

Bruk av scenarier som et verktøy for dialog, næringsutvikling og forvaltning i verna kystområder – Froan-scenarier

(Building scenarios as a tool for dialogue, business development and management in protected coastal areas (COAST-SCENES)

Prosjektnummer 177998 hos Forskningsrådet

Sluttrapport til KMB-partnere februar 2010

(Dette er en noe utvidet versjon av den som ble innsendt Forskningsrådet 1.02.2010. For mer detaljer vises til publikasjonene på prosjektet som er oversendt.)

Bakgrunn og målsettinger

Prosjektet kom i stand etter at Frøya kommune og fylkesmannens miljøvernnavdeling i Sør-Trøndelag sammen tok kontakt med Norsk senter for bygdeforskning i desember 2005. Aktørene i forvaltningen av Froan forsøkte å få til en omforent forvaltningsplan for det omstridte Froan verneområde etter at tidligere forsøk var strandet..

Bruk av scenarier som et verktøy for dialog, næringsutvikling og forvaltning i verna kystområder (Froan-Scenarier) (2007-2009) er et 3-årig KMB-prosjekt med hovedfinansiering fra Norges forskningsråd (AREAL-programmet), og medfinansiering fra Frøya kommunes næringsfond, Frøya Nye Næringsforening, Fiskarlaget Midt-Norge (med finansiering fra Fiskeri- og havbruksnæringsens Forskningsfond (FHL-F)) og Trøndelag Fiskeoppdretterlag (med finansiering fra FHL-F). Etter at prosjektet var fullfinansiert, ønsket Norges forskningsråd at prosjektet styrket næringsdimensjonen. Dette ble gjort ved at en styrket prosjektets marinøkologiske del til også å omfatte marinøkologiske konsekvenser av oppdrett i Froan. Oppdrettselskapet som driver oppdrett i Froan, SalMar ASA, kom inn og bidro til å utvide denne delen av prosjektet med finansiering.

Froan-Scenarier er et tverrfaglig prosjekt der samfunnsvitere (samfunnsgeografer og en sosialantropolog), marinbiologer, oseanografer og landskapsøkologer, sammen har bidratt inn mot prosjektets problemstillinger. Tre forskningsmiljø har samarbeidet med prosjektet: Norsk senter for bygdeforskning (prosjektleder), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Norsk institutt for skog og landskap. Dette samarbeidet har vært nært og godt. Det har vært internasjonalt samarbeid med det sveitsiske føderale forskningsinstituttet WSL (Wald, Schnee und Landschaft) med utvikling av scenarier, og med Göteborgs Universitet erfaringsutveksling i forhold til det avsluttede ZUCOSOMA-prosjektet om kystforvaltning. I tillegg har det vært nettverkssamarbeid med det Areal-finansierte prosjektet PROBUS (Protected Areas as Resources for Coastal and Rural Business Development) ved Nordlandsforskning.

Den overordnede målsettingen er å utforske det potensialet scenarier har som konfliktløsende verktøy i omstridte utviklingsprosesser i kystsonen. I hvilken grad kan scenarier hjelpe til med å tilrettelegge en arena for dialog og konfliktløsning mellom interesseaktører i omstridte kystområder?

Følgende delmål ble formulert:

1) Utforske sosiale aspekt og (manglende) interaksjon mellom verneformål og næringsutvikling i kystsonen , 2) Utvikle scenarier for studieområdet (Froan) og analysere sammen med interesseaktørene konsekvenser av de mulige utviklingsbildene scenariene gir for økologien både over og under vann, for samfunnet og næringsaktørene i studieområdet 3) Utvikle terrestriell og marin modellering som en tilnærming for å evaluere økologisk og landskapsmessig bærekraft 4) Identifisere mulige barrierer for sosioøkonomisk og sosiokulturell bærekraftig næringsutvikling innenfor verneområdet og i tilknytning til verneområdet 5) Utvikle anbefalinger om bruk av scenarier for å løse opp bruk-vern konflikter i kystsonen.

Oppnådde resultater

Bygdeforskning har hatt prosjektledelse og ansvaret for de samfunnsvitenskapelige undersøkelsene. Disse har omfattet dokumentanalyser med gjennomgang av historikken bak vernevedtak, forvaltning og oppdrettssøknader i området. Videre er det gjennomført intervju med forvaltning, næringsaktører, politikere, bosatte, hyttefolk, miljøorganisasjon og andre med interesser i Froan. En spørreundersøkelse har blitt gjennomført blant alle med eiendom i Froan. Dette arbeidet er dokumentert i rapporten ”Kampen om gråsonene” (Frisvoll og Rønningen R/8/09) Potensialet for turisme har også blitt analysert.

I samarbeide med de andre forskningspartnerne og i dialog med de ulike aktørene og brukerne, har vi utviklet fem ulike scenarier, som diskusjonsgrunnlag for ulike mulige utviklingsalternativer og konsekvensene av disse (lokal)samfunnsmessig og miljømessig. Scenario 1: Havbruk, Scenario 2: Vern i fokus, Scenario 3: Videreføring av dagens trender, Scenario 4: Turisme og Scenario 5: Offentlig finansiert mangessysleri.

NIVA og Norsk institutt for skog og landskap har gjort modelleringer og sett på biologiske og landskapsmessige konsekvenser av de ulike scenariene.

Hypotesen om at scenarier kan fungere som et virkemiddel for å se utover eget interessefelt og interessekonflikter, ble bekreftet. Det er tydelig at scenarier kan fungere godt som redskap for samspill, og at scenarier fungerer i forhold til å ”løfte blikket” over konflikter i forhold til å se nye sammenhenger og muligheter. Vi ser også at scenarier kan fungere godt i en plansammenheng. Scenarier er imidlertid ikke noen ”forskningsmetode”, men en måte å få prosesser i gang på.

Det som ble tydelig under datainnsamling og arbeidet med å utvikle og presentere scenarier, var imidlertid at konfliktene som lå i studieområdet var basert på en del faktorer knyttet til selve forvaltningen av Froan verneområde, som var av en slik karakter at scenarioarbeid ikke var tilstrekkelig. Det ble etter hvert klart at det var behov for en grundigere analyse av verne- og forvaltningsprosessen. Vi har derfor i 2009 brukt mye tid på en gjennomgang av verne- og forvaltningsprosessen og grunnlaget for konfliktene og til dels misforståelsene knyttet til verneområdet (Frisvoll og Rønningen: ”Kampen om gråsonene: Oppdrett i Froan landskapsvernområde”).

Den samfunnsvitenskapelige analysen (Bygdeforskning) viser tydelig at vernet har et alvorlig legitimitetsproblem i Froan. Vernet forankres retorisk i urørthet (se Frisvoll og Rønningen, 2009), men samtidig er flora og fauna betydelig kulturpåvirket, og flyteavfall og bombefelt oppfattes lokalt som en betydelig påvirkning. Hoveddelen av vernet areal er sjø, men forvaltningsverktøyene (forskriftens forbudshjemler) synes å være terrestrisk orientert.

Verneområdet lider under at det ble etablert i en tid hvor forvaltningsverktøyene ikke har vært tilpasset vern av sjø/kystområder. Et kjernemoment i den fastlåste forvaltningsflokken i Froan er forholdet mellom politiske myndigheters styringssignaler (bla. Innst.S.nr. 168 (1999-2000)) og forvaltningsmyndighetens tolkning av forvaltningsoppdraget og dets føringer (dvs. Froan-forskriften). Vi anbefaler som en vei ut av den fastlåste flokken at verneforskriften revideres og oppdateres slik at den gjenspeiler de senere års verneplanarbeid i kystsonen. En revisjon bør inneholde en kritisk sammenligning av verneverdiene i Froan og verneverdiene i nyere landskapsverneområder i kystsonen hvor det er åpnet for oppdrett. En slik sammenligning må særlig fokusere på sårbarheten verneverdiene har når det gjelder oppdrett.

Den marinøkologiske delen av studien (NIVA) har kartlagt et utvalg marine arter og naturtyper (tilgjengelig som digitale kart) og analysert hvilke arter som dominerer, og hvem som spiser hva, i ulike områder basert på garnfiske og mageprøver. Vi har også sett på effekten av oppdrettsanlegg i området. Froan har mange godt egnede lokaliteter med god vanngjennomstrømning (f. eks. Sørøyflesa, der ett av anleggene ligger). Men Froan har også lokaliteter som er mindre egnede i forhold til vanngjennomstrømning, og ved Hallarøy-anlegget observerte vi forhøyet konsentrasjon av fosfor, sink og kopper i sedimentene (Schaanning *et al.* 2008).

Basert på våre funn kan man ikke konkludere at oppdrett er uforenlig med verneformålet slik det er formulert i forskriften, såfremt en velger optimale lokaliteter i landskapsvernområdet. Men en diskusjon i forhold til næringssalttilførsel til det marine økosystemet generelt (ikke bare innenfor Froan) og områdets betydning som referanseområde for ytre kystområder i denne regionen er fortsatt aktuelt. Næringssalttilførsel til det marine økosystemet er en aktuell diskusjon i lys av en eventuell innføring av marint vern i Froan.

En viktig oppgave for Norsk institutt for skog og landskap i prosjektet har vært å vegetasjonskartlegge studieområdet i Froan i henhold til etablert metodikk og produsere en rapport der dette arbeidet er beskrevet. (Bryn 2008: Kystlynghei i Froan. Vegetasjon, beite og skjøtsel av kulturlandskap.) Noen hovedkonklusjoner er at mange av øyene i Froan er sterkt kulturpåvirket, til dels er jordsmonnet helt omdannet på grunn av intensiv bruk i forbindelse med torvuttak, lyngbrenning, beiting og annen høsting.

Selv om ”særpreget kystlandskap” er et formål for vernet, er ikke kystlynghei, som Norge har et internasjonalt ansvar for, trukket fram i verneforskriftene, og de største øyene er heller ikke berørt av landskapsvernet. Likevel er det en problemstilling man bør ta hensyn til for eksempel i utarbeidelsen av en forvaltningsplan for Froan. Fra en vegetasjonsøkologisk synsvinkel framstår Froan som et meget interessant

referanseområde for sterkt kulturpåvirket natur i ytre kystområder. Som referanseområde for urørt terrestrisk natur er øyene i Froan uegnet.

Kort vurdering av prosjektgjennomføring og ressursbruk

Prosjektet har vært gjennomført på en god måte i forhold til prosjektplan og ressurser, og vi mener at både vitenskapelig og i forhold til nytteverdi hos brukere har prosjektet vært vellykket. Analysen av datamaterialet viste at det var nødvendig å fokusere mer på sider ved forvaltningsproblematikken enn opprinnelig tenkt, og arbeidet med scenarier ble nedtonet noe i siste fase av prosjektet. Scenariedelen mener vi likevel er tilfredsstillende dekket.

Prosjektet har blitt gjennomført med jevnlig kontakt med brukere og interesseaktører i studieområdet (Froan). Utskifting av stab hos enkelte av brukerne har medført noe vansker her, men alle partnerne har blitt intervjuet, og vært til stede på møter og andre samlinger der vi har presentert prosjektet og delresultater, og fått tilbakemelding på dette. Et oppsummeringsseminar ble arrangert høsten 2009, der brukere og andre aktører og interesser ble invitert, med deltakere fra bla departement, direktorater, fylkesmannen, kommunen, ulike næringsaktører og lokalbefolkning. Det må understrekes at vi er svært godt fornøyd med det faglige utbyttet av samarbeidet med KMB-partnerne, og også med andre brukere og aktører.

Betydningen og nytteverdien for forskningsfeltet mener vi er høy. Prosjektet har som ett av svært få som vi kjenner til, gått inn og dokumentert svært grundig kjerneelementer i en slik bruk-vern-problematikk med en samfunnsvitenskapelig inngang, og der en samtidig har samarbeidet tett med naturvitere. For de involverte forskningsmiljøene har prosjektet betydd en kompetanseutvikling både gjennom erfaringene og konklusjonene oppnådd i prosjektet, og ikke minst gjennom det tverrfaglige samarbeidet, der naturviterne og samfunnsviterne utvidet sitt metodiske og til dels også teoretiske perspektiv på hvordan en kan nærme seg bruk-vern-problematikk.

Vi har fått positive tilbakemeldinger både fra lokalsamfunnet, forvaltning og politiske representanter og næringsaktører, men også fra kritikere av det politiske og næringsmessige spillet knyttet til denne spesifikke bruk-vern-konflikten, fordi de opplever at prosjektet har bidratt til å belyse en til dels svært innfløkt problematikk. Resultatene har prinsipiell/generell verdi i forhold til bruk-vern-problematikk for øvrig.

Oppfølging av resultater

Resultatene er i stor grad allerede tatt i bruk og fulgt opp. Forskningsmessig vil de blant annet følges opp i et nytt, stort tverrvitenskapelig forskningsrådsfinansiert prosjekt (iKyst, prosjektleder UiTromsø, med Sintef som regionleder). I tillegg sørger vi for resultatutveksling med PROBUS (Nordlandsforskning). Fylkesmannens miljøvern-avdeling har brukt resultatene fra prosjektet både i sitt avslagsbrev til oppdrettselskapet, men også fulgt våre konklusjoner i et anbefalingsbrev til Miljøverndepartementet om å revidere forskriften etc. Frøya kommune og andre aktører har fått tilgang på scenariene for å se dem i sammenheng med sitt eget plan- og strategiarbeide.

Publikasjoner og foredrag knyttet til prosjektet

Rapporter:

Bryn, A. 2008: Kystlynghei i Froan. Vegetasjon, beite og skjøtsel av kulturlandskap. Oppdragsrapport fra Skog og landskap 15/08: 52 s.
http://www.skogoglandskap.no/filearchive/oppdragsrapport_15_08_kystlynghei_i_froan.pdf

Frisvoll, Svein og Katrina Rønningen: Kampen om gråsonene: Oppdrett i Froan landskapsvernområde. Rapport Norsk senter for bygdeforskning. R-8/09
<http://www.bygdeforskning.no/filarkiv/2009/12/15/14b275161deb52.pdf>

Schaanning, MT, Nilsson, HC, Haavardstun, J. & Bekkby, T. 2008. Bløtbunnsundersøkelser ved oppdrettslokaliteter - delstudie 1 i prosjektet FROAN-SCENARIER. NIVA-rapport LNR 5679-2008, 26 s. ISBN 978-82-577-5414-3
[http://www.niva.no/symfoni/RappArkiv5.nsf/URL/02E088C89C37A049C12574F20044B955/\\$FILE/5679-2008_72dpi.pdf](http://www.niva.no/symfoni/RappArkiv5.nsf/URL/02E088C89C37A049C12574F20044B955/$FILE/5679-2008_72dpi.pdf)

under utarbeiding:

Bekkby, T., Christie, H., Rinde E. & Gundersen. (In prep.) Kartlegging og modellering av marine arter og naturtyper i Froan - delstudie 2 i prosjektet FROAN-SCENARIER. NIVA-rapport

Artikler:

Bryn, A., Dramstad, W., Hofmeister, F. og Fjellstad, W. 2009: Froan - kulturlandskap og kystlynghei i havgapet. Kulturlandskap.net s. 1-9.
http://www.skogoglandskap.no/filearchive/froan_kulturlandskap_kystlynghei_i_havgapet.pdf

Bryn, A., Hofmeister, H., Dramstad, W. og Fjellstad, W. 2009: Tema kulturlandskap: Froan - kulturlandskap og kystlynghei i havgapet. Kulturarven 48: 30-33.
http://www.skogoglandskap.no/filearchive/froan_30-33_2009.pdf

under ferdigstilling, innsendt eller under trykking:

(Vi gjør oppmerksomme på at mange tidsskrift, spesielt internasjonal vitenskapelige tidsskrift, har svært lang vurderings- og trykkesid, noen ganger opptil flere år. Når det gjelder norske fagtidsskrift som PLAN, er vi forespeilet trykking i sommernummeret.

Bekkby, T., Christie, H., Rinde E. & Gundersen, H. (In prep. for internasjonalt vitenskapelig tidsskrift) Who eats who where - linking stomach content data to GIS modelled habitat distribution.

Bryn, A., Dramstad, W., Fjellstad, W. and Hofmeister, F. (in press) Rule-based GIS-modelling for management purposes: A case study from the islands of Froan, Sør-Trøndelag, mid-western Norway. Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography

Frisvoll, S. and Rønningen, K. (in prep): Aquaculture and conservation of coastal waters: power and rhetoric rationality in CZM.

Rønningen, K. Frisvoll, S., Bekkby, T., Dramstad, W., Fjellstad, W., Bryn, A.: Vern, forvaltning og oppdrett i uklare vernelandskap . Innsendt til PLAN. Forventet publisering i juni.

Presentasjoner på konferanser, seminar og møter:

Det har vært avholdt to folkemøter i Froan, samt en rekke presentasjoner for brukerne, i tillegg til et åpent oppsummeringsseminar 3.september 2009. Presentasjoner har vært holdt av både Bygeforskning, NIVA og Skog og landskap på disse,

Frisvoll, Svein: Tourism representations of rurality. Presentasjon av poster på The 5th Coasta land Marine Tourism Congress, Auckland, New Zealand, 11.-15.9.2007 (I kombinasjon med annet prosjekt)

Rønningen, Katrina and Svein Frisvoll: Contested natures of a coastal conservation area. Paper for the 9th Nordic Environmental Social Sciences Conference (NESS), University College London, June 9-12 2009

Rønningen, Katrina and Svein Frisvoll: Reiseliv – distriktenes redning? Selv på den ytterste nøgne ø?
Om turisme og annen næringsutvikling i verneområder i ”periferien”. Nettverksseminar naturbasert reiseliv
Drøbak 30.-31.mars 2009

Frisvoll, Svein: Kampen om gråsonene i kystsoneforvaltningen. Resultater fra analysen av verne- og forvaltnings-prosessene i Froan verneområde. Seminar Dragvoll 03.09.2009

Katrina Rønningen: Vern, bruk og forvaltning i omstridte kystområder.
Noen resultater og vurderinger fra forskningsprosjektet Froan-scenarier. Seminar Dragvoll 03.09.2009

Katrina Rønningen og Svein Frisvoll: Oppdrett i verna områder. En gjennomgang av noen fakta, argumenter og posisjoner i Froan-debatten. Presentasjon for Marin Strategiplan for Trøndelag (MST, Mausundvær 25.06.2008

Svein Frisvol og Katrina Rønningen: Naturvern gjennom kulturvern? Om bruk og vern i Froan. Lørdagstreff Kystmuseet. Fillan 15.10.2008

Kronikker og mediaoppslag:

Adresseavisen 28.12.2009. Kronikk Svein Frisvoll og Katrina Rønningen: Froan-jubileum med bismak <http://www.adressa.no/meninger/article1425626.ece>

En noe endret versjon av denne er også publisert under nettstedet Rurale refleksjonar <http://my.opera.com/bjornflo/blog/2010/01/08/froan-jubileum-med-bismak>

Klassekampen 28.01.2010: Kronikk Svein Frisvoll og Katrina Rønningen: Demokratisk problem i verneforvaltningen (Spalten Med andre ord)

Se også under Rurale refleksjonar <http://my.opera.com/bjornflo/blog/>

Hitra-Frøya 1.desember 2009 Konflikten større i dag s. 1

Hitra-Frøya 1.desember 2009: Befolkningen er taper i fastlåst konflikt, s.6-7

Hitra-Frøya 04.12.2009: Folket i gråsonen. s. 8-10

Hitra-Frøya 26.01.2010 : Fylkesmannen må be om råd s. 16

www.forskning.no: Vanskelig vern (Under trykking)