

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

MASTEROPPGAVE

VÅR 2019

Samordning i teori eller praksis?

**En studie av samordning i arbeidet med Regional kystsonenplan
for Sunnhordland og ytre Hardanger**

Sanna Camilla Wiik

“There seems to be a strong agreement that the main problem besetting coastal zone management in Norway is a lack of coordination mainly between different public authorities, and especially between different state sectors and different levels of government”¹

¹ Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke (2007) Network Governance and Policy Integration—the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway (s.929).

SAMMENDRAG

Denne oppgaven tar for seg samordning av offentlige aktører i arbeidet med Regional kystsonerplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan samordning mellom myndighetsnivå og statlige regionale aktører har fungert i planarbeidet, ved å analysere kontekstuelle-, strukturelle-, og prosessuelle forhold.

Bakgrunn for studiet er samordningskravet som stilles til planlegging etter plan- og bygningsloven, der det sies at planlegging skal bidra til å samordne offentlige oppgaver og aktører, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Regionale planer fremheves som et særlig effektivt virkemiddel når flere forvaltningsetater er involvert og når det foreligger komplekse problemstillinger, mange interesser, og mulige konfliktområder. Spørsmålet er hvordan det i regionale kystsonerplaner arbeides for å sikre denne samordningen i praksis.

I studiet settes samordningsbegrepet i en planleggingskontekst, ved å beskrive regional planlegging som en måte å ta tak i komplekse utfordringer i kystsoneforvaltningen. Det undersøkes hvordan samordning uttrykkes gjennom ulike mekanismer og bidrar til samordnet innsats av deltakende aktører, og i hvilken grad samordning er oppnådd i arbeidet med Regional kystsonerplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Datagrunnlaget består av offentlige dokumenter og intervjuer med berørte forvaltningsaktører i planområdet.

Det teoretiske utgangspunktet er at regional planlegging er en hybrid styringsform som forekommer i skjæringspunktet mellom myndighetsnivå (vertikalt) og statlige regionale aktører (horisontalt), der planen både blir et resultat av struktur (hierarki) og samarbeid (nettverk). Hierarki og nettverk anses her som komplimenterende samordningsmekanismer, som i planarbeidet må fungere sammen for å skape vellykkede prosesser.

Hovedfunnet fra oppgaven er at arbeidet med kystsonerplanen har blitt overraskende komplisert og konfliktfylt, noe som har ført til at planarbeidet har blitt klagd inn på departementsnivå. Planprosessen kjennetegnes av både hierarkiske- og nettverksbaserte mekanismer, der hierarkiet har den fremtredende rollen. Studien viser hvordan det formelle med planarbeidet er på plass, men at prosessen påvirkes av manglende tillit, ressurser, dialog og deltakelse. Ytterligere avdekker studien også interessante funn som ikke forventes ut ifra teorien. Planprosessen påvirkes av kompliserte maktforhold mellom kommune og fylkeskommune, sterk kultur og stedsidentitet, og spenningen mellom bruk- og vern som motstridende hensyn i planområdet. Arbeidet skaper således rom for videre forskning.

FORORD

Denne studien er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Coreplan», som er finansiert av Norges Forskningsråd. Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom Nofima, Universitetet i Tromsø og NIKU, der formålet er å undersøke hvordan myndighetene kan ta hensyn til verdien av naturgoder og samtidig ivareta ulike interesser i forvaltningen av kysten. Mitt bidrag til prosjektet er å undersøke hvordan samordning mellom forvaltningsaktører fungerer i arbeidet med regionale kystsoneplaner. Oppgaven er en casestudie av arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger.

Det er mange som fortjener en takk for at dette arbeidet har kommet i mål. Først og fremst må jeg takke min veileder Thor Øivind Jensen, som har bidratt med uvurderlige innspill og gode tilbakemeldinger. En takk må også rettes til forskningsgruppen *Kunnskap, politikk og organisering*, for alle diskusjonene, kommentarene, og støtten underveis i arbeidet.

Takk til Coreplan; ved særlig Ann-Magnhild Solås, for økonomisk tilskudd til studien, invitasjon til forskningsseminarer og konferanser, og for at du hadde troen på både meg og prosjektet. Til alle informantene som har tatt seg tid til å stille opp- oppgaven hadde vært betraktelig fattigere uten dere.

Til lunsjgruppen; mine trofaste masterkollegaer og gode venner, dere har gjort hverdagen på Sofie Lindstrøms til en fryd. Tusen takk for berg- og dalbane turen.

Sist men ikke minst, takk til familie og venner som alltid tror på meg. Og til min kjære Espen- jeg lover å finne noe annet å mase om.

03.06.2019

Sanna Camilla Wiik

INNHALDSFORTEGNELSE

Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Avgrensning og problemstilling	2
1.1.1 Aktualisering	4
1.2 Videre struktur	6
Kapittel 2: Bakgrunn- kystsonen, forvaltning og aktører	7
2.1 Utvikling norsk kysthistorie	7
2.2 Kystsonen i en forvaltningskontekst	9
2.2.1 Forvaltningsbegrepet	9
2.2.2 Hvordan kan naturen forvaltes?	10
2.3 Kystsoneregnet	11
2.4 Arealforvaltning som kriterium for avgrensning av kysten	12
2.5 Planlegging som forvaltningsredskap	12
2.5.1 Plan- og bygningsloven (PBL)	14
2.5.2 Arealplanlegging i kystsonen	14
2.5.3 Staten som overordnet planmyndighet	16
2.5.4 Kommunen som lokal kystsoneregnet	17
2.5.5 Fylkeskommunen sin regionale planleggingsrolle	18
2.6. Oppsummering av bakgrunn og kontekst	21
Kapittel 3: Teori- samordning, planlegging og styring	22
3.1 Komplekse samfunnsutfordringer	22
3.2 Samordning som begrep	23
3.2.1 Beslektede begrep	24
3.2.2 Samordningsbegrepet i en planleggingskontekst	26
3.3 Graden av samordning- informasjon, prosess og innhold	27
3.4 Dimensjoner av samordning	29
3.4.1 Styring	30
3.5 Mekanismer for samordning	31
3.5.1 Hierarki og nettverk	32
3.5.2 Regional planlegging- en hybrid styringsform	33
3.6 Hierarki og nettverk som indikator for samordning	34
3.6.1 Om maktforhold og planlegging	35
3.7 Oppsummering av teoretisk tilnærming	37
Kapittel 4: Metode- casestudie, datainnhenting og vurderinger	38
4.1 Casestudie som forskningsdesign	38
4.1.1 Valg av case	39
4.2 Datagrunnlag	41
4.3 Metodisk tilnærming	41
4.3.1 Kvalitativ dokumentanalyse	42

4.3.2 Semistrukturerte intervju	45
4.4 Datakvalitet.....	50
4.4.1 Vurdering av validitet	50
4.4.2 Generalisering i casestudier.....	51
4.4.3 Vurdering av reliabilitet	51
4.5 Oppsummering.....	52
Kapittel 5: Områdebeskrivelse av Sunnhordland og ytre Hardanger	53
5.1. Om Sunnhordland, Vindafjord kommune og Hardanger	53
5.2 Vernehensyn og bruksinteresser i planområdet.....	56
5.3 Regionale- og kommunale planer i området.....	59
5.4 Oppsummering av kontekstuelle forhold.....	62
Kapittel 6: Strukturelle føringer og innhold i RkSH	63
6.1 Bakgrunn for Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger (RkSH).....	63
6.1.1 Viktige nasjonale- og regionale føringer	64
6.2 Organisering av planprosessen.....	66
6.3 Inndeling av plantema.....	68
6.4 Om juridisk virkning og bruken av plankart	72
6.5 Oppsummering av strukturelle og innholdsmessige forhold:.....	76
Kapittel 7: Arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger.....	77
7.1 Planoppstart: 2011-2013	78
7.2 Planutarbeidelse: 2014-2017.....	80
7.2.2 Regional kystsoneplan til førstegangshøring.....	82
7.2.3 Endring i det politiske landskap.....	85
7.2.4 Møter med berørte kommuner.....	86
7.3 Planvedtak: 2017-2018	87
7.3.1 Fra enighet om planprogram til uenighet om resultat.....	88
7.3.2 Møter og høringer- En arena for medvirkning og deltakelse?	91
7.4 Oppsummering av prosessuelle forhold.....	95
Kapittel 8: Samordning- en øvelse preget av motstridende hensyn, konflikt og komplekse maktforhold .	96
8.1 Samordnet kystsoneplanlegging i Hordaland- en krevende øvelse.....	97
8.2 Motstridende hensyn i planleggingen- interesseavveining og deltakelse.....	99
8.3 Nettverk- eller hierarkisk styring? - Regional planlegging som hybrid styringsform.....	102
8.4 Maktforhold- Grensegangen mellom regional styring og kommunal selvråderett	105
8.5 Graden av samordnet planlegging- informasjon, prosess eller innhold?	107
Kapittel 9: Avslutning- Hva kan vi lære?.....	115
9.1 Konklusjon og oppsummering av funn.....	115
9.2 Avsluttende bemerkninger.....	119
Kapittel 10: Kilder	121
Kapittel 11: Vedlegg.....	132

OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER

Tabell 1: Sektormyndigheter og sektorlover i kystsonen.	15
Tabell 2: Hierarki og nettverk som indikatorer for vertikal og horisontal samordning.....	35
Tabell 3: Oversikt over dokumentgrunnlag.....	43
Tabell 4: Oversikt over informantgrupper.....	46
Tabell 5: Informantoversikt.....	48
Tabell 6: Oppsummering av metode	52
Tabell 7: Swot- analyse for akvakultur	58
Tabell 8: Kategoriinndeling av sjøområder med utgangspunkt i akvakultur	59
Tabell 9: Status kystzoneplaner for kommuner i planområdet 2015	60
Tabell 10: Oppsummering av høringsparter for planprogram 2013.....	78
Tabell 11: Oppsummering av høringsinnspill 2013	79
Tabell 12: Oppsummering av høringsinnspill 2015	83
Tabell 13: Oppsummering av høringsinnspill 2017	87
Tabell 14: Oppsummering av empirisk funn.....	96
Tabell 15: Arenaer for myndighetsutøvelse, dialog og samarbeid.....	104
Bilde 1: Planhierarkiet	16
Bilde 2: Fylkeskommunens lovpålagte samarbeidspartnere i arbeidet med regional planstrategi	19
Bilde 3: Samordningstrappen	27
Bilde 4: Geografisk avgrensning av planområdet	53
Bilde 5: Temakart- Marint naturmangfold	57
Bilde 6: Tidslinje over hovedtrekk i planarbeidet	77

OVERSIKT OVER FORKORTELSER OG TEKNISKE BEGREP

PBL	Plan- og bygningsloven
RkSH	Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger
HFK	Hordaland fylkeskommune
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
ØST	Økosystembaserte tjenester

Ord/uttrykk	Forklaring
Medvirkning	Berørte aktørers direkte deltakelse i planarbeid, eksempelvis gjennom høringer, folkemøter, borgerpanel mm.
Konsesjon	Tillatelse fra myndighetene som angir maksimalt tillat biomasse (MTB) av fisk innehaveren har lov til å ha i havet ved en gitt lokalitet.
Lokalitet	Et avgrenset geografisk område i sjø som er avsatt og tatt i bruk til akvakulturvirksomhet.
Akvakultur	Alternativt omtalt som havbruk eller oppdrett- hold og fremføring av organismer i vann, blant annet alger, skjell og fiskeoppdrett.
Oppdrettsnæringen	Næring som driver med fiskeoppdrett i sjø- her knyttet til oppdrett av særlig regnbueørret og laks.
Innsigelse	Innvending som går på å bestride riktigheten til et motparts krav eller påstand- her sett som nasjonale- og regionale myndigheters mulighet til å fremme innsigelse på kommunal arealdel og reguleringsplan.
Kommuneplanens arealdel	Kommunens plan for arealfordeling for hele kommunen. Viser sammenhengen mellom fremtidig arealutnyttelse og samfunnsutvikling.
Reguleringsplan	Et kart over et avgrenset område i en kommune.
Naturmangfoldloven	Norsk lov som gir regler for bærekraftig bruk og vern av naturen
Arealzone	Definering av et område/ areal i et planarbeid.
Brakklegging	Tidsperioden oppdretteren er pålagt å la lokaliteten "hvile" mellom produksjonssykluser.
Rullering	Her forstått som en tidsbestemt vurdering, fornyelse, eller erstatning av føringer og retningslinjer i regionalt- og kommunalt planarbeid.

Kapittel 1: Innledning

Den norske kysten er mer enn 57.000km lang og hjem til et mylder av interesser. Dagens kystsone huser alt fra petroleumsvirksomhet, til turisme og rekreasjonsmuligheter, og er sentral i utviklingen av den norske økonomien (Hovik og Stokke 2006:928, 930). Kystsonen har de siste tiårene blitt viktig for mange. Situasjonen kjennetegnes av et økende press på kystens ressurser, der særlig bruks- og vernehensyn ofte pekes på som kilden til spenning (Sørdahl, Solås, Kvalvik og Hersoug 2017:1; Hersoug og Johnsen 2012:14). Utviklingen i kystsonen har ført til nye utfordringer for den norske kystforvaltningen.

I et forsøk på å desarmere spenningen mellom ulike interesser og aktører, har myndighetene lagt føringer på at kystsonen i større grad må organiseres (KMD 2015:17). Når det snakkes om organisering av kystsonen, handler det i stor grad om regulering av tilgang og bruk av visse områder (Hersoug og Johnsen 2012:12-14). Selv om kystenområdene i utgangspunktet er åpen for alle, er det restriksjoner på hvem som kan bruke den og hvordan dette skal gjøres. I Norge regulerer myndighetene bruken av kystsonen gjennom blant annet arealforvaltning. En slik fordeling av områder skjer gjennom planlegging (Hersoug og Johnsen 2012:12-14).

Ambisjonen til norske myndigheter er at denne planleggingen i større grad skal skje på tvers av kommunegrenser, eksempelvis gjennom regionale planer (Hovik og Stokke 2006:8). Ettersom sjøen strekker seg over kommunegrenser, burde ikke også kystsoneplanleggingen gjøre det samme? Særlig i oppdrettssammenheng ses ofte kommunene som for små til å utgjøre en hensiktsmessig planenhhet. Planlegging i kystsonen krever derfor regional koordinering (Frisvoll og Rønningen 2012:128). Ved å lage planer som dekker større geografiske områder, er ønsket å få til en bedre samordning av aktører og interesser, redusere konfliktnivået rundt arealutnyttelse, og skape en mer bærekraftig utvikling i den norske kystsonen.

Utfordringen er at samordningen av aktører og interesser i regionale planprosesser har vist seg å være krevende. Regionale planer som omfatter større geografiske områder må ta hensyn til langt flere interesser og aktører enn når det utvikles kystsoneplaner for enkeltkommuner (Sørdahl et al 2017:50). I kystsonen må planleggingen også ta hensyn til en rekke ulike lovbestemmelser og retningslinjer. Hvordan det i regionale kystsoneplaner arbeides for å sikre denne samordningen i praksis, og i hvilken grad samordningsambisjonene oppfylles, er derfor interessante spørsmål.

1.1 Avgrensning og problemstilling

Det er spørsmålene om samordning i praksis som danner utgangspunktet for denne masteroppgaven. Hensikten er å undersøke hvordan samordning fungerer når planlegging av kystsonen går på tvers av myndighetsnivå og forvaltningsstruktur. Hovik og Stokke (2007) hevder at hovedutfordringen til den norske kystsoneforvaltningen knyttes til forholdet mellom forvaltningsenheter, der samordning mellom myndighetsnivå og statlige regionale aktører pekes på som særlig krevende (Hovik og Stokke 2007:929). I tråd med Hovik og Stokke sine observasjoner, vil oppgaven avgrenses til å undersøke hvordan samordning på tvers av *myndighetsnivå og statlige regionale aktører* fungerer.

Samordning bygger i denne oppgaven på en planrettet tilnærming, der begrepet forklares som *gjensidig tilpassing, direkte kontroll eller tilsyn og standardisering av arbeidsprosess eller resultat* (NOU 2001:7:94)². Plan- og bygningsloven setter rammebetingelsene for arealplanlegging i Norge, og gir myndigheter på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå lov til å sette restriksjoner på arealbruk. Samtidig setter PBL betingelsene for deltakelse i planprosesser. Plan- og bygningsloven setter krav til både *prosess* og *innhold* i planarbeid, og anses som en viktig samordningslov når det kommer til arealforvaltning (Plathe, Hernes, Hoff 2017:5).

I regionale planprosesser kommer dette til uttrykk ved at berørte statlige og regionale aktører – så vel som kommuner, plikter å delta i regionalt planarbeid som berører deres virkeområder jf. plan- og bygningsloven (Pbl) §8-3³. I slike regionale prosesser er det fylkeskommunen som er formell planmyndighet og som har samordningsansvaret (Higdem 2012:105), statlige-regionale aktører deltar i arbeid som representanter for sine ansvarsområder, mens det er kommunene som har det juridiske ansvaret for å utarbeide arealplaner for kystsonen (Sørdahl et al 2017:9). Slik blir regional planlegging et møtepunkt der offentlige aktører med hver sin myndighet og kompetanse operer og interagerer samtidig, både på tvers av myndighetsnivå (vertikalt) og sektornivå (horisontalt). Regional planlegging kan således ses som et verktøy for å sikre samordning mellom forvaltningsnivå og forvaltningsenheter, på tvers av administrative og territoriale grenser (Plathe, Mjølvsnes og Hernes 2016:6; Winge 2013:73).

For å analysere hvordan samordning fungerer i praksis når det planlegges regionalt i kystsonen, vil Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger studeres.

² Definisjonen av begrepet «samordning» fra NOU 2001 er den som er brukt; sammen med NOU 2003, i forarbeidet til Plan- og bygningsloven. Det vil derfor være relevant å inkludere denne definisjonen i studiet.

³ Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71.

Begrunnelse for valg av case vil forklares nærmere i kapittel 4. Hensikten med å studere et bestemt planarbeid er ønsket om å undersøke hvordan samordning fungerer i detalj, når det planlegges på tvers av administrative og territoriale grenser. Samtidig er det ønskelig å kunne si noe om hvordan ulike samordningsmekanismer påvirker dynamikken mellom forvaltningsaktører innad i et planarbeid. En dynamikk som ifølge en administrativ informant fra Hordaland fylkeskommune kan beskrives som *ikke så lett*⁴. Dette aktualiserer følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Hvordan har samordning på tvers av forvaltningsnivå og statlige regionale aktører fungert i arbeidet med «Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger?»

- 1) Hvilken innvirkning har kontekstuelle forhold på muligheten til å skape en samordnet og helhetlig plan for kystsonen i Sunnhordland og ytre Hardanger?
- 2) Hvilke former for samordning ligger til grunn for arbeidet med regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger?
- 3) Har arbeidet med den regionale kystzoneplanen ført til en samordning mellom berørte forvaltningsenheter?

Først vil studiet ta for seg konteksten for planområdet, med hensikt å vurdere hvordan kontekstuelle forhold i Sunnhordland og ytre Hardanger har påvirket samordning mellom aktører i planarbeidet. Deretter søker studien å undersøke samordning, ved å se hvilke samordningsmekanismer som brukes i planarbeidet, og hvordan disse bidrar til samordning mellom aktører. Dette er hensikten med forskningsspørsmål 2.

Vurderingen av samordning vil også være et «gradspørsmål», der samordning anses som noe en oppnår til en viss grad, og ikke et absolutt mål. Samordning i praksis måles her ut ifra hva en makter; og ikke makter å samordne. Dette er hensikten med forskningsspørsmål 3.

Sist følger en avsluttende refleksjon over hvilke grep regionale myndigheter kan ta for å sikre en sterkere grad av samordning når det kommer til regionalt planarbeid generelt. Dette vil fremgå avslutningsvis av kapittel 8.

Oppgaven er utformet som en kvalitativ casestudie, og bygger på et variert datagrunnlag: dokumentanalyse av offentlige plan- og styringsdokumenter, så vel som semistrukturerte intervjuer med statlige-regionale, regionale og kommunale aktører. I studiet vil spørsmålet om

⁴ Se tabell 4- informantoversikt, s.51

hvordan samordning har «fungert» vurderes ut ifra kontekstuelle, strukturelle og prosessuelle forhold, fordelt over tre empiriske kapitler: kapittel 5, 6 og 7.

Først vil «funksjon» vurderes med utgangspunkt i beskrivende begrep, ved å se på regional planlegging i kystsonen som en løsning på komplekse og grenseoverskridende samfunnsproblem (jf. 8.1). Deretter vurderes det strukturelle i planarbeidet, med utgangspunktet i at samordning i regionalt planarbeid er en pålagt og formell aktivitet, som utarbeides innenfor rammene av hierarkiet. Funksjon vurderes teoretisk ved å se hvordan hierarkiet manifesteres i planarbeidet, gjennom makt, kontroll og autoritet. Siste empiriske kapittel (7) tar for seg det prosessuelle i arbeidet, og vurderes med utgangspunkt i at regional planlegging er en hybrid styringsform, der samordning påvirkes av det som forekommer i «skyggen av hierarkiet». Her vil maktforholdet mellom fylkeskommunen og de berørte kommunene i planområdet også diskuteres (jf. 8.3). Til slutt vil en vurdering av samordning i RkSH, også omfatte en gradsvurdering, der samordning av informasjon anses som lavest samordningsgrad, og innholdsmessig samordning anses som høyeste grad (jf. 8.5).

Oppsummert omfatter således vurderingen av hvordan samordning har fungert i planarbeidet en vurdering av kontekst, kombinasjonen av hierarkiske og nettverksbaserte forhold som en hybrid styringsløsning, og en vurdering av samordningsgraden i planarbeidet (jf. kapittel 8).

1.1.1 Aktualisering

Det er en utbredt forventning om at utviklingen i den norske kystsonen skal skje med grunnlag i en *forutsigbar og bærekraftig vekst* (Meld.st.16 2014-2015:8). Forståelsen av bærekraft bygger på defineringen til Brundtland kommisjonen fra 1987, der begrepet forklares som *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* (WCED 1987:41). Bærekraftbegrepet hviler på en fornuftig utvikling i både økonomiske-, sosiale og miljømessige forhold (Arealutvalget 2011:15; Hordaland FK 2017^a:9). De ulike hensynene skal alle ligge til grunn for hvordan den norske kystsonen forvaltes, og representerer på hver sin måte store verdier.

Bruken og forvaltningen av kystområdene berører dermed en rekke nærings- og samfunnmessige problemstillinger, som må løses ved å ivareta de ulike hensynene på best mulig måte. I kystområdene er ansvaret for å løse problemstillinger og for å ivareta ulike hensyn delegert til ulike forvaltningsorganer, regionale myndigheter og kommuner, eksempelvis gjennom planlegging. Utfordringen med planlegging av kystområdene er at kysten er en del av et svært dynamisk system. I et land der ansvaret for kystsoneplanlegging

er fordelt over 430 kommuner, er det ofte et behov for koordinering og samordning på et grenseoverskridende, regionalt nivå (Frisvoll og Rønningen 2012:122).

Etter innføringen av den nye plan- og bygningsloven 2008, ble fylkeskommunen som regional myndighet gitt en rolle som planmyndighet og samordner i regionale planprosesser (Higdem 2012:105). Endringene i PBL ga fylkeskommunen tre nye virkemidler for regionalt planarbeid, gjennom regionale planstrategier, regionale planer- og bestemmelser. Hensikten var å øke legitimiteten til fylkeskommunen som en regional samfunnsutvikler, en rolle som tidligere hadde blitt beskrevet som å *ro uten årer* (Frisvoll og Rønningen 2012:122). Regionale planer ble fremhevet som et særlig effektivt virkemiddel når flere forvaltningsetater og nivå er involvert, når det er behov for å sikre samordning og oppfølging, når det foreligger komplekse problemstillinger som krever avveining, og når det omfatter mange interesser og mulige konfliktområder (Plathe et al 2017:12).

I Hordaland er både sjø og arealer i strandsonen i stor grad disponert, og betydelige brukskonflikter knyttes til de ulike typene av areal. Hordaland er et av de største oppdrettsfylkene i landet, og næringen opptar en stor andel av sjøområdene innenfor grunnlinjen⁵. Samtidig er strandsonen i flere områder svært nedbygd. (Hovik og Stokke 2006:17; Miljødirektoratet 2013). Utbygging av strandsonen og tildeling av lokaliteter og konsesjoner er en utvikling som ofte kommer i konflikt med rekreasjons- og miljøinteresser, og noen tilfeller fiskeriinteresser (Hovik og Stokke 2006:17). Samtidig er utfordringen i kystsonen at de ulike interessene sine behov for arealbruk varierer fra sameksistens i tid og rom til særegen og eksklusiv bruk (Hordaland FK 2017^a:5).

Med utgangspunkt i denne realiteten, ble det i 2011 igangsatt et arbeid med å utarbeide en regional kystsoneplan for sjø- og strandsonen i Sunnhordland og ytre Hardanger⁶. Hensikten med arbeidet var å lage en helskaplig tilnærming til bærekraftig arealbruk i forholdet mellom bruk- og vern, på tvers av sektor- og kommunegrenser. Planområdet ble geografisk avgrenset til sjøareal og strandsonen i kommunene Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Fusa, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes, samt kystareal i Vindafjord kommune. Hordaland fylkeskommune ble tildelt rollen som planmyndighet (Hordaland FK 2013^a:2). Arbeidet med den regionale kystsoneplanen var den første av sitt slag med tilhørende plankart, og en egen

⁵ Grunnlinjen er fundamentet for definisjonen av territorialgrensen, og defineres som en linje mot åpent hav i kystens hovedretning, bestående av rette linjer som er trukket mellom de ytterste «tørre» punktene på land, øyer og skjær. Se vedlegg 1.

⁶ En regional plan trenger ikke å omfatte et helt fylke, men kan også avgrenses til å gjelde for bestemte områder innenfor et gitt fylke.

analyse for akvakultur (Sørdahl et al 2017:26; Hordaland FK 2017^a:2). Planarbeidet ble endelig vedtatt i 2017, men ble påfølgende år klagd inn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) av fem berørte kommuner i planområdet. I kapittel 5, 6 og 7 vil planarbeidet gjennomgås i sin helhet.

1.2 Videre struktur

Denne oppgaven har til sammen 9 kapitler, hvorav det første er presentert ovenfor (innledningen). I kapittel 2 presenteres relevant kontekst og bakgrunn for resten av studien. Fokuset er på historisk utvikling i den norske kysten, en forklaring av kystsoneforvaltning som aktivitet, definering av kystsonen som begrep, og en redegjørelse av planlegging som redskap for forvaltning av kystsonen.

Bakgrunn og kontekst danner dernest utgangspunktet for presentasjonen av studiets teoretiske grunnlag i *kapittel 3*. Her vil først beskrivende begrep presenteres, og deretter oppsummeres og gjøres målbare slik at de kan brukes til å besvare oppgavens problemstilling. I *Kapittel 4* presenterer studiets metodiske grunnlag, ved å redegjøre for studiets forskningsdesign, metodiske valg, og vurdering av datakvalitet. Oppgavens fire første kapitler skaper til sammen rammeverket for studiets empiriske gjennomgang.

I *kapittel 5* gjennomgås det kontekstuelle som utgjør planområdet. Kapitlet ser nærmere på de berørte kommunene i planområdet, bruks- og verneforhold i kystsonen tilknyttet Sunnhordalandbassenget og ytre Hardangerfjorden, og redegjør for andre offentlige planer i området. I *kapittel 6* gjøres det en empirisk gjennomgang av strukturelle- og innholdsmessige forhold ved planarbeidet. Her presenteres bakgrunnen for planen, nasjonale- og regionale føringer for planlegging i kystsonen, en oversikt over den formelle organiseringen av planarbeidet, og en redegjøring av planens innholdsmessige struktur. Sist presenteres prosessuelle forhold ved planen i *kapittel 7*, ved en gjennomgang av arbeidsprosessen med RkSH. Inndelingen av kapitlet består av tre faser: planoppstart (2011-2013), planutarbeidelse (2014-2016) og planvedtak (2017-2018). Etter hvert av de disse kapitlene (5, 6 og 7), presenteres en oppsummering av sentrale empiriske funn.

I *kapittel 8* sammenstilles det empiriske materialet med det teoretiske rammeverket, og dette diskuteres og analyseres opp mot studiets problemstilling og forskningsspørsmål.

Avslutningsvis i *kapittel 9* oppsummeres sentrale funn og det gis en konklusjon, så vel som noen avsluttende refleksjoner om eget arbeid, og en vurdering av mulighetene for videre forskning.

Kapittel 2: Bakgrunn- kystsonen, forvaltning og aktører⁷

Dette kapittelet har som hensikt å presentere bakgrunnen og konteksten for masteroppgaven, og dermed gi leseren oversikt over nødvendig bakgrunnsinformasjon. Det forklares hvordan kystzoneplanlegging er et redskap for å fordele tilgangen til areal i kystsonen- både for å bevare naturressurser, men også for å fordele bruksrettigheter. Planleggingen skjer i henhold til lovverket, regler og ansvarfordelinger hvor kommunen spiller en sentral rolle. I arbeidet med regionale planer er det derimot fylkeskommunen som sitter i førersetet, med en rekke lovpålagte hensyn.

Kapittelet vil se nærmere på det ovennevnte ved en gjennomgang av den historiske utviklingen i norsk kysthistorie, en forklaring av den norske forvaltningen av kysten og forvaltningen av kysten, med påfølgende forklaring av kystsonen i planleggingskontekst. Deretter vil det norske plansystemet kort beskrives, og det vil gis en forklaring av ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivå og statlige regionale aktører i kystsonen. Kapittelet avsluttes med en oversikt over saksgangen i arbeidet med regionale planer, noe som også vil danne grunnlaget for den empiriske fremstillingen av oppgavens case; Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger.

2.1 Utvikling norsk kysthistorie

I boken «kampen om plass på kysten», forklarer Johnsen og Hersoug (2012) at kysten har gått fra å være et bruksområde definert ut ifra handlingene og aktiviteten til de som bruker kystområdene, til å bli et objekt som må reguleres og forvaltes. Før kystsonen ble til et forvaltningsobjekt, var den i stor grad et objekt som ble definert ut fra fiskeinteresser og sjøtransport (Johnsen og Hersoug 2012:19-21,43). De to næringene havnet til tider i konflikt med hverandre, men var i utgangspunktet preget av et lavt konfliktnivå (Hersoug 2014:392).

Balansen endret seg likevel på slutten 1970-tallet, da de to næringene ble utfordret av nye interesser (Christensen og Zachariassen 2014:135). Fremveksten av oppdretts- og petroleumsnæringene førte til at nye aktører begynte å ta plass i kystområdene. Funnene av olje på Ekofiskfeltet i 1969 markerte starten på en ny æra i den norske økonomien, og overgangen fra ørettoppdrett i ferskvann, til lakseoppdrett i sjø, førte til opprettelsen av ny kystnæring (Zachariassen og Christensen 2014:343). Over kort tid hadde oppdrettsnæringen fått et nytt hjem i kystallmenningen (Aarset og Rusten 2007:9).

⁷ Kapittelet bygger på arbeid fra forberedende fag AORG323 Forskningsfelt innlevert vår 2018

Samtidig stod man ovenfor en alvorlig ressurskrise i kystområdene. På starten av 1980-tallet stod den atloatlantiske sildestammen på grensen til utryddelse, og overfiske var et stadig økende problem. Ressurskrisen førte til at myndighetene så seg nødt til å innføre nye og strengere reguleringer på det som før hadde vært anset som det frie kystfisket (Zachariassen og Christensen 2014:343). Den økende andelen interesser og aktører i kystsonen førte til at kystområdene nå hadde fått en egen økonomisk verdi (Solås, Hersoug, Andreassen, Tvetervås, Osmundsen, Sørgård, Karlsen, Asche, Robertsen 2015:7).

Endringene i kystområdene på 1970-tallet førte til en markant endring i fiskeindustrien, og i kystsamfunnene som en helhet. Fra siste halvdel på 1900-tallet gikk fiskeryrket fra å være en levemåte som angikk de fleste langs kysten, til å bli en næring og et yrke som bare sysselsatte en liten del av kystbefolkningen. Man opplevde en markant nedgang i andelen yrkesfiskere, og fiskeindustrien gikk fra en åpen industri til å bli en eksklusiv næring som sysselsatte et lite antall eksperter. Ettersom fiskerne ble færre, skiftet fokuset fra å fokusere på fiskerne som gruppe, til å fokusere på ressursene og naturgrunnlaget som helhet (Zachariassen og Christensen 2014:347-349)

Kystsonen var plutselig forandret. Med ytterpunktene fra næringsutvikling i kystområdene på den ene siden, og ønsket om flere rekreasjonsmuligheter og miljøvern på den andre, ble konfliktene om plass langs kysten stadig tilspisset (Grytås 2014:398). På 1980-tallet forsterket kampen mellom tradisjonell fiskevirksomhet og oppdrett seg ytterligere. Som et tiltak for å redusere konflikten om kystarealene, begynte Norges Fiskarlag for første gang å engasjere seg i såkalt kystosonplanlegging. Tanken var at man gjennom planlegging og dialog skulle løse arealkonflikter der mange interesser var involvert (Christensen og Zachariassen 2014:167).

Samtidig som den norske kystsonen opplevde en økning i nye interesser og aktører, og interessekonfliktene tilspisset seg i kystsonen, fikk utviklingen av havrommet et internasjonalt fokus. I 1992 ble det utarbeidet en internasjonal handlingsplan for å oppnå bærekraftig utvikling verden over (UNRIC 2011). Med hensyn til forvaltning av kystsonen, betydde dette et nytt fokus på å sikre en bærekraftig utvikling i fiske og bruken av andre naturressurser (Grytås 2014:392).

I dag er man enige om at ressursene i havet må forvaltes slik at de tar hensyn til hele økosystemet (Grytås 2014:392). En økosystembasert forvaltning handler om å oppnå en bærekraftig ressursutnyttelse fra økosystemene, og samtidig opprettholde deres struktur, produktivitet og virkeevne. Økosystembaserte tjenester (ØST) betegner de godene og

tjenestene vi får gjennom naturen, som er viktig for vår velferd og livskvalitet. Slike goder kjennetegnes av at de er vanskelig å tilegne en økonomisk verdi. Fokuset på en slik økosystembasert tilnærming har blitt stadig viktigere, og er i løpet av de siste tiår blitt innarbeidet i flere nasjonale og internasjonale avtaler (Meld.st.12 2001-2002:15).

2.2 Kystsonen i en forvaltningskontekst

Kystsoneplanlegging kan som innledningsvis forklart ses som et redskap for å forvalte kystsonen. Utviklingen i norsk kysthistorie gir et innblikk i hvorfor en slik forvaltning har blitt en nødvendighet i kystsonen. Men hva menes med forvaltning? For å forstå hvordan kystsonen kan forvaltes må det først forklares hva som menes med begrepet, og hvordan naturen kan la seg forvalte.

2.2.1 Forvaltningsbegrepet

Kystsoneplaner kan brukes som et redskap for å oppnå politiske målsetninger knyttet til forvaltning av kystsonen. Med forvaltning menes en samfunnsrettet praksis, der formålet er å lage organisasjoner som er stabiliserende for samfunnet og alle de objektene som samfunnet utgjør. Hensikten er å stabilisere forholdet mellom de menneskene som handler og skaper samfunnet som helhet, og deres forhold til ressursene og handlingsrommet det opereres innenfor (Johnsen og Hersoug 2012:43).

Til vanlig ses forvaltningsbegrepet i tilknytning til offentlig virksomhet, og forvaltning anses som en helt essensiell faktor i alle styringsnettverk (Svardal 1997:15; Fimreite og Grindheim 2010:17). Det er de offentlige myndighetsorganene som regulerer befolkningens rettigheter og plikter, utøver myndighet ovenfor dem som borgere, og som styrer sin egen virksomhet. Definisjonsmessig kan offentlige forvaltning ses som *all virksomhet innenfor den offentlige sektor som ikke foregår gjennom vedtak av lover i politisk valgte organer og ved rettslige avgjørelser i domstolen* (Fimreite og Grindheim 2007:17). Forvaltningen består av både administrative og politiske institusjoner. De politiske institusjonene har blant annet ansvaret for å utarbeide overordnede mål og rammer for forvaltningen som helhet, og de administrative institusjonene er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete redskap for forvaltningen (Solås et al 2015:17). I regionalt planarbeid er det fagavdelinger underlagt regionalavdelingen som har det administrative ansvaret for utarbeidelsen av planer, mens fylkestinget har det politiske ansvaret for å vedta planforslagene som fremmes (Higdem 2012:106; Hordaland FK 2018^a)

2.2.2 Hvordan kan naturen forvaltes?

Dersom det er noko som feilar naturen, er det noko som er feil med dei sosiale relasjonane i samfunnet (Jentoft 1998:64).

Et sentralt spørsmål når det snakkes om forvaltning av kystsonen, er hvordan det er mulig for myndighetene å kontrollere bruken av den frie naturen. Forvaltningen av naturressurser betegnes som ressursforvaltning, og handler om hvordan det skal settes grenser for menneskelig bruk av naturområder. Ifølge Bjørklund (1999) kan ressurser forstås som *midler for å oppfylle behov, eller en forekomst/ bestand som kan utnyttes* (ibid.:30). Et sentralt poeng i ressursforvaltning er at naturen i seg selv ikke kan forvaltes, men at aktørene som bruker naturen kan styres til et visst nivå (Johnsen og Hersoug 2012:43; Robertsen, Andreassen, Hersoug, Karlsen, Osmund, Solås, Sørgård, Asche, Tveterås 2016:7). Vernet av naturen skjer gjennom brukerne (Jentoft 1998:64). Simultant handler ressursforvaltning om å fordele tilgang til ressurs ut ifra aktørers behov og bruksmønster, på en stabil og forutsigbar måte. Det defineres ikke bare grenser for hvordan naturen skal brukes, men det settes også rammer for hvordan rettigheter til bruken og eie av naturområder skal fordeles (Bjørklund 1999:30).

For at bruks- og eierrettigheter skal kunne fordeles, må naturen først omgjøres til noe som lar seg forvalte. En av grunnsteinene i ressursforvaltningen blir derfor å skape forvaltningsregimer som gjør naturen og mennesker til *forvaltningsobjekter* (Johnsen og Hersoug 2012:43). Et forvaltningsregime kan forstås som en sammensetning av politiske målsetninger, administrativ organisering, fordeling av ansvar, og formingen av styringsverktøy (Robertsen et al 2016:7). Ifølge Johnsen og Hersoug (2012), skapes forvaltningsobjekter når de ... *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* (Ibid.:43). Som et eksempel kan forvaltning av fiskeressurser forklare hvordan naturen lar seg omgjøre til et forvaltningsobjekt. Gjennom regelverk og ulike reguleringer slik som kvoter, har en satt rammene for hvordan fiske skal utøves i de norske kystområdene. Hensikten har ikke vært å styre utviklingen i fiskebestanden direkte, men heller å kontrollere aktiviteten og handlingene til de aktørene som benytter seg av fiskeressursene (Johnsen og Hersoug 2012:43). En fisker har ikke lov til å fiske mer enn hva som er definert i sin kvote. For at ressursforvaltningen skal kunne fungere, holder det derfor ikke å kun ha kunnskap om det biologiske mangfoldet i kysten, en må også ha kunnskap om menneskene som benytter seg av kystallmenningen (Jentoft 1998:64).

Samtidig kan selve området som fiskeriressursene lever innenfor anses som et eget forvaltningsobjekt. Utgangspunktet for arealforvaltning, er at areal er en knapp ressurs der aktivitetene som forekommer må kartlegges. Kartlegging er essensielt for å kunne strukturere hvordan aktivitetene som forekommer innenfor arealet skal utøves (Johnsen og Hersoug 2012:44). En slik regulering av aktiviteter gjennom en strukturering av areal, har lenge vært en utbredt praksis i Norge. Hensikten med arealfordeling av landområder er å avgrense arealet til et bestemt formål. Området reguleres og endres slik at det i liten grad kan endres til å gjelde for andre formål. I hav- og kystområdene er forholdene annerledes, ettersom områder i sjøen er vanskeligere å avgrenses fra påvirkning av tilstøtende områder, så vel som fra aktiviteten til andre brukere, enn hva som er gjelder for områder på land (Johnsen og Hersoug 2012:42).

Kysten er videre dynamisk, noe som tilsier at påvirkningen fra omkringliggende områder ikke kan stanses, selv om aktører og interesser tildeles egne soner (Johnsen og Hersoug 2012:42). Eksempelvis vil torsken svømme dit den ønsker, helt uavhengig av om den svømmer i et fiskeområde, oljefelt eller område for oppdrett. Arealet i kysten blir da som forklart av Johnsen og Hersoug (2012), *et heterogent, sammensatt og dynamisk objekt, som også skapes av de metodene som brukes til å definere og forvalte det*. I kystsonen vil arealforvaltning handle om mye mer enn bare fordeling av fysisk areal. Det handler om dynamikken, prosessene og samspillet som gjør forvaltning av kystområdene og fordelingen av kystarealet mulig (Johnsen og Hersoug 2012:42).

2.3 Kystsonerebegrepet

De fleste av oss har sett på et kart og observert hvor land møter havet. Kystsonen forstås ofte på allmennspråket som der land møter sjø. Det argumenteres likevel for at denne oppfattelsen ikke er helt riktig. I en doktorgradsavhandling om kommunal kystsonereplanlegging i Alta, stilles spørsmålet: *hvor ligger egentlig kysten?* (Solås 2014:74). Forfatteren viser at kysten i stor grad er vanskeligere å definere enn hva den til daglig tiltales som. Fra et økologisk perspektiv kan kystsonen variere fra skjærgårdskysten på Sørlandet til ishavskysten i Finnmark, mens kystsonen i et sosioøkonomisk perspektiv vil kunne variere fra byhavnen i Oslo, til nedlagte fiskevær i Nord-Norge (Sandbæk 2003:22).

De ulike perspektivene legger grunnlaget for ulike kriterier som definerer kystsonen. Ifølge Sandbæk (2003) vil derfor avgrensningen av kystsonerebegrepet i stor grad påvirkes av hvilken hensikt man ønsker at defineringen skal tjene. Defineringen av begrepet «kystsonere» krever således at det tas stilling til hvilke kriterier som ligger til grunn i avgrensning, så vel

som hvilke juridiske soner det er snakk om. Med soner menes en rekke geografiske begrep som ligger til grunn for bruken av kysten (Sandbæk 2003:24)⁸. Sandbæk (2003) konkluderer kystsonerebegrepet på følgende vis:

På bakgrunn av de begrensede mulighetene for å sammenstille ulike avgrensingskriterier på en klar og meningsfull måte i en retning av en generell definisjon av begrepet kystsoner, er det rimelig at en i gitte situasjoner foretar avgrensninger som er tillempet den aktuelle geografiske situasjonen, det aktuelle tidsrommet, aktuelle bruksformål og aktuell juridisk og administrativ situasjon (Sandbæk 2003:25)

2.4 Arealforvaltning som kriterium for avgrensning av kysten

Selv om kystsonen som begrep ikke har en entydig definisjon, ses det likevel som hensiktsmessig å sette rammer for hvordan begrepet skal forstås i denne oppgaven. I masteroppgaven skal kystsonen undersøkes i en forvaltningssammenheng. I et bredt perspektiv vil dette innebære alle de områdene i havet som kongeriket Norge har myndighet over, og som kan kontrolleres ved hjelp av reguleringer⁹. Disse områdene defineres av territorialgrensen, og er områder som norske myndigheter har full suverenitet til å forvalte slik de ønsker. I norsk kystsoneforvaltning skjer denne myndighetsutøvelsen gjennom blant annet reguleringer, lovverket, forskrifter og planlegging.

Ettersom masteroppgaven vektlegger planlegging som redskap for myndighetsutøvelse i kysten, er det også hensiktsmessig at defineringen av kystsonen følger den som brukes når planlegging forekommer i sjøområder. Planlegging styres av bestemmelsene i plan- og bygningsloven, der virkeområdet omfatter sjøområder innenfor grunnlinjen, pluss en nautisk mil utenfor grunnlinjen (Pbl §1-2). I punkt 2.5.1 vil virkeområdene til plan- og bygningsloven forklares nærmere.

2.5 Planlegging som forvaltningsredskap

Før en kan gå nærmere inn på lovverket som definerer planlegging som aktivitet, er det viktig å forstå hvordan og hvorfor planlegging brukes som et forvaltningsredskap i norsk arealforvaltning. Det norske planleggingssystemet har vært gjennom to sentrale utviklinger. I sin tidligste form var hovedoppgaven til planleggere å bygge infrastruktur. Målet var å sikre ytre grenser mot fiender, samtidig som indre strukturer skulle ta høyde for det religiøse

⁸ Se vedlegg 1 for en oversikt over sentrale juridiske definisjoner av soner i kysten

⁹ LOV-2003-06-27-57- Territorialfarvannsloven

aspektet ved hverdagslivet. Etterhvert som samfunnene dreide seg mer og mer mot industrien, måtte byene planlegges ut ifra nye kriterium. Over tid utviklet planleggingen seg til et verktøy som måtte ta for seg stadig flere oppgaver. Samtidig med denne utviklingen, opplevde man også en større demokratisering av planleggingsoppgavene. Planlegging vendte seg vekk fra å være en faglig styrt aktivitet, til å bli en aktivitet ledet av folkevalgte organer (Falleth 2012:49-50).

I dagens norske planleggingssystem står demokrati og samfunnsplanlegging sentralt. Den viktigste oppgaven for dagens planleggere å legge til rette for en samfunnsutvikling som ivaretar felles verdier og grunnleggende levevilkår for alle samfunnsgrupper, på en måte som sikrer de samme rettighetene for fremtidige generasjoner. Planlegging skal bygge på langsiktige vurderinger (Winge 2013:72; Amdam og Veggeland 1998:17). Planprosessene skal legge til rette for innsyn, åpenhet, og deltakelse fra både statlige- og ikke statlige aktører (KMD 2018). Planlegging forekommer på en rekke ulike myndighetsnivåer (nasjonalt, regionalt, kommunalt, landsdelsbasert osv.), og omfatter en rekke ulike interesser og målsetninger (sektorinteresser, private interesser, næringslivsinteresser, ressursforvaltning eller samordning av de ulike) (Hersoug og Johnsen 2012:14)

Selv om dagens system inkluderer en rekke ulike planaktiviteter, finnes det likevel en fellesnevner i at de ulike aktivitetene bruker *areal* som felles kategori (Falleth 2012:51; Hersoug og Johnsen 2012:14). I den norske kystsonen henger arealplanlegging sammen med *territorialiseringen av havet* som ble viktig på slutten av 1970-tallet. Denne utviklingen førte blant annet til opprettelsen av eksklusive økonomiske soner¹⁰ i de norske kystområdene. Gjennom slike territorialiseringsprosesser endret kystsonen karakter, og gikk fra å være et område der ingen krevde eksklusiv bruk av sjøarealene, til å bli et område der arealene ble tilegnet en økonomisk verdi. For å løse utfordringen med bruk av kystsonen ble sektoriell inndeling opprettet, der sjøarealet ble fordelt mellom ulike interessenter i kystsonen. De ulike bruksinteressene hadde gjerne tilknytting til ulike deler av forvaltningssystemet, noe som raskt gjorde forvaltningsorganer til egne aktører i spillet om bruk av kystområder. Den økende spenning i dagens kystsoner knyttet ofte til formaliseringen av soner, ettersom dette førte med seg et behov for forvaltning av arealer i kysten (Johnsen og Hersoug 2012:41).

Territorialiseringen av den norske kystsonen har dermed vært bidragsytende til å gi

¹⁰ Den økonomiske sone er området som befinner seg utenfor territorialgrensen. Et land har ikke full suverenitet i dette området, men har visse rettigheter til naturressursene både i og på havbunnen, samt i tilhørende havområde. Se vedlegg 1.

kystarealet et formål, og skapt et behov for å bruke planlegging som redskap når det kommer til avveining mellom aktører og interesser i fordelingen av areal i kystsonen.

2.5.1 Plan- og bygningsloven (PBL)

I Norge er det primært plan- og bygningsloven som setter rammene og retningslinjene for aktivitet som omfatter fordeling av areal. I motsetning til andre lovverk som innvirker på arealfordeling, er bestemmelsene i PBL relativt sektornøytrale. Dette betyr at beslutninger som tas i medhold med loven skal ta høyde for alle samfunnsinteresser. Det er ment at planlegging skal fremme en helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser som operer i et område ses i sammenheng (Winge 2013:72). PBL skal således fungere som «en felles arena» for samordning av ulike sektorer, myndighetsnivå og interesser, og skape grunnlaget for at beslutninger tas på bakgrunn av allsidige og fremoverrettede vurderinger (Winge 2013:73; NOU 2001:7).

Plan- og bygningsloven er todelt, med en plandel som inneholder bestemmelser om oversiktsplanlegging, arealplanlegging og konsekvensutredninger, og en bygningsdel med bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider m.m. Miljøverndepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidligere kommunal- og regionaldepartementet) er ansvarlige institusjoner på statlig nivå (Ot.prp nr.32 2007-2008:26)¹¹. Plan- og bygningsloven anses som en viktig samordningslov, ettersom et av hovedmålene til PBL er å tilrettelegge for samordning mellom statlig, regional og kommunal virksomhet (Plathe, Hernes og Hoff 2017:5; Ot.prp nr 32:26). Plansystemet har en viktig rolle når det gjelder organisering av det kompliserte samspillet mellom statlige myndigheter og kommuner når det kommer til måloppfølging, oppgaver og virkemidler, så vel som det å løse konflikter som oppstår mellom motstridende interesser og hensyn på ulike nivå. Samtidig er også samordning mellom sektorer en viktig forutsetning for vellykket planlegging (Ot.prp 32:26; PBL § 3-1).

2.5.2 Arealplanlegging i kystsonen

Som lovverk står plan- og bygningsloven sentralt i arbeidet med å sikre en helhetlig og bærekraftig ressursutnyttelse av de norske kystområdene. Loven setter viktige retningslinjer for fordeling av areal gjennom kystzoneplanlegging (Bull 2010:11; Fiskeridirektoratet 2016). Kystzoneplanlegging er ingen egen planleggingsform, men innarbeider nye forutsetninger

¹¹ Op.prp henviser til odeltingsproposisjon, som i dag har betegnelsen proposisjon til Stortinget. Proposisjoner blir brukt når regjeringen foreslår til Stortinget at det skal gjøres vedtak

knyttet til økt bruk av sjøareal i planarbeid. I arbeidet med slike planer vil det være nødvendig å se forholdet mellom land og sjø i sammenheng, og behandle sjøens egenskaper som *et flytende medium*. Arbeidet anses som mer krevende enn planlegging på land, ettersom kystsonoplanlegging må ta stilling til nye problemstillinger som ikke kommer opp i oversikts- og detaljregulering av landområder (Sandbæk 2003:28).

Ytterligere kompliseres planlegging i kystsonen av en fragmentert forvaltning og innviklet sektorfordeling. I kystsonen har både statlige sektormyndigheter, så vel som regionale og kommunale politiske instanser, ulike ansvarsområder. Disse ansvarsområdene er ikke uavhengige, men overlapper ofte hverandre (Solås et al 2015:14). Eksempelvis kan en se på forvaltningen av oppdrettsnæringen som til enhver tid reguleres av fire ulike lovverk, der administrasjonsansvaret deles mellom 8 ulike departement og sektormyndigheter. I sin doktorgradsavhandling har Ann-Magnhild Solås kartlagt sektorlover- og myndigheter i den norske kystsonen. Tabell 1 presenterer hennes oversikt over soneinndelingen:

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

* Tabellen er ikke ment å være en uttømmende opplisting av alle sektorinteresser, for eksempel mangler forsvaret, som kan ha skytefelt i sjøområder. EUs vanddirektiv er heller ikke innpasset i tabellen.

Tabell 1: Sektormyndigheter og sektorlover i kystsonen (Hentet fra Solås 2014:80).

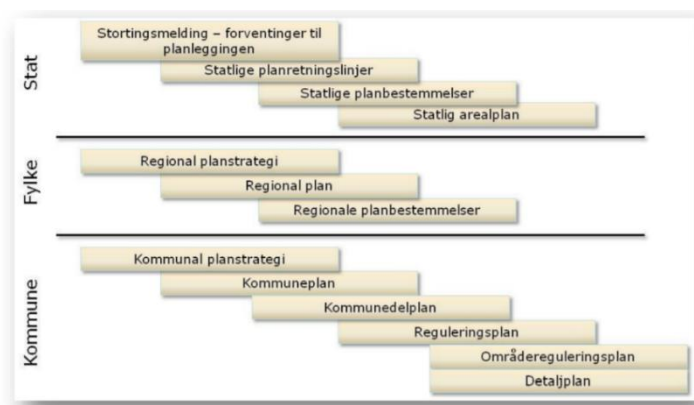
Tabellen viser spennet av sektormyndigheter og sektorlover som regulerer bruken av kystsonen, og rekken av interesser de representerer. Sektorene er på hver sin måte delaktig i

planleggingen av den norske kysten, og kjemper om tilgang til areal i kystområdene. Mange av sektorene som operer i kysten reguleres etter egne sektorlover, som ofte gir sterke rettigheter til sektoradministrasjonene når det gjelder arealdisponering (Hersoug 2012:29). Fiskeridirektoratet har eksempelvis ansvar for å komme med råd om forvaltning av fiskeri- og oppdrettsnæringen, samt påse at dette skjer i tråd med lover og reguleringer, samtidig som fylkesmannen har ansvar for å beskytte rekke nasjonale interesser i de samme områdene gjennom andre sektorlover (Fiskeridirektoratet 2011:2; Fylkesmannen i Vestfold 2018).

Ofte pekes oppdrettsnæringen på som en grunn til hvorfor arealkampen i kysten har tilspisset seg over de siste tiårene. Den ovennevnte tabellen viser likevel at oppdrettsnæringen ikke er den eneste aktøren som operer i kystsonen (Hersoug 2014:392). For at aktører og interesser skal koordineres, og for å redusere konflikt når det gjelder tilgang til områder, menes det at bruken av kysten i større grad må planlegges. Kystsoneplanlegging pekes derfor på som en av de viktigste redskapene for å samordne aktører, og for å avklare konflikter mellom ulike arealinteresser i kystsonen (Røsvik og Sandberg 2002:72).

2.5.3 Staten som overordnet planmyndighet

I arbeidet med kystsoneplanlegging; og i planlegging generelt, er det staten som sitter øverst i planhierarkiet (Kiland-Langeland, Morvik, Furu, Bentsen og Jacobsen 2011:16). Staten kan opptre i ulike roller, enten som forvalter av lover og regler, eller som planleggende aktør; en aktivt handlende deltaker. I tilfeller der staten handler som en planforvalter, setter stortinget rammevirkende føringer for hvordan planlegging skal gjennomføres av folkevalgte organ på regionalt- og kommunalt nivå (Aarsæther og Buanes 2012:121). Hierarkiet av nivåer kan fremstilles slik:



Bilde 1: Planhierarkiet (Kiland-Langeland et al 2011:17)

Statlige planføringer er forankret i plan- og bygningslovens kapittel 6, og omfatter statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser, og statlig plan, samt stortingsmeldinger om nasjonale forventninger til nasjonalt, regionalt og kommunalt planarbeid. Stortingsmeldingene utarbeides hvert 4. år, og skal etter loven følges opp i all regional- og kommunal planlegging. De utgjør også grunnlaget for statens deltakelse i planprosessene (Kiland-Langeland et al 2011:17).

Planansvaret er i dag tydelig desentralisert, og formålsparagrafen (§1-1) i plan- og bygningsloven slår fast at det er «bærekraftig vekst» som står i fokus, så vel som samordning av offentlig instanser. Når det kommer til formulering- og vedtakelse av mål for samfunnsutviklingen, nevnes ikke sentralnivået- det er i kommunene og regionen det skal skje (§3-1). Samtidig er det Stortinget som vedtar planloven og som fastlegger rammene for det som skjer av territoriell planlegging på kommunalt- og regionalt nivå (Aarsæther og Buanes 2012:121). Selv om mål for utvikling og planene vedtas på de lavere nivåene, er det fortsatt staten som sitter med rollen som overordnet planforvalter.

I arbeidet med kystzoneplaner utøver staten sin rolle som planforvalter, ved at ulike statlige instanser deltar i planarbeidet. Eksempelvis sitter Fiskeridirektoratet med ansvaret for fiskeriene, akvakultur m.m., mens Kystverket har ansvaret for å sikre blant annet maritim sikkerhet og transportplanlegging. Samtidig deltar fylkesmannen aktivt i arbeidet med kystzoneplanlegging. Selve virkeområdet til fylkesmannen er omfattende, men embetet har et særskilt fokus på naturkonservering og rekreasjon (Hovik og Stokke 2007:889).

Fellesnevneren for aktørene er at de deltar i kystsonearbeid som representanter for staten.

2.5.4 Kommunen som lokal kystzoneplanlegger

Der staten legger de overordnede føringene for hvordan planlegging på underliggende nivåer skal forekomme, er det kommunene som har det juridiske ansvaret for å utarbeide planer i for kystområdene. Ifølge Sandbæk (2003) forekommer kystzoneplanlegging *dersom kommuner utarbeider en kommuneplan som også har en arealdel i sjø, kan vi kalle det en kystzoneplan* (2003:28). Det er likevel viktig å merke seg at kystzoneplan som begrep ikke er definert i plan- og bygningsloven. Etter loven plikter kommuner å utarbeide arealplaner for bruken av landområder, men ikke for sjøen. Det skilles her mellom hva kommunene *må* gjøre, og hva de kan *velge* å gjøre. Selv uten å være lovpålagt, har kystzoneplanlegging på kommunalt nivå likevel blitt en utbredt praksis i norske kystkommuner, og i 2013 stod kun 13 kystkommuner uten en egen kystzoneplan (Sørdahl et al 2017:6). I 2015 var dette tallet redusert til seks kystkommuner som stod uten arealplan for sjø (Fiskeridirektoratet 2015)

Planlegging på kommunalt nivå deles inn i ulike grader av detaljering: kommunal planstrategi, kommuneplan; inkl. kommunedelplaner, reguleringsplan og områdereguleringsplan; inkl. detaljplan (Sandbæk 2003:101; Kiland-Langeland et al 2011:17). Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide en kommunal planstrategi (pbl. §3-1), der hensikten er å rette fokus på de planoppgavene som bør starte opp eller videreutvikles, for å legge til rett for en positiv samfunnsutvikling i kommunen (Kiland-Langeland et al 2011:24). Utarbeidelse av slike strategier posisjoner kommunene som selvstendige og proaktive planaktører (Aarsæther 2012:65). Med utgangspunkt i målene for planstrategien, utarbeides det kommuneplaner og kommunedelplaner. En kommuneplan er kommunens styringsdokument (Kiland-Langeland 2011:24). Alle slike planer skal ha en samfunnsdel og en kommuneplanens arealdel, som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk (pbl. §11-2).

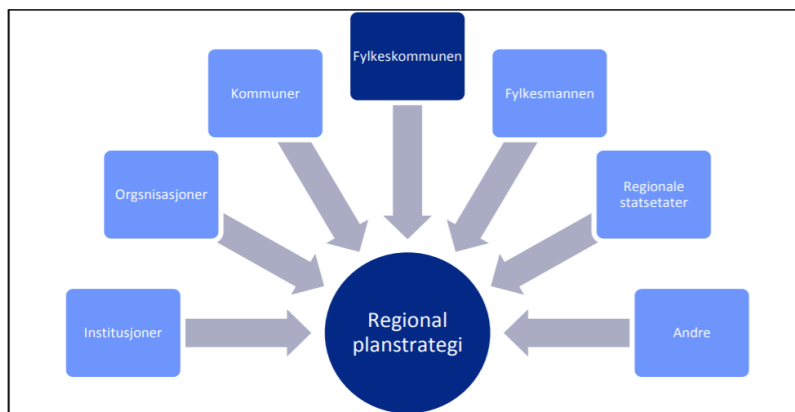
I tillegg kan det planlegges inn hensynssoner (Falleth og Saglie 2012:86). Hensynssoner brukes når det ønskes å vise viktige hensyn og forhold for bruken av areal uavhengig av hvilket arealformål området er åpnet for (Kiland-Langeland 2011:33). På detaljnivå vil arealplanlegging gjennomføres som en reguleringsplan (pbl. §12-1), enten utarbeidet av kommunens egne planadministrasjon (områdeplan), eller innsendt til kommunen fra private aktører og andre offentlige myndigheter enn kommunen (detaljreguleringsplan). Uavhengig av plantype, er det kommunestyret som vedtar det endelige forslaget (Falleth og Saglie 2012:87).

2.5.5 Fylkeskommunen sin regionale planleggingsrolle

Selv om det er kommunen som har det juridiske ansvaret for planlegging i kystsonen, har det de siste årene blitt et økt fokus på «overkommunale» planer som et redskap for kystsonerplanlegging (Sandbæk 2003:26). Argumentet lyder: når sjøen som naturelement strekker seg over store områder, burde ikke da planleggingen gjøre det samme? Fra statlig hold har det derfor blitt fremmet et ønske om økt bruk av særlig regional planlegging for å planlegge sjøområder og fjordsystemer som flyter på tvers av kommunegrensene (Sørdahl et al 2017:1). For at det gjennom planlegging skal lykkes med å sikre en helhetlig- og samfunnsmessig utvikling i kystsonen, fordrer det at statlige myndigheter, regionale instanser, kommunale aktører og næringslivsinteresser samarbeider. En oppgave som menes for stor for enkeltkommuner å løse alene (Hovik og Stokke 2006:8).

Innføringen av den nye plan- og bygningsloven i 2008 hadde en styrkende effekt på regional myndighetsutøvelse over planlegging i større geografiske områder, gjennom henholdsvis

regional planstrategi, regionale planbestemmelser og regionale planer som forankres i PBL kapittel 9. Planlegging på regionalt nivå er planlegging som omfatter deler av landet på tvers av kommunegrenser, innenfor et gitt fylke, eller over fylkesgrenser (Higdem 2012:103)¹². Et sentralt poeng med regional planlegging, er at det etter loven skal være forankret i temaer fra den regionale planstrategien. Fylkeskommunen er pålagt å samarbeide med andre instanser i utarbeidelse av den regionale planstrategien. Samarbeidsrelasjonene kan illustreres slik:



Bilde 2: Fylkeskommunens lovpålagte samarbeidspartnere i arbeidet med regional planstrategi¹³

Det er til sist fylkestinget som vedtar regionale planforslag. Slike planer må ta utgangspunkt i nasjonale føringer, i tillegg tilrettelegging for medvirkning og deltakelse av kommuner, berørte sektormyndigheter m.m. I arbeidet med regionalt planarbeid kan det også brukes planbestemmelser. Slike bestemmelser er knyttet til retningslinjer for arealbruk i regional plan, som har til hensikt å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Regionale planbestemmelser er juridisk bindende, og kan fastsette et forbud på inntil 10 år mot ulike varige inngrep innenfor et avgrenset geografisk område, eller bestemme at slike tiltak kun kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter lov (Fiskeridirektoratet 2011:22).

Utfordringen med regionale planer er at de må ta for seg flere hensyn og aktører enn på det kommunale nivået. Slike planer omfatter mange myndighetsinstanser, som alle har en rekke ulike politiske målsetninger. Samtidig skal planene sikre en helhetlig samfunnsutvikling ved at ikke-statlige aktører slik som næringslivsorganisasjoner m.m. representeres i planarbeidet (Brandtzæg 2016:18). Regional planlegging blir en prosess som går på tvers av eksisterende

¹² Se vedlegg 2 for oppbygning av det regionale plansystemet

¹³ Hentet fra Lund 2015:10, basert på et foredrag av Fylkesmannen i Troms om Fylkesmannens samordningsrolle v/ Per Elvestad.

styringsstrukturer og forvaltningssystemer (Solås et al 2015:15). Dette gjør samordning av instanser til en krevende oppgave.

Samtidig vanskeliggjøres arbeidet ved at regionale planer i seg selv ikke er juridisk bindende for hverken statlige eller kommunale myndigheter. Så fremt det ikke brukes planbestemmelser, er regionale planer *kun* retningsgivende, og de legger overordnede føringer på hvordan det skal planlegges lokalt (Sørdahl et al 2017:9). Fylkeskommunen har rett til å fremme innsigelse dersom kommunale planer ikke følger regionale retningslinjer, men kun dersom planen er i strid med nasjonale eller samfunnsinteresser på regionalt nivå (Sørdahl et al 2017:29,31). For at kommunale- og regionale planer ikke skal havne i strid med hverandre, er man derfor i regionalt planarbeid avhengig av gode planprosesser, tett samarbeidet mellom myndighetsnivå, og enighet for å sikre «*eierskap, forpliktelse og god oppfølging*» av planarbeidet (Brandtzæg 2016:31).

2.5.7 Plan og bygningslovens rammer for saksgang

Fylkeskommunen sin planleggingsmyndighet er nedfelt i plan- og bygningsloven, og gjennom lovverket settes det krav til saksgang i regionalt planarbeid. Kravene definerer formelle steg som må være på plass for at et regionalt planarbeid skal kunne utarbeides (Lund 2015:14).

Den formelle saksgangen som nedfelt i lovverket, består av følgende trinn:

- 1) *Utarbeidelse av planprogram*: Planprogrammet gir en oversikt over planarbeidets formål, planprosessen med frister og deltakere, opplegg for medvirkning og behov for utredninger (pbl. §4-1).
- 2) *Utarbeidelse av planbeskrivelse*: Forslag til plan skal ved offentlig ettersyn inneholde planbeskrivelse som beskriver arbeidsformål, hovedinnhold og virkninger (pbl §4-2).
- 3) *Utarbeidelse av handlingsplan*: Som en del av en regional plan skal det utarbeides en handlingsplan for gjennomføring av planen (pbl §8-1).
- 4) *Høring*: Planforslaget skal sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist (pbl §8-3).
- 5) *Medvirkning*: Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta ved utarbeidelsen av regional plan når det berører deres virkeområder eller egne planer og vedtak (pbl §8-3).
- 6) *Vedtak med endelig virkning av regional planmyndighet*: Regional plan skal vedtas av regional planmyndighet. Berørte aktører kan kreve at saken bringes inn for departementet (pbl §8-4).

2.6. Oppsummering av bakgrunn og kontekst

Kapittelet viser utviklingen i norsk kysthistorie og hvordan kystområdet har gått fra å være et bruksobjekt knyttet til et fåtall interesser, til å bli et forvaltningsobjekt hvor det kjempes om arealtilgang. Ettersom kystområdene ble viktigere for flere aktører; og fikk en større økonomisk verdi, ble det tydelig for myndighetene at kystsonen trengte en strengere forvaltning. Kystsoneplanlegging forklares i det ovennevnte som både en praksis, men også om selve kysten som ressurs. Spørsmålet som stilles er: hvordan kan kysten gjøres mulig å forvalte gjennom planlegging?

Når kysten ble omgjort til et forvaltningsområde, ble det myndighetens oppgave å avklare hvilke interesser som skulle få tilgang til hvilken del av kysten. I oppgaven defineres dette som ressursforvaltning. Et sentralt poeng i ressursforvaltning er at naturen i seg selv ikke skal forvaltes, men heller at menneskelig atferd skal styres. Samtidig handler det om å fordele rettigheter og ressurser med utgangspunkt i aktørers bruk og behov, på en miljømessig og fornuftig måte. I arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger har forvaltningens rolle som «interesseavveier» skapt uenighet og spenninger mellom aktører. Poenget vil presenteres nærmere i de empiriske kapitlene, nærmere bestemt kapittel 5, 6 og 7.

I regionalt planarbeid er det fylkeskommunen som sitter med plansvaret. De har likevel plikt gjennom plan- og bygningsloven til å invitere berørte aktører til å delta i prosessen. I studien fokuseres det på statlige- regionale aktører; sektormyndigheter og Fylkesmannen i Hordaland¹⁴, regionale aktører; fylkeskommunen, og kommunale aktører. De ulike aktørene har egne rammer og ansvarsområder når det kommer til planlegging i kystsonen. Ved vurdering av samordning i praksis, er det viktig å forstå hvilken formell rolle de ulike aktørene spiller.

Studiets bakgrunn og kontekst er viktig for valg av forskningsfelt, og danner grunnlag for den empiriske fremstillingen og den avsluttende analysen. Før den tid skal studiets teoretiske grunnlag presenteres. Teorien; sammen med oppgavens tre empiriske kapitler, vil danne utgangspunktet for analyse og drøfting av hvordan samordning har fungert i arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Analysen vil presenteres i kapittel 8.

¹⁴ Det offentlige organet heter i dag (30.05.2019) Fylkesmannen i Vestland.

Kapittel 3: Teori- samordning, planlegging og styring

For å besvare spørsmålet om hvordan samordning har fungert i arbeidet med RkSH, må det etableres et teoretisk grunnlag for analyse. I dette kapittelet vil et slikt teoretisk grunnlag presenteres. Studier av samordning er ofte en krevende oppgave. Selve begrepet preges av ambiguitet, der en rekke ulike definisjoner og forståelser påvirker hvordan aktiviteten skal forstås. I planlegging vil selve planarbeidet være et virkemiddel for å skape samordning mellom deltakende aktører. I dette kapittelet vil derfor relevant teori som har til hensikt å belyse samordning som et planleggingsfenomen vektlegges, og avslutningsvis oppsummeres og gjøres målbart, slik at det kan brukes til å besvare oppgavens problemstilling.

3.1 Komplekse samfunnsutfordringer

Som redegjort for i kapittel 2, er det et økende fokus på å bruke regional planlegging som et middel til å skape helhetlig planlegging i kystsonen. Fokuset henger tett sammen med den nye politiske ambisjonen om å ta tak i komplekse samfunnsutfordringer (Hanssen og Hofstad 2017:23). Rittel og Webber (1973) kjennetegner slike utfordringer som «wicked problems», der problemene går på tvers av sektorer og offentlige instanser, kulturelle grenser, omfatter flere offentlige politikkområder¹⁵, og ikke har en entydig og klar løsning (Rittel og Webber 1973:160; Fimreite, Langlo, Lægreid og Rykkja 2014:129; Tietjen og Jørgensen 2013:30). Defineringen av problemer som «wicked» understreker deres kompleksitet, ambiguitet, og manglende enighet om hvordan en best skal håndtere dem (Lægreid og Rykkja 2015^a:476).

Regional planlegging som en løsning på «wicked issues» reflekteres i den nye plan- og bygningsloven fra 2008. Loven gir uttrykk for større nasjonale ambisjoner for planlegging enn tidligere. Formålsparagrafen i loven tilsier at planlegging skal forekomme i et bærekraftig perspektiv, og håndtere spørsmål knyttet til både ressursvern, håndtering av miljøutfordringer og klimaendringer. Slike komplekse utfordringer krever koordinering og samordning over flere dimensjoner (Hansen og Hofstad 2017:23). I Rittel og Weber sin definering av begrepet, hevder de at planleggingsproblemer er «wicked» av natur (Rittel og Weber 1973:160).

Dagens plansystem er således nødt til å ta i bruk ulike virkemidler og fremgangsmåter for å håndtere tversektorielle problem (Tietjen og Jørgensen 2013:30).

I dette studiet kan arbeidet med «Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger» ses som en måte å ta tak i komplekse utfordringer i kystzoneforvaltningen. Arbeidet går på

¹⁵ Oversatt fra den engelske betegnelsen «public policy areas»

tvers av sektorer og klare grenser, ved at planområdet omfatter sjøområder og strandsonen over flere kommuner (jf. 1.1.1). Samtidig er arbeidet tversektorielt, ved at prosessen omfatter aktører fra sektorer og myndigheter på ulike nivå. Formålet med regionale planer er nettopp å oppnå samordning over territorielle og administrative grenser, særskilt mellom kommuner, sektormyndigheter og samordning mellom styringsnivåer. I kystsonen vil et sentralt samordningsbehov ligge i ivaretagelsen av ulike bruks- og vernehensyn, og bidra til en bærekraftig arealbruk og ressursutnyttelse (Hovik og Stokke 2006:9)

3.2 Samordning som begrep

I forståelsen av samordning i praksis, ligger et behov for å tydeliggjøre og avgrense samordning som begrep. I følge Schermerhorn (1975) handler samordning om hvordan strukturer og prosesser organiseres for å skape en samordning mellom aktører og organisasjoner. Samordning blir her en bevist prosess som foregår innenfor et sett med fastlagte rammer og overordnede mål, der ulike aktører og interesser knyttes sammen for å dra i samme retning (Sunby og Vemundvik 2015:20).

Behovet for samordning oppstår i de fleste situasjoner som omhandler begrensede ressurser, og gjerne i saker som omhandler arealdisponering (NOU 2001:94). Selv om det eksisterer en klar forståelse for hva samordning innebærer, er defineringen av begrepet likevel en krevende oppgave. En sentral forklaring av begrepet tilhører Lindblom (1965), der samordning ses som: *gjensidig tilpasning mellom aktører eller en mer bevisst tilpassing som gir positive resultater for aktørene og unngår negative konsekvenser* (Lindblom 1965:23). En slik tilpasning kan enten oppnås gjennom prosess, eller i gjennomføring av endelig produkt. Det skilles mellom samordning ex-ante, og samordning ex-post.

I planlegging skjer samordning ex-ante gjennom prosess og eierskap til planarbeidet, ved at alle berørte aktører og interesser deltar i prosessen for å fremme sine interesser og synspunkter (Hanssen og Hofstad 2017:24; NOU 2001:95). I plan- og bygningsloven ligger dette prinsippet nedfelt som krav om deltakelse. I regional planlegging formaliseres dette på følgende måte gjennom lovverket: *Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak* (pbl. §8-3). Samordning forekommer gjennom tilrettelegging av samarbeid, og kravet om deltakelse fra berørte myndigheter i planarbeidet. Til grunn for kravet som samordning, ligger at alle aktører som deltar i planarbeidet skal akseptere det endelige produktet, ivareta et visst nivå av hensynstaking, og sikre eierskap til

planen hos aktørene (Hanssen og Hofstad 2017:24). Samordning ex-ante sikres gjennom *prosess*, som igjen oppstår innenfor formelle strukturelle rammer. En god samordnende prosess ex-ante vil føre til en sterkere tilknytning mellom deltakende forvaltningsenheter, og igjen føre til en sterkere vilje til å gjennomføre planen, og legge arbeidet til grunn for videre planlegging (samordning ex-post) (NOU 2001:64).

Samordning ex-post omhandler den samordnende effekten det endelige planproduktet har etter at det er blitt utformet og vedtatt. Det endelige planforslaget kan sies å ha en samordnende effekt dersom det legges til grunn i den daglige virksomheten og beslutningstakingen til aktører. I de fleste tilfeller er det planens formelle rammeverk og forpliktelse til gjennomføring som begrunner hvorfor samordning ex-post fungerer eller ikke. Likevel kan også planprosessen påvirke graden av eierskap de ulike aktørene har til planforslaget, noe som igjen vil ha en innvirkning på planens samordnende effekt i etterkant av planprosessen (Hanssen og Hofstad 2017:24). I en NOU fra 2001, sies det at samordning i planlegging sikres ved å se prosess og det endelige planproduktet i sammenheng: *Samordning innebærer at disse sektorene, interessene og hensynene, og forholdet mellom dem, blir klarlagt, sett i sammenheng og avveid i forhold til hverandre gjennom planprosessen, og at de i neste omgang følger planene* (NOU 2001:64).

I praksis vil dette bety at forvaltningsenheter og andre aktører søker etter å oppnå samordning gjennom prosess, for å sikre at arbeidet som er gjort gjennomføres, og følges opp i videre planlegging. Samordning ex-ante og ex- post blir her to viktige faktorer for å oppnå ambisjonen om samordning i planarbeidet (Magnussen 2014:29). Uten en bred og forpliktende prosess, vil samordning være «en bortkastet øvelse» (NOU 2001:64). I denne oppgaven vil fokuset rettes mot samordning ex-ante, ved å se nærmere på prosess og innhold i arbeidet med «Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger» (jf. kapittel 6 og 7). Samordning ex-post anses som et interessant studieområde, men til dels umulig å få til per dags dato. Etersom samordning ex-post i stor grad er en vurdering planens oppfølging etter vedtak; og RkSH enda ikke er vedtatt (jf.1.1.1), vil en vurdering av gjennomføring være vanskelig og lite fruktbar.

3.2.1 Beslektede begrep

Beskrivelsen av samordning krever også en forklaring på hva som skiller begrepet fra andre beslektede definisjoner. I dagligtale overlapper ofte samordningsbegrepet med koordineringsbegrepet. Det store norske leksikon definerer koordinering som *...å sideordne, sette, plassere (ting, virksomheter eller lignende) i det riktige forhold til hverandre og bringe i*

samvirkende system (Gundersen 2018). Med utgangspunkt i de ovennevnte forklaringene av samordning kan det virke som begrepene i stor grad har lik betydning. Hensikten er å få noe til å virke sammen (Sunby og Vemundvik 2015:20).

I denne oppgaven forsøkes det likevel å skille mellom de to begrepene, ved at koordinering ses som et virkemiddel for å oppnå samordning. Samordning vil her forstås som en aktivitet definert av strukturelle rammer, og formalisert gjennom lover, regler m.m. (Bøgh, Haarstad, Lintvedt, og Fremstad 2010:9). For å oppnå samordning må det skje en form for «tvungen koordinering» (Magnussen 2017:21), eksempelvis ved at regionale myndigheter forsøker å koordinere ulike aktører og interesser i kystsonen gjennom planlegging. Hensikten er å skape samordning ved at ulike aktører *pålegges* å koordinere sin virksomhet med hverandre. Et tilsvarende skille kan lages mellom samordning og samarbeid. I motsetning til samordning, kan samarbeid anses som en «løsere» form for koordinering (Magnussen 2017:21).

Samarbeid preges i mindre grad av formaliserte rammer, og bygger heller på en større grad av frivillighet og en tanke om normativ enighet (Rogers og Whetten 1982:12). I prosesser preget av samarbeid anses partene som likeverdige, og de har selv bestemt å inngå samarbeid som et virkemiddel for å nå bestemte mål (Sunby og Vemundvik 2015:20). Aktørene ser seg tjent med å samarbeide, og kan ikke nå sine målsetninger uten hverandre. Forholdet bygger på gjensidig avhengighet (Hovik og Stokke 2006:13). Samarbeid knyttes også ofte til samhandling. Med samhandling menes *samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som handler med hverandre* (Noack og Tjora 2018), og samhandling ses ofte som en uformell og kortvarig måte å skape relasjoner mellom aktører basert på gjensidig nytte (Sunby og Vemundvik 2015:20).

Hensikten med det ovennevnte er ikke å lage et absolutt skille mellom begrepene. Tvert imot er hensikten å vise at de er overlappende. Samordning krever koordinering, koordinering er sentralt for samarbeid, og samhandling bidrar til samordning. Skillet går likevel ved graden av formalisert strukturer som ligger bak de ulike begrepene. Videre i denne oppgaven vil derfor samordning forstås som en strengere og mer formell form for koordinering, samarbeid vil forstås som en løsere form for koordinering, og samhandling vil forstås som interaksjon mellom aktører og interesser.

3.2.2 Samordningsbegrepet i en planleggingskontekst

I kapittel 2 er det redegjort for hvordan plan og bygningsloven setter rammebetingelsene for regional planlegging (jf. 2.5.1). Det er også i PBL ambisjonen om samordning i planprosesser fremgår. Et naturlig steg i det teoretiske grunnlaget for samordning i regional kystsoneplanlegging, vil derfor være å forstå hvordan samordningsbegrepet brukes i en planleggingskontekst.

Samordning i planlegging kan forstås som en formell koordinering av aktører, interesser og organisasjoner. I ulike planteoretiske tilnærminger defineres ofte samordning som «*gjensidig tilpassing*», «*direkte kontroll eller tilsyn*» og «*standardisering av arbeidsprosess eller resultat*» (NOU 2001:7,94). I NIBR rapporten «Samordning eller retorikk?» fra 1996 knyttes samordning direkte til planlegging på regionalt nivå. I rapporten heter det at: *samordning skjer når instanser pålegges å sette ulike interesser opp mot hverandre, og det skjer en avveining av motstridende interesser, for eksempel vekst- og verneinteresser. Resultatet av en slik avveining vil være at skjer en prioritering av en bestemt type interesser* (Jacobsen 1993 i Falleth og Johnsen 1996:15). I tråd med rammene satt av plan- og bygningsloven, må en vurdering av samordning i regionalt planarbeid ta hensyn til både *saksgangen i planprosessen*, så vel som om innholdet i *plandokumentet* (Plathe et al 2017:5).

Jacobsen legger i sin definisjon til grunn at samordning av aktører og interesser er en pålagt aktivitet. Dette innebærer at arbeidet med regionale planer defineres som en arena hvor det *skal* skje en samordning. Forutsetningen er at den regionale planen har en styringsfunksjon, og legges til grunn i virksomheten til andre instanser (Falleth og Johnsen 1996:15).

Definisjonen til Jacobsen bygger på de rammene for samordning som settes av formålsparagrafen til plan- og bygningsloven, der det heter at: *planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (plan- og bygningslovens formål, §1.1)*. Plan- og bygningsloven gir myndigheter på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå lov til å sette restriksjoner på arealbruk, og skal etter lovverket ha en samordnende funksjon (Falleth og Johnsen 1996:20). Samtidig sikrer loven at sektormyndigheter og andre berørte aktører har rett til å delta i arealplanleggingsprosesser (Winge 2013:73). Loven blir dermed viktig for samordning mellom myndighetsnivå, så vel som i samspillet mellom andre offentlige myndigheter (NOU 2001:7).

3.3 Graden av samordning- informasjon, prosess og innhold

Til nå har spørsmålet om samordning i hovedsak handlet om selve samordningsbegrepet. Forklaringene er viktige for å forstå hva begrepet innebærer. Likevel er det også essensielt å forstå hva det er som skal samordnes. I sin rapport «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning», skiller direktoratet for forvaltning og IKT mellom samordning av ressurser, og samordning av politikkinnhold (policy) (Hildrum, Solumsmoen, Bakli, Sørtømme og Nybøen 2014:15).

Samordning av ressurser dreier seg i stor grad om økt kostnadseffektivitet. Ved at virksomheter eller organisasjoner går sammen om felles funksjoner, kan de spare ressurser gjennom å utnytte stordriftsfordeler. En slik samordning av ressursbruk kan også være nyttig når det kommer til formålseffektivitet, eksempelvis ved å avtale når ulike ressurser skal brukes (Hildrum et al 2014:15; Bukve 2009:64). Samordning av politikkinnhold dreier seg på sin side om utformingen av prinsipper, planer, regelverk m.m. Politikkinnhold kan i en bred forstand forstås som retningsgivende for forvaltningens praksis utad. Behovet for en slik form for samordning bunner ofte i tverrsektoriell avhengighet, der sektorer eller myndighetsnivå er avhengig av samordning for å oppnå ønskede målsetninger. Dette kommer ofte til uttrykk når det oppstår nye politikkområder som er vanskelige å avgrense administrativt og territorielt (Hildrum et al 2014:15). Utformingen av regionale planer er i bunn en politisk aktivitet, som gir politiske myndigheter et egnet redskap for fastsetting av mål, tilrettelegging av verdiskapning, og ivaretagelse av langsiktige miljøhensyn (Op.prp nr.32 2007-2008:7). En slik form for samordning kan forekomme i flere grader, slik som illustrert i bilde 3:



Bilde 3: Samordningstrappen (Hildrum et al 2014:16)

Trinn 1 beskriver samordning av informasjon, erfaringer og kunnskap. Det er opp til hver enkelt av enhetene å vurdere om de ønsker å tilpasse seg informasjonen de får. Trinn 2 forklarer hvordan dette igjen kan føre til utvikling av felles problemforståelse og

virkelighetsoppfatning. Dette trinnet øker sannsynligheten for å oppnå samordning uten pålegg ovenfra (Hildrum et al 2014:16; Hanssen og Hofstad 2017:24). Trinn 3 handler om at aktører på bakgrunn av forhandlinger/dialog velger å endre sine planer eller nåværende politiske objektiver for å unngå å svekke andre aktørers måloppnåelse. I det siste trinnet oppnås samordning ved at aktørene ikke bare endrer atferd innad i sin egen organisasjon eller enhet, men samarbeider om eksempelvis felles tiltak (Hildrum et al 2014:16; Hanssen og Hofstad 2017:24).

Hovik og Stokke (2007) knytter formene for samordning til arbeidet med regionale planer. De ser samordning som et verktøy for å skape integrasjon mellom enheter og aktører. Integrering innebærer *a harmonized and consistent policy which overcomes the fragmentation of responsibility across public sectors and levels of government. It requires policy coordination* (bid s.931). Hovik og Stokke bygger her på From og Stava (1991), og skiller i likhet med samordningsstigen mellom samordning av *informasjon, prosess og innhold*. Samordning av informasjon betyr at det finnes en samordnet informasjonsflyt mellom aktører i planarbeidet. I planen kommer dette til uttrykk ved eksempelvis informasjonsdeling om hvilke interesser og aktører som bruker kystsonen, eller i form av informasjon om de formelle rammene som skal regulerer ulike aktiviteter. Samordning av informasjon anses som den svakeste formen for samordning. Ved prosessuell samordning vil det i tillegg til informasjonsflyt, også lages retningslinjer og føringer for hvordan kommuner og andre aktører skal planlegge for et gitt område eller aktivitet (Hovik og Stokke 2007:931). Det er også en enighet rundt prosedyren for hvordan planlegging skal foregå (Kittelsen 2014:29). Den sterkeste graden av samordning oppnås når den regionale planen i tråd med de satte målsetningene, balanserer ulike interesser og hensyn mot hverandre, og gir noen hensyn prioritert i visse områder. Her forventes det at hver av aktørene tilpasser sine aktiviteter, slik at målsetningen som er satt i planarbeidet oppnås (Hovik og Stokke 2007:931).

Stigen; og Hovik og Stokke sin inndeling, illustrer hvordan samordning kan vurderes i ulike grader. Enkelt forklart: jo lengre opp på stigen en kommer, jo høyere grad av samordning kan oppnås. Samordning i dagens kommunale- og regionale planlegging har blitt en sentral oppgave, ettersom en er avhengig av flere offentlige; og private, aktører for å oppnå vellykkede planprosesser. I planlegging anses samordning som den nye forvaltningsøvelsen¹⁶. Det hevdes likevel at samordning ikke trenger å være et absolutt mål, ettersom det kan være

¹⁶ Sitat fra plankonferansen 2018- Hordaland (23.10.2018), foredrag «Utfordringer i kystsonen i Hordaland» ved Rune Fjeld.

både en tids- og ressurskrevende øvelse (Sørensen og Torfing 2009:240). Ifølge Skjeggedal (2004)¹⁷ er det urealistisk at planlegging skal kunne ta hensyn til «alt» og «alle», og at idealet om absolutt samordning skaper et uklart bilde av hva planlegging kan oppnå. Dermed er ikke graden av samordning som oppnås i et planarbeid nødvendigvis en indikator på hvor vellykket planprosessen har vært, heller en måte å forklare hva en har samordnet, og hvor samordning har vært mangelfull. Oppnådd samordningsgrad i arbeidet med RkSH vil diskuteres i delkapittel 8.5.

3.4 Dimensjoner av samordning

Som tidligere vist knyttes regionale prosesser tett til ambisjonen om å løse komplekse samfunnsutfordringer (jf.3.1). Planlegging i kystsonen kan anses som en slik utfordring. Hanssen og Hofstad (2017) argumenterer for at håndteringen av slike situasjoner krever ulike dimensjoner av samordning. De skiller mellom samordning over flere nivå (vertikalt), tverrsektoriell samordning (horisontalt), og diagonal samordning (Hanssen og Hofstad 2017:23). Ettersom plan- og bygningsloven spesifiserer at samordning i planarbeid skal skje både vertikalt og horisontalt (jf 3.1.2), ses det som hensiktsmessig å utdype disse to dimensjonene videre.

Vertikal samordning handler om koordinering av politiske mål, virkemidler, tiltak m.m. over flere forvaltningsnivå. Samordning langs denne dimensjonen uttrykkes i praksis gjennom koordinering mellom eksempelvis departement og direktorat, stat og kommune, eller departement og underliggende etater innad i en sektor (Fimreite et al 2014:129). En slik form for samordning knyttes ofte til byråkratiske systemer, der koordinering forekommer oppover og nedover i et hierarki (Amdam og Veggeland 1998:89; Hanssen og Hofstad 2017: 22). Den vanligste formen for slik samordning er derfor gjennom hierarkiske prosesser. Horisontal samordning knyttes på sin side tettere til tverrsektoriell koordinering, eksempelvis ved at kommunale enheter må samordne sine virkemidler for at behov skal imøtekommes, eller for å løse komplekse utfordringer (Hanssen og Hofstad 2017: 22-24). En slik form for samordning innebærer en koordinering av aktører på samme nivå, eksempelvis mellom regionale myndigheter og sektormyndigheter (Peters 1998:22).

¹⁷ Skjeggedal, T., i Bukve og Amdam 2004:169, «Det regionalpolitiske regimeskiftet- tilfellet Norge», kapittel 9.

3.4.1 Styring¹⁸

Som det har blitt argumentert for tidligere i kapittelet anses samordning som en pålagt aktivitet, noe som også vil innebære en form for styring. Dette gjelder uavhengig av om samordning oppstår vertikalt eller horisontalt. En vanlig oppfatning er at styring omfatter to ting, nemlig det å fatte beslutninger, så vel som gjennomføre det i praksis. Styring handler om å endre samfunnet på en strukturert og planmessig måte (Røisland og Vabo 2012:10). Styring i norsk offentlig sektor har gjennomgått en utvikling i de siste tiårene. Utviklingen betegnes ofte som overgangen fra «government» til «governance», der styringsevnen til det tradisjonelle hierarkiet har blitt utfordret av nye stukturer (Rhodes 1996:652-653).

Den store endringen i vurderingen av styringsformer, skjedde på 1980-tallet med fremveksten av New Public Management (NPM) som en ideologi for organisering av offentlig forvaltning. Utviklingen førte med seg et større fokus på styring utenfor tradisjonelle strukturer. Rhodes snakker om «governance without government» (Rhodes 1996:652-653).

Rhodes argumenterte for at «governance» som begrep kan bety så mangt, men at fundamentet i begrepet bygger på endringer fra den tradisjonelle myndighetsutøvelsen (Rhodes 1996:652-653). I tankegangen menes det at sentralmyndighetene gjennom de siste årene har gått fra å være den ledende enheten, til å bli en del av et system med selvorganiserte aktører, der den kun blir en del av mengden. Aktørene i systemet benytter seg av forhandling fremfor formell autoritet til å påvirke endringer i det politiske systemet. Sørensen og Torfing ser seg enige med Rhodes, og forklarer det som «network governance»- styring gjennom nettverk. Her vektlegges blant annet sosiale-, profesjonelle-, økonomiske- og kommunikasjonsnettverk, som viktige aktører med påvirkning på politikktutformingsprosessen (Sørensen og Torfing 2005:200).

Slike nettverk er bygd opp av nettverkstilkoblinger, bestående av offentlig og private aktører som en gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå resultater (Rhodes 1996:652-653,665). Det finnes ingen hierarkisk struktur hvor en aktør eller instans har en overordnet myndighet over andre (Lundquist 2001:320). Som et motargument hevder Peters og Pierre at sentralmyndighetene fortsatt er den viktigste aktøren når det gjelder struktureringen og utøvelse av myndighet i det politiske system. Staten anses som en sentral spiller, ettersom den fortsatt kontrollerer sosiale og økonomiske ressurser (Peters og Pierre i Lundquist 2001:320). De er likevel enige med at det har skjedd en endring i det politiske styringssystemet, der en

¹⁸ Delkapittelet bygger på eksamensoppgave fra AORG320- Forvaltning og politikk, høsten 2017

har gått fra en mer tradisjonell myndighetsutøvelse til mer ikke-hierarkiske styringsformer. Utviklingen har ført til at samhandling mellom myndighetsnivå har blitt mer sentralt. De definerer dette som «multi-level governance» (Peters og Pierre 2001:131-132).

I arbeidet med regionale kystsonerplaner må potensialet for samordning forstås ut ifra et «multi-level governance» perspektiv, der samordnings- og bindeleddsfunksjonen til det regionale «mellomnivået» påvirkes av forholdet til det nasjonale og lokale nivået (Hanssen og Hofstad 2017:22; Hovik og Stokke 2007:927). Styring blir en aktivitet som forekommer på tvers av flere forvaltningsnivåer og enheter. «Government» og «governance» må her ses i sammenheng. Byrkjeflot og Gulbrandsøy (2013) argumenterer nettopp for en slik tanke, der hierarkiet ikke bør ses på som det «som kom først» og nå er erstattet med nye former for styring, men heller at hierarkiet består, suppleres og forsterkes av andre former for styring (Byrkjeflot og Gulbrandsøy 2013:467). Hvordan dette går igjen i arbeidet med regionale kystsonerplaner, vil redegjøres nærmere i delkapittel 3.5.2.

3.5 Mekanismer for samordning

Det ovennevnte viser hvordan samordning i regionalt planarbeid må forstås i et flernivåperspektiv¹⁹, der styring blir en kombinasjon av tradisjonelle og nye styringsformer. Planlegging blir således et instrument for å skape samordning mellom forvaltningsnivå og forvaltningsenheter, på tvers av administrative og territoriale grenser. Et instrument kan enten være horisontalt eller vertikalt av natur, og baseres gjerne på ulike grunnleggende mekanismer (Lægreid, Sarapuu, Rykkja og Randma-Liiv 2014:5). Tradisjonelt skilles det mellom tre sentrale samordnende mekanismer; hierarki, marked og nettverkbasert samordning (Byrkjeflot og Gulbrandsøy 2013:468; Hanssen og Hofstad 2017:22).

Markedsorientert samordning bygger på en løs arbeidsdeling og konkurranse mellom aktører. Her preges samordning av forholdet mellom tilbud og etterspørsel, mulighet for profitt, egeninteresse m.m. (Hanssen og Hofstad 2017:25). I en markedsorientert prosess vil arbeidsforholdet mellom offentlige og eksterne aktører i stor grad være kontraktsbasert (Andersen og Røisland 2008:18). Regional planlegging forholder seg i mindre grad til markedsaktører enn særlig det kommunale forvaltningsnivået, og anses derfor ofte som mindre relevante innenfor statlig og regional forvaltning (Hanssen og Hofstad 2017:24; Sunby

¹⁹ Oversatt fra det engelske begrepet «multi-level goverance»

og Vemundvik 2015:25). Fokuset videre rettes derfor mot hierarki og nettverk som sentrale samordningsmekanismer i regionalt planarbeid.

3.5.1 Hierarki og nettverk

En hierarkisk samordningsmekanisme legger vekt på styring ovenfra- og ned. Slik styring sikres gjennom politisk og administrativ utforming av reguleringer (lover, forskrifter, prosedyrer m.m.), finansieringsmidler (skatt, gebyr m.m.) og organisering (Hanssen og Hofstad 2017:22). Tankegangen finnes igjen i den tradisjonelle instrumentelle planleggingstilnærmingen, der det menes at fakta og en klar årsakssammenheng gir best måloppnåelse i planarbeidet (Solås et al 2015:15; Amdam 2012:374). I denne logikken skal politikere formulere målsetning og vedta planen, mens administrasjonen skal foreslå endringer og vurdere konsekvensene av de ulike alternativene. Administrasjonen har også ansvaret for å utarbeide planen i henhold til de politiske målsetningene, så vel som iverksette planen i samsvar med de politiske bestemmelsene (Amdam og Amdam 2006:68).

Hierarki som styringslogikk er teoretisk forankret i det Weberske byråkratiet, som skiller mellom administrasjon på den ene siden, og regler, prosedyrer og autoritet som samordnende instrumenter på den andre (Bouckeheart, Peters og Verhoest 2010:37). Tilnærmingen kjennetegnes av formelle strukturer, et stort antall lover og reguleringer, formalisert kommunikasjon gjennom organisasjoner, en relativt sentralisert makt, og et omfattende administrativt apparat. Ifølge Mintzberg (1979) kan dette omtales som et «machine buracracy» (Mintzberg 1979:315).

I regional planlegging er hierarki det bærende prinsippet, gjennom loverreguleringer og defineringen av fylkeskommunen som øverste plan- og vedtaksmyndighet (Hanssen og Hofstad 2017:25). Rammene for en slik planlegging preges av en hierarkisk struktur. Likevel har regionale planer svært få juridiske bindende virkemidler. Fylkeskommunen har i større grad en funksjon som tilrettelegger mellom nasjonale sektormyndigheters målsetninger, og lokale planmyndigheter. Fylkeskommunen sin medierende rolle gjør nettverksbaserte samordningsmekanismer viktige i regionale planprosesser (Hanssen og Hofstad 2017:25). En slik form for samordning kalles ofte for *frivillig tilpasning*, ettersom det bygger på en frivillig, ikke-hierarkisk tilpasning gjennom sidestilte aktører.

Styring gjennom nettverk vil i denne studien ses som en metode for å løse problemer og konflikter, ved at aktører binder seg sammen i ulike samarbeidskonstellasjoner, og bruker forhandling og dialog som et middel for å oppnå beslutninger preget av enighet. Kjernen av

nettverket bygger på horisontale former for interaksjon mellom aktører med ulike målsetninger, som ser seg best tjent på å løse utfordringer i samarbeid med andre, samtidig som de er uavhengige nok til å kunne løse utfordringene alene (Schmitter 2002:53). Fremfor samordning gjennom den vertikale dimensjonen og hierarkiske mekanismer, bygger en nettverksbasert samordning på horisontale forhold basert på gjensidig avhengighet, felles enighet, og tillit blant aktørene (Bouckeheart et al 2010:45).

Nettverksbasert styring kan trekkes mot den kommunikative planteorien, der det stilles krav til dialog, kommunikasjon og forhandlinger for at planleggingen skal fungere (Amdam og Veggeland 2011:85, 172-173). Som en følge av gjensidig avhengighet, er aktører avhengig av å bruke *diskurs* eller *forhandlinger* som et middel for å ta beslutninger (Røisland og Vabo 2008: 91). Den største utfordringen i planarbeidet; med utgangspunkt i det kommunikative perspektivet, er hvordan man skal gå frem for å oppnå størst enighet mellom mektige- og mindre mektige aktører om samfunnets utvikling (Amdam og Veggeland 2011:173). I tilnærmingen står alle aktørene likt i planprosessen. Her er det argumentene; og ikke aktørene, som skal gi tyngde i beslutningene (Solås et al 2015:15).

3.5.2 Regional planlegging- en hybrid styringsform

Tilstedeværelsen av både nettverksbaserte og hierarkiske samordningsmekanismer gjør regional planlegging til en form for «hybrid» styringsform (Hanssen og Hofstad 2017:26). De to mekanismene har ofte vært ansett som motsetninger til hverandre. Det argumenteres likevel for at logikken i større grad burde vurderes som komplimenterende. I delkapittel 3.4.1 ble det argumentert for at hierarki og andre styringsformer burde anses som supplement, fremfor konkurrerende. Forskning på feltet konkluderer nettopp med at horisontale styringslogikker fungerer som supplement til; fremfor en erstatning av, tradisjonelle hierarkiske mekanismer (Byrkjeflot og Guldrandsøy 2013:464; Klijn og Skelcher 2007).

Metagovernance tar for seg denne kombinasjonen av styringsformer, og vurderer ikke kun hvordan aktører samhandler i arbeidet med planlegging, men også hvordan spillereglene er utformet. Metagovernance handler om makten til å utforme spillereglene. Spørsmålet som stilles er: skal det styres gjennom marked, hierarki eller nettverk? Hvoretter litteraturen om metagovernance svarer at: et styringssystem som oftest vil bestå av en blanding av flere styringslogikker (Bukve 2009:62). Der den hybride styringsstrukturen gir mulighet for økt fleksibilitet i plansituasjonen, øker den også kompleksiteten. Overlappende samordningsmekanismer fører til større risiko for at de ulike logikkene underminerer hverandre, fremfor å fungere sammen (Hanssen og Hofstad 2017:26).

I arbeidet med arealplaner vil maktforholdet mellom aktørene alltid være asymmetrisk, ettersom en av aktørene har rett til å vedta arealplaner som legger føringer på de andre. Når en har med regionalt planarbeid å gjøre, vil nettverksbasert samordning alltid fremkomme i «skyggen av hierarkiet» (Bukve 2009:68). Men fylkeskommunen sin manglende juridiske makt i planprosessen har gitt nettverksbasert samordning en viktig rolle i regionalt arbeid, og kan til dels utfordre hierarkiske strukturer. I den forstand vil samordningseffekten i planarbeidet øke eller reduseres av hierarkiske mekanismer (Hanssen og Hofstad 2017:26). Måten dynamikken mellom de ulike mekanismene utartes, vil derfor kunne ha en innvirkning på hvordan samordningen i det regionale arbeidet fungerer.

3.6 Hierarki og nettverk som indikator for samordning

For å undersøke hvordan de ulike samordningsmekanismene jobber sammen, er det hensiktsmessig å utvikle noen indikatorer for å skille logikkene fra hverandre. I tråd med teorien vil hierarkisk styring kunne ses som en indikator på samordning vertikalt, og en mer frivillig tilpasning/ nettverksbasert styring vil ses som en indikator på samordning horisontalt. Inndelingen følger rammeverket for regional planlegging satt av PBL, der det legges opp til at samordning skal forekomme som både en vertikal og horisontal aktivitet (jf.1.1). Samordning i en slik planprosess kan enten ses som en «tvungen» form for koordinering som kan oppnås gjennom formelle strukturer, regler, osv., eller som en «løse» form for koordinering, der samarbeid, tillitt og fleksible relasjoner står i fokus (jf.3.2.1).

Teorien viser likevel at de to mekanismene ikke operer med et klart skille fra hverandre. I regionale planprosesser fungerer de tvert imot ofte sammen (jf.3.5.2). Det gjøres ingen hemmelighet av at et skille mellom hierarki og nettverk her er en forenkling av virkeligheten. Likevel anses det som hensiktsmessig for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Ved å tilegne vertikal samordning tradisjonelle hierarkiske trekk, og samtidig tilegne horisontal samordning nettverksbaserte trekk, vil det være mulig å utvikle knagger som gjør dimensjonene mulig å skille fra hverandre i planprosessen. Det vil også kunne gi en indikasjon på hvor mekanismene overlapper, hvor de jobber sammen, og hvordan dette påvirker dynamikken mellom aktørene som deltar. På bakgrunn av dette presenteres følgende inndeling:

	Samordning vertikalt	Samordning horisontalt
Samordningsmekanisme	Hierarki	Nettverk
Karakteristikker	Topp- ned styring Reguleringer og rutiner Autoritet Asymmetriske maktforhold Kontroll Formelle strukturer	Frivillig tilpasning Forhandlinger Samarbeid Symmetriske maktforhold Tillit Dialog
Regionale myndigheters rolle	Top- ned beslutningstaker og styrer. Avhengige aktører kontrolleres av regler.	Aktiverer, tilrettelegger, og deltar i nettverk
Planteoretisk tilnærming	Instrumentelt perspektiv	Kommunikativt perspektiv
Teoretisk utgangspunkt	Webers byråkrati	Nettverksteori

Tabell 2: Hierarki og nettverk som indikatorer for vertikal og horisontal samordning²⁰

Vertikal samordning anses her som en hierarkisk preget, toppstyrt prosess, der regionale myndigheter har en rolle som beslutningstaker i regionalt planarbeid. En slik prosess karakteriseres av regler, rutiner og autoritet. Slike prosesser vil preges av formell organisering, bestemmelser og instruksjoner for planlegging, krav eller strategier, som styres og kontrolleres gjennom formell *autoritet, makt og kontroll*.

Samordning horisontalt anses her som en prosess preget av nettverk/frivillig tilpasning, der regionale myndigheter har en rolle som tilrettelegger, aktiviserer og deltaker i regionalt planarbeid. En slik prosess karakteriseres av frivillighet, felles problemforståelse og samarbeid. Sentralt i nettverkbaserte prosesser frivillig tilpasning av deltakere og forhandlinger på tvers av flat struktur, gjennom *dialog, gjensidig avhengighet og tillit*.

3.6.1 Om maktforhold og planlegging²¹

Regionale kystsoneplaner befinner seg som forklart i skjæringspunktet mellom flere styringslogikker (jf.3.5.2). I slike arbeid vil makten til å ta beslutninger avhenge av hvilken rolle planaktøren tildeles. I den hierarkiske tilnærmingen vil planmyndigheten tilegnes en rolle som beslutningstaker, og ha rett til å definere målene for planleggingen. Planen blir et

²⁰ Tabell 2 er en oppsummering av delkapittel 3.5.1 og 3.5.1, og er basert på tabellen til Bouckeheart et al 2010:35

²¹ Delkapittelet bygger på arbeid fra forberedende fag AORG323- Forskningsfelt, innlevert vår 2018

redskap for beslutningstakerens maktutøvelse. Motsetningsvis vil makt etter den nettversbaserte logikken ligge hos de berørte aktørene (jf. 3.5, 3.6). Hvilken rasjonalitet som legges til grunn i arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, vil kunne ha en innvirkning på hvordan ulike interesser og bruksformål prioriteres i beslutningene om arealfordeling.

Det er maktinnehaveren som har muligheten til å bestemme hva som legges til grunn for oppfatning av virkeligheten, og forståelsen av problemer og løsninger (Amdam 2012:274). Maktbegrepet preges likevel av kontrovers og mangler en entydig definisjon. Engelstad (1999) legger frem en mulig forståelse av begrepet, i det han kaller «kjernebetydning av makt» (Engelstad 1999:17). Denne forståelsen bygger på begrepsformuleringen til tre kjente teoretikere, henholdsvis Max Weber, Robert Dahl, og Michel Foucault. Makt ses av disse som:

- 1) Weber: *Makt er ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosial samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand* (Weber 1971:53)
- 2) Dahl: *A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort* (Dahl 1957:203)
- 3) Foucault: *Maktutøvelse er en måte visse handlinger påvirker andre handlinger* (Foucault 1983:219)

Begrepsforklaringene utgjør maktes tre dimensjoner, og forstås som noe intensjonelt, relasjonelt og preges av kausalitet. Makt oppstår som en bevisst handling, som skapes og påvirker forholdet mellom mennesker. De tre dimensjonene er delvis overlappende, og skaper i kombinasjon det Engelstad (1999) anser som det «sterke maktbegrepet» (Engelstad 1999:17)

Samtidig vil beslutningene påvirkes av det *sosiale forholdet* mellom ulike aktører. Ifølge logikken til Michael Foucault, er makt noe som ikke kan defineres institusjonelt, men noe som oppstår i relasjon til andre. Maktrelasjoner kan dermed ikke identifiseres ved å kun analysere rasjonaliteten planleggingen bygger på. For å forstå hvordan makten utøves i en plansituasjon, må man analysere hvordan maktrelasjonene oppstår i praksis. Diskusjon kan ikke kun handle hvordan planloven gir institusjoner og planleggere formell myndighet, men også om hvordan maktstrukturer utformes og brukes gjennom selve planprosessen. De formelle planinstitusjonene blir til kunnskapsinstitusjoner, som fremmer et bestemt kunnskapsgrunnlag gjennom planarbeidet (Pløger 2012:262-263).

Ved hjelp av kunnskapsinnhenting utarbeides det dokumenter, plantegninger, kart osv., som igjen påvirker hvordan planmakten skal utøves. Når kunnskap brukes i dokumentasjon eller kart representerer de planleggerens «sannhet». Det er kombinasjonen av kunnskap og «sannheter» som skaper rammeverket og innholdet i planarbeidet, utvikler rutiner for planleggingen, og tilegner meninger til virkeligheten som planleggingen bygger på og må innrette seg (Pløger 2012:262-263). I kapittel 8 vil makt i arbeidet med Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger diskuteres, og det vil redegjøres for maktforholdenes påvirkning på gjennomføring av arbeidet.

3.7 Oppsummering av teoretisk tilnærming

I dette kapittelet har oppgavens teoretiske rammeverk blitt presentert. Først ved at regional planlegging i kystsonen har blitt beskrevet som en måte å løse komplekse samfunnsutfordringer, som skaper behov for samordning tvers av administrative og sektorielle grenser (jf.3.1). I kapittel 5 forklares det hvordan dette oppstår i planområdet Sunnhordland og ytre Hardanger, og i delpunkt 8.1 analyseres innvirkningen av kontekstuelle forhold på hvordan samordning har fungert i planarbeidet. Det forventes at kystsonoplanleggings komplekse natur kan føre med seg utfordringer for planarbeidet og i forholdet mellom aktører.

Studien behandler samordning som en pålagt aktivitet som skjer innenfor formelle rammer, men som krever samarbeid og medvirkning for å fungere i praksis. En slik tilpasning av aktører kan uttrykkes gjennom den vertikale og den horisontale dimensjonen, der hierarki og nettverk fungerer som samordnende mekanismer (jf.3.5). Ytterligere kan samordning i regionalt planarbeid ses som en hybrid løsning, der hierarkiske strukturer setter rammene for arbeidet, men krever at nettverksbaserte løsninger kombineres med formelle strukturer for å skape gode prosesser (jf.3.5.2). Det teoretiske utgangspunktet blir her at nettverksbasert samordning alltid vil forekomme i «skyggen av hierarkiet». Uavhengig av samordningsmekanismene forventes det at makt vil ha en innvirkning på planarbeidet. Det forventes ytterligere at hierarki går igjen i de formelle strukturene ved planlegging (kapittel 6), mens nettverk er mer fremtredende i selve arbeidsprosessen (kapittel 7).

Sist handler samordning også om samordningsgraden som oppnås i arbeidet (jf.3.4). Hovik og Stokke sin inndeling av informasjonsflyt som svak grad av samordning, samordning av prosess som middels sterk grad-, og innhold som sterk grad av samordning, vil her brukes til å vurdere i hvilken grad fylkeskommunen har oppnådd samordning mellom forvaltningsaktører i planen. Gradvurderingen bygger på funn fra alle de tre empiriske kapitlene, og diskuteres i delkapittel 8.5.

Kapittel 4: Metode- casestudie, datainnhenting og vurderinger

Om det teoretiske grunnlaget danner knaggene for analyse i denne masteroppgaven, er det de metodiske grepene som gjør disse knaggene mulig å bruke i praksis. Det påfølgende kapittelet har som hensikt å redegjøre for de metodiske valgene som er gjort i arbeidet med masterprosjektet, med utgangspunkt i problemstillingen: *hvordan har samordning på tvers av forvaltningsnivå og statlige regionale aktører fungert i arbeidet med RkSH?*

I arbeidet er det foretatt en casestudie for å undersøke hvordan samordning kan beskrives i en plankontekst, hvilke mekanismer som påvirker samordning, og i hvilken grad samordning er oppnådd i planarbeidet. Spørsmålene vil besvares ved å gjennomgå kontekstuelle, strukturelle og prosessuelle forhold i planområdet, og sammenstille de empiriske forholdene med det teoretiske rammeverket for oppgaven (kapittel 8). Forskningsdesignet for studiet er en casestudie, og det er brukt både semistrukturerte intervju og dokumentanalyse som metode. Studiet består av totalt 8 intervjuer med 11 informanter, og en rekke offentlige dokumenter.

I det følgende vil casestudie som forskningsdesign forklares, styrker og ulemper presenteres, og valg av case begrunnes. Deretter vil datagrunnlaget for oppgaven presenteres, og de metodiske valgene redegjøres for. En forklaring av behandlingsmåten til datamaterialet vil her være nødvendig. Kapittelet avsluttes med en vurdering av datakvalitet, der også generaliseringsmuligheter vil diskuteres.

4.1 Casestudie som forskningsdesign

Et forskningsdesign kan forstås som en plan for hvordan en forskningsundersøkelse skal gjennomføres (Bukve 2016:80; Ringdal 2016:25; Yin 2009:26). Valg av casestudie som fremgangsmåte i denne oppgaven er gjort på bakgrunn av studiets problemstilling. Ettersom hensikten med oppgaven er å forstå hvordan samordning har fungert i arbeidet med RkSH, kreves det et design som evner å skape forståelse rundt aktuelle og komplekse fenomen.

Yin (2003) hevder at casestudier er godt egnet og samtidig hensiktsmessig å benytte seg av når det stilles spørsmål om «hvordan», «hva» eller «hvorfor» (Yin 2003:7). Casestudie som design er valgt fordi spørsmålet om *hvordan* samordning har fungert, krever en mest mulig nøyaktig og helhetlig studie av selve arbeidet med RkSH. Ved å analysere ulike typer offentlige dokument og ved å snakke med aktører som har deltatt i planarbeidet, er det innhentet detaljert informasjon som ikke ville fått plass i en større undersøkelse med flere forskningsenheter. Fordelen med casestudier er nettopp at de er velegnede for å studere et lite antall enheter (Ringdal 2016:170; Yin 2009:13).

En tilsvarende fordel med bruken av casestudier er at de gir åpning for å studere flere variabler, og mulighet til å benytte seg av ulike metoder for datainnsamling (George og Bennett 2005:45). Siden masteroppgaven studerer samordning i en planprosess, har det nettopp vært ønskelig med en slik tilnærming- for å vurdere hvordan fylkeskommunen arbeider for å sikre samordning både formelt og uformelt i arbeidet med kystzoneplanlegging, gjennom vertikale og horisontale strukturer, som påvirkes både av hierarkisk styring og frivillig nettverksbasert tilpasning. Fordelen med casestrategier er at det gir muligheten til å fange opp endringer og variasjoner innad i studieobjektet (Gerring 2017:31), noe som har vært viktig for å undersøke de ulike variablene i planarbeidet.

Samtidig som det knyttes en rekke fordeler til bruken av casestudier som forskningsstrategi, krever metodiske valg også en vurdering og åpenhet rundt mulige ulemper. En utfordring med casestudier er at de sies å begrense muligheten for generalisering. Tidligere forskning tar likevel til ordet for at kontekstbaserte og beskrivende studier er like verdifulle som statistiske analyser, så lenge en gjør seg klar over utfordringene og har en veloverveid grunn for å velge en casebasert tilnærming (George og Bennett 2005:84; Flyvbjerg 2006:219,242). Sett mot denne studien, begrenser valg av design muligheten for generalisering, men det gjør ikke studien verdiløs. Generaliseringspotensialet til studiet vil diskuteres nærmere under i punkt 4.5.2 om datakvalitet.

En tilsvarende kritikk har vært rettet mot tidsbruken i casestudier (Yin 2003:13). En casestudie kan bli krevende å gjennomføre, om det ikke settes strenge rammer for innhenting av informasjon og prioritering av ressurser. I studien har dette i stor grad vært unngått, ved å sette tydelige avgrensninger knyttet til valg av case og aktører, og samtidig ved å ha en nærhet til studieobjektet.

4.1.1 Valg av case

Studiet av samordning i kystzoneplanlegging ved å bruke RkSH for Sunnhordland og ytre Hardanger som case er her et viktig valg. For det første handler det om forskningstemaets relevans og aktualitet. Som et sentralt prinsipp i utvelgelsen av case, står spørsmål om relevansen til forskningsobjektet- uavhengig om det gjelder teoritestning, teoriutvikling eller mer heuristiske hensikter (George og Bennett 2005:83)

Forskningstemaets relevans kan i førsteomgang knyttes til ambisjonen om at kystzoneplanlegging i større grad skal være helhetlig og dekke større geografiske områder. Selv om ansvaret for å utarbeide juridisk bindende planer for kystsonen ligger hos

kommunene²², har større fokus på helhetlig kystzoneplanlegging gitt fylkeskommunen en ny rolle som samordner i kystsonen. Det heter at *planlegging i kystsonen krever regional koordinering* (Frisvoll og Rønningen 2012:128). På dette nivået blir planlegging en forvaltningsøvelse, hvor en må få på plass samordning mellom forvaltningsnivå, så vel som mellom instanser med ulik sektormyndighet. Skal samordning i kystzoneplanlegging studeres, er arbeid på regionalt nivå en god inngang.

Valg av RkSH som case er gjort på bakgrunn av planarbeidets kontekst, planarbeids natur, muligheter for tidsavgrensning, pragmatiske forhold og planarbeidets teoretiske relevans. Når det gjelder kontekst, er kystzoneplanlegging i Hordaland et interessant studieområde.

Kystområdene i Hordalandsregionen står sentralt både for næringsutvikling og når det gjelder rekreasjonsbruk- den har en verdi for mange (Hovik og Stokke 2006:17; Miljødirektoratet 2013). Avveining mellom aktører og interesser gjennom planlegging i regionen er derfor en krevende og kompleks oppgave, som byr på utfordringer når det gjelder samordning (HFK 2017:5). Konteksten kan knyttes til selve planarbeidets natur, som er karakterisert som nyskapende. I arbeidet med RkSH er det for første gang i en norsk regional kystzoneplan tatt i bruk et detaljert plankart, så vel som en egen analyse for akvakultur (Sørdahl et al 2017:26). En begrunnelse for å velge et *single-case design*, er nettopp i tilfeller der caset representerer noe unikt eller ekstremt (Yin 2009:47).

Ytterligere styrkes relevansen av at arbeidet med planen kan avgrenses i tid. Yin (2009) påpeker at en slik tidsavgrensning er fordelaktig i arbeidet med casestudier (Yin 2009:32). I oppgaven har det vært mulig å sette tidsintervallet fra planoppstart i 2011, og frem til avslutningen av planarbeidet i 2018 (jf. kapittel 7).

I tillegg til dette har pragmatiske forhold vært delaktige i utvelgelsen. Med utgangspunkt i tidsrammen for en masteroppgave, tilgjengelige ressurser, og omfang av arbeidet, har nærhet til studieobjektet vært viktig. Nærheten til aktører i Hordalandsregionen har gjort datainnsamling mer håndterbart, og bidratt til å gjøre arbeidet mer fleksibelt. Dette sett sammen med andre strategiske forhold, har vært sentralt i utvelgelsen av Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger som studieobjekt

Det ovennevnte taler også til planprosessen teoretiske relevans. Først ved at arbeidet med RkSH dekker et stort geografisk område og inkluderer en rekke ulike aktører. Hordaland fylkeskommune har en samordningsfunksjon i planarbeidet, med en målsetning om å skape en

²² Sandbæk 2003:84

samordnet og bærekraftig utvikling av kystområdene i Sunnhordland og ytre Hardanger (jf 6.1). Regional planlegging kan her beskrives som et verktøy for å løse komplekse og grenseoverskridende samfunnsproblemer (jf.3.1). Slike utfordringer går ofte på tvers av administrative og geografiske grenser. Arbeidet med RkSH forekommer tversektorielt og omfatter aktører fra sektorer og myndigheter på ulike nivå. Caset kan derfor bidra med teoretiske vurderinger om hvordan samordning mellom offentlige etater fungerer når planleggingen går på tvers av kommunegrenser, omfatter en rekke offentlige aktører, og tar for seg komplekse samfunnsutfordringer. Sist har også rammene som regional planlegging forekommer innenfor, relevans. Planlegging forekommer i skjæringspunktet mellom hierarkiske- og nettverksbaserte strukturer (jf.3.5.1). Dette gjør regionalt planarbeid til en hybrid styringsform. En vurdering av hvordan samordning har fungert i arbeidet med RkSH vil omfatte en vurdering av hvordan de to mekanismene komplementerer hverandre. Ettersom de ofte anses som motsetninger, vil en slik vurdering kunne være av teoretisk verdi.

4.2 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i denne studien er basert på ulike former for datainnsamling. Ringdal (2016) skiller her mellom sekundær- og primærdata som kilder til informasjonsinnhenting.

Dataformene skilles ved at sekundærdata er noe som allerede foreligger, mens primærdata er datamateriale som samles inn av forskeren selv (Ringdal 2016:112,117).

I arbeidet med oppgaven har de to formene fungert som komplementære. Sekundærdata har blitt brukt som utgangspunkt for å kartlegge planprosessen og identifisere sentrale aktører, milepæler og strukturer. Dette datagrunnlaget har likevel ikke vært tilstrekkelig for å besvare oppgavens problemstilling, ettersom det utelukket uformelle strukturer, holdninger og underliggende spenninger i arbeidet. Slike forhold er bedre belyst gjennom primærdata, og er brukt i oppgaven som et virkemiddel for å hente ut informasjon som ikke finnes i sekundærgrunnlaget. I oppgaven består sekundærdataen av ulike offentlige dokumenter, som er fremskaffet fra Hordaland fylkeskommune sine nettsider og gjennom innsynsbegjæringer. Primærdatagrunnlaget er transkripsjoner og notater fra samtaler med sentrale aktører i planarbeidet. Datagrunnlaget i denne oppgaven er av kvalitativ karakter, og er samlet inn gjennom to metoder, henholdsvis dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer.

4.3 Metodisk tilnærming

I denne oppgaven har målet vært å sikre inngående kunnskap og virkelighetsnære observasjoner av arbeidet med RkSH. I det følgende vil de to metodene som er brukt i arbeidet utdypes, ved å gå nærmere inn på utvalg, tilgang og vurdering av metodevalg.

4.3.1 Kvalitativ dokumentanalyse

Bratberg argumenterer for at kunnskap kan hentes ut på mange ulike måter gjennom tekst (Bratberg 2017:1). For å studere arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, har det blitt hentet inn ulike offentlige dokumenter som har blitt kategorisert og gjennomgått systematisk. Hensikten med gjennomgangen har vært å trekke slutninger om ulike forhold, intensjoner og strukturer i planarbeidet.

Dokumentutvalg

Dokumentene i denne undersøkelsen er valgt fordi de setter bakgrunn for arbeidet med RkSH og gir en oversikt over selve prosessen, og fordi dokumentene er relevante for å besvare oppgavens problemstilling. Kriteriene for dokumentutvalget var omtale av planarbeidet eller selve planprosessen. Utvelgingen av de offentlige dokumentene har forgått både før datainnsamling og underveis i analysearbeidet. Dette har vært en fordel i oppgaven, ettersom det hele tiden har vært mulighet for å supplere med informasjon der det har vist seg å være nødvendig. Kvalitative analyser av dokumenter er velegnet når det søkes å bruke tekst som en kilde til data (Grønmo 2004:128).

Dokumentutvalget består av ulike offentlige dokumenter, som er delt inn i tre kategorier: nasjonale- og regionale føringer for planlegging i Hordalandsområdet og i kysten, plandokumenter knyttet til planarbeidet, og interne dokumenter fra fylkeskommunen og andre offentlige instanser. Dokumenter i den første kategorien er valgt fordi de setter bakgrunn og føringer for arbeidet med RkSH. Nasjonale- og regionale setter rammene for hvordan et regionalt planarbeid skal utføres (jf.6.1.1). Dokumentene omfatter stortingsmeldinger, strategier for utvikling kystsonen, retningslinjer for norske laksefjorder, nasjonale føringer for regional og kommunal planlegging, og regionale føringer i «Klimaplan for Hordaland (2010-2020)», «Regional Næringsplan for Hordaland (2013-2017)», og «Regional Planstrategi (2010-2012)».

Utvalg av plandokumenter; kategori to, er gjort for å få en oversikt over selve planarbeidet. For å studere en plan er det nødvendig å analysere dokumentene som utgjør selve arbeidet. Dokumentene omfatter planprogram, høringsrapporter, høringsinnspill, arenaer for deltakelse, planvedtak m.m. Sist er dokumenter som kalles interne dokumenter. Hensikten med disse dokumentene er å dekke «hullene» fra plandokumentene, ettersom ikke all informasjon om arbeidet ligger tilgjengelig på nett. Disse dokumentene er hentet gjennom innsynsbegjæringer, og omhandler kommunale klager på planvedtak, møteinnkallinger og

referat, så vel som saksprotokoller fra Hordaland og Rogaland fylkesting. Tabell 3 gir en oversikt over dokumentene som er brukt i undersøkelsen, hvordan de er oppdrevet, og for hvilket kapittel de ulike danner grunnlaget:

Kategori	Tilgang	Dokumenter	Empirikapittel
Nasjonale- og regionale føringer for planlegging	Tilgjengelig på nett	Offentlige evalueringer og kartlegginger	5.2 Vernehensyn og bruksinteresser i planområdet 5.3 Regionale og kommunale planer i området
		Stortingsmeldinger	6.1.1. Viktige nasjonale- og regionale føringer
		Nasjonale forventinger	
		Regionale føringer	
Plandokumenter	Tilgjengelig på nett	Planprogram 2013	6.1 Bakgrunn for regional plan 7.1 Planoppstart 2011-2013
		Høringsinnspill 2013	7.1 Planoppstart 2011-2013
		Høringsrapport 2013	
		Høringsinnspill 2015	7.2.2 Regional plan til førstegangshøring
		Høringsrapport 2015	
		Høringsrapport 2017	7.3 Planvedtak 2017-2018
		Planresultat- RkSH	6.3. Inndeling av plantema 6.4 Om juridisk virkning og plankart 7.3 Planvedtak 2017-2018
	Søkt innsyn	Saksprotokoller 2017	7.3. Planvedtak 2017-2018
		Planvedtak- 2017	6.2 Organisering av planprosessen 6.4 Om juridisk virkning og plankart 7.3 Planvedtak 2017-2018
Interne dokumenter	Søkt innsyn	Møteinnkallinger	7.2 Planutarbeidelse 2014-2017
		Møtereferat 2014-2015	7.2 Planutarbeidelse 2014-2017
		Kommunevise møter 2016	7.2.4 Møter med enkeltkommuner
		Innsigelser 2018	7.3.1 Fra enighet til uenighet om resultat
	Fått fra informanter	Oversikt over temamøter	7.2 Planutarbeidelse 2014-2017

Tabell 3: oversikt over dokumentgrunnlag

Ikke alle dokumenter som har blitt gjennomført er brukt i masteroppgaven. Dette gjelder i hovedsak dokumenter knyttet til kunnskapsgrunnlaget og den metodiske tilnærming i planarbeid. En grundig og systematisk gjennomgang av disse dokumentene ville skapt et for omfattende arbeid, ettersom de er rettet mot mer tekniske elementer enn det som har vært relevant i oppgaven. Utvalget som er gjort vurderes som et helhetlig og godt grunnlag for å besvare problemstillingen.

Tilgang

Tilgangen til relevante dokumenter har tidvis vært en krevende prosess. De fleste plandokumentene har vært mulig å hente fra Hordaland fylkeskommune sine hjemmesider. Gjennom referanser fra fylkeskommunen sine dokumenter har det også vært mulig å finne frem til andre offentlige dokumenter som har vært viktige i arbeidet med planen. Dette omhandler blant annet de statlige- og regionale retningslinjene som planarbeidet er forankret i.

Utfordringen har likevel vært at de offentlige dokumentene som ligger på nett, kun dekker deler av planprosessen. Innsynsbegjæringer har derfor blitt bruk som et redskap for å samle inn «mindre offentlige» dokumenter. Gjennom E-innsyn ble det gitt tilgang til informasjon om klagene på planvedtak fra 2018 (jf 7.3.1). Innsynsbegjæringer gjennom E-innsyn viste seg likevel å være en vanskelig oppgave, ettersom det kreves eksakt tittel på hvert enkelt dokument for å finne frem i systemet. Innsynsbegjæringen ga noen relevante dokumenter, men var ikke tilstrekkelig for å tette informasjonshullene.

Det ble derfor tatt direkte kontakt med Hordaland fylkeskommune, og det ble etterspurt en dokumentliste over alle dokumenter knyttet til arbeidet med planen. Gjennom dette ble det mulig å få gjennomgått dokumentgrunnlaget, og søkt tilgang til bestemte dokumenter av interesse. Disse dokumentene ble så supplert med dokumenter vedrørende planprogram og prosessorganisering tilsendt fra fagleder for plansaker i fylkeskommunen. Ettersom problemstillingen sikter seg inn på en forståelse av samordning i en plan som strekker seg som en lang tidsperiode, har det vært viktig å hente inn nok dokumenter til å danne en bred forståelse av alle delene i planprosessen. Dette har vært en tidskrevende prosess, men har resultert i et dokumentgrunnlag som er dekkende for alle stegene i arbeidet.

Metodevurdering

Dokumenter er som oftest skrevet av ulike aktører og har ulike formål. Når en bruker dokumenter som datagrunnlag er det viktig å være bevist på dette, for å sikre et troverdig og autentisk datamateriale (Grønmo 2004). Dokumentene som ligger til grunn i oppgavens dokumentgrunnlag er i hovedsak produsert av Hordaland fylkeskommune, departementer eller andre offentlige aktører. Det vurderes som liten grunn til at dokumentene skulle utgitt seg for å være noe annet enn hva de er, ettersom de er hentet gjennom offentlige kanaler. En tilsvarende viktig vurdering er den innholdsmessige troverdigheten til dokumentene. Dokumentene som er brukt i denne oppgaven er av offentlig karakter, og er underlagt ulike kontrollorgan og innsyn for publikum.

Ulempene med analyse av dokumenter, er blant annet at forskerens perspektiv kan påvirke utvelgingen og analysen av dokumentene²³. Troverdighet bygger ikke bare på kvaliteten og innholdet i dokumentene, men også leserens forståelse av dem (Grønmo 2004; Yin 2009). I denne oppgaven har det blitt forsøkt å korrigere for eventuelle skjevheter, ved å vurdere datamaterialet opp mot flere kilder. Samtidig er arbeidet en studie av en planprosess, og bygger derfor på offentlige dokumenter som knyttes til/ utgjør selve arbeidet. Der det er brukt andre dokumenter enn de som ligger offentlig fra fylkeskommunen, har relevansen blitt sikret ved å vurdere de opp mot informasjonen i plandokumentene.

4.3.2 Semistrukturerte intervju

En studie av et planarbeid vil på mange måter være en studie av *ulike praksiser*. Slike studier innebærer i utgangspunktet at man er tilstede der det skjer, og får observert aktiviteten i sanntid (Solås 2014:54). I arbeidet med masteroppgaven har ikke dette vært en mulighet, ettersom arbeidet med RkSH ble avsluttet med endelig vedtak av planforslaget sent i 2017 (jf.7.3). For å fange opp noen av disse nyansene, har derfor semistrukturerte intervjuer blitt brukt som metode for datainnsamling.

Slike intervjuer har ikke en streng plan for gjennomføring, og kjennetegnes av fleksibilitet (Andersen 2006:282, 286). Flexibilitet har vært et viktig stikkord i denne datainnsamlingen, ettersom det på forhånd har vært vanskelig å stadfeste hvilken kjennskap de ulike informantene har hatt til planarbeidet. Intervjuguiden som ble utarbeidet før intervjuene har derfor blitt liggende som en rettesnor, men ikke satt strenge føringer for samtalene.

Informantutvalg

Informantene i masteroppgaven er alle valgt på bakgrunn av sin rolle/ tilknytning til arbeidet med den regionale kystzoneplanen. Slike aktører kan anses som nøkkelinformanter. Dette dreier seg ifølge Andersen (2006) om personer som har særlig god oversikt over de spørsmålene som forskeren ønsker å belyse (Andersen 2006:279).

I arbeidet ble det benyttet en strategisk tilnærming for å velge ut informanter. I startfasen av arbeidet ble det lest gjennom plandokumenter og høringsinnspill, for å kartlegge hvilke offentlige instanser som hadde deltatt i planprosessen. Ettersom oppgaven undersøker offentlige aktører, var utgangspunktet å finne ut hvilke statlig-regionale-, regionale-, og

²³ I Yin (2009) omtales det som *selection bias*.

kommunale instanser som hadde deltatt i arbeidet. Deretter ble informasjonen brukt til å finne informanter. De ulike aktørene ble deretter delt inn i tre følgende aktørgrupper:

Informantgruppe	Offentlig instans
Fylkeskommunale aktører	Administrative og politiske aktører fra Hordaland fylkeskommune
Statlige- regionale aktører	Sektormyndigheter, fylkesmannsembetet
Kommunale aktører	Berørte kommuner fra planområdet

Tabell 4: Oversikt over informantgrupper

Utvelgingen av informanter fra de ulike kategoriene viste seg å være en delvis vanskelig oppgave. Etersom planprosessen har strukket seg over en rekke år, var det vanskelig å finne ut hvor lenge; og i hvilken grad, de ulike informantene hadde deltatt i planarbeidet. Resultatet ble derfor et utvalg informanter der noen hadde en mer fremtredende rolle enn andre. Å utføre alle intervjuene har likevel vært nyttig for oppgaven, da det har gitt en bedre oversikt over hvilke aktører som har hatt en sentral posisjon i planleggingen, og gitt informasjon om de ulike instansenes rolle på et overordnet nivå. Det strategiske utvalget har vært bredt, men samtidig nyttig for å besvare oppgavens problemstilling.

I tillegg til det ovennevnte, har også andre utvalgsteknikker blitt brukt i arbeidet. Før de ulike informantene ble kategorisert, ble det gjennomført et såkalt pilotintervju med en politiker fra Hordaland fylkesting som deltok i vedtak av planen. I samtalen kom det frem interessante ting om planprosessen, og det ble gitt flere tips til aktører som har vært sentrale. Dette bidro til kategoriseringen av informanter, og gjorde den strategiske utvelgingen enklere. Samtidig har også utvalget av informanter forkommet underveis i intervjuprosessen, ved at informanter har fått spørsmål om det er noen andre de mener man burde snakke med. Spørsmålet resulterte i en rekke navn, der ett av forslagene førte til et intervju. En slik form for strategisk utvelging karakteriseres som snøballutvelging (Grønmo 2004:102).

Tilgang

Med utgangspunkt i de tre utvalgskategoriene ble 2-3 informanter fra hver gruppe kontaktet med forespørsel om intervju. I tre tilfeller var det ikke mulig å få tak i informantene hverken på telefon eller epost, og i ett tilfelle ble intervjuforespørselen kontant avvist. Resultatet ble likevel en godt balansert informantgruppe, der alle de ovennevnte kategoriene var representert.

I forkant av intervjuene ble det brukt mye tid på å forstå og sette seg inn i forskningstemaet. Selv om en passiv lyttende rolle ofte ses som forskerens ideal i et samtaleintervju, krever

samtaler med nøkkelinformanter at forskeren har et godt nok kunnskapsgrunnlag til å sette klare rammer (Andersen 2006:279). I dette arbeidet anses kystsoneplanlegging både som en administrativ oppgave, men også en teknisk øvelse, og en politisk prosess. Ettersom informantene dekker hele aspektet, var det viktig at en som intervjuer hadde en god forståelse av tematikken før samtalene. Det spesielle med kystsoneplanlegging er nettopp det at *du har alle perspektiver*²⁴.

Som et ledd i intervjuforberedelsen ble det utformet tre intervjuguider- en for hver informantkategori. Spørsmålene ble lagd med utgangspunkt i teorien, tidligere forskning, og for å finne svar på spørsmål det ikke var mulig å finne svar på i dokumentene. Et eksempel er spørsmålet der aktører ble spurt om rolleforståelse; *hvordan oppfatter du fylkeskommunen sin rolle som planmyndighet i regionale planprosesser?* med hensikt å forstå om aktørene oppfatter fylkeskommunen som en formell beslutningsmyndighet eller en mer likeverdig deltaker i arbeidet. Intervjuguiden ble delt inn flere kategorier, med spørsmål knyttet til: deltakelse, informasjonsflyt, forholdet mellom aktører, tanker om resultat, innhold og implementering²⁵.

Totalt ble det utført åtte intervjuer; hvorav ett var et pilotintervju, og to var gruppeintervjuer. Gruppeintervjuene ble gjennomført med to ulike berørte kommuner, der en ansatt fra administrasjonen og en politisk aktør var tilstede. Begge intervjuene ble avholdt ute hos kommunene, noe som gjorde gruppeintervjuene til et hensiktsmessig tiltak for å spare tid. Ifølge Ringdal (2016) er tidsbesparing og gruppedynamikken som oppstår mellom deltakerne fordeler med slike intervjuer (Ringdal 2016:247).

I tillegg ble det på forhånd gitt tilgang til et intervju utført av forskningstemaet hos COREPLAN, med en administrativ ansatt i Hordaland fylkeskommune. Ettersom transkripsjonen av intervjuet var svært dekkende, ble det vurdert som unødvendig å intervjuer personen på nytt. I stedet ble det gitt mulighet til å kontakte informanten ved en senere anledning dersom det skulle dukke opp ytterligere spørsmål.

Med unntak av pilotintervjuet ble samtlige intervjuer avholdt på informantenes arbeidsplass. Intervjuene tok i gjennomsnitt mellom 40-60 minutter. På forhånd hadde alle informantene fått tilsendt et informasjonsskriv om prosjektet, og ble ved intervju bedt om å underskrive en samtykkeerklæring fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Informert samtykke er et

²⁴ Sitat fra sluttkonferansen til COREPLAN i Tromsø (31.10.2019), Innlegg «perspektiver fra planleggere», ved Eva Katrine Ritland Taule

²⁵ Se vedlegg 3 for eksempel på intervjuguide

viktig etisk hensyn som må tas i arbeidet med forskningsprosjekter (Kvale og Brinkmann 2009:88-90). I samtykkeerklæringen ble informantene gjort bevisst på at de ble kontaktet med bakgrunn i deres stilling og tilknytning til planarbeidet. De ble gjort oppmerksomme på at intervjunotatene ble anonymisert, men at de i kraft av sin stilling kunne vært gjenkjennelige i masteroppgaven. Dette for å sikre relevansen og validiteten til det empiriske materialet (jf.4.5.1). Samtlige informanter samtykket til at intervjuene ble tatt opp på båndopptaker.

Lyddopptakene ble transkribert etter at intervjuene var ferdigstilt. En erkjennelse i etterkant er at det kunne vært fordelaktig å transkribere fortløpende, slik at spørsmålene i større grad kunne vært revidert. Samtidig har intervjuguidene blitt tilpasset hver enkelt informantgruppe; og i noen tilfeller den enkelte informant, slik at det naturlig har skjedd en spissing av spørsmål underveis. Tabell 3 gir en fullstendig oversikt over informanter fra studien:

Informantgruppe	Arbeidssted	Stilling	Tidspunkt for intervju
Fylkeskommunal aktør (pilotintervju)	Hordaland fylkeskommune	Fylkestingspolitiker	30.10.2018
Kommunal aktør	Berørt kommune	Ordfører	30.11.2018
Kommunal aktør	Berørt kommune	Plan- og byggesakssjef	30.11.2018
Fylkeskommunal aktør	Hordaland fylkeskommune	Fylkestingspolitiker	3.12.2018
Statlig regional aktør	Fiskeridirektoratet Vest	Seniorrådgiver	7.11.2018
Statlig regional aktør	Mattilsynet	Veterinær	13.11.2018
Kommunal aktør	Berørt kommune	Kommunalsjef	14.11.2018
Kommunal aktør	Berørt kommune	Ordfører	18.01.2018
Kommunal aktør	Berørt kommune	Rådmann	18.01.2018
Statlig regional aktør	Fylkesmannen i Hordaland	Fagdirektør	21.01.2018
Fylkeskommunal aktør	Hordaland fylkeskommune	Fagsjef (administrativt ansatt)	Transkripsjon gjort tilgjengelig av COREPLAN

Tabell 5: Informantoversikt

Metodevurdering

De semistrukturerte intervjuene som er utført i dette arbeidet har gitt viktig innsikt i arbeidet med RkSH, og styrket oppgavens empiriske materiale. Dette er en av styrkene til semistrukturerte intervjuer som metode (Yin 2009:19). Samtidig har fleksibiliteten i opplegget vært viktig. Etersom informantene har ulik bakgrunn, tilhører ulike institusjoner, har deltatt på ulike tidspunkt og gjennom ulike roller i planarbeidet, har samtalen måttet tilpasses hver enkelt informant. Eksempelvis har ikke alle informanter fått spørsmål om utforming av

planprogram, ettersom flere av informantene kom inn i prosessen etter at planprogrammet ble lagt ut på høring i 2013 (jf.7.1).

Samtidig som metoden har bidratt positivt til arbeidet med denne oppgaven, har det også ført med seg noen utfordringer. Det første av disse er tidsbruk. Fra intervjuforespørlene ble sendt ut i slutten av oktober 2018, tok det nærmere 3 måneder før alle intervjuene var utført og transkribert. Grunnen til dette er todelt- der det både handlet om informantenes manglete kapasitet opp mot jul, og informantenes vilje til å delta. Det sistnevnte har særlig vært en utfordring med kommunene, der det tok lang tid før det ble oppnådd kontakt med de riktige personene. Enkelte ønsket heller ikke å delta grunnet konflikter som har oppstått i etterkant av planprosessen. Vilje til å delta kan også knyttes opp mot den lange perioden planarbeidet har pågått. Flere instanser har hatt ulike aktører involvert i prosessen, og det har vært vanskelig å finne informanter som har fulgt arbeidet hele veien, og som fortsatt arbeider samme sted.

En siste utfordring relateres til dynamikken mellom forsker og informantene. Ettersom arbeidet med RkSH har vært krevende og delvis konfliktfylt, har det vært viktig å ha solid kontroll på hva informanter har ment om arbeidet på forhånd- ikke for å styre samtalen i en bestemt retning, men for å unngå at informantene kun brukte intervjuet til å fremme sin egen sak. En forsker bør ikke la seg lede av informanten (Andersen 2006:289. For å sikre troverdighet i datamaterialet, er det viktig å at forskeren er bevisst på dette (King, Keohane, Verba 1994:25). Dette var noe som opplevdes utfordrende i startfasen av intervjuene. Utover i prosessen ble det lettere å finne balansen mellom styrende og lyttende. I flere av intervjuene ble det trolig gitt tilgang til informasjon som ellers ikke ville blitt gitt dersom rammene for samtalen var mer rigide og formelle. Samlet har alle informantene vært åpne og hatt en vilje til å bidra, og inntrykket er at bruken av metoden har vært positivt for arbeidet med masteroppgaven.

4.3.3 Andre datakilder og opplevelser

I tillegg til dokumenter og intervjuer, er det også tatt i bruk andre datakilder. I midten av oktober ble jeg av forskningsprosjektet COREPLAN invitert med på Hordaland fylkeskommune sin årlige Plankonferanse, der tema var: Bærekraft for planlegging i kystsonen- sjøareal og strandsone. Dette ga ikke bare nyttig informasjon om kystzoneplanlegging som tema, men også muligheten til å delta i gruppediskusjoner, så vel som å bli kjent med relevante aktører innenfor forskningsområdet. Siste uken i januar 2019 ble jeg også invitert til Tromsø for å delta på sluttkonferansen til COREPLAN-prosjektet, der det ble forspurt et kort innlegg om arbeidet med masteroppgaven. I forberedelsen av foredraget måtte det analyseres og etableres noen foreløpige funn og konklusjoner, noe som

var svært fordelaktig for det senere arbeidet med analysen. Sett sammen med de to metodene, har disse erfaringene vært en viktig del av å bygge sammen et solid datagrunnlag, og en forståelse for temaet som studeres.

4.4 Datakvalitet

I påfølgende punkter vil datakvaliteten til dette arbeidet vurderes, sett i lys av validitet, mulighet for generalisering og reliabilitet. Et viktig steg i datainnsamling er å sikre troverdigheten og etterprøvbareheten til datamaterialet (Ringdal 2016:248).

4.4.1 Vurdering av validitet

Enkelt forklart handler validitet om man i et forskningsopplegg faktisk har målt det en ønsker måle (Ringdal 2016:248; King et al 1994:25). Her skiller det gjerne mellom intern og ekstern validitet- der intern validitet omhandler hvor riktig våre antakelser er i forhold til virkeligheten, mens ytre validitet knyttes til representativiteten av datasettet sett opp mot et større fenomen (Bukve 2016:100).

I arbeidet med denne oppgaven er flere teknikker brukt for å hente inn et bredt kunnskapsgrunnlag, som sammen belyser flere nyanser med utgangspunkt i problemstillingen. For å øke studiets gyldighet, er det kombinert analyse av offentlige dokumenter med intervjuer av en rekke administrative og politiske aktører som har vært involvert i planarbeidet. Det er likevel intervjuene med nøkkelinformantene som har gitt det viktigste datagrunnlaget i arbeidet. Selv om informantene hadde varierende kunnskap om selve planprosessen, hadde de gode refleksjoner rundt arbeidet og om regionalt planarbeid i sin helhet. Dette gjorde at de klarte å svare på intervju spørsmålene på en utfyllende og informativ måte. Dokumentene ble et godt supplement til intervjuene, ved at informantenes refleksjoner kunne sammenstilles med konkrete faser i planarbeidet.

En mulig utfordring for studiets gyldighet kan kyttes opp mot intervjuene. Selv om informantene ikke nevnes med navn i oppgaven, ble de gjort bevist på at de kunne være gjenkjennelige i arbeidet på bakgrunn av deres stilling og deltakelse i planarbeidet (jf.4.3.2). Dette kunne ha ført til at informantene svarte mindre utfyllende eller uærlig på intervju spørsmålene. Det anses derfor som viktig for validiteten i studiet at informantene ble bevisstgjort dette fra starten av, og at de fikk informasjon om dette da de ble spurt om å stille til intervju²⁶.

²⁶ Se vedlegg 4 for eksempel på informasjonsskriv sendt ut til informantene i forkant av intervjuet.,

4.4.2 Generalisering i casestudier

Generalisering; studiets ytre validitet, handler om hvorvidt det er mulig å overføre resultater, konklusjoner og forhold til situasjoner utover den som undersøkes (Maxwell 2013:136). I tilknytning til caseundersøkelser, handler det ifølge Gerring (2017) om muligheten til å overføre funn fra en bestemt case, til en større gruppe fenomener. Kritikken mot casestudier knyttes ofte til generaliserbarhet av funn, fordi funn ikke kan sammenliknes statistisk (Gerring 2017:62).

Samtidig hevdes det at generalisering kan forekomme på flere ulike måter. Hensikten med dette arbeidet har ikke vært å oppnå en statistisk generalisering, men heller det Yin (2009) karakteriserer som en analytisk generalisering av funn (Yin 2009:43). På et overordnet nivå kan resultatene av dette arbeidet gi et innblikk i hvilke faktorer som påvirker samspillet mellom aktører, når det søkes å planlegge i et så dynamisk område som kystsonen. Fokuset på en bestemt planprosess kan ytterligere bidra til å skape forståelse for praksisene planarbeidet består av, hvordan disse praksisene fungerer sammen, og hvordan dette påvirker samordning av aktører. Utfordring for analytisk generalisering i arbeidet, er likevel det at kystzoneplanlegging ikke er en bestemt ting- *det er ingen felles retningslinjer for hvordan det skal gjøres*²⁷. Dette kan være en faktor som svekker muligheten for videre analytisk generalisering.

4.4.3 Vurdering av reliabilitet

Reliabilitet handler om datamaterialet sin troverdighet, og hvorvidt forskningen har blitt utført på et pålitelig vis (Andersen 2006:291; Ringdal 2016:298). Et sentralt poeng ved vurdering av reliabilitet er at datamaterialet skal være etterprøvbart. Dette kan være krevende i kvalitative studier slik som denne, ettersom datamaterialet til dels er person- og situasjonsavhengig (Andersen 2006:291-292).

I arbeidet med denne oppgaven er det forsøkt å sikre en høy grad av reliabilitet, ved å bruke et bredt og komplekst datamateriale for å sikre objektivitet i kildegrunnet. Reliabilitet avhenger av at det skapes en god referanseramme som gir leseren en solid kontekstuell forståelse (Andersen 2006:291-292). Bruken av dokumenter som datagrunnlag er med på å sikre etterprøvbart, ved at dokumentene ikke endres over tid- informasjonen forblir det samme, selv om innholdet vurderes ulikt fra forsker til forsker. Utfordringen med dokumenter

²⁷ Sitat fra sluttkonferansen til COREPLAN i Tromsø (31.10.2019), Innlegg «perspektiver fra planleggere», ved Inger Andreassen.

alene er at de ikke klarer å fange opp alle nyanser i et arbeid. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling, har ikke analyse av dokumenter gitt tilstrekkelig grunnlag for å finne ut av samordning i planarbeidet. Dokumentene ga eksempelvis ingen informasjon om aktørenes oppfattelse av prosessen, ei heller hvilke interesser og hensyn som er tatt i arbeidet.

I studiet er det forsøkt å korrigere for dette, ved at dokumentanalysen er supplert med intervjuer. Gjennomføringen av semistrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter har bidratt til å styrke oppgavens reliabilitet, ved at det i intervjusituasjonen er brukt en intervjuguide som kan brukes på nytt. Det er også brukt båndopptaker under intervjuet, og lydklippene er transkribert. Dette gjør det mulig å etterprøve store deler av det empiriske materialet i studien (Andersen 2006:291-292). Selv om reliabilitet kan være krevende å vurdere i arbeidet med kvalitative forskningsopplegg, har fokuset på en presis fremstilling av studiet, samt en nøye og systematisk datainnsamling, bidratt til å sikre en høy grad av reliabilitet i dette arbeidet.

4.5 Oppsummering

Det metodiske kapittelet har hatt som hensikt å redegjøre for forskningsdesign, metodisk tilnærming og datagrunnlag for studien. Studiet er lagt opp som en casestudie, med en kvalitativ dokumentanalyse av offentlige dokumenter, så vel som intervjuer av offentlige aktører. Med utgangspunkt i det metodiske arbeidet som er gjort, vurderes det at reliabiliteten og validiteten i arbeidet er høy nok til å besvare oppgavens problemstilling, og for å belyse de faktorene som er relevante. I Tabell 5 gis en oppsummering av de metodiske grepene som er gjort i oppgaven:

Problemstilling: <i>Hvordan har samordning mellom forvaltningsnivå og statlige regionale aktører fungert i arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger?</i>		
Forskningsdesign	Metodisk tilnærming	Utvalg
Casestudie	Kvalitativ dokumentanalyse (Offentlige dokumenter)	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Nasjonale- og regionale føringer</i>; lover, stortingsmeldinger, forskrifter – <i>Plandokumenter</i>; planprogram, høringer, utredninger, vedtak – <i>Interne dokumenter</i>- møtoreferat, klager om planvedtak
	Semistrukturerte intervju	<ul style="list-style-type: none"> – Intervju av 10 informanter – Tilgang til et intervju gjennom COREPLAN

Tabell 6: Oppsummering av metode

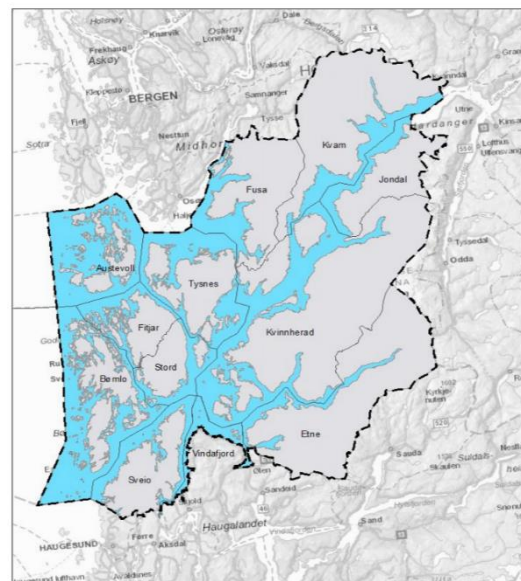
Kapittel 5: Områdebeskrivelse av Sunnhordland og ytre Hardanger

De fire første kapitlene av denne oppgaven har redegjort for hvorfor regional kystsonoplanlegging bør studeres, studiets teoretiske grunnlag, og hvilke valg som er gjort for å gjennomføre arbeidet med oppgaven. I de tre neste kapitlene skal det empiriske grunnlaget for studiet presenteres. Spørsmålet om hvordan samordning i arbeidet med RkSH har fungert, vil først, i dette kapitlet, knyttes til de kontekstuelle forhold RkSH må studeres i lys av.

I dette kapitlet settes konteksten for arbeidet med Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Det teoretiske utgangspunktet er beskrivelsen av regional kystsonoplanlegging som en aktivitet som foregår på tvers av administrative og territorielle grenser. Samordning påvirkes her av at kystsonoplanlegging er en kompleks og grenseoverskridende utfordring (jf. 3.1). For å undersøke betydningen av kontekst, vil det i det følgende presenteres en områdebeskrivelse av Sunnhordland, Vindafjord kommune i Rogaland, i tillegg til en kort beskrivelse av de kommunene som ligger i ytre Hardangerfjordområdet. Deretter vil det redegjøres for forholdet mellom brukshensyn og verneinteresser i planområdet, med utgangspunkt i analysene som danner grunnlag for den regionale planen. Ytterligere omfatter denne kontekstuelle beskrivelsen en oversikt over andre planarbeid tilknyttet kystsonen i planområdet. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av kontekstuelle funn.

5.1. Om Sunnhordland, Vindafjord kommune og Hardanger

Sunnhordland er et distrikt i den sørvestlige delen av Hordaland fylket, som omfatter de åtte kommunene Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes. Området har et omtrentlig innbyggertall på 60 000, og et samlet areal på 3 377 km². I sør grenser Sunnhordland til Rogaland fylke. Ølen som tidligere utgjorde en egen kommune i Sunnhordland, ble i 2006 slått sammen med Vindafjord kommune i Rogaland (Kittelsen 2014:44; Sveio Bibliotek 2019).



Bilde 4: Geografisk avgrensning av planområdet (Hordaland FK 2017^a:5)

I planområdet til RkSH dekkes deler av sjøarealet og strandsonen som tilhører de ovennevnte Sunnhordlandsområdene. Samtidig

inkluderes også Vindafjord kommune, ettersom kommunen grenser til Sunnhordlandsbassenget i sør. Ytterligere berøres kommunene Jondal og Kvam i Hardangerområdet av planen, ved at Sunnhordlandsbassenget i vest knyttes til ytre Hardangerfjorden. Fusa kommune er også inkludert i arbeidet. Bildet over (bilde 4) illustrer kommunenes tilknytning til sjøområdene som dekkes av planarbeidet (Hordaland FK 2017^a:5).

Med sine drøye 18500 innbyggere er Stord kommune den største av kommunene i planområdet, og kommunen anses som regionsentrum i Sunnhordland. Kommunen ble opprettet da det lokale selvstyret ble innført i 1837, og omfatter den sør-østlige halvparten av øyen Stord (SveioBibliotek 2019). Gjennom E39 knyttes kommunen til byene Haugesund og Stavanger i sør, og Bergen i nord. Den andre halvparten av øyen Stord tilhører Fitjar kommune (Kittelsen 2014:44). Kommunen er den minste av Sunnhordlandskommunene i areal, og har omtrentlig 3000 innbyggere. Tidligere har Fitjar vært en del av Stord kommune og Fitjar grenser til Stord kommune i sør, og ellers i sjøen mot Austevoll i nord, Tysnes i øst, og Bømlo i vest (Thorsnæs og Kloster 2017). I dag knyttes kommunene sammen av det såkalte «trekantsambandet», der broer, veier og tunneler knytter Stord, Fitjar og Bømlo sammen med Sveio på fastlandet. Trekantsambandet er en del av E39, som binder sammen kysten fra Kristiansand til Trondheim (Kittelsen 2014:45).

Selv om Fitjar, Stord og Bømlo i dag knyttes sammen av felles veinett, og hele eller deler av kommunene tidligere har vært en felles enhet, er det fortsatt forskjeller i kommunenes historiske identitet. Som uttalt av kommunalsjefen i en kommunene som er berørt av planarbeidet: *Det tar lengre tid å endre familierelasjoner enn hva det tar å bygge veier.* Der Stord og Fitjar har vært i en situasjon der de har vært skilt av fjell, har sjøen bundet Fitjar, Austevoll og Bømlo sammen. Historisk sett har derfor Stord og Fitjar hatt svakere «familiebånd» enn hva Fitjar har hatt til de andre kommunene.

Samtidig trekkes den historiske identiteten også mot samfunnsutvikling generelt. Der Fitjar har vært; og fortsatt er, den største landbrukskommunen i Sunnhordland, etablerte Stord kommune seg tidlig som et industrisamfunn gjennom gruvedrift. Ifølge informanten, spiller fortsatt kulturelle forskjeller og historisk identitet en rolle i samhandlingen mellom Sunnhordlandskommunene: *... jeg tenker det er veldig store kulturelle forskjeller mellom de som bor i kommunen og de tilgrensende kommunene.* Trekantsambandet har ifølge informanten kanskje bundet kommunene sammen, men *jeg er litt der at infrastrukturen endrer seg forttere enn den historiske identiteten.*

Bømlo kommune ligger lengst sørvest i Hordaland fylke, på nordsiden av Bømlafjorden som er Hardangerfjordens ytterste del. Ettersom kommunen i sin helhet er en øykommune, ligger alle tilgrensende kommuneområder i sjøen (Thorsnæs 2018^a). Kommunen utgjør i dag området som tidligere bestod av Moster, Bømlo og Bremnes, men som i 1963 ble slått sammen til en felles enhet. Kommunen har omtrent 12 000 innbyggere (Kittelsen 2014:45; Sveio Bibliotek 2019). I sørøst grenser Bømlo kommune til Sveio. Sveio ligger på halvøya mellom Bømlafjorden; Hardangerfjordens ytre del i vest, og dens sørgående arm i Ålfjorden i øst (Thorsnæs 2017^a). Kommunen har et omtrentlig innbyggertall på 5000, og tilhører historisk sett det tradisjonelle Haugalandet (Kittelsen 2014:45). I sørøst grenser kommunen til Vindafjord i Rogaland. I 2015 hadde kommunen et innbyggertall på 8765 (Vindafjord kommune 2015). Selv om ikke Vindafjord ligger i Hordaland fylke, har kommunen blitt inkludert i arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, ettersom kommunen sin strandsone og sjøareal grenser mot Ålfjorden (mot Sveio), Bjoafjorden/Melen (mot Kvinnherad) og fjordstrekningen Romasundet/ Etnesundet (mot Etne) (Thorsnæs 2017^b). I sør knyttes Vindafjord til Etne kommune. Etne har i underkant 4000 innbygger, og er tilknyttet de andre Sunnhordalandskommunene og Bergen med både bilvei og den regionale Snøggbåten (Kittelsen 2014:45).

Austevoll på sin side har ingen veitilknytning til fastlandet. Kommunen er den største i landet som ikke er landfast, og overgangsmuligheten til andre kommuner går gjennom den regionale Snøggbåten og bilferger. Kommunen har i overkant 5000 innbyggere, hvorav flesteparten er fordelt over kommunes fem største øyer. Historisk sett har fiskerisektoren vært viktig for samfunnsutvikling i kommunen, og i dag er Austevoll den viktigste fiskerikommunen i Hordaland (Magnussen 2016:19-21; Thorsnæs og Njåstad 2016). Tysnes kommune ligger helt nord i Sunnhordland, mellom Langenuen i sørvest, Bjørnafjorden i nord, Lukksundet i øst, og deler av Hardangerfjorden i sørøst. Kommunen består av flere øyer, der de største er Tysnesøy, Rekstern og Skorpo (Sveio Bibliotek 2019). Kommunen har i underkant av 3000 innbyggere, og ligger på motsatt side av Hardangerfjorden fra Kvinnherad.

Størstedelen av Kvinnherad ligger på østsiden av Hardangerfjorden, men omfatter i tillegg til en lang kystlinje også store arealer innenlands (Thorsnæs 2018^b; Kittelsen 2014:45).

Administrasjonssentrum ligger i Rosendal, og kommunen knyttes til Sunnhordland og Bergen med Snøggbåt, eller med fergeforbindelse over Gjermundshavn (Kittelsen 2014:45).

I sør grenser Kvinnherad til Jondal kommune, som tilhører Hardangerregionen i Hordaland fylke. Omtrentlig innbyggertall i Jondal er 1100, der største del av bosetningen befinner seg

langs sjøen. I 2017 vedtok kommunene Jondal, Odda og Ullensvang kommunesammenslåing i forbindelse med kommunereformen. Kommunen ligger på østsiden av Hardangerfjorden, og grenser til Kvam i vest (Thorsnæs 2017^c). Kvam kommune ligger således på vestsiden av Hardangerfjorden, og er en kommune med 8500 innbyggere. Norheimsund er kommunens administrasjonssenter, og kommunen er tilknyttet Bergensområdet med bilvei. Sist dekker også planområdet i Fusa kommune. Fusa ligger sørøst for Bergen, på halvøya mellom Hardangerfjorden og dens nordgående arm i Samnangerfjorden. Kommunen har et omtrentlig innbyggertall på 3900. I 2017 ble det vedtatt en kommunesammenslåing mellom Os og Fusa kommune, med det nye kommunenavnet Bjørnefjorden (Thorsnæs 2018^c).

Det ovennevnte gir en indikasjon på kommunenes sin tilknytning til planområdet, så vel som deres bakgrunn og demografi. En utfordring i arbeidet med den regionale kystsoneplanen, har nettopp vært forholdet mellom kommunene som selvstendige enheter, og Hordaland fylkeskommune som regional myndighet. Ifølge den administrative informanten fra Hordaland FK, bunner denne spenningen til dels i at *kommunene er små, men de er tøffe og vil bestemme selv*. Samtidig vanskeliggjøres forholdene av det informanten ser som ... *forskjeller på kommunene, altså regionale forskjeller. Jeg tror kanskje at i Hordaland er kommunene ekstra lite innstilt på at dette skal være felles- de er veldig oppmerksom på sin selvråderett*. Forholdet mellom kommunal selvråderett og regional styring har derfor blitt et viktig diskusjonspunkt i arbeidet med den regionale kystsoneplanen (jfr.8.4).

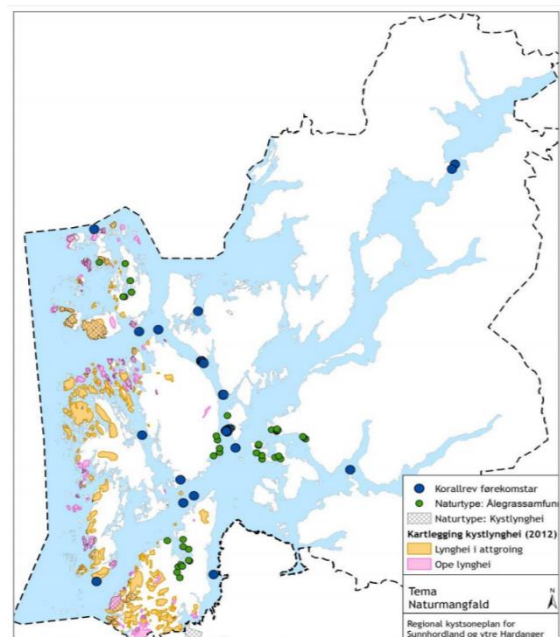
5.2 Vernehensyn og bruksinteresser i planområdet

Et tilsvarende diskusjonspunkt i arbeidet med kystsoneplanen, ligger i avveiningen mellom vernehensyn og bruksinteresser i området. Problemstillingen er ikke ny for de regionale myndighetene, ettersom regional planlegging i skjæringspunktet mellom strandsonen og sjøen ikke er et nytt fenomen i Hordalandsregionen (Kittelsen 2014:54). Strandsonen- og kystområdene har lenge vært viktige for friluftsliv og rekreasjonsbruk, noe som vises i andelen tettsteder i tilknytning til sjøområdene. Samtidig er kystsonen viktig for næringsutvikling, der særlig utbyggingen av strandsonen og utviklingen av oppdrettsnæringen har vært sentrale trender over lengre tid (Hovik og Stokke 2006:17; Miljødirektoratet 2013). I Hordaland har konkurransen om kystområdene fra et nasjonalt hold over lengre tid vært ansett som sterkt (Ot. prp 32 2007-2008:30).

Målet med RkSH har vært å sikre at kystsonen i Sunnhordland og ytre Hardanger skal brukes i balanse mellom bruk og vern av areal- og naturressurser, og medvirke til en bærekraftig samfunns- og næringsutvikling for både innbyggere og for miljøet som helhet. Planområdet

omfatter alt fra skjærgårdslandskap til eksponerte havområder, en variasjon som fører med seg et rikt plante- og dyreliv på land og til sjøs (Hordaland FK 2017^a:8). Naturressurser er som oftest knyttet til særskilte områder eller habitat. Det kan være ålegrassenger, korallforekomster, gytefelt og liknende. Slike områder kan en velge å ta mer eller mindre hensyn til når det planlegges bruk av sjøareal, ved å veie naturinteresser (vern) opp mot samfunnsinteresser (bruk). I arbeidet med RkSH presiseres viktigheten av at det avklares miljøpåvirkning før det igangsettes nye tiltak eller inngrep i kystsonen (Hordaland FK 2017^a:11).

I 2011 ble marine naturtyper kartlagt i Hordaland. Kartleggingen omfatter 12 naturtyper og tre hovedområder for særlige arter. Gjennom naturmangfoldloven kan det vedtas utvalgte naturtyper, og per 2017 er seks definert. I tillegg er det definert 13 prioriterte arter, der en finner blant annet kystlynghei og dvergålegrass. I arbeidet med den regionale kystsonenplanen er de to sistnevnte særlig vektlagt, da disse to naturtypene har særlig tilknytning til planområdet. Naturtypene; i tillegg til korallforekomster, er synliggjort i planarbeidet tilhørende plankart som arealsone naturmangfold (Hordaland FK 2017^a:12).



Bilde 5: Temakart- Marint naturmangfold
(Hordaland FK 2017^a:12)

Samtidig som det gjennom arealsone naturmangfold settes viktige vernehensyn, defineres også regionalt viktige områder for landskap, natur, friluftsliv og kulturminne som beskyttelsesverdige i planarbeidet. Mange av registreringene av slike områder er ofte samlet sammen innenfor et avgrenset område, og har ofte en gjensidig påvirkning. Eksempelvis er ofte friluftsinnteresser sterke i områder der det er landskaps-natur- og kulturminneverdier. I arbeidet med RkSH er temaene landskap, natur, friluftsliv og kulturminner sett sammen i områder med regional verdi. Områder som omfatter registreringer av nasjonal eller regional verdi innen de fire temaene er definert som arealsone landskap. I disse områdene skal det i utgangspunktet ikke tillates større nye tekniske inngrep eller åpnes for nye akvakulturanlegg. Ifølge Hordaland fylkeskommune skal ikke kartfesting av områdene anses som et vern, men

heller et redskap for å sikre at disse områdene ivaretas gjennom lokal planlegging og forvaltning (Hordaland FK 2017^a:22).

Det marine mangfoldet og arealsone landskapsområde er vurdert opp mot en rekke bruksinteresser. I planområdet trekkes blant annet kystsonen frem som særlig viktig for å sikre friluftslivsaktiviteter, og for å bevare landskaps- og kulturminner (Hordaland FK 2017^a:16). Det knyttes også sterke bruksinteresser til fiskeri og oppdrett. Arealbehovet til yrkesfiskere omfatter i utgangspunktet hele kysten. Sunnhordland og ytre Hardanger har et rikt fiskemiljø, og er å anse som et kjerneområde for kystfiske i Hordaland fylke. I tillegg til fartøyene som driver aktivt kystfiske, benytter også store deler av den havgående fiskeflåten havneområder innenfor planområdet, spesielt i Austevoll og Bømlo (Hordaland FK 2017^a:16)

Samtidig er akvakultur en viktig næring i Hordalandsregionen. I 2013 var det registret 32 selskaper med produksjon av matfisk, laks og regnbueørret i Hordaland. Således er fylket det i landet med flest aktører innenfor oppdrettsnæringen (Akvaktor 2015:13). Regionen med Hardangerfjorden er et av de tetteste oppdrettsområdene i landet, og den biologiske situasjonen i fjorden har derfor fått et ekstra fokus når det kommer til å sikre en miljømessig utvikling i oppdrettsnæringen (Hordaland FK 2017^a:55; Akvaktor 2015:13). Utfordringene knyttet til miljøet har gjort at myndighetene de siste årene har satt i gang flere tiltak i området (Akvator 2015:13). I arbeidet med RkSH er det utarbeidet en egen analyse for akvakultur av laks og regnbueørret, som tar for seg utfordringene i planområdet:

Intern analyse	Sterke sider	Svake sider
	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetanse og erfaring • Naturgitte føresetnader/topografi • Infrastruktur/vegnett • Sjøtemperatur/straumtilhøve • Koordinering/ samarbeid lusesoner • Nærleik til marknaden • Godt utvikla service- og tenesteyting • Strukturendringar/eigarstruktur • Sterk næringsklynge 	<ul style="list-style-type: none"> • Lusesituasjonen • Sjukdomsbiletet • Rømming/genetisk påverknad • Forureining og utslepp • Arealbruk/tilgang/interessekonfliktar • Fragmentert eigarstruktur • Sjøtemperatur/straumtilhøve
Ekstern analyse	Moglegheiter	Truslar
	<ul style="list-style-type: none"> • Aukande folketal – sunn mat - helse • Dyrking av havet (blå matproduksjon) • Moglegheiter for nye artar • Moglegheiter for polykulturar • Energieffektiv og klimavenleg matproduksjon • Politiske føringar og rammevilkår • Positive kommunar i planområdet • Areal effektiv matproduksjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilgang på fôrressursar, fiskeolje og fiskemjøl • Arealbruk • Nye sjukdommar («emerging diseases») • Omdømme/ haldningar • Klimaendringar • Resistensutvikling • Sanksjonar

Tabell 7: Swot- analyse for akvakultur²⁸

I analysen vurderes det hva som særmerker dagens oppdrettsnæring, slik at det kan utformes en framtidig strategi for næringen. Analysemodellen viser hvilke sterke sider som knyttes til

²⁸ Hentet fra Hordaland fylkeskommune 2017:30, basert på SWOT-Analyse utført av Akvator i akvakulturanalysen for arbeidet med RkSH

dagens næringsstruktur, og hvilke utfordringer som skal møtes i fremtiden. Funnene fra akvakulturanalysen har vært med på å definere arealfordelingen av akvakultur i plankartet til den regionale kystsoneplanen (Hordaland FK 2017^a:29-31). Hovedkonklusjonen fra analysen er at nedlegging/ brakklegging av eksisterende lokaliteter i regionen i liten grad vil redusere miljøutfordringene i næringen. Den fremtidige arealdisponeringen for akvakultur i området knyttes i førsteomgang til utvidelse av eksisterende lokaliteter, og sammenslåing av lokaliteter til større eller nye områder.

I arbeidet med RkSH er bruks- og verneinteresser veid opp mot hverandre, og gjennom analysen er det forsøkt å avklare interessekonflikter på et overordnet nivå. Analysen er basert på kjente og tilgjengelige data. Arealfordelingen av akvakultur i planarbeidet tar utgangspunkt i tre kategorier, som setter følgende føringer:

- **Raud kategori:** Akvakultur er ikke forenlig med andre bruks- og verneinteresser. I disse områda er andre interesser prioritert framom akvakultur.
- **Gul kategori:** Akvakultur kan vera aktuelt i desse områda ut frå vurderingar knytt til lokale tilhøve. I desse områda er det registrerte interesser, men prioritering mellom desse og akvakultur er ikkje endelig klarlagt. Avklaring mellom sektorinteresse og akvakultur må gjennomførast som del av kommuneplanen sin arealdel eller søknad om ny/endra akvakulturlokalitet
- **Grøn kategori:** Det er ikkje registrerte bruks- eller verneinteresser i området og etablering av akvakultur kan derfor vera mogeleg. Områda må såleis sjåast i samanheng med anna arealforvaltning i kommuneplanen sin arealdel.

Tabell 8: Kategoriinndeling av sjøområder med utgangspunkt i akvakultur

(Hordaland FK 2017^a:55)

Plandokumentet omfatter også en vurdering av hvordan oppdrettsnæringen påvirker naturmangfoldet i planområdet. I Sunnhordland og ytre Hardanger er det varierte og rike fiskeforekomster, der flere kjente arter bruker kystområdene som gyte-, oppvekst-, og beiteplass gjennom hele livet. I planen heter det at dagens produksjon av laks og regnbueørret har en stor påvirkning på villfisken som lever i samme område. Det vises her til rapportene «Risikovurdering av norsk fiskeoppdrett i 2016» og «Status for norske laksebestander i 2016», der det sies at rømming og lakselus er de viktigste miljøutfordringene i norsk fiskeoppdrett. Generelt pekes det på en dårlig bestandsstatus for særlig villaksen; anno 2016, i mindre og indre deler av Hardangerfjorden (Hordaland 2017^a:15). Avveilingen mellom bruk og vern er således et vanskelig tema i planområdet, der en sterk og voksende oppdrettsnæring virker å stå i kontrast med arealplanlegging av naturmangfold og miljøvern. Avveilingen mellom bruk og vern i planområdet vil diskuteres ytterligere i analysen (jf. 8.2).

5.3 Regionale- og kommunale planer i området

Spørsmålet om forholdet mellom bruksinteresser og vernehensyn i kystsonen, er i utgangspunktet kommunene sitt ansvar å besvare. Der det er fylkeskommunene som har

myndighet til å utarbeide regionale planer, er det kommunene som har ansvaret for å inkorporere de regionale retningslinjene i juridisk bindende arealplanlegging (jf. kapittel 2). Dette innebærer at regionalt planarbeidet gjerne dekker områder som allerede er definert i lokal arealplanlegging. Fiskeridirektoratet kartla i 2015 status for kystzoneplaner i landet, deriblant for kommunene som berøres av det regionale planarbeidet. Følgende var gjeldende planstatus for kystsonen i planområdet:

Kommune	Planperiode	Revidering	Interkommunale/ regionale planer
Austevoll	2013-2023	Under revidering	Interkommunal strandzoneplan for Sunnhordland + Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger
Bømlo	2013-2025		
Etne	2003-2013	Under revidering	
Fitjar	2011-2022		
Kvinnherad	Har flere kommunedelplaner	Under revidering	
Sveio	2011-2023		
Tysnes	2010-2022		
Fusa	2012-2012	Under revidering	
Kvam	2006-2014	Under revidering	Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger
Jondal	2012-2022	Under revidering	
Vindafjord	Kommuneplanens arealdel 2011-2021		

Tabell 9: Status kystzoneplaner for kommuner i planområdet 2015²⁹

Med utgangspunkt i oversikten kan en konkludere med at alle kommunene som er berørt av arbeidet med den regionale kystzoneplanen, i en eller annen form har en arealplan for kystområdene. Flere av planene er allerede gjenstand for revidering, og en ser at behovet for oppdatering av planene er tilstede. Behovet for oppdatering var ifølge en administrativt ansatt i fylkeskommunen en av grunnene til at en ønsket å få på plass en regional kystzoneplan for området:

Det som var status når vi startet opp; og langt på vei er det kanskje sånn fremdeles, at i mange kommuner så har de hatt kystzoneplaner for 10-20 år siden som er integrert i deres arealdel. Men det er langt på vei bare videreført fra før ny plan- og bygningslov trådte i kraft... De planene er ikke tilpasset utviklingen som har vært i næringen og endringer som har skjedd egentlig på disse årene.

Behovet for en regional plan, bygger likevel ikke på tanken om at kommunene mangler kompetanse når det gjelder planlegging i egen kystzone. Flere av informantene peker på at kommunene har et godt utgangspunkt for å lage gode planer for kystsonen. Ifølge informanten

²⁹ Tabell basert på tall fra Fiskeridirektoratet sin nasjonale oversikt over gjeldende kystzoneplaner/ arealplaner i sjø anno 2015.

fra Fiskeridirektoratet, så må jeg jo si at Hordaland fylke; det er vel det fylket som har vært lengst fremme når det gjelder det å lage kystsoneplaner og arealplaner i sjø, så de har jo etter hvert lang erfaring.

Et av spørsmålene som er stilt av flere av de berørte kommunene, er hvorfor det trengs en regional kystsoneplan for området. Slik som de ser det er planlegging i sjøområdene deres ansvar, og kompetansen til å lage gode planer ligger i kommunen. Som uttalt av kommunalsjefen i en av de berørte kommunene: ... jeg tenker at man må ta en gjennomgang av hvilke planer vi trenger å ha, og hvilke planer vi ikke trenger å ha.

Samtidig som den regionale kystsoneplanen har blitt utarbeidet, har det også foregått et arbeid med en interkommunal strandsoneplan. I 2011 gikk Austevoll, Stord, Fitjar, Bømlo, Etne, Kvinnherad, Sveio, Tynes og Fusa inn i et plansamarbeid, der hensikten var å lage en helhetlig plan for differensiert strandsoneforvaltning i Sunnhordlandsområdet. I arbeidet med den interkommunale planen har Samarbeidsrådet for Sunnhordland vært prosjektledere, med støtte fra statlige regionale instanser i Hordalands-regionen (Kittelsen 2014:56). Arbeidet med den interkommunale strandsoneplanen er enda ikke avsluttet.

Ytterligere ligger det planer for en Marin Verneplan for Hordaland, der hensikten er å definere tre marine verneområder i henholdsvis; Lurefjorden med Lindåsosane, Krossfjorden og Ytre Hardangerfjord. Ved Krossfjorden dekker den Marine Verneplanen områder i kystsonen knyttet til blant annet Austevoll kommune, mens det i ytre Hardangerområdet dekkes områder som knyttes til blant annet Tysnes og Kvinnherad. I likhet med den interkommunale planen er heller ikke den Marine Verneplanen vedtatt. I arbeidet med den Marine Verneplanen er det Fylkesmannen i Hordaland som har planmyndighet (Midttun 2017:1). Ved eventuell vedtakelse av samtlige planer, vil deler av kystområdene i Sunnhordland og ytre Hardanger dekkes av en statlig- regional verneplan, en regional kystsoneplan, et interkommunalt samarbeid mellom Sunnhordlandskommunene, så vel som kommunale arealplaner.

5.4 Oppsummering av kontekstuelle forhold

Det empiriske materialet peker på en rekke kontekstuelle forhold som ligger til grunn i arbeidet med den regionale kystsoneplanen. Hovedtrekkene i kapittelet kan oppsummeres på følgende vis:

- ❖ Kultur og identitet er viktig.
- ❖ Motstridende hensyn og interesser skaper spenninger.
- ❖ Det stilles spørsmål om forholdet mellom forskjellige planarbeidet i området.

Et sentralt funn er at kultur og identitet er viktig. Sunnhordland- og ytre Hardangerområdet består av en rekke små kommuner som gjennom årene har knyttet sin identitet til det å være selvstendige enheter. Dette ønsket om selvstendighet og selvråderett gjør kommunene vare for styring «ovenfra», noe som vanskeliggjør balansegangen mellom kommunalt selvstyre og statlig- og regional styring. Et tilsvarende funn er spenningen som skapes av interessekonflikter. Planområdet preges av stor variasjon når det kommer til bruk- og vern av sjøområdene. Ikke bare er ytre Hardangerfjorden og Sunnhordlandbassenget et av de største områdene for akvakultur i landet, med de er samtidig hjem til et stort marint mangfold og viktige naturområder. Området preges derfor av den spenningen som oppstår når interessekonflikter møtes.

Sist ligger det også en spenning i antallet planer som regulerer det samme området. Det at sjøområdene reguleres av både kommunale-, regionale-, og statlige planer, får berørte aktører til å stille seg spørsmål ved nødvendigheten. Der det fra regionalt hold anses som nødvendig med en regional plan, stiller kommunene seg spørrende til hvilke planer en må ha for området. I planarbeidet kommer de kontekstuelle forholdene frem som «underliggende spenninger», som i påfølgende kapitler vil vise seg å gå igjen i de strukturelle, innholdsmessige og prosessuelle aspektene ved planen. De kontekstuelle forholdene diskuteres i oppgavens analysedel, spesifikt i underpunkt 8.1 og 8.2

Kapittel 6: Strukturelle føringer og innhold i Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger

Der studiets første empiriske kapittel (5) tok for seg kontekstuelle forhold i planområdet, er hensikten med dette kapittelet å presentere strukturelle- og innholdsmessige føringer som har vært sentrale i arbeidet med den regionale kystsonepplanen. Ettersom planlegging forekommer innenfor lovpålagte rammer, settes det en rekke formelle krav til hvordan et planarbeid skal utføres. Det teoretiske utgangspunktet er at planlegging i seg selv er en formell aktivitet, og at kravet om samordning i slike arbeid følger av bestemte krav og rammer. Hierarki anses her som den styrende samordningsmekanismen (jf.3.5.1).

Første del av dette kapittelet vil ta for seg strukturelle trekk ved planen, ved å presentere bakgrunnen for arbeidet, gjennomgå viktige nasjonale- og regionale føringer, redegjør for planarbeidets formelle organisering, og ved å gi en oversikt over utvikling i planstrukturen over tid. Dette danner grunnlaget for gjennomgangen av det innholdsmessige i planen, hvorav utfordringer knyttet til plantema Strandsone og Akvakultur fremheves. Dernest tar kapittelet for seg planens juridiske virkning og bruken av plankart.

6.1 Bakgrunn for Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger

Bakgrunnen for arbeidet med RkSH kan ses tilbake til 1997, da det ble igangsatt et arbeid med en fylkesplan for kystområdene tilknyttet Hordalandsregionen. I arbeidet med planen ble fylkeskommunen, statlige-regionale aktører, kommuner og andre sektorinteresser enige om en arealfordeling, i områder der særlig motstridende interesser knyttet til akvakultur og fiske var en utfordring (Kittelsen 2014:54; Hovik og Stokke 2007:896). Et av hovedmålene for planen var å sikre nok plass i kystsonen til akvakulturnæringen, slik at produksjonen var i tråd med helse, miljø og sikkerhetsreguleringer og standarder, på en måte som samtidig opprettholdt næringens ledende posisjon internasjonalt (Hovik og Stokke 2007:896). Planen ble vedtatt i 2001, og endelig godkjent av Miljøverndepartementet i 2002.

Påfølgende år vedtok Hordaland fylkesting oppstart av nok et regionalt planarbeid, men denne gangen for Sunnhordlandsområdet. Fylkesdelplanen for Sunnhordland ble vedtatt i 2005.

Arbeidet ble utført i samarbeid med Samarbeidsrådet for Sunnhordland, og la frem strategier for regionsutvikling av Sunnhordland når det kom til næring, transport og utbyggingsstruktur. Planen var ikke arealrettet. For strandsonen ble det lagt en strategi for å «føre en streng plan- og dispensasjonspraksis i ikke-utbygde strandområder» (Kittelsen 2014:54).

I 2011 vedtok fylkesutvalget for Hordaland oppstart av arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger (Hordaland FK 2013^a:2). Selv om arbeidet fra 2001 ble sett som en fulldekkende kystsoneplan, ble det vurdert som hensiktsmessig å starte en rullering av den eksisterende fylkesplanen. Slik som forklart av en administrasjonsansatt fra Hordaland FK³⁰: *Hordaland er et fylke med utfordringer, et fiskeoppdrett som er sterkt og voksende, og arealspørsmålet har jo vært der hele tiden. Behovet for rullering av plan fra 2001 har ligget der...* I tråd med plan- og bygningsloven, ble det nye planarbeidet forankret i regional planstrategi (2010-2012) for regionen³¹.

6.1.1 Viktige nasjonale- og regionale føringer

I forståelsen av bakgrunnen for utarbeidelsen av kystsoneplanen ligger også en forståelse av hvilke føringer som har vært med å sette rammene for arbeidet. Arbeidet med regional planlegging; og således planlegging generelt, skal tilpasses de kravene og forventningene som er fastlagt i stortingsmeldinger, forskrifter m.m. Når det fastsettes retningslinjer for et regionalt planarbeid, gjøres dette med utgangspunkt i nasjonale- og regionale interesser. De regionale retningslinjene vil kunne fungere som innsigelsesgrunnlag mot kommunale arealplaner (Hordaland FK 2017^a:6). Arbeidet med RkSH er intet unntak. I planprogrammet fra 2013 presenteres det en rekke dokumenter som viktige for arbeidet med planen. Dokumentene dekker alt fra næringsutvikling og akvakultur, samferdsel og infrastruktur, til natur, kulturmiljø og landskap. Følgende fem dokumenter presenteres i planen som særlige viktige føringer for arbeidet:

Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen (2011)

I Sunnhordland og ytre Hardanger representerer sjø- og strandsonen lokal identitet, rekreasjon og allmenning. Selv om Sunnhordalandsområdene befinner seg innenfor et område med mindre press på strandarealet, ligger kommunene Austevoll, Fitjar, Bømlo, Stord, Sveio og Tynes i en grensesone (Hordaland 2013:4; Miljøverndepartementet 2011:12). For å oppnå en god balanse mellom bruk og vern i strandsonen, ble det i 2008 innførte strengere regler for strandsonen gjennom byggeforbud i 100-meters beltet. I de statlige planretningslinjene ble lovbestemmelsene utdypet. Hensikten med de statlige planretningslinjene er nettopp å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen, for å unngå uheldig utbygging langs sjøområdene og for å ivareta allmenne interesser (Miljøverndepartementet

³⁰ Se tabell 3- informantoversikt, i kapittel 4

³¹ Se kapittel 2, punkt 2.5.5 «Fylkeskommunen sin regionale planleggingsrolle»

2011:1). Retningslinjene gir konkrete statlige føringer for kommunal- og regional planlegging, og setter således viktige føringer for arbeidet med den regionale kystsoneplanen (Hordaland 2017^a:41).

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2015)

De nasjonale forventningene til regional- og kommunal planlegging setter føringer for hvordan planlegging skal foregå både regional og kommunalt. I dokumentet stilles det forventninger til at planlegging skal forkomme som en bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. Det skal arbeides for et klimavennlig og sikkert samfunn, aktiv forvaltning av natur- og kulturminner, samt en fremtidsrettet næringsutvikling, innovasjon og kompetanse (KMD 2015). Forventningene setter viktige føringer for arbeidet med både regionale- og kommunale planer, ettersom det heter at forventningen *skal* legges til grunn for fylkestinget og kommunestyrets arbeid med både regionalt- og kommunalt planarbeid.

Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og øretoppdrett. Meld.st.16 (2014-2015)

Fra nasjonalt hold er det et mål å øke verdisakningen basert på en forutsigbar, bærekraftig vekst og bedre miljøtilpasning i oppdrettsnæringen. Det heter at en bærekraftig og forutsigbar vekst vil styrke næringens konkurransekraft (Meld.st.2014-2015:15). Meldingen setter viktige føringer for hvordan denne utviklingen skal skje både regionalt og kommunalt. I arbeidet med RkSH plukkes de nasjonale målsetningene opp i arbeidet med planlegging for akvakultur, der det heter at akvakulturnæringen skal være en fremtidsrettet og konkurransedyktig næring med miljømessig bærekraft i fokus. Utviklingen må foregå innenfor rammene av en bærekraftig utvikling (Hordaland FK 2017^a:27)

Klimaplan for Hordaland (2010-2020)

Gjennom Klimaplan for Hordaland legges det regionale føringer for fylket, der målet er at Hordaland skal sikre en effektiv arealbruk som reduserer behovet for reising, stimulerer til en miljøvennlig transport, og som unngår nedbygging av verdifullt areal (Hordaland FK 2013^a:8). Planen er bygd omkring hovedtemaene: utslipp av klimagasser, energi, og tilpasning til klimaendringer. Bakgrunnen for arbeidet er nasjonale føringer på området som bygger på FNs klimapanel sine rapporter. Gjennom målsetninger og ulike tiltak skal Hordaland fylke ta ansvar for å skape bærekraftige løsninger (Hordaland FK 2009:3).

Regional næringsplan for Hordaland (2013-2017)

Sist legger Regional næringsplan for Hordaland et strategisk grunnlag for hvordan utfordringer knyttet til næringsutvikling i fylket skal møtes. Hordaland er et fylke med naturressurser og human kapital som har fått frem næringsliv i verdensklasse innen energisektoren, marine og maritime næringer, en velutviklet reiselivs- og handelsnæring, og et rikt kulturliv (Hordaland FK 2013-2017:5-8). Planen tar for seg hvordan denne utviklingen kan fortsette, og hvilke styrker som ligger i fylket når det gjelder eksempelvis klyngeutvikling og arealbehov. Det heter at arealkonflikter både til sjøs og til lands må avverges gjennom arealplanlegging- en målsetning som også står sentralt i arbeidet med RkSH.

6.2 Organisering av planprosessen

I redegjørelsen av strukturelle føringer ligger også et behov for en forklaring av planarbeidets formelle organisering. Gjennom plan- og bygningsloven settes det formelle krav til hvordan arbeidet med regionale planer skal gjennomføres (pbl. §8-2). Det vises til regionale myndigheters krav til å samarbeide med berørte aktører, så vel som nasjonale- og kommunale aktørers plikt til å delta i planprosesser som påvirker deres virkeområde (pbl. §8-3).

I arbeidet med RkSH er dette kravet møtt gjennom inndeling av politisk styringsgruppe, en administrativ arbeidsgruppe og faggrupper. De sistnevnte gruppene bestod av fagpersoner fra kommunene, sektormyndigheter og organisasjonene, og var aktive i fasen med planutforming frem til 2015 (Hordaland FK 2017^b:10; Hordaland FK 2017^d:9). Det er også hentet i eksterne konsulenter som har bidratt i arbeidet med plankartet og utarbeidelsen av en egen akvakulturanalyse (Hordaland FK 2017^a:7; Hordaland FK 2017^b:9).

Den politiske styringsgruppen har bestått av to representanter fra Hordaland fylkeskommune, to fra Samarbeidsrådet for Sunnhordland, og en representant fra henholdsvis kommunene Kvam, Jondal og Fusa, samt en representant fra Vindafjord kommune og Rogaland Fylkeskommune. I arbeidet med planen har det vært to politiske styringsgrupper, en frem til førstegangsbehandling av planforslaget i 2015, og den andre innsatt etter kommune- og fylkesvalget i 2016. Oppgaven til styringsgruppen har vært å vurdere utkast fra den administrative arbeidsgruppen gjennom politisk diskusjon. Den politiske representanten fra HFK forklarte rollefordelingen mellom gruppene slik: :

I styringsgruppen fikk vi de ulike utkastene presentert fra den administrative faggruppen. Utgangspunktet vårt var som sagt den ferdige planen som lå til høring i 2015... Også via høringsuttalelsene justerte vi den første planen så langt vi kunne.

Samtidig stiller noen av de berørte kommunene seg spørrende til bruken av Samarbeidsrådet for Sunnhordland som representant for de kommunale aktørene som ikke deltok i styringsgruppen. Slik som uttalt av en frustrert rådmann:

Samarbeidsrådet sine uttalelser blir litt sånn kvasiuttalelser- det er ingen som blir fornøyd med de uttalelsene som kommer derfra, fordi de ikke 100% representerer det som kommer fra kommunene.

Motsetningsvis mener den politiske representanten fra fylkeskommunen at Samarbeidsrådet er en fullverdig representasjon for kommunene i arbeidet, og mener at *i prinsippet har alle kommunene vært representert av sine representanter*. Rådmannen fra den berørte kommunen ser likevel ikke på Samarbeidsrådet som en god nok representasjon av kommunene:

Den diskusjonen bør legges ned. Et interkommunalt samarbeid som er satt sammen slik som Samarbeidsrådet, representerer ikke kommunene. Kommunestyrene representerer kommunene.

Når det gjelder den administrative arbeidsgruppen; også kalt prosjektgruppen, har gruppen i likhet med styringsgruppen bestått av representanter fra Samarbeidsrådet fra Sunnhordland, men også representanter fra kommunene Kvinnherad, Kvam og Vindafjord, og statlige regionale representanter fra Fylkesmannen i Hordaland, Fiskeridirektoratet Vest, Mattilsynet avdeling Sunnhordland og Haugalandet og Kystverket. Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune sin administrative fagansatte har også deltatt. Hordaland fylkeskommune har hatt sekretariatfunksjonen (Hordaland FK 2017^b:9). Oppgavene til arbeidsgruppen har vært å samle sammen faglige innspill til arbeidet med planen, og å komme med tilbakemeldinger på arbeidet. Forholdet mellom arbeidsgruppen og administrasjonen i fylkeskommunen ble forklart slik av representanten fra fylkesmannen:

Fylkeskommunen; ved også innleide firmaer, utarbeidet planen. Arbeidsgruppen kom inn og orienterte underveis i møte... Også fikk vi forelagt hvor langt man var kommet og hva man hadde på tapetet. Så ga vi respons på det. Jeg oppfattet ikke oss som en del; vi satt ikke til bords ved selve utarbeidelsen av planen, den skjedde i fylkeskommunen. Og fylkeskommunen hadde hånden på rattet når det kom til å styre de private konsulentene som var inne. Slik at det er deres plan, det er de som har utarbeidet den ...

Utover organisering i grupper, har berørte aktører blitt invitert til å delta i arbeidet gjennom høringsrunder og temamøter. I planutarbeidelsen ble det avholdt åpne temasamlinger for hvert av de fire ulike plantemaene, henholdsvis:

- Temamøte om sjøtransport og maritim næring, 26.03.2014
- Temamøte om strandsone, 13.06.2014
- Temamøte om akvakultur, 23.01.2015
- Temamøte om bærekraftig kystzoneplanlegging, 18.03.2015.

I tillegg ble det avholdt til sammen tre høringsrunder, først for planprogrammet i 2013, så for planforslag til førstegangsbehandling i 2015, og tilslutt for andregangsbehandling av planforslag i 2017. Hvordan høringsrundene og temamøtene har fungert som arenaer for deltakelse og medvirkning i planarbeidet, vil redegjøres for i kapittel 7.

6.3 Inndeling av plantema

For å realisere planarbeidets formål, samt ivareta de ovennevnte nasjonale- og regionale føringene (jf.6.1.1), har arbeidet med den regionale planen blitt delt inn i fire plantemaer med underliggende mål. For hvert av temaene; henholdsvis bærekraftig kystzoneplanlegging, strandsonen, akvakultur, og sjøtransport og maritim næring, er det utarbeidet retningslinjer for kunnskapsgrunnlaget, medvirkning og arealplanlegging (Hordaland FK 2017^b:5). De fire hovedtemaene utgjør til sammen det endelige planforslaget.

Bærekraftig kystzoneplanlegging

Formålet med plantema Bærekraftig kystzoneplanlegging, er å skape en god balanse mellom bruk- og vern av de ulike delene i kystsonen (Hordaland FK 2017^a:10). Begrepet bærekraftig utvikling beror på Brundtlandkommisjonen sin rapport «Our common future» fra 1987, der det defineres som *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* (WCED 1987:41). Bærekraft hviler på en fornuftig utvikling i både økonomiske-, sosiale og miljømessige forhold (Arealutvalget 2011:15; Hordaland FK 2017^a:9).

Disse forholdene manifesteres gjennom ulike interesser. Formålet med plantemaet, er derfor å sikre en god sameksistens mellom ulike interesser i planområdet. I dette ligger at naturressurser skal ivaretas som grunnlag for både bruks- og verneinteresser. Samtidig skal verdifulle naturområder, naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø ivaretas, og mulighetene for allment friluftsliv sikres (Hordaland FK 2017^a:10). Gjennom planlegging skal disse faktorene veies mot hverandre, ved at det settes grenser for ulike formål i plankart og retningslinjer. Plantemaet er omfattende, og består av seks hovedtema med tilhørende delpunkter.

De ulike kategoriene for bærekraftig kystzoneplanlegging er med på å skape overordnede retningslinjer for planlegging, som skal tilpasses lokale hensyn i hver av de berørte kommunene. I tilknytning til plantemaet er det også utarbeidet egne plankart, der det er fastsatt 14 arealsoner for regionalt viktige områder for landskap, natur, friluftsliv og kulturminne. I tillegg til de regionalt viktige områdene, må også andre områder med særskilte verdier sikres gjennom kommunal planlegging. De definerte arealsonene i regionalplanen *er såleis ikkje uttømmende* (Hordaland FK 2017^a:10). Temakapittelet avsluttes med en oppsummering av konsekvenser for plantemaet, der både positive og negative konsekvenser fremheves. Det konkluderes blant annet med at planframlegget har en positiv konsekvens når det gjelder bruk av plankart og retningslinjer, men at eventuelle tiltak kan ha negativ påvirkning lokalt (Hordaland FK 2017^a:10).

Akvakultur:

Samtidig har arbeidet med RkSH hatt et særskilt fokus på akvakultur. Det er en nasjonal ambisjon at Norge skal ha videre vekst i produksjonsaktiviteten og at veksten i akvakulturnæringen skal skje innenfor rammene av miljømessig bærekraft. I temakapittelet arbeides det ut ifra at akvakulturnæringen skal være en fremtidsrettet og konkurransedyktig næring, der miljømessig bærekraft står i fokus (Hordaland FK 2017^a:27).

Det heter at Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger skal gi åpning for utvidelse av eksisterende oppdrettslokaliteter i planområdet. Det er til sist kommunene som må gjøre vurderinger og utføre nødvendige konsekvensutredninger i disse områdene, og som må vurdere akvakulturinteressene opp mot andre interesser. I temakapittelet konkluderes det med at planframlegget totalt sett er vurdert til å ha positive konsekvenser for videreutviklingen av en miljømessig bærekraftig akvakulturnæring (Hordaland FK 2017^a:27). Det er likevel stor uenighet om hvorvidt denne konklusjonen stemmer. En politisk representant fra Hordaland fylkeskommune forklarer kontroversen rundt temaet slik:

Jeg tror at selv om planen har fire områder, så var det dette med akvakultur som ble kontroversielt. Jeg tror kommunene anket; eller spilte denne planen inn til departementet, nettopp fordi de opplever den legger for store begrensninger.

I intervjuer med berørte kommuner kommer det frem at uenigheten bunnar i begrensninger knyttet til videreutvikling og vekst i oppdrettsnæringen. Slik som uttalt av ordfører fra en berørt kommune, vil planforslaget i deres øyne bidra til å øke spenningen i kystområdene:

Det har helt klart ført til en oppskalering av arealkonflikter. Hvis denne planen blir gjeldende, så vil en eksisterende og stor næring få enda mindre areal de kan leve på. Og det er jo et kjempeproblem.

Med denne planen oppå alt, blir det vanskelig å drive med akvakultur.

Ytterligere problematiseres interesseavveiningen mellom bruk og vern. Det er en enighet om at dette forholdet er vanskelig, og at avveining av interesser i kystsonen er en krevende øvelse. Spørsmålet om avveining mellom motstridene hensyn går igjen i selve arbeidsprosessen med RkSH (kapittel 7), og har en sentral rolle i forståelsen av hvordan samordning har fungert i arbeidet med planen (jf.8.2).

Sjøtransport og maritim næring

Bærekraftig kystsoneforvaltning og akvakultur knyttes tett til plantema om Sjøtransport og maritim næring. Det er derfor viktig at man i arbeidet med en regional kystsonesplan, tilrettelegger for en arealplanlegging som sikrer gode vilkår for utvikling av trygge farleder og havneområder. Trygg ferdsel og tilgang til næringsområder er viktig for maritim sektor, og er et fokusområde som også er å finne igjen i regjeringen sin strategi for helskaplig politikk for vekst og verdiskapning i maritim næring. Dette innebærer at regionalt viktige næringsområder i sjø skal planlegges i et langsiktig perspektiv, og at det må gis rom for fremtidig utvikling (Hordaland FK 2017^a:35).

Planområdet omfatter en rekke havneområder, som har svært ulike funksjoner. Dette inkluderer blant annet statlige- og private fiskerihavner, industrikaier, kaier til bruk for akvakulturnæringer, kommunekaier m.m. Disse havnene/kaiene har en viktig funksjon for næringslivet. Ettersom mange havner har en blanding av ulike funksjoner innenfor ett gitt område, kan dette skape utfordringer for forvaltningen. I temakapittelet sin konklusjonsdel, menes det likevel at planfremlegget ivaretar interessene knyttet til sjøtransport- og maritim næring gjennom retningslinjer, plankart og handlingsplan. Samtidig har det i arbeidet med plantemaet tatt hensyn til arealavklaring for akvakultur. Planen tilrettelegger for at utvikling av maritim sektor ivaretas (Hordaland FK 2017^a:40)

Strandsone:

Det siste plantemaet omhandler strandsonen, og omfatter ivaretagelsen av strandsonen i et langsiktig perspektiv. Med utgangspunkt i natur- og landskapsområder, biologisk mangfold, friluftsliv og kulturminner ses strandsonen som en ressurs for lokalmiljøet. Målet er å ivareta allmenne interesser, og samtidig unngå uheldig utbygging (Hordaland FK 2017^a:41).

Strandsonen anses som en viktig ressurs, som gir grunnlag for bostedsutvikling, næring og rekreasjon, og som mange Sunnhordalandskommuner har en historisk tett tilknytning til. Samtidig er arealplanlegging i strandsonen et vanskelig tema. Slik som forklart av en administrativt ansatt i fylkeskommunen:

... Det er kanskje to tema i Hordaland som har vært krevende i siste 20-års perioden når det gjelder arealforvaltning, og det er oppdrett ift. andre interesser i sjø, og det er strandsonen.

I samtale med informanter kom det frem at en av utfordringene med å lage felles planer for strandsonen, er at alle kommunene i særlig Sunnhordlandsområdet er så ulike. Som uttalt av kommunalsjefen i en av de berørte kommunene: *det vi har av strandsoner- for oss er det en knapp ressurs. Det er det for innbyggerne våre, det er det for politikerne våre. Men det er jo ikke på den samme måten for mange av de andre kommunene.*

I tillegg til kommunale ulikheter, vanskeliggjøres planlegging i strandsonen av uenigheter rundt fremgangsmåte. Arbeidet med RkSH har foregått parallelt med utarbeidelsen av den interkommunale planen. Plantema Strandsoner og interkommunal plan dekker begge spørsmål om differensiert strandsonerforvaltning, og omfatter delvis overlappende områder- en situasjon som noen berørte aktører har sett som krevende. Ordføreren i en av de berørte sunnhordalandskommunene mener overlappingen viser at fylkeskommunen har gått utover sitt mandat for planleggingen. Ved spørsmål om hvordan de ser på utarbeidelsen av to planer med overlappende områder, svares det følgende:

Det understreker jo igjen at vi sannsynligvis har rett når vi sier at den regionale kystsonerplanen går for langt inn i det som er kommunenes domene når det gjelder planlegging

Fra administrativt hold i Hordaland fylkeskommune menes det likevel at den regionale planen legger andre føringer enn den interkommunale, og at arbeidet med regional kystsonerplan har:

... retningslinjer som er såpass overordnet at den interkommunale planen kan leve sitt liv under den uten å være i konflikt.

Selv med utfordringene knyttet til planlegging i strandsonen, har det likevel vært mindre fokus på strandsonerproblematikken enn eksempelvis akvakultur. Slik som tidligere uttalt av den politiske informanten fra fylkeskommunen, er det av de fire plantemaene særlig akvakultur og næringsutvikling som har blitt kontroversielt. Ved spørsmål til informantene om hvorfor de tror det er slik, peker kommunalsjefen i en av de berørte kommunene på følgende som en mulig forklaring:

... Så tenker jeg også at i vår region; innenfor Sunnhordland, så har man tatt den strandsonerkampen inn i den interkommunale planen. Næringsbiten er det som er nytt i den nye kystsonenplanen, og som gjør at det er der kampen står. Det er sånn at man bare klarer å føre en kamp om gangen, ellers mister man fokus.

6.4 Om juridisk virkning og bruken av plankart

Som et siste ledd i denne redegjørelsen av strukturelle forhold i arbeidet med den regionale kystsonenplanen, må det også redegjøres for planens juridiske virkning og bruken av plankart.

Arbeidet med RkSH har hjemmel i plan- og bygningsloven §8-1, og er regionale myndigheters verktøy for å utforme politikk innenfor et prioritert området (pbl. §8-1; Hordaland FK 2017^a:6). Ytterligere sier plan- og bygningsloven at regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (pbl §8-2). Arbeidet med regionale planer har således en bred juridisk forankring.

Den regionale kystsonenplanen inneholder retningslinjer om kunnskapsgrunnlaget, medvirkning og arealplanlegging for de fire ulike plantemaene. Retningslinjene anses som et virkemiddel for å oppnå planens målsetninger, og kan derfor fungere som utgangspunkt for innsigelse fra regionale myndigheter. Samtidig presiseres det at tidligere utarbeidede kommuneplaner og reguleringsplaner innenfor planområdet gjelder uavhengig av kystsonenplanen. Det heter at: *retningslinjer og plankart skal styrke kommunene i arbeidet med å finne en god balanse mellom bruk og vern av areal- og naturressurser i kystsona* (Hordaland FK 2017^a:5). Retningslinjene i planarbeidet forklares som veiledende.

Selv om planarbeidet i stor grad tar for seg den juridiske virkningen av planen, har spørsmålet om særlig fylkeskommunens innsigelsesmyndighet og bruken av plankart blitt kontroversielle temaer. Ved spørsmål om hva som skjer dersom kommuner lager kommuneplaner som avviker fra de regionale retningslinjene, svarer den administrative informanten fra HFK:

Dette har vi vært inne på flere ganger, og da har vi sagt at da må de grunngi på en god måte hvorfor de ønsker å avvike fra planen. Vår plan er jo basert på en arealanalyse hvor det i utgangspunktet er en arealkonflikt mellom akvakultur og andre forhold der hvor vi ikke åpnet opp for akvakultur. Da må egentlig kommunen vise at det er en bedre løsning enn den løsningen som ligger i planen.

Den politiske informanten fra fylkeskommunen støtter opp under utsagnet, og presiserer at planen er veiledende. Fra fylkeskommunalt hold er det enighet om at ... *det fortsatt er kommunene som har det juridiske ansvaret for å fastlegge kommunal arealplanlegging etter*

plan- og bygningsloven (politisk aktør Hordaland FK). Den politiske informanten peker også på at spørsmålet om juridisk virkning har gjort forholdet til enkeltkommuner i planområdet krevende. Ved spørsmål om samspillet mellom kommunene i arbeidet og fylkeskommunen, svarer informanten at forholdet for det meste har vært godt, men at ... *det ble krevende med enkeltkommuner. De opplevde at vår kystsonesplan var mer juridisk bindende enn hva den egentlig er. Vi hevdet; og hevder fortsatt, at denne er veiledende.* Informanten fra fylkesmannen har en tilsvarende forståelse for planen, og begrepet «veiledende» gikk også igjen i samtale med informanten fra Fiskeridirektoratet, som uttalte at:

Det er klart det ligger et veldig sterkt moment i det at fylket kan komme med innsigelse dersom eks. Austevoll kommune lager en arealplan som ikke er tilstrekkelig i samsvar med den overordnede planen. Naturlig nok vil det være sånn. Men denne planen skal jo være en veiledende plan, ellers er det ikke meningen å lage en sånn plan på papiret...

Motsetningsvis har to av kommunene som har blitt ansett som mest kritisk til planarbeidet, en annen forståelsen av planens virkning. Ordføreren fra den ene kommunen mente at den regionale planen var en overstyring av kommunenes myndighet til å lage egne arealplaner, og at fylkeskommunen har misforstått det som står i plan- og bygningsloven. Plansjefen i samme kommune stilte seg også spørrende til utredningen av de juridiske virkningene av arbeidet, og var kritisk til hvordan fylkeskommunen har håndtert spørsmålet:

... i arbeidet med denne kystsonesplanen, så har det vært juridiske spørsmål som en bare har tatt for gitt, uten å ha gjort en god nok jobb for å vurdere om de faktisk har hjemmel til å utarbeide planen i den detaljgraden som de har gjort. Jeg mener at de klart ikke har hjemmel til det, og det burde HFK også brukt mer tid til å finne ut av...

Tilsvarende kritikk kommer også fra ordføreren i nabokommunen, der informanten er enig i at planen ikke er direkte juridisk bindende, men at den fortsatt legger bindende føringer for kommunen sin egen planlegging- som igjen er juridisk bindende. Samtidig peker rådmannen i samme kommune på den manglende felles forståelsen for hva planen faktisk er, og hvilket omfang den har. Ytterligere kaller informanten planen for uærlig i sin innretning:

.... på bakgrunn av ordlyden i planen og formuleringene i retningslinjene, så er det helt klart at disse skal være absolutte, at det ikke skal være noe særlig rom for skjønn. Det er veldig få plasser der det står «bør», det står veldig ofte «må» og skal», og i seg selv så er det malplassert i en sånn plan...

Likevel mener andre kommunale aktører at planens juridiske virkning er klar. Informanten fra en av de berørte kommunene som var positive til planforslaget, kunne ikke helt forstå hvorfor

akkurat denne planen skulle være så problematisk. I deres øyne er arbeidet *bare førende, og ikke juridisk bindende. Selv om du har plankart der, så klarer jeg ikke å se at den planen er juridisk bindende.* Informanten mener at det ligger en klar forståelse for rammene som settes av plan- og bygningsloven for slike planer, og hva som er de juridiske virkningene. Ved spørsmål om hvorfor informanten tror det er så ulik holdning til planarbeidet, fremheves plankartet og tillitt til systemet som mulige forklaringer:

Jeg tror nok akkurat når det gjelder den regionale kystsoneplanen, så går det nok mest på detalj- og synlighetsgraden i dette plankartet. At en nærmest får en forventning om at hvis en vil etablere noe der det er avdekket et annet interessefelt i plankartet så kommer innsigelsene automatisk. Men da er du inne på det som handler om tillitt til systemet. Veldig mange har nok ikke tillitt til at systemet fungerer.

Diskusjonen om juridisk virkning har også i stor grad knyttet seg til bruken av Arealsonelandskapsområde i plankartet, og bruken av plankartet generelt. Bruken av plankart i arbeidet ble allerede diskutert og vedtatt i planprogramfasen, og ble ansett som viktig for å synliggjøre viktige delområder for kulturminner, naturmangfold mm. i planområdet. Selve bruken av plankart i en regional kystsoneplan har vært et pilotarbeid (Hordaland FK 2017^b:16). Fra fylkeskommunen sin side har likevel et plankart vært ønskelig siden den første kystsoneplanen for området ble vedtatt i 2001. Som uttalt av den administrative informanten fra HFK:

Det er noe med at dette var en regionalplan, og det å ha regionalplankart har vi i grunnen hatt i liten grad. Det ser vi fremdeles den redselen når på en måte ting viser seg på kartet som et produkt så blir det et ganske sterkt signal. Vi var nok ikke moden for et plankart den gangen, men temakartene var der.

Informanten peker på at synliggjøringen av retningslinjer i et kart er med på å sende et sterkt signal til berørte aktører, og at bruken av plankart har blitt et spenningspunkt mellom aktører (jf.8.4). Likevel har informanten stor tiltro til bruken av plankart i regionalt planarbeid. Tanken deles av informanten fra Fiskeridirektoratet, som ser for seg at plankart kan være en del av regional planlegging i fremtiden. Selv om informanten forstår hvorfor noen berørte kommuner har reagert på bruken av plankartet i arbeidet, så menes det at:

... du kan jo kanskje påvirke opinionen med kartene, fordi det ser mer ille ut enn hva det er i praksis. Jeg mener jo at et godt plankart, det er veldig mye av planen. Det at man har et godt plankart.

Informantene fra de berørte kommunene som har stilt seg negative til planforslaget, ser likevel ikke verdien i et regionalt plankart når det kommer til kommunal arealplanlegging. Sett ut ifra ståstedet til ordføreren i den ene berørte kommunen, er bruken av plankart med på å viske ut grensene mellom regional- og kommunal planlegging:

... Jeg vet at fylkeskommunen vil si at det å ha et plankart i deres sammenheng med regional plan skal være til hjelp, fordi da kan de vise hvilke områder det er snakk om. Da har man jo tatt steget over til at man begynner å nærme seg det interkommunale samarbeidet, og planer som kommuner lager selv.

Frykten fra kommunalt hold bygger i stor grad på hvilken innvirkning plankartet vil ha på utarbeidelsen av egne lokale planer. Uroen knyttes særlig opp mot fremtidig utvikling av akvakulturnæringen, ved å sikre tilstrekkelig areal for vekst (jf.8.4). For fylkesmannen sin del var det nettopp denne veksten i akvakulturnæringen som var frykten ved å bruke et plankart. Men ikke for at næringen skulle få for lite plass- heller at de skulle få for mye:

Vi var redd for at vi her fikk et kart, hvor de kunne si at: Ja, men her jo akvakultur tillatt. Og jeg tror de også hadde et alternativt kart med 61-63% av sjøarealet kunne åpnes for akvakultur. Og da må jeg innrømme at vi steilte.

Informanten fra fylkesmannen stilte seg også spørrende til hvor mye makt akvakulturnæringen faktisk har over kommunene, og hvordan samspillet mellom aktørene fungerer. I analysen diskuteres dette temaet videre både i relasjon til forholdet mellom bruk og vern (jf.8.1), og i relasjon til maktfordelingen mellom regional styring og kommunal selvråderett (jf.8.4)

6.5 Oppsummering av strukturelle og innholdsmessige forhold:

I dette kapittelet har det blitt presentert og synliggjort en rekke strukturelle og innholdsmessige forhold som har hatt en innvirkning på arbeidet med RkSH. Hovedtrekkene i kapittelet kan oppsummeres på følgende vis:

- ❖ Regionale planer utarbeides i lys av hierarkiet.
- ❖ Regional planer er et produkt av overordnede nasjonale- og regionale føringer.
- ❖ Kommunal deltakelse gjennom representasjon fra Samarbeidsrådet for Sunnhordland oppleves utilstrekkelig.
- ❖ Plantemaene Akvakultur og Strandsone skaper konflikt.
- ❖ Det er manglende enighet om planens juridiske virkning.
- ❖ Flere aktører opplever plankart som detaljstyring og utenfor fylkeskommunes mandat.

Det empiriske materialet viser hvordan regionale planarbeid utarbeides i lys av hierarkiet. Her settes rammer for struktur og organisering av prosessen av lovpålagte rammer. Regionale planer er et produkt av nasjonale- og regionale målsetninger, som setter føringer for hva- og hvordan det skal planlegges på tvers av kommunegrensene. Arbeidet forankres ytterligere i plan- og bygningsloven, som setter formelle krav til organisering og struktur. Et sentralt forhold i arbeidet med den regionale kystsoneplanen, er selve organiseringen av prosessen. Fra kommunalt hold stilles det spørsmål om deltakelse i de formelle arbeidsgruppene, ved at flere kommuner ikke direkte har fått delta i det administrative arbeidet. Spørsmålet er om kommunal representasjon via Samarbeidsrådet for Sunnhordland har vært tilstrekkelig.

Et annet funn i materialet, er hvordan innholdet i planarbeidet har skapt uenighet mellom aktører. I arbeidet har særlig temaet Akvakultur og Strandsone skapt diskusjon.

Konfliktpunktene kan her ses opp mot kontekstuelle funn fra kapittel 5, der særlig forholdet mellom plass for videreutvikling av akvakultur versus opprettelsen av miljøvernområder har blitt kontroversielt. I diskusjonen om plantema Strandsone går spørsmålet om Interkommunal strandsoneplan versus den regionale kystsoneplanen igjen. Samtidig fremheves kommunal ulikhet som en bidragsytende faktor til hvorfor strandsonen er vanskelig å se som en helhet. Sist vises det også at spørsmålet om kommunal selvstendighet versus regional styring går igjen i de strukturelle og innholdsmessige forholdene ved arbeidet. Det sistnevnte har manifestert seg som en diskusjon rundt bruken av innsigelse og utarbeidelsen av plankart, som av berørte aktører menes å være utenfor ansvarsområdet til de regionale myndighetene. Funn fra det empiriske materialet vil senere sammenstilles med funn fra forrige (5) og påfølgende kapittel (7), og diskuteres i sin helhet i kapittel 8.

Kapittel 7: Arbeidet med Regional kystsonesplan for Sunnhordland og ytre Hardanger

Der kapittel 5 og 6 har handlet om kontekstuelle- og strukturelle forhold ved planarbeidet, vil kapittel 7 gå dypere inn på selve arbeidet og prosessen med utarbeidningen av RkSH. Med bakgrunn i informasjon fra de tidligere empiriske kapitlene (5 og 6), er hensikten med dette kapittelet å belyse de prosessuelle trekkene som har vært med på å påvirke samordning i praksis.

Det teoretiske utgangspunktet er som redegjort for tidligere i kapittel 3, at planlegging består av både hierarkiske og nettverksrettede mekanismer- det er en hybrid styringsform. Der hierarkiet legger føringer for struktur og innholdet i planarbeidet, er nettverk mer fremtredende i planprosessen (jf.3.5.2). Hvordan samordning i RkSH har fungert, påvirkes her av hvordan planlegging i «skyggen av hierarkiet» har manifestert seg. I kapittel 7 fokuseres det på medvirkning og deltakelse, samspillet mellom deltakende aktører, og hvordan dette påvirkes av formelle og uformelle strukturer. Kapitelet er strukturert kronologisk etter milepæler i planprosessen, og er inndelt i fasene: planoppstart (2011-2013), planutarbeidelse (2014-2017) og planvedtak (2017-2018). Figur 4 gir en oversikt over hovedtrekkene ved prosessen, og en indikasjon på innhold i de påfølgende underkapitlene:

2011	Oppstart av planarbeidet vedtas
2011-2012	Utarbeidelse av planprogram
2012-2013	Høring og vedtak av planprogram
2014-2015	Temamøter: 1. Sjøtransport og maritim næring (26.03.14) 2. Strandsone (15.06.2014) 3. Akvakultur (23.04.2015) 4. Bærekraftig kystsonesplanlegging (18.03.2015)
2015	Utkast til førstegangsbehandling
2015-2016	Vurdering av høringsinnspill og revidering av planutkast
2016	Kommunevise møter
2017	Avgrenset høring av revidert planutkast
2017	Planforslag til vedtak Vedtak i Hordaland og Rogaland fylkesting
2018	Sveio, Austevoll, Tysnes, Fitjar og Kvinnherad sender klage til KMD
2018-d.d	▼ Klage fortsatt til behandling hos KMD

Bilde 6: Tidslinje over hovedtrekk i planarbeidet

7.1 Planoppstart: 2011-2013

I delkapittel 6.1 ble det redegjort for den regionale planens forankring i Regional planstrategi for Hordaland 2010-2012. Med utgangspunkt i føringene fra planstrategien, sendte Hordaland fylkeskommune i 2011 ut et forslag til organisering av planprogrammet for kystsoneplanen. I den anledning ble berørte aktører i Hordaland og Vindafjord bedt om å komme med synspunkt for organisering av arbeidet. Det ble foreslått en opprettelse av en programkomite, med ansvar for utarbeidelse av et planprogram. Tilbakemeldingene dreide seg om deltakelse i programkomiteen og tilpasning av regional plan til arbeidet med interkommunal strandsoneplan. Utover dette stilte flertallet av aktørene seg positive til arbeidet (Hordaland FK 2013^a:1). Forslaget ble vedtatt av Hordaland fylkesutvalg i slutten av 2011, og følgende programkomite fikk ansvar for utarbeidelse av planprogrammet:

- ❖ Hordaland fylkeskommune- Leder for arbeidet
- ❖ Fylkesmannen i Hordaland
- ❖ Fiskeridirektoratet
- ❖ Statens Vegvesen
- ❖ Mattilsynet
- ❖ Kystverket
- ❖ Kommunene

Påfølgende år ble forslag til planprogrammet for den regionale kystsoneplanen sendt ut på høring. Slik som presentert i kapittel 2.5.7, legges det gjennom plan- og bygningsloven formelle krav for å sikre representasjon av berørte aktører, gjennom blant annet bruken av høring. Høringspartene fikk; slik som nedfelt i §5-2 i PBL, en seks ukers høringsfrist (Hordaland FK 2013^a:15). Følgende høringsparter ble invitert til å delta:

Høringsparter	Antall
Kommunale aktører	19
Fylkeskommunale aktører	3
Statlige regionale aktører	10
Næringsaktører	6
Frivillige organisasjoner	23
Forskning- og utdanningsinstitusjoner	6
Interkommunale/ Regionale samarbeid	3
Totalt	70

Tabell 10: Oppsummering av høringsparter for planprogram 2013 (Hordaland FK 2013^a).

Av de 70 inviterte høringspartene, ble det sendt inn 23 høringsinnspill. Høringsinnspillene fordelte seg over følgende aktører:

Høringsparter m/innspill	Antall
Kommunale aktører	6
Interkommunale/ regionale samarbeid	1
Statlige regionale aktører	5
Næringsaktører	7
Andre	4
Totalt	23

Tabell 11: Oppsummering av høringsinnspill 2013 (Hordaland FK 2013^b)

Innspillene fra de ulike aktørene ble sammenstilt i en høringsrapport for planprogrammet, og presentert på en høringskonferanse i januar 2013 (Taule 2013). Innspillene varierte, men noen hovedtemaer var gjennomgående. Det første hovedtema handlet om geografisk avgrensning av planområdet, der aktørene stilte seg positive til at sjøområdene i Vindafjord kommune skulle innlemmes. Ytterligere var det innspill knyttet til inndelingen av plantema; jf. delkapittel 6.3, der følgende ble presisert: viktigheten av fokus på bærekraftig og fremtidsrettet akvakultur, fokus på sjøtransport og maritim næring, ønske om et eget plantema for fiskeri, en spissing av plantemaet bærekraftig kystzoneplanlegging, tydeligere defineringer av strandsonen, og synliggjøring av reiseliv (Hordaland FK 2013^b:1-17).

Noen av aktørene presiserte også viktigheten av gode utgreiinger. Av samtlige innspill, omhandlet alle til en viss grad spørsmålet om medvirkning. Flere av kommunene ønsket deltakelse i arbeidsgruppen, men tilrådingen fra fylkeskommunen var at Samarbeidsrådet for Sunnhordland skulle stå for å velge ut kommunale representanter. Utover dette var det et ønske fra både næringsaktører og andre interessenter at en skulle inviteres til å delta på temamøter og samlinger som vedrørte deres interessefelt (Hordaland FK 2013^b:1-17).

Generelt stilte aktørene seg positive til planarbeidet. En av de store næringsaktørene på Vestlandet; Sjøtroll Havbruk, mente at *regional kystzoneplan vil gjera arbeidet med lokalitetsstrukturen i nærina enklare for næringa, byråkrater og politikarar i framtida*. Plan- og byggesaksjefen i en av kommunene som senere skulle bli kritisk til arbeidet, forklarte i samtale at:

Det som står i planprogrammet var en god intensjon ... Intensjonene har vært gode når det kommer til formålet med planen helt fra starten av. Men så har det ikke vært et samsvar mellom det som står i planprogrammet, og det som kom ut av det.

Det samme ble uttalt av rådmannen i en annen kommunene, som mente at selve utgangspunktet for planen var bra. Utfordringen for kommunen skulle senere bli hvordan arbeidet hadde utviklet seg vekk fra utgangspunktet:

... planprogrammet og intensjonen med planen, var i utgangspunktet helt greie. Og vi mener jo at utfordringen i første omgang er hvordan planen har blitt. Et av våre momenter; ting vi har pekt på, er at planen rett og slett ikke svarer opp planprogrammet.

Med utgangspunkt i høringsuttalensene og forankring i den regionale planstrategien; i tråd med kravene for regional planlegging satt av PBL (pbl. §8-3), vedtok Hordaland fylkesting i april 2013 et planprogram for arbeidet (Hordaland FK 2017^a:5). Ettersom planprogrammet ble utvidet til å omfatte Vindafjord kommune, måtte også arbeidet vedtas i Rogaland Fylkesutvalg. I planprogrammet ble formålet med planen utdypet, organiseringen fastsatt, og opplegg for medvirkning og fremdriftsplan presentert (Hordaland FK 2013^a:1). Med utgangspunkt i føringene fra den regionale planstrategien, ble det utarbeidet bestemte formål for arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. I planprogrammet heter det at:

Føremålet med planarbeidet er å sikre ei berekraftig forvaltning av sjøareal og strandsoner i Sunnhordlandsregionen og ytre Hardanger (Hordaland FK 2013^a:4).

Planen skal sikre gode rammevilkår for havbruksnæringa som ei stor og viktig næring i regionen, samt maritim sektor med trygge farleier, hamneområde og sjøretta næringsareal (Hordaland FK 2013^a:4).

I planprogrammet ble det lagt opp til at planen skulle ha retningslinjer for arealbruk, samt plankart for å synliggjøre disse og eventuelle regionale planretningslinjer. (Hordaland FK 2013^a:2). Samtidig ble det presentert en oversikt over selve planprosessen, der et fokus ble lagt på deltakelse og medvirkning. Det heter i planprogrammet at:

... Det vil i planarbeidet vere særleg viktig med representasjon frå statlege og kommunale verksemdar, då ein regional plan skal leggjast til grunn for kommunal og statleg planlegging og verksemd i regionen, jf. Plan- og bygningslova §8-2. I tillegg er det også viktig med representasjon frå institusjonar, næringsrepresentantar, frivillige organisasjonar og lag som planen vedkjem- Planprogram RkSH (Hordaland FK 2013^a:15)

7.2 Planutarbeidelse: 2014-2017

Med utgangspunkt i det vedtatte planprogrammet, ble første møte i styrings- og arbeidsgruppen (jf.6.2) holdt i januar 2014. I arbeidsgruppemøtet ble deltakerne presentert for hverandre, og gitt en gjennomgang av endringer i planprogrammet etter høringen i 2013. Samtidig ble det gitt en oversikt over arbeidsstatus og diskutert sentrale spørsmål. Den samme

informasjonen ble presentert for styringsgruppen. Ytterligere ble det satt en framdriftsplan, i form av en oversikt over møter og medvirkning. Begge gruppene ble jevnlig informert om fremdriften i planarbeidet av både Hordaland fylkeskommune og det eksterne konsulentbyrået (Hordaland FK 2014^a; Hordaland FK 2014^b). Konsulentbyrået deltok ifølge informanten fra fylkeskommunen i alle styringsgruppe- og arbeidsgruppemøtene. Selv om plankompetansen formelt lå hos fylkeskommunen, var det konsulentbyrået som utarbeidet selve plankartet og akvakulturanalysen.

Samtidig som det foregikk møter i styrings- og arbeidsgrupper; og det eksterne konsulentbyrået samarbeidet med fylkeskommunen om kunnskapsgrunnlaget, ble det avholdt temamøter for hvert av de fire plantemaene i den regionale kystsonen. Temamøtene fungerte som en samtale- og informasjonsarena, der berørte parter ble invitert for å høre om arbeidet og om aktuelle utfordringer i kystsonen. I selve planutarbeidelsen fra 2014 til 2015 ble det avholdt fire temamøter, med følgende formål og deltakerantall:

Temamøte- sjøtransport og maritim næring

I mars 2014 deltok 30 aktører i det første temamøtet for planarbeidet. Formålet med møtet var å informere om; og diskutere, utfordringer innen sjøtransport og maritim næring i planområdet. Gjennom diskusjon var det ønskelig å få frem berørte aktørers synspunkt og innspill til planen. Under møtet ble det blant annet forholdet mellom sjøtransport og havnestrukturer diskutert, i tillegg til mulige arealkonflikter mellom sjøtransport og maritim næring slik som akvakultur (Hordaland FK 2014^c). Det ble også holdt en rekke innlegg om temaer knyttet til sjøtransport og maritim næring som plantema.

Temamøte- strandsone

I juni samme år ble det andre temamøtet for arbeidet gjennomført, denne gangen på Leirvik i Stord kommune. Møtet om strandsonen ble avholdt som et fellesmøte i prosessen med Regional kystsonenplan og arbeidet med den interkommunale strandsonenplanen. Over 50 deltakere fra kommunene, forvaltningen og organisasjoner deltok på samlingen. Under møtet ble Interkommunal strandsonenplan med Sunnhordland som pilotregion for strandsonenforvaltning presentert. Ytterligere ble statlige føringer for strandsonen gjennomgått, forholdet mellom regional- og interkommunal plan diskutert, og andre innspill fra interessenter i strandsonen presentert (Taule 2014).

Temamøte- akvakultur

Møtet om strandsonen ble etterfulgt at et temamøte for plantema akvakultur i januar 2015, der kommunene i planområdet, akvakulturnæringen, statlige organ og aktuelle organisasjoner ble invitert til å delta³². På møtet deltok omtrent 55 politiske og administrative representanter fra kommunene i planområdet, Rogaland fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, forskningsmiljø, og oppdrettsnæringen.. Det ble her presentert en målsetning om vedtak av den regionale planen høsten 2015. Hovedtemaet i møtet var akvakulturanalysen som ble utarbeidet for planområdet. Ytterligere lå fokus på miljø- og sykdomsutfordringer i sjøområdene, og hvordan disse utfordringene kan løses i planarbeidet. Samtidig ble det åpnet for innspill og kommentarer på planarbeidet videre, og gitt oppsummerende konklusjoner fra næringens representanter (Taule 2015^a).

Temamøte- bærekraftig kystsoneplanlegging

Tett etter møtet om akvakultur fulgte siste temamøte for arbeidet med den regionale kystsoneplanen. Her stod plantema Bærekraftig kystsoneplanlegging på agendaen, også denne gangen på Leirvik. Temaet for møtet var de ulike sektorinteressene i planområdet, og hvordan en gjennom god planlegging kan vurdere og avklare mellom disse. Gjennom ulike innlegg og gruppearbeid ble avveiningen mellom interesser slik som naturgrunnlag, fiskeri, akvakultur osv. diskutert. Blant de 40 deltakere på møtet var politiske og administrative representanter fra berørte kommuner og nabokommuner, Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland, Rogaland fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Fiskerlaget Vest, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, og oppdrettsnæringen (Taule 2015^b).

7.2.2 Regional kystsoneplan til førstgangshøring

Fire år etter at planoppstarten ble vedtatt, valgte Fylkesutvalget i Hordaland og Rogaland å sende styringsgruppen sitt forslag til den regionale planen ut på høring og offentlig ettersyn. Høringsperioden ble satt fra 22.05.2015-01.10.2015.

Planforslaget inneholdt en oversikt over de fire plantemaene, i tillegg til planomtale med mål, retningslinjer, konsekvensutredninger og handlingsprogram, risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), og plankart. En digital kartportal for plankart og temakart ble også gjort tilgjengelig, sammen med den utarbeidede akvakulturanalysen. I tillegg til inviterte høringsparter, ble planforslaget gjort tilgjengelig for andre på kundesenter/bibliotek i kommunene, så vel som i Fylkeshuset (Hordaland FK 2015:2). Etter høringsfristen i oktober 2015, ble alle

³² Se vedlegg 5 for oversikt over adresselisten for temamøte akvakultur

høringsinnspill samlet i et felles høringsdokument. Totalt kom det inn 44 innspill, fordelt over følgende aktører:

Høringsparter m/innspill	Antall
Kommunale aktører	9
Interkommunale/ regionale samarbeid	1
Statlige regionale aktører	5
Næringsaktører (akvakultur)	16
Andre	12
Totalt	44

Tabell 12: Oppsummering av høringsinnspill 2015 (Hordaland FK 2015)

I likhet med innspillene som kom inn til planprogrammet i 2013, var det også i tilbakemeldingene til planutkastet en viss variasjon. Det ble likevel i høringsrapporten sammenstilt noen hovedpunkter som gikk igjen hos flere av aktørene. I høringsrapporten ble hovedmomentene fra de mottatte høringsinnspillene drøftet på et overordnet nivå, med en tilrådning om hvorvidt planforslaget burde endres med utgangspunkt i innspillene.

Høringsrapporten ble delt inn i de fire plantemaene og generelle innspill:

Regional plan og det lokale handlingsrommet

Et generelt innspill som ble sendt inn fra flere aktører, omhandlet forholdet mellom overordnede føringer lagt i regional plan og den kommunale selvråderetten. Flere aktører pekte på at planen la for detaljerte føringer for lokal arealplanlegging, både gjennom plankartet og retningslinjene satt gjennom arbeidet. Noen innspill var kritiske til bruken av betegnelsen *skal/må* i retningslinjene, ettersom det ble forstått som styrende og ikke førende. Andre innspill var positive til planen, men presiserte viktigheten av at planen må fremstå som veiledende, og at den krever lokal tilpasning. Det var særlig oppdrettsnæringen og oppdrettsrettede kommuner som var opptatt av det lokale handlingsrommet, for å vurdere nye akvakulturanlegg eller ha mulighet til å flytte eksisterende lokaliteter til områder som ikke er tilegnet akvakultur i plankartet (Hordaland FK 2015:4). Forholdet mellom regional styring og kommunal selvråderett vil diskuteres nærmere i delkapittel 8.4.

Bærekraftig kystzoneplanlegging

I høringsrapporten til fylkeskommunen fremkommer det at flere høringsparter mente planen la opp til en god balanse mellom bruk- og vern av kystområdene, og at planen klarte å ivareta de ulike interesseområdene for bruk av sjøarealet. Generelt mente kommunene i planområdet at kystzoneplanen klarte å balansere mellom bruk- og vern på en god måte. Likevel stilte flere

aktører seg kritiske til bruken av eksempelvis arealsone *regionalt viktige områder for landskap, natur, friluftsliv og kultur*. Her var særlig næringsaktørene kritiske. Samtidig ble det også stilt spørsmål om retningslinjene for utarbeidelse av plankartet, og viktigheten av andre interesser; slik som fiskeri, ikke ble nedprioritert på kostnad av andre etablerte næringer slik som akvakultur (Hordaland FK 2015:6-9).

Akvakultur

I likhet med innspillene knyttet til de andre plantemaene, var også innspillene for akvakultur både positive og negative til planarbeidet. Høringsrapporten ble oppsummert med at flere aktører så seg fornøyd med rammene som planen satt for oppdrett, og at fremlegget totalt sett ga et positivt rom for vekst i næringen. Noen kommuner mente også at det var nødvendig å avgrense områdene for oppdrett for å skape en bærekraftig næringsutvikling. Næringen på sin side stilte seg kritisk til planforslaget, særlig i spørsmål knyttet til matproduksjon i Sunnhordland og ytre Hardanger. Flere høringsparter var urolige for at planarbeidet ville være med på å gjøre oppdrettsnæringen i planområdet mindre konkurransedyktig. Motsetningsvis stilte andre høringsparter seg kritiske til planarbeidet, da de mente at planen var *for* tilpasset oppdrettsnæringen. Det ble blant annet ment at oppdrettsnæringen ikke er bærekraftig, og at planforslaget fremstod som ensidig til fordel for oppdrettsinteressene (Hordaland FK 2015:9-19). Forholdet mellom hensyn og interesser diskuteres nærmere i delpunkt 8.2.

Sjøtransport og maritim næring

Plantema Sjøtransport og maritim næring var i mindre grad et kontroversielt punkt i høringsrunden. I høringsrapporten konkluderes det med at de fleste høringspartene var godt fornøyd med arbeidet som var gjort med temaet i planfremlegget. Flere høringsparter framhevet det positive ved at sjøtransport og maritim næring ble behandlet som et eget plantema, og at interessene knyttet til dette ble godt ivaretatt i planen. Ytterligere ble det pekt på viktigheten av at regionalt sentrale næringsområder i sjø også var registrert og kartfestet i arbeidet. Plantemaet ble ansett som et godt grunnlag for at kommunene kan ivareta interessene videre i egne bindende arealplaner (Hordaland FK 2015:19).

Strandsone

Avslutningsvis i høringsrapporten ble innspill til plantema Strandsone sammenfattet. Både Fylkesmannen i Hordaland og kommunene kom med innspill til høringen og hadde merknad til plantemaet. Fylkesmannen pekte på viktigheten av at den regionale planen setter overordnede føringer for hvordan det skal utvikles i strandsonen. Særlig viktig var det at allmenne interesser skulle prioriteres fremfor enkelte utbyggingstiltak. Det ble ytterligere

foreslått to innstramminger i retningslinjene for strandsonen. Innspillene fra kommunen dreide seg mer om forholdet mellom regional kystsoneplan og den interkommunale strandsoneplanen. Her var særlig det av at de to planene *ikke* kom i strid med hverandre et viktig punkt (Hordaland FK 2015:18-19).

7.2.3 Endring i det politiske landskap

Samtidig som RkSH ble lagt på høring, skjedde det et skifte i det politiske landskapet i Hordaland. Som et resultat av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015, ble det en endring i sammensetningen av representanter i fylkesutvalget på regionalt nivå. Skiftet førte til at styringsgruppen for arbeidet med RkSH fikk nye deltakere. I delpunkt 6.2 presenteres en oversikt over deltakerne i styringsgruppen. I utgangspunktet var ambisjonen å vedta planen høsten 2015, men høringsfristen ble utvidet til 1.oktober grunnet arbeidet med den interkommunale strandsoneplanen. Som oppsummert av den administrative representanten fra fylkeskommunen:

Denne planen ble lagt ut til høring i mai 2015, og så hadde vi lagt opp til en høringsfrist til midt på sommeren for at vi skulle ha nok tid til å få vedtatt til i oktober. På grunn av den interkommunale strandsoneplanen så sa vårt politiske utvalg at vi utvider fristen til 1. oktober, da var jo egentlig valget forbi og vi mistet den muligheten.

Utskiftningen av deltakerne i styringsgruppen gjorde at vedtaket av den regionale kystsoneplanen måtte utsettes. De som jobbet administrativt med selve utformingen av planarbeidet i fylkeskommunen, opplevde endringen i det politiske landskapet som uheldig og krevende:

Når denne høringsfristen ble utsatt til over valget og vi skjønte at vi ikke fikk det vedtatt i den perioden, så sank liksom inspirasjonen og energien veldig. Det var veldig tungt å starte opp igjen med ny styringsgruppe og rigge arbeidet på nytt...

Utfordringen med et planarbeid som strekker seg over en lengre tidsperiode, er nettopp det at deltakende aktører endrer seg (jf.7.3.1 og 9.1). Ifølge den administrative representanten fra fylkeskommunen:

.... En ny styringsgruppe har en sterk følelse av å begynne på nytt igjen, å få disse politikerne til å forstå for det første, hva handler dette om, hvilke utfordringer har vi hatt og få de inn på sporet før de kunne ta stilling til alle disse viktige valgene. Det har vært krevende

Den politiske informanten fra fylkeskommunen støttet opp utsagnet, ved å karakterisere det som ... *en bratt læringskurve med å lese alle innstillingene fra den forrige styringsgruppen,*

og alle underliggende dokumenter. Samtidig som tiden gikk, skjedde det endringer i deltakerne av arbeidsgruppen og hos kommunene. Informanten fra Fiskeridirektoratet pekte på at de hadde hatt fire ulike representanter involvert i arbeidet, mens veterinæren fra Mattilsynet peke det på at ingen egentlig overtok Mattilsynet sin representasjonsrolle da han gikk over til annet arbeid. Fylkesmannen i Hordaland hadde også en utskiftning av representasjon underveis i arbeidet. I samtale med den nye representanten fra fylkesmannen, kom det frem at det var vanskelig å få en forståelse for hvilken rolle fylkesmannsembete egentlig skulle ha i arbeidsgruppen:

.... Jeg kom jo underveis i prosessen, og er derfor litt usikker på rollen. Jeg tror at han før meg sluttet, og jeg ble nærmest kastet inn i dette. Du fikk liksom ikke jobbet med den rollen du skulle inn i, før man kom inn i den ...

7.2.4 Møter med berørte kommuner

Med ny styringsgruppe på plass fortsatte arbeidet med den regionale planen på vårparten av 2016. Styringsgruppen tok i juni stilling til ulike alternativer for nytt planfremlegg, og ba på bakgrunn av dette administrasjonen i fylkeskommunen om å jobbe videre med det alternativet som ble presentert på møtet (Hordaland FK 2016:1). Som forklart av den administrative informanten fra fylkeskommunen:

... I juni 2016 når styringsgruppen hadde et revidert planforslag, så la vi frem 3 alternativer med ulik grad av endring ift det som var på høring. De; ref styringsgruppen, valgte det midterste. Det var ikke maksimalutgaven med full omgjøring, men det var redusert endring og vi skulle ha en god prosess med kommunene, det var et nøkkelpunkt, og med næringen ...

I august og september 2016 inviterte fylkeskommunen til møte med hver av de berørte kommunene i planområdet. Møtene var ikke en del av den formelle deltakelsesstrukturen, men ble initiert av fylkeskommunen som en samtale utenom lovpålagte rammer. Det ble også lagt opp til møter med næringen, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, Fiskeridirektoratet og styringsgruppen, med målsetning om vedtak for planen i desember 2016. I møtene med de respektive kommunene presenterte fylkeskommunen forslag til endringer i planforslaget. Kommunene fikk i de individuelle møtene også mulighet til å presentere egne innspill og kommentarer (Hordaland FK 2016:1-5).

Gjennom samtalene med de individuelle kommunene ble det tydelig for fylkeskommunen at holdningen til planarbeidet var svært varierende. De som i planprogramfasen så seg fornøyd med kystsoneplanen, hadde nå fått nye reservasjoner. Ifølge den administrative representanten fra HFK, skjønte en gjennom møtene: *... at ikke alle kommuner hadde skjønt helt hva som lå*

bak. De fikk mange aha-opplevelser og forståelsen var varierende. Rådmannen fra en av de berørte kommunene som senere skulle se seg uenig med planresultatet; men som stilte seg positiv til planprogrammet i 2013, mente at høringsrunden åpnet øyene deres for virkningen av det regionale planarbeidet:

Jeg forstod det når jeg leste igjennom det første utkastet av planen som gikk på høring. En del andre kommuner forstod det etterpå. Det har vært en bevegelse hvor flere og flere har fått øynene opp for de utfordringene som planen skaper.

Likevel oppfattet fylkeskommunen møtene med kommunene som gode, og at de fleste stilte seg positive til de endringsforslagene som ble presentert på møtene. Det ble også oppfattet at kommunene så seg enige med at planen vil forenkle kommuneplanleggingen i fremtiden (Hordaland FK 2016:1).

7.3 Planvedtak: 2017-2018

Etter møtene med berørte kommuner og andre aktører, gikk arbeidet med kystsoneplanen inn i sin siste fase i 2017. Med bakgrunn i høringsinnspillene fra 2015, det nye planforslaget som ble bearbeidet i styrings- og arbeidsgruppen gjennom 2016, og samtale med berørte aktører, ble det reviderte planforslaget med endringer sendt ut på avgrenset høring fra 15.januar til 29.mars 2017 (Hordaland FK 2017^b:10). Høringsfristen ble senere utsatt til 12.mai, slik at kommunene skulle få tid til å behandle vedtaket politisk i sine respektive kommunestyre. I den avgrensede høringen ble kommuner, relevante regionale instanser, nærings- og miljøorganisasjoner invitert til å komme med innspill til det endrede planfremlegget (Hordaland FK 2017^c:1). Totalt kom det inn 21 innspill i høringsrunden, fordelt over følgende aktørgrupper:

Høringsparter m/innspill	Antall
Kommunale aktører	10
Interkommunale samarbeid/ regionale råd	2
Statlige regionale aktører	4
Næringsaktører (hvorav tre var private akvakulturfirmaer)	5
Andre	0
Totalt	21

Tabell 13: Oppsummering av høringsinnspill 2017 (Hordaland FK 2017^c)

I høringsinnspillene gikk flere av innspillene som tidligere kom frem i høringsrunden fra 2015 igjen. Austevoll kommunene stilte spørsmål om juridiske forhold ved planarbeidet, og flere av kommunene stilte spørsmål om forholdet mellom regional planlegging versus

kommunalt handlingsrom. I sitt svar til innspillet sa Hordaland fylkeskommune at det regionale planarbeidet ivaretar kommunes handlingsrom, ved at planforslaget legger grunnlag for kommunal planlegging (Hordaland FK 2017^c:1). Flere av innspillene fra høringsrunden var gjennomgående i planarbeidet. Særlig har spørsmålet om juridisk virkning og bruken av plankart vært omdiskutert, så vel som forholdet mellom interkommunal plan og regional plan, og bruken av arealsone landskap (jf 7.2 og 7.2.4). Punktene vil ytterligere diskuteres; og sammenstilles som funn i analysen (kapittel 8).

Med bakgrunn i den avgrensede høringen, inviterte Hordaland fylkeskommune i september 2017 til dialogmøte med kommunale representanter på administrativt og politisk nivå, samt Samarbeidsrådet for Sunnhordland, Fylkesmannen i Hordaland, Kystverket og Sjømat Norge (Hordaland FK 2017^a:5). Møtene ble ansett som en uformell arena hvor kommunene og andre aktører fikk muligheten til å komme med sine synspunkt til fylkestingspolitikere³³.

Basert på innspillene fra den avgrensede høringen og møtene med berørte aktører, kom Fylkesrådmannen med tilrådning om endringer i planforslaget. Forslaget til Fylkesrådmannen ble lagt frem for Hordaland fylkesting i oktober 2017. I samtale med den politiske representanten fra fylkestinget, kom det frem at planvedtaket skape diskusjon og at det kom *en del innspill via aktørene om at folk mente denne planen var for begrensende*. I pilotintervjuet med en annen politisk representant fra fylkestinget, ble denne uenigheten også fremhevet. Selve vedtaket ble gjort med marginalt flertall, og flere av aktørene ønsket å utsette vedtaksfristen for å komme til enighet med kommunene som hadde vesentlige innvendinger til arbeidet. Selv med dette utgangspunktet, ble planen vedtatt med politisk flertall i både Hordaland og Rogaland fylkesting samme måned. I tråd med plan- og bygningslovens §8-3, ble vedtaket sendt til berørte kommuner i planområdet, fylkesmannen, og andre statlige regionale organ.

7.3.1 Fra enighet om planprogram til uenighet om resultat

I et brev fra Hordaland fylkeskommune til berørte kommuner i planområdet, ble det i november 2017 bedt om avklaring om innvendinger mot det vedtatte planforslaget. Innen fristen på tre uker, kom fem kommuner; henholdsvis Austevoll, Fitjar, Kvinnherad, Sveio og Tysnes, med krav om at arbeidet skulle behandles i departementet (Hordaland FK 2018^b).

³³ E-post «Dialogmøte om Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger», sendt fra Rasmus L. Rasmussen Politisk- Rådgiver for fylkesordfører den 30.august 2017 til ordfører i Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Fusa, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes,

Muligheten til å klage inn planvedtaket til departementsnivå; i dette tilfellet KMD, ligger forankret i plan og bygningslovens §8-4.

I tilbakemeldingen gitt av de fem kommunene til fylkeskommunen, ble det redegjort for deres kritikk mot planforslaget. Kvinnherad kommune så seg uenig med målene og retningslinjene til planen, og mente at tidligere uttalelser om tematikken ikke var hensyntatt i det endelige vedtaket (Kvinnherad kommune 2017:1-2). I sin sak til departementet skrev Sveio kommune at *planen slik den no ligg føre ikkje har svart opp måla som vart sett i planprogrammet*, og pekte på at planen burde vedtas som et kunnskapsgrunnlag og ikke som en regional plan (Sveio kommune 2017:1-2). I samtale med ordfører fra en av de berørte kommunene, ble det sagt at planen hadde utviklet seg vekk fra hva som var intensjonen i planprogrammet. Informantene uttalte at fylkeskommunen gjennom det endelige resultatet har gått vekk fra hva som var utgangspunktet for arbeidet:

Det var jo i hovedsak av man skulle gjennom en regional prosess, for å forsøke å løse det som er en utfordring; og det som fremdeles er en utfordring, nemlig å få til gode vekstområder for akvakultur. Resultatet har dessverre blitt det motsatte.

Det samme gikk igjen i samtale med rådmann og ordfører i en av de andre berørte kommunene. Ved spørsmål om tidsbruken i planarbeidet har vært bidragsytende til at kommunene har blitt negative til arbeidet, kom det frem at tidsbruken faktisk ble oppfattet som positiv. Kommunene mente at tidsbruken gjorde at de i større grad fikk en forståelse for hva arbeidet innebar, og fikk øynene opp for det de anser som «svakheter» i planen. Som uttalt av en kommunal plan- og byggesakssjef:

Sånn for min del har det vært en utvikling siden 2015, hvor vi i større og større grad har forstått at her er det en del svakheter, og ting som vi mener burde vurderes om igjen. Det vil du kunne se i de innspillene som har tidlig i prosessen, at det er markant annerledes enn hvordan det har endt opp tilslutt.

Ved spørsmål om tidsbruken til Hordaland fylkeskommune, uttalte den administrative representanten at planen faktisk ble bedre etter høringene ved at: *den er blitt et bedre produkt, vi har oppdatert en del ting og vi har gjort endringer som har vært viktige*. Samtidig påpekte informanten at for lange planprosesser ikke er positivt, særlig når det kommer til de deltakende aktørene. Informanten uttalte at: *planen har ikke lidd – bare aktørene*.

I sin klage til KMD knyttet Fitjar kommunene utfordringene i planen til forholdet mellom lokal planlegging og regional styring, bruken av arealsone landskapsområde, manglende rom for vekst i akvakultur, formuleringer om havbruk, og strandsonen. Kommunen viste til at de

allerede under andregangshøringen kom med samme kommentarer, men kunne ikke se at de var tatt til etterretning (Fitjar kommune 2017:1-7). Flere av bemerkningene var også med i klagene til Tysnes og Austevoll. Samtidig mente den politiske representanten fra fylkeskommunen, at de gjennom de siste års arbeid har lyttet til kommunene. I kritikken om at det er lagt av for lite rom for akvakultur og vekst for næringene, mente informanten at:

Vi lyttet og hørte på kommunene, og vi sa at i forhold til sånn den første planen var fra 2015, så utvidet vi områdene og la til rette for større anlegg. Så ja, vi hørte på kommunene, og vi mener at vi har lagt til rette for videreutvikling av næringen.

Representanten fra Fylkesmannen i Hordaland uttalte i samtale at planen var godt utarbeidet, og at flere av kommunenes bekymringer og bemerkninger var tilstrekkelig redegjort for i planarbeidet. Fylkesmannen vurderte den regionale planen som et godt kunnskapsgrunnlag så langt den er utredet, og et godt utgangspunkt for videre planlegging og kunnskapsinnhenting på kommunalt nivå. Informanten mente ytterligere at en hadde fått dette klart inn i arbeidet, og *kritiserer kommunene litt, fordi jeg tror ikke de har fått det nok med seg*. Representanten påpekte også at tidsbruk ikke nødvendigvis er negativ, og at som en generell erfaring brukes det for lite tid på kommunalt- og regionalt planarbeid. Det tas rett og slett ikke hensyn til at *TTT- ting tar tid*. Fra regionalt hold tok den administrative representanten fra fylkeskommunen selvkritikk for hvordan planarbeidet utviklet seg:

Det er kanskje en ting som jeg ser i ettertid – vi jobbet med stor fart for vi ønsket å vedta den planen innenfor forrige politiske periode... vi kunne nok med fordel hatt bedre tid etter at vi hadde fått et planforslag og hatt prosess på planforslaget... Jeg tror mange ble overrasket over det endelige resultatet når det kom ut, de hadde kanskje vært med på ett tema om akvakultur og planen er jo en sum av alle fire...

Samtidig er utfordringen med ting som tar tid, at de gjerne oppfattes som kostbare. Flere kommuner pekte på at arbeidet har tatt enormt med ressurser, og at de har hentet inn ekstern hjelp for å håndtere arbeidsmengden. Flere av aktørene satt igjen med en følelse av at fylkeskommunen ikke forstår hvordan kommunene fordeler ressursene sine, og at arbeidet med regionale planer er noe som forekommer ved siden av alt annet. Slik som uttalt av ordføreren i en av kommunene, så har de ikke *masse 100% stillinger som en kan kaste på en regional plan*. Ressursbruk kom også opp i samtale med en av kommunene som var positive til planforslaget, som uttalte at:

... det er nok noe i det at vi i kommunene først og fremst dimensjonerer planressurser i forhold til det planarbeidet vi skal gjøre selv, og ser nok litt på alt dette andre som plunder og heft som kommer på toppen. Så det har nok noe med dimensjoneringen av ressurser i kommunene.

Tysnes kommune pekte i sin klage til departementet på tre hovedpunkter, hvorav et omhandlet *planen som ei urimelig inngripen på kommunens sitt planansvar* (Tysnes kommune 2017:1-2). I samtale med informanten fra en av kommunene som var positive til planforslaget, ble det spekulert i om dette bunner i en manglende tillitt til selve plansystemet. Dersom kommunen føler at det brukes mye ressurser på noe de ikke anser som positivt; og de ser på ansvarfordelingen som urimelig, vil dette føre med seg negative holdninger mot planen. Informanten mente at:

.... jeg tror nok akkurat når det gjelder den regionale kystzoneplanen, så går det nok mest på detalj- og synlighetsgraden i dette plankartet. At en nærmest får en forventning om at hvis en vil etablere noe der det er avdekket et annet interessefelt i plankartet, så kommer innsigelsene automatisk. Men da er du også inne på det som handler om tillitt til systemet. Veldig mange har nok ikke tillitt til at systemet fungerer.

For informanten handlet det om tillitt til at kommunene får delta i en vurderingssituasjon med fylkeskommunen, og ikke bare i en eventuell innsigelsessituasjon. Ordføreren i en av de kritiske kommunene pekte også på tillitsutfordringer, og at arbeidet vil kunne ha varige konsekvenser for forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen. Ifølge informanten er det slik at:

Prosessen har vært dårlig, vi har ikke blitt hørt på. Det som er konsekvensene av dette her, er jo sannsynligvis en varig mistillit til hele den avdelingen. Hvertfall de som har jobbet med planen.

7.3.2 Møter og høringer- En arena for medvirkning og deltakelse?

Samtidig som ressursbruk, tillitt til systemet og utvikling i omfang av planarbeidet har vært viktige diskusjonspunkt, har også dialog og medvirkning vært sentrale faktorer i prosessen. I arbeidet med den regionale planen har fylkeskommunen tatt i bruk både formelle- og uformelle arenaer som redskap for å sikre deltakelse. Det empiriske materialet i kapittel 7 har til nå redegjort for følgende:

❖ Formelle strukturer for deltakelse og medvirkning:

- Fire temamøter.
- Møter i styrings- og arbeidsgruppen.
- Høringsrunder: 2013, 2015 og 2017.

❖ Uformelle strukturer for deltakelse og medvirkning

- Møter med enkeltkommuner
- Møter med næringen og statlige regionale aktører.
- Dialogmøte i 2017.

I arbeidet med kystzoneplanen har særlig temamøtene vært en møtearena for berørte aktører, og i selve utarbeidelsen av planen ble temamøtene sett som «selve opplegget» (jf.7.2). Alle berørte kommuner, regionale organer, prosjektgruppen, og andre organisasjoner- og myndigheter som hadde tilknytning til planarbeidet ble invitert. Jevnt over var det en følelse av at medvirkning og deltakelse på møtene var tilstrekkelig (Hordaland FK 2015) Likevel kom det gjennom samtale med den administrative informanten frem at noen aktører var savnet på møtene:

Vi har vel savnet en del av disse frivillige organisasjonene i planarbeidet, de synes vi har vært litt fraværende. Vi har brukt en del energi på å kalle inn og få de til å delta. Det har ikke vært så lett.

Samtidig pekte informanten på at også kommunal deltakelse på temamøtene har vært varierende. Ved spørsmål om hvorfor det har vært variasjon i deltakelse, svarer informanten at det muligens kan knyttes tilbake til tidsbruken i arbeidet. Etter hvert som arbeidet har pågått har deltakende aktører fra særlig kommunen blitt skiftet ut, noe som ifølge fylkeskommunen kan ha ført til en manglende forståelse for hva planen innebærer:

.... der vi ser at vi har hatt kontakt med de samme folkene gjennom hele prosessen så er det en mye større forståelse og en større enighet i det planforslaget som vi har. Det vil jeg si, og av de kommunene hos oss så er det Tysnes og Austevoll som er mest kritiske. Der har vi også hatt problemer med deltakelsen ... Jeg tror det også har spilt inn.

En av informantene fra kommunene som er kritiske til planforslaget, sier at de i liten grad har deltatt på de formelle samlingene. Deres deltakelse har vært begrenset til innspill i høringsrundene, møte med fylkeskommunen, og dialogsamtalene. Det er likevel ikke ved de formelle deltakelsesarenaene de berørte kommunene retter kritikk mot prosessen. Tvert imot

uttalte rådmannen i en av kommunene at *det har nok vært tilstrekkelig deltakelse på disse møtene*. Ifølge rådmannen kan deltakelse og medvirkning deles inn i to nivåer:

.... har den formelle prosessen egentlig åpnet opp før møteplasser der kommunene har fått komme med sine innspill? Der tenker jeg ja- de har nok det. Så har du dialogen der kommunene ser det endelige planfremlegget og sier at dette ikke går. Der er vel der vi føler at det eneste som er satt opp er formelle møteplasser, men uten å være innstilt på å ta en dialog og erkjenne at planene har svakheter det må jobbes med...

Det samme uttales av kommunalsjefen i en kommunene som er positive til planforslaget. Ved spørsmål om hvorfor kommunene har så varierende holdning til resultatet, sier informanten:

Det er nok litt todelt. For det første så er det vanskelig å kjøre prosesser på regional plan, utover det som er akkurat lovfestet. Da melder du oppstart, så gir kommunene en tilbakemelding, også sender du på høring, så gir kommunene en tilbakemelding, så får du et vedtak. Men dette er jo ikke egentlig mye medvirkning. Hvis ikke du god nok til å belyse konsekvensene, så klarer ikke alltid vi i kommunene å fange det opp.

I samtale med flere informanter kommer dialog frem som en viktig faktor for å sikre deltakelse og forståelse ved både formelle- og uformelle arenaer (jf.8.3). Det samme trekkes også frem av den administrative informanten fra fylkeskommunen, som selv mente at informasjonsflyten og dialogen kunne vært bedre i slutfasen av arbeidet.

... det var nok manges som synes at de hadde deltatt i f.eks. temagruppene og fått diskutert, men når de ulike temaene ble sammenstilt og man kom til at det er det som er planen så ble de kanskje overrasket og følte at dette har ikke vi vært med på...

Ved spørsmål om hvordan kommunikasjonen har fungert i arbeidsgruppen, svarte de fleste informantene at møtene hadde vært en god arena for diskusjon. I hovedsak var aktørene enige i at prosessen hadde gått slik som den skulle. Gjennom samtalene kom det likevel frem utfordringer knyttet til særlig informasjonsflyten mellom fylkeskommunen som planmyndighet og arbeidsgruppen som «ekspertgruppe». Ifølge informanten fra Fiskeridirektoratet Vest var det en utfordring i prosessen at de fikk dokumentasjon og endringer tilsendt like før de skulle møtes i arbeidsgruppen. Representanten fra Fylkesmannen i Hordaland påpekte det samme, og kritiserte tiden de fikk til å bearbeide informasjonen som ble gitt til arbeidsgruppen. Ifølge informanten fikk de 7- eller 14 dager på seg til å bearbeide materialet, noe som ble anset som *veldig kort tid*. Informanten fra Fiskeridirektoratet pekte ytterligere på kommunikasjonsutfordringer knyttet til høringsrundene:

... vi har jo hatt en del innspill i høringsrundene der vi har bedt om endringer, og hvorfor ikke det blir fanget opp i arbeidsgruppen. Det kan jo tyde på utfordringer i kommunikasjonen, eller at vi ikke har rukket frem og formidlet dette tydelig nok

De mest kritiske kommunene oppfattet kommunikasjonen med fylkeskommunen som veldig enveiskjørt. I likhet med informanten fra Fiskeridirektoratet, stilte også de spørsmål ved måten innspill til planarbeidet ble behandlet. Ordføreren i den ene kritiske kommunen mente at fylkeskommunen har informert, også har de holdt seg for ørene når vi har besvart. Rådmannen i en av de andre kritiske kommunene pekte på manglende kommunikasjon og dialog som et hovedproblem i planarbeidet:

Hvis du skal spørre oss hvor vi tror det har gått galt i planen, så må vi tilbake til det vi begynte med. Hvordan var dialogen? Fordi det er der det har gått galt. Fylkeskommunen har kun forhold seg til de som er positive til planen.

Avslutningsvis i samtale om arbeidet med planen, ble kommunalsjefen i en av de positive kommunene spurt om fylkeskommunen i tilstrekkelig grad lykkes med å samordne kommunale aktører. Informanten svarte raskt nei, og pekte på omfanget av regionale prosesser som grunnen til en ikke lykkes med å få til en samordning og samarbeid på tvers av aktørene. Hvordan fylkeskommunen har lykkes med samordning i arbeidet med RkSH, vil diskuteres ytterligere i kapittel 8.

7.4 Oppsummering av prosessuelle forhold

Gjennomgangen av arbeidet med RkSH har vist at det er flere faktorer ved prosessen som har påvirket forholdet mellom aktører. Fra kapittelet kan følgende trekkes frem:

- ❖ Aktørene er enige om at medvirkningskravet er møtt.
- ❖ Høringsrunder har fungert som en tilstrekkelig arena for deltakelse, men det stilles spørsmål ved vurderingen av høringsinnspill og bruken av innspill til revidering.
- ❖ Deltakelse på formelle møter og samlinger har vært varierende.
- ❖ Aktører har skiftet ut over tid- skapt varierende eierskap og kunnskap om arbeidet.
- ❖ Dialogen og kommunikasjonen mellom noen berørte kommuner og fylkeskommunen oppleves som vanskelig.
- ❖ Utvikling i planarbeidets omfang over planperioden har ført til kommunal uenighet rundt planvedtaket.
- ❖ Manglende dialog og kommunikasjon har ført til en ressurskrevende prosess og redusert kommunal tillit til arbeidet.

Over perioden 2011-2017 har Hordaland fylkeskommune tatt i bruk både formelle og uformelle arenaer for å sikre deltakelse av berørte aktører. Der de formelle arenaene har fungert som gode møteplasser for å dele informasjon og diskutere aktuelle temaer, har særlig kommunale aktører i mindre grad oppfattet de uformelle møteplassene som vellykkede. Utfordringene bygger på aktørers følelse av manglende dialog og kommunikasjon- faktorer som trekkes frem ved spørsmål om uenighet rundt det endelige planvedtaket (jf.7.3.1). Materialet viser at en utvikling av planarbeidets omfang over tid, må kombineres med god informasjonsflyt og dialog til berørte parter for å skape enighet om resultatet. Når det sistnevnte mangler, sitter aktørene igjen med en følelse av en kostbar og lite tillitsvekkende prosess (jf.7.3.1, 7.3.2).

Samtidig viser materialet viktigheten av at det er de samme aktørene som representerer institusjoner i den formelle organiseringen gjennom hele prosessen. Det er utfordrende for aktører å finne sin rolle i et allerede påbegynt arbeid, og følelsen av å «starte på nytt» gjør at prosessen stanser opp (jf.7.3.2). Uenighet mellom aktører er også med på å forsterke de «underliggende spenningene» som allerede ligger i planområdet. Der det strukturelle ved planarbeidet må ses i lys av hierarkiet, viser det empiriske materialet i dette kapittelet at planprosesser også er avhengige av forhold som oppstår i «skyggen av hierarkiet» for å skape gode sluttresultat. Et poeng som diskuteres nærmere i analysen (jf 8.3, 8.4).

Kapittel 8: Samordning- en øvelse preget av motstridende hensyn, konflikt og komplekse maktforhold

Til nå har denne oppgaven tatt for seg samordning i arbeidet med RkSH, ved å redegjøre for relevant teori og presentere et bredt empirisk grunnlag. I dette kapittelet er hensikten å analysere hvilken innvirkning de empiriske forholdene har hatt på samordning mellom forvaltningsenheter i arbeidet med RkSH, og hva som kan gjøres for å sikre en høyere grad av samordnet regional kystsoneplanlegging. Det kan her være hensiktsmessig å minne om oppgavens problemstilling:

Hvordan har samordning på tvers av forvaltningsnivå og statlige regionale aktører fungert i arbeidet med «Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger

De tre empirikapitelene har beskrevet arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, ved å se nærmere på planområdet, strukturelle og innholdsmessige trekk i planen, og prosessen med utarbeidelsen av planforslaget. De kontekstuelle forholdene (kapittel 5) har i oppgaven blitt karakterisert som «underliggende spenninger», de strukturelle og innholdsmessige føringene (kapittel 6) har blitt vurdert som formelle hierarkiske strukturer, og de prosessuelle forholdene (kapittel 7) har blitt vurdert som planlegging i «skyggen av hierarkiet». De empiriske funnene kan sammenfattes og oppsummeres slik:

Oppsummering av kontekstuelle forhold:	Oppsummering av strukturelle forhold:	Oppsummering av prosessuelle forhold:
<p><u>Geografisk utvikling:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kultur og identitet <p><u>Selvråderett versus styring</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Forholdet mellom regional styring og kommunalt selvstyre <p><u>Motstridende hensyn og interesser:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Forholdet mellom bruk versus vern 	<p><u>Planlegging i lys av hierarkiet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nasjonale- og regionale føring- rammene for arbeidet • Formell organisering- struktur for deltakelse <p><u>Konfliktpunkter knyttet til innhold:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plantema Akvakultur- utvikling og forholdet mellom bruk og vern • Plantema Strandsone- forholdet mellom reg.plan og interkommunal strandsoneplan • Selvråderett versus styring- utøvelse av regional myndighet gjennom innsigelse og plankart 	<p><u>Tidsbruk og utvikling:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Felles forståelse: om enighet rundt oppstart til uenighet rundt vedtak • Ressurser: om kommunenes mulighet til å følge arbeidet • Tillit: om kommunenes tillit til regionale aktører og plansystemet. <p><u>Samspillet mellom aktører</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Medvirkning & deltakelse: forholdet mellom formelle og uformelle arenaer for deltakelse og samarbeid • Dialog: skifte i deltakende aktører og utfordringer i dialogen • Kommunikasjon: informasjonsflyt og manglende konsensus

Tabell 14: Oppsummering av empirisk funn

8.1 Samordnet kystzoneplanlegging i Hordaland- en krevende øvelse

Arbeidsspørsmål 1:

Hvilken innvirkning har kontekstuelle forhold på muligheten til å skape en samordnet og helhetlig plan for kystsonen i Sunnhordland og ytre Hardanger?

Studiet viser hvordan planlegging i kystsonen er en vanskelig øvelse, der det ikke finnes noen absolutte svar eller fremgangsmåter for problemløsning. Alle forsøk blir her til et nyskapende arbeid³⁴, der en gjennom prøving og feiling søker å finne løsninger på komplekse og krevende utfordringer. Regional planlegging anses som et forsøk på å løse «komplekse samfunnsutfordringer», ved at en gjennom et regionalt perspektiv kan se planområdet i en større sammenheng (Hanssen og Hofstad 2017:33). Kystsonen er et dynamisk område som omfatter forvaltningsenheter på tvers av administrative nivåer- og sektorer, og som utarbeides på tvers av territorielle og kulturelle grenser (jf.3.1).

I forståelsen av samordning i praksis, ligger derfor en redegjørelse for hvordan kystzoneplanlegging som aktivitet påvirkes av konteksten det planlegges innenfor. En kompleks utfordring preges av ambiguitet- det er ikke en definert ting (Læg Reid og Rykkja 2015^a:476). I arbeidet med Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, har gjennomgangen av det empiriske materialet funnet tre sentrale kontekstuelle trekk med innvirkning på samordning i planområdet: geografisk utvikling, selvråderett versus styring, og interessekonflikter.

Geografisk utvikling knyttes i studien til berørte kommunenes kultur og stedsidentitet. Sunnhordland og ytre Hardanger er områder med en rekke mindre kommuner, som alle har en sterk identitet knyttet til selvstendighet. Særlig kystkommunene har historisk sett måttet klare seg selv, der manglende; eller vanskelig, tilknytning til fastlandet har gjort dem til sterke enheter (jf.5.1). Det argumenteres for at institusjonell identitet kan være en faktor som begrenser samordning. På den samme måten som kulturell likhet gir grobunn for tilhørighet og felleskap, vil kulturell ulikhet gjøre det vanskeligere å komme sammen over felles måloppnåelse (Læg Reid og Rykkja 2015^b). For å motvirke disse forskjellene, er det viktig at planmyndighet er bevisst over effekten slike bakenforliggende faktorer kan ha på forholdet mellom aktører, og at det tas grep for å skape samhold mellom berørte enheter.

³⁴ Uttalt av Eva Katrine Ritland Taule under sluttseminar for forskningsprosjektet Coreplan- «Bedre kystplanlegging med økosystemtjenester?». Tromsø, 30.01.2019.

I en arbeidsrapport fra Distriktssenteret fra 2017, pekes kulturell verdiskapning på som et viktig moment for at både regioner og kommuner kan lykkes med fremtidige utviklingsarbeid (Distriktssenteret 2017:2). Kulturell verdiskapning fatter økt kunnskap og bevissthet om lokal kultur- og naturarv, særpreg, tradisjoner, historiefortellinger og symbol (Tvedt og Helseth 2019). Argumentet er at en *bred verdiskapning* fungerer som en strategi for en bærekraftig samfunnsutvikling, der en må se sammenhenger mellom økonomisk, miljømessig, kulturell og sosial verdiskapning, og bruke dette samspillet til å skape en større merverdi (Distriktssenteret 2017:2). Et fokus på kulturelle forhold utover *kun* fysiske kulturminner, kan se ut til å være et verktøy for å redusere effekten av underliggende spenninger i regionale planarbeid, særlig knyttet til grenseoverskridende planarbeid i Hordalandområdet.

Hauge og Jenkins (2004) ser på identitet og planlegging som to sammenfallende elementer, og vurderer planlegging til å være en form for stedsbygging. Målet med planlegging slik de ser det, er å reprodusere og endre steders identitet ved å manipulere fysiske ting, ulike aktiviteter, følelser eller steder betydning, som til sammen er det som utgjør stedets identitet. Utfordringen er at en planlegger ikke alene har makten til å definere hva stedsidentitet er, eller til å si hvilke områder som har en identitet eller ikke (Hauge og Jenkins 2004:8). For å lykkes i planarbeidet må derfor planlegger forholde seg til; og tilpasse seg, den identiteten som knyttes til planområdet.

Funnene om kultur og identitet henger sammen med forholdet mellom regional styring og kommunal selvråderett. Slik som det kommer frem i det empiriske materialet, knytter flere av plankommunene en historisk identitet til det å være selvstendige enheter. Planområdet omtales også som *annerledes* enn andre områder. Eksempelvis kan en her se til nabofylket Rogaland, som samtidig som arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger har pågått, selv utarbeidet en tilsvarende regional kystsoneplan for sine sjøområder; dog uten plankart (Rogaland FK 2017:8). Planarbeidet gikk gjennom høringsrunder og vedtak uten vesentlige innvendinger. Representanten fra Fylkesmannen i Hordaland ble stilt spørsmål om dette, og ga uttrykk for at selv om de også møter motstand i planlegging fra andre kommuner, så:

... synes jeg Sunnhordlandskommunene; særlig når det gjelder kyst og sjø, har vært litt særsynt. De vil ha en veldig frihet til å gjøre ting fritt fra; kanskje de hensynene som jeg ramset opp her innledningsvis³⁵. Det gjør det konfliktfylt.

³⁵ Informanten referer her til fylkesmannen sine ansvarsområder når det kommer til planlegging, og hvilke hensyn som kommunene må ta når det kommer til planlegging både på sjø og på land.

Kommunenes tanke om lokal selvråderett gjør de vare for styring ovenfra- en dynamikk som gjør samordning mellom aktører til en krevende oppgave. Denne tråden vil tas opp igjen i delpunkt 8.4.

Hovik og Stokke (2006) viser at det i kystsonen også er et sentralt samordningsbehov i ivaretagelsen av ulike bruks- og verneinteresser, og det å samtidig skape en bærekraftig arealbruk og ressursutnyttelse (Hovik og Stokke 2006:9). I arbeidet med RkSH søkes det å møte denne utfordringen, ved å legge til grunn en avveining av bruks- og verneinteresser i kystsonen med utgangspunkt i et bærekraftig perspektiv. Utfordringen er at kystsonen i Hordaland er hjem til sterke bruksinteresser, men også sterke verneinteresser. Utviklingen henger sammen med utviklingen i kystsonen generelt, som gjennom årenes løp har fått en større verdi- både økonomisk, men også miljømessig og politisk (jf.2.1). Regionale myndigheters mulighet for å skape samordning mellom deltakende aktører vanskeliggjøres her ved spenninger som allerede ligger i planområdet, og ved å søke å løse en utfordring uten klare løsninger. Det neste punktet går nærmere inn på motstridene hensyn og interesseavveining i planleggingen, som et ledd i besvarelsen av arbeidsspørsmål 1.

8.2 Motstridende hensyn i planleggingen- interesseavveining og deltakelse

Før diskusjonen går nærmere inn på spørsmålet om interesseavveining og motstridende hensyn, kan det være hensiktsmessig å minne leseren på hvilken ambisjon som ligger til grunn for samordning i planlegging i loven: *Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (plan- og bygningslovens formål, §1.1)*. Samordningsambisjonen i planleggingen, henger her direkte sammen med ambisjonen om at planleggingen skal skje i balansegangen mellom bruk og vern.

I det kontekstuelle kapittelet er forholdet mellom bruks- og vernehensyn i Sunnhordland og ytre Hardanger blitt problematisert, og kapittelet viser hvordan motstridende interesser kommer i konflikt med hverandre. Spenningen mellom bruk- og vern går også igjen i de strukturelle føringene (jf. kapittel 6), der plantema Akvakultur; med fokus på blant annet rom for vekst, og forvaltning av strandsonen er omdiskuterte temaer. Den samme spenningen gjengis også i de prosessuelle føringene, der det gjennom høringsinnspill fra 2015, 2017; og i klagen, har vært diskusjon og uenighet om blant annet forholdet mellom akvakultur og andre områder, forholdet til den interkommunale strandsonenplanen, og spørsmål knyttet til plantema Bærekraftig kystsonenplanlegging (jf. kapittel 7).

Motstridene hensyn og interesseavveining er likevel ingen ny realitet i planleggingen. Tvert imot handler samordning i planlegging om at interesser og hensyn avveies opp mot hverandre i planprosessen (NOU 2001:64). Allerede i defineringen av formålet med RkSH legges det opp til at motstridende hensyn skal ses i sammenheng:

*Føremålet med planarbeidet er å sikre ei **berekraftig forvaltning** av sjøareal og strandsoner i Sunnhordlandsregionen og Ytre Hardanger (Hordaland FK 2017^a:5)*

Til grunn for begrepet bærekraft ligger defineringen til Brundtland kommisjonen fra 1987 (jf. 1.1.1), der bærekraft defineres av en avveining mellom sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn (Arealutvalget 2011:15; Hordaland FK 2017^a:9). I Hordaland er det sterke økonomiske interesser knyttet til havnæringene og særlig oppdrettsnæringen. Samtidig er det sterke sosiale interesser knyttet til rekreasjonsbruk av kystområdene og strandsonen, og sterke miljøinteresser knyttet til vern av viktige områder for natur- og marint mangfold (jrf 1.1.1, 5.2). I spørsmålet om arealfordelingen komme disse interessene ofte i konflikt med hverandre, ettersom de kjemper om tilgang og bruksrett til de samme arealene (jrf kapittel 2). Der ambisjonen om «bærekraft» fordrer en samordnet planlegging der deltakende forvaltningsenheter blir enige om avveiningen mellom disse hensynene og interessene, viser arbeidet med den RkSH at dette er langt vanskeligere i teori enn i praksis.

Det ovennevnte bygger på slutningen om at bruks- og vernehensyn; konkretisert gjennom økonomiske, sosiale og miljømessige interesser, står i kontrast med hverandre, og derfor gjør samordning av aktører i regionalt planarbeid vanskelig. Med utgangspunkt i det empiriske materialet kan denne slutningen se ut til å stemme. Det er gjennomgående spenninger og motsetninger mellom interessene akvakultur, strandsoner, og bærekraftig planlegging (jrf kapittel 5, 6 og 7).

Likevel er det ikke slik at eksempelvis akvakultur og miljøhensyn alltid er motstridene når det kommer til forvaltningen av kystsonen. Den nye produksjonsområdeforskriften; også kalt trafikklysordningen, har delt den norske kysten inn i 13 områder med ulike fargelegginger, der rød farge betyr at oppdretterne må redusere produksjonskapasiteten i området, gul farge betyr at produksjonen kan fortsette som før, og grønn betyr at det er lov med produksjonsvekst. Hvilken del av kystlinjen som havner i hvilken sone, vurderes med utgangspunkt i miljøindikatorer, som i dag er lakselus (Kvalvik og Robertsen 2017:64). Hordaland ligger plassert i rødt område. For å skape utvikling i næringen; og for at næringen skal tjene penger, må det arbeides for å sikre miljømessige løsninger for vekst. Hensynene er egentlig ikke motstridende lenger, de sammenfaller.

Inndeling av bruk- og vern som motstridene hensyn, skaper en illusjon om at det er klare skillelinjer mellom de ulike aspektene. I realiteten er det ikke svart/hvitt. Slik om informanten fra en av de berørte kommunene sa: *en kommune dekker ikke kun en interesse- men en hel rekke samfunnshensyn*. Informanten fra Fylkesmannen i Hordaland forklarte hvordan deres embete ivaretar flere hensyn enn kun naturmangfold, og representanten fra Fiskeridirektoratet forklarte hvordan dere embete også er representant for miljøinteresser. Spørsmålet er: hvis motstridene hensyn egentlig sammenfaller, hvorfor har det skapt utfordringer for samordning i arbeidet med RkSH?

Balansegangen mellom hensyn og avveiiingen av interesser handler ikke bare om hva som skal ivaretas, det handler også om hvordan denne ivaretagelsen utføres. Det å sette alt sammen- alle hensyn, interesser, kunnskapsgrunnlag og vurderinger- det er det som er planlegging. Slik som representanten fra fylkesmannen uttalte: *... det å foreta vurderinger, og balansere de ulike hensynene. Det er den vektingen av hensyn som er viktig. Det er der motsetningene kommer frem*. I tillegg til det ovennevnte formålet for arbeidet med RkSH, har også planen et tilleggsformål i det å sikre:

... gode rammevilkår for havbruksnæringa som ei stor og viktig næring i regionen, samt maritim sektor med trygge farleier, hamneområde og sjøretta næringsareal (Hordaland FK 2013^a:4).

I starten av planarbeidet oppfattet aktører det som om den regionale kystsoneplanen var en plan for akvakultur, der fokuset var å skape gode rammevilkår for fremtidig vekst i næringen. Både næringen selv, og kommuner som er hjem til flere oppdrettsselskap og lokaliteter, var positive til planen og hvilken innvirkning den ville ha på forvaltningen av kystsonen (jrf 7.1). I selve fasen med planarbeidelse og til planen gikk ut på høring, ble det arbeidet for å sikre et helhetlig kunnskapsgrunnlag og vurdering av kystområdet. Resultatet ble en plan som fortsatt la vekt på akvakultur, men også et større fokus på bærekraftig planlegging og regionalt viktige områder for marint mangfold, landskap m.m. (jf. 7.2). Da planen gikk ut på begrenset høring i 2017, var det nettopp manglende mulighet for utvikling av akvakulturnæringen som ble et sentralt diskusjonspunkt. En rekke aktører mente at planen hadde endt opp som noe helt annet enn hva som var utgangspunktet- nemlig en næringsrettet plan (jf. 7.3).

Det er på ingen måte uvanlig at et planarbeid utvikler seg etter hvert som prosessen pågår. Planlegging er i grunn en politisk aktivitet, der administrasjonen har ansvaret for å utarbeide og ferdigstille et planforslag (Amdam og Amdam 2006:68). Underveis i prosessen får

planmyndigheten innspill fra deltakende aktører. I arbeidet med RkSH har disse innspillene kommet fra en rekke aktører, der fylkeskommunen peker på at næringen har vært en aktiv deltaker. Oppdrettsnæringen er en kapitalsterk næring og de har en førende posisjon i fylket. Representanten fra fylkesmannen forklarte det slik: *... fylkeskommunen kommer her under press, for hvor mye rom de skal gi til akvakultur? Det tror jeg nok er en grunn til at striden har stått om dette.* Spenninger oppstår der det er sterke økonomiske interesser.

Samtidig har Fylkesmannen i Hordaland vært en aktiv stemme mot en «næringsrettet» regional kystsoneplan. I planutarbeidelsen (2014-2016) ble særlig fylkesmannen en motkraft til planforslag med for stort areal for akvakultur, og representanten innrømte at: *vi har jo satt foten ettertrykkelig ned på et tidspunkt her.* De økonomiske hensynene hadde en stemme i næringen og i kommuner som er næringsrettet, mens fylkesmannen ble stemmen *mot* næringen. Andre punkt ble påpekt av andre aktører, men ble på langt nær like omdiskutert. Eksempelvis strandsonen gikk mye lengre under radaren. Den administrative informanten fra fylkeskommunen forklarte at frivillige organisasjoner var underrepresentert i planarbeidet- de deltok i liten grad. Dette kan forklare hvorfor striden ble stående om særlig bruks- og vernehensyn i form av næringsinteresser og miljøinteresser, ettersom de hadde sterke stemmer som talte deres sak i arbeidet. Spenningen i forholdet mellom motstridende hensyn og interesser vanskeliggjør her samordning i praksis, ved at deltakende aktører bruker sin posisjon til å fronte egne formål og ansvarsområder. Selv om motstridene hensyn ofte sammenfaller; og aktører representerer flere interesser, gjør sterke aktører i Hordaland og store økonomiske verdier, særlig forholdet mellom bruk- og vern i kystsone til et krevende område å samordne aktører over.

8.3 Nettverk- eller hierarkisk styring? - Regional planlegging som hybrid styringsform

Arbeidsspørsmål 2:

Hvilke former for samordning ligger til grunn for arbeidet med regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger?

Det teoretiske utgangspunktet for denne studien er at regional planlegging er en hybrid styringsform, som oppstår i kombinasjon av hierarkiske- og nettverksbaserte mekanismer (jf. 3.5.2). Planlegging er i bunn en formell aktivitet, der planmyndighet gjennom loven pålegges en rekke krav (Hanssen og Hofstad 2017:25). Rammene for samordning i slike arbeid defineres av formelle strukturer gjennom PBL (Pbl §1-1). Samtidig skal planlegging på regionalt nivå ta hensyn til statlige- og regionale føringer når det kommer til planens innhold

(jrf.6.2). Fylkeskommunen sitter som øverste planmyndighet, og har kontroll over planarbeidet.

I RkSH er det administrativ ansatte; i samarbeid med eksterne konsulentbyrå, ved planavdelingen til fylkeskommunen som har utarbeidet selve planforslaget (jf.7.2). Kontrollen over prosessen og makten til å planlegge regionalt gis her til fylkeskommunen. Som uttalt av en av de kommunale informantene, er det enighet om at: *når fylkeskommunen starter en prosess med å starte en regional kystsoneplan, så er det jo klart at de må kjøre fram prosessen og styre den ...*

Fylkeskommunen bruker lover, forskrifter og retningslinjer; i studien ansett som hierarkiske virkemidler (jf. 3.5.1), for å sikre at berørte aktører får eierskap til planarbeidet gjennom eksempelvis tilstedeværelse (pbl. §3-2). I RksH er dette gjort gjennom formell organisering av planprosessen i arbeidsgruppen (fagekspertter), og styringsgruppen (politiske representanter), og ved å åpne for deltakelse i form av formelle temamøter og høringer (jf. kapittel 7). De formelle plankravene anses i arbeidet som møtt (jf.7.3.1). Men det empiriske materialet knyttet til selve arbeidet med planen, viser hvordan disse formelle strukturene må kombineres med nettverksbaserte mekanismer for å fungere godt. Formelle rammer er kun nødvendig for å skape samordning i praksis, men ikke i seg selv tilstrekkelig.

Følgende tabell viser hvordan det i planarbeid legges opp til arenaer for myndighetsutøvelse, dialog og samarbeid, og hvordan hierarkiske og nettverksbaserte mekanismer for samordning manifesteres i planlegging gjennom lovverket. Myndighetsutøvelse vurderes her som ivaretagelse av planmyndighets myndighet, og knyttes derfor til indikatorene for hierarki; kontroll, makt og autoritet (jf. tabell 2). Tilsvarende er samarbeid og konsensus, så vel som deltakelse, anset som sentrale arenaer i planarbeidet. De sistnevnte arenaene knyttes til selve arbeidet med planen; prosessen, og dermed til teorien om «planlegging i skyggen av hierarkiet» (jf.3.5.2). Her er står den nettverksbaserte tilnærmingen sentralt, med indikatorene: samarbeid, gjensidig avhengighet og tillit (jf. tabell 2):

Arenaer for myndighetsutøvelse, dialog og samarbeid	Krav	Lovspesifikasjon
Ivaretagelse av myndighet (Strukturelle og innholdsmessige føringer)	Følge nasjonale forventninger til planlegging	PBL. §6-1
	Offentlige myndigheters rett og plikt til å delta i planleggingsprosesser	PBL. §3-2
	Mulighet for regional innsigelse	PBL. §8-4
Samarbeid og konsensus mellom parter (Selve prosessen)	Samarbeid mellom berørte offentlige myndigheter og organisasjoner	PBL. §8-3
Deltakelse fra interessenter (Selve prosessen)	Tilrettelegging for aktiv deltakelse og medvirkning i planprosessen	PBL. §5-1
	Tilrettelegging for offentlig debatt gjennom høringskrav	PBL. §5-3

Tabell 15: Arenaer for myndighetsutøvelse, dialog og samarbeid³⁶

De to mekanismene spiller sammen, og gjør regionalt planarbeid til en hybrid styringsform (jf.3.2.5). Samordning i praksis omhandler mer enn bare formelle strukturer, møteplasser og rammer. De empiriske funnene fra kapittel 7 viser at en samordning av aktører i regionalt planarbeid, fordrer at formelle og uformelle arenaer kombineres (jf.7.3.2). Selv om berørte aktører er pålagt å delta i planarbeid, kreves det at de ser seg tjent med å delta. Det handler om gjensidig avhengighet. For å sikre deltakelse må berørte aktører føle seg hørt. Dialog skaper rom for samordning. Sist handler det om aktørers eierskap til planarbeid, og følelsen av at arbeidet gagnar deres interesser. Det handler om tilliten til selve planen, men også plansystemet som helhet (kapittel 7). I arbeidet med den regionale kystsoneplanen har Hordaland fylkeskommune lyktes med å sikre den formelle planleggingen, men i mindre grad lyktes med å sikre den uformelle planleggingen. Berørte aktører har pekt på tillit og dialog som manglende, arbeidet som ressurskrevende, og dernest ødeleggende for forholdet mellom aktører (jf.7.3.1). Hvilken innvirkning dette har hatt på graden av oppnådd samordning i planarbeidet, diskuteres nærmere i delpunkt 8.5.

I tillegg til hierarki og nettverk har den hybride styringsformen til regional planlegging avdekket aspekter som ikke dekkes av teorien. Det empiriske materialet har tydeliggjort

³⁶ Tabell 19 er en oppsummering av informasjon fra kapittel 6 og 7, så vel som informasjon fra Higdem 2012:110

skillelinjer i forholdet mellom motstridene hensyn i kystsonen, og konflikter i forholdet mellom regional styring og kommunal selvvråderett (jf. kapittel 5 og 6). Skillelinjene og konfliktene «tyter» her ut av definisjonen for hierarki og nettverk, og formaliseres gradvis som noe annet når de møter på mer og mer konflikter underveis. Arbeidet med RkSH har konstruert en arena som ikke var der tidligere, ved at det er tatt i bruk en egen akvakulturanalyse for planarbeidet, og ved at det er laget et eget plankart for planområdet (jf. 1.1.1). Fokuset på konflikt forsvinner delvis i inndelingen av hierarki og nettverk som indikatorer for samordning. Som et ledd i besvarelsen av arbeidsspørsmål 2, vil det neste delpunktet ta opp spørsmålet om makt i arbeidet med planen, og vurdere hvilken innvirkning makt og konflikt har hatt på oppnåelsen av samordning i planarbeidet.

8.4 Maktforhold- Grensegangen mellom regional styring og kommunal selvvråderett

Makt ses i teorien som en indikator for hierarkiet (jf. 3.6). I bunn er det fylkeskommunen som har den formelle makten til å utarbeide regionale planer for ett område, og sitter derfor i en maktposisjon. Fylkeskommunen tildeles rollen som beslutningstaker, og definerer målene i planleggingen. Likevel er ikke maktfordelingen i regionale planarbeid så enkel. Der fylkeskommunen sitter som formell planmyndighet, er det kommunene som har ansvaret for å lage juridisk bindende planer (Sørdahl et al 2017:9). I arbeidet med RkSH har fylkeskommunen brukt et plankart som inndeler planområdet i bestemte arealsoner, noe som har gitt dem makten til å fremme innsigelse om kommunene går vekk ifra deres planarbeid i utforming av egne planer. Fylkeskommunen har tildelt plandokumentet makt- de har gjennom kunnskapsinnhenting produsert et dokument som legger grunnlaget for hvordan makten skal utøves (Pløger 2012:262-263).

Utfordringen er at kommunale plandokumenter også har en sterk juridisk makt. Graden av detaljering i det regionale planarbeidet og bruken av plankartet, gjør maktforholdet mellom fylkeskommunen og kommunene særlig spenningsfylt. Når retningslinjene manifesteres gjennom et bestemt dokument eller et kart, blir planen til en konkret ressurs som aktører må innrette seg etter. Denne makten synliggjøres eksempelvis gjennom språkbruk. I det empiriske materialet vises det til at kommunale aktører peker på bruken av ord som *skal/må* i planen som noe som oppfattes som sterke styrende og malplassert: ... *det er veldig få plasser det står «bør», det står veldig ofte «må» og skal», og i seg selv så er det malplassert i en sånn plan*³⁷.

³⁷ Uttalt av rådmannen i en av de berørte kommunene.

Argumentasjonen bunner i forståelsen av en regional plan som et *veiledende* dokument (Plathe et al 2017:17). I det empiriske materialet er det slik planarbeidet betegnes (jf.6.4). Ordlyden i *skal/ må* oppfattes likevel som strengere enn bruken av ord som *bør/kan* – det handler om forholdet mellom noe man må gjøre, og noe man kan velge å gjøre.

Plathe, Hernes, Hoff (2017) stiller spørsmål ved betegnelsen av regionalt planarbeid som veiledende, og hevder at begrepet er misvisende i konteksten. Ettersom regionale myndigheter har beslutningsmakt, eierskap til planarbeidet, og samordningsansvaret, bør slike prosesser heller anses som en *direkte utøvelse av regional myndighet* (Plathe et al 2017:17). Selv om regionalt planarbeid fungerer innenfor rammene av loven, skaper maktfordelingen mellom forvaltningsnivå uenighet om hvordan arbeidet skal forstås. Dette gjør grensegangen mellom regional- og kommunal styring utydelig, og vanskeliggjør bruken av regionalt planarbeid som redskap for å skape samordning.

Manglende felles forståelse for arbeidet påvirkes også av rolleforståelsen til de deltakende aktørene. Gjennomgangen av det empiriske materialet viser hvordan denne rolleforståelsen særlig er utydelig i forholdet mellom Hordaland fylkeskommune og de berørte kommunene (jf.6.2). Sammenliknet ble forholdet til statlige regionale aktører ansett som godt, og av den politiske representanten fra fylkestinget som lite konfliktskyt:

... jeg har ikke opplevd sektormyndighetene som noe problematisk i dette. Mitt inntrykk er at vi har fått støtte der til dette arbeidet.

Selv med noen spenninger i forholdet til fylkesmannen (jf. 8.2), karakteriserte også informanten dette forholdet etter hvert som godt. Gjennom sektorlovgivningen tydeliggjøres ansvarsområdet til de ulike aktørene- sektormyndighetene forvalter sine lover, og fylkesmannen forvalter sine ansvarsområder (jf. tabell 1). Alle har en forståelse av egen rolle.

Utfordringene med rolleforståelse har i arbeidet med RkSH i størst grad knyttet seg til forholdet mellom Hordaland fylkeskommune og de berørte kommunene. I arbeidet med RkSH har dette ført til diskusjoner rundt juridisk virkning, og fylkeskommunen sin rett til å lage et plankart for et bestemt området (jf.6.2). Som forklart av informanten i fylkesmannen, så kan situasjonen forklares som en:

.... dragkamp om rollene, hvor akkurat Sunnhordlandskommunene veldig gjerne vil styre alt selv. Og jeg ser det sånn, at de ikke har tatt sin rolle. Eller de vil prøve å gjøre den større enn hva den; det er mitt innfall. Fordi de har den rollen, men de har rammer rundt den rollen. Derfor har vi mye konfliktstoff i Sunnhordland, som vi i hvertfall ikke har i den grad andre steder.

Informanten mener at det er kommunene som ikke har tatt sin rolle i planarbeidet. Likevel kan det argumenteres for at den manglende rolleforståelsen kan knyttes til selve forståelsen av hva Regional kystsoneplan for Sunnhordaland og ytre Hardanger er. Plathe, Hernes og Hoff (2017) konkluderer med at veiledning til kommuner må defineres som en egen aktivitet, adskilt fra saksbehandling og regionalt planarbeid. Samtidig ser de at fylkeskommunen sin rolle som veileder etter PBL, heller burde forstås som en koordinator/ fasilitator for planfaglige nettverkssamlinger, kurs m.m. Fylkeskommunen må i sin veiledning ivareta det kommunale behovet for veiledning om plansystemet, prosesser, samordning og politisk styring (Plathe et al 2017:18). Dersom fylkeskommunen ønsker å bruke regionalt planarbeid som noe annet enn den ovennevnte forståelsen av veiledende, bør de ta i bruk sterkere juridiske virkemidler. Slik som uttalt av rådmannen i en av de berørte kommunene:

... hvis det er det du vil, så bør du heller bruke muligheten du har til å hjemle juridiske føringer i regionale planer.

Fylkeskommunen har et sterkt juridisk virkemiddel i det å utarbeide regionale bestemmelser som er juridisk bindende, men det brukes sjeldent. Ifølge Brandtzæg 2016 er dette grunnet fylkeskommunens frykt for å bli oppfattet som en «overkommune», noe som gjør de varsom med å utøve den graden av formell myndighet de faktisk har (Brandtzæg 2016:31). I dagens regionale plansystem er fylkeskommunen avhengige av kommunal støtte og deltakelse for å gjennomføre vellykkede regionale prosesser. Når kommunale aktører føler at regional myndighet overskrider sitt mandat, oppstår det uenighet og konflikt. Fylkeskommunens mulighet for å bruke slike juridiske virkemidler, vil diskuteres nærmere i delpunkt 8.6.

8.5 Graden av samordnet planlegging- informasjon, prosess eller innhold?

Arbeidsspørsmål 3:

I hvilken grad har arbeid med den regionale kystsoneplanen ført til en samordning mellom berørte forvaltningsenheter?

De tidligere delkapitlene redegjør for faktorer som har vanskeliggjort samordning i arbeidet. Det sies likevel lite om i *hvilken grad* arbeidet med planen har ført til samordning. Et spørsmål om samordning i praksis bør handle om hvilke faktorer og mekanismer som påvirker samordningen og hvordan, så vel som en diskusjon om i hvilken grad statlige-regionale aktører og forvaltningsnivå samordnes i arbeidet. Det teoretiske utgangspunktet er at absolutt samordning i planlegging hverken er ønskelig eller mulig (Skjeggedal i Bukve og Amdam 2004:169). I spørsmålet om hvordan samordning har fungert i arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, ligger det derfor en forståelse av

samordning som et gradsspørsmål. Det er noe som oppnås til et nivå, men kan ikke anses som vellykket eller mislykket (jf.3.3.). Vurderingen bygger på Hovik og Stokke (2007) sin inndeling av samordning som *informasjon, prosess og innhold* i regionalt kystsoneplanarbeid (jf.3.3). Følgende vil de tre kategoriene knyttes opp til arbeidet med RkSH.

Samordning av informasjon

I inndelingen til Hovik og Stokke (2007) anses samordning av informasjon som den svakeste formen for samordning i et planarbeid. Samordning oppnås ved at det skjer en samordnet informasjonsflyt mellom deltakende aktører (Hovik og Stokke 2007:931). Her deles det informasjon, kunnskap og erfaringer, og det er opp til hver enkelt av enhetene å vurdere hvordan de ønsker å tilpasse seg informasjonen som gis (Hildrum et al 2014:16; Hanssen og Hofstad 2017:24).

I arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, er det brukt flere arenaer for informasjonsdeling. PBL §4-1 setter krav til varsling av planoppstart og at planprogram skal sendes ut til offentlig ettersyn (Pbl. §4-1). Kapittel 7 viste hvordan Hordaland fylkeskommune gikk frem for å informere om planarbeidet. I tillegg ble berørte aktører bedt om å komme med innspill til organisering av planarbeidet, og forslag til programkomite (jf.7.1). Det ble tidlig gitt informasjon om arbeidet til berørte aktører og allmennheten. Ytterligere ble det avholdt temamøter i perioden som planarbeidet ble utformet. Møtene dekket alle plantemaene og ble brukt som arenaer for informasjonsdeling. I møtene ga fylkeskommunen oppdateringer på arbeidet, informasjon om hvert av temaene, og åpnet for innspill og diskusjon fra tilstedeværende aktører (jf.7.2). Det ble også gjennomført tre høringsrunder, en høringskonferanse, og emøter med statlige regionale instanser og kommunale myndigheter (jf.7.2, 7.4). I arbeidet med RkSH har fylkeskommunen lagt opp til en bred informasjonsdeling, og således lykkes med å sikre samordning av informasjonsflyt ved formelle arenaer.

Graden av samordning med utgangspunkt i informasjon, handler likevel ikke kun om å skape formelle arenaer for informasjonsdeling. Det handler også om aktørenes *opplevelse* av at de får all den informasjonen de behøver underveis i arbeidet. Der temamøter og møter med de enkelte kommunene var en arena for informasjonsdeling, har også arbeids- og styringsgruppen vært viktige (jf.6.2). I utgangspunktet har aktørene i gruppen fått tilgang til relevant informasjon, og hatt muligheten til å bruke denne informasjonen til å påvirke arbeidet med RkSH. Det empiriske materialet viser likevel at flere av aktørene var misfornøyde med tiden de fikk til å sette seg inn i informasjonen de ble gitt. Aktørene kritiserte at de kun fikk 7-

14 dager å lese gjennom dokumenter før møter, og spørsmål om kommunikasjonen rundt høringsrundene. Det ble pekt på at det gjennom høringsrundene ble foreslått endringer i planarbeidet, men at disse aldri ble fanget opp i arbeidsgruppen. For informanten fra Fiskeridirektoratet Vest kunne dette tyde på *utfordringer i kommunikasjonen* (jf.7.3.2). Informanten fra Mattilsynet pekte også på utfordringer med informasjonsflyt og kommunikasjon opp mot arbeidsgruppen og planarbeidet. Informanten uttalte at det underveis i prosessen ble stilt spørsmål med kunnskapsgrunnlaget som det eksterne konsulentbyrået stod for, og at dette ble uttalt i arbeidsgruppen; *jeg sa det, men det nådde ikke frem*. I spørsmål om hvem som ble hørt i diskusjonen, svarte informanten at *som jeg har sagt, så følte jeg min sektor ble stående litt på siden*.

Ytterligere pekte noen kommunale representanter på at bruken av Samarbeidsrådet for Sunnhordland som talerør for kommunene i det administrative arbeidet, ikke har vært tilstrekkelig når det kommer til å sikre lokal forankring. Slik de ser det er kommunestyrene representanter for kommunene, ikke Samarbeidsrådet (jf.6.2). Samtidig pekes det på at fylkeskommunen har savnet deltakelse i temamøtene fra flere kommuner. Noen av disse anerkjenner også at de ikke har deltatt på samlingene underveis i prosessen (jf.7.3.2). For å styrke deltakelsen, brukte fylkeskommunen også uformelle arenaer for informasjonsdeling, eksempelvis gjennom møter med enkeltkommuner (jf.7.3.2). Utfordringene med møtene var at flere av kommunene *ikke* følte at det var en arena for deling av informasjon, erfaringer og kunnskap, men heller en arena der fylkeskommunen talte, og kommunene lyttet. Informasjonsdeling ble ikke her kombinert med dialog (jf.7.3.2).

Det ovennevnte har først til en varierende forankring av planarbeidet hos kommunene og de statlige regionale aktørene. Der noen omfavner planarbeidet og ser seg fornøyd med arbeidet, har andre mistet oversikten over prosessen eller er misfornøyd med resultatet. Med utgangspunkt i gradsspørsmålet kan det derfor sies at fylkeskommunen har lyktes med å gi tilstrekkelig informasjon, men de har ikke lyktes med å skape en samordnet informasjonsflyt mellom; og med, de deltakende aktørene.

Samordning av prosess

Samordning av prosess karakteriseres av Hovik og Stokke (2007) som en middels sterk form for samordning. Ved samordning av prosess vil det i tillegg til å sikre informasjonsflyt, også lages retningslinjer og legges føringer for hvordan kommuner og andre aktører skal forholde seg til planlegging av et gitt område eller aktivitet (Hovik og Stokke 2007:931). Det er også en enighet om hvordan planleggingen skal foregå (Kittelsen 2014:29). I samordningsstigen

(jf. bilde 3) sidestilles dette med en utvikling av felles problemforståelse (Hildrum et al 2014:16).

Gjennom enighet om oppstart av planarbeidet og vedtak av planprogram, oppnådde fylkeskommunen tidlig en samordning av prosess i arbeidet. Selv med noen forslag til endringer etter høringen av planprogrammet, så de fleste seg fornøyd med forslaget. Av de 70 inviterte høringspartene kom det kun 23 konkrete innspill (jf.7.1). Gjennom vedtaket av planprogrammet ble det oppnådd en enighet om felles mål for planlegging av kystsonen Sunnhordland og ytre Hardanger. Ytterligere ble arbeidet forankret i regional planstrategi for Hordaland 2010-2012, og andre nasjonale- og regionale føringer (jf.6.1, 6.2). Fylkeskommunen lykkes med å samordne de overordnede målene for planlegging i Hordaland, i et planforslag som de berørte aktørene stilte seg bak.

Samordning av prosess handler likevel om samordning gjennom *hele* prosessen- helt opp mot resultatet. Uenighet om innhold, juridisk virkning, bruken av plankart og defineringen av ulike arealsoner, førte til at den ferdige planen etter vedtak ble påklaget til KMD. Dette indikerer at det underveis i prosessen har skjedd en utvikling, der aktører som i utgangspunktet var enige med målene for planarbeidet, har endt opp uenige om resultatet (jf.7.3.1). Samordning av prosess henger her sammen med samordning av informasjon. Uenighet om det endelige planvedtaket kan tyde på at fylkeskommunen kunne vært tydeligere om rammene for planarbeidet underveis i prosessen, for å unngå mistillit og redusert samordning. Det handler om å få komme i dialog med fylkeskommunen underveis i arbeidet, og ikke bare der hvor det blir konflikt. Slik som uttalt av kommunalsjefen i en av de berørte kommunene som er positive til planforslaget:

men det er mye i det at, ja, tilliten til at en får komme i en vurderingssituasjon sammen med fylkeskommunen, og ikke bare i en eventuell innsigelsessituasjon.

Tidsbruken i arbeidet og manglende kommunikasjon underveis i prosessen har ført til en manglende felles forståelse for hva resultatet egentlig er, og hvilke konsekvenser det har for berørte aktørers virkeområde (jf. 7.3.2). Der fylkeskommunen lykkes med å samordne prosess i starten av arbeidet, viser konflikten rundt resultat en manglende felles problemforståelse, og således manglende samordning.

Samordning av innhold:

Den sterkeste graden av samordning oppnås ifølge Hovik og Stokke (2007) gjennom samordning av innhold. Samordning oppstår når den regionale planen; i tråd med de satte

målsetningene for arbeidet, balanserer ulike hensyn og interesser mot hverandre, og prioriterer de mot hverandre innenfor gitte områder. Aktørene forventes å tilpasse egne aktiviteter, slik at målsetningen i planarbeidet kan oppnås. Samordning blir et resultat av at planmyndighet operasjonaliserer overordnede mål, slik at interesser og hensyn prioriteres i visse områder (Hovik og Stokke 2007:931). I samordningsstigen (jf. bilde 3), kan samordning av innhold ses som en måte å unngå å svekke andres måloppnåelse, og det å utvikle en felles plan/ tiltak for et område (Hildrum et al 2014:16).

I arbeidet med RkSH oppnås det en samordning av innhold gjennom bruken av plankart og en høy grad av detaljering i plandokumentet. Områder defineres og tilegnes aktiviteter, og det skjer en prioritert arealfordeling. Utfordringen er at aktørene i liten grad har kommet til enighet om bruken av plankartet og de bestemte detaljeringene (jf.6.4). Det empiriske materialet viser hvordan det har oppstått store konflikter og spenninger når det kommer til innholdet og utformingen av plandokumentet, og ved bruken av plankartet (jf. kapittel 5,6,7). For å oppnå innholdsmessig samordning, må et av målene være at kommuner tilpasser egne planer til overordnede føringer. Etersom planene fortsatt ligger til behandling hos KMD, er det vanskelig å vurdere hvorvidt kravet vil møtes. I dag er det fortsatt ikke utarbeidet en felles plan/ tiltak for kystsonen i Sunnhordland og ytre Hardanger som er tatt i bruk.

Ytterligere kan det argumenteres for at målene i arbeidet med RkSH i større grad har vært mer prosessorienterte enn innholdsorienterte. Det heter blant annet i planvedtaket at:

*Planen er overordna og gir hovudrammene for framtidig arealbruk på eit regionalt nivå. Regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger sine **føringer skal utdjupast vidare i juridisk bindande kommunale planar*** (Hordaland FK 2017^a:1)

*Kystsona i Sunnhordland og ytre Hardanger skal nyttast i balanse mellom bruk og vern av areal- og naturressursar og medverka til ei **berekraftig samfunns- og næringsutvikling til beste for innbyggjarane og miljøet*** (Hordaland FK 2017^a:9).

Planen skal legges til grunn for videre kommunal planlegging, og den skal sikre en bærekraftig samfunnsutvikling for allmennheten. Målene legger ikke føringer på konkret innhold, men for hvordan planen skal brukes. Ifølge Skjeggedal 2004 er slike mål vanskelige å evaluere med tanke på måloppnåelse (Skjeggedal i Bukve og Amdam 2004:169). I arbeidet med RkSH har også inndelingen av innholdet i plantema skapt kontrovers, særlig i forbindelse med plantema Akvakultur, Strandsone og til dels Bærekraftig utvikling. Konflikten rundt temaene gikk igjen i flere av høringsrundene og møtene, og var også sentrale i de kommunale klagen til KMD (kapittel 7). Det kan sies at fylkeskommunen har lyktes med å samordne

målene for arbeidet slik de foreligger i planprogrammet, med at de ikke har lyktes med å samordne aktørene over innhold.

En mulig forklaring på manglende innholdsmessig samordning, kan etableres med utgangspunkt i Hovik og Stokke (2007) sin forskning på arbeidet med regionale kystzoneplaner. Hvordan berørte aktører forholder seg til prosess og innhold i et planarbeid, påvirkes av hvilken tilgang aktørene har til påvirkningsarenaer. Aktører som deltar på arenaer hvor planen *forhandles- og formuleres*, vil ha større påvirkningskraft på innholdet i arbeidet og utfallet av prosessen enn aktører som deltar på arenaer hvor innholdet kun *diskuteres* (Hovik og Stokke 2007:932). Referansegrupper pekes ut som arenaer hvor planen *diskuteres*, og arbeidsgrupper/styringsgrupper pekes ut som arenaer for *forhandling og formulering*. Gjenstående grupper karakteriseres som *konsulterende* (Hovik og Stokke 2007:932).

I arbeidet med RkSH har planavdelingen til fylkeskommunen stått for utarbeidelsen av selve planforslaget, arbeidsgruppen har vært en arena for diskusjon og forhandling, styringsgruppen har vært en arena for formulering, og temamøtene samt møter med de enkelte kommunene har i større grad vært arenaer for diskusjon og konsultasjon. Jo større påvirkningskraft aktørene har på utfallet av prosessen, jo større er incentivet for å delta. Aktører som deltar mer i prosessen, og som har større påvirkningskraft på innhold i arbeidet, er ofte mer fornøyd med det endelige resultatet (Hovik og Stokke 2007:932).

8.6 utfordringer i regional kystzoneplanlegging og veien videre

Avsluttende refleksjon

Det ovennevnte viser hvordan bruken av regional planlegging som et samordnende verktøy, preges av motstridende hensyn, konflikt, og komplekse maktforhold. Ved å se nærmere på arbeidet med Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, viser det empiriske materialet at ambisjonen om samordning i planarbeid er langt fra lett å oppnå i praksis. Slik som forventet med utgangspunkt i teorien, påvirker kombinasjonen av hierarkiske og nettverksbaserte mekanismer dynamikken mellom aktører, og muligheten for å oppnå en samordnet planlegging. Ytterligere forsterkes effekten av mekanismene ved at kystsonen i Hordaland preges av en rekke underliggende spenninger. Innvirkninger som også påvirker graden av samordning *ex-ante*, gjennom konflikt rundt innhold i planarbeidet, prosessuell utvikling, og utfordringer ved informasjonsdeling (jf.3.2).

For å besvare spørsmålet om hvordan samordning fungerer i praksis, må samordning vurderes ut fra et gradsspørsmål (jf.3.3). De ulike gradene kan her trekkes tilbake til de samordnende

mekanismene; hierarki og nettverk (jf.3.6). Det empiriske materialet viser hvordan planlegging som aktivitet er en hybrid styringsform, der samordningsmekanismene må arbeide sammen for å skape gode prosesser. utfordringene i arbeidet med RkSH, er at mekanismene til dels undergraver hverandre fremfor å spille hverandre gode. Teorien viser hvordan dette kan være en konsekvens av hybride styringsformer (Hanssen og Hofstad 2017:26).

Til tross for at nettverksstyring kunne ført til sterkere samarbeid og samstyring i arbeidet med RkSH, preges planprosessen av at regional planlegging som aktivitet følger en hierarkisk og formell styringsstruktur. I arbeidet med planen kan man se resultater av en nettverksbasert tilnærming, ved at møter med deltakende aktører er holdt utenfor formelle strukturer. Det legges i arbeidet opp til at berørte aktører skal samarbeide om planresultatet, med en hensikt å sikre at arbeidet skal legges til grunn for berørte aktørers videre planarbeidet (jf.8.5). Likevel ser en at de uformelle strukturene ikke følges opp i gjennomføringen av planarbeidet, og at resultatet ikke samsvarer med berørte aktørers forventninger til resultatet (jf.7.3).

En de største utfordringene i planarbeidet er manglende samsvar mellom visjoner og forståelse av hva arbeidet faktisk er- og hva en ønsker å oppnå- altså utgangspunktet for planen, og hva som faktisk er planlagt. utfordringene knytter seg til tidsperspektivet, og lange prosesser som er vanskelig å forholde seg til. Den manglende fellesforståelsen fører her til at flere berørte aktører utfordrer den «overordnede» planen (jf.7.3.2). For at fylkeskommunen skal lykkes med å skape en helhetlig plan for kystsonen i planområdet, må fokuset ligge på å berørte aktører i større grad forplikter seg til arbeidet tidlig og at det skapes en felles enighet om mål og visjoner.

Vellykkede planprosesser krever likevel tilstedeværelse av formell styring (jf.3.4.1). I regionalt planarbeid er det fylkeskommunen som er formell planmyndighet, og som har ansvar for å utarbeide regionale planer. utfordringene for fylkeskommunen er deres manglende formelle styringsevne. Fylkeskommunen som samordner står således i en vanskelig posisjon, der manglende virkemidler gjør arbeidet med å sikre deltakelse og medvirkning i prosessen krevende. Innføringen av nye PBL ga fylkeskommunen et sterkere hierarkisk virkemiddel for planlegging, i form av regionale planbestemmelser (jrf delpunkt 2.5.5). Regionale planbestemmelser er juridisk bindende, og kan ha en varighet på opptil 10 år. Ved bruken av regionale planbestemmelser er berørte aktører forpliktet til å utarbeide egne planer/ ta utgangspunkt i arealfordelingen som er bestemt på regionalt nivå. Virkemiddelet knyttes til regional plan som et redskap for å hindre arealdisponering som er uheldig for

regionale- eller nasjonale helhetshensyn (Brantzæg 2016:31). Kystsonen kan argumenteres for å være et område som er aktuelt for slike bestemmelser (jf.3.1). I regionale planarbeid er virkemiddelet likevel lite benyttet. Brantzæg 2016 peker på flere årsaker, men i hovedsak pekes det på at fylkeskommunen med dagens plansystem er avhengig av lokalpolitisk støtte for å gjennomføre vellykkede planprosesser. Fremfor å satse på en «formynderrolle», tas det heller i bruk virkemidler slik som formidling og samarbeid for å finne helhetlige og gode løsninger (Brantzæg 2016:31). Fylkeskommunen har på denne måten en mulighet til å styrke sin formelle styringsevne i spørsmål om viktige planområder.

Som en avsluttende refleksjon kan følgende råd gis når det kommer til regionalt planarbeid i kystsonen. Med utgangspunkt i dagens plansystem er samordnet planlegging i kysten gjennomførbart, men vanskelig å få til i praksis. For å sikre samordnet planlegging, må fylkeskommunen enten foreta strukturelle endringer med tanke på samarbeid mellom; og med, aktørene, eller ta i bruk sterkere juridiske virkemidler for å sikre gjennomføring av prosessen. Utfordringen er at dagens lovverk legger opp til en planlegging ved hjelp av både hierarkiske og nettverksbaserte mekanismer, noe som gjør at fylkeskommunen må finne en balanse mellom styring og frivillig tilpasning for at planarbeidet skal lykkes. For å få til dette må en sikre gode; men tidseffektive prosesser, hvor det tas formelle grep kombinert med uformelle strukturer slik som samarbeid, dialog og kommunikasjon, og der deltakende aktører får et eierskap til arbeidet og konfliktnivået reduseres. Fylkeskommunen må forplikte seg til egne mål og visjoner, berørte aktører må få eierskap til målene og forplikte seg til den overordnede planen, og aktører må i fellesskap sørge for at hensynene som var tenkt ivaretatt i arbeid- faktisk ivaretas i praksis. Samtidig er det en rekke kontekstuelle forhold som gjør samordning vanskelig. Som et tiltak for å skape en mer samordnet kystzoneplanlegging, kan fylkeskommunen komme langt ved å ha forståelse for kulturen- og stedsidentiteten som former området det planlegges innenfor (jf.8.1). Dette er særlig relevant når det planlegges i Sunnhordlandsområdet.

Kapittel 9: Avslutning- Hva kan vi lære?

Denne studien har hatt som hensikt å undersøke hvordan regional planlegging kan brukes som et verktøy for samordning i kystsonen. Fokuset har vært rettet mot Hordaland gjennom en analyse av Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. I oppgavens siste kapittel vil arbeidet konkluderes og en siste oppsummering av funn presenteres. Her vil det også diskuteres teoretiske implikasjoner, og pekes på muligheter for videre forskning.

9.1 Konklusjon og oppsummering av funn

Utgangspunktet for denne studien har vært å finne ut *hvordan samordning på tvers av forvaltningsnivå og statlige regionale aktører har fungert i arbeidet med RkSH*. Hensikten har vært å vurdere hvordan samordning slik det er nedfelt i plan- og bygningsloven, faktisk fungerer i praksis. For å besvare spørsmålet har studien definert samordning i en planleggingskontekst, ved å vurdere hvordan samordning uttrykkes gjennom ulike mekanismer, og hvordan det bidrar til samordnet innsats av deltakende aktører. Studien har brukt et bredt og omfattende empirisk materiale for å kartlegge hele arbeidet med RkSH, fra kontekstuelle forhold (kapittel 5), til strukturelle føringer (kapittel 6), til selve arbeidet med planen (kapittel 7).

Gjennomgangen av oppgaven har avdekket en rekke funn som er interessante og relevante for å besvare oppgavens problemstilling. Hovedfunnet fra oppgaven er at planprosessen har blitt overraskende komplisert og konfliktfylt, noe som har ført til at arbeidet enda ikke i mål. Dette funnet påvirkes av en rekke forhold som det teoretiske rammeverket har gjort det mulig å avdekke, men også av interessante funn som tyter ut av empirien og det teoretiske grunnlaget. Følgende funn fremheves som viktige:

1. Selve planprosessen må kalles hybrid i skillet mellom hierarki og nettverk
2. Planprosessen påvirkes av manglende tillit, ressurser, dialog og deltakelse
3. Planprosessen skaper arena for informasjonsutveksling, tilpasning og kommunikasjon
4. Viktigheten av stedsindentitet og kultur som ikke ble forventet av teorien.
5. Konflikt om selvråderett/ autonomi i kommunen- uklare maktforhold
6. Spenningen mellom region og kommune- forsterkes ytterligere av interessekonflikter

For å besvare oppgavens problemstilling tas det utgangspunkt i at regional planlegging er en hybrid styringsform. Regionalt planarbeid forekommer i skjæringspunktet mellom myndighetsnivå (vertikalt) og statlige regionale aktører (horisontalt), der planen både blir et resultat av struktur (hierarki) og samarbeid (nettverk). Hierarki og nettverk anses her som

komplimenterende samordningsmekanismer, som i planarbeidet må fungerer sammen for å skape vellykkede prosesser. Utfordringen med regionalt arbeid er at den hybride problemstrukturen bryter med tradisjonelle organisasjonsstrukturer.

Et sentralt funn er hvordan regionale myndigheter går frem for å koordinere denne innsatsen. I arbeidet med RkSH bruker fylkeskommunen; med utgangspunktet i lovverket, både hierarkiske og nettverkbaserte styringsmekanismer. Studiet viser hvordan kombinasjonen av disse to mekanismene har en innvirkning på gjennomføringen av planarbeidet, og hvilke utfordringer som oppstår når logikkene underminerer hverandre. Et sentralt poeng er at de to mekanismene isolert sett ikke er nok til å skape en vellykket planprosess. I arbeidet med regional planlegging er fylkeskommunen avhengig av å samarbeide med berørte aktører; især kommunene, for at prosessen skal være mulig å gjennomføre i praksis. Studiet viser viktigheten av at fylkeskommunen i større grad ivaretar og tilrettelegger for nettverkbaserte faktorer, slik at de forekommer som et supplement til formelle hierarkiske strukturer. Regional planlegging som aktivitet fungerer best i praksis når det gjøres i samarbeid med berørte aktører, gjennom uformelle- og formelle arenaer.

Det empiriske materialet (kapittel 6 og 7), viser at tillit, ressurser, dialog og deltakelse er sentrale aspekt som har påvirket hvordan samordning i arbeidet har fungert. Utfordringene med *tillit* knyttes i hovedsak til forholdet mellom Hordaland fylkeskommune og berørte kommuner som er misfornøyde med planresultatet. Manglende tillit til arbeidet; og fylkeskommunen som planmyndighet, skapes av at kommunene ikke føler seg hørt. Dette forsterkes ytterligere av at kommunale aktører mangler tillit til plansystemet (jf.7.3.1). For aktørene handler det om å få komme i en vurderingssituasjon med fylkeskommunen, og ikke kun i en mulig innsigelsessituasjon. Et interessant funn er således hvordan tillit til systemet som helhet, gjør samordningsrollen til fylkeskommunen vanskeligere.

Utfordringene med tillit knyttes tett til *dialog*. I arbeidet med RkSH viser det empiriske materialet at dialogen mellom særlig Hordaland fylkeskommune og noen berørte aktører oppfattes som dårlig. Flere av de kommunale aktørene føler seg ikke hørt, og det stilles spørsmåltegn ved hvilken vurdering som er gjort av innspillene fra høringsrundene. Likevel viser det empiriske materialet at fylkeskommunen har lyktes med å skape formelle arenaer for dialog, og at de gjennom temamøter og møter med de enkelte kommunene har åpnet for samtale med berørte aktører. Fra fylkeskommunen sin side anses manglende dialog som er resultat av manglende deltakelse fra berørte aktører- ikke som en konsekvens av at aktørene ikke har blitt invitert til å bidra i arbeidet.

Selv om det er en felles enighet om at fylkeskommunen har tilrettelagt for *deltakelse*, viser det empiriske materialet at noen aktører har vært savnet i prosessen. Det pekes særlig på frivillige organisasjoner og noen berørte kommuners fravær. I den sammenheng er det et interessant funn hvordan deltakelse påvirkes av *tids- og ressursbruk*. Deltakelse påvirkes av at aktørene i prosessen skiftes ut underveis. Det er krevende for nye aktører å sette seg inn i et omfattende planmateriale og samtidig finne sin rolle i prosessen. Samtidig krever dette store ressurser- både økonomiske og menneskelige. Når planarbeidet strekker seg over lang tid og det oppstår variasjon i deltakelse, påvirker dette aktørenes eierskap til prosessen. Samordning fungerer bedre dersom aktører har eierskap til arbeidet. Når arbeidet preges av spenninger og konflikt, når det tar for lang tid, og når aktørens rolleforståelse endrer seg, blir samordning vanskeligere å oppnå.

De tidligere funnene viser hvordan samordning påvirkes av at regional planlegging er en hybrid styringsform. Funn 4 viser hvordan samordning også påvirkes av faktorer som tyter ut av disse rammene. I studien har regional planlegging blitt ansett som en løsning på tverrsektorielle utfordringer. Det kan således ses som en løsning på komplekse samfunnsproblemer (Hansen og Hofstad 2017:23). Ifølge Rittel og Webber er planleggingsproblemer «wicked» av natur (Rittel og Weber 1973). I arbeidet med Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger forsøkes det å løse utfordringen ved å tilrettelegge for en bærekraftig utvikling i kystsonen, og ved å planlegge helhetlig på tvers av territorielle, kulturelle og administrative grenser.

Et sentralt funn i den sammenheng, er hvordan stedsidentitet og kultur har en innvirkning på fylkeskommunens mulighet til å samordne kommunale aktører. Sunnhordlandsområdet består av en rekke små kommuner, som har en historisk identitet knyttet til det å være selvstendige enheter (kapittel 5). Dette gjør dem vare for styrings ovenfra, og gjør at forholdet mellom regional styring og kommunal selvråderett oppfattes som strake kontraster. Empirien viser hvordan dette skaper konflikt og spenning i planleggingssituasjonen. Ytterligere forsterkes denne spenningen av interessemotsetningene som oppstår når det planlegges i kystsonen, som i Hordaland problematiseres i forholdet mellom bruk- og vern. Innvirkningen av kultur og stedsidentitet var ikke forventet med utgangspunkt i teorien, men har gjennom studiet vist seg å påvirke samordningen mellom aktører.

Forholdet mellom kommunal selvråderett og regional styring påvirkes av makt. Makten til å planlegge regionalt ligger hos fylkeskommunen, der det er regionale myndigheter som har ansvar og kontroll over slike prosesser. Likevel er det kommunene som har ansvaret for å lage

juridisk bindende arealplaner innenfor sine kommunegrenser. Den empiriske gjennomgangen av arbeidet med RkSH, viser at kommuner og regionale myndigheter i utgangspunktet har en forståelse for rollefordeling og hvor ansvaret for planleggingen ligger. Et interessant funn er derfor hvordan denne rolleforståelsen endres når det regionale planarbeidet tilføres detaljeringer og arealfordeling ved hjelp av plankart. Regionale myndigheter gir plandokumentet en formell makt ved at de kan bruke arbeidet til å fremme innsigelse mot kommunale planer. Dersom kommunene har det juridiske ansvaret for å lage bindende planer, men den regionale planen gir fylkeskommunen mulighet til å fremme innsigelse, hvem har da makten i plansituasjonen? Spørsmålet er med å viske ut grensegangen mellom kommunalt selvstyre og regional styring, og forsterker spenningen som allerede knyttes til kultur og stedsidentitet.

Denne spenningen forsterkes ytterligere av interessekonflikter og avveilingen av motstridende hensyn. I Hordaland er kystsonen hjem til en rekke sterke bruks- og verneinteresser, der særlig oppdrettsnæringen og miljøinteresser ofte kommer i konflikt med hverandre. Arbeidet med RkSH har hatt som formål å samordne disse interessene og hensynene, ved å gjøre avveininger som skal sikre bærekraftig utvikling i planområdet. Et interessant funn er hvordan samordning av disse interessene er langt vanskeligere i teori enn i praksis. I arbeidet med RkSH har gjennomgående spenninger og motsetninger mellom interessene akvakultur, strandsoner, og bærekraftig planlegging (jf. kapittel 5, 6 og 7) skapt store uenigheter. Spenningene forsterkes ved at deltakende aktører bruker sin posisjon til å fronte egne formål og ansvarsområder. Samtidig opplever aktører at planarbeidet har utviklet seg fra å være en næringsrettet plan til å bli en plan med mindre næringsfokus. Dette gjør at noen av kommunene i sin klage til KMD kaller planen uærlig i sin innretning. Motstridene hensyn og interesser blir et forhold som vanskeliggjør samordning.

Sist krever en oppsummering av sentrale funn en vurdering av i hvilken *grad* samordning har fungert i planarbeidet. Et sentralt funn i gradsvurderingen er at fylkeskommunen kun delvis har lyktes med å oppnå de tre samordningsgradene. Ved samordning av informasjon lykkes fylkeskommunen med å gi tilstrekkelig informasjon, men det lykkes ikke å skape en samordnet informasjonsflyt. utfordringen med informasjonsflyten går også igjen i spørsmålet om samordning av prosess, der tidsbruk og manglende kommunikasjon underveis i arbeidet, førte til en utvikling fra enighet til uenighet om planen. Fylkeskommunen lykkes med å samordne aktørene over arbeidsmålsetninger, og det å balansere ulike hensyn og interesser mot hverandre gjennom bruken av plankart. utfordringen for samordning ligger likevel i

innholdet, der inndeling av plantema, bruken av detaljeringer og plankart, har ført til maktkamper og konflikt mellom fylkeskommunen og noen berørte aktører. En konklusjon er dermed at planprosessen har fungert som en arena for informasjonsutveksling, gjensidig tilpasning og kommunikasjon, men kun til en viss grad- ikke som en arena for absolutt samordning.

9.2 Avsluttende bemerkninger

I denne oppgaven brukes det et bredt teoretisk grunnlag, der all teori har sin plass i forståelsen av planlegging som en samordnende aktivitet. I etterkant av studien har det vist seg at bruken av tradisjonelle samordningsmekanismer slik som hierarki og nettverk, ikke nødvendigvis var det beste for å tilstrekkelig fange opp de ulike nyansene i planarbeidet. Samtidig som det argumenteres for at planlegging er en hybrid styringsform, skaper inndelingen av de to mekanismene med utgangspunkt i indikatorer, et fokus på å se planen «som den er». Andre nyanser avdekkes underveis, uten at teorien i seg selv fanger det opp. En annen teoretisk implikasjon er bruken av nettverk som mekanisme i denne studien. Nettverksteori er et bredt felt, som det hadde vært mulig å trekke inn flere deler av i studien. Eksempelvis ved å legge et større fokus på teorien om forhandlinger og den kommunikative plantilnærmingen (jf.3.5.1)

Det kunne også vært interessant å studere planprosessen med utgangspunkt i et konfliktperspektiv, ettersom samordningsmekanismene hierarki og nettverk i liten grad tar for seg spørsmål om konflikt og underliggende spenninger. I arbeidet med RkSH har det utviklet seg arenaer for konflikt underveis i prosessen, noe som har vært sentralt i oppnåelsen av samordning. Ytterligere; med tanke på underliggende spenninger, kunne det også vært interessant å se nærmere på hvordan kultur og stedsidentitet påvirker samordning mellom aktører i et planarbeid. Her kunne det tenkes at en komparativ casestudie; eksempelvis ved å studere RkSH og kystzoneplanen for Rogaland, kunne belyst interessante forhold. Sist kunne studien i større grad ha problematisert forholdet mellom administrasjon og politikk i planarbeidet. Igjen kunne det vært aktuelt å trekke dette opp mot nettverk som er resultatet av forhandlinger, og også mot teorier om makt og maktbegrepet.

De ovennevnte refleksjonene viser at det er rom for forbedring i studien. Samtidig skaper arbeidet muligheter for videre forskning på regional kystzoneplanlegging som felt, og særlig med fokus på planleggingen som samordnet aktivitet. Innledningsvis i denne oppgaven defineres kystsonen som et område for konflikt, der interesser og hensyn ønsker plass, og kjemper om tilgang til de samme områdene (jf. kapittel 1). I Hordaland har fylkeskommunen forsøkt å løse situasjonen, ved å utarbeide Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre

Hardanger. Planarbeidet har vært et pilotprosjekt, og erfaringene som er gjort herfra vil kunne gi nyttig informasjon og lærdommer for arbeidet med fremtidige kystsoneplaner i landet. I arbeidet med planen har kommunene hatt en viktig rolle, og det har vært et ønske om å sikre god lokal forankring. Et interessant utgangspunkt kunne derfor vært å rette fokus på det kommunale- hvordan jobbes det med medvirkning på kommunalt nivå? Hvem deltar? Hvordan velger kommunene å forholde seg til regionale planarbeid?

Det sistnevnte spørsmål vil være enda med aktuelt å studere dersom RkSH, slik den foreligger nå, blir vedtatt i KMD. For at en skal lykkes i arbeidet med regionale planer, må de integreres på lokalt nivå. Samordning ex-post ville vært et aktuelt teoretisk utgangspunkt (jf.3.2). En slik studie kunne også omfattet en statistikk over innsigelser, for å vurdere hvordan; og hvorvidt, planen brukes som et formelt virkemiddel i kystsonen. Ytterligere kunne det vært interessant å inkludere næringsaktører som en egen aktørgruppe i videre studier. Arbeidet med masteroppgaven viser hvordan næringsaktører; særlig i kystsonen, fremmer sterke interesser og har stor påvirkningskraft i avveiningen av bruks- og vernehensyn. Samordning i praksis påvirkes av både eksterne ikke-offentlige aktører, så vel som offentlige forvaltningsenheter (NOU 2001:64).

Kapittel 10: Kilder

- Aarset, B., og Rusten, G. (2007). Pløying i den blå åkeren. I: Aarset, B og Rusten, G. Bergen, *Havbruk: Akvakultur på norsk*. Fagbokforlaget: 7-35.
- Aarsæther, N. (2012). Planlegging som handlingstype. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati* Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 25-48.
- Aarsæther, N., og Buanes, A. (2012). Staten- frå planaktør til planforvaltar? I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati* Kristiansand. Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 121-143.
- Akvator (2015). Akvakulturanalyse for Sunnhordland og ytre Hardanger- med fokus på laks og regnbogeaure. Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger på oppdrag fra Hordaland fylkeskommune. Prosjektnummer: 2100. Rapportdato: 22.april 2015. Stord: Akvator AS.
- Andersen, S.S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22(3), 278-298.
- Andersen, O.J., og Røisland, A. (2008). *Partnerskap: Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Amdam, J., og Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging: kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Amdam, J., og Amdam, R. (2006). *Kommunikativ planlegging- regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo, Pensumtjeneste AS.
- Amdam, J. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., og Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 273-289.
- Arealutvalget. (2011). *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen- areal til begjær*. Rapport fra ekspertutvalg. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2011/effektiv_og_baer_ekraftig_arealbruk_i_havbruksnaeringen.pdf
- Barentswatch (2012). *Norges maritime grenser*. Barentswatch i samarbeid med kartverket [Lest:19.10.18]. Tilgjengelig fra: <https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>
- Bjørklund, I. (1999). Når ressursene blir allmenning- samisk ressursforvaltning mot det 21.århundre». I: Bjørklund, I. (red.). *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold: om statlig styring, allmenningens tragedie, og lokale sedvaner i Sàmpì*. Gjøvik, Notam Gyldendal.

- Bouckaert, G., Peters, B., og Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management (Public sector organizations). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bratberg, Ø. (2017). Tekstanalyse for samfunnsvitere. 2. utgave. Oslo: Cappelen Dam Akademisk
- Brandtzæg, B.A (2016). Regional plan og kommuneoverskridende utfordringer. TF-notat nr 54/2016. Bø i Telemark, Telemarksforskning. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/94de46b5ad5d43c0a47e205e8bb6fd80/notat-kommuneoverskridende-arealutfordringer.pdf>
- Bull, K.S (2010). Natur, rett, historie. Oslo studies in legal history, Akademisk publisering.
- Bukve, O. (2009). Styringsdialog: styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved flernivåstyring. Norsk vitenskapelig Tidsskrift. 1/2009: 59-73.
- Bukve, O. (2016). Forstå, Forklare, Forandre- om design av Samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. og Gulbrandsøy, K. (2013) Både hierarkisk styring og nettverk – En studie av utviklingen i styringen av norske sykehus. Tidsskrift for samfunnsforskning [Internett], 54 (4), s. 464-491. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/tfs/2013/04/baade_hierarkisk_styringognettverk_-_en_studie_av_utviklin
- Bøgh, P., Haarstad, M., Lintvedt, M.N., og Fremstad, K. (2010). Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver. Rapport 2010:18. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi_rapport_2010_18_saman_om_felles_maal.pdf
- Christensen, P., og Zachariassen, K.(2014). Havet, kysten og oljen: 1970-2014- Del 1. I: Christensen, P.(red.). *Norges fiskeri- og kysthistorie bind IV*. Bergen, Fagbokforlaget: 135-185.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., og Aars, P. (2014). Forvaltning og politikk. 4.utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., og Læg Reid, P. (2008) The challenge of coordination in central government organizations: The norwegian case. *Public Organizations Review*, 8 (2), s .97-116.
- Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2, pp.201-218.
- Distriktssenteret (2017). Verdiskaping basert på natur- og kulturressursar- kva kan vi læra fra Lom, Vega og Lysefjordområdet? Arbeidsrapport. Utarbeidet av Kompetansesenter for distriktsutvikling. [Lest 15.05.2019]. Tilgjengelig fra: <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/02/Verdiskaping-basert-pa-natur-og-kulturressursar.pdf>

- Engelstad, F. (1999). Maktbegrepet etter Max Weber. I: Engelstad, F (red.). *Om makt- teori og kritikk. Makt og demokratiutredningen 1998-2003*. 1.utgave. Oslo, Ad Notam Gyldendal:15-43.
- Foucault, Michel. (1983). The Subject of Power, I: Hubert Dreyfus og Paul Rabinow. *Michel Foucault; Beyond Structuralism and Hermeneutics*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati Kristiansand*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 49-61.
- Falleth, E., og Saglie, I.L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati Kristiansand*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 85-100.
- Falleth, E.I., og Johnsen, V. (1996). Samordning eller retorikk? NIBR-rapport. Nr.20/1996.
- Fiskeridirektoratet (2011). Livet i havet- vårt felles ansvar. Fiskeridirektoratets roller og oppgaver. [Lest 12.12.2018]. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/Strategi-og-satsinger/Brosjyre-om-Fiskeridirektoratet>
- Fiskeridirektoratet (2015). Kystzoneplanlegging. Fiskeridirektoratet. Lest: [12.02.2019]. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Sjoeareal/Kystzoneplanlegging>
- Fiskeridirektoratet (2016). Integrated Coastal Zone Planning. Fiskeridirektoratet. [Lest 10.12.2018]. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/English/Coastal-management/Integrated-coastal-zone-planning>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245
- Frivoll, S. og Rønning, K. (2012). Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystzoneforvaltning. I: Hersoug, B., og Johnsen, J.P. *Kampen om plass på kysten- interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanlegging*. Oslo, Universitetsforlaget: 121-138.
- Fimreite, A.L., og Grindheim, J.E. (2010). Offentlig forvaltning. 3.opplag. Oslo, Universitetsforlaget
- Fimreite, A.L., Langlo, P., Lægreid, P., og Rykkja, L.H. (2014). Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering. 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget
- Fitjar kommune. (2017). Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- krav om at planen vert slutthandsama i Departementet. Dato:11.12.2017. Arkivkode: P11. Fitjar.
- Fylkesmannen i Vestfold (2018). Fylkesmannen sin rolle i plan- og byggesaker. [Lest: 09.10.2018] Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/nm/Vestfold/Miljo-og-klima/Nyheter/Fylkesmannens-rolle-i-plan--og-byggesaker/>
- Gerring, J. (2017). Case Study Research- Principles and Practices. Second edition. Cambridge University Press.

- George, A. L., og Bennett, A. (2005). "Case studies and theory development in the social sciences" Cambridge: MIT Pres
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grytås, G. (2014). Aldri meir rå grunnen åleine? I: Christensen, P.(red.). *Havet, kysten og oljen: 1970-2014. Norges fiskeri- og kysthistorie bind IV*. Bergen, Fagbokforlaget: 389-425
- Gundersen, D. (2018). Koordinere. Store norske leksikon. Internett. [Lest 02.02.2019]
Tilgjengelig fra: <https://snl.no/koordinere>
- Hanssen, G.S., og Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 21–39. Tilgjengelig fra: <http://kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Regional%20planlegging%20som%20flernivaakoordinering.pdf>
- Hauge C., og Jenkins, C. (2004). Place identity, participation and planning. London: Routledge.
- Hersoug, B., og Johnsen, J.P (2012). Hvem skal bruke kysten? I: Hersoug, B., Johnsen, J.P. (red.). *Kampen om plass på kysten- interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanlegging*. Oslo, Universitetsforlaget: 13-18.
- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten- en historisk skisse. I: Hersoug, B., Johnsen, J.P. (red.). *Kampen om plass på kysten- interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanlegging*. Oslo, Universitetsforlaget: 18-40
- Hersoug, B. (2014). Kampen om plass på kysten. I: Christensen, P (red.). *Havet, kysten og oljen: 1970-2014. Norges fiskeri- og kysthistorie bind V*. Bergen, Fagbokforlaget:391-419
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati Kristiansand*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 102-119.
- Hildrum, A., Solumsmoen, D., Bakli, O., Sørtømme, M., og Nybøen, H. (2014). Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport 2014:07. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf
- Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2009). Klimaplan for Hordaland 2010-2020. Regional plan. Høringsutkast. Hordaland fylkeskommune.
- Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2013a). Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Vedtatt planprogram- 24.4.2013. Tilgjengelig fra: <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar-under-arbeid/planprogram-vedtatt-sunnhordland.pdf>
- Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2013b). Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- høringsrapport for planprogram 2013. Hordaland fylkeskommune: regionalavdelinga v/planseksjonen.

Hordaland FK 2013-2017 (Hordaland fylkeskommune) (2013). Regional næringsplan for Hordaland 2013-2017- næring til fortrinn. Hordaland fylkeskommune.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2014a). Referat fra 1.møte i prosjektgruppen- Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Dato:24.01.2014. Sak:2014/11042-2. Hordaland fylkeskommune.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2014b). Referat fra 1.møte i styringsgruppa- Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Dato:24.01.2014. Sak:2014/11042-1. Hordaland fylkeskommune.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2014c). Temamøte om sjøtransport og maritim næring. Dato:07.03.2014. Notat.

Hordaland FK (2015). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- høringsrapport etter offentlig høring av planforslag 2015. Hordaland fylkeskommune.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2016). Kommunevise møter- Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Møtedato: aug-sept.2016. Ref.dato:14.09.2016. Hordaland fylkeskommune: regionalavdelinga v/planseksjonen.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2017a). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Vedtatt planforslag 25.08.2017- vedlegg til fylkestinget oktober 2017.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2017b). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Vedtak av regional plan- saksfremlegg. Arkivnr: 2014/11042-156. Hordaland fylkeskommune: regionalavdelinga.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2017c). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- høringsrapport avgrenset høring. Dato: 31.08.2017. Hordaland fylkeskommune: regionalavdelinga v/planseksjonen.

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2017d). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- Vedtak i fylkestinget, saksprotokoll. Dato:01.11.2017. Ref.:2014/11042-170. Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune) (2018a). Regional utvikling. Hordaland fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <https://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/om-fylkeskommunen/meir-om-regional/>

Hordaland FK (Hordaland fylkeskommune (2018b). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- oversending av krav om handsamning i departementet. Dato.05.01.2018. Ref.:2014/11042-181. Bergen: Hordaland fylkeskommune, regionalavdelinga.

Hovik, S., og Stokke, K.B. (2006). Regional kystsoneplanlegging: Et redskap for kommunal kystsoneplanlegging? Notat 2006:119. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Hovik, S., og Stokke, K.B. (2007). Network Governance & Policy Integration- the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway. European Planning Studies, vol 15, NO. 7.

Jentoft, S., (1998). Bærekraftig forvaltning av biologiske fellesressurser, Unesco Programme on Man the Biosphere, Det Norske MAB-program, & Den Norske MAB-komiteen. *Allmenningens komedie: Medforvaltning i fiskeri og reindrift*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Johnsen, J.P., og Hersoug, B. (2012). Når alt henger sammen med alt- et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning. : Hersoug, B., Johnsen, J.P. (red.). *Kampen om plass på kysten- interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanlegging*. Oslo, Universitetsforlaget: 40-59

Kartverket (2018). Maritime grenser. Internett. [Lest:07.02.18]. Tilgjengelig fra: https://www.kartverket.no/kunnskap/norges-grenser/maritime_grenser/

Kittelsen, O.J.S. (2014). Vage statlige signaler og komplekse lokale samfunnsutfordringer. Masteroppgave. Institutt for landskapsplanlegging. Norges miljø- og biovitenskapelige Universitet.

King, G., Keohane, R.O., og Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry- Scientific Inference in Qualitativ Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Klijn, E.-H. og Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 85(3), 587–608

Kiland-Langeland, T.C., Morvik, K., Furu, L-C., Bentsen, J., og Jacobsen, F. (2011). *Retningslinjer for arbeid med kystzoneplanlegging i Fiskeridirektoratet*. 10/9996, 2011. Bergen: Fiskeridirektoratet

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2016. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. Juni 2015. 06/2015. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Regjeringen.no. Internett. [Lest:13.2.2019]. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) (2018). Planlegging etter plan- og bygningsloven. Regjeringen.no. Internett. [Lest: 4.9.2019]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/id1317/>

Kvalvik, I., og Robertsen, R. (2017). Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning? Norwegian Institute of Fisheries, Food and Aquaculture Research. Elsevier Ltd.

Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T., og Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Kvinnherad kommune. (2017). Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger-krav om at fylkeskommunes planvedtak oppheves/endres av departementet. Dato: 13.12.2017. Kvinnherad: Rosendal.

Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press

Lund, G.S. (2015). Regionale planprosesser. Forvaltnings revisjonsrapport. Utarbeidet av Innlandet Revisjon (IKS) på vegne av Oppland fylkeskommune.

Lundquist, L.J. (2001): "Implementation from Above. The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance." *Governance* 14 (3) (319-337).

Lægred, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. og Sarapuu, K. (2014). *Organizing for coordination in the public sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2015a) Hybrid Collaborative arrangements. The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. *Public Management Review*, 17 (7), s. 960-980.

Lægred, P. og Rykkja, L. (2015b). Organizing for "wicked problems" – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6), s.475-493.

Magnussen, I.P.O. (2017). Samordning som styringsmiddel for planlegging. Masteroppgave. Institutt for landskapsplanlegging. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Magnussen, K. (2016). *Kommunedelplan for Kulturminne 2016-2028*. Kulturminneplan. Austevoll kommune.

Maxwell, J. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach* (3rd ed., Vol. 41, Applied social research methods series). Los Angeles: Sage.

Meld.st 12 (2001-2002). *Rent og rikt hav*.

Meld.st 16 (2014-2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*.

Miljøverndepartementet (2011). Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2. Regjeringen.no. Internett. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/d7da55ae4a10487aac61e810c5ce4e3c/statlige_plan_retningslinjer_for_differensiert_forvaltning_av_strandsonen_langs_sjoen_110325.pdf

Miljødirektoratet (2013). Forbud mot bygging i 100-metersbeltet. Miljødirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Strandsonen/Forbud-mot-bygging-i-100-metersbeltet/>

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. (The Theory of management policy series). Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

- Midttun, O. (2017). Marint vern i Hordaland - høyring av verneframlegg for tre kandidat område - Lurefjorden med Lindåsosane, Krossfjorden og Ytre Hardangerfjord – uttale. Dato:05.05.2017. Fiskeridirektoratet: forvaltningsseksjonen region Vest. Ref.:16/4062
- NOU 2001:3. (2001). Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planutvalgets første delutredning. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Noack, T., Tjora, A. (2018). Samhandling. Store norske leksikon. Internett. [Lest 12.10.2018]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/samhandling>
- Ot.prp nr 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Oslo: Klima- og miljøverndepartementet.
- Plathe, E., Mjølshes S., Hernes, M.B. (2016) Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Asplan Vik. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 02/26 2016.
- Plathe, E., Hernes M.B., Hoff, A.S. (2017). Rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner. Asplan Vik. Kommunesektorens organisasjon. 01/11 2017.
- Plan og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>
- Peters, G.B. (1998). Managing Horizontal Government- the politics of coordination. Research paper nr.21. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G., og Pierre, J. (2001). Developments in Intergovernmental Relations: Towards a Multi-Level Governance. *Policy & Politics* 29 (2) (131-135)
- Pløger, J. (2012). Planlegging, kunnskap, makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). *Utfordringer for norsk planlegging- kunnskap, bærekraft, demokrati Kristiansand*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget: 255-271.
- Rhodes, R.A.W (1996). The new government. *Governing without government*. *Political studies*, XLIV:652-667
- Ringdal, K. (2016). Enhet og mangfold- Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 3.utgave. Fagbokforlaget
- Rittel, H., og Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4 (2), s. 155-169.
- Rogers, D.L., og Whetten, D.A. (1982). Objectives and Issues: Setting the Stage. *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Iowa State University Press. First edition: 3-9.
- Rogaland FK (Rogaland fylkeskommune) (2017). Regional plan- sjøareal havbruk. Rogaland Fylkeskommune. Vedtatt i fylkestinget 13.juni 2017.

Robertson, R., Andresassen, O., Hersoug, B., Karlsen, K.M., Osmundsen, T.C., Solås, A-M., Sørgård, B., Asche, F., og Tveterås, R. (2016). Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Rapport 37/2016. Tromsø. Nofima.

Røiseland, A., og Vabo, S. (2012). *Styring og samstyring : Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røsvik, I.O., og Sandberg, J.H. (2002). Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen. Et Prosjekt utført på oppdrag av Fiskeridepartementet vinteren 2002. Oslo, Fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fid/rap/2002/0010/ddd/pdfv/171571-kartlegging_av_arealbrukskonflikter_i_kystsonen.pdf

Sandbæk, R. (2003). Kystsoneplanlegging: premisser, planlegging, prosess. Valdres, Juul forlag.

Schermerhorn, J. R., Jr. (1975) Determinants of interorganizational cooperation. *Academy of Management Journal*, 18, 846-856. Tilgjengelig fra:

https://www.jstor.org/stable/255382?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents

Schmitter, P. (2002) Participation in Governance arrangements. I: Grote, J.R and B. Gbikpi (red.). *Participatory Governance*. Opladen: Leske + Budrich. (page 51-69)

Skjeggedal, T., i Bukve, O., Amdam, R., og Forskningsprogrammet Regional utvikling. (2004). *Det Regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Solås, A-M. (2014). En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsoneplanlegging. Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø

Solås, A-M., Hersoug, B., Andreassen, O., Tveterås, R., Osmundsen, T.C., Sørgård, B., Karlsen, K.M., Asche, F., og Robertsen, R. (2015). Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring- kartlegging av dagens status. Rapport 29/2015. Tromsø, Nofima.

Sunby, J., og Vemundvik, S. (2015). Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken. Difi-rapport 2015:2. Tilgjengelig fra:

https://www.difi.no/sites/difino/files/tre_prosjekter_for_styrket_koordinering_av_forskningspolitikk_difi-rapport_2015_2.pdf

Sørdahl, P., Solås, A-M, Kvalevik, I., og Hersoug, B. (2017). Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene. Rapport 15/2017. Tromsø: Nofima.

Sørensen, E., og Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* Vol. 87, No. 2, 2009 (234–258). Blackwell Publishing Ltd

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis* 27 (2) (197-237).

- Svardal, G. (1997). Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen. Forvaltningskunnskap. Oslo, Tano Aschehoug.
- Sveiobibliotek (2019). Om Sunnhordland. Sveiobibliotek.no. Internett. [Lest:19.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://www.sveiobibliotek.no/lokalhistorie/>
- Sveio kommune (2017). Tilbakemelding om regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Ref,: 2014/11042-171. Dato:06.12.2017. Sveio. Notat.
- Taule, E.K.R (2013). Kystsoneplan- høyringskonferanse 17.januar 2013. Dato: 08.01.2013. [Internt notat fra Hordaland fylkeskommune].
- Taule, E.K.R (2014). Invitasjon til temamøte om strandsona. Dato:30.05.2014. [Internt notat fra Hordaland fylkeskommune].
- Taule, E.K.R (2015a). Temamøte om akvakultur. Dato: 12.01.2015. [Internt notat fra Hordaland fylkeskommune].
- Taule, E.K.R (2015b). Temamøte om bærekraftig kystsoneplanlegging 18.mars. Dato:10.03.2015. [Internt notat fra Hordaland fylkeskommune].
- Thorsnæs, G., og Kloster, M. (2017). Fitjar. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Fitjar>
- Thorsnæs, G. (2018a). Bømlo. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Bømlo>
- Thorsnæs, G. (2017a). Sveio. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Sveio>
- Thorsnæs, G. (2017c). Vindafjord. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Vindafjord>
- Thorsnæs, G., og Njåstad, H.A. (2016). Austevoll. Store norske leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Austevoll>.
- Thorsnæs, G. (2018b). Kvinnherad. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Kvinnherad>
- Thorsnæs, G. (2017c). Jondal. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Jondal>
- Thorsnæs, G. (2018c). Fusa. I Store Norske Leksikon. Internett. [Lest:18.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Fusa>
- Tietjen, A., og Jørgensen, G. (2016). Translating a wicked problem: A strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. Landscape and Urban Planning 154 (2016) 29–43.
- Tvedt, G., og Helseth, E.V. (2019). Kulturarv og natur som ressurs for regional utvikling og planlegging. Presentasjon i regi av Distriktssenteret, Riksantikvaren og Miljødirektoratet. [Lest: 05.05.2019]. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0aa1c284ccc49a999c684b7fecb646a/helseth-tvedt.pdf>

Tysnes kommune (2017). Regional kystzoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger- krav om at plan vert lagt fram for departemental handsaming. 11.12.2017. Saksnummer:16/810-20. Tysnes: Uggdal.

UNRIC (2011). Konvensjoner, avtaler og nøkkeldokumenter. De Forente Nasjoners regionale informasjonskontor for Vest-Europa 11.2.2011. [Lest:16.4.18]. Tilgjengelig fra: <https://www.unric.org/no/component/content/article/18-humanitarian-affairs/26104-konvensjoner-avtaler-og-nokkeldokumenter>

Vindafjord kommune (2015). Vakre Vindafjord kommune. Vindafjordkommune.no. Internett. [Lest:19.04.2019]. Tilgjengelig fra: <https://www.vindafjord.kommune.no/vakrevindafjord/>

Weber, M. (1971). Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier (Vol. S30, Studiefakkell). Innledning og utvalg ved Egil Fivelsdal. Oslo: Gyldendal.

Winge, N.K (2013). Kampen om arealene: Rettslig styringsmiddel for en helhetlig utmarksforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.

WECD (World Commission on Environment and Development) (1987). Our Common Future, From One Earth to One World. United Nations. General assembly 04.08.1987. A/42/427.

Yin, R. (2003). Applications of Case Study Research. 2nd.ed. Vol.34. Applied social research methods series. Thousand Oaks, Calif: Sage.

Yin, R. (2009). Case study research- Design and methods. 4th ed., Vol. 5, Applied social research methods series. Thousand Oaks, Calif: Sage.

Zachariassen, K., og Christensen., P (2014). Kystsamfunn i oljealderen. I: Christensen, P. (red.). *Havet, kysten og oljen: 1970-2014. Norges fiskeri- og kysthistorie bind IV*. Bergen, Fagbokforlaget: 343-371

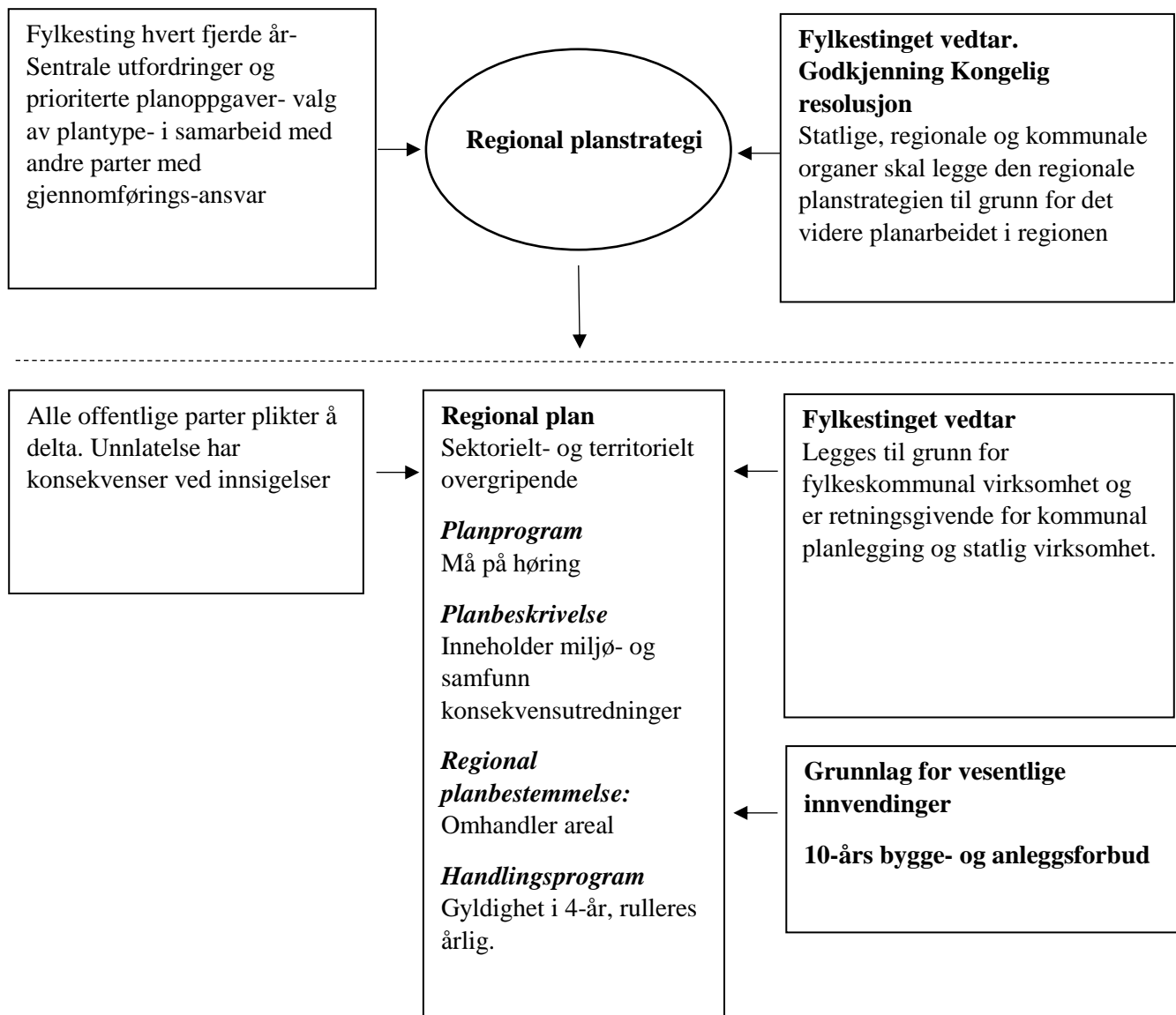
Kapittel 11: Vedlegg

Vedlegg 1: Juridiske definisjoner av soner i kysten

Sone	Begrepsforklaring
Grunnlinjen	Grunnlinjen er fundamentet for definisjonen av territorialgrensen, og defineres som: linje mot åpent hav i kystens hovedretning, bestående av rette linjer som er trukket mellom de ytterste «tørre» punktene på land, øyer og skjær.
Territorialgrense	Territorialgrensen ligger en sjømil utenfor grunnlinjen. Alle land som har en kystlinje, har rettigheter til ressurser i havet innenfor en viss grense. I dette området har staten full suverenitet til å forvalte ressursene slik de ønsker.
Økonomisk sone	Den økonomiske sone er området som befinner seg utenfor territorialgrensen. Et land har ikke full suverenitet i dette området, men har visse rettigheter til naturressursene både i og på havbunnen, samt i tilhørende havområder.
Norges fiskerigrense	Norges fiskerigrense er området som ligger 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen.
Kontinentalsokkelen	Kontinentalsokkelen defineres som en brem av grunt hav som strekker seg ut fra kysten, og binder øyer og land sammen. Kontinentalsokkelens grense mot større havdyp er ikke definert ved generelle bestemmelser.
Medianlinjen	Medianlinjen er grensen mellom Norge og andre land sin kontinentalsokkel.

(Kartverket 2018; [Barentswatch](#) 2012; Sandbæk 2003:25).

Vedlegg 2: Oppbygning av det regionale plansystemet



(Higdem 2012:102)

Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide (kommunale aktører)

Tema	Tematiske spørsmål	Oppfølgingsspørsmål
Innledning	<ul style="list-style-type: none"> Kan du si litt om deg selv? 	<ul style="list-style-type: none"> Utdanning, stilling, tilknytning til planarbeidet?
Forutsetninger	<ul style="list-style-type: none"> Har kommunen egen arealplan/ reguleringsplan for sjøareal? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvor oppdatert er areal/reguleringsplanen til kommunen? I hvilken grad overlapper kommunal plan med regional plan?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan oppfatter du generelt kommunenes kompetanse når det kommer til planlegging i sjø? 	
Deltakelse	<ul style="list-style-type: none"> Hvem fra kommunen har deltatt i arbeidet med RkSH? 	<ul style="list-style-type: none"> Politikere eller planlegger? Stort sett de samme personene, eller utskiftninger underveis? Ved utskiftninger: hvordan er kunnskap videreført?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan oppfatter du at fylkeskommunen håndterer kravene plan og bygningsloven setter for medvirkning i regionale prosesser? (på et generelt nivå) 	<ul style="list-style-type: none"> Klarer de å involvere kommunene? Oppfatter du innsatsen som tilstrekkelig? Har du noen tanker om dette i arbeidet med RkSH?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan er kommunen involvert i arbeidet med interkommunal strandsonerplan? 	<ul style="list-style-type: none"> Utfordringer med to planprosesser med overlappende tema? Vurdering av nødvendighet av både interkommunal og regional plan?
Informasjonsflyt	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan vil du beskrive informasjonsflyten mellom kommunene og fylkeskommunen i regionalt planarbeid? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan kommuniserer dere med HFK?
Forholdet mellom aktører	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan oppfatter du fylkeskommunen sin rolle som planmyndighet i regionale planprosesser (evt. denne prosessen)? 	<ul style="list-style-type: none"> Formell beslutningsmyndighet, eller mer en likeverdig deltaker i arbeidet? (forholdet mellom aktørene)

	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever ansvarsforholdene mellom kommunene, sektormyndigheter og fylkeskommunen tydelig avklart gjennom lovgiving? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis nei: Hvilke utfordringer skaper dette i arbeidet med arealplaner i sjø?
Resultat	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan samsvarer det endelige planforslaget med kommunens forventninger til planen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er resultatet slik som det ble forespeilet fra begynnelsen? • Noen overraskelser i det endelige planforslaget? • Påvirkes dette av tidsbruk?
	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever du at planprosessen har bidratt til å redusere, forebygge eller evt. oppskalere arealkonflikter? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hva oppleves som de største utfordringene?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hvorfor tror du kommunene har så varierende holdning til planresultatet? 	<ul style="list-style-type: none"> • Påvirkes holdning til planen av plankartet?
Innhold	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever du at kommunene har en reell mulighet til å påvirke planens innhold (evt. innhold i regionalt planarbeid?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tas høringsinnspill til etterretning?
	<ul style="list-style-type: none"> • Klarer fylkeskommunen å balansere de ulike hensynene i kystsonen på en god nok måte? 	<ul style="list-style-type: none"> • Føler du at kommunens interesser ivaretas? • Klarer man å ivareta skiftende behov for areal?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan oppfatter du kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget? 	<ul style="list-style-type: none"> • Har dere bidratt med lokalkunnskap i prosessen? • I så fall: hvordan opplevde dere at bidraget ble mottatt?
Implementering	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilken innvirkning vil regional plan ha på kommunes egne arealplan for sjø? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser du på planen som positiv eller negativ for kommunal planlegging? • Forståelsen av at planen er «veiledende»?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan ser du på bruken av regionale planer som et innsigelsesinstrument mot kommunale planer? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirkes dette av plankartet? Positivt/negativt?
Avslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom prosessen skulle gjennomføres på nytt, er det noe som burde vært gjort annerledes? 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Har du/dere andre ting som du/dere ønsker å legge til? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ting jeg har glemt å spørre om, eller forslag til andre å snakke med?

Vedlegg 4: Eksempel på informasjonsskriv (kommunale aktører)

Vil du delta i forskningsprosjektet ”Samordning i regional kystsonoplanlegging”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan samordning mellom ulike aktører og interesser fungerer i arbeidet med regional kystsonoplanlegging, med særskilt fokus på arbeidet med «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger». I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan samordning mellom ulike aktører og interesser fungerer i arbeidet med regional kystsonoplanlegging. For å gjøre dette skal det ses nærmere på planprosessen knyttet til arbeidet «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger». Målet med oppgaven er å forstå hvilke samordningsmekanismer som ligger til grunn i arbeidet, hvilke utfordringer som kan knyttes til samordning, samt på hvilke områder man har lyktes. Oppgaven vil ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hvordan har samordningen mellom ulike aktører og interesser fungert i arbeidet med «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger»?

Arbeidet er en masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen, og utarbeides i samarbeid med forskningsprosjektet «Coreplan». Coreplan-prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd, og er et samarbeid mellom Nofima, Universitetet i Tromsø og NIKU. Hensikten med samarbeidet er deling av datamateriale relatert til «Coreplan» sitt arbeid med regional kystsonoplanlegging generelt, med særskilt fokus på datamateriale vedrørende arbeidet med «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger».

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen er ansvarlig institusjon for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får forespørsel om å delta i prosjektet grunnet din deltakelse som en kommunal aktør i arbeidet med «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger». Du, og resten av utvalget for undersøkelsen, er trukket på bakgrunn av informasjon fra en rekke offentlige plandokumenter og høringsuttalelser. Samtlige respondenter har tilknytning til det aktuelle planarbeidet, og kan bidra til å belyse hvordan samordning mellom aktører og interesser har fungert i praksis.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til intervju. Det vil ta deg ca 45-60 minutter. Intervjuet vil inneholde spørsmål om dine erfaringer med å delta i arbeidet med «Regional kystsonoplan for Sunnhordland og ytre Hardanger», med et særskilt fokus på samordning. Dine svar vil registreres i form av notater og opptak. Din deltakelse vil være viktig for å belyse hvordan kommunale aktører inkluderes i regionale kystsoneprosesser, hvordan samordningen mellom kommunale aktører og regionale myndigheter fungerer i praksis, og hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes for å sikre en bedre samordning mellom aktører og regionale myndigheter.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke

tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun student Sanna Camilla Wiik og veileder Thor Øivind Jensen ved Universitetet i Bergen som vil ha tilgang til dine opplysninger.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.
- Etersom masterprosjektet utarbeides i samarbeid med forskningsprosjektet «Coreplan», vil deler av forskergruppen også ha tilgang til informasjon. Det er totalt 15 personer tilknyttet prosjektet. Delingen av data mellom student og forskergruppen vil i all hovedsak dreie seg om deling av intervjunotater.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 03.06.2019. Personopplysninger og opptak vil lagres i 6 måneder etter prosjektslutt. Dette for å sikre etterprøvbarhet. Datamaterialet vil lagres og oppbevares hos forsker. Etter 6 måneder vil datamaterialet anonymiseres og fjernes fra lagring.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitetet i Bergen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen, ved Sanna Camilla Wiik (sanna.camilla.wiik@gmail.com /93019973), eller veileder Thor Øivind Jensen (Thor.O.jensen@uib.no /55 58 21 53)
- UiB sitt personvernombud: Janecke Helene Veim, ved (personvernombud@uib.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvertjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Vedlegg 5: Adresseliste temamøte akvakultur 23.01.2015

Austevoll kommune

Bømlo kommune

Etne kommune

Fitjar kommune

Fusa kommune

Jondal kommune

Kvam herad

Kvinnherad kommune

Stord kommune

Sveio kommune

Tysnes kommune

Vindafjord kommune

Fiskarlaget Vest

Fiskeridirektoratet Region Vest

Fiskeriforum Vest FHL – Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening

FNF – Forum for natur og friluftsliv

Fylkesmannen i Hordaland – Miljøvern- og klimaavdelinga

Fylkesmannen i Hordaland – Kommunal – og samfunnsplanavdelinga

Kystverket Vest

Mattilsynet

Norsk Fritids- og småfiskarforbund

Norges Jeger og Fiskerforbund

Samarbeidsrådet Sunnhordland

Hardangerfjord villfisklag