

Havbruksnæringa

- effekter på lokalt og regionalt nivå

Kunnskap, eierskap, legitimitet og endring

Programkonferansen HAVBRUK 2014 – Havbruk i samfunnet

1. april 2014

Katrina Rønningen

Norsk senter for bygdeforskning



«Lokalitetstilgang for havbruksnæringen» (2013-2014)

finansiert av FHF

*Samarbeidsprosjekt Nofima, Sintef Fiskeri
Havbruk, UITØ/Norges Fiskerihøgskole og
Norsk senter for bygdeforskning*



- *Kartlegge havbruksnæringens utfordringer knyttet til næringens arealbehov, arealtilgang og arealutnyttelse*
- *Kartlegge målsetninger og virkelighetsoppfatninger og avdekke kunnskapsbehovet for å bedre tilgangen på areal og redusere konfliktnivået.*
- *Metodisk opplegg: Tre regionmøter med 25 oppdrettere og 35 forvaltere i Bergen, Trondheim og Bodø, survey og telefonintervju*
- *Presentasjonen bygger delvis på funn herfra som er under bearbeiding*



Bygdeforskning

Er mangel på vitenskapelig basert kunnskap årsak til utfordringer med lokalitetstilgang for havbruksnæringa?

§ 8 Naturmangfoldloven (LOV 2009-06-19 nr 100: Lov om forvaltning av naturens mangfold):

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

- Næringsaktørene tydelige på at de ønsker kunnskapsbasert forvaltning som sikrer likebehandling og etterprøvbarhet
- Forvaltningsaktørene i vårt datamateriale peker på at en mangler kunnskap og at kunnskapen man har tilgjengelig er mangelfull eller lite egnet til å ta kunnskapsbaserte beslutninger.
- Hvem skal betale for dokumentasjonen, hvem skal ha ansvaret for at nødvendig dokumentasjon innhentes og hvordan?



Noen aspekter ved arealbehov

- Vanskelig å få tydelige svar på hva aktørene egentlig trenger
- Også vag på hvilke områder de ikke trenger
- Forvaltningsaktørene gir uttrykk for at ubrukt areal ikke går tilbake til felleskapet, men fortsatt båndlegges av oppdretterne. («En vet aldri når det kan komme til nytte igjen....»)
- Tilgang: Forvaltningen og behandlingen av søknader varierer: Næringa ønsker likebehandling, forutsigbarhet, etterprøvbarhet, og «objektive, naturvitenskapelige kriterier» til grunn også i avslagene – ressurskrevende.....



- En sentralt utfordring for lokalitetsstilgangen er næringsinterne forhold. Næringas fysiske arealbeslag, inklusive forankringsareal på sjøbunnen for alle lakselokalitetene, utgjør ca. 420 km².
- Ved å legge til smittehygieniske avstandskrav rundt samtlige lakselokaliteter i sjø, mangedobles imidlertid arealbeslaget til over 20 000 km².
- Her sitter næringa selv på vesentlige løsningsmuligheter i forhold til økt samarbeid og koordinering om lokalitetsutfordringene, særlig i regioner preget av små og mellomstore oppdrettsselskap.
- Dialog = unngår misforståelse, oppnår justering og bedre arealutnyttelse

Noen uttalelser fra deltakerne i regionsmøtene:

- «Næringas beste forsvar: Et kompetent kontrollsystem, samt behov for bransjestandard»
- «Offentlig planlegging og koordinering må styrkes»
- «Helhetlig kystovervåking»



Hva slags problem?

- ✓ Arealproblem?
- ✓ Kunnskaps- og kapasitetsproblem
- ✓ Ja, men vel så mye fordelings/betalingsproblem, prioriterings-, koordinerings-, perspektiv- og verdiproblem
- ✓ Dersom kommunene oppfatter at de får lite igjen når hovedkontor og ansatte innen oppdrett ikke befinner seg innenfor/skatter til kommunen



Analysen av dataene viser at

Problemerne forsterkes av:

- en ofte naiv tro på at » *kunnskap* skal løse alle problem, og at kunnskap er objektiv, at kunnskap skal fjerne alt rom for skjønn og kontekstualitet
- at Naturmangfoldloven sier at alle vedtak skal være kunnskapsbaserte
- at denne kunnskapen for arealbruk i sjø ikke finnes
- at kunnskapsproduksjonen slutter med den vitenskapelige publikasjonen eller (enda verre) datainnsamling
- en enfoldig bærekraftforståelse legges til grunn der en fokuserer enten økonomi eller økologi, ikke en bærekraft hvor økonomi, økologi og sosial bærekraft ses i sammenheng
- jusifisering/rettighetsdreining av samfunnet, som over tid gir et svært komplisert og omfattende regelverk: man må involvere advokat. Da blir det prosess i stedet for dialog
- Manglende tillit og gjensidig forståelse aktørene i mellom (særlig på data samlet inn av næringsaktørene selv)
- At kommunene opplever at ringvirkningene for deres kommune forvirrer. Mange selskap har konsernstruktur og dermed mindre avtaler med næringsaktører i kommuner den har lokalisert aktivitet i.



Bygdeforskning

Videre viser analysen

- Koordinering og styringsutfordring: ikke bare av oppdretterne, men også av forvaltningens ulike sektorer og myndighetsområder
- Utfordring: næringen gir ikke fra seg lokaliteter som ikke benyttes.
- Ulike syn på «objektive» forhold innad i etatene på tvers av regioner
 - Eksempler:
 - Hordaland → små lokaliteter = god dyrehelse og lite smittepress
 - Nord Trøndelag → små oppdrettere = økt smitterisiko fordi de det vanskeliggjør vekselbruk
- Kommunene:
 - Mange har for lite kunnskap og kompetanse når det gjelder både planlegging og havbruk
 - Kommunene er arealmessig for små til å kunne utgjøre hensiktsmessige enheter for arealplanlegging i sjø
 - Interkommunal planlegging er en risikabel strategi da kommunestyrene som vedtar ikke nødvendigvis har den samme forståelsen som den interkommunale plangruppa, og da stopper det opp.
 - Arealavgift kan kompensere for dette der kommunene som får ulempene og kostnadene. «På tide å få noe igjen» (ordfører)
- Fylkeskommunene tør i liten grad å være regionalt koordinerende på annet vis enn gjennom rådgiving og påvirkning/dialog: man skyr å bruke regional planbestemmelse. Vil ikke bli oppfattet å være en overkommune



Lokale effekter

Oppdrettsnæringas omdømme, ringvirkninger, lokal forankring – sosiale legitimitet

- Arbeidsplasser
- Oppdrettsselskapets “samfunnsansvar” betinger at lokale ringvirkninger vektlegges (corporate responsibility)
- Sponsing - goodwill – og hvor går grensa?

- Med teknologiske, strukturelle og økonomiske endringer fjernes i økende grad fysiske installasjoner og/eller næringas organisering og eierskap så langt fra lokalsamfunnene at disse temaene blir mindre relevante?
- Om kommunen ikke oppfatter at hverken inntekter eller identitet er knyttet til oppdrettsnæringa, kanskje heller mot hyttesektoren og turisme – hvorfor skal en da velvillig avstå areal?
- Arealsskatt /skattesystemer løsningen?



Lokale effekter

Oppdrettsnæringas omdømme, ringvirkninger, lokal forankring – sosial legitimitet

- ✓ Fra fragmentert distriktsnæring med lokalt eierskap til sterk og kostnadseffektiv havbruksindustri, globalisering og konsesjonene ut av norske kystdistrikt og kystkultur
- ✓ Driftsorganisering gjør at personellet på fôringsplattformene kan bo og skatte i andre kommuner
- ✓ Utenlandsk arbeidskraft, sesongarbeidskraft, integrering, del av lokalsamfunnet?
- ✓ Multiplekse og uniplekse relasjoner: I hvilken grad eier har mange eller få relasjoner til lokalsamfunnet. Eiers valg i møte med lokale normer – globale drivkrefter (Frisvoll 2003)
- ✓ Utenbygds – innenbygds eierskap
- ✓ Behov for å se lokale, regionale og nasjonale prosesser sammen, og i lys av internasjonale prosesser



Regionale – nasjonale – internasjonale effekter

Sosial legitimitet sentralt

- ✓ Beslutninger er verdibaserte
- ✓ Bjørn Hersoug: Bærekraftig = hva politikerne og konsumentene tåler
- ✓ Selvforsyning/matsikkerhetsdebatten - hva er oppdrettsnæringas bidrag?
- ✓ Fôr: Importert, soya, planteolje, GMO
- ✓ Lus, rømming, sykdom, mat- og konsumertrender
- ✓ Har laksen det egentlig leit? – Etske, dyrevelferdsmessige aspekter og forbrukerfokus

✓ **Tverrvitenskapelig samarbeid og metoder nødvendig!**



Metoder – tverrfaglighet

Snøhetta-prosjektet - Begrensninger og framtidige bruks-, opplevels- og næringsmuligheter i Snøhettaområdet



Store samfunnsspørsmål krever som oftest løsninger som er understøttet av kunnskap fra mange ulike fagfelt.

Å gjennomføre gode tverrfaglige prosjekter der forskere fra ulike fagfelt og forsknings-tradisjoner samarbeider tett og der man drar det beste ut av de ulike forsknings-tilnærmingene er utfordrende. Dette gjelder ikke minst spørsmål som omhandler relasjoner mellom natur og samfunn.

Villreinens arealbruk har vært studert med naturvitenskaplige metoder, folks ferdsel i fjellet har vært studert med kvantitative samfunnsfaglige metoder og lokalbefolkningens og forvaltningens opplevde handlingsrom har vært studert med kvalitative samfunnsfaglige metoder.

Brukergrupper var aktivt med også i målformuleringsfasen

(Svaret på Dovrefjell var skyttelbuss...)



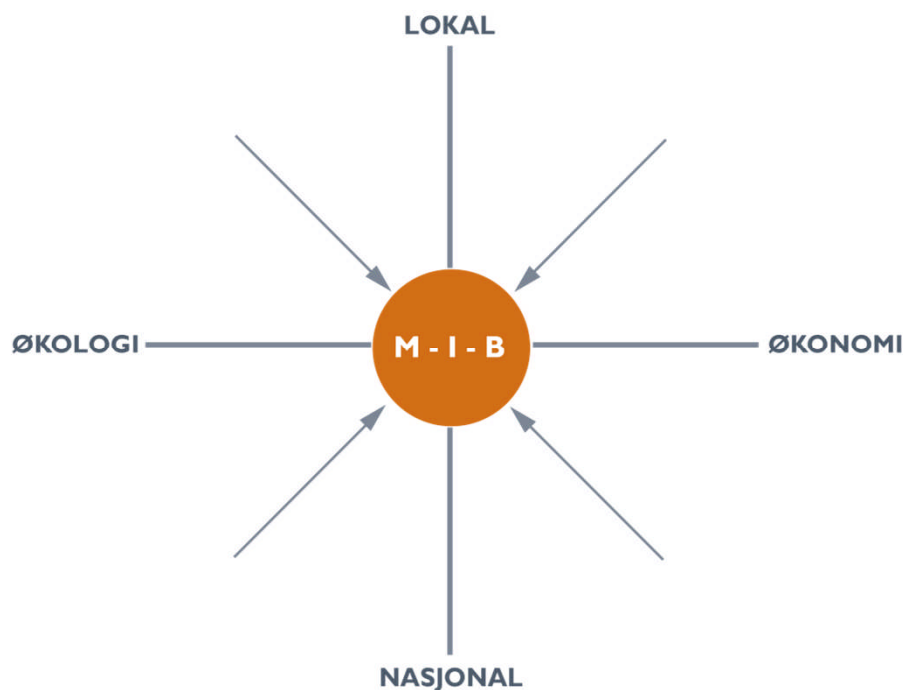
Metoder – tverrfaglighet

Froan – omstridt oppdrett i landskapsvernområde – økologi, forurensning, sjø, land, lokalsamfunn

- ✓ Bygdeforskning, NIVA, Skog og Landskap, utenlandske partnere
- ✓ Vannøkologiske undersøkelser viste den enorme betydningen av og forskjellen på to lokaliteter for oppdrett innenfor geografisk sett svært nære områder
- ✓ Vegetasjonsøkologiske undersøkelser påviste hvordan «naturreservat» egentlig var fullstendig omdannede kulturlandskap
- ✓ Dette underbygde den samfunnsvitenskapelige analysen av forvaltningsarbeidet og –prosessen
- ✓ Vi påviste forvaltningsmessige gråsoner, tolkninger og kommunikasjon som bidro til feiloppfatninger, uklarheter og misforståelser - og hvordan og hvorfor de var skjedd



EN VINN-VINN-MODELL? Fra Dovrefjell-prosjektet (Strand mfl 2013, Flemsæter mfl. 2013)



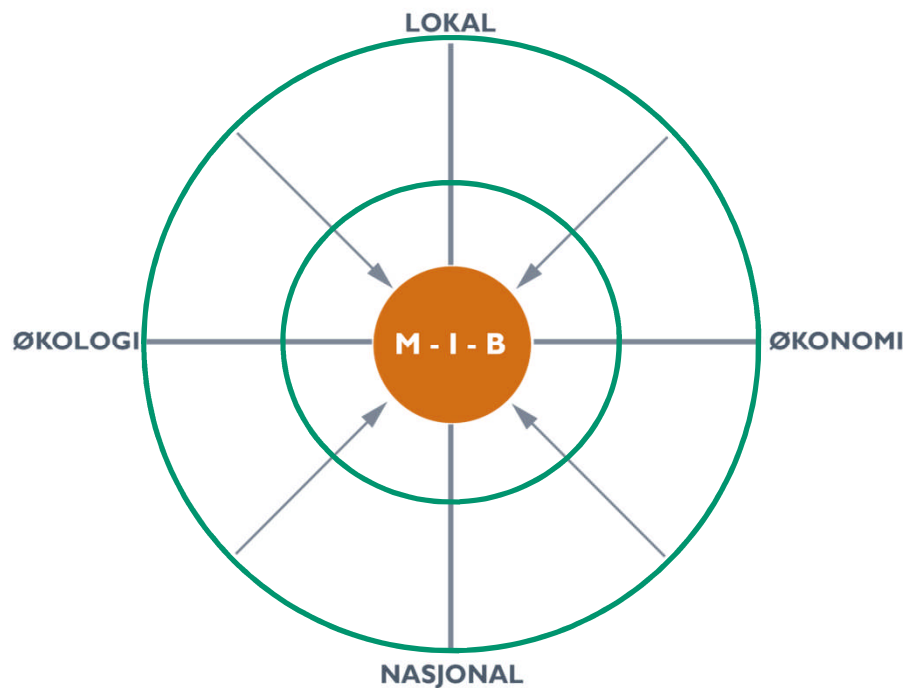
M: Målsetninger – I: Institusjoner – B: Beslutninger

To veger til en vinn-vinn-situasjon:

*Kan en utvikle en **felles overordnet forståelse** av sammenhenger og de ulike aktørenes roller?*

*Reflektere kritisk over **hvordan man kan oppnå en felles nytte**, og på hvilken måte man kan gjøre dette samtidig som man sørger for en **forutsigbar, langsiktig forvaltning med troverdighet blant brukerne/publikum***



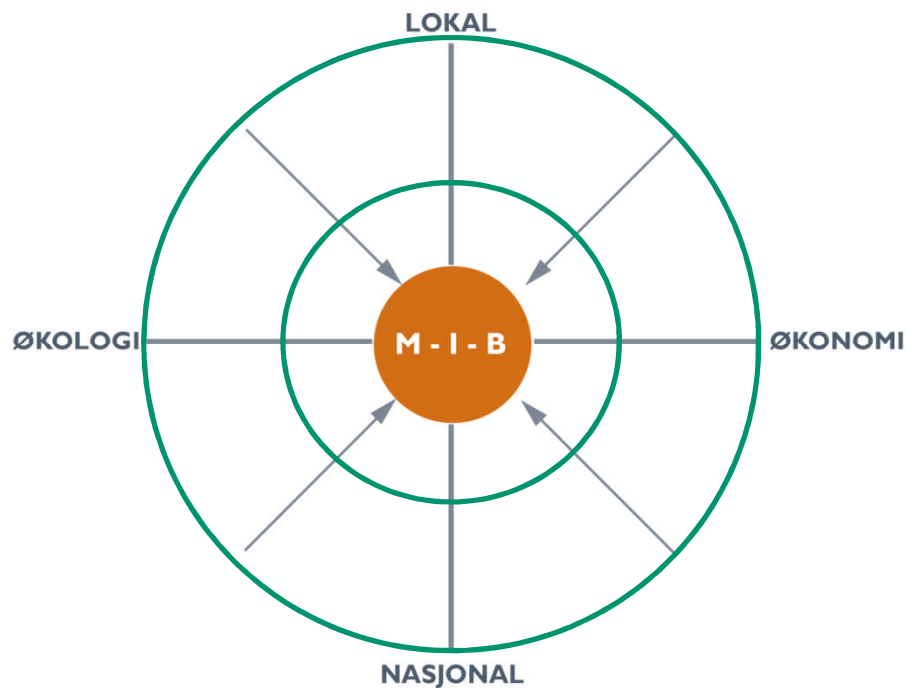


Dersom man legger til grunn en situasjon der mål, beslutninger og institusjoner trekker mot sentrum i figuren, vil **aktørenes handlingsrom** være mindre, men det vil være mer forutsigbart og alle aktørene vil i stor grad oppnå positive effekter av forvaltningen, forutsatt at man stiller seg bak en felles målsetning.

Beslutninger som hører til **langt ute på en av aksene**, vil føre til en forventning om at man enten også kan få medhold i samme type argumentasjon ved neste anledning eller **forventninger** om at for å veie opp dette må man ved neste anledning legge motsatt argumentasjon til grunn for å veie opp.

En slik situasjon vil skape forventninger om et potensielt stort, men **uforutsigbart handlingsrom**.





Det er neppe en forutsetning for en vinn-vinn-situasjon at alle aktører skal ha størst mulig handlingsrom. Vi tror derimot at en del av det å jobbe mot en robust vinn-vinn-situasjon vil først og fremst være å gjøre handlingsrommet til aktørene, enten det er næringsliv, lokalsamfunn eller forvaltning, så forutsigbart som mulig.

Er dette realistisk i kyst-havbrukssammenheng? Her vil enhver enkeltbeslutning knyttet til en type næringsinteresse; oppdrett – kunne ha så store konsekvenser at det vil oppfattes som at en har beveget seg langt ut på aksene.

Vi har likevel tro på å bringe interessene tettere sammen

Mangel på kunnskap?

I alle fall fortsatt mangel på tverrvitenskapelighet, samkjøring og forståelse for hverandres ståsted.



Tverrvitenskapelig samarbeide

HVORFOR TVERRVITENSKAPELIG FORSKNING

- ✓ Forskningspolitiske signaler: Mer opptatt av problemløsning enn disipliner
- ✓ Levere «ferdige» resultater til myndigheter og andre oppdragsgivere:
- ✓ Gjøre det enklere for forvaltninga: slipper å ta jobben med å syntetisere mange fagrapporter og dra konklusjoner selv

NOEN UTFORDRINGER

- ✓ Krevende – felles definisjoner, terminologi, kontekstuell forståelse
- ✓ MFM - Academic gatekeeping
- ✓ Kostnadssida: Godt integrert, tverrvitenskapelig forskning er ressurskrevende – dette underreporteres ofte – også i publikasjoner
- ✓ Blir det vitenskapelig / disiplinært godt nok?
- ✓ Tilbakevendende dilemma: Balansen mellom reint vitenskapelig arbeid og å tørre å dra implikasjoner – redde for å bli «politisk»
- ✓ Samfunnsvitere vil være med vant til å forholde seg til disse utfordringene
- ✓ Men også naturvitere arbeider «politisk»:
- ✓ Valg av problemstillinger, metode, utvalgskriterier – er valg - skjer ikke i en opphøyet, «objektiv» tilstand



Til slutt

Det er behov for å rigge en mer robust og bærekraftig havbruksforvaltning.

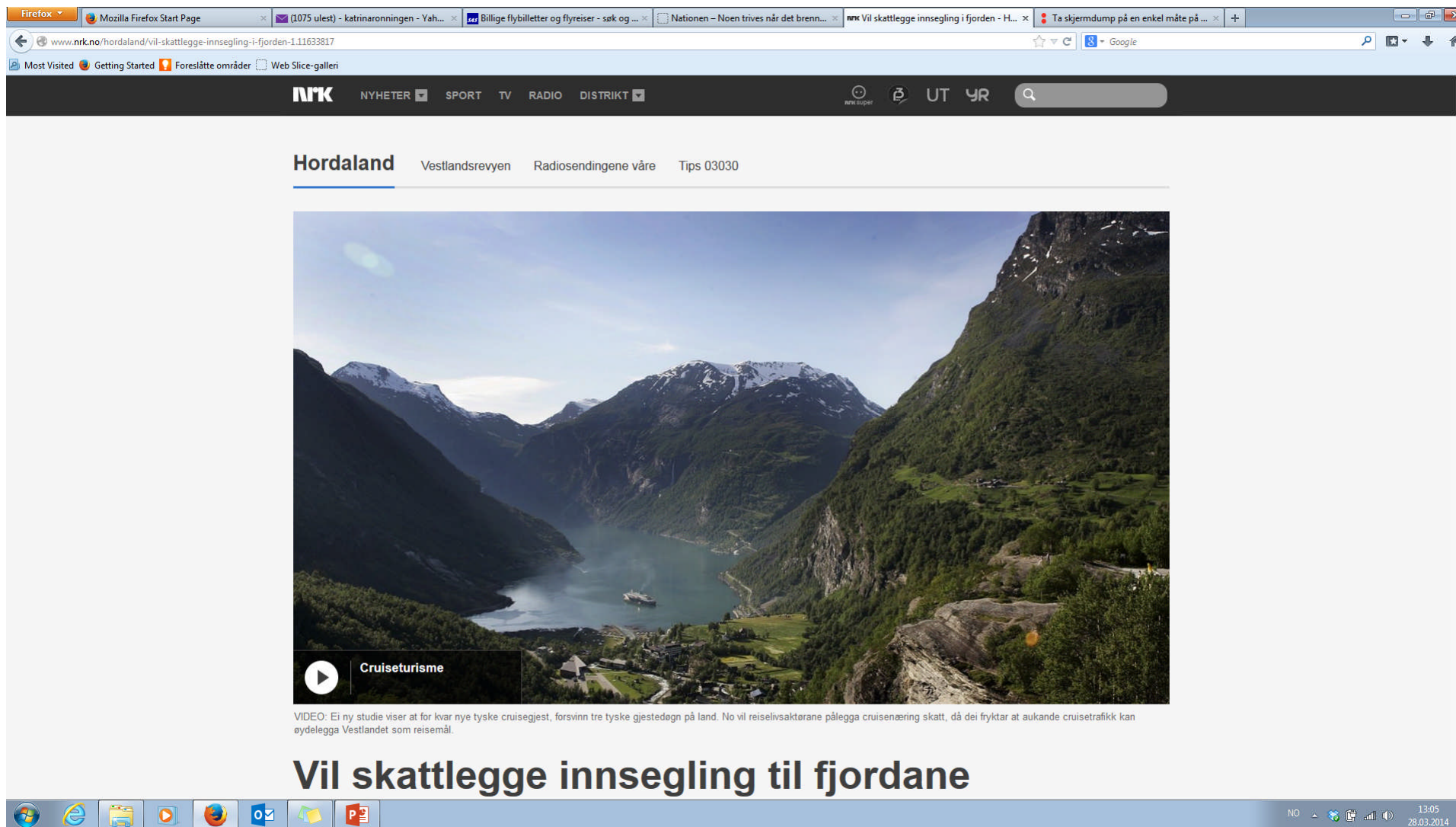
Fordi den teknologiske utviklingen nesten alltid vil ligge i forkant av utviklingen innen lovverk og forvaltningssystemer, må begrep som «**bærekraft**», «**føre-var**», «**dialog**» og «**omdømme**» ligge inne i de modellene næringa styrer og styres etter.

Det er en utfordring at mange legger enten økonomi eller økologi til grunn for bærekraftforståelsen, mens en overser faktorer knyttet til sosial legitimitet og de samfunnsmessige forholdene næringa inngår i.

Økonomi/teknologi, økologi og samfunn må sees i sammenheng



Havbruk – den nye cruisenæringa?



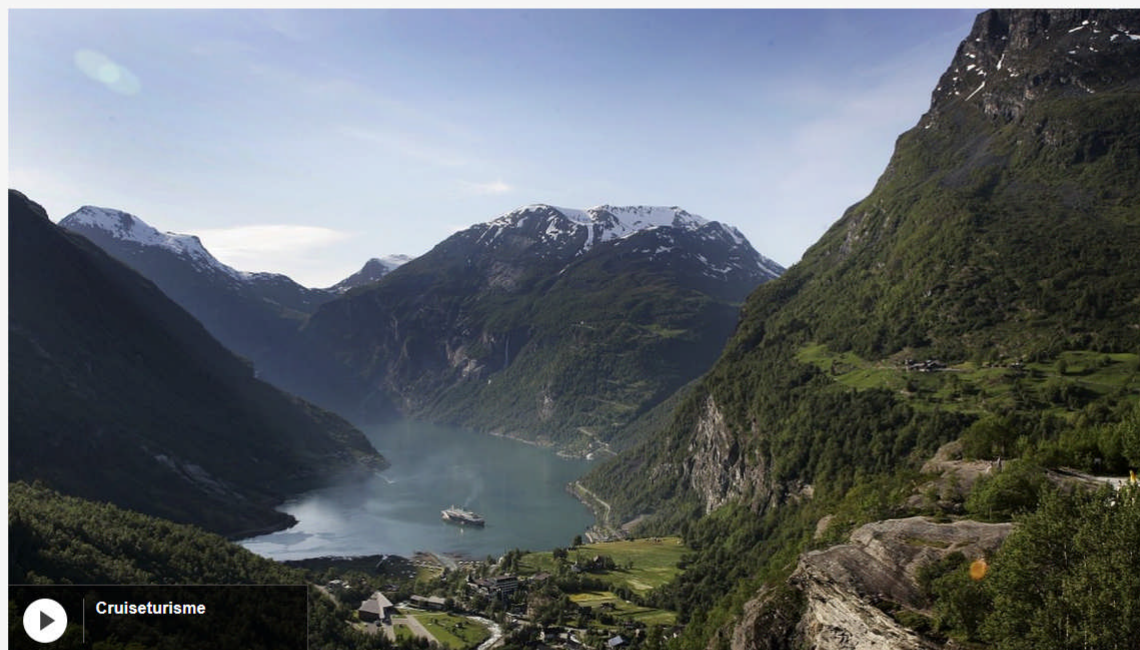
The screenshot shows a web browser window displaying an NRK news article. The browser's address bar shows the URL www.nrk.no/hordaland/vil-skattlegge-innsegling-i-fjorden-1.11633817. The NRK logo and navigation menu are visible at the top. The article title is "Hordaland" and the main headline is "Vil skattlegge innsegling til fjordane". A large photograph of a fjord with snow-capped mountains and a boat in the water is featured. A video player is embedded in the article, with a play button and the text "Cruiseturisme". Below the video, a short text snippet reads: "VIDEO: Ei ny studie viser at for kvar nye tyske cruisegjest, forsvinn tre tyske gjestedøgn på land. No vil reiselsvaktørane pålegga cruisenæring skatt, då dei fryktar at aukande cruisetraffikk kan øydelegga Vestlandet som reise mål." The Windows taskbar at the bottom shows the time as 13:05 on 28.03.2014.

Hordaland

Vestlandsrevyen

Radiosendingene våre

Tips 03030



Cruiseturisme

VIDEO: Ei ny studie viser at for kvar nye tyske cruisegjest, forsvinn tre tyske gjestedøgn på land. No vil reiselsvaktørane pålegga cruisenæring skatt, då dei fryktar at aukande cruisetraffikk kan øydelegga Vestlandet som reise mål.

Vil skattlegge innsegling til fjordane