med å legge flere ulike kartlag oppå hverandre. Hensikten med analysen var å ”plukke ut arealer med høy naturverdi og minst mulig bruk slik at de potensielle konfliktene skal bli minst mulig” (Bodvin et al. 2011). Slik skulle analysen bidra til å oppnå både biologiske og samfunnsmessige definerte mål. Kunnskapen som ble utviklet gjennom kartleggingsprosjektet ble på denne måten inkludert i forvaltningsprosjektet. Figur 4 nedenfor viser resultatet av analysen hvor de mørke blå skraverte områdene illustrerer de områdene med høy naturverdi og minst mulig bruk, fra marinbiologenes perspektiv ble disse vurdert som å utgjøre minst mulig kilde til potensielle konflikter mellom bruk og vern.



Figur 4: Kartutdrag fra marxananalysen for kysttorsk illustrerer at de mørke blå skraverte områdene høyest mulig naturverdi/minst mulig bruk (Bodvin et al. 2011)

Det har i ettertid vært rettet en del kritikk mot både gjennomføringen og resultatene av brukerundersøkelsen og marxananalysen. En saksbehandler ved Fiskeridirektoratet sentralt mener analysen ikke var vellykket for å kunne identifisere potensielle konfliktområder:

Når du gjennomfører en marxanalyse når du registrerer konfliktnivå, må du overfor interessegruppene og overfor oss kunne dokumentere hvordan du verdisetter interessene. Analysen baserer seg på at noen har satt en verdi, da må verdisettingsprosessen dokumenteres, sånn at vi kan se at svaret vi får ut faktiske representerer de verdiene som ble satt. Sånn dokumentasjon finnes ikke og høringen av forskriftsforslaget (kommunal høring) viser med all tydelighet for oss at den marxanalysen ikke traff i det hele tatt. Når jeg sier at den ikke traff kan det være to årsaker til det, eller kombinert, det ene er verdisettingen, de bommet på verdiene man setter, det andre er at man i interessekartleggingen ikke traff de relevante interessene, og de relevante interessene traff vi i den nasjonale høringen, det kan også være en forklaring, det er jo en svakhet at den forutgående interessekartleggingen ikke avdekket av konfliktlinkene var så sterke som de viste seg å være i den nasjonale høringen.

Saksbehandler, Fiskeridirektoratet Bergen

Forskerne derimot mener analysen traff godt, men at de kunne gjort enkelte ting annerledes. Blant annet forklarer de intervjuede marinbiologene at de burde ha differensiert mellom de ulike brukergruppene i undersøkelsen ved å dele opp i kategorier som eksempelvis yrkesfiskere, turistnæring og fritidsfiskere. På denne måten kunne hver kategori ha fått en kode som kunne ha blitt brukt til å vekte mellom brukergruppene. Marinbiologene understreker at disse kodene, nå er inkludert i analysen. En av marinbiologene mener dessuten at prosjektgruppen ikke lyktes i *"å få folk til å være ærlige"* ved besvarelsen av undersøkelsen. Den andre marinbiologen uttrykker at begrepet favorittfiskeplass ikke var dekkende når folk besvarte undersøkelsen. Basert på kommentarene ovenfor, kan det virke som at bruk av denne metoden i forvaltningssammenheng, ikke er uproblematisk og i dette tilfellet, kontroversiell (dette er tematikk som blir diskutert i kapittel 5).

I følge de intervjuede marinbiologene ble ikke analysen brukt som et *"svar"* (beslutning) for valg av verneområder, men brukt som *"et utgangspunkt til å diskutere potensielle områder"*. Først skulle representanter for HI Flødevigen og kommunen diskutere resultatet med ressursgruppen og det lokale fiskerlaget. Resultatene fra brukerundersøkelsen ble presentert for befolkningen på 4 folkemøter i løpet av juni 2010, og på et eget møte med det lokale fiskerlaget. Ressursgruppen og det lokale fiskerlaget fikk informasjon om marxanalysen desember samme år. (Bodvin et al. 2010).

Forholdet mellom HI Flødevigen og det lokale fiskerlaget

På det siste møtet mellom HI Flødevigen/kommunen og det lokale fiskerlaget (i desember 2010), ble resultatet av marxanalysen lagt fram. I forkant av dette møtet hadde

representanter fra HI Flødevigen/kommunen hadde avholdt gjentatte møter det lokale fiskerlaget i løpet av prosjektperioden. De intervjuede fra både kommunen og HI Flødevigen gir uttrykk for at disse møtene var preget av ”*grei dialog*” med det lokale fiskerlaget og en ”*gjensidig forståelse*” for at det var behov for tiltak i kystsonen, men at det ikke var enighet om tiltakene som ble presentert ved marinbiologene. Det foreligger ingen skriftlige kilder fra disse møtene da det ikke ble ført referat. På det siste møtet hvor HI Flødevigen presenterte analysen ble fiskerne, i følge daværende leder i soneforvaltningsprosjektet, tilbudt om å komme med ’sitt eget’ forslag til vernesoner. Dette bekreftes av begge de, intervjuede marinbiologene som var tilstede på møtet. Selv om fiskerne fikk informasjon om marinbiologenes forskningsresultater, stod de med andre ord fritt til å komme med sine forslag til vernesoner. På nyåret i 2011 trakk fiskerne, i følge kommunens kildemateriale, seg ut av samarbeidet, noe som eksemplifiseres tydelig i det følgende utdraget:

”Fram til årsskiftet 2010/2011 var prosjektet i en konstruktiv dialog med Dybvåg fiskerlag. Etter nyttår fikk vi en uventet melding om at de ikke lengre ville involvere seg i prosjektet, men vente med innspill til kommunen sendte forslag ut på høring. Fiskerlaget valgte dermed å ikke være med på å påvirke forslaget før høringen” (Tvedestrand kommune 2011).

At samarbeidet om soneforvaltning opphørte, er beskrevet i flere avisartikler i lokalavisen Tvedestrandsposten og bekreftes gjennom intervjuene. HI Flødevigen og kommunens forståelse av denne situasjonen, er altså at det lokale fiskerlaget trakk seg fra samarbeidet. I følge daværende leder i soneforvaltningsprosjektet var dette ’bruddet’ den hendelsen som bidro til å skape konflikt mellom det lokale fiskerlaget og HI Flødevigen/kommunen.

Fra dataanalyse til konkrete forslag om av vernesoner

Med utgangspunkt i konfliktkartene fra analysen (som vist ovenfor) og innspill fra ressursgruppen og det lokale fiskerlaget, utarbeidet HI Flødevigen et forslag til soneplan (se figur 5). Forskjellen på kartet som vises nedenfor og kartet fra dataanalysen (se figur 4), er svært tydelig. Vernesone har blitt tegnet inn og fått tydelige grenser i form av rette linjer med koordinater, og fremfor alt har vernesonene har fått tildelt egenskaper i form av reguleringer om høsting av marine organismer. I løpet av disse månedene, desember 2010 - mars 2011, blir forvaltningsobjektet synlig. I det neste avsnittet vil forslaget til disse vernesonene bli gjort rede for.

HI Flødevigens forslag til vernesoner

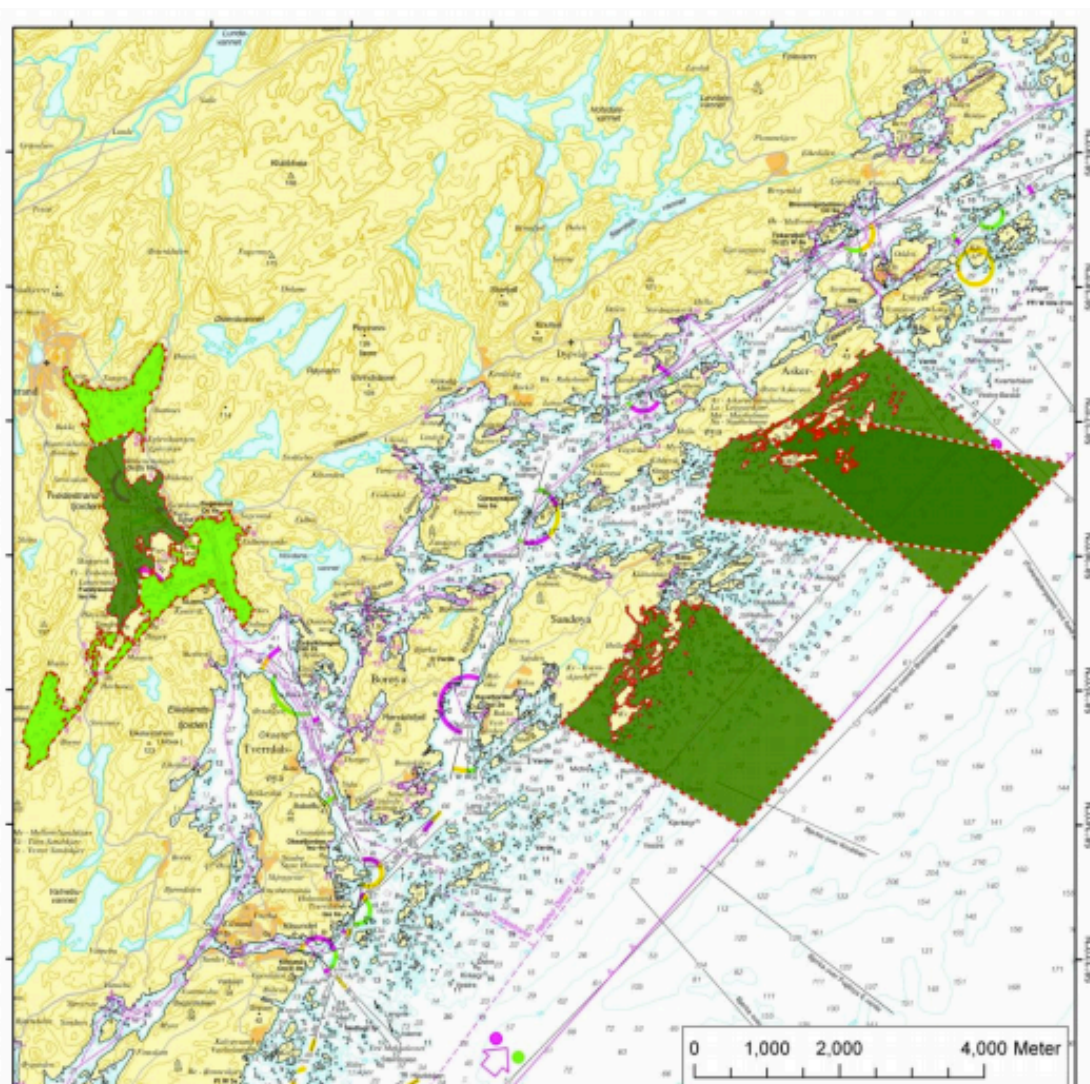
HI Flødevigens arbeid med å kartlegge brukerinteresser og veie dem opp mot sårbare naturtyper resulterte i rapporten "Forslag til sonering i Tvedestrand kommune" som ble presentert for kommunen i mars 2011. Dette er avslutningen på det jeg forstår som etableringsfasen. Rapporten er gjennomført av marinbiologer ved HI Flødevigen og inneholder blant annet bakgrunn for prosjektet, resultatene fra brukerundersøkelsen og dataanalysen (Marxan), og et forslag til et fremtidig sonesystem. En stor del av rapporten handler om biologiske data, generell informasjon om soneforvaltning som forvaltningsverktøy, og det konkrete forslaget til vernesoner. Rapporten viser dessuten at lokalebefolkningens ønsker og oppfatninger om lokal forvaltning av marin ressurs i kystsonen, har fått svært lite oppmerksomhet til tross for at det ble gjennomført en rekke folkemøter.

Forslag til sonesystem i Tvedestrand

Rapporten munner ut i HI Flødevigens forslag til vernesoner i Tvedestrand. I forslaget beskrives hvor sonene skal lokaliseres, hvor mange soner det skal være, hvilke typer soner (eller kategorier), hvilke funksjon og bestemmelse de ulike kategoriene skal ha, samt hvilket lovverk de ulike reguleringene skal hjemles i. Før de konkrete forslagene blir beskrevet, vil jeg kort trekke fram de ulike kategoriene marinbiologene hadde foreslått.

- Bevaringszone (populært: nullfiskesone):
 - Funksjon: øke biologisk produksjon og diversitet ved å minimalisere menneskelig påvirkning
 - Bestemmelse: Nullfiske, forbud mot alle former for høsting av marine ressurser.
 - Regelverk: havressursloven, forsterket av plan- og bygningsloven.
- Habitatsone:
 - Funksjon: beskytte utvalgte habitater eller art
 - Bestemmelse: forbud mot alle fiskeredskaper andre enn snøre, stang, juksa eller dorg.
 - Regelverk: havressursloven, forsterket av plan- og bygningsloven.
- Flerbrukssone: ingen begrensninger på bruk med unntak av forbud mot havbruk
- Havbrukssone: områder egnet til havbruksaktiviteter

Til sammen inkluderte forslaget 5 konkrete områder: 2 bevaringssoner, 2 habitatsoner med hovedvekt på torsk og hummer og én habitatsone for flatøsters. Fire av disse områdene ble lokalisert i Tvedestrandsfjorden (se figur 5), det siste ble lokalisert til den ytre skjærgården, slik at alle vernesonene omfattet forskjellige naturtyper (se figur 5). I rapporten ble det ikke spesifisert konkrete områder for havbruk annet enn at man skulle utgangspunkt i ”allerede eksisterende arealer avsatt til akvakultur” (Bodvin et al. 2011). I følge Bodvin et al. (2011) skulle områdene i kystsonen som ikke ble foreslått som egen kategori, avsatt som flerbrukssone.



Figur 5: Figuren viser HI Flødevigens forslag til vernesoner. De mørke grønne sonene ble foreslått som bevaringsområder med totalforbud mot fiske (eller såkalt nullfiske), de lyse grønne sonene ble foreslått som habitatsoner hvor det kun er tillat å bruke stang, snøre og dorg. I den ytre delen av skjærgården ble det foreslått tre mulige alternativer.

Indre skjærgård

I rapporten ble det foreslått at indre skjærgård skulle ha én bevaringssone: Furøya bevaringssone og 2 habitatsoner for torsk og hummer: Oksefjord og Sagesund habitatsone og en habitatsone for flatøsters: Kvastadkilen habitatsone.

I dette avsnittet beskrives disse vernesonene. *Furøya bevaringssone* strekker seg over 1,5 km² og her finner vi det viktigste gytefeltet for kysttorsk i kommunen og anses som et av de viktigste gyteområdene på Skagerrakkysten. I tillegg viser rapporten at fiskepresset er relativt lavt i denne delen av fjorden. Dette medfører, i følge Bodvin et al. (2011), at området er klassifisert som bevaringsområde, som er den strengeste vernekategorien hvor alt fiske er forbudt. *Indre Tvedestrandsfjorden* (som senere fikk navnet Oksefjorden) og *Sagesund habitatsone* har et areal på henholdsvis 0,85 km² og 1,15 km². Disse sonene beskrives som viktige områder for torsk. Det kan virke som at hensikten med disse anbefalte bevaringssonene var å studere effekten av fritidsfiske.

Kvastadkilen habitatsone strekker seg over 0,5 km² (se figur 5) og ble foreslått som vernesone for å bygge opp bestanden av flatøsters. De foreslåtte begrensningene i dette området omfattet kun høsting av østers. Det vil med andre ord si at de fleste redskapstyper tillates.

Ytre skjærgård

I rapporten ble tre alternativer foreslått som vernesone i den ytre delen av skjærgården (også kalt Ytre skjærgård bevaringssone) av HI Flødevigen, slik at lokalbefolkningen kunne uttale seg om det området som de oppfattet som det minst konfliktfylte med tanke på bruk og vern. De tre alternativene strekker seg alle over 6 km², og er gode habitater for torsk og hummer. Disse alternativene var klassifisert som bevaringsområde med nullfiske på lik linje med Furøya i indre skjærgård. Begrunnelsen for å ta i bruk den strengeste vernesonen, var at områdene er viktige oppvekstområder og habitat for både torsk og hummer. Samtlige forslag til vernesoner omfatter skjær, øyer og sund, samt at de dekker en morenerygg. Alle alternativene omfatter både populære og mindre populære fiskeområder (Bodvin et al. 2011). Den endelige plasseringen av vernesonen Ytre skjærgård kan sees som vedlegg til denne oppgaven.

Rapportens mottakelse i Tvedestrand

”Blir forslaget vedtatt vil vi som grenser til Furøya bevaringsområde være de eneste menneskene i Norden som ikke får fiske i sitt nærområde” (uttalelse fra beboer i den lokale høringsrunden, epostutveksling med HI Flødevigen).

HI Flødevigens forslag til bevaringssoner ble sendt på høring ved kommunestyret i tidsrommet 1 juni – 1 september 2011. Fra dette tidspunktet gikk forslaget om vernesoner i Tvedestrand over i en politisk fase hvor kommunen gjennomførte en lokal høring og gjennomgikk høringsuttalelsene samt behandlet det omforente forslaget politisk. Blant høringsinstansene var flere velforeninger i Tvedestrand kommune, Dybvåg fiskerlag, Fiskarlaget Sør, Fiskeridirektoratet, nabokommuner og det lokale jeger- og fiskeforbundet. I tillegg mottok kommunen høringsuttalelser fra enkeltpersoner i Tvedestrand. Det fremkommer av dokumentet som ble sendt på høring at kommunen ønsket innspill om geografisk plassering og innføring av fangst og fiskeregler. I tillegg til høringsforslaget mottok høringsinstansen/lokalbefolkningen et skjema hvor de kunne fylle inn kommentarer til hvert enkelt av de fem foreslåtte områdene. Denne fremgangsmåten ble valgt, i følge en av de intervjuede marinbiologene ved HI Flødevigen, for å gjøre det enklere for høringsinstansene å komme med konkrete innspill. Det framgår av dokumentene at denne lokale høring ikke munner ut i den endelige beslutningen om å innføre restriksjoner på fiske, men at reglene skulle fastsettes av Fisker- og kystdepartementet på et senere tidspunkt.

I løpet av den lokale høringsrunden mottok kommunen 40 høringsuttalelser. Flertallet av disse uttalelsene omfattet lokale velforeninger og enkeltpersoner. Kommunen mottok også innspill fra lokale/regionale lag- og foreninger som for eksempel Tvedestrand Jeger- og fiskeforening. Det framgår ikke av disse uttalelsene hvor mange beboere som var representert ved hver velforening.

Nedenfor følger en kort oppsummering av de aktuelle temaene basert på gjennomgang av ca halvparten av disse høringsuttalelsene.

- De fleste høringsuttalelsene er negative til bevaringssoner. Dette begrunnes med at restriksjonene er for strenge. Det reageres blant annet på at det ikke kan fiskes med stang fra brygge og at barn verken får fiske eller fange krabber i disse sonene.

Høringsuttalelsene stiller spørsmål ved om slike aktiviteter er årsaken til bestandsnedgangen til kysttorsk.

- Habitatsoner, foreslått som tillatt for fiske med stang og snøre, oppfattes ikke som like kontroversielle. Bevaringssonene blir også oppfattet som mindre kontroversielt hvis de nedjusteres til habitatsoner.
- Det er mest engasjement i forhold til forslag om bevaringssonene Furøya og Ytre skjærgård.
- Det er minst engasjement knyttet til forslaget om Kvastadkilen som habitatsone, i de uttalelsene som kommenterer denne sone, er de fleste positive til høstingsforbud for flatøsters
- Flere av innspillene spesifiserer at kommunen bør vente til man vet med sikkerhet effektene av andre reguleringer som er innført de siste årene, som for eksempel minstemål på kysttorsk.
- Mange oppgir at de økte populasjonene av sel og skarv, er minst like viktige for bestandssituasjonen til kysttorsk enn bare fiske, og argumenterer for mer forskning og eventuelt jakt på disse.

Basert på tematikken som går igjen i høringsuttalelsene (som vist ovenfor), ble områdene med minst inngripende restriksjoner oppfattet som minst kontroversielle, i motsetning til de sonene hvor det var foreslått totalt fiskeforbud (nullfiske), som møtte mest motstand. Generelt viser dette at bevaringssoner oppleves som langt mer kontroversielle tiltak enn opprettelse av habitat. Høringsuttalelsene viser imidlertid at de færreste var i mot alle former for restriksjoner av fiske. De som uttrykte at de ikke ønsket noen form for restriksjoner, oppga at de sekundært ønsket at restriksjonene skulle nedjusteres fra totalt fiskeforbud, til ønske om fiske med snøre, stang og dorg.

Det er verdt å merke seg at høringsinstansene, først og fremst ble bedt om å kommentere plassering og restriksjoner i de foreslåtte vernesonene og ikke hvorvidt soneforvaltning burde innføres eller ikke. Det kan virke som om rammeverket som ble lagt til grunn for gjennomføringen av denne høringen, virket begrensende og førte til at motstandere av innføring av soneforvaltning framstår som mer positive enn det de kanskje er.

4.3 Politisk prosess

Fiske eller ikke fiske i Ytre skjærgård?

Vi skulle bort til [HI Flødevigen] å forhandle om at unge skulle få lov til å fiske inne i fjorden og så kom de tilbake med nullfiske ytterskjærs og!

Ordfører i Tvedestrand kommune

I etterkant av høringen ble innspillene evaluert av representanter for kommunen. Basert på motstanden mot nullfiske som kom fram i høringsuttalelsene, gav kommunen marinbiologer ved HI Flødevigen i oppdrag å utforme et mindre kontroversielt forslag i det ytre området. Dette resulterte i at marinbiologene endret kategorien fra å være bevaringsområde til habitatområde og således tillot fiske med stang, snøre og dorg i denne sonen, i tillegg til at de nedskalerte størrelsen på området fra 6 km² til ca 4,5 km². Det reviderte forslaget ble deretter oversendt kommunen. På bakgrunn av denne endringen utarbeidet rådmannen et forslag til vedtak. I rådmannens forslag ble disse endringene tatt til følge og rådmannens forslag åpnet dessuten for at barn skulle kunne fiske strandkrabber uten bruk av krokredskaper. Med unntak av de sistnevnte forslagene er rådmannens anbefalinger identisk med det HI Flødevigens forslag til vernesoner. Under et møte i komiteen for teknikk, plan- og natur den 11 oktober 2011 ble dette forslaget enstemmig godkjent, sammen med et forslag om å tillate stangfiske fra land for barn fram til 16 år. Komiteens innstilling var altså svært likt rådmannens forslag.

Kort nevnes at det er en hendelse i løpet av denne perioden som får konsekvenser for den endelige behandlingen av verneforslaget i kommunestyret. I avisartikler/intervjusamtalene kommer det frem at en gruppe lokalpolitikere ble sendt til HI Flødevigen på vegne av kommunestyret for å undersøke og forhandle om barn under 16 år kunne få fiske i Furøya bevaringsområde. Basert på argumentasjon om forskningsmessige hensyn kunne ikke marinbiologene støtte denne forespørselen. Fra lokalavisen Tvedestrandsposten kan vi lese at en av politikerne som deltok på dette møtet med marinbiologene, uttrykker seg slik om utfallet av initiativet: *”hvis vi tillater stangfiske vil Havforskningsinstituttet [Flødevigen] flytte sitt prosjekt til andre kommuner som står i kø for å få dette”* (Tvedestrandsposten 2011). I intervjusamtalene med representanter for kommunen/HI Flødevigen kommer det fram at lokalpolitikere ble overbevist om at Ytre skjærgård burde være bevaringssone med nullfiske, noe som samsvarer med det opprinnelige forslaget fra HI Flødevigen. En av de intervjuede marinbiologene forklarer hendelsen slik:

Det ble arrangert et møte med et utvalg fra kommunen som kom til oss i Flødevigen, da hadde vi en diskusjon hvor vi prøvde å forklare hvorfor det er forskningsutfordring hvis noen grupper kan fiske der, at vi ikke får kontroll på det som skjer. Så kom vi inn på det ytre området, og la fram at det ville bli forsket mer hvis det ble et nullfiskeområde fordi vi er interessert i ytre kysttorsk.

Marinbiolog ved Havforskningsinstituttet Flødevigen

Komiteens innstilling ble behandlet av kommunestyret 18 oktober, 2011. Det viktigste som skjedde i dette møtet, var at Ytre skjærgård ble endret fra habitatsone til bevaringssone, ved et benkeforslag. Forslaget ble vedtatt med 18 mot 7 stemmer. Samtidig ble det fremmet forslag om å ikke tillate stangfiske fra land, noe som ble enstemmig vedtatt. Noe som resulterte i at de eneste fiskeriaktivitetene som ble tillatt i bevaringssonene omfattet kun krabbefiske for barn fram til 16 år, uten bruk av krokredskaper. Dette var det eneste unntaket som marinbiologene kunne tillate. De fire vernesonene lokalisert inne i fjorden ble enstemmig vedtatt med unntak av fiske for barn under 16 år (Tvedestrand kommune 2011). Kommunens tilrådte forslag ble deretter oversendt Fiskeridirektoratet for videre behandling. Den politiske vedtaket i kommunestyret markerer således slutten på den kommunale prosessen.

Tilbakeblikk på den lokale politiske prosessen

Hvor mye hadde høringsuttalelsene å si for utforming av verneforslaget og den videre behandlingen i kommunestyret? Miljøvernrådsgiveren i Tvedestrand uttalte i den lokale avisen lørdag 23 juni 2012 at kommunen tok hensyn til høringsinnspillene fra lokalbefolkningen:

”På det ytre verneområdet var det tre alternativer, hvert på rundt seks kvadratkilometer. På grunnlag av høringsinnspillene finplasserte vi dette området, og gikk ned på størrelsen. Vi tok også hensyn til ønsket om krabbefiske for barn. Pluss at vi vurderte muligheten for stangfiske fra land” (Tvedestrandsposten 2012b).

Som antydnet i utdraget ovenfor så hadde ikke den lokalt høringsrunden noen særlig innvirkning på det endelige vedtaket fra kommunen som ble oversendt til Fiskeridirektoratet for videre behandling. Det endelige forslaget slik det ble vedtatt av kommunestyret (18 oktober 2011) viser seg å være svært likt HI Flødevigens forslag til vernesoner.

Nasjonal høring

Videre sendte Fiskeridirektoratet kommunens forslag ut på en offentlig høring i perioden 30 januar - 30 mars 2012. I sin helhet var dette forslaget basert på kommunestyrets vedtak, med unntak av noen mindre endringer. FD fremhever at vedtaket fra kommunen ikke inneholdt informasjon om de lokale høringsuttalelsene som kom fram i den kommunale prosessen (Fiskeridirektoratet 2012a). Fordi soneforvaltningsprosjektet i Tvedestrand var det første i sitt slag lokalt og på landsbasis, ønsket direktoratet innspill om hvorvidt den lokale prosessen fram til kommunestyrets endelige vedtak var gjennomført på en tilfredsstillende måte. Videre ønsket de også innspill på materielle regler i forskriften. Under følger en kort oppsummering av høringsuttalelsene slik de kom fram i den nasjonale høringen. Kort nevnes endringer som ble gjort av FD med bakgrunn i de nasjonale høringsuttalelsene.

Totalt kom det inn 65 høringsuttalelser (Fiskeridirektoratet 2012b), 18 av disse var innspill fra foreninger og organisasjoner, 23 fra privatpersoner og 23 var kommentarer til andres høringsuttalelser. Blant annet mottok FD 21 støtteinnspill til Lyngør velforening sin uttalelse, hvorav ett av disse innspillene er underskrevet av 66 personer. Flere av de private høringsinnspillene støttes av flere enkeltpersoner. Totalt mottok FD innspill fra 122 privatpersoner bak innspillene fra privatpersoner. Mange av disse høringsuttalelsene er svært kortfattet og inneholder kun protest mot de foreslåtte verneområdene. Antall representanter for velforeningene, er vanskelig å si fordi ikke alle oppgir hvor mange personer de representerer. Unntaket er Glastadheia og Glastadstykket velforening som representerer 47 husstander og Askerøya Vel som omfatter 200 fritidsboliger (dvs. ingen fastboende). Norges Fiskarlag leverte den mest omfattende høringsuttalelsen i form av innvendinger og antall sider. Hovedessensen av høringsinnspillene vil bli gjennomgått nærmere nedenfor.

Flertallet av disse høringsuttalelsene, er i likhet med innspillene fra den kommunale høringsrunden, forholder seg svært negativt til de foreslåtte bevaringssoneene Furøya og Ytre skjærgård. Det framgår ikke tydelig av innspillene om folk er negative kun til nullfiske eller om de er imot alle former for restriksjoner. Andre oppfatninger som kommer sterkt til uttrykk i den nasjonale høringen er:

- Mange er positive til reguleringer av fisket i kystsonen. Spesielt nevnes reguleringer av hummerfisket, som minstemål, maxgrense på teiner, vern av rognhummer etc. Mange mener også at oppsynet med hummerfiske bør bedres.
- De som er positive til virkemidlene som nevnt ovenfor bør gjennomføres over et lengre tidsrom før nye tiltak som vernesoner iverksettes.
- De som er imot bevaringssone i Ytre skjærgård, stiller seg mer positive til innføring av et hummerreservat som strekker seg over 1 km² som allerede gjennomført på Skagerrakkysten.
- Enkelte av høringsuttalelsene adresser måten som prosessene i forkant av kommunestyrets vedta ble gjennomført på.

Fiskeridirektoratets forslag til vernesoner: Ytre skjærgård endres igjen

På bakgrunn i den statlige høringsrunden utarbeidet direktoratet et forslag til forskrift som ble oversendt Fiskeri- og kystdepartementet den 17 april 2012. Dette forslaget bygger i stor grad på kommunens vedtak, men med én vesentlig endring av stor betydning: bevaringssonen Ytre skjærgård blir igjen endret tilbake til habitatsone. Den praktiske betydningen av denne endringen var at fiske med enkelte redskaper ble tillatt. Dette er det samme forslaget som kommunens administrasjon utarbeidet basert på den kommunale høringsrunden, men som ble endret av politikerne i den endelige behandlingen i kommunestyret etter argumentasjon om forskningsmessig hensyn fra enkelte av marinbiologene fra HI Flødevigen. Kommunens endelige vedtak om opprettelse av bevaringsområde i Ytre Skjærgård ble altså motarbeidet i FD.

FDs begrunnelser for å senke restriksjonsnivået var todelt. For det første fordi motstanden mot nullfiske som vist gjennom den nasjonale høringen, var stor blant befolkningen i Tvedestrand. For det andre mener de saksbehandlingen vedrørende Ytre Skjærgård, hadde vært uryddig. Hovedargumentet var at nullfiske i Ytre skjærgård ikke var kommunisert til lokalbefolkningen på et tidlig stadium i den lokale prosessen fordi det kom inn som et benkeforslag mot slutten av kommunestyrets behandling (Fiskeridirektoratet 2012b).

Direktoratet poengterte at den kommunale prosessen ikke var omfattet av forvaltningslovens regler for gjennomføring av høring, men at den ”skal på mange måter innebære det samme som en høring i henhold til forvaltningsloven” (ibid). I følge forvaltningsloven §37 skal forvaltningsorganet ”påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes” (ibid).

Intervjusamtalene viser imidlertid at det er ulike oppfatninger om FDs forståelse av denne situasjonen, som vist ovenfor. En av de intervjuede marinebiologene hevder at direktoratets uttalelse ikke stemmer fordi det var HI Flødevigens forslag som var ute på høring i den kommunale prosessen, og i det forslaget var Ytre skjærgård tydelig presisert som mulig bevaringssone med nullfiske.

Hva så med resten av kommunens forslag til vernesoner og hva skjedde med de fire sonene i FDs behandling? Samtlige ble godkjent av direktoratet uten endringer, dette til tross for at den nasjonale høringen, som FD baserte sin innstilling på, avdekket stor motstand, også mot områdene i Tvedestrandsfjorden, og spesielt Furøya bevaringssone.

Kunnskapsbehov foran lokal motstand: direktoratets begrunnelse

I FDs innstilling til Fiskeri- og kystdepartementet kan vi lese at høringsuttalelsene og omtaler i media ”i stor grad er negative til hele eller deler av forslaget” (Fiskeridirektoratet 2012b). De skriver også i samme dokument at ”generelt er Fiskeridirektoratet tilbakeholden med å forslå restriksjoner som går så langt på det kunnskapsgrunnlaget som foreligger her”, og viser til tidligere reguleringer i forvaltning av hummer og kysttorsk som ikke er like inngripende. På tross av motstanden blant enkelte i befolkningen, og til tross for direktoratets generelle syn på restriksjonsnivå (som vist ovenfor), godkjente de kommunens forslag, men allikevel med noen endringer. På spørsmål om hva som var bakgrunnen for at direktoratet likevel ikke gjorde større endringer i sin innstilling til departementet, uttrykker saksbehandler i direktoratet følgende:

Vi ville ikke ha foreslått disse restriksjonene på egenhånd, men vi velger å gjøre det fordi kunnskapsbehovet vårt er såpass stort at vi setter dette foran den massive motstanden. Vi valgte å sette forskningsbehovet foran, men vi hadde ikke gått inn for denne restriksjonen med all denne motstand fordi man skulle drive forskning i disse områdene.

Saksbehandler, Fiskeridirektoratet

Kunnskapsbehovet blir her forstått som hovedårsaken til at direktoratet likevel godtar forslaget. Den samme intervjupersonen utdyper videre at kunnskapsbehovet dreier seg om å innhente kunnskap om de foreslåtte restriksjonene faktisk vil virke og om dette vil føre til et

høyere fangstutbytte. Dette kunnskapsbehovet blir nærmere forklart i direktoratets innstilling til departementet:

”Det spesielle i denne saken er at det finnes et stort behov for å utvikle kunnskap om effekten av andre reguleringstiltak enn de som er tatt i bruk så langt. Spesielt gjelder dette for bruk av områdebaserte fangstbegrensninger for å beskytte kysttorsk. I tillegg finnes det behov for å få kunnskap om hvordan forvaltning av de kystnære ressursene kan gjøres mer effektivt gjennom å benytte andre prosesser for å utrede behov for og innhold i tiltak, enn de sentraliserte prosessene som benyttes i dag. I dette ligger det ikke noe behov for eller ønske om å legge beslutningene ut på et lavere nivå enn i dag”. (Fiskeridirektoratet 2012b).

Kunnskapsbehovet omfatter altså både kunnskap om andre reguleringstiltak og kunnskap om ”andre prosesser (...) enn de sentraliserte prosessene som benyttes i dag” (ibid.). Hva som menes med ”andre prosesser” forklares derimot ikke nærmere i dokumentet, men blir av intervjupersonen forstått som lokale prosesser eller lokalt forankrede tiltak hvor lokale myndigheter med utgangspunkt i lokal kunnskap kan foreslå for fiskerimyndighetene områder for vern. FD understreker at disse prosessene ikke skal innebære delegering av forvaltningsmyndighet, men skal vedtas sentralt med hjemmel i havressursloven (ibid.). FD konkluderer med at for å få tilgang til denne kunnskapen ”anser direktoratet det som nødvendig blant annet å innføre soner hvor alt fiske er forbudt” (Fiskeridirektoratet 2012b) i Tvedestrand. I den samme innstillingen retter direktoratet kritikk mot måten roller og forståelser av disse i regi av HI Flødevigen/kommunen slik det ble gjennomført i arbeidet med soneforvaltningsprosjektet i Tvedestrand:

”Havforskningsinstituttets rolle som leder av prosjektet er nok i denne forbindelsen et eksempel på at det kan oppstå uklarhet om hva som er forskning og hva som er forvaltning. Fiskeridirektoratet bygger denne vurderingen på at de restriksjonene som foreslås faktisk er forvaltning og ikke forskning” (Fiskeridirektoratet 2012b).

Fiskeri- og kystdepartementet etablerer vernesoner

I etterkant av evalueringen av høringsuttalelsene oversendte FD det nye forslaget for forskrift til Fiskeri- og kystdepartementet den 17 april, 2012. Dette forslaget ble godkjent den 20 juni samme år og omtalt som ”Forskrift om Bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder”. Forskriften trådte i kraft samme dag og skal være virksom fram til den 20 juni, 2017. I departementets pressemelding kan vi lese:

”I Norge har vi en sterk tradisjon for nasjonal forvaltning av marine ressurser. Men for å utvikle kunnskapen om virkningene fiskeriene har på lokale bestander trenger vi også å samle erfaringer fra lokale tilpassa reguleringsiltak. Fangsavgrensningene i Tvedestrand kommune er resultat av et nybrottsarbeid når det gjelder lokal medvirkning i forvaltningen av kystnære ressurser, sier fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg- Hansen” (Fiskeri- og kystdepartementet 2012).

Forskriften (som vist ovenfor) er identisk med FDs innstilling til forskrift, med unntak av at vernesonene fikk tildelt andre navn. Tidligere omtalte habitatsoner, fikk benevnelsen *bevaringssoner*, og tidligere omtalte bevaringssone, ble i forskriften kalt *forbudssone*. Heretter vil jeg bruke samme navnsetting som departementet innførte. Bevaringssonene omfattes av følgende bestemmelse i forskriften: ”Det er forbudt å fiske med andre redskaper enn håndsnøre, fiskestang, juksa eller dorg i sjøområdet” (Forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand 2012). Forbudssonene har følgende bestemmelse: ”Det er forbudt å fiske eller på annen måte høste levende marine ressurser i sjøområdet” (ibid.).

Epilog

Den 3 juli 2014 publiserte fylkesmannen i Aust- Agder følgende vedtak på sin hjemmeside: ”Forbud mot fiske etter laks og sjøaure – Furøya forbudssone – i Tvedestrand kommune i perioden 04.07.2014 – 20.06.2017”. To år etter at bevaringssonene i Tvedestrand ble vedtatt i Fiskeri- og kystdepartementet, innføres det et nytt fiskeforbud i Furøya forbudssone, denne gangen i regi av miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen. Bakgrunnen for det nye forbudet, er et viktig unntak i havressursloven når det gjelder begrensninger i fisket: loven gjelder ikke fiske av laks og ørret. I vedtaksdokumentet forklares dette slik:

”Utfordringen i prosjektet nå er at fiskeforbudssonen rundt Furøya ikke fungerer som et «nullfiske»-område, da det fortsatt er lov å fiske etter laks og sjøørret i denne delen av fjorden (disse fiskeartene reguleres av lov om laksefisk og innlandsfisk mv. med tilhørende forskrifter). Slik som regelverket fungerer i dag er «nullfiske»-området ikke å betrakte som et område der alt fiske er forbudt. Spesielt i forhold til prosjektet knyttet til arealbruken/sonebruken til sjøørret i Tvedestrandsfjorden er dette problematisk” (Fylkesmannen i Aust-Agder 2014).

Laks og sjøørret forvaltes av et annet lovverk enn havressursloven og utøvende myndighet er plassert hos miljø- og klimadepartementet, som igjen har delegert myndighet til Fylkesmannen. Havressursloven håndheves, som vi nå vet, av FD og Fiskeri- og kystdepartementet. Laks og ørret er anadrome laksefisker som har sine oppvekstområder i saltvann. I denne oppvekstperioden deler de habitat med øvrige marine arter som for eksempel kysttorsk, som er det viktigste forskningsobjektet i Furøya forbudssone. Fordi

ørretfiske hovedsakelig utføres med stang og snøre, som også benyttes i torskefisket, vil det vært vanskelig å håndheve loven. Potensielt vil kontroll hvorvidt loven etterleves bidra til at vernet i Furøya forbudssone bli betydelig svakere. En ytterligere konsekvens er marinbiologenes krav om nullfiske i denne sonen ikke blir overholdt. Disse svakhetene førte ikke til endringer i lovverket før det hadde gått to år. For gjennomføring av nullfiske, er denne sektorinndelingen forstått som en svakhet fra marinbiologenes ståsted.

Videreføring av prosjektet nasjonalt

Jeg tror den modellen vi har utviklet er veien å gå med tanke på å ivareta ressursene og få mer å høste på i fremtiden: Bærekraftig forvaltning i sjøen er viktig for de som bor her og de som besøker oss.

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand kommune

Jeg tror akkurat det som skjedde i Tvedestrand, hvis det er det vi skal bruke videre, det blir som et dårlig parti med fisk, det er det samme hvor mye du krydrer og pakker, er det fremdeles dårlig vare. De burde begynne litt på nytt, kalt det noe annet, gjort noe som var vitenskapelige bedre, da hadde vi kunnet akseptere forbud mot fiske.

Saksbehandler, Norges Fiskarlag

Som sitatene ovenfor viser, er det fremdeles uenigheter mellom sentrale aktører og berørte parter om soneforvaltningsprosjektet slik det ble utviklet i Tvedestrand ikke er riktig tilnærmingen til å forvalte kystnære ressurser.

Mot slutten av prosjektperioden i Tvedestrand tok Fiskeri- og kystdepartementet initiativet til å invitere nye kommuner til å opprette vernesoner i egne sjøområder, etter modell fra prosjektet slik det ble gjennomført i Tvedestrand. Denne utvidelsen av prosjektet, som i dag er ment å skulle omfatte 8 – 10 kommuner, er fordelt på 4 økoregioner (Skagerrak, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet). Hensikten med denne inndelingen i økoregioner er å ”etablere en erfaringsbakgrunn tilpasset Norges lange kyst og de store variasjonene som finnes her” (Bodvin et al. Udatert). Deltagelse i prosjektet er frivillig, men det forutsettes at deltakerkommunene oppfyller flere kriterier. Ett av disse, er at det i primærkommunene skal etableres minst én forbudssone som ”omfatter et verifisert gyteområde for kysttorsk” (Anon). Et annet kriterium, er at det skal gjennomføres en kartlegging av marine verdier etter metodikk fra ”Nasjonalt program for kartlegging av marine naturverdier”. Basert på gjennomføringen av prosjektet i Tvedestrand skal liknende prosjekter i framtiden benevnes som ”Aktiv forvaltning av marine ressurser – lokal tilpasset forvaltning”.

I forbindelse med planlegging av likende prosjekter i andre kommuner har Havforskningsinstituttet utviklet en ny prosjektbeskrivelse med en rekke endringer. Blant annet skal det føres skriftlige referater fra folkemøter og andre liknende møter (Bodvin et al. Udatert). Videre framgår det av den nye prosjektbeskrivelsen at Fiskeridirektoratet formelt er prosjektleder, mens Havforskningsinstituttet skal lede forskningsaktivitetene. I tillegg skal rollefordelingen klargjøres med tanke på gjennomføring av folkemøter, som skal organiseres av Fiskeridirektoratet i samarbeid med den aktuelle kommunen (ibid). Disse endringene i prosjektbeskrivelsen viser behovet for tydeligere rollefordeling mellom forskning og forvaltning. Dette kan forstås som at Fiskeridirektoratet har tatt en mer fremtredende rolle ved utforming av slike prosjekter basert på erfaringene med uenigheter mellom aktører/relevante parter ved gjennomføringen av prosjektet i Tvedestrand, som vist i dette kapitlet. På tross av disse endringer som tydeligere rollefordelingen, eksisterer det fremdeles uenigheter mellom FD og HI om hvordan liknende prosjekter skal gjennomføres nasjonalt, noe som har medført at iverksetting av slike prosjekter foreløpig er utsatt:

“Ved nyttårsskifte 2013/2014 oppsto det uenighet mellom Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet rundt organisering og gjennomføring av prosjektet. Fiskeridirektoratet ønsket vesentlige endringer i forhold til den opprinnelig skissen. Havforskningsinstituttet mener disse endringsforslagene svekker forskningsprosjektet ”Aktiv forvaltning” både faglige og gjennomføringsmessig. Partene har siden søkt å finne frem til en enighet, noe en dessverre ikke har oppnådd så langt. Dermed er en utvidelse og videre utvikling av prosjektet stoppet opp inntil videre. Dette kan forsinke utvidelsen av prosjektet til kommuner i nye økoregioner med ca. ett år” (status for forskningsprosjektet ”Aktiv forvaltning – lokal tilpasset forvaltning”, notat sendt fra HI Flødevigen til Norges Fiskarlag).

Følgende utdrag viser at Norges Fiskarlag har ett mandat i landsstyret om at de ikke ønsker å gi sin tilslutning til den nye prosjektbeskrivelsen slik det foreligger i dag, men åpner for å delta på visse vilkår:

”Det kan etter hvert bli aktuelt å oppnevne lokale prosjektgrupper for Aktiv forvaltning (...) Norges Fiskarlag vil avvente med å oppnevne medlemmer, inntil gruppene har fått et mer utfyllende og omforent mandat (rolle, arbeidsform, deltagelse og finansiering)” (epostutveksling med intervjupersonen fra Norges Fiskarlag)

Kapittel 5: Diskusjon

Den historiske fremstillingen, som vist i forrige kapittel, er fortellingen om et forsøk på å etablere et nytt forvaltningsobjekt for å gjøre kysten regjerlig. Den skildrer hvordan initiativene om å etablere et forvaltningsregime blir utviklet innenfor rammene av et allerede eksisterende regime. Dette er også fortellingen om hvordan sentrale aktører arbeider for å etablere nye allianser, maktkonstellasjoner og arbeidsdeling. I dette kapittelet vil jeg diskutere prosessene, slik de ble drevet fram av aktørene i Tvedestrand i lys av det teoretiske rammeverket, som beskrevet i kapittel 2 og diskutere prosessene som problematisering, interessering, mobilisering, alliansebygging, stabilisering og destabilisering. Det er viktig å påpeke at de overnevnte prosessene foregår kontinuerlig og at de ikke må oppfattes som statiske eller adskilte stadier. Disse prosessene startet allerede i forbindelse med arbeidet i kartleggingen av naturverdiene i år 2000. Avslutningsvis vil jeg drøfte hvilke forhold som har bidratt til stabilisering og destabilisering, med sikte på å fremheve hvilke utfordringer dette prosjektet kan sies å ha møtt, underveis i prosjektperioden og ved etablering av et lokalt tilpasset forvaltningsregime i Tvedestrand. Videre vil jeg trekke fram viktige forutsetninger for at et slikt prosjekt skal kunne lykkes, og da særlig med vekt på de allianser som skapes i slike prosesser. Kort nevnes at diskusjonen illustreres ved hjelp av enkelte intervjuutdrag og utdrag fra dokumenter/avisartikler, som støtte for drøftingen i denne avsluttende delen av oppgaven. Denne framgangsmåten er valgt med bakgrunn i den omfattende fremstillingen (som beskrevet i kapittel 4) av prosessene og aktørene/de berørte parterers synspunkter på arbeidet som førte fram til etablering av et soneforvaltningsregime.

Problematisering, eller definering av problemer (Callon 1986), er den første prosessen med å skape stabile nettverk, og inngår i den prosessen som kalles som 'oversettelse'. Dette er utgangspunktet for det aktørene ønsker gjennomført. Hovedproblemet, definert ved marinbiologen, som tidligere vist og illustrert ved intervjuutdrag i kapittel 4, var et ønske om å gjennomføre en kartlegging av marine verdier. I første omgang lyktes det ikke å skape oppslutning om problemet og bygge allianser fordi "ideen var fremmed på den tiden", slik denne biologen uttrykte seg. I årene som fulgte ble det et større fokus på behovet for kartlegging av naturverdier, ikke bare på land, men også i sjø, som førte til iverksetting av vitenskapelige virkemidler for å kunne håndtere problemet med kunnskapsmangel i arealforvaltningen. Som historien viser, lyktes det marinbiologen ved HI Flødevigen, i år 2000,

å rekruttere medspillere og bygge allianser (Callon 1986; Johnsen 2004), noe som muliggjorde etableringen og gjennomføringen av Tvedestrandsprosjektet, eller kartleggingsprosjektet (2000- 2003) som er benevnelsen jeg har brukt i denne oppgaven. Kartleggingsprosjektet bidro til at marinbiologene ved HI Flødevigen utviklet ny kunnskap om behovet for å etablere et bedre forvaltningsregime for blant annet kysttorsk og hummer. Basert på ny innsikt om at Tvedestrand hadde sin egen lokale torskestamme, sammen med generell forskning som viser at kysttorsk består av lokale fjordbestander og som i liten grad utveksler genetisk materiale (Knutsen et al. 2003; Olsen et al. 2008), ble brukt til å definere ressurskrisen som et problem som kunne løses lokalt: ”Konsekvensene av dette blir at hver bestand ideelt sett derfor bør forvaltes separat” (Knutsen et al. 2003). Dette kunnskapsgrunnlaget fremheves av andre marinbiologer og fiskeriforvaltere:

”Fremtidig økosystembasert rådgivning og forvaltning må ta inn over seg at lokale bestander behøver lokale tiltak. I en lokalt tilpasset ressursforvaltning er det behov for virkemidler tilpasset de lokale forholdene” (Kiland- Langeland et al. 2010).

At flere kystnære ressurser er i ”krise”, er ikke et nytt erkjent problem blant fiskeriforvaltere og marinbiologer. Vitenskapelige undersøkelser og fangsstatistikk viser en negativ bestandsutvikling, både for kysttorsk og for hummer (Dahl 2013). Den negative bestandsutviklingen for torsk og hummer ble i etterkant av kartleggingsprosjektet brukt av marinbiologene og representantene i kommunen som utgangspunkt for å definere et nytt problem (Callon 1986), som utfordret den sentrale fiskeriforvaltningen: dagens forvaltningssystem, hvor forvaltningstiltakene stort sett er utformet likt over hele landet, er ikke egnet til å ta vare på de kystnære fiskebestandene. Følgende utsagn illustrerer denne oppfatningen:

Når vi tidlig i prosessen fikk kunnskap om at Tvedestrandsfjorden har sin lokale torskestamme ble den umiddelbare reaksjonen: er det greit at fiskere ligger med 3 km garn og fisker opp denne fisken inne i fjordene? Bør det ikke være et system som ivaretar de lokale fiskestammene her?

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand kommune

Defineringen av problemene, som vist ovenfor, ble muliggjort fordi kartleggingsprosjektet avdekket ny kunnskap som i tillegg til generell kunnskap om kysttorskøkologi og symbolske elementer som krisesituasjonen til kysttorsk virket sammen og ble brukt til å definere et nytt

instrument, soneforvaltning, som en mulig løsning på hvordan kommunene selv kunne bidra med å gjenoppbygge bestanden av kysttorsk og hummer. Det sammensatte problemet som definert ovenfor ble utformet av forskere ved HI Flødevigen, men i fellesskap med Fiskeridirektoratet Region Sør og Tvedestrand kommune, tidlig i arbeidet med soneforvaltningsprosjektet. Det er nærliggende å anta at ideene ble utviklet som en felles visjon, basert på samarbeidet mellom representantene for disse aktørene. Marinbiologene, som hadde den faktabaserte kunnskapen om de marine ressursene ble tildelt/tildelte seg selv den faglige lederrollen, og som i løpet av problematiseringsprosessen lanserte instrumentet soneforvaltning og vernesoner som en mulig løsning til hvordan ressurskrisen kunne løses lokalt (Callon 1986). Hvem det er som definerer problemene, er viktig i aktør- nettverksteori. Dette understrekes av Johnsen (2004): ”det handler om å konstruere aktører og få anledning til å handle på vegne av nettverket av medspillere”. Gjennom prosjektet Aktiv forvaltning introduserte representantene ved HI Flødevigen, soneforvaltning. Bruken av dette instrumentet fikk de oppslutning hos kommunen som på denne måten lot seg innrullere og mobilisere i det nye aktør- nettverket, hvor HI Flødevigen blir definert som det obligatoriske passeringspunktet (Callon 1986).

For å utvikle soneforvaltningskonseptet introduserte HI Flødevigen nye prosedyrer og teknikker, nemlig brukerundersøkelsen og marxananalysen (som tidligere vist i kapittel 4). Teknikkene er hentet fra Australia og inspirert av forvaltningen av Great Barrier Reef (Day 2002) og representerer en ny tilnærming i norsk sammenheng. Gjennom brukerundersøkelsen identifiseres bruken av sjøområdene, videre kombineres disse dataene med tidligere kartlagte naturtyper i en dataanalyse (Marxan). Hensikten er å komme frem til de områdene som er minst konfliktfylte med tanke på bruk og vern. Sett fra et aktør-nettverksperspektiv kan dette forstås som et forsøk på å kombinere et problem og en interesse ved å sikre fiskeplasser for befolkningen, samtidig som naturen vernes. Resultatet var et pedagogisk kart (se figur 4) som er enkelt å lese, men som samtidig representerer en sterk forenkling av den ’virkelige’ naturen og det ’virkelige’ samfunnet. Dette er viktige oversettelsesprosesser (Callon 1986) hvor den ’virkelige’ naturen og det ’virkelige’ samfunnet blir oversatt av forskerne til felles språk og begreper, og fremstilt i kartverktøy. Favorittfiskeplass, naturverdier, brukerundersøkelse, marxananalyse blir således nye begreper som kan benyttes i fiskerforvaltningen. Ved å etablere språket fikk også forskerne et større eierskap og en sentral posisjon i utviklingen av soneforvaltningskonseptet, dette kan anses som mobilisering av ressurser som definerer HI Flødevigens rolle i forhold til de andre aktørene og berørte parter.

Som nevnt i kapittel 4 var introduksjonen av disse nye teknikkene forbundet med potensielle konflikter. Disse teknikkene er også interesseringsstrategier som aktørene, i dette tilfellet HI Flødevigen/kommunen benytter seg av for å låse. Både de lokale yrkesfiskerne og Fiskeridirektoratet stilte spørsmål ved hvorvidt disse virkemidlene fungerte slik de var ment å gjøre. Dette kan forstås som at de nevnte aktørene yter motstand mot HI Flødevigen forsøk på tildele de en rolle som medspillere (Johnsen 2004).

Det å skape en felles problemforståelse og definere språket (som vist ovenfor), er viktige prosesser for å gjøre seg selv uunnværlig (Johnsen 2004). For å kunne stabilisere det nye nettverket bygde HI Flødevigen allianser ved å innrullere nye medspillere, som kommunen og FD Region Sør. Dette er interesseringsprosesser (Callon 1986) hvor HI Flødevigen forsøkte å initiere egne interesser overfor kommunen og Fiskeridirektoratet Region Sør og å stabilisere disse ved å tildele dem en rolle i soneforvaltningsprosjektet. I denne prosessen lyktes det HI Flødevigen å etablere soneforvaltningsprosjektet. Hvordan ble disse aktuelle aktørene interessert? HI Flødevigen lyktes med sine strategier med for å fremme sine interesser for soneforvaltning og disse var sammenfallende med kommunens interesser om å være en foregangskommune i forvaltning av marine ressurser.

Gjennom prosjektperioden i soneforvaltningsprosjektet (2008- 2012) forsøkte HI Flødevigen sammen med kommunen og FD Region Sør, som sentrale aktører, å skape interesse for prosjektet blant lokalbefolkningen og de lokale fiskerne. Bakgrunnen for dette var at prosessen skulle være ”aktiv” ved å trekke lokale interessegrupper inn i forvaltningsprosessen (se kapittel 4). Dette kan forstås som et bevisst ønske om å øke prosjektets legitimitet og forhåpentligvis minimere konflikter som ofte oppstår i vernesaker hvor det eksisterer uenigheter om bruk og vern av kommunens naturressurser. Folkemøter og lokal høring samt møter med det lokale fiskerlaget var en del av interesseringsstrategiene for å tildele disse partene en rolle som medspillere i soneforvaltningsprosjektet.

De interesseringsstrategiene som HI Flødevigen benyttet seg av førte til en gjensidig alliansebygging med kommunen. For å forstå bakgrunnen for denne gjensidigheten må vi tilbake til etableringen av kartleggingsprosjektet i år 2000 (som gjort rede for i forrige kapittel). Det var viktig for HI Flødevigen å gjøre kommunen til en sentral støttespiller for å legitimere dette prosjektet lokalt. Men det var i utgangspunktet ikke gitt at kommunen ville støtte/delta i prosjektet. I følge Stokke et al. (2009) var det en viss skepsis til prosjektet blant

enkelte kommunepolitikere. Årsaken til at kommunestyret likevel ga sin tilslutning kan forstås som at prosjektet ble lansert av forskerne som noe kommunen ville kunne dra nytte av (ibid.). Konkret så handlet dette om at kunnskap om kommunens naturverdier i kystsonen kunne brukes til å føre en bedre arealpolitikk. Det kan synes som at kommunen, som hadde utfordringer knyttet til ”bit- for bit utbygging”, ble overbevist om denne nytteverdien.

Hvilken nytte hadde kommunen av kunnskapen som ble utviklet ved kartleggingen i kystsonen i Tvedestrand? I følge Stokke et al. (2009) ble kunnskapen lett tilgjengelig for kommunen i form av visualiserte kart, at dataene var av høy kvalitet og at kartene var selvforklarende. Effekten av denne kunnskapen hadde også en symbolsk verdi:

Tvedestrand kommune fikk mye blest fordi vi var først ute med kartlegginga, kanskje ufortjent mye oppmerksomhet rundt det, positiv oppmerksomhet. Så ble det fulgt opp med nye prosjekt, blant annet verdiklassifiseringsprosjektet. Det bygde seg opp en stolthet i – jeg skal ikke si lokalsamfunnet – men blant lokalpolitikere at her er faktisk Tvedestrand i førersetet.

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand kommune

Dette kan tolkes som at kunnskap om marine verdier ble løftet opp som en politisk symbolsak for kommunen. Som støtte for denne tolkningen vises det til utsagn fra den samme intervjupersonen som referert til ovenfor:

det er en målsetting for ordføreren og politikere at Tvedestrand skal ligge i front med forvaltning av kystsonen og marine verdier.

Miljøvernrådgiver i Tvedestrand kommune

Gjennom disse prosjektene hadde marinbiologenes interesser blitt til kommunens interesser. Nå måtte kommunen i tillegg til å forvalte arealene, også forvalte symbolsaken. For kommunen så bidro også kartleggingsprosjektet til å knytte bånd mellom HI Flødevigen og Tvedestrand kommune. Miljøvernrådgiveren illustrer dette ved trekke frem ”god personkjemi” mellom representanter fra henholdsvis kommunen og HI Flødevigen som en viktig årsak til at prosjektet Aktiv forvaltning ble gjennomført. Den gode kontakten ble utviklet gjennom flere år i form av et nyttig samarbeid mellom partene. I prosjektet Aktiv forvaltning, ble samarbeidet utvidet til å omfatte forvaltning av marine ressurser.

HI Flødevigen rekrutterte også andre aktører som Fiskeridirektoratet i alliansebyggingen for utviklingen av soneforvaltningsprosjektet. Siden prosjektet ble fremmet som et forvaltningsprosjekt, var det viktig for HI Flødevigen å ha forvaltningen med i alliansen. På grunn av en intern uenighet innad i direktoratet oppnådde ikke HI Flødevigen like godt å innrullere og mobilisere hele forvaltningsapparatet i alliansen. Dette illustreres gjennom følgende kommentar:

det er nok ikke samsvar mellom det FD Region Sør fremmet og det som er holdningen til direktoratet sentralt (...) hvis vi hadde vært inne tidligere hadde ikke dette prosjektet i første omgang fra direktoratets side snakket om å flytte forvaltningsmyndighet fra sentralt nivå og til kommuner.

Saksbehandler, Fiskeridirektoratet

Gjennom å innrullere kommunen kunne HI Flødevigen mobilisere (Callon 1986) nødvendige ressurser til nettverket: kommunens administrasjon organiserte og deltok i folkemøter og informasjonsspredning, og dette bidro til at kommunen selv fikk et eierskap til prosjektet, selv om det var HI Flødevigen som stod for det vitenskapelige arbeidet med soneforvaltningen. Mot slutten av den lokale prosjektperioden (lokal høring og politisk behandling, som vist i kapittel 4), ble det politiske apparatet i kommunen mobilisert. Fordi prosjektet var forankret i kommunestyret var det helt avgjørende for HI Flødevigen å få politikernes støtte: uten politisk støtte ville ikke HI Flødevigen fått gjennomført sitt forslag for vernesoner. Hva kan være årsaken til at kommunestyret i siste liten gikk inn for en forbudssone i ytre område selv om administrasjonen hadde engasjert HI Flødevigen i å redusere størrelsen og vernestyrken på dette området? Dette kan ikke forstås som at politikerne ønsket et strengere vern enn forskerne (som opprinnelig ønsket en forbudssone i Ytre skjærgård), men at politikerne forvaltet symbolsaken: en forbudssone i ytre område ville ført til mer forskningsaktivitet i kystsonen, noe som ville betydd mer prestisje for kommunen. Basert på innspillene fra den lokale høringen, ønsket politikerne å imøtegå befolkningens ønske om at barn under 16 år skulle kunne fiske med stang fra land i forbudssonen, noe som faktisk ble vedtatt i komiteen for teknikk- plan og natur. Til tross for dette politiske vedtaket ville politikerne forsikre seg om at det var faglig forsvarlig å tillate fiske for barn under 16 år i forbudssonen. En delegasjon av politikere ble sendt til Flødevigen for å konsultere ekspertene om dette var forsvarlig. Som tidligere nevnt i kapittel 4, resulterte dette møtet i at marinbiologene ikke kunne imøtekomme politikernes forespørsel. Utdraget nedenfor, fra en av politikerne som var

til stede på møtet illustrer på mange måter maktforholdet mellom HI Flødevigen og kommunen:

”hvis vi tillater stangfiske vil Havforskningsinstituttet flytte sitt prosjekt til andre kommuner som står i kø for å få dette” (Tvedestrandsposten 2011).

Med andre ord: kommunen skal ha medvirkningsrett, men bare så lenge det ikke rokker ved det forskningsfaglige. På et generelt grunnlag kan man stille spørsmål ved om hvilke retningslinjer som skal gjelde når HI gir råd til kommunen, i stedet for direkte til Fiskeridirektoratet. Hvilket handlingsrom skal kommunen ha når de skal håndtere innspill fra høringer? Dette kan synes som uavklarte spørsmål i denne prosessen som ble gjennomført i Tvedestrand.

Det er verdt å merke seg at politikerne i Tvedestrand kommune vedtok et strengere vern enn det forvaltningsmyndighetene gikk inn for. I de fleste tilfeller ønsker kommunen økt kontroll over sine arealer men i dette tilfellet gir de fra seg kontrollen over egne arealer og således legger sterkere begrensninger på kommunens innbyggere. Dette kan sees på som at mobiliseringen av kommunens politikere var vellykket da

Det har eksistert uenigheter mellom FD og HI Flødevigen/kommunen om rolleforståelse og formalisering (se kapittel 4). Disse uenighetene anser jeg som årsaker til destabilisering (Callon 1986). Som allerede nevnt ble motsanden i lokalbefolkningen, og uryddig prosess når det gjaldt behandling av Ytre skjærgård i kommunestyret, brukt som argumentasjon fra FD for å nedjustere Ytre skjærgård fra forbudssone til bevaringssone. Sistnevnte forstås som et vikarierende argument fra Fiskeridirektoratet, i og med at lokalbefolkningen var inneforstått med nullfiske i det ytre området gjennom høringen. En mer dyptgripende uenighet som vist i kapittel 4, var kritikk av HI Flødevigens rolleforståelse i den lokale prosessen. Denne kritikken underbygges i sitatet under:

I Tvedestrand ble situasjonen problematisk fordi Havforskningsinstituttet frontet forvaltningsavgjørelser, forvaltningsprosesser mer enn den biologiske forskningen. Det fins medieoppslag blant annet som dokumenterer at delegasjoner fra kommuner forhandlet med forskere fra Flødevigen. Når det fremstilles som forhandlinger om hva restriksjonsnivået skal være, har havforskningen blandet forvaltning og forskning. Siden dette prosjektet hadde som overordnet mål og utvikle forvaltningsverktøy så var det der en oppgave som etter vårt syn var problematisk at Havforskningsinstituttet drev med.

En mulig forklaring til at Fiskeridirektoratet gikk så hardt ut mot HI Flødevigen kan være at marinbiologene beveget seg inn på forvaltningens territorium fordi de ønsket/jobbet for vernesoner med restriksjoner på utøvelse av fiske. Dette bildet er likevel mer sammensatt og komplekst fordi restriksjonene ble godkjent av representanter ved Fiskeridirektoratet Region Sør. Dette tyder på at regionskontoret ikke handlet i samsvar med holdningene til sitt eget direktorat, som vist i tidligere sitat ovenfor. I kontrast til forståelse av formålet med prosjektet som forvaltningsprosjekt, viser intervjuene med representanter fra HI Flødevigen at hensikten først og fremst var å forske på menneskelig påvirkning på det marine miljøet. Hvorfor er det viktig å skille mellom forvaltning og forskning i denne type prosjekter når forvaltningstiltak ofte er basert på forskning og er helt avhengig av ny oppdatert kunnskap om hvorvidt forvaltningstiltakene fungerer eller ikke? For Fiskeridirektoratet er det en vesentlig forskjell på hva som er formålene med tiltakene og sitatet under illustrerer dette ved at Fiskeridirektoratet ikke betrakter nullfiskesoner som det primære virkemiddelet i forvaltningen:

Vi anser ikke nullfiske som det første alternativet vi skal gripe til, det er mer relevant at i en fjord blir det forbudt å fiske med garn, altså en redskapsreduksjon. Men (...) vi er helt med på at en viss forskning på nullfiske er interessant, for hvis du forsker på effekten av å redusere et fisketrykk ved å fjerne garn så vil man også ha behov for kunnskap om effekten om vi ikke fisker i det hele tatt (...) men det er ikke der hovedvekten bør ligge. I dag ser det ut som om Havforskningsinstituttet legger hovedvekten der.

Saksbehandler, Fiskeridirektoratet sentralt

Dette kan forstås som at Fiskeridirektoratet anser nullfiske som forskningsverktøy og ikke primært et forvaltningsverktøy. Utgangspunktet er derfor i følge FD basert på feil premisser: man skal ikke gå inn i et forvaltningsprosjekt med målsetting om å innføre soner med fiskeforbud, men heller undersøke forvaltningstiltak som ”forvaltningen trenger”. Eksempler på slike tiltak er redskapsbegrensninger, minstemål og sesongbegrensninger. Dilemmaet, er som vi ser i sitatet ovenfor at intervjupersonen erkjenner behovet for forskning på nullfiske: hvis de tradisjonelle virkemidlene ikke bedrer bestanden av kysttorsk, er det nødvendig å ha kunnskap om effektene av vernesoner med nullfiske. Sett i lys av det teoretiske rammeverket

for denne oppgaven, er det mulig å forstå kritikken fra FD som at HI Flødevigen forsøker å bli et obligatorisk passeringpunkt i denne typen fiskeriforvaltning.

På den andre siden vedkjenner en av de intervjuede marinbiologene seg at de kanskje tok steget litt for langt ut i forvaltningens territorium, samtidig som ansvaret legges over på FD som ikke deltok i den lokale prosessen etter at regionkontorets representant sluttet i prosjektet. I følge samme marinbiolog skulle FD oppnevne en ny representant, men denne nye representanten deltok ikke på folkemøtene:

Jeg syns kritikken [fra FD] var helt grei, ingen grunn til å forsvare det. Men det var et valg: skal man dra prosjektet videre eller ikke?

Marinbiolog ved Havforskningsinstituttet Flødevigen

I intervju med den andre marinbiologen reflekteres det også over utfordringer knyttet til samarbeid om forvaltning av marine ressurser, og at disse årsakene er knyttet ulike formalistiske strukturer:

Det er en utfordring at Havforskningsinstituttet er mindre formalistisk fordi det er et forskningsmiljø, tendens til å ikke være så formalistiske på hva som er viktig å vedta. For oss er det viktigst hvordan vi får de beste resultatene, det beste designet, det er fokus hos oss

Marinbiolog ved Havforskningsinstituttet Flødevigen

Andre elementer av destabilisering kan forstås som uenigheter mellom fiskerne/deres organisasjoner og HI Flødevigen/kommunen. Som vist i forrige kapittel var de lokale fiskerne negativt innstilt til formuleringene om lokal/kommunal forvaltning og etablering av lokale forvaltningsorgan. Disse innvendingene ble framsatt tidlig i prosjektperioden og førte til at de lokale fiskerne mobiliserte næringsorganisasjonens ressurser. Dette resulterte i at presset fra fiskeralliansen om å fjerne disse formuleringene i prosjektbeskrivelsen, ble så stort slik at HI Flødevigen/Fiskeridirektoratet Region Sør gav etter. For det første handlet det om å forsvare de lokale fiskerne og det de uttykte som ”ren overkjøring av fiskerne og deres organisasjoner i prosessen” (Norges Fiskarlag 2012), og for det andre ønsket Norges fiskarlag å beskytte egne interesser i fiskeriforvaltningen. Ytterligere kritikk som bidro til destabiliseringen ble

fremhevet som at det lokale fiskerlaget ikke fikk anledning til å sitte i styringsgruppen til prosjektet, som illustrert nedenfor:

”Yrkesfiskerne som er de som vil bli hardest rammet av evt. fiskeforbud, har som nevnt ikke fått anledning til å delta. Etter vår oppfatning er det faglig og prinsipielt svært betenkelig at muligheten for å bidra med offentlig finansiering skal være bestemmende for representasjon og mulighet for reell medvirkning i dette prosjektet” (Norges Fiskarlag 2012).

Til tross for at fiskerne ble inkludert i brukerundersøkelsen og det faktum at det ble holdt egne særmøter mellom fiskerne og HI/kommunen, fremgår det av sitatet ovenfor at de følte seg lite inkludert i prosessen. I den samme høringsuttalelsen påpekes det at årsaken til at fiskerne opplevde å bli ekskludert er at de ikke fikk være med å definere de faglige premissene fra oppstarten til prosjektet (ibid.). Dette tyder på at de lokale fiskerne ikke godtok den rollen de var tiltenkt, og ønsket en mer sentral rolle fra begynnelsen. Som det fremgår av sitatene som vist i kapittel 4, så hadde intervjupersonene ulike oppfatninger om hvorfor fiskerne ikke ble inkludert i styringsgruppen. De viser at det har vært mangelfull kommunikasjon om hvilke aktører/relevante parter som skulle delta i styringsgruppen, all den tid prosjektet var ment å skulle være lokalt forankret. At fiskerne har opplevd seg som ekskludert kan forstås som at de ikke så lett har latt seg mobilisere til alliansen (Callon 1986; Johnsen 2004).

En annen kritikk fra fiskerne og deres organisasjoner, var det de opplevde som ”ensidig negativ kritikk til yrkesfiskeriene” og at prosjektet ikke tok hensyn til de ”totale årsakssammenhengene” av bestandsnedgangen for kysttorsk: fiske er nødvendigvis ikke den viktigste årsaken til nedgangen, i forskning må man også vurdere andre mulige årsaker som økte bestander av sel og skarv, temperaturendringer, fragmentering av gyteområder og fravær av raudåte (Norges Fiskarlag 2012). På denne måten blir selve premisset for prosjektet feil, i følge fiskerne og deres organisasjoner, hvis målet er å få mer fisk i fjorden nytter det ikke bare å forby fiske. Dette er en mulig årsak til at fiskerne og deres organisasjoner, ikke så lett lot seg innrullere og mobilisere til nettverket. Fiskerne godtok ikke til forskernes teori om hva som forårsaker bestandsnedganger. Dette illustrerer uenigheter som ofte oppstår mellom fiskeriinteresser og forskningsinteresser (Acheson 2003).

De negative reaksjonene fra Norges Fiskarlag og Fiskeridirektoratet (som vist i denne studien) illustrerer at det nye forvaltningsregimet slik det ble etablert i Aktiv forvaltning utfordret et allerede etablert aktørnettverk. I det tradisjonelle aktørnettverket fungerer de statlige forvaltningsorganene og Norges Fiskarlag som obligatoriske passeringpunkt (Johnsen 2004).

Kapittel 6: Oppsummering og avsluttende kommentarer

Formålet med denne studien har vært å undersøke hvordan kystsonen har blitt forsøkt omskapt til et nytt og komplekst forvaltningsobjekt gjennom et forsøk på å introdusere soneforvaltning som et forvaltningsinstrument i Norge. Mer spesifikt har jeg studert hvordan samspillet mellom ulike aktører har artet seg i forbindelse med etablering av verneområder for marine ressurser i kystsonen i Tvedestrand. Den avsluttende kommentardelen av denne oppgaven innledes med å besvare forskningsspørsmålene for studien, som nevnt i første kapittel. Avslutningsvis vil jeg kommentere om prosessen har ført fram til at kystsonen i Tvedestrand har blitt omdefinert til et nytt og mer komplekst forvaltningsobjekt.

Forskningsspørsmål nr 1. Hvilke aktører har vært aktive i prosessen fram mot etablering av soneforvaltningsprosjektet?

Som jeg har vist i denne oppgaven ble soneforvaltningsprosjektet initiert gjennom en 'lokal' allianse mellom marinbiologer ved HI Flødevigen, representanter fra kommunen og Fiskeridirektoratet Region Sør. I denne alliansen ble forvaltningsproblemene definert og soneforvaltning lansert som et mulig tiltak for spesielt å verne kysttorsk og hummer. Hensikten med å etablere soneforvaltning var å redusere fiskepresset, noe som i neste omgang skulle gjøre det mulig å øke utbyttet fra fiske gjennom at det ville bli mer fisk i fjorden. Resultatene fra denne studien viser at lokalbefolkningen og de lokale yrkesfiskerne ble invitert til å delta aktivt i prosessen gjennom spørreundersøkelse, folkemøter og lokal høring. Videre viser studien at fiskernes organisasjoner ble mobilisert både regionalt og nasjonalt. Bakgrunnen for at disse ble mobilisert var at lokale fiskere oppfattet prosjektet som en trussel, både mot de lokale fiskeriinteressene og mot nasjonale fiskeriforvaltningsprinsipper, der ressursene blir ansett som nasjonale.

Forskningsspørsmål nr 2: Hvem har definert de ulike rollene og hvordan har de blitt utført?

Prosjektet ble utformet i fellesskap av aktørene i den tidligere nevnte alliansen mellom HI Flødevigen, kommunen og Fiskeridirektoratet Region Sør. Resultatene viser at HI Flødevigen tidlig i prosessen framstod som 'obligatorisk passeringspunkt' som hadde kunnskap om hvordan soneforvaltning skulle etableres, noe som bidro til at HI Flødevigen i noen grad kunne definere sin egen og andre sentrale aktørers rolle. Marinbiologene ved HI Flødevigen

har vært pådrivere i arbeidet fram mot lokale og sentrale politiske vedtak om innføring av soneforvaltning som et lokalt tilpasset forvaltningsregime i Tvedestrand. Studien viser at kommunen i samarbeid med HI Flødevigen fikk rollen for å mobilisere lokalbefolkningen, for på denne måten å fungere som et mellomledd mellom marinbiologene og politikerne. Kommunen har vært prosessdriver i forbindelse med arrangering av folkemøter med lokalbefolkningen og lokale yrkesfiskere. Gjennom å innlemme lokalbefolkningen og de lokale fiskerne i gjennomføring av folkemøter, spørreundersøkelser og lokal høring ble prosessene forankret demokratisk. Dette indikerer at HI Flødevigen og kommunen har forsøkt å tildele disse partene en rolle som medspillere i arbeidet med å etablere soneforvaltningen. Gjennom å forankre disse prosessene lokalt forsøkte prosessdriverne å skape legitimitet for innføring av soneforvaltning og verneområder. Kommunen som er arealmyndighet i området, fikk nå også en mulighet til indirekte å påvirke forvaltningen av de marine ressursene som befinner seg i arealet som kommunen forvalter.

Fiskeridirektoratet ble tildelt rollen med å mobilisere lovverk som var nødvendig for å gjennomføre restriksjoner på fiske og for å støtte opp under soneforvaltningsinstrumentet. Men som vist i denne oppgaven, begrenset imidlertid Fiskeridirektoratet seg til å benytte havressursloven, og inngikk ikke i forhandlinger med andre myndigheter om å få anledning til å samordne annet lovverk.

Forskningsspørsmål nr 3: Har det vært enighet om rollefordelingen?

Til tross for enighet om problemene og en sterk allianse bak tiltaket, viser studien at de lokale yrkesfiskerne, fiskeriorganisasjonene og Fiskeridirektoratet sentralt ikke har godtatt denne rollefordelingen. Som nevnt var yrkesfiskerne tiltenkt en rolle som en medvirkende part. Blant annet skulle de bidra til utformingen av vernesonene i fellesskap gjennom møter med HI Flødevigen/kommunen/FD Region Sør og på denne måten komme med egne innspill til beslutning om vernesoner. Til tross for den gode intensjonen fra HI Flødevigen/kommunen lyktes de ikke i å involvere yrkesfiskerne slik de ønsket. Yrkesfiskerne godtok ikke den tiltenkte rolledefinisjonen som medspiller, noe som antakelig kunne gitt prosjektet økt legitimitet. Studien viser at årsakene til dette var at de ikke fikk delta i å legge de faglige premissene for prosjektet i en tidlig fase. De lokale fiskerne ønsket i utgangspunktet å ha rollen som næringsutøvere og ikke bli definert som ressursvernere. Når eksperter, i dette tilfellet marinbiologer, legger premissene før fiskerne får delta, motsetter fiskerne seg den

rollen de tildeles. Dette betyr ikke at de ikke kan ta på seg rollen som ressursvernere, de er ikke prinsipielle motstandere av marint vern, men at de i dette tilfellet ikke sluttet seg til prosjektet slik det framstod i Tvedestrand. Dessuten er de genuint bekymret for hvilke konsekvenser prosjektet vil ha for yrkesutøvelsen.

Som nevnt viser resultatene at Fiskeridirektoratet heller ikke uten videre godkjente den rollen de var tiltenkt fra HI Flødevigen. Årsakene er som vist i denne oppgaven sammensatte, det dreier seg både om den rollen de var tiltenkt og rolleforståelse i møtet med de andre aktørene. Det synes å ha vært manglende kommunikasjon og avklaringer mellom HI Flødevigen og FD om hvilket handlingsrom forskere og forvaltere hadde.

Hva kan vi lære av erfaringene basert på prosessene med å etablere et lokalt tilpasset forvaltningsregime i Tvedestrand?

Det er flere lærdommer vi kan ta med oss fra soneforvaltningsprosjektet slik det ble initiert og gjennomført i Tvedestrand. For det første er det viktig at aktører/berørte parter kommer fram til en enighet om definering av problemer knyttet til forvaltning av kystnære ressurser. Uavhengig av prosjektet i Tvedestrand, er det bred enighet om tiltak for å bedre hummerbestanden, både lokalt og nasjonalt, om bevaringssoner hvor visse redskapsbegrensninger gjelder, som et supplement til de allerede eksisterende tiltakene. Det er enighet om at problemene skyldes overfiske. Når det gjelder innføring av soneforvaltning for kysttorsk viser denne oppgaven at bildet er mer komplekst og preget av sterke interessemotsetninger. Resultatene viser at det har vært og fortsatt eksisterer uenigheter mellom HI/kommunen og Fiskeridirektoratet/Fiskarlaget om hvilke virkemidler som er nødvendige for at disse ressursene skal høstes bærekraftig. Spesielt vektlegger Fiskeridirektoratet tradisjonelle virkemidler, og peker på forbud mot å fiske med garn som et mer aktuelt tiltak, mens marinbiologene anser en sone med nullfiske som et mulig godt virkemiddel og viser til liknende erfaringer med soneforvaltning, som for eksempel i Australia. Uenighetene er forståelige, forskerne ønsker å teste ut et nytt instrument for å få kunnskap, mens FD vegrer seg for å innføre et omfattende eksperiment med soneforvaltning uten et bedre kunnskapsgrunnlag. Disse interessemotsetningene er ikke enkle å løse, men illustrerer viktigheten av at hensikten med prosjekter som både er forskning og som har forvaltningsmessige konsekvenser, er godt avklart og forankret hos alle berørte parter.

For det andre indikerer resultatene i denne studien at forsøket med å innføre soneforvaltning og verneområder som et nytt forvaltningsverktøy har vært ambisiøst. Det er tydelig at prosjektet og driverne bak dette forsøkte å utfordre for mange etablerte strukturer på en gang. Studien indikerer at arbeidsdelingen mellom marinbiologene ved HI Flødevigen og forvaltningen ble uklar og kom i konflikt med de etablerte forvaltningsstrukturene. Videre lyktes en ikke med å innrullere fiskerne i alliansen på en god nok måte. Selv om yrkesfiskerne er få i Tvedestrand, så står et større nasjonalt nettverk klar til å mobilisere hvis deres interesser blir oppfattet som truet. I tillegg hadde fiskerierorganisasjonene en egeninteresse av å beskytte sin egen rolle som obligatorisk passeringpunkt i forvaltningen. Studien indikerer at HI/kommunen ikke hadde forberedt seg verken på at motstanden fra fiskerne eller fra forvaltningen kunne bli såpass sterk. I ettertid kan det sies at et prosjekt tilpasset et strengt forskningsdesign slik HI Flødevigen ønsket, ikke er like enkelt å forankre i forvaltningen eller hos næringsutøverne, som på sin side vil ønske at strengt formelle prosedyrer skal følges. Det var et utgangspunkt for prosjektet at en ønsket å etablere forsøk med et nytt forvaltningsinstrument med lokal medvirkning som til en viss grad utfordrer det eksisterende regimet. Da er det viktig at en ikke bryter så radikalt med de etablerte institusjonene og prosedyrene slik at motstanden blir for stor.

Tanken med prosessen og etableringen av soneforvaltning har vært god, men det er åpenbart at en ikke har lyktes med å etablere et nytt og mer komplekst forvaltningsobjekt på en tilfredsstillende måte for alle parter.

Resultatene i denne studien, viser at det er viktig å bruke tid og å involvere alle relevante parter så tidlig som mulig i prosessen ved gjennomføring av liknende prosjekter som har som målsetning å ha en lokal forankring. Involvering i slike prosesser vil antakelig også kreve at aktørene er villig til å inngå kompromisser. Når likende prosjekter skal planlegges og iverksettes bør en også tenke gjennom hvor komplekst forvaltningsobjektet behøver å være. Eksempelvis vil et areal som kun forvaltes ut fra bruk, være et mye enklere objekt å forvalte enn et areal som skal forvaltes både som et bruksområde og ut fra biodiversitet og kulturverdier. Stabilisering av slike komplekse forvaltningsobjekt krever antakelig både mer tid, resurser og makt enn det en har hatt til rådighet i Aktiv forvaltning.

For fremtidige forskningsprosjekter som utforsker tilsvarende tematikk som denne studien har gjort er det viktig at man intervjuer alle de relevante interessegruppene som er berørt av

liknende prosjekter hvor det planlegges vernesoner med fiskerrestriksjoner. Avslutningsvis nevnes at både representanter fra lokalbefolkningen og lokale yrkesfiskere burde ha vært inkludert i utvalget av de som ble intervjuet for denne studien.

Referanser

- Acheson, J. M. (2003). *Capturing the commons: devising institutions to manage the Maine lobster industry*. Lebanon, New Hampshire: University Press of New England. 264 s.
- Aktiv forvaltning. (2010). *Prosjektbeskrivelse Aktiv forvaltning 2009 - 2013*.
- Aktiv forvaltning udatert. *Prosjektbeskrivelse Aktiv forvaltning 2009- 2013, første utkast*.
- Anon. "Aktiv forvaltning av marine ressurser - lokal tilpasset forvaltning" Valg av deltakerkommuner, kriterier og prosess (motatt av saksbehandler i Norges Fiskarlag).
- Arealutvalget. (2011). *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær*. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fisker- og kystdepartementet. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- Bavington, D. (2009). *Managing to Endanger: Creating Manageable Cof Fisheries in Newfoundland & Labrador, Canada*. MAST, 7 (2): 99-119.
- Bodvin, T., Knutsen, J. A. & Knutsen, H. (2007). *Verdiklassifisering av marine naturtyper - et eksempel*. I: Dahl, E. (red.) *Kyst og Havbruk*, s. 42-44.
- Bodvin, T., Olsen, T., Espeland, S. H. & Kleiven, A. R. (2010). *Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen - Årsrapport 2010*. Tilgjengelig fra: http://www.imr.no/aktiv_forvaltning_i_kystsonen/filarkiv/aktiv_forvaltning_av_marine_verdier_i_kystsonen_arsrapport_2010.pdf/nb-no (lest 23.04).
- Bodvin, T., Kleiven, A. R. & Espeland, S. H. (2011). *Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen- Forslag til sonering i Tvedestrand kommune: Havforskningsinstituttet*.
- Bodvin, T., Espeland, S. H. & Kleiven, A. R. (Udatert). *Prosessbeskrivelse for prosjektet "Aktiv forvaltning av marine ressurser - lokalt tilpasset forvaltning"*.
- Callon, M. & Latour, B. (1981). *Unscrewing the big Leviathan: how actors macrostructure reality and how sociologists help them do so*. I: Knorr-Cetina, K. & Cicourel, A. V. (red.) *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an intergration of Micro and Macro Sociologies*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Callon, M. (1986). *Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallop and the Fishermen of Saint Brieuc Bay*. I: Law, J. (red.) *Action and Belief*, s. 196-233. London: Routledge and Kegan Paul.
- Dahl, E. (2013). *Tilstanden i økosystemet kystsonen*. I: *Havforskningsrapporten 2013*, s. 55-56: Havforskningsinstituttet.
- Day, J., Dudley, N., Hockings, M., Holmes, G., Laffoley, D., Stolton, S. & Wells, S. (2012). *Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas*. Gland, Switzerland: IUCN. 36 s.
- Day, J. C. (2002). *Zoning—lessons from the Great Barrier Reef Marine Park*. *Ocean & Coastal Management*, 45 (2–3): 139-156.
- Direktoratet for Naturforvaltning. (2007). *DN Håndbok - Kartlegging av marint biologisk mangfold*. DN - Håndbok 19 - 2001, revidert 2007,.
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2012). *Områdebaserte tiltak i Tvedestrand kommune for å auke kunnskapen om lokale marine ressursar*. Tilgjengelig fra:

http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Fiskeri--og-kystdepartementet/Nyheter_og_pressemeldinger/Pressemeldinger/2012/omradebaserte-tiltak-i-tvedestrand-kommu.html?id=686369 (lest 20.06).

Fiskeridirektoratet. (2006). Eventuell etablering av hummerreservat.

Fiskeridirektoratet. (2012a). Høring av forslag til forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder.

Fiskeridirektoratet. (2012b). Oversendelse av forslag til forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/hoeringer/2012/bevaringssoner-i-tvedestrand-sjoemraader> (lest 06.04).

Fiskeridirektoratet. (2014). Inviterer til etablering av nye fredningsområder for hummer. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/aktuelt/2014/0114/inviterer-til-etablering-av-nye-fredningsomraader-for-hummer> (lest 29.01.14).

Fiskerlaget Sør. (2009). Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen.

Forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand. (2012). Forskrift om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder, Aust-Agder

. Fiskeri- og kystdepartementet.

Forskrift om torskefisket. (2013). Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2014 (2013-12-20). Nærings- og fiskeridepartementet.

Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen. (2004). Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen (2004-12-22-1878). Nærings- og fiskeridepartementet.

Fylkesmannen i Aust-Agder. (2014). Forbud mot fiske etter laks og sjøaure - Furøya forbudssone - i Tvedestrand kommune i perioden 04.07.14 - 20.06.2017. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Aust-Agder/Nyheter/Forbud-mot-fiske-etter-laks-og-sjoaure-i-forbudssone-Furoya-Tvedestrand/> (lest 03.07).

Gordon, H. S. (1953). An Economic Approach to the Optimum Utilization of Fishery Resources. *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 10 (7): 442-457.

Havressurslova. (2008). Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) (2008-06-06-37)

. Nærings- og fiskeridepartementet.

Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten - en historisk skisse. I: Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (red.) *Kampen om plass på kysten*, s. 18-39: Universitetsforlaget.

Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (2012). 12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett. I: Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (red.) *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsonenplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holm, P. (1996). Fisheries Management and the Domestication of Nature. *Sociologia Ruralis*, 36 (2): 177- 188.

Holm, P. (2000). Ressursforvaltning som heterogent nettverk. I: Hallgeir Gammelsæter (red.) *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Trondheim: Tapir.

Jentoft, S. (1989). Fisheries co-management: Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy*, 13 (2): 137-154.

Jentoft, S. & Kristoffersen, T. (1989). *Fishermen's Co- Management: The Case of the Lofoten Fishery*. *Human Organization*, 48: 355-365.

Jentoft, S. (1991). *Hengende snøre : fiskerikrisen og framtiden på kysten*. Oslo: Ad notam.

Jentoft, S. & McCay, B. (1995). *User participation in fisheries management*. *Marine Policy*, 19 (3).

Johnsen, J., Hersoug, B. & Solas, A.-M. (2014). *The creation of coastal space - how local ecological knowledge becomes relevant*. *Maritime Studies*, 13 (1): 2.

Johnsen, J. P. (2004). *Fiskeren som forsvant? Avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring i et aktør-nettverk-perspektiv*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Johnsen, J. P., Holm, P., Sinclair, P. S. & Bavington, D. (2009). *The cyborgization of the fisheries. On attempts to make fisheries management possible*. *MAST*, 7 (2): 9-34.

Johnsen, J. P. & Hersoug, B. (2012). *Når alt henger sammen med alt - et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning. I: Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (red.) Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen: Universitetsforlaget*.

Johnsen, J. P. (2013). *Is fisheries governance possible? Fish and Fisheries: n/a-n/a*.

Johnsen, J. P. (udatert). (kommer) *The creation of coastal space - how local ecological knowledge becomes relevant*.

Kiland- Langeland, T., Olsen, E. M., Knutsen, H., Kleiven, A. R., Moland, E. & Knutsen, J. A. (2010). *Nye verktøy i forvaltningen av kystressursene. I: Havforskningsrapporten 2010, s. 62-65: Havforskningsinstituttet*.

Kleiven, A. R., Vølstand, J. H., Keno, F. & Olsen, E. M. (2013). *Store urapporterte fangster i hummerfisket. I: Havforskningsrapporten 2013, s. 79-80*.

Knutsen, J. A., Knutsen, H., Paulsen, Ø., Kristensen, Ø. & Vike, S. (2003). *Biologiske verdier i sjø i Tvedestrand kommune. Fisken og Havet nr 7 2003: Havforskningsinstituttet*.

Knutsen, J. A. (2007). *Hummerreservater på Skagerrakkysten. I: Havforskningsinstituttet (red.). Havforskningsnytt Nr.6 - 2007*.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju, b. 2. utgave*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Latour, B. (1987). *Science in Action*. Milton Keynes: Open University Press.

Latour, B. (2005). *Reassembling the Social - An Introduction to Actor- Network- Theory*. New York: Oxford University Press.

McLeod, K. & Leslie, H. (2009). *Ecosystem-based management for the oceans: Island Press*.

Norges Fiskarlag. (2011a). *Ang. Prosjektet "Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen" - forutsetninger for videre prosess*.

Norges fiskarlag. (2011b). *Handlingsplan for kystfiske i Sør- Norge: Handlingplan 2011-2015: Norges Fiskarlag 2011*.

Norges Fiskarlag. (2012). *Forslag om bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder - Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, Fiskerlaget Sør og Dypvåg Fiskerlag. . Tilgjengelig*

fra: <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/hoeringer/2012/bevaringssoner-i-tvedestrand-sjoeomraader> (lest 31.03).

Norges Fiskarlag. (2013). Vedtak fra Fiskarlagets landsmøte 2013. Tilgjengelig fra: file:///Users/hakoncelius/Downloads/20131201_LM_vedtak_Landsmotet2013.pdf (lest 12.03).

NOU 2005:10. Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser - Havressursloven. fiskeridepartementet, N.-o.

Olsen, E. M., Knutsen, H., Gjøsæter, J., Jorde, P. E., Knutsen, J. A. & Stenseth, N. C. (2008). Small-scale biocomplexity in coastal Atlantic cod supporting a Darwinian perspective on fisheries management. *Evolutionary Applications*, 1 (3): 524-533.

St. Martin, K. & Hall-Arber, M. (2008). The missing layer: Geo-technologies, communities, and implications for marine spatial planning. *Marine Policy*, 32 (5): 779-786.

Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, e. & Rinde, E. (2009). "Bit for bit" utbygging i kystsonen. I: Samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI (red.).

Tvedestrand kommune. (2009). Invitasjon til folkemøte "Aktiv forvaltning av marine verdier i kystsonen".

Tvedestrand kommune. (2011). Forslag til bevaringssoner i Tvedestrand kommunes sjøområder. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/hoeringer/2012/bevaringssoner-i-tvedestrand-sjoeomraader> (lest 23.04).

Tvedestrandsposten. (2011, 20.10.2011). Vil ha fullt fiskeforbud i to soner. Artikkel av Marianne Drivdal,

Tvedestrandsposten. (2012a, 07.06). Fiskarlaget godtar totalforbud inne i fjorden. artikkel av Olav Loftnes.

Tvedestrandsposten. (2012b, 23.06.12). "Hva gikk egentlig feil?". artikkel av Olav Loftnes.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research : Design and Methods*. 4 utg. Applied Social Research Methods Series: SAGE Publications.

Vedlegg

Kart over vernesonene slik de ble vedtatt i Fiskeri- og kystdepartementet i 2012



