



**RAPPORT**

# **Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010**

---

Tonje C. Osmundsen og Marit Schei Olsen

 <b>NTNU</b> Samfunnsforskning AS	<h1>RAPPORT</h1>	
<b>Studio Apertura</b>  Postadresse: 7491 Trondheim Besøksadresse: Dragvoll Allé 38B,  Telefon: 73 59 63 00 E-post: kontakt@samforsk.no Web.: www.samforsk.no  Foretaksnr. : NO 986 243 836  Forsidebilde: Frode Hovland	TITTEL  <b>Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010</b>	
	FORFATTERE Tonje Osmundsen og Marit Schei Olsen	
GRADERING Åpen	OPPDRAKSGIVER Troms fylkeskommune	
ISBN – 978-82-7570-781-7	PROSJEKTNR. 4036 NTNU SF	ANTALL SIDER 74
DATO 01.03.2025	PROSJEKTLEDER (NTNU SF) Tonje C. Osmundsen	KVALITETSSIKRET AV Vilde Steiro Amundsen
<b>SAMMENDRAG</b>  Denne rapporten er en sluttleveranse fra prosjektet «Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen 2010» som er utført av NTNU Samfunnsforskning AS på oppdrag fra Troms fylkeskommune. Oppdraget er gjennomført i perioden september 2024 til mars 2025, og analysene er basert på en intervjuundersøkelse, dokumentstudier og gjennomgang av fylkeskommunenes egen statistikk for saksbehandling.  Ved forvaltningsreformen i 2010 overtok fylkeskommunene oppgaver knyttet til akvakultur fra Fiskeridirektoratet, blant annet tildelingsmyndigheten i søknader om akvakulturtillatelser. Fylkeskommunen ble også koordinerende instans for søknader om lokalitetsklarering, i tillegg til at fylkeskommunen gjør sluttvedtak. Dette ga en ny organisering av tildelingsprosessen hvor det samtidig ble innført tidsfrister for saksbehandlingen. Forvaltningsreformen hadde som mål å styrke det regionale nivået, og med det få bedre samordning, styrket næringsutvikling og mer helhetlig planlegging av kystsonen. Med de nye oppgavene innenfor akvakultur var det et mål å sikre effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. For å sikre næringen mer forutsigbarhet var det også et viktig mål å redusere saksbehandlingstiden. Reaksjonene på forvaltningsreformen var blandet og en del av kritikken mot reformen handlet om usikkerhet knyttet til fylkeskommunenes kompetanse og mulighet til å behandle akvakultursøknader på en effektiv og god måte.  I årene etter forvaltningsreformen og frem til i dag har det skjedd flere endringer, blant annet initiert av regionreformen fra 2016, hvor debatten om fylkeskommunens egnethet som akvakulturforvalter var en del av diskusjonen. Flere av kystfylkene med akvakulturproduksjon har vært gjenstand for fylkessammenslåinger, og -oppdelinger. Fylkeskommunene har også initiert og fra 2016 formalisert et utstrakt akvakultursamarbeid gjennom fagnettverket FAKS, blant annet for å sikre mer helhetlig forvaltning, kunnskapsdeling og samordning på tvers av fylkene.  Evalueringen har vurdert fylkeskommunenes måloppnåelse, og ulike koordinerings- og samordningstiltak, synergier og effekter for andre (deriblant næringen). Rapporten gir også noen vurderinger rundt fremtidig utvikling og mulige tiltak fremover.		

# Forord

Denne rapporten er en del av leveransen fra evalueringsprosjektet «Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010». Evalueringen er gjennomført av NTNU Samfunnsforskning AS etter oppdrag fra Troms fylkeskommune. Ved forvaltningsreformen i 2010 overtok fylkeskommunene oppgaver knyttet til akvakultur fra Fiskeridirektoratet, blant annet tildelingsmyndigheten i søknader om akvakultur. I søknader om lokalitetsklarering skulle fylkeskommunene koordinere saksbehandlingen, i tillegg til å gjøre sluttvedtak. Dette ga en ny organisering av tildelingsprosessen hvor det samtidig ble innført tidsfrister for saksbehandlingen. Reaksjonene på forvaltningsreformen var blandet og en del av kritikken mot reformen handlet om usikkerhet knyttet til fylkeskommunenes kompetanse og mulighet til å behandle akvakultursøknader på en effektiv og god måte.

Siden forvaltningsreformen i 2010 har det skjedd flere endringer innen akvakulturforvaltningen og akvakulturnæringen(e), i tillegg til at fylkene har vært gjennom en regionreform og tilhørende fylkessammenslåinger og -oppdelinger. Fylkene har nå ivarettatt forvaltningsoppgavene innen akvakultur i 15 år og denne rapporten oppsummerer resultatene fra vår undersøkelse av hvordan fylkeskommunene har utført sin akvakulturforvaltning.

Evalueringsprosjektet hadde oppstart i september 2024 og ble avsluttet 1. mars 2025. Tonje Osmundsen har vært prosjektleder og har utført evalueringen sammen med Marit Schei Olsen.

Vi vil takke alle informanter som har bidratt med verdifulle innspill i intervjuundersøkelsen, og vi ønsker å rette en særlig takk til saksbehandlerne i fylkeskommunene som har bidratt med dokumenter, tilgang til statistikk og informasjon, og for deres tilgjengelighet og vilje til å svare på våre spørsmål. I løpet av prosjektperioden har vi hatt flere samtaler med koordinatorene i FAKS for å få utdypende informasjon og veiledning til vedtaksbasen og kunnskapsbasen. Vi fikk også delta på en FAKS-samling i Oslo i desember 2024, hvor vi fikk observere og delta i diskusjoner, i tillegg til mange uformelle samtaler med personer fra de ulike fylkeskommunene. Dette var veldig lærerikt, og vi ønsker å takke for åpenheten og tilliten vi ble vist ved å få delta. Vi har også deltatt som observatører på et månedlig koordineringsmøte i FAKS. Vi refererer ikke til innhold eller samtaler fra disse møtene, men det var nyttig for oss å delta for å få en bedre forståelse for hvordan samhandlingen og diskusjonene i FAKS kan foregå.

Forfatterne står ansvarlige for alt innhold i denne rapporten.

Trondheim, 1. mars 2025

Tonje C. Osmundsen

Prosjektleder

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Utvidet sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>8</b>
Om oppdraget .....	8
<b>2 Metode og datainnsamling</b> .....	<b>10</b>
Dokumentstudier .....	10
Statistikk – vedtaksbasen .....	10
Intervjuundersøkelse .....	11
Begrensninger .....	12
<b>3 Bakgrunn</b> .....	<b>13</b>
Forvaltningsreformen og fylkeskommunenes oppgaver .....	14
Utvikling av rollen som regional utviklingsaktør .....	19
Regionreformen .....	20
Vedvarende debatter om arealstruktur og en miljømessig bærekraftig havbruksnæring .....	21
Fylkeskommunenes rammer for akvakulturforvaltning .....	21
Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid - FAKS .....	22
<b>4 Måloppnåelse</b> .....	<b>24</b>
Tilbakeblikk til 2010 .....	24
Dagens akvakulturforvaltning i fylkeskommunene .....	27
Oppsummering .....	32
<b>5 Tidsbruk i lokalitetsklarering</b> .....	<b>34</b>
Vedtak, søknader og spesielle omstendigheter – 2020-2023 .....	37
Oppsummering .....	46
<b>6 Effekter for andre i forvaltning og næring</b> .....	<b>47</b>
Oppsummering .....	50
<b>7 Fremtidig utvikling og tiltak</b> .....	<b>51</b>
<b>8 Avsluttende betraktninger</b> .....	<b>54</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>57</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>60</b>

# Utvidet sammendrag

Med virkning fra 1. januar 2010 fikk fylkeskommunene gjennom forvaltningsreformen overført tildelingsmyndigheten for akvakulturtillatelser fra Fiskeridirektoratet, i tillegg til innsigelsesmyndighet på vegne av akvakultur i kommunale arealplanprosesser. For søknader om lokalitetsklarering er fylkeskommunen koordinerende instans for hele saksbehandlingen, samt beslutningsledd for sluttvedtak. Samtidig med oppgaveoverføringen ble det innført tidsfrister for saksbehandlingen av søknader for lokalitetsklarering, for å sikre en mer effektiv saksbehandling.

Et overordnet mål med forvaltningsreformen var å styrke det regionale folkevalgte nivået, og ved å gi fylkeskommunene økt forvaltningsansvar innen akvakultur, var det forventninger om at forvaltningen ville bli mer tilpasset og effektiv, og at næringsutviklingen ville styrkes gjennom et tettere samarbeid mellom lokale myndigheter og akvakulturaktører. På grunn av fylkeskommunenes rolle som regional planmyndighet så man også for seg at økt forvaltningsansvar ville bidra til bedre helhetlig planlegging og bruk av kystsonen. I debatten som fulgte etter forvaltningsreformen ble det uttrykt bekymring for økt byråkratisering, forlenget saksbehandlingstid, forskjellsbehandling og ulik kvalitet i saksbehandlingen.

## Metode

Evalueringen har undersøkt fylkeskommunenes måloppnåelse for deres akvakulturforvaltning etter forvaltningsreformen, samt effekter for andre i forvaltning og næring. Analysen er basert på flere datakilder, i hovedsak en omfattende intervjuundersøkelse kombinert med dokumentanalyser og vurdering av statistikk fra fylkeskommunenes vedtaksbase. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet oktober 2024-januar 2025, hvor til sammen 38 informanter fra blant annet fylkeskommuner, kommuner, sektormyndigheter og næringsaktører bidro med verdifulle innspill og erfaringer. Dokumentanalysen er basert på en rekke offentlige dokumenter, men vi har også fått tilgang til flere dokumenter fra FAKS (fylkeskommunenes akvakultursamarbeid), som blant annet beskriver aktiviteter og tiltak gjennomført i regi av FAKS og fylkeskommunene. Disse dokumentene har også bidratt med informasjon om saksbehandlingstid for tiden før fylkeskommunene opprettet en felles vedtaksbase. FAKS har også tilgjengeliggjort vedtaksbasen og tilhørende rådata, som vi har benyttet for å vurdere saksbehandlingstiden de siste årene (2020-2023).

## Fylkeskommunen som akvakulturforvalter og regional utviklingsaktør

Fylkeskommunens rolle som akvakulturforvalter innebærer i hovedsak å være tildelingsmyndighet for tillatelser til akvakultur, og å behandle søknader om tillatelse til nye oppdrettslokaliteter og søknader om endringer av eksisterende oppdrettslokaliteter. De har også ansvar for å koordinere og samordne søknadsbehandlingen mellom næring, kommune og sektormyndigheter, og for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser.

Fylkeskommunen er også regional utviklingsaktør noe som blant annet utføres gjennom regional planlegging. Gjennom regionale planer og føringer skal fylkeskommunen ivareta et stort spekter av oppgaver, deriblant næringsliv, samferdsel, stedsutvikling, naturmangfold og miljø. Den store bredden i oppgaver gir fylkeskommunen muligheter til å integrere utvikling på flere områder samtidig, blant annet skape synergier mellom de ulike sektorene og områdene.

## Tidsfrister og saksbehandlingstid

Samtidig som forvaltningsreformen ble implementert, ble det også innført tidsfrister i saksbehandlingen av søknader til lokalitetsklarering, i hovedsak for å medvirke til en effektiv saksbehandling.

Tidsfristforskriften fordeler tidsbruk og tilhørende frister på de ulike fasene og aktørene involvert i søknadsbehandlingen, herunder fylkeskommunen, kommunen (lokalitetskommunen), Mattilsynet, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Statsforvalteren. Total saksbehandlingstid skal ikke overgå 22 uker, men fylkeskommunen har ingen sanksjonsmuligheter overfor andre aktører dersom de overskrider sine frister. Informantene viser til at fylkeskommunene likevel spiller en rolle i oppfølgingen av tidsfristene, hvor de er en aktiv pådriver for en mest mulig effektiv saksbehandling gjennom å koordinere og holde dialog med andre aktører involvert i søknadsbehandlingen.

Saksbehandlingen av lokalitetsøknader har endret seg de siste årene, og har blitt mer kompleks, både med hensyn til nødvendig dokumentasjon og økt konkurranse i kystsonen. Dette har også påvirket saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden for kurante saker har økt de siste årene fra at den var lavere enn tidsfristen på 22 uker i 2020 og 2021, og økte til 24 og 31 uker i 2022 og 2023. Statistikken viser at ca. 80% av søknadene er såkalte «kurante» saker, hvor en stor andel av søknadene gjelder endringer på eksisterende lokalitet og en mindre andel for ny lokalitet. Søknader for akvakultur av laks, ørret og regnbueørret utgjør den største andelen, men statistikken viser også at det har det vært en økning i vedtak for akvakultur av torsk, fra 7 vedtak i 2020 til 30 vedtak i 2023.

Det er imidlertid mange aktører involvert i saksbehandlingene, og statistikken viser at fylkeskommunene selv i stor grad har overholdt fristen for sluttvedtak i kurante saker, med noen (små) overskridelser enkelte år i noen av fylkene. Når man ser på saksbehandlingstid for alle aktører, er det gjennomgående store overskridelser av tidsfristen av Statsforvalteren og Mattilsynet, samt noen mindre overskridelser av kommunene. Det er mange årsaker til at tidsbruken i enkelte saker, ofte ukurante saker, går utover fristen, eksempelvis på grunn av behov for tilleggsdokumentasjon, søker som ønsker å legge søknaden på vent, klagebehandling, eller samtidig behandling av flere søknader på samme areal. Informantene viser også til at det ofte er ressursituasjonen hos andre myndighetsaktører som bidrar til en forlenget saksbehandlingstid.

## **Måloppnåelse**

Fylkeskommunene var godt forberedt på å ta over oppgavene innen akvakulturforvaltning, mye på grunn av kompetanseoverføring og veiledning fra Fiskeridirektoratet og at fylkene satte av godt med ressurser til oppgavene. Behovet for å samordne seg og skape et større fagmiljø på tvers av fylkene førte tidlig til samarbeid på tvers av fylkene, og i 2016 ble dette etablert som et fagnettverk, FAKS – Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid. Dette samarbeidet har vært et sentralt bidrag for en mer helhetlig og effektiv akvakulturforvaltning, hvor nettverket bidrar til kunnskapsutveksling, utarbeidelse av felles praksiser og maler, felles rapportering og verktøy for registrering av tidsbruk i saksbehandlingen. I tillegg har FAKS etablert flere arenaer for styrket samordning og dialog med sektormyndighetene, og intern koordinering og diskusjoner mellom akvakulturforvalterne.

Enkelte informanter erfarte at samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, dets regionskontorer og fylkene kunne vært bedre. Noe av utfordringen kan forstås i lys av at statlige myndigheter mangler instruksjonsmyndighet overfor fylkene, samt at fylkene er selvstendige autonome enheter, selv om de langt på vei er samordnet gjennom FAKS. Informanter fra både Fiskeridirektoratet og fylkeskommuner viser til at regelmessige møter og kontakt har vært nyttig for kompetanseutvikling og samarbeidsklima, men peker på at dette fortsatt er viktig å ivareta.

Med bakgrunn i ulike styringsmodeller (formannskapsmodell eller parlamentarisk modell) ble vedtaksmyndigheten i akvakultursaker ulikt organisert i fylkeskommunene fra 2010. Fra 2016 har alle fylkeskommunene delegert vedtaksmyndigheten til administrasjonen. Statistikk over vedtak som har

gått til politisk behandling og antall vedtak som har blitt endret peker på at politikerne i liten grad har omgjort de faglige vedtakene.

Fylkeskommunenes rolle i å samordne saksbehandling på lokalitetstillatelser får i all hovedsak ros fra deres eksterne samarbeidspartnere, men det er også enkelte informanter som viser til ulik forståelse av hva en komplett søknad innebærer, noe de selv opplever som et gjentakende problem. Mange viser til at samordningsmøtene som arrangeres av fylkeskommunene er svært viktige både for samarbeidet og for å sikre kunnskapsutvikling på tvers.

Evalueringen viser at fylkeskommunene i stor grad har vist god måloppnåelse, særlig med hensyn til deres leveringsevne der forvaltningsoppgavene oppfattes utført med god kapasitet, kompetanse og kvalitet. Informantene beskriver fylkeskommunene som svært tilgjengelige og at de yter god service overfor både sektormyndigheter og næringsaktører. Enkelte informanter fra sektormyndighetene stiller spørsmål ved om balansegangen mellom vektleggingen av næringsinteresser og miljøhensyn er tilstrekkelig ivarettatt.

### **Effekter for andre i forvaltning og næring**

Forvaltningsreformen hadde som ambisjon å styrke den demokratiske legitimiteten gjennom å gi fylkeskommunene en sterkere rolle, samt gi bedre muligheter for regional tilpasning. Informantene bekrefter at akvakultursektoren har fått økt politisk oppmerksomhet, samt at næringen selv har blitt mer oppmerksom på den rollen som fylkeskommunen kan ta for regional næringsutvikling.

Det fremheves flere synergier mellom akvakulturforvaltningen og øvrige deler av fylkeskommunen, i hovedsak for næringsutvikling, samt planarbeid. Flere fylkeskommuner har en havbruksstrategi som er retningsgivende for arbeidet, og med overføringen av forvaltningsoppgavene for akvakultur har fylkene fått økt oppmerksomhet på marin sektor. Fylkeskommunen bygger på en bred oppgaveportefølje på tvers av flere sektorer, og ulike virkemidler i sitt arbeid med regional utvikling. Næringsavdelinger i mange fylker har initiert og finansiert en rekke prosjekter, og disse bidrar til et sterkere kunnskapsgrunnlag for utviklingen av havbruk i regionen, samt økt samarbeid mellom fylkeskommunen og havbruksnæring. Informanter fra næringen beskriver fylkeskommunene som en aktiv veileder og at de har tett dialog. Fylkeskommunene får gjennomgående gode tilbakemeldinger fra sine samarbeidspartnere, og næringen som bruker.

Fylkeskommunene praktiserer sin veileder- og myndighetsrolle overfor kommunene på ulike måter, blant annet ved bruk (eller ikke bruk) av innsigelsesmyndigheten. Det er fra næringens side ønskelig at fylkeskommunen er en enda større pådriver i kommunale prosesser hvor det avgjøres hvordan og hvorvidt man avsetter areal til akvakultur. Fra kommunenes side blir fylkeskommunene beskrevet som en god sparringspartner og støtte, særlig når det kommer til kunnskapsutvikling som er nyttig for kommunenes planarbeid. Informanter fra både kommuner og fylkeskommuner viser til positive erfaringer der fylkeskommunene har initiert interkommunale planprosesser, både gjennom finansiering, organisering og kompetansebidrag. Interkommunale kystplanprosesser er et viktig virkemiddel for å følge opp regional planstrategi, og kan bidra til mer helhetlig arealplanlegging i de sjøområdene hvor det er flere kommuner som eier arealet. Informantene er samstemte om behovet for en bedre lokalitetstruktur langs kysten, men peker på ulike løsninger.

### **Fremtidig utvikling og tiltak**

Fremover vil fylkeskommunens rolle i akvakulturforvaltningen fortsatt bli utfordret, spesielt med hensyn til økt konkurranse i kystsonen og økt kompleksitet i søknadsbehandlingen. Fylkeskommunens

avveininger mht. søkers behov og andre interesser i kystsonen vil få økt betydning, blant annet i forbindelse med søknader om lokaliteter til andre arter. Fylkeskommunenes rolle som koordinerende instans vil fremover være sentral i å sikre god fremdrift i saksbehandlingen, spesielt når andre sektormyndigheter har begrensede ressurser.

En videreføring av FAKS-samarbeidet står sentralt i å bevare et sterkt fagmiljø for akvakulturforvalterne. Resultatene i denne evalueringen viser stor enighet om betydningen av FAKS og de effektene som kan tillegges dette samarbeidet. Høy kvalitet og likebehandling er kriterier og krav omgivelsene tydelig stiller i møte med forvaltning, og som i økende grad blir utfordret i klagesaker. Tilsynelatende (eller reelle) forskjeller i saksbehandling kan ofte bli gjenstand for kritikk. Å sikre en mest mulig ensartet og effektiv saksbehandling vil fremover også ha stor betydning.

Arealbruk, og i hvilken grad etablerte forvaltningsstrukturer og prosesser for planlegging og forvaltning av søknader om lokalitetstillatelser evner å håndtere økt konkurranse om areal i kystsonen vil være en hovedutfordring fremover. Vurdering av samlet belastning og helhetlige gode lokalitetsstrukturer har blitt vanskeligere de siste årene for alle involverte aktører, deriblant fylkeskommunen. Informantene er ikke samstemte i hva som vil være gode løsninger for å forvalte kystsonen på en bedre måte. Både sterkere statlig styring og en sterkere regional/lokal samordning og prioritering blir drøftet av informantene. Som et argument for det siste, viser flere til behovet for legitimitet i avgjørelser om arealbruk i kommunens sjøområder.



# 1 Innledning

Norsk havbruksforvaltning har i en årrekke både blitt hyllet som fremragende og avansert sammenlignet med andre akvakulturproduserende land, men også blitt kritisert internt i Norge for å være for kompleks og fragmentert. Det har gjentatte ganger blitt tatt til orde for en forenkling og effektivisering av forvaltningen, og da er det spesielt fylkeskommunens rolle og ansvarsområde som har vært oppe til debatt. Sist utspill i så måte var å finne i Havbruksutvalgets innstilling i NOU 2023:23, som peker på en fragmentert akvakulturforvaltningen og behovet for bedre arealplanlegging og samordning mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter.

Akvakulturnæringen, i hovedsak dominert av lakseoppdrett, men som i økende grad inkluderer også andre arter, har utviklet seg betraktelig siden 2010. I løpet av disse årene har produksjonen, lønnsomheten og ringvirkningene økt, og nye produksjonsteknologier har blitt utviklet og etter hvert kommersialisert. Samtidig har det ikke vært særlig økning i antall lokaliteter, men lokalitetene har blitt større, både størrelsen på merdene og antall fisk på hver lokalitet, samtidig som miljøproblemer og utfordringer med fiskehelse og -velferd utfordrer næringens resultater, regulering og omdømme. Næringens arealbruk, arealstruktur og muligheter for endringer i areal gir viktige premisser for å redusere næringens utfordringer og for å muliggjøre målene om miljømessig bærekraftige vekst, som skissert i Meld. St. 16 (2014-2015).

Offentlig regulering av næringsvirksomhet er avhengig av å ha gode mekanismer og etablere de rette rammevilkårene for å styre aktiviteten i ønsket retning. Innen havbrukssektoren er det å utforme disse rammevilkårene på en slik måte at de rommer de mange hensynene som er nødvendig å ivareta ikke enkelt, mye fordi sektorens betydning for natur, samfunn, matproduksjon og dyrehold skaper ulike utfordringer. Det er derfor viktig å ha kunnskap om hvordan forvaltningssystemet presterer, og hvordan ulike myndighetsaktører, her fylkeskommunen, leverer på sitt mandat.

## Om oppdraget

Formålet med prosjektet er å evaluere fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010. Med virkning fra 1. januar 2010 fikk fylkeskommunene gjennom Forvaltningsreformen tildelt nye oppgaver. Fylkeskommunen fikk overført tildelingsmyndigheten for akvakulturtillatelse fra Fiskeridirektoratet, i tillegg til innsigelsesmyndighet på vegne av akvakultur i kommunale arealplanprosesser. For søknader om lokalitetsklarering er fylkeskommunene koordinerende instans for hele saksbehandlingen, samt beslutningsledd for sluttvedtak. Søknadsprosessen involverer flere sektormyndigheter og kommuner, der de ulike sektormyndighetene ivaretar sine sektorinteresser og lovverk, og kommunen sikrer at det omsøkte området er i tråd med plan, samt samle høringsuttalelser fra allmennheten. Det er gitte tidsfrister for alle aktørene i søknadsprosessen og fylkeskommunene holder oversikt og rapporterer årlig på tidsbruk.

Fra forvaltningsreformen og til i dag har fylkeskommunenes akvakulturforvaltning vært oppe til diskusjon ved flere anledninger. Ett av de tilbakevendende forslagene handler om opprettelsen av en samlet enhet, enten i form av et eget direktorat eller ved myndighetsoverføring til enkelte myndighetsaktører (etter modell fra Trøndelagsmodellen). Enn så lenge har fylkeskommunene beholdt sin rolle som koordinerende instans og beslutningsledd for sluttvedtak, og har fra 2010 gjennomført flere tiltak for å utforme og utøve rollen sin.

I den samme perioden har flere av kystfylkene med betydelig akvakulturproduksjon slått seg sammen til større fylker, selv om den foreslåtte oppgaveoverføringen til fylkeskommunene i regionreformen ikke

ble gjennomført i tråd med ambisjonen. For fylkeskommunene er det fortsatt arbeidet med lokalitetsklarering og koordineringen av søknadsbehandlingen mellom kommune og sektormyndigheter som utgjør den største forvaltningsoppgaven deres etter akvakulturloven.

Evalueringen er delt inn i tre overordnede tema og fokusområder:

1. **Måloppnåelse:** I hvilken grad har fylkeskommunene lyktes med å oppnå målene med forvaltningsreformen, fra overføringen i 2010 til i dag? Herunder vurderes
  - rammebetingelsene og ressurser som fulgte oppgaveoverføringen, og fylkeskommunenes leveringsevne (kvalitet, kapasitet og effektivitet i saksbehandlingen) og eventuelle forskjeller mellom fylkeskommunene, samt fylkeskommunenes akvakultursamarbeid.
  - oppfølging fra statlige myndigheter og involvering av fylkeskommunene i statlige prosesser
2. **Synergier og effekter:** Hvilke tiltak, prosesser og strukturer har bidratt til samordning og koordinering nasjonalt og regionalt? Herunder vurderes synergier og effekter av fylkeskommunenes håndtering av sin rolle, inklusiv samarbeidet med sektormyndigheter og næring.
3. **Fremtidig utvikling:** Hvilke tiltak kan fylkeskommunen iverksette for å møte dagens og fremtidens forvaltning og næring?

## Videre oppbygging av rapporten

Vi vil først presentere metoder og datainnsamling, og noen begrensninger for evalueringen. Deretter følger et eget bakgrunnskapittel med beskrivelser av historien og utviklingen av fylkeskommunenes akvakulturoppgaver og rolle. Bakgrunnskapittelet er ment som innføring i de viktigste hendelser og utvikling, som et utgangspunkt for å forstå resultatene og vurderingene som presenteres i de påfølgende kapitlene.

Evalueringsresultatene er strukturert i tre hoveddeler. Den første delen vil vektlegge måloppnåelse og ser på i hvor stor grad fylkeskommunen har lyktes med å oppnå de målene som ble satt ved forvaltningsreformen fra 2010. Her vil vi blant annet se på leveringsevne, rammebetingelser, og samordning og effekter av FAKS. Analysen av saksbehandlingstid for lokalitetssøknader vil presenteres som et eget kapittel, men vurderinger rundt tidsbruk blir også berørt i resultatene fra intervjuundersøkelsen. Den andre delen handler om hvordan fylkeskommunens håndtering av akvakulturoppgavene påvirker andre ansvarsområder innad i fylkeskommunen, samt sektormyndighetenes forvaltning og havbruksnæringen som bruker. Den siste delen tar for seg hvordan fylkeskommunen fremover kan iverksette tiltak for å øke måloppnåelsen i møte med dagens og fremtidens næring og forvaltning. Rapporten avsluttes med en kort diskusjon og noen betraktninger om de viktigste funnene og deres betydning.

Beskrivelsene og oppsummeringen i bakgrunnskapittelet er i all hovedsak basert på offentlig tilgjengelige dokumenter og interne FAKS-dokumenter, mens delkapitlene om måloppnåelse, effekter og fremtidige tiltak er basert på intervjudata og statistikk.

## 2 Metode og datainnsamling

I tråd med oppdragets beskrivelse har evalueringen blitt gjennomført i tidsrommet september 2024 til 1. mars 2025. Evalueringen omhandler fylkeskommunenes måloppnåelse for deres akvakulturforvaltning etter forvaltningsreformen, samt effekter for andre i forvaltning og næring. For å belyse og vurdere evalueringens målsetninger har vi basert analysen på flere datakilder, i hovedsak en omfattende intervjuundersøkelse kombinert med dokumentanalyser og vurdering av statistikk fra fylkeskommunenes vedtaksbase og tilhørende datagrunnlag.

### Dokumentstudier

En rekke dokumenter og tidligere rapporter er benyttet for å belyse foreslåtte og gjennomførte endringer i akvakulturforvaltningen, fylkeskommunens oppgaver og den historiske utviklingen fra forvaltningsreformen i 2010 og frem til i dag. Herunder har særlig offentlige dokumenter, som stortingsmeldinger, proposisjoner, høringsuttalelser, veiledere, lovtekster og forskrifter vært relevante. I tillegg har vi benyttet rapporter og undersøkelser som berører tidligere og nåværende organisering av akvakulturforvaltningen og fylkeskommunenes rolle og ansvar. Fra fylkeskommunene har vi fått tilgang til deres felles kunnskapsbase, og deriblant også interne dokumenter fra FAKS, som har vært et viktig supplement om historien og utviklingen av FAKS samt samarbeidet mellom fylkeskommunene, og det arbeidet som har blitt gjennomført i forkant og etter opprettelsen av FAKS. Informanter fra fylkeskommunene og andre sektormyndigheter har også delt dokumenter og oversikter med oss. Vi deler ikke henvisninger til interne dokumenter som ikke er åpent tilgjengelig, men disse har i all hovedsak vært bidrag som supplerer informasjon gitt i intervjuer.

### Statistikk – vedtaksbasen

Vurderinger av saksbehandlingstid, søknadstyper og variasjoner mellom fylkeskommunene og andre myndigheter er i hovedsak hentet fra statistikk som er tilgjengeliggjort av FAKS gjennom vedtaksbasen og fylkeskommunenes egne rapporter og dokumenter hvor statistikken er presentert. Blant annet har vi studert fylkeskommunenes rapporter som er utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet (FAKS, 2021; 2022; 2023). Intervjudata har også supplert vurderinger rundt tidsbruk og tidsfristforskriften i den helhetlige analysen.

Siden dataene i vedtaksbasen ikke er fullstendige eller kvalitetssikret for alle fylkene for perioden 2010-2019, har vi til denne evalueringen valgt å bruke statistikken for de siste fire årene (2020-2023) for vurderinger av tidsbruk i saksbehandlingen. Vi henviser i tillegg til beskrivelser av tidsbruk i tidligere år, med tall hentet fra interne FAKS-dokumenter. Grunnet at tallene for 2024 ikke rapporteres av fylkeskommunene før våren 2025, etter gjennomføringen av analysene til denne rapporten, har vi valgt å utelate 2024 fra statistikken. For de kvantitative vurderingene av tidsbruk har vi sett på statistikken for saksbehandlingstid nasjonalt<sup>1</sup> og for de ulike fylkeskommunene, samt saksmengde, hvilke typer søknader som er behandlet og eventuelle årsaker til forsinkelse/ukurante saker. Vi har også gjort noen vurderinger av vedtaksbasen og hvorvidt bruken av denne databasen som rapporteringsverktøy og informasjonsdeling til andre myndighetsaktører og aktører fra havbruksnæringen bidrar til å fremstille et oversiktlig og forståelig bilde av forvaltningen av akvakulturtilatelse og dagens sakskompleksitet.

---

<sup>1</sup> Nasjonalt vil her inkludere de fylkene som har flest akvakultursøknader, og vi har avgrenset dette til Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. Der vi henter tatt fra vedtaksbasen sin «alle fylker» vil også tall fra Agder inngå, men Agder har så få saker i tidsperioden 2020-2023 at dette fylket ikke inkluderes i fylkesvise statistikker.

## Intervjuundersøkelse

Den viktigste datakilden i evalueringen er en omfattende intervjuundersøkelse hvor informanter har bidratt med erfaringer og innspill fra perioden fra forvaltningsreformen ble innført til dagens forvaltningssituasjon. I perioden oktober 2024-januar 2025 ble det gjennomført 36 dybdeintervjuer med totalt 38 informanter som representerte fylkeskommuner (akvakulturforvaltere), kommuner, havbruksselskaper/-organisasjoner, Statsforvaltere, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Kystverket og Miljødirektoratet. Noen få informanter representerer ikke noen av disse organisasjonene, men har hatt en sentral rolle innenfor akvakulturforvaltning. Noen få informanter hadde nylig byttet jobb, men disse ble bedt om å uttale seg om deres tidligere stilling, ansvarsområde og erfaring. Felles for alle informantene er at de har eller har hatt en sentral rolle i akvakulturforvaltning (søknads- og klagesaksbehandling, regelverksutforming og/eller planarbeid) eller har vært involvert i søknader, næringsutvikling og planprosesser for akvakulturproduksjon. Informantene har ulikt erfaringsgrunnlag, fra lang erfaring (inkludert tiden før 2010 og forvaltningsreformen) til å være relativt nye i stillingen (ansatt i mindre enn tre år). Dette ga oss innsikt i erfaringene til de som så dagens situasjon i sammenheng med den historiske utviklingen og de som vurderte dagens situasjon uavhengig av dette.

Av fylkeskommunene har vi intervjuet ansatte fra de sju (tidligere ni) fylkene som siden 2010 har hatt en kontinuerlig saksmengde knyttet til behandling av akvakultursøknader: Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. Fra sektormyndighetene valgte vi ut representanter fra ulike geografiske regioner og divisjonstilhørighet, samt intervjuet representanter fra kommuner og havbruksselskaper av ulik størrelse og geografisk tilhørighet. Selv om flere personer vi kontaktet ikke ønsket/hadde mulighet til å delta i intervjuundersøkelsen, har vi totalt sett et utvalg informanter som representerer en god variasjon i erfaring og forvaltningstilknnytning, samt ulik geografisk tilhørighet.

Informantene ble rekruttert direkte av forskerne, ved forespørsel på epost og/eller telefon. I rekrutteringsprosessen benyttet vi en oversikt fra oppdragsgiver over relevante kontaktpersoner hos ulike sektormyndigheter og havbruksselskaper. I tillegg rekrutterte vi informanter etter egne undersøkelser og tips fra andre informanter. Informantene fikk tilsendt et informasjonsskriv som beskrev prosjektets formål og behandling av persondata (vedlegg 1). Alle informanter er anonymisert i denne rapporten og vi refererer kun til informantenes tilhørighet som *ansatt/tidligere ansatt i og/eller informant fra fylkeskommune, ulike sektormyndigheter og direktorat, kommune og havbruksnæring*. Dette gjøres for å sikre anonymitet for de som arbeider ved enheter med få ansatte og/eller med en stillingstittel eller erfaring som i seg selv vil kunne bryte anonymiteten.

Alle intervjuer ble gjennomført digitalt med Microsoft Teams, enten som gruppeintervju (dette gjelder to av intervjuene, hvert intervju med to informanter) og individuelle intervju (totalt 34 individuelle intervjuer). I de fleste intervjuene deltok to forskere, hvor én ledet intervjuet og den andre skrev notater og fulgte opp med eventuelle tilleggsspørsmål. For å sikre mer presise notater av intervjuene ble det gjort opptak av intervjuene der informanten samtykket til dette. Til opptak og lagring av lydfiler ble Nettskjema sin diktafon-app brukt. Varigheten på intervjuene var fra 30 minutter til 1,5 time. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, hvor vi fulgte en tilpasset intervjuguide hvor tema og spørsmål var knyttet til evalueringens formål og de ulike informantenes organisatoriske tilhørighet (vedlegg 2-4). Vi tilpasset spørsmålene til informantenes erfaring og fulgte opp resultater og innspill underveis i intervjuene.

Evalueringssprosjektet med tilhørende intervjuguider og beskrivelser av informantgrupper er meldt inn til Sikt (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør) som har vurdert at prosjektets behandling av personopplysninger er i tråd med kravene i personvernregelverket og forskningsetiske retningslinjer.

## Begrensninger

Evalueringsens metodetriangulering har vært et viktig bidrag til en mer helhetlig analyse ved at dataene og resultatene kan underbygge og utdype hverandre. På denne måten har vi også fått belyst den historiske utviklingen fra flere perspektiver, og fått et godt innblikk i dagens kapasitet, håndtering av søknader og planarbeid, og tilhørende koordineringsprosesser. Evalueringen og rapporten har imidlertid noen begrensninger, som var nødvendig for å gjøre oppdraget og rapportomfanget håndterbart innenfor den satte tidsperioden og for å oppfylle evalueringens mål.

Evalueringen søker å belyse situasjonen i 2010 og hvordan overføringen av oppgaver fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen ble gjennomført og løst av de ulike partene etter implementeringen av forvaltningsreformen. Det er en utfordring at denne prosessen foregikk for 15 år siden, og en rekke endringer har skjedd fra 2010 og til i dag. Blant annet er det begrenset hvor mange av de sentrale personene fra denne prosessen som nå er tilgjengelig for intervju. Flere har byttet jobb eller var utilgjengelig av andre årsaker. For informantene som har vært med siden 2010 og tiden før det, er det viktig å hensynta at informasjonen vi fikk er et tilbakeblikk og en historie som kan ses fra en annen kontekst i dag enn for 10-15 år siden. I intervjuene, og videre i resultatene som presenteres i denne rapporten, har vi derfor forsøkt å beskrive perioden fra 2010 og frem til i dag i lange trekk og med størst fokus på hvordan prosessen og tiltakene som er gjennomført underveis har ført til dagens situasjon og den forvaltning som utøves av fylkeskommunene per 2024.

Vurderingene av hvordan fylkeskommunene har ivaretatt sine oppgaver er i hovedsak basert på intervjudata og informantenes innspill på de avgrensede temaene for evalueringen. Med prosjektets korte tidsperiode er det begrenset hvor mange intervjuer man får gjennomført og hvor mye av informasjonsbehovet som kan dekkes av hver informant. Selv om informantene representerer ulike aktører og er en god miks av erfaringer, roller, ansvar og geografisk tilhørighet, kan resultatene være farget av en potensiell skjevhet i utvalget. Fordi fylkeskommunene samarbeider med et stort antall aktører, deriblant over 100 kommuner og tilnærmet alle havbruksselskaper i landet, vil evaluering over såpass kort tid ikke kunne sikre at det blir en representativ presentasjon av kompleksiteten som oppleves av alle næringsaktører og kommuner i møte med alle fylkeskommunene langs kysten. Vi har derfor ikke grunnlag til å vurdere én og én fylkeskommune, men ser heller ikke dette som hensiktsmessig, da forskjeller mellom fylkeskommuner like gjerne kan være grunnet personene og ikke fylkeskommunens strukturer.

De statistiske analysene gir bedre rom for å vurdere forskjeller mellom fylkeskommunene, men vi har her avgrenset analysen til årene 2020-2023. På grunn av ulik rapporteringsformat i årene før 2020 er det ikke mulig med en vurdering år for år fra 2010. Det er heller ikke mulig med en direkte sammenligning med saksbehandlingstiden før 2010, da vi ikke har tilgjengelig statistikk for dette, annet enn de tallene som er referert til i rapporter om forsøket med Trøndelagsmodellen. Siden tidsfristforskriften ble innført samtidig som fylkeskommunene overtok denne oppgaven er det heller ikke hensiktsmessig med en sammenligning i tidsbruk. Vi har benyttet statistikk fra fylkeskommunenes felles database, vedtaksbasen, men våre tall kan avvike noe fra det som tidligere er rapportert, da vi har valgt ut saker som omhandler søknadstype *ny lokalitet* og *endring eksisterende lokalitet*, og videre har vi kun inkludert vedtakene som er registrert som kurant eller ukurant, og dermed utelatt de sakene som ikke er kategorisert slik<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Gjelder i hovedsak vedtak fra året 2020, da det ikke ble obligatorisk å registrere kurant/ukurant i vedtaksbasen før 2021.

### 3 Bakgrunn

Det har ikke vært gjennomført en egen evaluering av fylkeskommunenes akvakulturforvaltning etter akvakulturloven etter 2010, men fylkeskommunens rolle i arealforvaltning og lokalitetsklarering har blitt berørt i ulike forskningsprosjekter. Også tiden før 2010, da Fiskeridirektoratet hadde tildelingsmyndighet, har blitt belyst i tidligere rapporter, deriblant evalueringen av den såkalte Trøndelagsmodellen. I 2002-2005 ledet Fiskeridirektoratet et forsøk på en ny forvaltningsmodell for havbruk, som senere har blitt kalt Trøndelagsmodellen (Fiskeridirektoratet, 2006). Noe av bakgrunnen for forsøket var næringens kritikk av lang saksbehandlingstid på søknader om oppdrettsvirksomhet og et ønske om en mer effektiv bruk av saksbehandlingsressursene hos de ulike regionale myndighetene. I denne modellen fikk Fiskeridirektoratet delegert myndighet til å treffe vedtak i «kurante» saker som gjaldt etablering eller utvidelse av lokaliteter for oppdrett av utvalgte arter. Fiskeridirektoratet fikk delegert myndighet etter forurensningsloven, matloven og havne- og farvannsloven, mens Fylkesmannen fortsatt skulle avgi en uttalelse i tråd med oppdretsloven. Før oppstart ble det gjennomført flere tiltak for kompetanseheving (hospitering, kurs, opplæring) i tillegg til ansettelser. Som en del av prosjektet ble det også organisert saksbehandlingsforum med ukentlige møter, som ble vurdert som den viktigste arenaen for kompetanseoverføring. Forumet bestod av saksbehandlere på de sakene som kunne behandles av prosjektet, men det var også mulig å invitere saksbehandlere fra andre sektormyndigheter dersom de så behov for dette. Fiskeridirektoratet sentralt hadde en veiledningsrolle og kunne bistå med faglig støtte og prinsipielle avklaringer. Forsøket kunne vise til gode resultater for saksbehandlingen på lokalitetssøknader i form av kortere saksbehandlingstid i løpet av forsøksperioden (fra gjennomsnittlig 20 måneder til 6 uker, ekskl. kommunal behandlingstid). Også kvaliteten på saksbehandlingen ble vurdert som i all hovedsak god. I samme rapport vises det til at andre regioner enn Trøndelag hadde en saksbehandlingstid på ca. 13 måneder (varierte fra 8 til 18 måneder) i tiden før 2004. Det var også her variasjon i tidsbruken hos den enkelte etat. Ved avslutningen av Trøndelagsmodellen i 2006 ble det gjennomført en ny undersøkelse av saksbehandlingstid, som viste at denne variet fra 1 til 18 måneder etter kommunal behandling, og at det på landsbasis var et snitt på 9-10 måneder saksbehandlingstid.

Selv om forsøksprosjektet med ny forvaltningsmodell (Trøndelagsmodellen) ikke ble videreført<sup>3</sup>, ble konkrete samarbeidsrelasjoner og arenaer mellom de ulike sektormyndighetene og fylkeskommunene i Trøndelag videreført (uten delegeringsmyndighet), også etter forvaltningsreformen. Dette samarbeidet ble undersøkt og videreutviklet i Fornymar-prosjektet (Osmundsen m.fl., 2013). Det ble også utredet alternative modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader deriblant en tidsfristbasert modell (Yttredal m.fl., 2008).

I Ikyst-prosjektet så man på mulige forbedringer for kystsoneforvaltningen og hvordan fylkeskommunenes rolle i arealforvaltningen endret seg frem til og med forvaltningsreformen. Her ble det vist til utfordringer som også debatteres i dag, som bekymring for lang saksbehandlingstid og behov for bedre samordning innen akvakulturforvaltningen (Hersoug m.fl., 2012). Frisvoll og Rønningen (2012) undersøkte den første tiden etter oppgaveoverføringen og pekte på at fylkeskommunepolitikere ønsket seg oppgaver som i større grad bidro til at de kunne styre den regionale utviklingen, og ikke bare forvaltningsoppgaver innenfor et strengt statlig regelverk. I deres studie ble det uttrykt misnøye blant regionale politikere over reformens innhold, blant annet fordi noen av oppgavene som ble overført fortsatt i hovedsak var under statlig styring. Dette gjaldt også akvakultur, der det i stor grad var statlige myndigheter som regulerte akvakulturproduksjonen. Da, som nå, er det Nærings- og fiskeridepartementet som avgjør om det skal gis økning i produksjonen (MTB) på selskapsnivå (for

---

<sup>3</sup> En av årsakene til at prosjektet ikke ble videreført var at miljømyndighetene ikke hadde anledning til å delegerer vedtaksmyndigheten.

akvakulturtillatelser til laks, ørret og regnbueørret). Med forvaltningsreformen fikk altså ikke fylkeskommunen makt til å gjennomføre en egen havbrukspolitikk uavhengig av nasjonale føringer. Frisvoll og Rønningen (2012) påpeker likevel at akvakulturoppgavene som ble overført til fylkeskommunene var viktige, men at det var lite rom for skjønnsutøvelse i et ellers tett regulert forvaltningsfelt.

Av studier gjennomført de senere år, har blant annet prosjektet *Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen*<sup>4</sup> (Robertsen m.fl., 2016) sett nærmere på forvaltningsstrukturer i havbruksnæringen, deriblant fylkeskommunenes rolle i akvakulturforvaltningen. Prosjektet undersøkte effekter av regelverket og mulige regelverksforenklinger, samtidig som forslaget til regionreformen ble presentert og debattert. Her ble det vist til utfordringer med akvakulturforvaltningen, men angående fylkeskommunens håndtering av akvakulturforvaltningen var det fra næringens side lite som tydet på misnøye. Det ble likevel vist til noen forskjeller mellom fylkene. En av konklusjonene fra studien var at ingen instans hadde myndighet til å gjøre en helhetlig avveining av alle negative og positive aspekter ved en lokalitetstillatelse/akvakulturtillatelse, herunder miljømessige, men også sosiale og økonomiske effekter. Fylkeskommunene ble imidlertid beskrevet som en aktør med god kapasitet og kompetanse, men med mindre politisk spillerom for egen regional oppdrettspolitikk. En av anbefalingene fra prosjektet var å gjennomføre reformer som fikk styrket samordningsmyndigheten, eksempelvis at en slik samordningsmyndighet fikk et overordnet ansvar og at sektormyndighetene ikke burde ha vetorett. Videre måtte forvaltningsstrukturen i større grad rette seg mot en samlet forvaltning av kystområdene, og det måtte ses på endringer i regelverket.

I tiden etter disse undersøkelsene, fra 2016 og til i dag, har det også skjedd endringer i fylkeskommunenes strukturer og i akvakulturforvaltningen regionalt og nasjonalt. Én sentral endring er opprettelsen av FAKS og de verktøyene som fylkeskommunene nå har tilgjengelig gjennom dette samarbeidet. I tillegg har flere av fylkene blitt større etter fylkessammenslåinger i 2018 og 2020, med det resultat at det også ble større fagmiljøer i disse fylkene<sup>5</sup>. På nasjonalt nivå har det blitt innført produksjonsområder; et vekstsystem for akvakultur av laks, ørret og regnbueørret; og nye tillatelsesordning som en følge av Meld. St. 16 (2014-2015). I tiden etter 2010 har de statlige føringene for akvakulturnæringen bidratt til å redusere handlingsrommet til fylkeskommunene, samt sektormyndighetene som har sine roller og ansvar i forvaltningen som koordineres av fylkeskommunene. Flere av disse sektormyndighetene har i tillegg gjennomgått én eller flere omorganiseringer, og Kystverket, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har nå en divisjonsbasert organisering, og har ikke lenger kontor med geografisk tilknytning til de ulike regionene.

## Forvaltningsreformen og fylkeskommunenes oppgaver

Bakgrunnen for forvaltningsreformen er St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, hvor det ble foreslått å overføre deler av forvaltningen av akvakultur til det folkevalgte nivået, og Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Ved å styrke det regionale folkevalgte nivået gjennom en bredere oppgaveportefølje skulle det bli bedre muligheter for helhetlige prioriteringer og samordning mellom ulike sektorer, samt flere virkemidler og muligheter til å utøve rollen som en sterkere regional utviklingsaktør. Overføring av myndighet til fylkeskommunene skulle bidra til styrket demokrati, muligheter for regional tilpasning, og sikre bedre samordning i oppgaveløsningen. På grunn av

<sup>4</sup> <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/900902/>

<sup>5</sup> Fra 2024 ble fylkessammenslåingen av Troms og Finnmark reversert.

fylkeskommunenes rolle som regional planmyndighet, så man for seg at økt forvaltningsansvar innen akvakultur ville bidra til bedre helhetlig planlegging og bruk av kystsonen. I tillegg ble fylkeskommunenes gode kjennskap til lokale forhold og behov vektlagt, og forventningen var at forvaltningen ville bli mer tilpasset og effektiv, og at næringsutviklingen ville styrkes gjennom et tettere samarbeid mellom lokale myndigheter og akvakulturaktører. Ved at beslutningene tas nærmere de berørte lokalsamfunnene ville man også styrke den demokratiske legitimiteten og innbyggernes mulighet til å påvirke. Til sist ble det også pekt på muligheter for effektivisering ved at man forenkler forvaltningsprosesser gjennom at flere beslutninger kan tas på ett forvaltningsnivå.

De fleste fylkeskommunene, utenom Rogaland fylkeskommune, var positive til overføringen av nye oppgaver, mens andre aktører fra havbruksnæringen og deler av havbruksforvaltningen (eksempelvis Fiskeridirektoratet) uttrykte bekymring og fryktet økt byråkratisering, forlenget saksbehandlingstid, forskjellsbehandling og ulik kvalitet i saksbehandlingen. Næringsaktørene påpekte også at endringen ville føre til økt arbeidsbyrde og en merkostnad. Fiskeridirektoratet delte næringens bekymringer, blant annet at overføringen av oppgaver kunne medføre lengre saksbehandlingstid, lavere effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen og økt arbeidsbyrde for næringen. Fiskeridirektoratet mente i tillegg at det ville bli vanskeligere å håndtere det nasjonale overordnede ansvaret og en helhetlig forvaltning med en slik oppdeling av oppgaver og ansvar. Omfanget av oppgavene som ble foreslått overført var beregnet av direktoratet til et arbeidskraftforbruk på 11 årsverk. Fra fylkeskommunene ble det fremsatt en generell forutsetning om en overføring av ressurser som var nødvendig for en forsvarlig behandling av saker, og det ble også bemerket at de aktuelle oppgavene som ble overført innen marin sektor fremsto som fragmenterte (Ot. Prp. nr 10, 2008-2009). Den politiske debatten i Stortinget om overføringen av myndighet fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene omhandlet balansen mellom sentralisering og desentralisering, ressurser/kapasitet og kompetanse, samt hensynet til miljø og næringsutvikling. Man så fordeler ved økt lokal innflytelse og bedre samordning, men motstandere uttrykte også bekymring for manglende kompetanse, risiko for varierende forvaltning og potensielle miljøkonsekvenser.

Gjennom forvaltningsreformen ble oppgavene til Fiskeridirektoratets regionkontorer innen akvakultur tilknyttet lokalitetsklareringer og tildeling av akvakulturtillatelse overført til fylkeskommunene. Fylkeskommunen ble følgelig tildelingsmyndighet for tillatelse til akvakultur, og behandler søknader om tillatelse til nye oppdrettslokaliteter og søknader om endringer av eksisterende oppdrettslokaliteter.<sup>6</sup> Fylkeskommunene fikk samtidig et ansvar for å koordinere og samordne søknadsbehandlingen mellom næring, kommune og sektormyndigheter. Overføringen inkluderte også ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser. Fylkeskommunen overtok i tillegg oppgaver tilknyttet innenlandsoppdrett, en myndighet som på det tidspunktet hadde vært delegert til Fylkesmannen<sup>7</sup> i innlandsfylkene eller Fiskeridirektoratet i fylkene ved kysten. Derimot ble ikke tilsyns- og kontrolloppgaver hos Fiskeridirektoratets regionkontorer og første instansbehandling og klagesaksbehandling i Fiskeridirektoratet sentralt omfattet av overføringen. Forvaltningsreformen medførte derfor en splittelse av tildelings- og kontrolloppgavene.

Fylkeskommunenes tildelingsmyndighet for akvakulturtillatelse gjelder for flere arter, men myndighetsoppgavene er noe ulike for laks, ørret og regnbueørret og andre arter i sjøvann og på land. For laks, ørret og regnbueørret må man først få tilsagn om akvakulturtillatelse, før man søker om

---

<sup>6</sup> Også forvaltningen av viltlevende marine ressurser tilknyttet kystsel, skolekvoter, lokale ferskvannsfiskerireguleringer, tang og tare ble overført til fylkeskommunene.

<sup>7</sup> Fylkesmannen endret navn til statsforvalteren i 2021. Fylkesmannen var tidligere organisert etter fylkesstrukturen og ble også gjenstand for sammenslåinger i 2018/2020 sammen med fylkessammenslåingene etter regionreformen. Dagens statsforvalterstruktur følger imidlertid ikke fylkesstrukturen i alle landsdeler, da statsforvalteren fortsetter som en samlet enhet også i de områdene hvor fylkessammenslåingene ble vedtatt oppløst fra 2024. Et eksempel på dette er statsforvalteren i Troms og Finnmark.



plassering (lokalitet). Dette er en totrinns prosess, mens det for alle andre arter søkes om art, plassering og biomasse samtidig. For akvakultur av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann har det i hovedsak vært Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet som har tildelt tillatelser på selskapsnivå (tilsagn om produksjonskapasitet), mens fylkeskommunene har tildelt tillatelse på lokalitetsnivå (lokalitetsklarering) og søknader om endringer på lokaliteter. Fylkeskommunene kan også være tildelingsmyndighet for tillatelser på selskapsnivå, da akvakulturloven sier at det er opp til departementet å gi nærmere bestemmelser om hvilke søknader som skal behandles av fylkeskommunen<sup>8</sup>. Det har ikke vært gjennomført ordinære tildelingsrunder for selskapstillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret etter at fylkeskommunene fikk overført tildelingsmyndigheten. Etter trafikklyssystemet ble innført i 2017 har fylkeskommunene tildelt tillatelser for kapasitetsøkninger. Kapasitetsøkningene har blitt gjennomført som en forenklet prosess som også involverte behandling av Fiskeridirektoratet og Mattilsynet (Sund m.fl., 2021). Fylkeskommunenes forvaltningsoppgaver tilknyttet akvakultur av laks, ørret og regnbueørret har i hovedsak derfor handlet om koordinering og saksbehandling av søknader om lokalitetsklarering (nye lokaliteter og endringer på eksisterende lokaliteter), samt tillatelser på land til ny eller utvidet produksjon av rogn/settefisk/ynge til både laksefisk og marine arter. Fylkeskommunen gir også tillatelse til akvakultur av andre fiskearter enn laksefisk, som torsk og kveite, i tillegg til akvakultur av bløtdyr, krepsdyr, pigghuder, sekkdyr, til fiskepark og vannlevende planter. For landbasert akvakultur av matfisk har fylkeskommunen hele saksbehandlingen. Akvakulturproduksjonen i Norge domineres av laks, ørret og regnbueørret, men over tid har det blitt stadig større produksjon av andre arter, som følgelig har gitt fylkeskommunene en større bredde i hvilke akvakultursøknader de får til behandling.

## Lokalitetsklarering og tidsfristforskriften

Forvaltningsreformen og overføringen av oppgaver til fylkeskommunene ble også fulgt opp med innføringen av en forskrift fra 1.januar 2010: *Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader* (2010), heretter kalt tidsfristforskriften<sup>9</sup>. Forskriften er hjemlet i akvakulturloven (§ 8) hvor departementet kan fastsette tidsfrister for behandling av søknader, men den gjelder kun for søknader om klarering av lokaliteter og ikke for tildelingsrunder av akvakulturtillatelser. Før 2010 hadde ikke tidsfrister blitt benyttet som verktøy i saksbehandlingen av akvakulturforvaltningen, men på bakgrunn av forvaltningsreformen ble det nødvendig å finne måter for å best mulig legge til rette for en effektiv og samordnet behandling av akvakultursaker. Forarbeidet til forskriften ble utført av en arbeidsgruppe fra Fiskeridirektoratet med bistand fra Mattilsynet, Kystverket, Fylkesmannen, NVE og Nordland og Hordaland fylkeskommune.

Tidsfristforskriften regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter i behandlingen av søknader om akvakulturtillatelser og har gjennom spesifisering av frister for behandling av lokalitetssøknader som formål å «medvirke til en effektiv søknadsbehandling av lokaliteter til akvakultur etter akvakulturloven» (tidsfristforskriften, 2010, § 1). Fristene er bindende for myndighetene, men gir i praksis ingen sanksjoner dersom de overtreides. I høringsbrevet om tidsfristforskriften (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009) fremheves det at forskriften er ment å bidra til at fylkeskommunene lykkes som tildelingsmyndighet, og man får en bedre ressursutnyttelse for samfunnet og staten. Det legges også til grunn at de statlige sektormyndighetene vil overholde fristene i samsvar med god forvaltningsskikk, og dermed unngå at saksprosessen stopper opp. Fiskeri- og kystdepartementet skriver videre at de vil vurdere å publisere

---

<sup>8</sup> Dette gjelder ikke tillatelser til havbruk til havs eller tillatelser til særlige formål (utenom fiskepark). Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av akvakulturtillatelser, herunder kriterier for krav til og innvilgelse av søknad.

<sup>9</sup> Refereres regelmessig til som 'tidsfristforskriften' av fylkeskommuner og andre offentlige myndigheter, selv om dens korttittel hos lovdata er oppført som 'Forskrift om behandling av akvakultursøknader'. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-05-18-708>

lister over de ulike myndighetenes tidsbruk, men vi er ikke kjent med at slike oversikter har blitt publisert av hverken departementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet) eller andre myndighetsaktører i tidsrommet 2010-2023.

Forskriften fordeler tidsbruk og tilhørende frister på de ulike fasene av søknadsbehandlingen og de aktørene som er involvert i søknadsbehandlingen. Per 2024 er de gjeldende aktørene fylkeskommunen, kommunen (lokalitetskommunen), Mattilsynet, Kystverket, Statsforvalteren, og Fiskeridirektoratet<sup>10</sup>. Saksgangen og tilhørende tidsfrister er illustrert i Figur 1.

Tidsbruken er fordelt på de ulike aktørene og den totale saksbehandlingstid skal ikke overstige 22 uker, ekskludert eventuell klagebehandling. Det er fylkeskommunen som skal kontrollere at søknaden er komplett. At søknaden er komplett innebærer at kravene til søknad i henhold til veilederen er oppfylt, herunder at også eventuell uttalelse om konsesjonsfritak eller tillatelse etter vannressursloven foreligger (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009). Fylkeskommunen er også ansvarlig myndighet for å vurdere om konsekvensutredning av lokaliteten er nødvendig, i henhold til konsekvensutredningsforskriften (2017)<sup>11</sup>.

Fylkeskommunen har deretter en frist på to uker til å sende søknaden til kommunal høring og behandling. Søknaden sendes samtidig til sektormyndighetene som skal fatte vedtak eller gi uttalelse. Det er satt av tolv uker til kommunal behandling (inkl. høring). Lokaliseringskommunen skal i samarbeid med søker offentliggjøre søknaden med fire ukers høringsfrist for allmenheten. Deretter skal kommunen samle høringsuttalelsene og utarbeide en egen uttalelse fra kommunen, hvor forholdet til kommunale planer også avklares. Fra kommunen trengs det ikke en egen tillatelse, og det er heller ikke krav om at kommunen skal gi uttrykk for om det er ønskelig at det tildeles lokalitetstillatelse. For at fylkeskommunen skal kunne gi tillatelse må imidlertid lokaliteten være i samsvar med arealplan eller at kommunen har gitt dispensasjon fra denne (Sund m.fl., 2021).

Fra kommunal uttalelse er oversendt har sektormyndighetene fire uker til søknadsbehandling, og dette foregår parallelt hos Kystverket, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og statsforvalter, som skal gjøre vedtak og/eller komme med uttalelse. Flere av sektormyndighetene har vetorett i henhold til de ulike lovene de skal gjøre vedtak etter. Det betyr at dersom Kystverket, Mattilsynet eller Statsforvalter gir avslag etter havne- og farvannsloven, matloven, dyrevelferdsloven eller forurensningsloven, kan det ikke gis tillatelse etter akvakulturloven og fylkeskommunen må avslå søknaden. En eventuell fraråding fra Fiskeridirektoratet eller statsforvalteren gir ikke automatisk avslag på søknaden, men skal tas med i fylkeskommunenes vurdering. Når det foreligger vedtak og uttalelser fra alle sektormyndighetene skal fylkeskommunen fatte vedtak i henhold til akvakulturloven etter en samlet vurdering, i tråd med § 16 i Akvakulturloven<sup>12</sup>. Til denne sluttbehandlingen har fylkeskommunen en frist på fire uker. I de tilfeller der sektormyndighetenes vedtak er påklaget før fylkeskommunen har fattet endelig vedtak, vil ikke fristen gjelde (Fiskeri- og kystdepartementet, 2010).

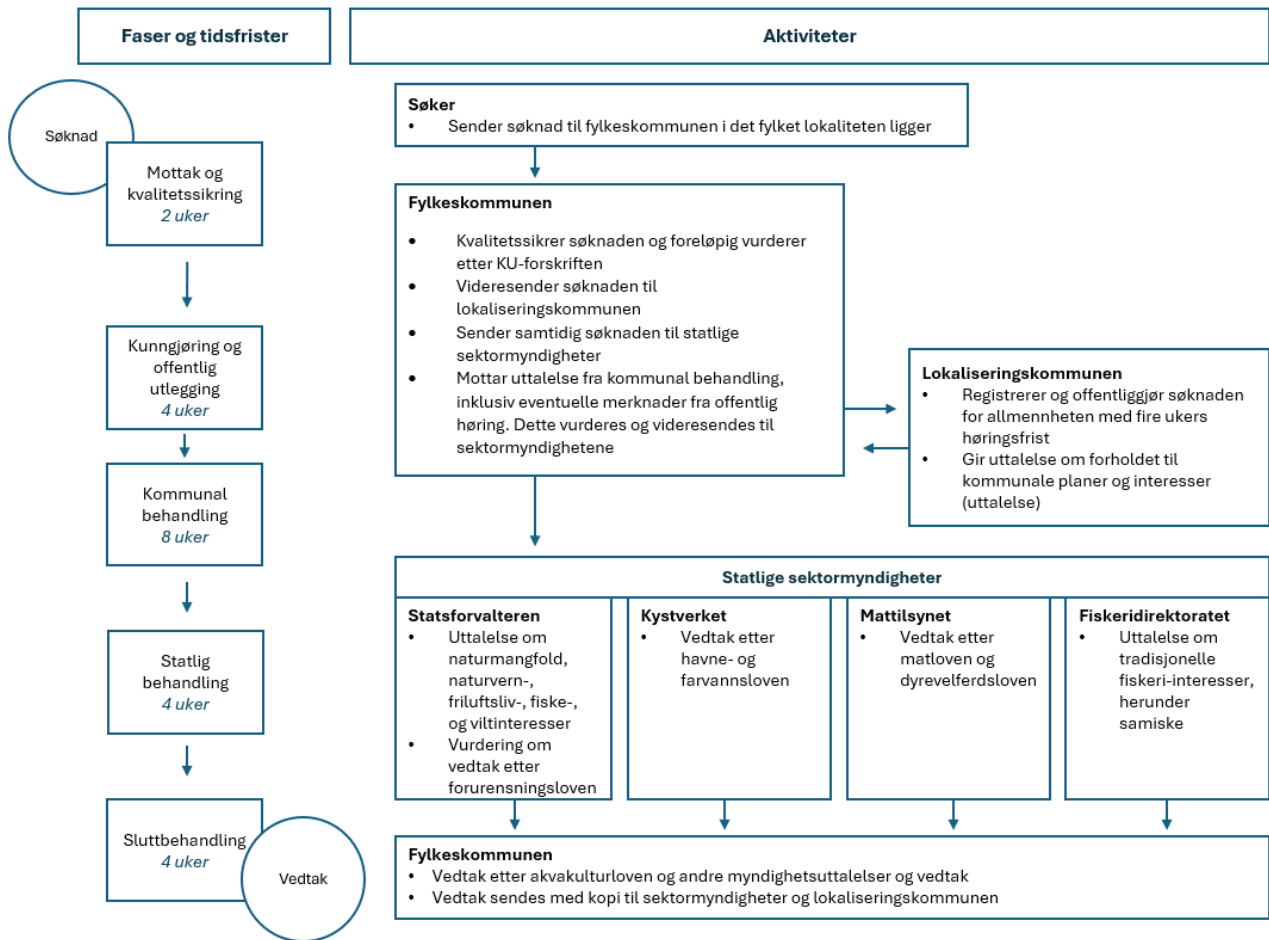
---

<sup>10</sup> Mer om tidsfristene og saksbehandlingstid i kapittel 5.

<sup>11</sup> Forskrift om konsekvensutredninger.

<sup>12</sup> § 16. Interesseavveining ved arealbruk til akvakultur. (...) Det skal særlig legges vekt på:

- a. søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon,
- b. alternativ bruk av området til annen akvakultur,
- c. annen bruk av området, og
- d. verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c



Figur 1 Saksgangen i behandling av søknader for lokalitetsklarering, med oversikt over myndighetsaktører og deres rolle og frister for saksbehandling. Figur etter Solås et al. (2015:39), oppdatert med navneendringer for statlige sektormyndigheter og Statsforvalteren sin vurdering om behov for utslippstillatelse (vedtak etter forurensningsloven). For akvakultur med uttak av ferskvann vurderer også NVE om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven.

Ifølge tidsfristforskriften, og som beskrevet i Sund m.fl. (2021), kan fylkeskommunen behandle søknaden selv om uttalelsen for kommunen og sektormyndigheter mangler, dersom disse uttalelsene ikke har blitt levert fylkeskommunen innen tidsfristen som er satt av tidsfristforskriften. Før en sak sluttbehandles er det imidlertid fylkeskommunen sitt ansvar å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. Fylkeskommunen kan imidlertid ikke tildele tillatelsen dersom de nødvendige tillatelsene (etter dyrevelferdsloven, vannressursloven, havne- og farvannsloven, forurensningsloven og matloven) ikke er gitt. Basert på innspill fra informantene er det vårt inntrykk at gjeldende praksis hos fylkeskommunene i dag er at man likevel venter på alle tillatelser og uttalelser, selv om aktørenes tidsfrist er overskredet.

Ifølge tidsfristforskriften § 5, er det også åpnet for utvidet saksbehandlingsfrist for statsforvalteren i særlige tilfeller. Statsforvalteren kan anmode fylkeskommunen om inntil fire ukers forlengelse av fristen, og dersom det foreligger særlige tilfeller kan det bes om inntil ytterligere fire ukers forlengelse. Særlige tilfeller vil typisk være saker med interessekonflikter utover det normale som vil kreve økt tidsbruk hos statsforvalteren, eller at det er en periode med særlig stort arbeidspress hos Statsforvalteren (men generell arbeidsbelastning er ikke en tilstrekkelig begrunnelse).

## Utvikling av rollen som regional utviklingsaktør

Samtidig som forvaltningsreformen ble utformet og implementert, var det også andre pågående politiske prosesser for å følge opp Stortingsmelding 12 (St. Meld. nr. 12, 2006-2007), samt styrke havbruksforvaltningen. Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og dens betydning for havbruksnæringen, innebærer i tillegg til akvakulturforvaltning, også regional planlegging. Fylkeskommunens funksjon i planleggingen ble formelt styrket da ny plan- og bygningslov (2008) trådte i kraft i juli 2009. Selv om også den nye loven viderefører prinsippet om at det er kommunen som skal være den sentrale planmyndigheten i arealplanleggingen, gir den nye loven fylkeskommunen en del potensielt betydningsfulle verktøy i samfunnsplanleggingen: *regional planstrategi*, *regional plan* (erstatte fylkesplan og fylkesdelplan) og *regional planbestemmelse*. Lovframlegget trekker fram kystsonen som ett forvaltningsfelt hvor fylkeskommunen særlig vurderes å skulle spille en viktig rolle.

Regional planlegging er et sentralt virkemiddel for at fylkeskommunen skal kunne fylle sin rolle som regional samfunnsutvikler<sup>13</sup>. Gjennom regionale planer og føringer skal fylkeskommunene ivareta et stort spekter av oppgaver innen næringsutvikling, stedsutvikling, folkehelse, samferdsel, friluftsliv, klima, naturmangfold og miljø. Den regionale rollen fylkeskommunen har underbygges av kunnskap om hvilke behov som rører seg i regionen, både med hensyn til aktivitet og volum. Den store bredden i oppgaver gjør det mulig for fylkeskommunene å integrere utvikling på flere områder samtidig og dermed forsterke synergier på tvers av de ulike sektorene. Eksempler som illustrerer dette er hvordan næringsutvikling i regionen både kan støttes av undervisningstillatelser innen akvakultur for rekruttering til sektoren, samtidig som man også kan benytte muligheten som samferdselsaktør å legge til rette for en infrastruktur som støtter den samme sektoren.

Etter plan og bygningsloven legger Regjeringen hvert fjerde år frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som må følges opp av fylkeskommunene som skal tilpasse politikken til regionale og lokale forhold gjennom planprosessene. I planprosessene kan motstridende mål og forventninger synliggjøres, men dette er også en arena for å samordne og avveie lokale, regionale og nasjonale interesser. De regionale planene fungerer derfor som et bindeledd mellom stat og kommune, som sikrer ivaretagelse av nasjonale og regionale hensyn samtidig som de nasjonale forventningene tilpasses en lokal kontekst (Sørdahl m.fl., 2017). I de nasjonale forventningene for 2023-2027 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) er det fremhevet at fylkeskommunene skal bidra til blant annet å fremme verdiskaping, ivareta natur, sikre bosetting, og redusere klimagassutslipp. Samtidig er det viktig at fylkeskommunene bidrar til gode rammebetingelser for privat næringsliv. Regjeringen forventer blant annet at det gjennom oppdaterte regionale og kommunale planer settes av tilstrekkelige og egnede nye areal for akvakultur, og at disse planene ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser.

Som regional planmyndighet skal fylkeskommunene lede regionale planprosesser, herunder regionalt planforum, hvor man skal kartlegge og forsøksvis samordne statlige, regionale og kommunale interesser. Regionalt planforum er en formell arena for samhandling mellom kommunene og regionale myndigheter i konkrete saker og planprosesser. Her kan det gis planfaglige råd, merknader eller klargjøre om det er konflikt med nasjonale eller regionale interesser, og vurdere hvordan disse interessene kan ivaretas, slik anbefalt i veileder for regionalt planforum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

---

<sup>13</sup> Hofstad & Hanssen (2015) viser at samfunnsutviklerrollen har tre hoveddimensjoner: å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

## Regionreformen

Siden 2010 har det ved flere anledninger kommet politiske innspill som direkte og indirekte berører fylkeskommunenes mandat og rolle innenfor akvakulturforvaltningen. Forslaget til regionreform som kom med Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* bidro til en ny diskusjon om fylkeskommunenes oppgaver innenfor akvakultur, og hvordan søknadsbehandlingen på lokaliteter kunne gjøres mer effektivt. Regionreformen (Meld. St. 22, 2015-2016; Meld St. 6, 2018-2019) handlet i hovedsak om å få større regioner og en styrking av det regionale folkevalgte nivået for å løse samfunnsutfordringer i regionene. Reformforslaget førte til en sammenslåing av flere fylker, deriblant kystfylkene hvor størstedelen av akvakulturproduksjonen foregår. Målet var at større fylkeskommuner skulle få overført flere oppgaver og virkemidler for å gi en mer effektiv forvaltning og legge til rette for bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommunene og statlige etater, institusjoner og aktører som ikke fulgte daværende fylkesstruktur. Med dette var det også et mål om at fylkeskommunene skulle få en sterkere næringspolitisk rolle (Meld. St. 6, 2018-2019). I den samme stortingsmeldingen (Meld St. 22, 2015-2016) ble det samtidig varslet at oppgavene som ble overført til fylkeskommunene i 2010 kunne bli flyttet tilbake til Fiskeridirektoratet dersom fylkeskommunene ikke ble betydelig større.

Akvakulturoppgavene, og hvilke nye oppgaver regionene skulle få etter reformen, var ikke i sentrum av diskusjonene rundt regionendringene, men enkelte endringer for en mer effektiv saksbehandling av akvakultursøknader ble foreslått og diskutert. Blant annet ble det vist til at Nærings- og fiskeridepartementet mente at det å overføre vedtaksmyndighet fra sektormyndighetene til større folkevalgte regioner kunne være formålstjenlig i kurante saker i saksbehandlingen av akvakultursøknader<sup>14</sup>. Dette ble utredet av en interdepartemental arbeidsgruppe<sup>15</sup> som vurderte mulige effektiviserings tiltak for saksbehandlingen av akvakultursøknader. Gruppen anbefalte å ikke gå videre med forslaget om å overføre vedtaksmyndighet fra sektormyndighetene til regionene, da de mente dette mest sannsynlig ikke ville gi noen effektiviseringsgevinst, og det ville være krevende å overføre denne modellen til dagens situasjon og kontekst i næringen. Gruppen så det som mer hensiktsmessig å gå videre med andre tiltak som samlet sett ville kunne bidra til en effektivisering av saksbehandlingen, blant annet at sektormyndighetene skulle vurdere hvordan man i større grad kan legge til rette for å gjøre driftsmessige endringer uten å utløse søknadsplikt, etablering av en felles digital plattform for behandling av søknader, en revidering av søknadsskjemaet og oppdatering av veilederen for å tydeliggjøre hva slags informasjon som kreves for å behandle søknadene, samt oppdaterte elektroniske løsninger (herunder Akvakulturregisteret) og flere formelle kontaktmøter mellom saksbehandlingsinstansene for å bedre dialog mellom sektormyndighetene og mellom sektormyndighetene og fylkeskommunen (Prop. 84 S, 2016-2017:79-80). Formålet med tiltakene var blant annet å bedre ressursutnyttelsen, og ved å heve terskelen for hvilke endringer som krever full søknadsbehandling (og dermed involvering av alle myndighetsaktørene) spare ressurser for både forvaltning og næringsaktører. Fra behandlingen av Prop. 84 S (2016-2017) ble det forøvrig vist til at et flertall på Stortinget mente at det hadde vært gode erfaringer med fylkeskommunenes rolle innenfor akvakultur og det var derfor ikke hensiktsmessig å endre på eller tilbakeføre fylkeskommunenes forvaltningsmyndighet for akvakulturtillatelser.

---

<sup>14</sup> I likhet med den tidligere utprøvde Trøndelagsmodellen.

<sup>15</sup> Denne gruppen besto av Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

## Vedvarende debatter om arealstruktur og en miljømessig bærekraftig havbruksnæring

Disponering av areal, både med hensyn til struktur og fordeling, har endret seg over tid. Arealutvalget som ble oppnevnt i 2009 ble bedt om å utrede og foreslå nye grep for forvaltningen av areal i kystsonen. I 2011 leverte Arealutvalget sin rapport, *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen* (Fiskeri- og Kystdepartementet, 2011), og var tidlig ute med anbefalinger om en restrukturering av havbruksaktiviteten langs kysten. Flere av utvalgets anbefalinger har senere blitt realisert, som produksjonsområder og handlingsregler basert på lus som indikator. Men fortsatt er det store svakheter i strukturen, både med hensyn til næringens evne til samordning i ulike områder og smittespredning. I tillegg til at man har satt sin lit til at nye produksjonsteknologier skal bidra til en mer differensiert bruk av kystsonen (ref. utviklingstillatelsene<sup>16</sup>), har man også søkt etter forbedringer i myndighetsregulering.

Gjennom årenes løp har det, på nasjonalt nivå, blitt innført en rekke endringer og tiltak for å møte havbruksnæringens miljøutfordringer og mål om bærekraftig vekst. Disse berører også forvaltningens rolle, herunder også fylkeskommunene og deres samarbeid med øvrige sektormyndigheter, men i noe ulik grad. Blant annet kom det en stortingsmelding i 2015, Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, som førte til opprettelsen av trafikklyssystemet hvor kystarealet ble delt inn i 13 produksjonsområder, og det ble innført en handlingsregel for vekst. Stortingsmeldingen peker også på at forvaltningen må tilpasses næringen, og fremhever at det bør tilstrebes likebehandling av saker og så langt som mulig standardisere vurderinger og vedtak.

Arealforvaltningen og areal sin rolle i næringens utvikling mot en mer bærekraftig produksjon er stadig aktuelt og i 2023 ble det igjen debatt om areal og myndighetsfordelingen mellom stat, fylke og kommune og balansen mellom sentralisering og desentralisering. Havbruksutvalgets rapport *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping* (NOU 2023:23) fremhever at det er et behov for bedre arealplanlegging og en bedre lokalitetsstruktur. Det etterlyses et samlet kunnskapsgrunnlag for god arealplanlegging, gode planprosesser som involverer relevante aktører, og mer koordinering og dialog mellom flere aktører når lokalitets- og driftsstrukturer skal etableres og justeres. Utvalget foreslo også at statlig myndighet bør overta større deler av ansvaret og myndighet for å utarbeide og vedta arealplaner for sjøområdene, og i tillegg bør akvakulturmyndighetene gis tydeligere adgang og mandat til å fremme innsigelse til kommunale og regionale planer som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til helhetlig planlegging for akvakultur.

## Fylkeskommunenes rammer for akvakulturforvaltning

Som et resultat av forvaltningsreformen, regionreformen og endringer av lovverk og forskrifter har fylkeskommunene i dag flere oppgaver innenfor akvakultur. Rollen og ansvaret som koordinerende instans og tildelingsmyndighet for akvakulturtillatelser, i hovedsak lokalitetstillatelser, er den største oppgaven, men er også tett knyttet til fylkeskommunenes oppgaver og verktøy innenfor planarbeid/kystsoneforvaltning som er forankret i fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.

Fylkeskommunene har ulike styringsmodeller og er enten organisert med en formannskapsmodell eller parlamentarisme. Fylkestinget er folkevalgt og er det øverste politiske organet, og ledes av fylkesordføreren. I fylkeskommunene kan fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak, eksempelvis til fylkesutvalget (formannskapsmodell) eller til administrasjonen. I en parlamentarisk

---

<sup>16</sup> <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser>

modell, eksempelvis slik som i Nordland, har man tre beslutningsnivå: Fylkestinget, fylkesrådet og den enkelte fylkesråd. Fylkestinget bestemmer omfanget av myndighetsdelegering og ansvar som gis til fylkesrådet. For vedtak i akvakultursøknader har alle fylkene delegert myndighet til administrativt nivå, men enkelte saker blir behandlet politisk, fortrinnsvis i fylkesutvalget eller av fylkesråd.

Da fylkeskommunene fikk overført tildelingsmyndigheten fra Fiskeridirektoratet innebar dette en annerledes oppgaveflytting enn om man hadde flyttet tildelingsmyndigheten til andre statlige myndigheter. Fylkeskommunene representerer et annet forvaltningsnivå og som følge av det begrenses mulighetene og verktøyene for statlig styring. Fylkeskommunene er selvstendige forvaltningsnivåer med egen folkevalgt ledelse, og er derfor ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024). Dette innebærer at de ikke er direkte underlagt andre organer på samme måte som for eksempel Fiskeridirektoratet som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, og Mattilsynet som er underlagt flere departementer. Stortinget setter rammer for fylkeskommunenes virksomhet gjennom lov- og budsjettvedtak, men statsforvaltningen har ingen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett. Likevel må fylkeskommunenes lokale selvstyre utøves innenfor nasjonale mål, som i Meld. St. 12 (2011-2012) kan oppsummeres som mål om utjevning og likeverdige tjenester, rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske mål som høy sysselsetting og økonomisk vekst, ivaretagelse av liv og helse, samfunnsikkerhet, beredskap og bærekraftig utvikling.

Staten kan ikke pålegge fylkeskommunene oppgaver gjennom forventninger eller rundskriv, men må gjøre det gjennom lov eller forskrift. Det er også forventet at når fylkeskommunene gis oppgaver, skal det ikke reguleres for mye og for detaljert, slik at fylkeskommunen har handlefrihet til å tilpasse oppgaveløsningen etter regionale forhold. Staten har også andre styringsvirkemidler enn lover og forskrifter, eksempelvis veiledning, der skriftlige veiledere fra staten er det mest brukte virkemiddelet. Disse brukes oftest til å utfylle lover og forskrifter, og kommer gjerne fra direktorater. En veileder er imidlertid ikke bindende for fylkeskommunene, men vil som regel omtale lover og forskrifter som er bindende. Kommunal- og distriktsdepartementets (2024) veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner fremhever viktigheten av en god prosess og samhandling mellom aktørene. Av andre virkemidler kan staten opprette utviklingsprogrammer, medvirke til kompetanseutvikling og bidra med faglige nettverk.

## **Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid - FAKS**

I tillegg til å være gjenstand for endringer initiert at statlige myndigheter har fylkeskommunene selv også gjennomført viktige tiltak for å håndtere sitt forvaltningsansvar innenfor akvakultur. Et av de viktigste tiltakene som fylkeskommunene selv har gjennomført, FAKS (Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid), er basert på nedenfra-opp prosesser med stor grad av deltagelse og involvering av akvakulturforvalterne i fylkeskommunene. Det er viktig å presisere at FAKS er et faglig nettverk mellom akvakulturforvaltere, og at hver fylkeskommunene er autonome enheter som ikke på noen måte instrueres gjennom FAKS.

Samarbeidet mellom fylkeskommunene begynte som uformelle samarbeid mellom ansatte i fylkeskommunene, før det ble gjennomført et forprosjekt i 2015 og deretter etablert et formalisert samarbeid fra 2016. Allerede fra 2010 har akvakulturfagmiljøene i fylkeskommunene jobbet for å sikre likebehandling, likt kunnskapsgrunnlag og samordning på tvers av fylkesgrensene. At det var et oversiktlig nasjonalt fagmiljø medførte at det var lav terskel for samarbeid. Flere av de ansatte med primæroppgave knyttet til forvaltning og/eller utviklingsarbeid innen marin sektor hadde også jobbet sammen i Fiskeridirektoratet. Behovet for bedre samordning og effektivisering av kunnskapsdeling hadde siden 2010 vokst i takt med næringen og økende kompleksitet. I 2015 kom også Meld. St. 16 (2014-2015) som pekte på at forvaltningen måtte tilpasses næringen og at man så langt som mulig burde

standardisere vedtak og vurderinger for å skape mest mulig likebehandling i saker. En Nofima-rapport (Solås m.fl., 2015) om rettslig rammeverk for havbruksnæringen pekte også på at forvaltningen var kompleks, at det var mangelfulle veiledere for saksbehandling og utredninger, og at det kunne være behov for et felles kunnskapsgrunnlag for forvaltningen.

Forprosjektet ble gjennomført av en forprosjektgruppe med ansatte fra fylkeskommunene Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms. Forprosjektgruppa utarbeidet flere tiltak for å formalisere eksisterende samarbeid og utvikle nye strukturer, men uten at dette utfordret fylkeskommunene autonomi. Ved bedre koordinering skulle fylkeskommunene bli en mer synlig og samordnet akvakulturmyndighet, styrke opplæring og kompetansehevingen internt, og bidra til bedre samarbeid og kommunikasjon med øvrige myndighetsaktører og næringen. Samarbeidsnettverket skulle være et støtteorgan på tvers av fylkene, men ikke et overordnet organ.

FAKS finansieres av fylkeskommunene som deltar. I begynnelsen hadde man en koordinatorstilling og en styringsgruppe, organisert innenfor et tidsbegrenset prosjekt. Selv om det fortsatt er organisert som et prosjekt, har det nå en lengre tidshorison. Antall koordinatorstillinger har økt, og samarbeidet gjennom FAKS er utvidet og endret i tråd med de behovene som kommer fra fagmiljøene i fylkene. Blant annet har FAKS opprettet flere interne grupper som jobber sammen og deler kompetanse fra utvalgte områder, som planarbeid, og vedtaksbasen.

Samarbeidet har som mål å bidra til at fylkeskommunene forvalter akvakulturregelverket på en god måte, både regionalt og nasjonalt, og har fokus på samordning, kunnskapsutveksling og mest mulig likebehandling. Viktige verktøy for dette er blant annet:

- en felles plattform for samarbeid, informasjon- og kunnskapsdeling (kunnskapsbasen)
- en felles vedtaksbase for å registrere, overvåke og rapportere på akvakulturforvaltningens tidsbruk i søknadsbehandlingen
- utvikling av felles praksiser for saksbehandling, likebehandling og for å utfylle mangler i veiledere og regelverk
- arenaer for drøfting og kunnskapsutveksling, herunder koordineringsmøter, fagsamlinger, arbeidsmøter, fagseminarer og andre møter etter behov.

Som beskrevet i en høringsuttalelse fra Troms fylkeskommune (2023) viser fylkeskommunene, blant annet gjennom arbeidet og aktivitetene i FAKS, at ansatte i fagmiljøene legger ned mye arbeid for å få til en best mulig samordning, som et viktig tiltak for å motvirke eventuelle negative effekter av at saksbehandlingen involverer mange ulike myndighetsaktører og der veiledere og regelverk er mangelfulle/ikke oppdatert.

FAKS har en funksjon som knutepunkt internt mellom fylkeskommunene, men også eksternt som kontaktpunkt for andre deler av akvakulturforvaltningen, som sektormyndighetene, departementer, kommuner og næringen med sine organisasjoner. I dette ligger også at FAKS som en samarbeidsarena har verdi for fylkeskommunene som kan koordinere sine faglige innspill og ta initiativ til dialog, eksempelvis til arbeid som foregår i departement, direktorat, og ulike utvalg, deriblant bidra med faglige innspill til regelverksarbeid (veiledere, forskrifter, tekniske løsninger etc.).



## 4 Måloppnåelse

Vurderinger om måloppnåelse er delt inn i to deler, hvor vi først ser tilbake til 2010 og den første perioden etter forvaltningsreformen, før vi går over til vurderinger av dagens situasjon og utviklingen de siste årene.

### Tilbakeblikk til 2010

Målene med forvaltningsreformen peker altså på mulighetene for et styrket lokaldemokrati, bedre samordning, styrket næringsutvikling, og mer helhetlig planlegging av kystsonen. Når man skal vurdere i hvilken grad man har oppnådd disse politiske ambisjonene 15 år etter forvaltningsreformen ble iverksatt, må man både se på hvilke muligheter fylkeskommunen fikk som følge av reformen og hvordan de har evnet å utøve sine oppgaver.

Bekymringene fra omverden, uttrykt blant annet i selve høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet, og høringsssvarene fra Fiskeridirektorat og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening (FHL), peker på at overføringen til fylkeskommunene var forventet å øke saksbehandlingstiden, påvirke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen og øke arbeidsbyrden for næringen. FHL var i tillegg bekymret for at tildelingen av lokaliteter ville bli politisert og at politikerne ville få mulighet til å påvirke utvelgelsen av næringsaktører som får tildelt lokalitet. Overføringen av forvaltningsoppgaver innen marin sektor fikk en blandet mottakelse hos store deler av akvakulturnæringen og i deler av statsforvaltningen.

Til tross for at man med forvaltningsreformen hadde som ambisjon å styrke det regionale myndighetsnivå, klarte man ikke å identifisere og iverksette en helhetlig oppgaveoverføring som reflekterte ambisjonen. Innen havbruksforvaltning peker våre informanter på at fylkene fikk få og fragmenterte oppgaver, og fylket ikke ble et forvaltningsnivå med tyngde. Fylkets oppgaver innen akvakulturforvaltning er begrenset av et omfattende regelverk der flere sektormyndigheter har vetorett på sine områder. Fylkeskommunens rolle i samordning av saksbehandlingen og sluttvurdering av søknadene er dermed langt på vei betinget av hvilke vurderinger sektormyndighetene gjør. Det regionalpolitiske skjønnet som ligger i fylkeskommunenes akvakulturoppgaver er derfor svært begrenset, spesifikt at man innen lokalitetsklarering skal vurdere søknader i lys av også andre samfunnsinteresser (§ 16 i Akvakulturloven).

Den politiske debatten om oppgavefordeling og forvaltning av akvakultur, spesielt fordelingen av makt mellom stat og regionalt nivå, har vært oppe til politisk behandling gjentatte ganger gjennom årene. Aller tydeligst kommer dette til uttrykk i Meld. St. 22 (2015-2016), hvor saksbehandlingen for lokalitetsklarering blir kritisert for å være for lang og omfattende. Meldingen peker på at fylkeskommunenes *kapasitet og kompetanse varierer mellom fylkeskommunene, de har valgt ulike måter å behandle søknadene på* (les: administrativ vs. politisk beslutning), *sektormyndighetene varierer med tanke på tidsbruk ved behandling av søknader, og kommunale arealplaner har et forbedringspotensial*. Meldingen, som hadde ambisjoner i retning av en større regionreform, kom også med løfter om delegering av myndighet til større regionale folkevalgte nivå fra sektormyndighetene, også innen akvakultur, under forutsetning av at man etablerte større regioner gjennom fylkessammenslåing. Dette ble gjennomført i flere deler av landet, men i ettertid har overføringen av oppgaver latt vente på seg. Enkelte fylkessammenslåinger har også blitt reversert. Flere fylkeskommuner med akvakulturforvaltning ble slått sammen i disse årene, og Trøndelag, Vestland og Agder består fortsatt, mens Troms og Finnmark ble vedtatt oppdelt.

Bekymringene som ble uttrykt før reformen var at man fikk mindre effektivitet og kvalitet i søknadsbehandlingen, lengre saksbehandlingstid, økt arbeidsbyrde hos næringen ved å forholde seg til flere myndighetsorgan, samt en politisering av lokalitetsklareringen. I NOU 2023:23 gjentas deler av denne bekymringen, blant annet om størrelse på fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet. I hvilken grad dette er tilfellet vil vi adressere nedenfor basert på både intervjudata og statistikk.

### **Kompetanse og ressurser (ved oppgaveoverføringen)**

Basert på dokumenter og intervjuene i denne evalueringen tegnes det et gjennomgående positivt bilde av oppstartsperioden etter fylkene overtok oppgaven som tildelingsmyndighet. Fylkeskommunene var innstilt på å gjøre oppgavene godt og med tilstrekkelig ressurser. Både fylkene og Fiskeridirektoratet oppfordret ansatte i Fiskeridirektoratet til å søke på de nyopprettede stillingene. Fylkene fikk dermed flere ansatte med lang erfaring. Over halvparten av de nyansatte kom fra Fiskeridirektoratet, noe som medførte at, bortsett fra i to fylker, var det erfarne ansatte som var med å utforme fylkeskommunenes håndtering av de nye oppgavene. De fleste av disse hadde i tillegg relevant utdanning fra universitet og høyskoler, mange med marinbiologisk bakgrunn med utdanning innen fiskeri og/eller akvakultur, samt at flere hadde erfaring fra både havbruksnæring og offentlig forvaltning. Også arkivet til Fiskeridirektoratet på lokalitetsaker ble med over, og fylkeskommunene hadde dermed tilgang til tidligere saker og vedtak. Fylkeskommunene oppbemannet med flere ressurser enn de 11 årsverkene Fiskeridirektoratet estimerte de hadde brukt på saksbehandlingen. Beskrivelsen gitt i ettertid av flere informanter fra fylkeskommunene er at fylkene ønsket å møte de nye oppgavene med tilstrekkelig ressurser både i form av personell og økonomi for å sikre kompetanseutvikling hos de ansatte, bygge nettverk i sektoren og kunnskapsbygging på feltet. Det vil også si at flere steder valgte man å bruke egne ressurser for å bemanne flere stillinger enn det man fikk overført midler til. De uttrykte bekymringene vedrørende kapasitet og kompetanse var fylkeskommunene i stor grad klar over, og søkte å imøtekomme gjennom ansettelser og kompetanseutvikling. Flere av de som opplevde overføringen fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene erfarte at fylkeskommunen de samarbeidet med hadde et «*velsmurt system fra dag 1*». Det er ikke alle som er enige i dette, en av informantene opplevde at det tok noe tid før man ble gode på å veilede søkerne, og at dette påvirket søknadene, men at dette ble bedre etter hvert.

### **Involvering av politisk nivå**

Politisering av saksbehandlingen var en annen bekymring som ble uttrykt både i forbindelse med forvaltningsreformen og senere. I Meld. St. 22 (2015-2016) vises det til at man har valgt ulike måter å behandle søknadene på i de ulike fylkeskommunene. Noen har valgt en administrativ behandling, mens andre steder avgjøres sakene på politisk nivå. Ulike politiske styringsmodeller i fylkeskommunene (formannskapsmodell/parlamentarisme) har betydning for blant annet ledelse av administrasjonen, innstillingsrett og representasjonen på øverste politiske nivå. I 2010 hadde tre av akvakulturfylkene parlamentarisme, og det har derfor vært forskjeller mellom fylkene av hva som inngår i det at en sak går til «politisk behandling». Bekymringen som uttrykkes i stortingsmeldingen er at dette fører til en uensartet saksbehandling.

Flere informanter peker på at nytteverdien av å ha et politisk nivå som vurderer sakene er at det er forventet at man forbereder sakene grundig og grunngir vedtak godt. Dette blir også sett på som god forvaltningspraksis, uavhengig av om saken skal opp til politisk behandling eller om vedtak gjøres på

administrativt nivå. For saksbehandlerne har dette medført at man har gått grundigere til verks i å beskrive det saklige grunnlaget for vedtakene, og at det dermed har hevet nivået på saksbehandlingen. Generelt har det først og fremst vært kontroversielle saker som må til politisk behandling, men sjelden helt opp til øverste politiske nivå (fylkestinget). Enkelte informanter peker på at flere trodde det skulle bli et politisk sirkus når oppgaven ble overført til fylkeskommunene, men historien har vist at det ikke skjedde. Derimot så fremhever informantene at politikerne på fylkesnivå har fått en større bevissthet om næringen, noe som er viktig for å støtte opp om en god næringsutvikling. I tabell 1, gis en oversikt over antall vedtak til politisk behandling, og antall vedtak som er endret i politisk behandling.

	Antall vedtak til politisk behandling		Antall vedtak <i>endret</i> i politisk behandling	
	2010-2016	2017-2018	2010-2016	2017-2018
<b>Finnmark</b>	2	3	1	0
<b>Troms</b>	280	20	0	1
<b>Nordland</b>	565	1	0	0
<b>Trøndelag</b>	4	0	0	0
<b>Møre og Romsdal</b>	0	0	0	0
<b>Sogn og Fjordane</b>	0	0	0	0
<b>Hordaland</b>	0	0	0	0
<b>Rogaland og Vest Agder</b>	1	0	0	0

Tabell 1 Oversikt antall vedtak til politisk behandling, og endring av vedtak, i perioden 2010-2018. Tallene er tilgjengeliggjort av FAKS og hentet fra en tidligere presentasjon. Tall i frekvenser.

FAKS utarbeidet selv en oversikt, først for årene 2010-2016, i en periode hvor to av fylkene, Troms og Nordland, ikke hadde delegering fra politisk nivå til administrasjon, for å kartlegge antall vedtak til politisk behandling og antall vedtak som ble endret, på tvers av alle fylkene. Også for perioden 2017-2018 gjorde FAKS en tilsvarende kartlegging, men på dette tidspunktet hadde alle fylkene fått delegering til administrativt nivå. Slik vi ser av tabellen, var det et stort antall vedtak til politisk behandling i Troms og Nordland før 2017, men dette ble kraftig redusert fra 2017. I høyre side av tabellen ser vi at totalt er det i disse periodene kun 2 vedtak som har blitt endret i politisk behandling. Vi har ikke tall fra 2019 og fram til i dag, men det er ikke noen forhold som skulle tilsi at situasjonen ser markant annerledes ut. Dette bekreftes av informantene, som sier at det er få saker som går til politisk behandling.

### **Samarbeid med Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet**

Fiskeridirektoratet fikk tidlig et veiledningsansvar overfor fylkeskommunene og har gjennom årene bidratt til kunnskapsoverføring både ved direkte henvendelser og gjennom årlige møter. Fiskeridirektoratet peker tilbake på at de hadde et opplæringsopplegg det første året, blant annet gjennom en egen brukerhåndbok som viste hvordan Fiskeridirektoratet hadde løst oppgavene som ble overført til fylkeskommunene. Denne brukerhåndboken var ment som et oppslag- og referanseverk, men måtte tilpasses fylkeskommunenes virkelighet. Den viktigste kunnskapsoverføringen kom imidlertid fra det faktum at mange av deres tidligere ansatte gikk over til fylkeskommunen.

Flere av informantene sier at samarbeidet mellom fylkene og Fiskeridirektoratet kunne vært bedre, men dette har nok variert mye, blant annet mellom ulike regionskontorer og enkelte fylkeskommuner, og har ikke vært mulig å ettergå i denne evalueringen. Enkelte trekker fram at samarbeidet mellom de ulike

rollene som Fiskeridirektoratet og fylkeskommunene har innen arealplanlegging burde vært styrket, alternativt at oppgavefordelingen var annerledes. Det som kan ha komplisert relasjonen mellom fylkene og Fiskeridirektoratet er manglende instruksjonsmyndighet i.o.m. at fylkene tilhører kommunal sektor. Staten kan dermed ikke instruere fylkene annet enn gjennom lov og forskrift, og dette har ifølge våre informanter hatt noen uheldige konsekvenser. Dette sies å ha påvirket dynamikken og forholdet mellom fylkeskommuner, Fiskeridirektorat og Nærings- og fiskeridepartementet. Fylkeskommunenes rolle og involvering i den statlige utformingen av regelverk og veiledning innen akvakulturforvaltning har, ifølge våre informanter, et forbedringspotensial og det er et behov for bedre dialog, sterkere samarbeid, muligens klarere signaler og faglig veiledning, og generelt et sterkere fokus på å bygge en enhetlig forvaltning på tvers av statlig og kommunal sektor.

I nyere tid er klagesaksbehandlingen hos Fiskeridirektoratet organisert i en egen enhet, slik at Fiskeridirektoratets tilsynsseksjon som har vært involvert i faglig veiledning av fylkene har følt seg friere. Den faglige veiledningen har vært og er fortsatt på et generelt grunnlag, og ikke berørt diskusjon av enkeltsaker for å sikre at man kan opptre som andreinstans ved klagesaksbehandling. Omorganisering av klagesaksbehandlingen har likevel bidratt til at tilsynsseksjon nå står noe friere i sin rolle som veileder.

## **Dagens akvakulturforvaltning i fylkeskommunene**

I 2025, 15 år etter at forvaltningsreformen ble iverksatt, er forvaltningsoppgavene innen marin sektor godt etablert hos fylkeskommunene. Andre sektormyndigheter og næring har også lang erfaring med samarbeid med fylkeskommunene.

Informantene er i all hovedsak enige om at fylkeskommunene utfører sine akvakuroppgaver på en god og kompetent måte. Høy kompetanse, stabilitet, og i mange fylker lang erfaring, vektlegges av informantene. Andre peker på at selv om det kan være litt variasjon mellom fylkene, er de smidige, lette å ta kontakt med og de jobber godt for at sakene skal løses på en god måte. Det at sakene er godt begrunnet hevdes av informanter fra andre sektormyndigheter og næring å bidra til at lokaldemokratiet ivaretas i større grad.

Tilgjengelighet og serviceinnstilling trekkes frem av flere som viktige kvaliteter ved fylkeskommunenes rolle. Fylkeskommunen blir av enkelte beskrevet som det mest tilgjengelige og serviceinnstilte organet i lokalitetsklareringen. Flere er opptatt av at fylkeskommunene er forutsigbare og effektive, og at de fatter raske beslutninger som er godt begrunnet. De oppleves også å være tett på næringen, og oppdatert på hva som skjer. At fylkeskommunen er tett på næringen trekkes også frem som viktig. Informantene viser til at det er god næringsforståelse som gjør fylkeskommunene i stand til å tenke helhet i lokalitetsstruktur og i planarbeid, og peker på at det er en styrke ved systemet at fylkeskommunene har ansvaret for å se helheten. Fylkeskommunen sees på av sine samarbeidspartnere og av næring som faglig nøytrale og som koordinerende instans mellom ulike sektormyndigheter som har sine faglige mandater å ivareta. Det vektlegges som viktig at sluttvurderingen gjøres av noen som kan se på tvers av faginteressene. Handlingsrommet til fylkeskommunen i søknadsbehandlingen er av flere beskrevet som begrenset, men viktig i den forstand at de skal konkludere på tvers av flere interesser.

Den geografiske tilknytningen og kunnskapen til fylkeskommunene blir også vektlagt som en styrke, sett i lys av den pågående omorganiseringen av flere av sektormyndighetene i retning av nasjonale team og divisjoner. Flere av informantene, også fra fylkeskommunene, er bekymret for om man klarer å ivareta

lokal kjennskap i en slik omorganisering, samtidig som de også ser styrken i en bedre koordinering av ulike regionale kontorer hos de ulike sektormyndighetene.

Til tross for svært positive tilbakemeldinger på fylkeskommunens håndtering av sine forvaltningsoppgaver, formidler også informantene kritikk på enkelte tema. Det er ulike meninger hos informantene, mye fordi man har erfaring med ulike fylkeskommuner, men også fordi man ser situasjonen fra ulike faglige perspektiver.

Noe av begrunnelsen for overføring av oppgaver til fylkeskommunene i Forvaltningsreformen var behovet for å styrke fokuset på regional næringsutvikling. Fylkeskommunene har følgelig et ansvar for å ivareta næringsvirksomhet, men enkelte informanter opplever at dette kan gå på bekostning av andre interesser, spesielt natur og miljø. Enkelte etterlyser derfor at man i større grad benytter seg av oppdatert kunnskap fra Havforskningsinstituttet (HI) når det gjelder miljøpåvirkning, bærekraftsmål, samt vurderinger i tråd med naturmangfoldsloven og vannforskriften. En av informantene viser til at fylkeskommunene de senere årene har styrket sine vurderinger av naturmangfold i begrunnelsen av vedtak. På et tidligere tidspunkt benyttet fylkeskommunene en standardtekst som over tid viste seg å ikke være god nok, og som man derfor gikk bort ifra. Fylkeskommunene er selv opptatt av at klimaendringer og nye situasjoner (f.eks. luseoppblomstring i nord) har gjort deres vurderinger, spesielt om samlet belastning, vanskeligere.

Enkelte stiller spørsmål ved om fagmiljøet for akvakulturforvaltning ville vært sterkere et annet sted enn hos fylkeskommunen, det vil si hos en sektormyndighet som arbeider med akvakultur på flere områder. Disse informantene etterlyser gjerne et sterkere samarbeid internt i fylkeskommunene, spesielt mellom akvakultur og plan som ofte er organisert i ulike avdelinger. Enkelte hevder at fylkeskommunenes rolle i arealsammenheng med fordel kunne vært styrket, spesielt fordi de har en annen legitimitet overfor kommunene enn det staten har, men at dette krever at de tilføres et større ansvar og ressurser.

Når det gjelder kapasitet er det ingen av informantene fra sektormyndigheter eller næring som etterlyser mer kapasitet hos fylkeskommunene. Informanter fra fylkeskommunene selv, er opptatt av at de minste fylkene kan ha noe mer begrenset kapasitet, sammen lignet med de større fylkene, men viser samtidig til at det er et tett samarbeid mellom med de andre fylkeskommunene gjennom FAKS. Her har fylkessammenslåingene i 2018 og 2020 bidratt til sterkere og mer robuste fagmiljøer i de største fylkene, men en del av denne samordningseffekten kan også tilskrives samarbeidet etablert gjennom FAKS.

## **FAKS – samordning på tvers av fylkeskommunene**

Samarbeidet mellom fylkeskommunene, etter hvert formalisert som FAKS, blir trukket frem som et viktig bidrag til koordinering, kompetanseutvikling og utarbeidelse av felles verktøy. Enkelte hevder også at et slikt samarbeid har vært helt nødvendig for å bevare akvakulturoppgavene hos fylkeskommunene. Informanter fra fylkeskommunene forteller at de gjennomgående har arbeidet for å etablere og utvikle et godt samarbeid og samordning på tvers av fylkesgrensene, fordi de så behov for dette allerede fra start. For å motvirke det som i flere sammenhenger fremheves som en for fragmentert og sektorisert akvakulturforvaltning har det vært viktig at akvakulturforvalterne hos fylkeskommunene etablerte gode relasjoner og et oversiktlig fagmiljø nasjonalt. Ønsket om å koordinere seg og dele erfaringer var delvis basert på de uttrykte bekymringene om at den nye organiseringen ville føre til en uensartet behandling, og FAKS har derfor etterstrebet å utvikle gode standardiserte praksiser, som de ulike fylkeskommunene blir oppfordret til å benytte seg av. Man ønsket i tillegg å etablere et sterkere og større fagmiljø for å fremme erfaringsdeling og kunnskapsbygging, noe som igjen ville bidra til bedre ressursutnyttelse og mer effektiv forvaltning. Etter hvert som sakskompleksiteten har økt, blant annet med lokalitetsøknader

for landbaserte anlegg og nye arter, er det flere som trekker frem at FAKS har blitt en desto viktigere arena for å kunne drøfte faglige problemstillinger og utveksle kompetanse.

Flere viser til at felles verktøy, som maler og praksiser for vedtak, er med på å sikre mer likebehandling, særlig for de selskapene som har produksjon i mange fylker. De mange eksemplene på felles praksiser viser også verdien av samarbeidet og mulighetene for effektivisering. Nye krav, reguleringer og andre endringer i akvakulturforvaltningen har ført til at man i fylkeskommunene opplever behov for å samordne seg og enes om felles praksis i de situasjonene hvor man savner retningslinjer og oppdaterte veiledere. I tillegg gir vedtaksbasen og kunnskapsbasen FAKS sine medlemmer tilgang til verdifulle kunnskapsressurser man kan støtte seg på i saksbehandlingen, samt god oversikt over saksbehandlingstid og utviklingen av denne. Enkelte informanter påpeker imidlertid at det kan være forskjeller i vedtak selv om man etterstreber felles praksis, noe som blant annet kan handle om ulike avveininger etter regionale behov.

FAKS som møtearena og diskusjonsforum er noe både informanter fra fylkeskommunene og andre (myndighetsaktører) viser til som nyttige og som bidrar til et bedre samarbeid, samt mulighet for felles kommunikasjon til eksterne. For informantene fra sektormyndigheter og næring representerer FAKS et felles knutepunkt inn til den fylkeskommunale akvakulturforvaltningen, og ansatte fra fylkeskommunene uttrykker også at FAKS fungerer som en inngangsport til dialog og samarbeid med øvrige myndighetsaktører og næringen. Etter hvert har det blitt mange faste møtepunkter for FAKS-deltagerne, digitalt og fysisk. Regelmessige digitale koordineringsmøter, fysiske samlinger to ganger i året, samordningsmøter med sektormyndigheter og dialogmøter med næringen har skapt rom for diskusjoner, kunnskapsdeling og samarbeid både internt og mellom fylkeskommunene og andre myndighetsaktører og næring. På de årlige samlingene er det ofte invitert inn eksterne, eksempelvis fra sektormyndigheter, departementer og forskningsinstitusjoner. Dette bidrar til oppdatert kunnskap om endringer i regelverk/forvaltning, forskning og næring. Informantene forteller at det i disse møtene er stor takhøyde og åpenhet, og det skal være rom for å diskutere uenigheter internt og med eksterne. Videre fremheves det at samlingspunktene mellom fylkeskommunene bidrar til å bygge relasjoner, dialog og tillit mellom personene i fagmiljøet på tvers av fylkene. Imidlertid savner de regelmessig dialog med Nærings- og fiskeridepartementet, og opplever at en slik arena mangler, selv om en slik dialog har vært ønsket og etterlyst av FAKS.

Informantene peker også på manglende oppfølging fra statlige myndigheter som en årsak til at man så behov for bedre samhandling mellom fylkeskommunene. I årene etter forvaltningsreformen erfarte informantene at oppfølgingen av regelverket man skulle styre etter ble forsømt av departementet som var ansvarlig for regelverksutforming. Eksempler som blir gitt er blant annet at merknadene til laksetildelingsforskriften som fungerte som en veiledning forsvant tidlig, og det var behov for oppdateringer av regelverk og retningslinjer. Herunder et behov for avklaringer på forenklinger og hvilken praksis som skulle gjelde når man opplevde at sektormyndighetene ga ulike beskjeder på tvers av fylkene. Informantene forteller også at de fikk mange henvendelser fra spesielt næring om behovet for forenkling uten at man opplevde at statlige myndigheter svarte ut dette, til tross for gjentatte henvendelser. I nyere tid peker også informanter fra sektormyndigheter på tilsvarende problemer angående veiledninger knyttet til forurensningsregelverket som ble implementert i februar 2024.

### **Samarbeid i lokalitetsklarering**

Lokalitetsklarering krever samarbeid mellom kommune, sektormyndigheter og næring. Informantene beskriver gjennomgående positive erfaringer med å samarbeide med fylkeskommunene. Flere peker på at «deres» fylkeskommune er dyktige på å filtrere søknader, veilede søker og sikre at søknadene er komplette, og at de er helt avhengige av kvalitetssikringen som fylkeskommunene gjør av søknadene.

Enkelte av informantene opplever likevel ikke-komplette søknader som et gjentakende problem, hvor man over tid har etterspurt mer dokumentasjon, uten at dette løser seg på en god måte, og man opplever at en selv og fylkeskommunen har ulik oppfatning av hva som mangler for at søknaden skal kunne bli vurdert som komplett. På spørsmål om hvordan dette bør løses, peker informantene på behov for formøter med søker, initiert og koordinert av fylkeskommunene, hvor man kan bli enige om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for søknaden. Slike møter arrangeres noen steder, men det er usikkert om dette gjelder alle fylkeskommunene. Fra to ulike informanter hevdes det at næringen tar direkte kontakt med sektor for å arrangere slike møter, mens de selv gjerne hadde sett at det var fylkeskommunen som fasiliterte dette.

I tillegg til slike eventuelle formøter, arrangerer de ulike fylkeskommunene samordningsmøter, hvor fylkeskommunen og de ulike sektormyndighetene møtes for å drøfte faglige utfordringer, dele kunnskap om utvikling og nye relevante tema, samt praktisering av regelverket, uten at man drøfter enkeltsaker. Samordningsmøter arrangeres hos alle fylkeskommunene, men hyppigheten har avtatt de senere årene. Årsaken er at spesielt de ulike sektormyndighetene har problemer med å prioritere møtene på grunn av ressursmangel. Flere av informantene er bekymret for at ny organisering, slik som overgang fra regionorganisering til landsdekkende funksjonsbaserte team hos Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Kystverket, vil ytterligere begrense mulighetene for å samle saksbehandlere involvert i lokalitetsklarering i regionen til møter. Informantene fra sektormyndighetene som har vært involvert i møtene opplever det unisont som svært nyttig, og berømmer fylkeskommunene for at de arrangerer disse møtene. I flere regioner har de også jevnlig Teams-møter med de ulike sektorene. Flere informanter stiller spørsmål om koordinatorrollen vil bli vanskeligere i fremtiden, fordi de opplever at sektormyndighet i mindre grad har saksbehandlere knyttet til de ulike regionene, og fordi man i mindre grad kommuniserer kontaktinformasjonen til saksbehandlere. Per i dag har fylkeskommunene et godt etablert nettverk, men dette kan endre seg.

### **Sakskompleksitet og regelverk**

Svært mange av informantene er opptatt av at lokalitetsklarering har blitt mer kompleks og at dette er en utvikling som har sammensatte årsaker. Dette påvirker også oppgaveutførelsen til fylkeskommunene og samarbeidet med sektormyndigheter. Kompleksiteten skyldes flere forhold. Det er større konkurranse om lokalitetene, og de søkte lokalitetene kan ligge nær hverandre. Søknadene innebærer også oftere høyere MTB enn tidligere. I tillegg er det søknader om nye arter i økende grad. Det krever i større grad avveininger og vurderinger av flere søknader under ett. Dette berører handlingsrommet til fylkeskommunene som gjør sluttbehandlingen på søknadene. Dette handlingsrommet eller det man ofte referer til som skjønn blir beskrevet av våre informanter som svært begrenset, men vi ser at med søknader om nye arter, og økt konkurranse så blir fylkeskommunene utfordret på dette handlingsrommet, særlig med tanke på avveining av arealinteresser. Kompleksiteten og informasjonen som skal vurderes har også økt fordi det har kommet nye krav til dokumentasjon og kartlegginger, i tillegg til endringer i statlige reguleringer, og tillatelsesordninger. Det gjelder spesielt innenfor myndighetsområdet til Mattilsynet og statsforvalter, blant annet med et økt fokus på sårbare naturtyper. I sum gjør dette at saksbehandlingen blir mer tidkrevende, og vurderingene vanskeligere hos alle aktørene involvert i lokalitetsklareringen. Mange peker på at det nå har blitt svært sjeldent at man får enkle saker som tar kort tid å behandle.

På samme tid peker flere informanter (både fra fylkeskommunene og de ulike sektormyndighetene) på at regelverket ikke er godt nok for å vurdere flere søkere samtidig, og at det er behov for klarere retningslinjer på hvordan man skal håndtere situasjoner hvor det er flere søknader på samme areal. Det

er blant annet uklart hvor langt i prosessen det er greit å ta imot en ny søknad på samme areal, og dagens enkeltsaksbehandling gjør det vanskelig å se helheten i et område. Man vet ikke hvilke søknader som vil bli innvilget av sektormyndighetene, slik at når man sluttbehandler en søknad og skal vurdere behov og gi en helhetsvurdering, er dette en vurdering som fattes med begrenset informasjon og basert på et øyeblikksbilde. Ifølge informantene bidrar manglende tilgang på informasjon om hvilket behov søker har for produksjonskapasiteten på lokaliteten til kompleksiteten, eksempelvis data som viser hvordan søkeren utnytter sin tildelte kapasitet historisk. Databasen til Fiskeridirektoratet gir en god visualisering av hvordan produksjonen har vært utnyttet over tid, men denne er ikke tilgjengelig for fylkeskommunene. Enkelte informanter fra fylkeskommunene sier derfor at de opplever å være litt i blinde i sine vurderinger av søkers reelle behov. Som informantene forklarer; før kunne man ta for gitt at behovet til søker var reelt, men nå ser de at konkurransen om lokaliteter tilspisser seg, og motivasjonen for å søke kan også handle om å unngå at andre får lokaliteter i området. Dette bekreftes også av intervjuer med næringsaktører hvor de vedgår at man søker på lokaliteter for å hindre andre å komme inn i området, og at man ønsker kontroll på lokalitetene i nærområdet for å øke biosikkerheten, implisitt at det ikke er ens eget behov for økt produksjon som er motivasjonen.

Forvaltningen blir også utfordret av en økning i søknader om tillatelser til lokaliteter til nye arter. For flere nye arter har man begrenset med erfaring på hva som bør kreves av dokumentasjon til søknad, og hvilke krav som bør settes til lokaliteter. Dette bekreftes av informanter både fra sektormyndigheter og fylkeskommuner. FAKS har vært pådriver for å utvikle kunnskap om hvordan slike søknader skal håndteres gjennom dialog med Fiskeridirektoratet, arrangert tverrsektorielle seminar blant annet på torsk, etablert felles maler på tvers av fylkeskommunene og utarbeidet forslag til vilkår for f.eks. torskelokaliteter. Informantene fra fylkeskommunene opplever at det er uklart hvem som har ansvar for å få dette inn i forskrift, men i påvente av nærmere avklaring har de selv tatt initiativ for å utarbeide et grunnlag for egen saksbehandling.

På andre områder som innføringen av nytt forurensningsregelverk peker informanter både fra sektor og fylkeskommuner på at man mangler veiledning og føringer til saksbehandlingen, og at enten må man stoppe saksbehandling inntil dette er avklart fra høyere opp i systemet, eller så må man håndtere saksbehandlingen på best mulig vis, gjerne gjennom drøfting med andre aktører. Når det gjelder det nye Forurensningsregelverket så peker enkelte informanter på at det kan være et gap mellom hvordan Havforskningsinstituttet (HI) anbefaler at regelverket praktiseres og hva de ville ha sett av føringer hvis departementene hadde bidratt med en mer praktisk gjennomførbar veiledning.

Økningen i antall klagesaker reflekterer en trend i sektoren med økende involvering av advokater og juridisk vurdering av både regelverk og forvaltningspraksis. Vedtak om akvakulturtillatelser blir i økende grad påklaget både ved avslag og tilsagn. Klager på fylkeskommunens vedtak går til klagesaksenheten hos Fiskeridirektoratet. Ifølge informantene opplever man at tilnærmet alle vedtak påklages, enten av søker (dersom avslag) eller andre interessenter (dersom tilsagn). En slik utvikling er svært prosess- og ressurskrevende for alle parter. Årsaken til økningen i klagesaker kan forstås både som et resultat av økt oppmerksomhet på havbruksnæringen, en økende grad av interessemotsetninger i kystsonen (eksempelvis at flere er interessert i lokaliteter i samme område), men også at regelverket blir utfordret av aktørene. Når det gjelder klager på vedtak om lokalitetstillatelser er det flest klager på sektormyndighetenes vedtak, men også fylkeskommunens vedtak blir påklaget. Det er ifølge informantene, deriblant Fiskeridirektoratet en veldig lav omgjøringsprosent på fylkeskommunenes vedtak.



## Saksbehandlingstid og oppfølging av tidsfrister

Som referert tidligere, uttrykte aktørene bekymring for at når forvaltningsreformen inkluderte enda et forvaltningsorgan i saksbehandlingen ville det føre til lengre saksbehandlingstid. Tidsfristforskriften ble innført allerede i 2010 som et forsøk på å sette noen rammer rundt lokalitetsklarering. Selv om fylkeskommunen ikke har sanksjonsmuligheter når forskriften ikke overholdes, setter den noen tydelige forventninger til samordning og tidsbruk hos de involverte aktørene, og mange av informantene peker på at til tross for at den ofte brytes, følges forskriften opp av fylkeskommunene. Det gjør at fylkeskommunen etterspør og følger opp den enkelte sektormyndighet, og at sektormyndighetene selv gir oppdatering til fylket om når de kan forvente et svar. Slik sett kan det virke som at forskriften likevel har en funksjon. Samtidig peker flere på at fylkeskommunen urettmessig blir bokført med andre aktører sine overskridelser. Flere viser til at enkelte sektormyndigheter har liten kapasitet, og enkelte stiller spørsmål om hvorvidt forvaltningsoppgaver knyttet til akvakultur nedprioriteres. Enkelte informanter fra ulike sektormyndighetene stiller seg kritisk til innføringen av tidsfristforskriften, og opplever at det ikke er samsvar med egen ressurstilgang, og antyder at det er lite eierskap til forskriften i egen organisasjon. Det er likevel viktig å se at enkelte saker har høy kompleksitet og dermed vil kreve lang saksbehandlingstid uavhengig av ressursituasjonen hos aktørene. Noe få informanter snakket om, men som også spiller inn i saksbehandlingstiden, eller rettene sagt hvor lang tid aktørene venter på et endelig vedtak, er tiden som går med til klagesaksbehandling. I henhold til tidsfristforskriften (§ 6) skal sektormyndighetene behandle klager innen 12 uker, men heller ikke her har fylkeskommunene noen sanksjonsmulighet dersom fristen ikke overholdes.

Næringsaktørene, men også andre, ser gjerne at fylkeskommunene kommuniserer mer offentlig om hvordan ulike aktører etterlever tidsfristforskriften, slik at det blir tydeligere overfor politiske myndigheter hvem og hvor man ikke har de nødvendige ressursene, samt at dette gir transparens og bygger tillit til offentlig forvaltning. Næringsaktørene ønsker også at fylkeskommunene har et større handlingsrom når forskriften brytes, og hevder at mangelen på sanksjonsmuligheter undergraver den koordinerende rollen de skal ha.

## Oppsummering

Informanter fra både fylkeskommuner, sektormyndigheter og næring viser til positive opplevelser ved oppstarten i 2010. Fylkeskommunene var godt forberedt på å ta over oppgavene innen akvakulturforvaltning, mye på grunn av kompetanseoverføring (særlig personell) fra Fiskeridirektoratet og at fylkene satte av godt med ressurser til oppgavene. Fylkene fikk også opplæring og veiledning fra Fiskeridirektoratet, særlig det første året, og hadde årlige oppfølgingsmøter. Enkelte informanter erfarte at samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, dets regionskontorer og fylkene kunne vært bedre. Noe av utfordringen kan forstås i lys av at statlige myndigheter mangler instruksjonsmyndighet overfor fylkene, samt at fylkene er selvstendige autonome enheter, selv om de langt på vei er samordnet gjennom FAKS. Informanter fra både Fiskeridirektoratet og fylkeskommuner viser til at regelmessige møter og kontakt har vært nyttig for kompetanseutvikling og samarbeidsklime, men peker på at dette fortsatt er viktig å ivareta. Uten at denne evalueringen tar stilling til årsak, fremhever informantene det de opplever som manglende oppfølging fra lovgiver mht. veiledere, avklaringer mv. Dette gjelder informanter fra både fylkeskommuner og sektormyndigheter.

Med bakgrunn i ulike styringsmodeller (formannskapsmodell eller parlamentarisk modell) ble vedtaksmyndigheten i akvakultursaker ulikt organisert i fylkeskommunene fra 2010. I praksis var vedtaksmyndigheten delegert til administrativt nivå i alle, bortsett fra to fylker. Fra 2016 har alle fylkeskommunene delegert vedtaksmyndigheten. Det er gitt inntrykk av at det i enkelte fylker var mange vedtak/saker som skulle godkjennes av leder og/eller politisk myndighet, men der det var politisk

involvering gikk vedtakene sjelden til behandling i fylkestinget. Bekymringen knyttet til politisk involvering i saksbehandlingen handlet om en frykt for uensartet behandling og politisk styring, men informantene gir ikke inntrykk av at den politiske involveringen bidro til dette. Generelt er det først og fremst kontroversielle saker som må til politisk behandling.

Fylkeskommunenes håndtering av akvakulturforvaltning per i dag beskrives tilnærmet utelukkende positivt. Informantene beskriver høy kompetanse, stabilitet og lang erfaring, og ikke minst at fylkene er svært tilgjengelige og yter god service overfor både sektormyndigheter og andre. Enkelte informanter fra sektormyndighetene stiller spørsmål ved om balansegangen mellom vektleggingen av næringsinteresser og miljøhensyn er tilstrekkelig ivaretatt. FAKS sin rolle i koordinering, kompetanseutvikling og utarbeidelse av felles verktøy, som praksiser og forslag til maler, oppfattes av alle involverte som utelukkende positivt da dette styrker fagmiljøet for akvakulturforvalterne i fylkene. FAKS fremheves også som et viktig kontaktpunkt for andre myndighetsaktører inn mot fylkeskommunenes akvakulturforvaltning.

Fylkeskommunenes rolle i å samordne saksbehandling på lokalitetstillatelser får i all hovedsak ros fra deres eksterne samarbeidspartnere, men det er også enkelte informanter som viser til ulik forståelse av hva en komplett søknad innebærer, noe de selv opplever som et gjentakende problem. Mange viser til at samordningsmøtene som arrangeres av fylkeskommunene er svært viktige både for samarbeidet og for å sikre kunnskapsutvikling på tvers.

## 5 Tidsbruk i lokalitetsklarering

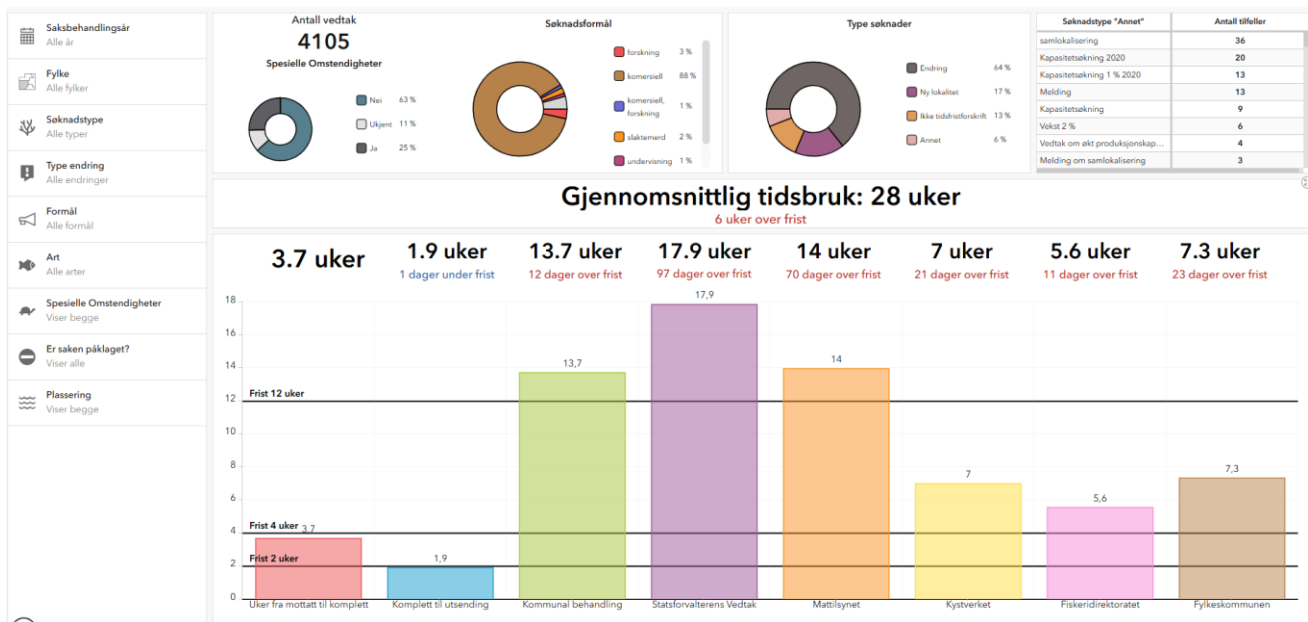
Fylkeskommunene har siden 2010 rapportert årlig om saksbehandlingstid for akvakultursøknader (lokalitetsklarering) til Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Til å begynne med var rapporteringen preget av varierende formater og registreringsmetoder, noe som vanskeliggjorde samordning og muligheten til å utarbeide en god nasjonal oversikt som kunne vise variasjonen mellom fylker og myndighetsaktører. Med FAKS og samordningen mellom fylkeskommunene har situasjonen blitt betydelig forbedret, og fylkeskommunene samarbeider nå om rapporteringen og registrering av vedtak og tidsbruk. I 2017 ble en felles database, kalt vedtaksbasen, opprettet. Dette verktøyet muliggjør ensartet dataregistrering og kvalitetssikring av saksbehandlingsprosessen. Den enkelte saksbehandleren legger inn vedtaksinformasjonen i et tilpasset skjema og kontrollerer egne data.

Fra 2019 har saksbehandlingstiden blitt rapportert samlet basert på statistikk fra vedtaksbasen. Selv om noen fylkeskommuner har lagt inn data tilbake til 2010, er dataene primært kvalitetssikret fra 2020. Det er verdt å merke seg at skjemaet for registrering av vedtak til databasen har blitt oppdatert over tid, noe som kan påvirke statistikkens fremstilling. Dette gjelder særlig fra 2020 til 2021, da det først fra 2021 ble obligatorisk å legge inn informasjon om saken var vurdert å være kurant eller ukurant.

I dette kapittelet fokuserer vi på statistikk for perioden 2020-2023. Denne tidsrammen gir et aktuelt bilde av dagens praksis, samordning og tidsbruk i saksbehandlingen. For å gi et mer helhetlig perspektiv i den overordnede vurderingen, suppleres analysen med informasjon fra interne FAKS-dokumenter og intervjuer, for å belyse utviklingen i saksbehandlingstid siden 2010. Disse dokumentene viser til tidligere beregninger som indikerer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom 2010 og 2015 var i tråd med den fastsatte tidsfristen på 22 uker. Ved å kombinere historiske data med nyere statistikk og innspill fra intervjuer, kan vi danne et godt bilde av utviklingen i saksbehandlingstid for akvakultursøknader fra 2010 til i dag.

Vedtaksbasen har vært en prioritet for fylkeskommunene gjennom FAKS, med kontinuerlig videreutvikling og bruk av ressurser til blant annet innkjøp av konsulenttenester og ArcGIS-verktøy for datavisualisering, og ressursbruk hos enkelte ansatte i fylkeskommunene. Saksbehandlerne i deltagende fylkeskommuner er ansvarlige for registrering i vedtaksbasen, som gjøres fortløpende eller i etterkant for hvert år. De bidrar også aktivt til verktøyets utvikling og forbedring av metoder for å synliggjøre saksbehandlingstid og saksulikheter. Vedtaksbasen er et internt verktøy for de ansatte i fylkeskommunene, og brukes blant annet til felles rapportering til statlige myndigheter. Se Figur 2 for utforming og eksempel på visningsvindu i vedtaksbasen.

I vedtaksbasen vises de ulike tidsfristene (2, 4, 12 uker), og den gir en grafisk fremstilling av gjennomsnittlig tidsbruk per aktør og om denne er over/under fristen (målt i dager). I tillegg vises gjennomsnittlig total tidsbruk (målt i uker) og om denne overskrider fristen på 22 uker. Som verktøy er vedtaksbasen godt egnet til å synliggjøre gjennomsnittlig tidsbruk, med mulighet til å navigere mellom nasjonale og fylkesvise tall, i tillegg til å filtrere på ulike detaljer. Det er også utarbeidet funksjoner for å se på trender over tid, eksempelvis saksbehandlingstid på kurante og ukurante saker over en valgt tidsperiode. Denne funksjonen vil etter hvert som datagrunnlaget øker bli mer verdifull for å analysere tidsbruk og variasjoner over lengre tidsperioder.



Figur 2 Skjermdump fra Vedtaksbasen, eksempelet viser antall vedtak og type søknad for 'alle år' og 'alle typer' søknader, samt gjennomsnittlig tidsbruk totalt og for de ulike sektormyndighetene (samlet for alle fylker, herunder Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder). Merk at dette ikke er representativt for perioden fra 2010-2024 da ikke alle fylkeskommunene har lagt inn og/eller kvalitetssikret data bakover i tid (før 2020), og disse gjennomsnittstallene inkluderer også saker som ikke omfattes av fristene som er satt i tidsfristforskriften.

En viktig funksjon ved vedtaksbasen er muligheten til å samle data nasjonalt og hente ut rapporter hvor tallene vises på en lik måte og med mulighet til å sammenligne på tvers av fylker. I rapportene som fylkeskommunene sender til Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet hvert år er det i hovedsak fire sentrale resultater som rapporteres:

- **Antall saker** og fordelingen av disse per fylke.
- **Sluttvedtak** (tillatelse, avslag, avvisning), nasjonalt og per fylke.
- **Andel kurante og ukurante saker** (spesielle omstendigheter), nasjonalt og per fylke.
- **Saksbehandlingstid** fordelt på kurante/ukurante saker, og på de ulike fasene av saksbehandlingen (i tråd med oppdelingen i tidsfristforskriften). Dette er vist på nasjonalt nivå og for hvert fylke.

Alle fylkeskommunene som deltar i FAKS er inkludert i rapportene, og dette antallet har økt for hvert år. I 2023 ble det rapportert fra 13 fylker, men det er de store kystfylkene som har flest antall søknader. I tidsfristforskriften § 4 er det beskrevet at sektormyndigheter kan behandle søknaden uten å vente på merknader mv. dersom kommunen ikke overholder fristen og den enkelte sektormyndighet vurderer at saken er tilstrekkelig opplyst. I rapportene og i vedtaksbasen kan man se at det i noen tilfeller er registrert *minustid*, altså at saksbehandlingstiden er på *minus X antall uker/dager*, og dette gjelder særlig for Kystverket og Fiskeridirektoratet i enkelte fylker. Dette skyldes at uttale/vedtak er mottatt før kommunal uttale er oversendt fra fylkeskommunen. For vurdering av gjennomsnittlig saksbehandlingstid per sektormyndighet er bruken av minustid uheldig da dette vil ha en påvirkning på gjennomsnittsberegningen og dermed skjuler faktisk medgått tid hos denne sektormyndigheten. Ifølge forskriften skal den faktiske tidsbruken registreres i forhold til forskriftens frister, og det må hensyntas at disse er fastsatt på ulik måte. Fylkeskommunene har fra 2024 endret praksis på dette og registrerer nå faktisk medgått tid, så ingen aktører blir registrert med minustid.

En annen definisjon som tas opp i innledningen til rapportene er skillet mellom kurante og ukurante saker. Fylkeskommunene viser til at tidsfristforskriften gjelder for *kurante* saker, men påpeker at det ikke finnes en enhetlig definisjon på hva som er en kurant sak. De viser videre til at dette har vært etterlyst siden 2005, da Fiskeridirektoratet ba Fiskeri- og kystdepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet) om å opprette en arbeidsgruppe som kunne enes om en operasjonell forståelse av hva som er kurante og ukurante saker. I rapportene viser fylkeskommunene til at en søknad i all hovedsak blir vurdert som ukurant om den ikke følger standard saksgang, eksempelvis at det blir påklaget et sektorvedtak eller om det er behov for dispensasjoner der arealet ikke er planavklart, eller at en søker ønsker å «fryse» en søknad. Samtidig påpeker de at det er opp til den enkelte saksbehandler å avgjøre om en søknad er kurant eller ukurant. Omtalen av kurante saker ser ut til å stamme fra forsøket med «Trøndelagsmodellen» fra 2002-2006, hvor Fiskeridirektoratet i region Trøndelag fikk delegert myndighet til å treffe vedtak i det som ble kalt «kurante» saker. Fra tidsfristforskriften og tilhørende informasjonsskriv finner vi ikke at det eksplisitt er skrevet at tidsfristforskriften gjelder for kurante saker, men fra intervjuer og tidligere rapporter som omtaler Fiskeridirektoratets og fylkeskommunens lokalitetsklarering er det tydelig at dette er den gjennomgående forståelsen og praksisen.

Det er imidlertid klart at forskriftens tidsfrister ikke gjelder dersom sektormyndigheters vedtak blir påklaget, eller omsøkt areal krever dispensasjon fra arealplan, og at det er rom for å utvide fristen i særskilte tilfeller (for statsforvalteren). Saksbehandlerne i fylkeskommunene opererer med ulike definisjoner på hva som gjør en sak ukurant og hvor skillet mellom kurant og ukurant går. I vedtaksbasen registrerer de derfor om det er *spesielle omstendigheter*, i stedet for å kalle en sak ukurant. Vi har valgt å forholde oss til den etablerte forståelsen av at tidsfristforskriften synes å være gjeldende for kun kurante saker, men vil i statistikken også se på tidsbruk samlet for alle saker og forskjeller mellom kurante/ukurante saker.

### **Tidsbruk rapportert til statlige myndigheter**

Rapportene fra FAKS gir jevnt over en enkel og kortfattet oversikt over tidsbruk for behandling av akvakultursøknader nasjonalt, i de ulike fylkene og fordelt på de ulike aktørene involvert i saksbehandlingen. I all hovedsak viser rapportene fra de siste årene at gjennomsnittlig total tidsbruk for kurante saker har variert fra 18 til 31 uker på nasjonalt nivå i årene 2021-2023. I 2021 har de fleste fylkeskommunene en total gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kurante saker på mindre enn 22 uker, med et par unntak. Tallene for 2022 viser en økning i total gjennomsnittlig saksbehandlingstid til 24 uker, og flere fylker lå noen uker over fristen, og opp til 31 uker total saksbehandlingstid. Den totale saksbehandlingstiden økte også i 2023, og noen av fylkene lå her over 40 uker total saksbehandlingstid, mens andre lå godt under fristen – ned til 16 uker. Rapportene viser tidsbruk for alle myndighetsaktører involvert i søknadsbehandlingen, hvor det fremkommer at tidsbruken hos enkelte myndighetsaktører, i hovedsak statsforvalteren, Mattilsynet og tidvis kommunene, har større overskridelser av sine frister, mens fylkeskommunenes overskridelser er mindre. Rapportene viser også at det er variasjoner mellom fylkene også blant sektormyndighetene. I tillegg til saksbehandlingstid viser rapportene at det for 2021-2023 gis tillatelse (tilsagn) i over 85% av søknadene, med noen variasjoner mellom årene.

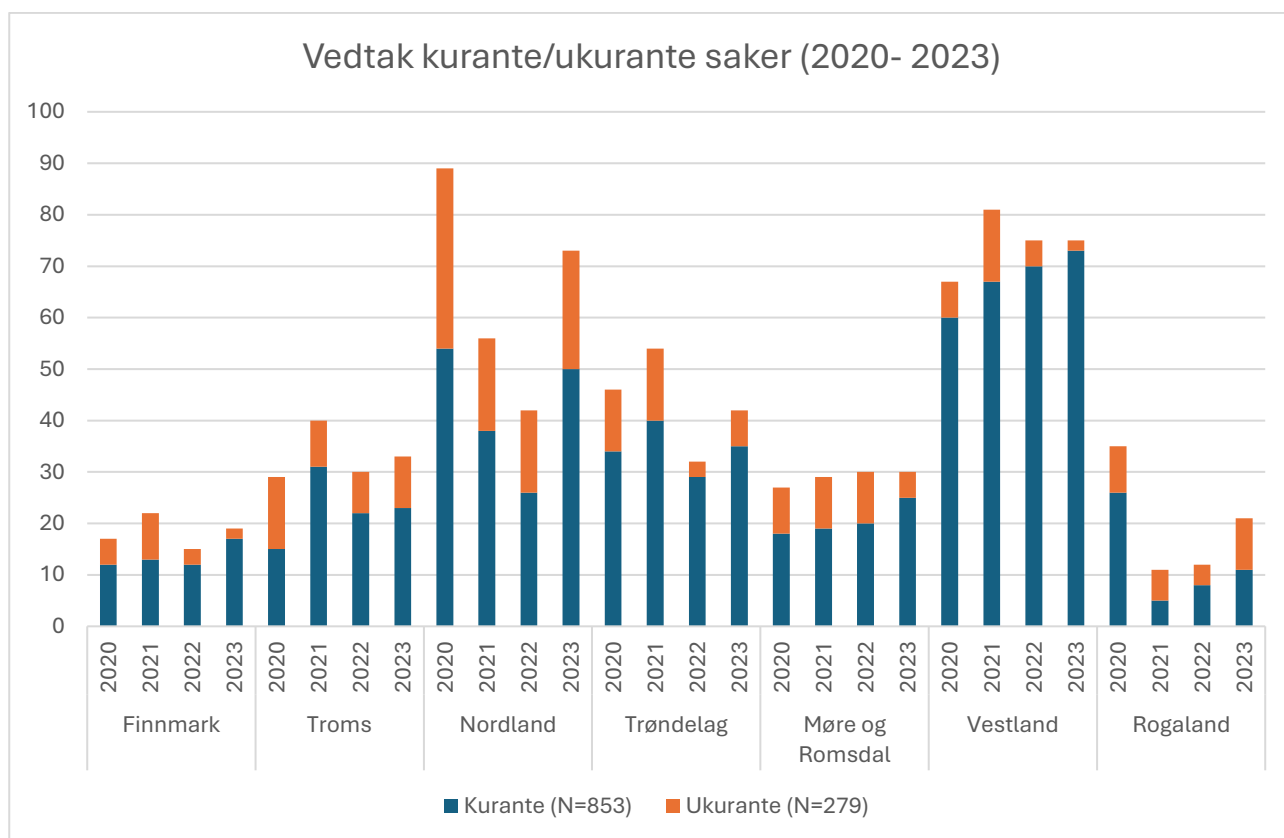
Selv om det er et forenklet bilde som presenteres i rapportene, gir figurene i rapportene et oversiktlig og lettforståelig bilde over fordeling av type saker og variasjon i tidsbruk mellom myndighetsaktører og mellom kurante og ukurante saker. Forenklingen, samt den korte beskrivelsen vedlagt rapportene, gir derimot lite innblikk i de store variasjonene som enkelte fylker opplever i tidsbruk, og i hvilken grad dette kan forklares av ulike søknadstyper, innflytelsesrike enheter i datagrunnlaget og årsaker til tidsbruk hos

enkeltaktører og total tidsbruk. Vi har samlet tallene for de siste fire årene og går nærmere inn på fylkeskommunenes saksbehandlingstid og variasjoner i neste del.

## Vedtak, søknader og spesielle omstendigheter – 2020-2023

Tallene som presenteres her er hentet fra vedtaksbasen og rådataene (excelfil). I analysene har vi inkludert de sju største havbruksfylkene: Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. I enkelte figurer som viser til tall på nasjonalt nivå er dette hentet fra vedtaksbasens funksjon som viser «alle fylker», som inkluderer vedtak fra Agder i tillegg til de sju fylkene nevnt over. Vi vil likevel presisere at det er veldig få saker fra Agder, og de er derfor utelatt fra statistikken som er vist på fylkesnivå. Vi har videre avgrenset til vedtak/søknader som er registrert som «endring» og «ny lokalitet», i tråd med avgrensningen i rapportene til FAKS. Tallene kan likevel avvike noe fra det som er presentert i rapportene.

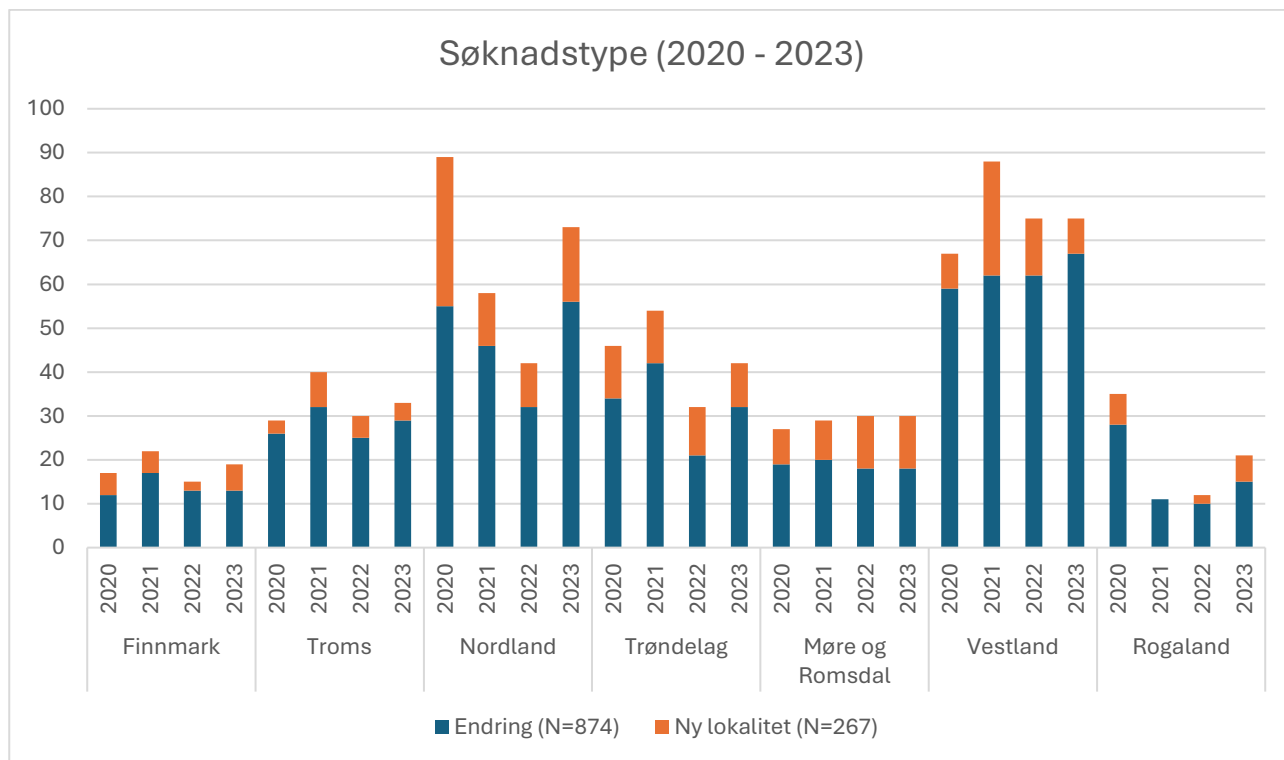
Figur 3 viser antall vedtak registrert for hvert av årene 2020-2023 fordelt på de sju fylkene, og hvorvidt disse er karakterisert som en sak med *spesielle omstendigheter* (ukurant) eller ikke (kurant).



Figur 3 Totalt antall sluttvedtak registrert i hvert fylke, fordelt på kurante/ukurante saker for hvert av årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (type søknad: «endring», «ny lokalitet». Søknadstype «annet» og «ikke tidsfristforskrift» er utelatt). Tall vist i frekvenser. Total N = 1141 saker.

En gjennomgang av alle vedtak for «ny lokalitet» og «endringer» viser at det er stor variasjon i antall vedtak per år, fra totalt 11 (Rogaland) til 89 (Nordland). Vestland har behandlet flest søknader totalt i

perioden 2020-2023, men Nordland behandlet flest saker i ett av årene (2020). Rogaland<sup>17</sup> og Finnmark<sup>18</sup> har hatt færrest vedtak av de sju fylkene. I de fleste fylkene er det relativt liten variasjon i antall saker fra år til år, men Nordland og Rogaland skiller seg ut med litt større variasjon fra år til år. Det er også noe variasjon i hvor stor andel av sakene som er kurant og ukurant i de forskjellige fylkene og årene. Likevel er det en tydelig trend at det er størst andel kurante saker, og den gjennomsnittlige fordelingen på nasjonalt nivå ligger rundt 80% / 20% (kurant/ukurant), med unntak av året 2020<sup>19</sup>.



Figur 4 Antall sluttvedtak registrert i hvert fylke, fordelt på type søknad («endring» eller «ny lokalitet») for hvert av årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (Søknadstype «annet» og «ikke tidsfristforskrift» er utelatt). Tall vist i frekvenser. Total N = 1141 saker.

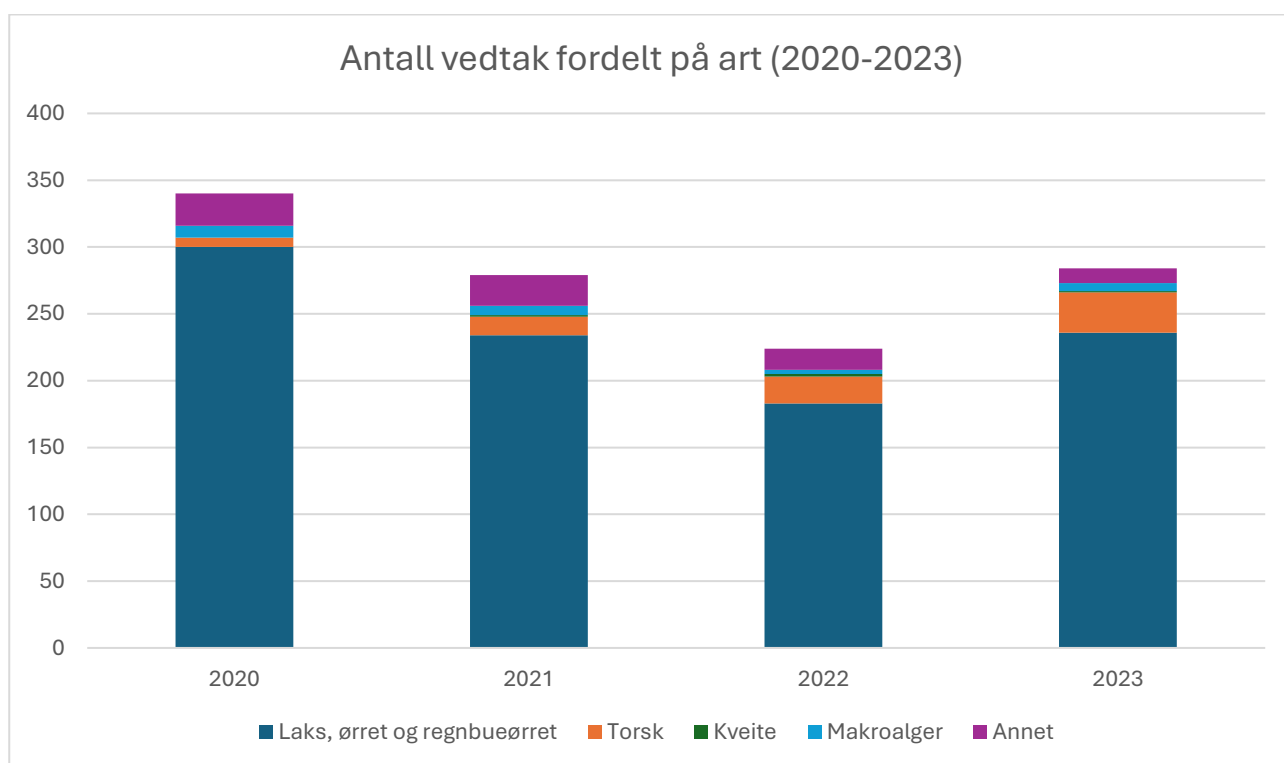
Videre viser statistikken at den største andelen av søknader som er behandlet gjelder endringer på eksisterende lokalitet (eksempelvis areal, biomasse, forflåte, samlokalisering eller kombinasjon av disse), og en mindre andel søknader er for klarering av nye lokaliteter. For alle fylkene er det flest saker som omhandler endringer på eksisterende lokalitet, enn søknader om nye lokaliteter, for alle årene. Fylkeskommunene har også flere søknader som ikke er inkludert i tallene vist i Figur 4, eksempelvis søknader og meldinger om innplassering av tillatelse, forlengelse slaktemerdtillatelse, ny art på lokalitet og kapasitetsøkning (vedtak om akvakulturtillatelse), der noen av disse blir behandlet med en forenklet saksbehandling eller behandles som en melding om endring.

<sup>17</sup> Tidligere behandlet Rogaland også søknader på vegne av Agder fylke. Vi har utelatt Agder i denne oversikten da de kun har hatt 1-3 vedtak i hvert av årene 2021-2023. I 2020 er Agder registrert med 17 vedtak, hvorav 8 av disse er karakterisert som spesielle omstendigheter (ukurante).

<sup>18</sup> Merk at Finnmark i denne tidsperioden var sammenslått med Troms fylke, men sakene har blitt delt opp i vedtaksbasen etter oppdelingen av Troms og Finnmark fylkeskommune fra 1. januar 2024.

<sup>19</sup> Det var ikke obligatorisk å fylle ut om saken hadde spesielle omstendigheter eller ikke før i 2021, i registreringsskjemaet til Vedtaksbasen. For 2020 er derfor en stor andel av sakene ikke registrert i denne kategorien, og datagrunnlaget for året 2020 er derfor ikke helt likt som for de andre årene.

Vedtaksbasens oversikt viser store forskjeller i saksbehandlingstid for søknader om endring på eksisterende lokalitet sammenlignet med søknader om ny lokalitet (vedlegg 5). Der søknader om endring har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henholdsvis 22, 21, 24 og 27 uker i årene 2020-2023, er tidsbruken for søknader om ny lokalitet på 56, 42, 50, og 79 uker i samme tidsperiode. Disse tallene tyder på at søknadsbehandlingen er mer omstendelig for søknader om ny lokalitet. Det kan imidlertid være sammensatte årsaker til at man overskrider tidsfristen, eksempelvis klagebehandling, behov for disposisjon fra arealplan, nye arter, og det som flere av informantene har fremhevet som en økende utfordring: flere søknader på samme areal og samtidig søknadsbehandling av disse.



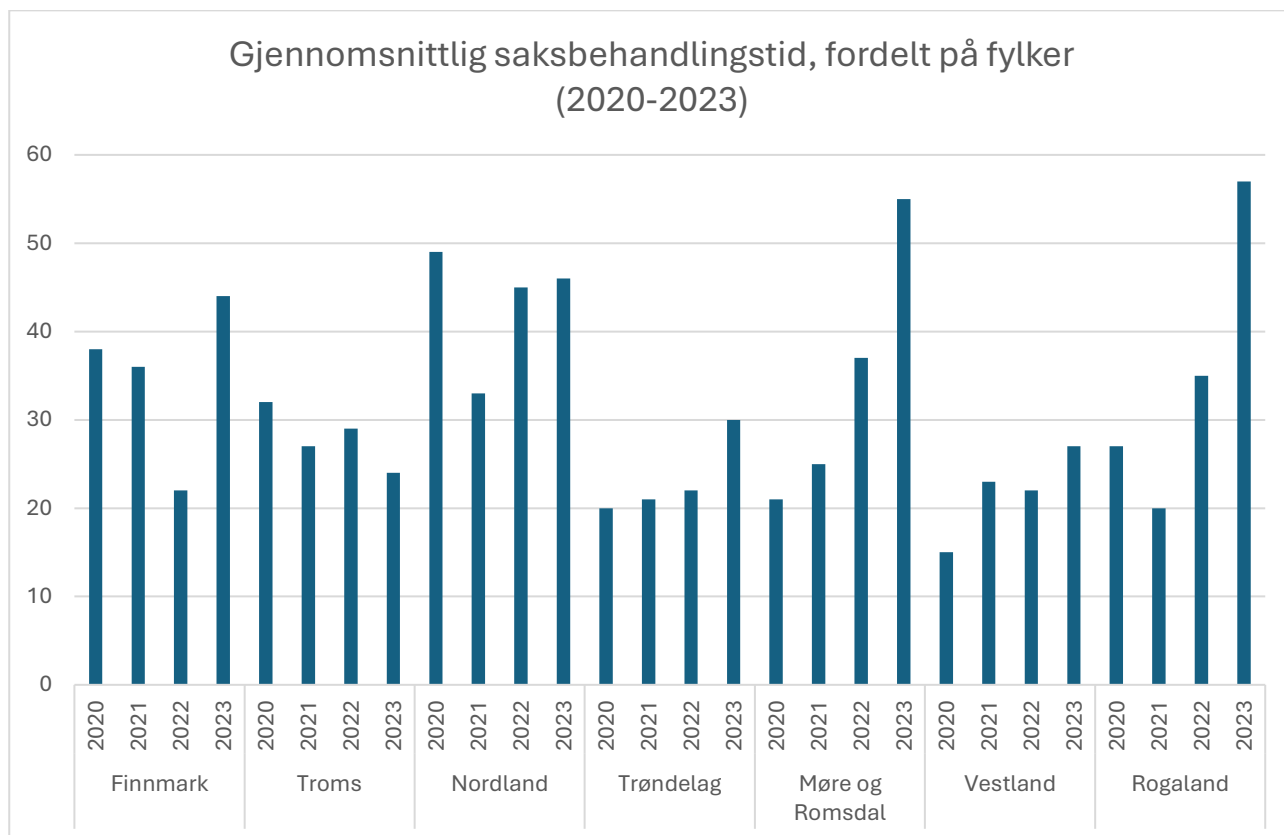
Figur 5 Antall vedtak fordelt på type art, for hvert av årene 2020-2023, for fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder. Tall er hentet fra vedtaksbasen (type søknad: «endring», «ny lokalitet». Søknadstype «annet» og «ikke tidsfristforskrift» er utelatt). Tall vist i frekvenser. Total N = 1218 saker.

Den største andelen søknader er knyttet til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, og et mindre antall søknader for oppdrett av torsk, kveite, makroalger og annet. Som vist i Figur 5 er det fra 2020 til 2023 blant annet en økning i antall vedtak i saker om torskeoppdrett, fra 7 søknader behandlet ferdig i 2020 til 30 søknader i 2023. Største andelen av søknadene for torskeoppdrett er for ny lokalitet, som for andre arter enn laks betyr at det søkes på biomasse og plassering av anlegget i samme søknad. Vedtaksbasen viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om torskeoppdrett varierer fra 20 til 62 uker i årene 2020-2023, mens det for laks, ørret og regnbueørret varierer fra 26 til 36 uker i samme tidsperiode. Vi skal videre gå nærmere inn på saksbehandlingstiden for de ulike fylkene og aktørene involvert i søknadsbehandlingen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle søknader (fra komplett søknad til sluttvedtak) har variert noe over tid, og er på henholdsvis 30, 26, 30 og 38 uker for årene 2020-2023. I disse tallene inngår alle arter, både kurante og ukurante saker, og tallene er fra fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder (totalt 1219 saker). Ser man alle saker under ett (inkludert saker hvor tidsfristen ikke er gjeldende) overskrider gjennomsnittlig saksbehandlingstid tidsfristen i alle årene inkludert her. Det er imidlertid en del forskjeller mellom fylkene her, som også



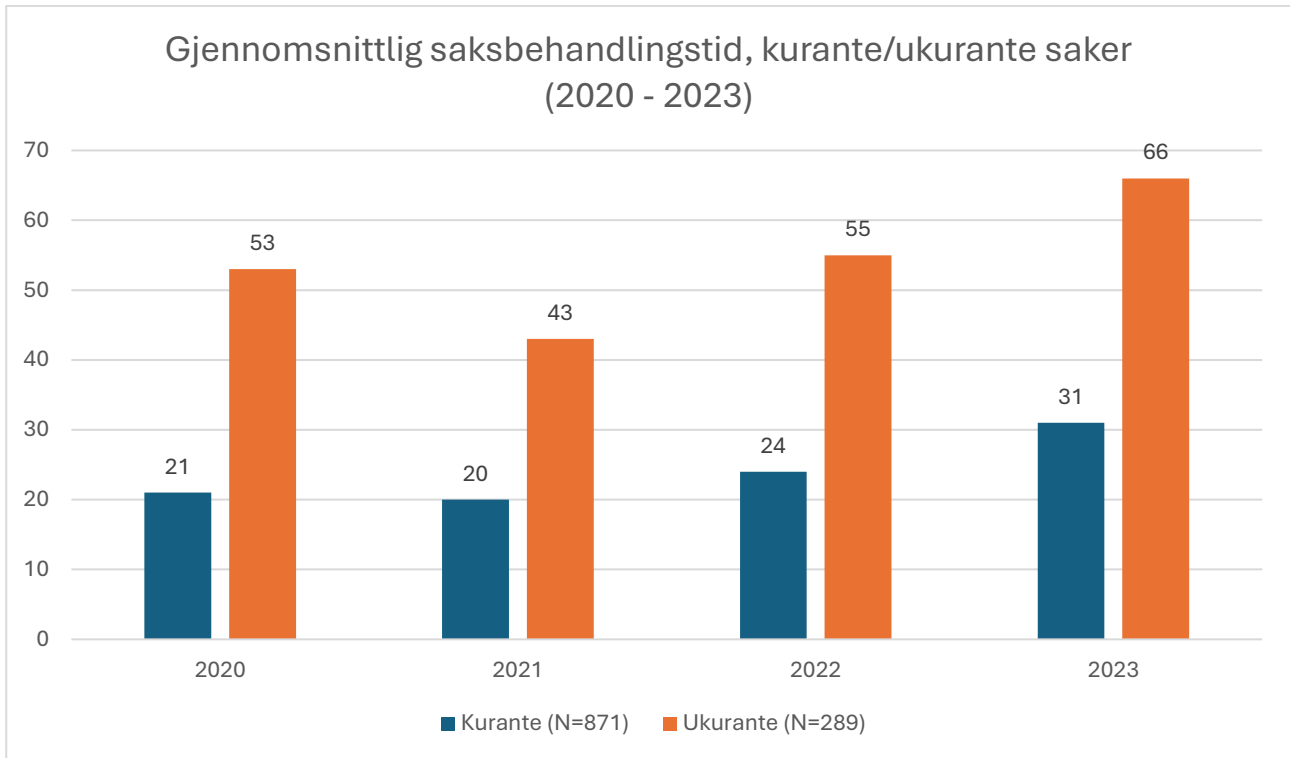
henger sammen med ulik søknadsmengde og type søknader i de ulike fylkene. Figur 6 viser saksbehandlingstid fordelt på fylker, og viser at det er store variasjoner mellom fylkene og fra år til år når det gjelder total saksbehandlingstid.



Figur 6 Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid per fylke for alle saker, 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (søknadstype: "endring" og "ny lokalitet". "Annet" og "ikke tidsfristforskrift" er utelatt). Tall vist i antall uker. Total N = 1190 saker.

Trøndelag og Vestland har kortere saksbehandlingstid og mindre variasjon mellom årene enn de andre fylkene, mens Møre og Romsdal og Rogaland har lengst saksbehandlingstid i ett enkelt år (2023), som var på over 50 uker. Flere fylker har en saksbehandlingstid som ligger lavere eller omtrent på tidsfristforskriftens frist på 22 uker, men noen fylker ligger over denne fristen alle årene. I disse tallene inngår både kurante og ukurante saker.

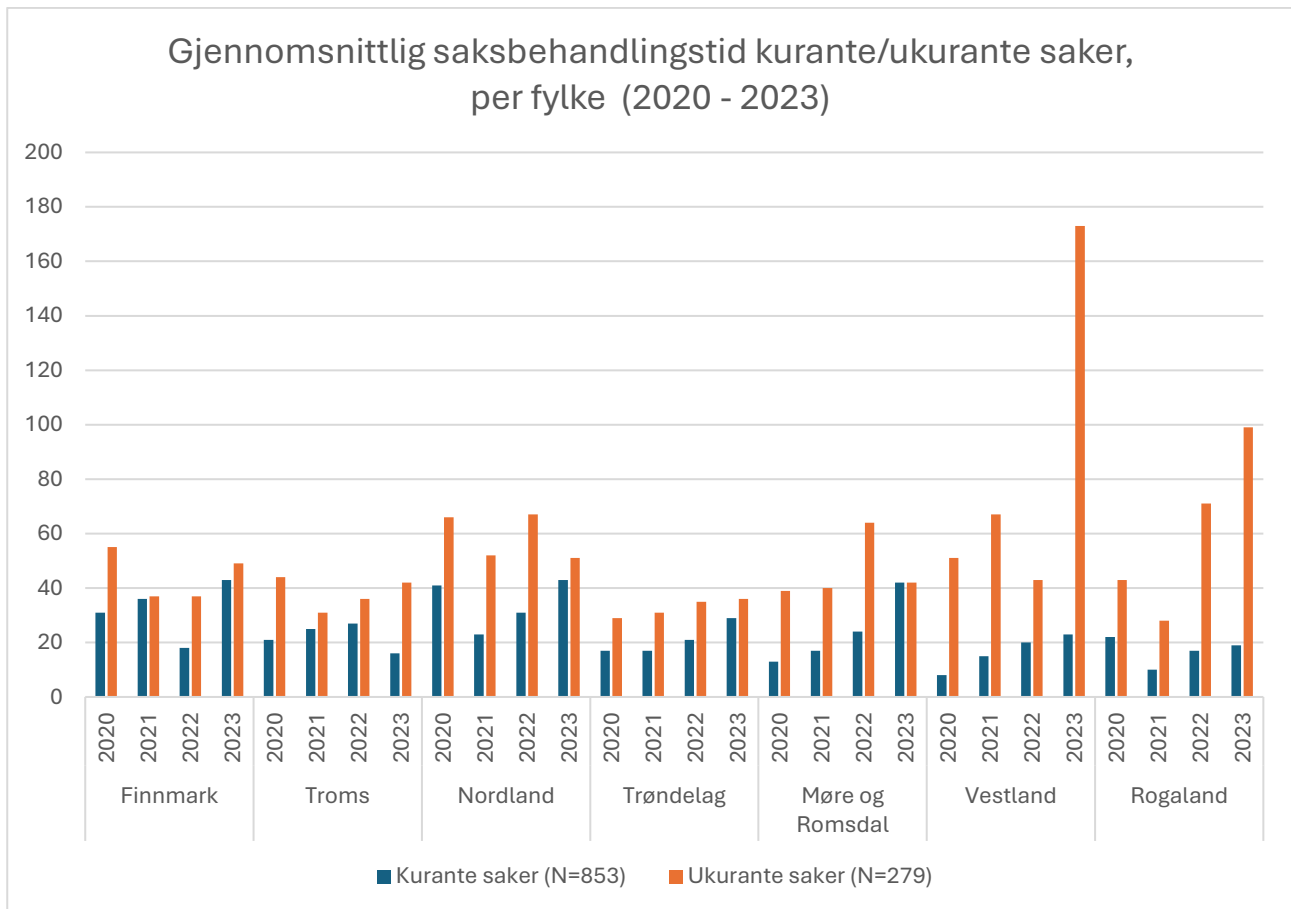
Figur 7 viser en oversikt over saksbehandlingstid fordelt på kurante og ukurante saker i 2020 - 2023. Her viser tallene at det gjennomgående er høyere tidsbruk for ukurante saker enn for kurante saker. Her må det imidlertid påpekes at det er en skjev fordeling mellom antall kurante og ukurante saker, med henholdsvis 871 kurante saker mot 289 ukurante saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på kurante saker var i 2020-2022 på henholdsvis 21, 20 og 24 uker, men økte til 31 uker i 2023. Saksbehandlingstiden for ukurante saker har for hvert av disse årene vært mer enn det dobbelte som for kurante: 53, 43, 55, og 66 uker. Her ser vi også en økning i saksbehandlingstid fra 2021-2023.



Figur 7 Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid fordelt på kurante og ukurante saker for årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (søknadstype: "endring" og "ny lokalitet". "Annet" og "ikke tidsfristforskrift" er utelatt) og inkluderer fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder. Tall vist i antall uker. Total N = 1160 saker.

Om vi ser på tallene fordelt på fylkene så finner vi den samme trenden som nasjonalt, at saksbehandlingstiden er høyere for ukurante saker og det gjelder for alle fylkene. Det er en del variasjon mellom fylkene og de ulike årene, som vist i Figur 8. De fleste fylker har mindre enn 65 uker saksbehandlingstid på ukurante saker, mens enkelte fylker har mindre enn 30 uker saksbehandlingstid i enkelte år. For kurante saker er det noen av fylkene som er oppe i 40 uker gjennomsnittlig saksbehandlingstid i enkelte år, men i mer enn halvparten av årene som inngår her er total saksbehandlingstid 22 uker eller mindre. Av de som overstiger 22 uker er det oftest kun en liten overskridelse i antall uker. Jevnt over viser tallene at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i hvert fylke for årene 2020-2023 ligger ganske nært tidsfristforskriftens frist, og i flere tilfeller også lavere enn denne, for de sakene som er registrert som kurante.

Flere av fylkene har få ukurante saker i de årene som er inkludert her, og tallgrunnlaget for ukurante saker er mye lavere enn for kurante, så disse tallene må tolkes med forsiktighet. Som et eksempel kan vi se av Figur 8 at for år 2023 skiller Vestland seg ut, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 173 uker. Dette er imidlertid basert på kun to vedtak og én av disse sakene trekker gjennomsnittet voldsomt opp. Den aktuelle saken har vært oppe til klagebehandling i lang tid og endte til slutt opp med lang total saksbehandlingstid, selv om dette i hovedsak skyldes at saksbehandlingen «stoppet opp» hos én sektormyndighet. Dette illustrerer godt at det er en utfordring å tolke gjennomsnittsdata som er basert på få antall saker.



Figur 8 Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for hvert fylke, fordelt på kurante/ukurante saker for hvert av årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (type søknad: «endring», «ny lokalitet». Søknadstype «annet» og «ikke tidsfristforskrift» er utelatt). Tall vist i antall uker. Merk at enkelte fylker har få antall saker i hver kategori. Total N = 1141 saker.

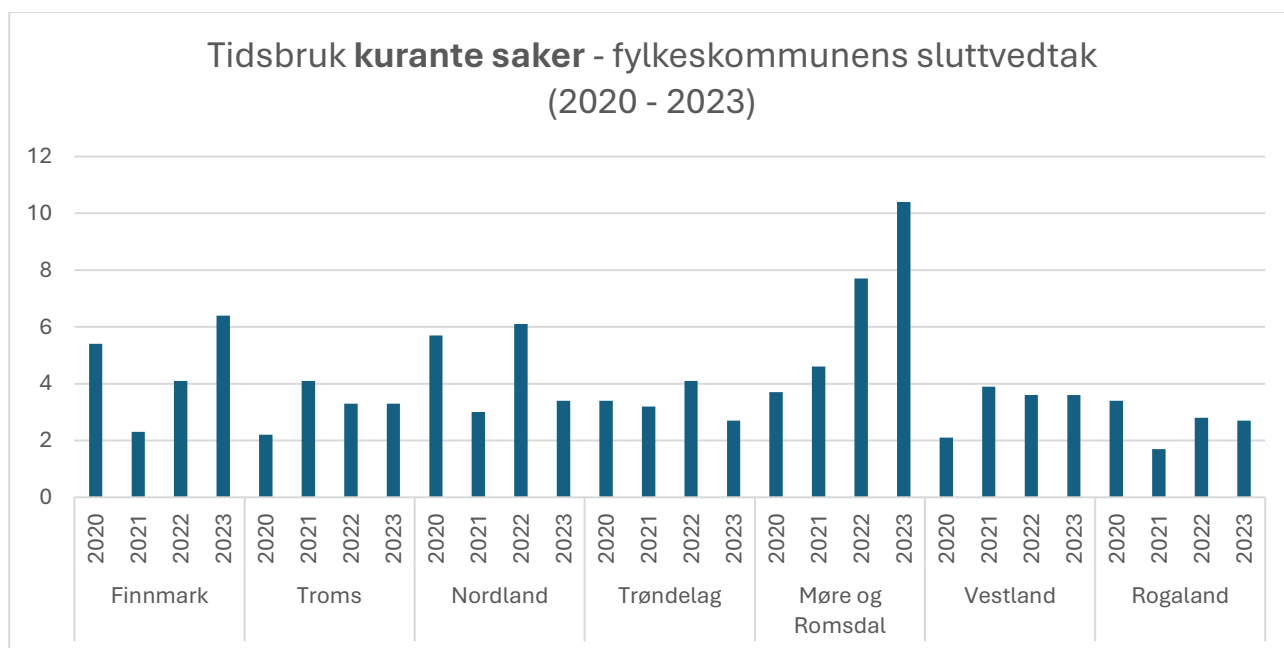
I enkeltsaker kan det imidlertid være aktører som går over sine frister, selv om total saksbehandlingstid ikke går over fristen på 22 uker. Tidsfristforskriftens frister er en maksimumsgrense og ikke en grense for hvor lenge en søknad bør eller må være til behandling hos hver myndighetsaktør. Hvis flere av myndighetsaktørene bruker kortere tid, men én eller flere av aktørene overskrider sine grenser så kan total saksbehandlingstid likevel være lavere enn 22 uker. Siden saksbehandlingstiden foregår parallelt hos enkelte sektormyndigheter, og de i noen tilfeller kan komme med vedtak/uttalelse før kommunen har kommet med sin uttalelse, vil enkelte aktører også bli registrert med minustid slik registreringspraksis har vært til nå. Og likedan dersom én aktør overskrider fristen med mange uker, eksempelvis ved klagesaksbehandling, kan dette føre til en stor overskridelse av total saksbehandlingstid selv om alle andre aktører behandlet saken innenfor sine frister.

Det er flere årsaker til at en sak kan karakteriseres som ukurant, og det kan være gode grunner til at saksbehandlingstiden er lengre for ukurante saker. Fylkeskommunens saksbehandlere kan legge inn kommentar om saken når den registreres i vedtaksbasen. En gjennomgang av disse kommentarene viser flere ulike årsaker til lang saksbehandlingstid. I veldig mange tilfeller stopper saken opp på grunn av klagebehandling på vedtak fra sektormyndigheter. Andre årsaker er at søker selv vil legge saken på vent, eksempelvis for å vente til produksjonen på en gitt lokalitet er avsluttet, eller at søknader som ble sendt til forenklet behandling likevel måtte til kommunal behandling. Det vises også til uenigheter om arealbruk og dispensasjoner, forlenget saksbehandlingstid på grunn av krav om

tilleggsdokumentasjon/-undersøkelser, utsatt frist til sektormyndigheter, og ulike feil i oversendelse av vedtak (manglet kopi, avglemt) etc.

De fleste årsakene handler om andre aktører enn fylkeskommunene, men enkelte ganger er det også i sluttbehandlingen hos fylkeskommunene at saken stopper opp. Eksempler på dette er saker som ble bestemt at skulle opp til politisk behandling på grunn av frarådning fra statforvalter, at saksbehandlingstiden ble forlenget av utfordringer med datasystemer i fylkeskommunen grunnet ferieavvikling, at søker ønsket å avvente sluttbehandling i påvente av klagebehandling, eller på grunn av misforståelse hvor man ventet på en uttale som ikke skulle komme. En annen årsak handler om hva som er god forvaltningsskikk i det som de siste årene har vært tilfelle i flere fylker: saker der det er flere søkere på samme areal. Her har man i de fleste tilfeller valgt å behandle disse søknadene parallelt, og da må saksbehandlerne i fylkeskommunen avvente sluttbehandling til alle vedtak fra sektormyndighetene foreligger i alle søknadene på samme areal. Dette er ressurskrevende for alle aktørene, og hvis sektormyndighetene ikke rekker å behandle alle innen fristen, må søknadene ligge på vent til det er klart for samtidig sluttbehandling.

Fylkeskommunen som koordinator for søknadsprosessen har frist på to uker fra søknaden er komplett og til den sendes ut til lokalitetskommune (med sektormyndigheter på kopi), og deretter en frist på fire uker for å gjøre sluttvedtak etter alle sektormyndighetenes uttalelser og vedtak er gitt. Figur 9 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for fylkeskommunenes sluttvedtak for kurante saker (med frist på fire uker). Tallene viser at de fleste fylkene har en gjennomsnittlig tidsbruk som er under fristen for mange av årene. Det største avviket er Møre og Romsdal som i 2022 og 2023 hadde en gjennomsnittlig tidsbruk på 7,7 og 10,4 uker. Nordland og Finnmark har også en gjennomsnittlig tidsbruk som overskrider fristen i enkelte år, men her er det snakk om mindre overskridelser på 1-2 uker.



Figur 9 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for fylkeskommunens sluttvedtak i kurante saker, for årene 2020- 2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (søknadstype: "endring" og "ny lokalitet". "Annet" og "ikke tidsfristforskrift" er utelatt). Tall vist i antall uker. Total N = 853 saker.

I likhet med total saksbehandlingstid for ukurante saker, er også tidsbruken for fylkeskommunenes sluttvedtak høyere i ukurante saker enn i kurante saker. Som vist i Figur 10 har nesten alle

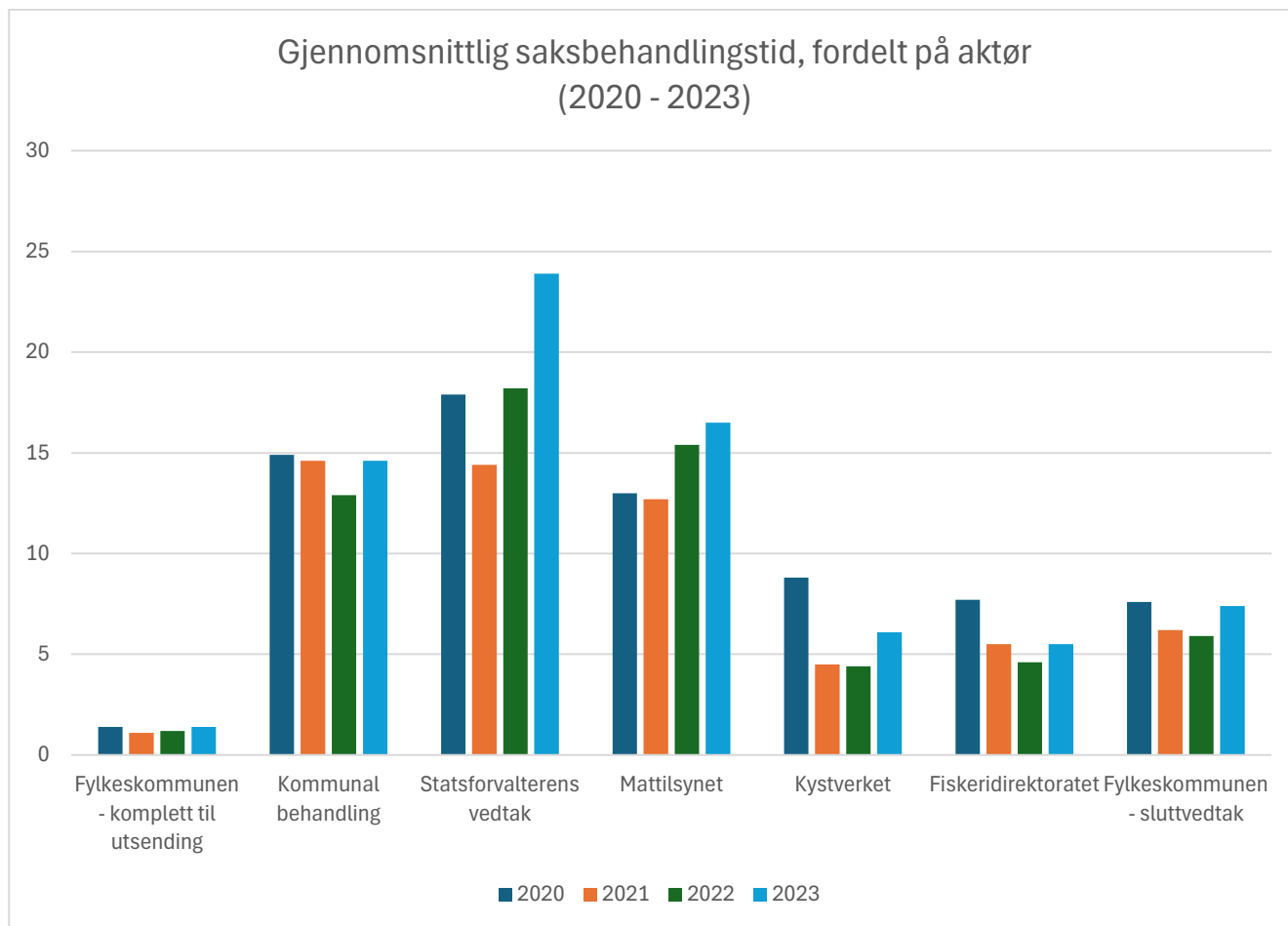
fylkeskommunene over 4 uker i saksbehandlingstid for ukurante saker. Som tidligere nevnt må disse resultatene tolkes med forsiktighet, da flere av fylkene har færre enn 10 ukurante saker hvert år.



Figur 10 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for fylkeskommunens sluttvedtak i ukurante saker, for årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen (søknadstype: "endring" og "ny lokalitet". "Annet" og "ikke tidsfristforskrift" er utelatt). Tall vist i antall uker. Total N = 279 saker.

Tallene for tidsbruk fra årene 2020-2023 viser i all hovedsak at saksbehandlingstiden for kurante saker i gjennomsnitt ikke har overskridet tidsfristen på 22 uker i særlig stor grad, med noen variasjoner mellom fylkene. Det har imidlertid vært en økning i tidsbruk fra 2020-2023, men det kan være sammensatte årsaker til dette. Gjennomsnittlig tidsbruk for sluttvedtak viser også at fylkeskommunene som oftest behandler sakene innenfor sin frist eller at overskridelsene av fristen er relativt små. I all hovedsak tyder dette på at tidsoverskridelsene er fra andre aktører i saksbehandlingen enn fylkeskommunene. Fra vedtaksbasen sin oversikt, samt de årlige FAKS-rapportene om saksbehandlingstid, er det tydelig at det hos enkelte sektormyndigheter har vært en økning i tidsbruk og relativt store overskridelser av tidsfristene, og det gjelder tidvis også for kurante saker. Oversiktsbilder fra vedtaksbasen (se vedlegg 6) fra hvert av årene 2020-2023 viser en gjennomsnittlig lang saksbehandlingstid hos særlig statsforvalteren og Mattilsynet.

Figur 11 viser en oversikt over alle myndighetsaktørers tidsbruk for årene 2020-2023. Her er det viktig å merke seg at de ulike aktørene har forskjellige frister. Kommunal behandling har inntil 12 uker. Som vist i Figur 11 ligger gjennomsnittlig tidsbruk for kommunal behandling noen uker over fristen alle årene. Kystverket og Fiskeridirktoratet har flere år hvor de ligger rundt fristen på fire uker, men går noe over denne, særlig i 2020. Av sektormyndighetene er de største overskridelsene hos statsforvalteren og Mattilsynet, som har frist på fire uker, men har i gjennomsnitt brukt betraktelig lengre tid enn dette. For 2023 har statsforvalteren en gjennomsnittlig tidsbruk på nesten 24 uker, og mellom 14 og 18 uker årene før det. Mattilsynet har for de samme årene en registrert tidsbruk på mellom 12,7 og 16,5 uker. Selv om det er noen variasjoner mellom årene er det likevel en gjennomgående større overskridelse av deres frister for saksbehandling.



Figur 11 Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for alle aktørers vedtak, for årene 2020 (N=379), 2021 (N=305), 2022 (N=240) og 2023 (N=295), for Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder. Tall er hentet fra vedtaksbasen (søknadstype: "endring" og "ny lokalitet". "Annet" og "ikke tidsfristforskrift" er utelatt). Tall vist i antall uker. Total N = 1219 saker.

### Tolkning av tall og andre mål enn gjennomsnitt

For alle figurer og tall presentert over kan det være enkeltsaker som har stor påvirkning på gjennomsnittstallene, og det kan være tilfelle for alle årene. Som vist i figurer over er det eksempelvis noen saker som tar veldig lang tid, og en gjennomgang av rådataene viser at det i flere fylker er saker med en total saksbehandlingstid over flere år – fra over 70 til mer enn 200 uker. Selv om de fleste av disse sakene er definert som ukurante, er det også noen kurante saker som av ulike årsaker ender opp med en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid. Disse sakene kan vi karakterisere som innflytelsesrike saker, som kan ha potensielt stor påvirkning på gjennomsnittstallene, avhengig av størrelsen på datagrunnlaget. I alle vurderinger av tidsbruk er det derfor verdt å merke seg at gjennomsnittstallene også inkluderer slike langvarige saker og at det er stor variasjon i saksbehandlingstid. Disse langvarige sakene har en større innflytelse på fylkesvise gjennomsnittstall, særlig i de fylkene med færrest saker per år, men de kan også ha en påvirkning på tallene for de største fylkene og for tallene på nasjonalt nivå.

I tillegg til gjennomsnitt kan man også se på andre mål for å vurdere tidsbruk, for eksempel median. Medianen vil vise hvilken observasjon som er i midten i datamaterialet (blant alle tall når sortert fra minst til størst), og vil derfor være mindre påvirket av særlig innflytelsesrike saker enn gjennomsnittsverdien

kan være. Tabell 2 viser medianen samlet for fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland for sakene «endring» og «ny lokalitet» for årene 2020 til 2023. Disse tallene er hentet fra en rådatafil fra fylkeskommunene, og det må bemerkes at det er noen forskjeller i antall saker sammenlignet med tallene i vedtaksbasen.

År	Gjennomsnitt	Median	N
2020	28,6	20,7	347
2021	25,9	20,7	302
2022	29,5	22,3	236
2023	36,8	23,7	275

Tabell 2 Saksbehandlingstid vist i gjennomsnitt og median for årene 2020-2023. Tallene er hentet fra rådatafil tilgjengeliggjort av fylkeskommunene, og viser tall samlet for Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland. Gjennomsnitt og median målt i antall uker, N vist i frekvenser – antall saker.

Tabell 2 viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er større enn medianen for alle årene. Medianen har også mindre variasjon fra år til år enn gjennomsnittstallene. Dette kan tyde på at det er flere innflytelsesrike saker som er med på å trekke opp gjennomsnittstallene, og at en større andel av sakene har en saksbehandlingstid som er lavere enn gjennomsnittet viser. Medianen ligger på 20,7 til 23,7 uker, som betyr at halvpartene av sakene har en saksbehandlingstid som er lik eller lavere enn medianen. I tabell 3 (vedlegg) er det en oversikt over gjennomsnittstall og median for saksbehandlingstid på fylkesnivå for årene 2020-2023. Også her er medianen lavere enn gjennomsnittet for alle fylker og alle år, som betyr at det i mer enn halvparten av sakene er en lavere tidsbruk enn gjennomsnittstallet viser.

## Oppsummering

Saksbehandlingen av lokalitetssøknader har endret seg de siste årene, og har blitt mer kompleks, både med hensyn til nødvendig dokumentasjon og økt konkurranse i kystsonen. Dette har også påvirket saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden for kurante saker har økt de siste årene fra at den var lavere enn tidsfristen på 22 uker i 2020 og 2021, og økte til 24 og 31 uker i 2022 og 2023. Statistikken viser at ca. 80% av søknadene er såkalte «kurante» saker, hvor en stor andel av søknadene gjelder endringer på eksisterende lokalitet og en mindre andel for ny lokalitet. Søknader for akvakultur av laks, ørret og regnbueørret dominerer, men fra 2020-2023 har det blitt behandlet en større andel søknader om akvakultur av torsk, fra 7 stykker i 2020 til 30 i 2023.

Det er imidlertid mange aktører involvert i saksbehandlingene, og statistikken viser at fylkeskommunene selv i stor grad har overholdt fristen for sluttvedtak i kurante saker, med noen (små) overskridelser enkelte år i tre av fylkene. Når man ser på saksbehandlingstid for alle aktører, er det gjennomgående store overskridelser av tidsfristen av Statsforvalteren og Mattilsynet, samt noen mindre overskridelser av kommunene. Det er mange årsaker til at tidsbruken i enkelte saker, ofte ukurante saker, går utover fristen, eksempelvis på grunn av behov for tilleggsdokumentasjon, søker som ønsker å legge søknaden på vent, klagebehandling, eller samtidig behandling av flere søknader på samme areal. Informantene viser også til at det ofte er ressursituasjonen hos andre myndighetsaktører som bidrar til en forlenget saksbehandlingstid.

## 6 Effekter for andre i forvaltning og næring

Overføringen av forvaltningsoppgavene til fylkeskommunene var motivert av den regionale utviklingsrollen fylkeskommunene innehar. Det innebærer at en bør kunne forvente å identifisere synergier mellom akvakulturforvaltningen og øvrige oppgaver i fylkeskommunen.

Flere fylkeskommuner har benyttet sine virkemidler for å gi marin sektor en større rolle enn tidligere, både med hensyn til næringsutvikling og kunnskapsutvikling i regionen. Bredden i fylkeskommunens oppgaver innen blant annet utdanning, næringsutvikling, samferdsel, og samfunnsutvikling er et viktig fundament for det arbeidet som gjøres, og som muliggjør utvikling på tvers av ulike sektorer. I denne studien er det ikke mulig å vurdere i detalj hvordan dette gjennomføres på tvers av de ulike fylkene og vi må nøye oss med noen eksempler i det videre. Det er imidlertid et fellestrekk at informantene viser til en rekke positive effekter av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og rollen som forvaltningsmyndighet for akvakulturtillatelser, der man i stor grad arbeider aktivt med å imøtekomme næringens behov. Flere fylkeskommuner har hatt eller har per i dag en havbruksstrategi og/eller regionale planer som gir retning til fylkets mange ansvarsområder innen akvakultur, skole og utdanning, næringsutvikling og planarbeid. Strategiene har vært retningsgivende for fylket, og synliggjort ambisjonene for utvikling av havbruksnæringen.

Flere fylkeskommuner har søknadsordninger for prosjekter som bidrar til nærings- og kunnskapsutvikling, også innen marint område. Selv om dette også var til stede før 2010, bekrefter informantene at marin sektor har fått økt oppmerksomhet etter at fylket fikk ansvar innen akvakulturforvaltning. Som beskrevet av informantene er mange av prosjektene initiert av næringsavdelingen en direkte følge av fylkeskommunens forvaltningsansvar innen akvakultur og er en erkjennelse av behov for både styrket kunnskapsgrunnlag og planinnsats fra kommunene. Her viser flere til at fylket som aktør har gode muligheter til å initiere og delta i prosjekter som retter seg mot næringen og utvikling av regionen. Informanter trekker frem etableringen av ulike møteplasser, og prosjekter hvor man som fylkeskommune spiller en rolle som initiativtaker, fasilitator og kunnskapsbygger – ikke bare ved å tildele penger til prosjekter, men også gjennom å ha en rolle i disse prosjektene. Det å være en synlig aktiv aktør har hatt stor verdi, og en informant fremhever at dette ville vært utenkelig som saksbehandler i Fiskeridirektoratet eller om statlige aktører skulle gjennomført dette på samme måte. Her viser informantene også til at man har en god dialog og bidrar til godt samarbeidsklima med næringsaktører, kommuner, og sektormyndigheter, i tillegg til at man internt i fylkeskommunen kan bidra med kunnskap om næringsbehov inn mot andre områder fylkene arbeider med. Ifølge intervjuer med fylkeskommunene opplever de også at forvaltningsreformen ikke bare har gjort politikerne i fylket mer oppmerksomme på akvakultur, men også næringen mer oppmerksom på virkemiddelapparatet til fylket. Flere steder har fylkeskommunene (både før og etter 2010) bidratt til å etablere og utvikle næringsklynger, for eksempel i Rogaland med Stiim Aquacluster og i Trøndelag med NCE Aquatech, og er mange steder involvert på arenaer med havbruksnæring.

Fylkeskommunene har ansvar for de videregående skolene og mange av fylkene har undervisningstillatelser som gir de mulighet til å gi et godt utdanningstilbud innenfor akvakultur og de blå næringene. Slik kompetanse er etterspurt av næringen, og i enkelte fylkers regionale utviklingsstrategi er det et viktig satsingsområde å imøtekomme næringslivets behov for relevant arbeidskraft. Informanter er bekymret for at det blir et dårligere opplæringstilbud for akvakulturutdanningene dersom undervisningstillatelsene – og inntektene fra disse – forsvinner, slik foreslått i NOU 2023:23. Inntektene fra tillatelsene er i noen fylker øremerket til egne fond og brukes blant annet for å dekke kostnader til utstyr o.l. på skolene, men her er det ulike løsninger.



For å vurdere effekten av fylkeskommunenes håndtering av sine akvakulturoppgaver, kan vi ta utgangspunkt i erfaringene fra næringsaktørene. Der finner vi igjen mye av de samme positive tilbakemeldingene som referert tidligere. Fylkeskommunene oppleves som ryddige, kunnskapsrike og lett tilgjengelige, og om det er noe de må finne ut av settes det av tid til kunnskapsinnhenting. Det påpekes at dette også gjelder på planavdelingen. En informant fra næringen tror opplevelsen av forvaltningen er noe ulik, ut fra hvilke fylkeskommuner og andre sektormyndigheter man samhandler med, men generelt oppleves fylkeskommunenes tilnærming til akvakultur og næring som veldig næringsvennlig og positiv. Næringsutvikling oppleves å stå høyt i fylkeskommunen og informantene fra næringen har en opplevelse av at fylkeskommunene ønsker å tilrettelegge for at akvakulturnæringen skal utvikle seg i en retning næringen og samfunnet finner formålstjenlig. Informantene fra fylkeskommunen sier at de tror næringen opplever et tyngre system enn tidligere, med høyere krav til forundersøkelser og dokumentasjon, og at det er vanskeligere å finne nye lokaliteter mange steder. Dette bekreftes av informanter fra næringen som peker på at saksbehandlingstiden øker, spesielt hos ulike sektormyndigheter, søknadsprosessen er mer kompleks og at tiden for raske avklaringer er over. Fylkeskommunene selv forklarer at i veiledningsrollen de tar overfor næringsaktørene er de behjelpelige med å arrangere møter med sektormyndigheter, i enkelte tilfeller kan de bidra til å få en høyere prioritering på søknaden hos sektor hvis det haster, og bidra inn i diskusjoner med næringen om mulige lokaliteter og strukturen i området. Næringen selv etterlyser at fylkeskommunene tar en større rolle i å etterstrebe lik forvaltningspraksis hos de ulike sektormyndighetene på tvers av regioner, eksempelvis gjennom å dele informasjon om ulik praksis.

Næringsaktørene uttaler seg også om sine erfaringer med politisk involvering i forvaltningen innen akvakultur, og har ikke inntrykk av at politikere er involvert i forvaltningsoppgavene, men at de er delegert til saksbehandlerne. Dispensasjoner blir eksempelvis ikke tatt opp til politisk behandling. Politikere er påkoblet og orientert om næringen, noe som er sett på som viktig i en hverdag hvor man i den senere tiden opplever å ha et mer negativt sosialt omdømme både lokalt og nasjonalt.

## **Arealplanlegging**

Overfor kommunene har Fylkeskommunene både en veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven og en myndighetsrolle som regional planmyndighet, og forvalter av sektorlover og som grunneier. Fylkeskommunens rolle i arealforvaltning involverer ofte et samarbeid mellom ansatte på planavdelingen og akvakulturforvalterne.

Selv om flere beskriver at internt samarbeid og koordinering i fylkeskommunene har blitt bedre gjennom årene, spesielt mellom planavdeling og akvakulturforvaltere og gjennom involvering av akvakulturkompetansen, er det noen som fortsatt peker på at det bør bli ytterligere styrket. Eksempler som gis er innvilgelse av tilskudd til næringsutvikling til aktører på lokaliteter som akvakulturforvalterne samtidig gir avslag på. Andre peker på motstrid mellom anbefalinger fra akvakulturforvaltere og prioriteringer hos planavdelingen med hensyn til areal avsatt til akvakultur.

Ifølge Asplan Viak (2022), og bekreftet i våre intervjuer, praktiseres fylkeskommunenes veilednings- og myndighetsrolle ulikt. Dette får følger både for hvordan fylkeskommunene praktiserer innsigelsesinstrumentet på vegne av akvakulturinteresser i plan, og hvilken veiledningsrolle de tar overfor kommunene i regionalt planforum og på andre arenaer. Enkelte fylkeskommuner opplever at politikere eller ledere i organisasjonen er tilbakeholdne med å bruke innsigelsesmyndigheten overfor kommunene. Dette forklares både med at det er et ønske om å bevare en god relasjon til kommunen og lokalpolitikere, og med at kulturen på planavdelingen kan være litt lite næringsorientert. Enkelte

informanter fra fylkeskommunene opplever at det er ulik faglig tilnærming mellom de selv og sine kollegaer på planavdelingen, noe som gjør at de selv i liten grad får gehør for en vektlegging av behovet for næringsutvikling, og at dette blir stående i motsetning til et dominerende miljøperspektiv.

Informantene fra næringen, erfarer at fylkeskommunene utøver sin rolle godt når kommuneplanene rulleres, men etterlyser også at man er mer proaktive når planer uten eller lite arealer til akvakultur, eller med sterke begrensninger, går til politisk behandling. Informantene fra kommunene beskriver fylkeskommunene som en god støtte og sparringspartner, og fremhever at fylkeskommunen er en pådriver for å utvikle kunnskap som gjør kommunene bedre i stand til å drive planlegging i sjø. Flere fylkeskommuner har over mange år finansiert prosjekter for å utvikle kunnskapsgrunnlaget for planlegging i sjø, eksempler er strømodellering, økosystemer i fjorder, utvandringmønstre for villaks, og kartlegging av andre viktige områder, det være seg gyteområder, sårbare naturtyper mm. Slik finansiering tas noen ganger fra midlene de får fra havbruksfondet, og flere informanter etterlyser at en viss andel av havbruksfondet burde settes av til kunnskapsutvikling for å bidra til å at man over tid utvikler lokalitetsstrukturen i regionen i riktig retning.

Flere fylkeskommuner har vært aktive i å iverksette interkommunale planprosesser, både gjennom finansiering, organisering/koordinering og gjennom å tilby sin kompetanse. Informantene forteller om gode erfaringer som har bidratt til å identifisere nye arealer, og til en god næringsutvikling i havbruk. Noen informanter viser til utfordringer i enkelte kommuner hvor det er behov for å rullere arealplanene, men der de opplever at det kan være utfordrende for kommunene å håndtere interesseavveininger og/eller mangler kunnskapsgrunnlag for å gjøre endringer. Her ønsker fylkeskommunene i større grad enn i dag å bistå kommunene i arealplanleggingen, men for å få til en mer optimal arealstruktur for akvakulturnæringen er det også viktig med godt samarbeid og involvering av andre sektormyndigheter i planprosessene. I enkelte fylker har man initiert prosesser hvor man sammen med næringsaktører og andre myndighetsaktører så på muligheten for å bedre lokalitetsstrukturen, der noen av prosjektene var mer vellykket enn andre. Som informantene fra fylkeskommunene påpeker så er alle enige om at det burde vært en bedre arealstruktur, men fylkeskommunene har ikke verktøyene til å få til dette alene. Her har både statlige myndigheter og kommunene andre verktøy og muligheter, men dette må også kombineres med nødvendig kunnskap om hva slags endringer som vil føre til forbedringer for næringens produksjon og miljøpåvirkning.

Som tidligere påpekt blant annet i NOU 2023:23, er det et uklart skille mellom hva som kartlegges i sjø i forbindelse med rulling av en arealplan, og hva som skal kartlegges ved en lokalitetsklarering. Også våre informanter er opptatt av at dette er uklart og beskriver det som en tautrekking som får betydning for både arealplanleggingen og lokalitetsklareringen. Informantene er samstemte i at dette er en utfordring for kommunene, som ikke nødvendigvis har tilstrekkelige ressurser til god nok kartlegging i arealplansammenheng, men også for næring og samfunnet generelt når arealene som er avsatt ikke viser seg å være egnede.

Flere fylkeskommuner, og spesielt akvakulturforvalterne, oppmuntrer næringen til å spille inn til kommunens arealplaner. I et av intervjuene opplyses det om at fylkeskommunen aktivt informerer næringen i området når kommuneplanene rulleres, noe flere fra næringen opplever kan være vanskelig å få med seg.

Helhetlig planlegging og bedre lokalitetsstruktur er et tema mange av informantene hadde synspunkter på. Flere opplevde at hverken dagens system for planlegging eller lokalitetsklarering gir rom for bedring av en situasjon som har vært utviklet og etablert over mange år. Det er derimot lite konsensus på tvers av informantene om hva man oppfatter som både problemer og løsninger. Enkelte utfordrer fylkeskommunen som regional utviklingsaktør til å ta initiativ til endring og nye prosesser, mens andre

peker til sentrale myndigheter og til næringen selv. Flere er opptatt av hvordan enkeltsaksbehandling – at søknader behandles fortløpende når de kommer inn og isolert – er en del av hindringen for å vurdere flere lokaliteter mot hverandre. Og at man derfor må utvikle en forvaltning som i større grad er innrettet mot områdeforvaltning. Mens andre drøfter flerbruksområder i arealplanleggingen som muligheter for å gi rom for ulike bruk av teknologi, som for eksempel trenger større rom for fortøyninger, så er andre opptatt av at flerbruksområder er for lite spesifikke og bør unngås. Også ulike former for miljøpåvirkning og mulighet for å balansere ulike påvirkninger trekkes fram som en hindring for helhetlig vurdering av lokalitetsstrukturer.

## Oppsummering

Forvaltningsreformen hadde som ambisjon å styrke den demokratiske legitimiteten gjennom å gi fylkeskommunene en sterkere rolle, samt gi bedre muligheter for regional tilpasning. Informantene bekrefter at akvakultursektoren har fått økt politisk oppmerksomhet, samt at næringen selv har blitt mer oppmerksom på den rollen som fylkeskommunen kan ta for regional næringsutvikling.

Det fremheves flere synergier mellom akvakulturforvaltningen og øvrige deler av fylkeskommunen, i hovedsak for næringsutvikling og næringstiltak, samt planarbeid. Flere fylkeskommuner har en havbruksstrategi som er retningsgivende for arbeidet, og med overføringen av forvaltningsoppgavene for akvakultur har fylkene fått økt oppmerksomhet på marin sektor. Fylkeskommunen bygger på en bred oppgaveportefølje på tvers av flere sektorer, og ulike virkemidler i sitt arbeid med regional utvikling. Næringsavdelinger i mange fylker har initiert og finansiert en rekke prosjekter, og disse bidrar til et sterkere kunnskapsgrunnlag for utviklingen av havbruk i regionen, samt økt samarbeid mellom fylkeskommunen og havbruksnæring. Informanter fra næringen beskriver fylkeskommunene som en aktiv veileder og at de har tett dialog med næringen.

Fylkeskommunene praktiserer sin veileder- og myndighetsrolle overfor kommunene på ulike måter, blant annet ved bruk (eller ikke bruk) av innsigelsesmyndigheten. Det er fra næringens side ønskelig at fylkeskommunen er en enda større pådriver i kommunale prosesser hvor det avgjøres hvordan og hvorvidt man avsetter areal til akvakultur. Fra kommunenes side blir fylkeskommunene beskrevet som en god sparringspartner og støtte, særlig når det kommer til kunnskapsutvikling som er nyttig for kommunenes planarbeid. Informanter fra både kommuner og fylkeskommuner viser til positive erfaringer der fylkeskommunene har initiert interkommunale planprosesser, både gjennom finansiering, organisering og kompetansebidrag. Interkommunale kystplanprosesser er et viktig virkemiddel for å følge opp regional planstrategi, og kan bidra til mer helhetlig arealplanlegging i de sjøområdene hvor det er flere kommuner som eier arealet. Informantene er samstemte om behovet for en bedre lokalitetsstruktur langs kysten, men peker på ulike løsninger.

## 7 Fremtidig utvikling og tiltak

Informantene ble i intervjuene utfordret på fremtidig utvikling og mulige forbedringstiltak, primært med fokus på fylkeskommunens rolle og evne til å levere på sitt mandat for å møte fremtidens næring og forvaltning. Nedenfor er dette presentert i to deler: Fylkeskommunens rolle fremover og areal som hovedutfordring.

### Fylkeskommunens rolle fremover

Informantene er samstemte i at fylkeskommunens helhetsvurdering av søknader vil få økt betydning fremover, fordi slike avveininger vil bli vanskeligere, blant annet i forbindelse med nye arter. Flere av informantene utfordrer fylkeskommunen til å ta en større og tydeligere rolle i slike avveininger. Men mens næringsaktørene etterlyser en sterkere ombudsmann for næringen, i form av å tydeligere veie samfunnskonsekvenser opp mot hverandre og synliggjøre samfunnsbidrag, ser informanter fra sektormyndighetene helst at fylkeskommunen tar en tydeligere rolle i å avslå søknader når det er nødvendig i et helhetsperspektiv.

Enkelte informanter etterlyser også at fylkeskommunene tar en tydeligere og sterkere samordningsrolle. Ifølge informantene kan dette innebære å i større grad synliggjøre offentlig hvem og hvor man har brudd på tidsfristforskriften slik at dette er allment kjent, med formål om å få økte ressurser fra ansvarlig departement. På samme måte etterlyser enkelte at man synliggjør forskjeller mellom fylkene/regionene i saksbehandlingen, med mål om at variasjoner på tvers av ulike områder blir allment kjent slik at ansvarlig departement og direktorat kan ta grep. En videreføring av FAKS-samarbeidet blir viktig også fremover. Resultatene i denne evalueringen viser stor enighet om betydningen av FAKS og de effektene som kan tillegges dette samarbeidet. Å sikre en mest mulig ensartet og effektiv saksbehandling vil fremover også ha stor betydning. Høy kvalitet og likebehandling er kriterier og krav omgivelsene tydelig stiller i møte med forvaltning, og som blir prøvd utfordret i klagesaker, og tilsynelatende (eller reelle) forskjeller i saksbehandling kan ofte bli gjenstand for kritikk. I FAKS har man tydelig opprettholdt at det er frivillig å bruke felles praksiser og maler, med bakgrunn i at autonome fylkeskommuner selv vurderer sin praksis. Det kan likevel anbefales at man fremover bør etterstrebe enda mer lik praksis, der det ikke er åpenbare regionale og lokale årsaker for ulik praksis.

Informantene er samstemte i at økningen av klagesaker er ressursmessig belastende for forvaltningen, og at kravene til hvordan innstillingene er formulert er høyere i dag enn tidligere. Det arbeidet som gjøres gjennom FAKS er svært viktig for å sikre et fagmiljø på tvers av fylkene og kontinuerlige diskusjoner om utfordringer som kan oppstå i saksbehandlingen. I tillegg, slik det påpekes av enkelte informanter, er tilgangen på juridisk kompetanse blitt viktigere hos mange av sektormyndighetene, og bør også være en kompetanse fylkeskommunene har tilgjengelig.

Det fremkommer tydelig i intervjuene at tilstrekkelig med ressurser hos aktørene fylkeskommunene samarbeider med er viktig. Dette påvirker kapasiteten i søknads- og klagesaksbehandling, dvs. muligheten til å sikre en effektiv saksbehandling. Kapasiteten har også betydning for i hvilken grad man kan enes om en forvaltningspraksis som kan forenkle og spare ressurser innenfor en forsvarlig og kvalitetsmessig god saksbehandling, og det har betydning for samarbeidsrelasjoner, fordi kapasitet og ressurser er nødvendige for å delta på arenaer for samordning som sikrer at de ulike forvaltningsaktørene er koordinerte. Flere av informantene peker på behovet for å øke bemanningen hos de ulike myndighetsaktørene, men spesielt hos statsforvalterne. Enkelte av informantene er også

bekymret for at kapasiteten hos statsforvalteren kan ytterligere reduseres når gebyrmidlene som har finansiert stillinger hos statsforvalteren faller bort med forskriftsregulering.

### **Arealbruk blir hovedutfordringen fremover**

Arealbruk, og i hvilken grad etablerte strukturer og prosesser for planlegging og lokalitetsklarering evner å håndtere økt konkurranse om lokaliteter og økt behov for kunnskapsgrunnlag, er et tema de aller fleste informantene er opptatt av. Økt konkurranse mellom næringsaktører og mellom tradisjonelt lakseoppdrett og torsk, kveite, tunikater og andre arter øker kompleksiteten i saksbehandlingen hos de ulike forvaltningsaktørene. En av næringsaktørene forteller at de gamle «*gentleman's agreements*» om hvor man skulle og ikke skulle søke lokaliteter ikke er gyldige lenger, og at alle først og fremst er opptatt av å unngå å få nye aktører inn i sine områder. Økt oppmerksomhet rundt sårbare naturtyper og behov for mer kartlegging og kunnskap om potensielle lokaliteter krever større ressurser hos spesielt kommunen, men setter også større press på begrensede ressurser hos andre forvaltningsaktører. Avgrensninger mellom hva som kartlegges i plansammenheng og hva som kan vente til en lokalitetsklaringsprosess, oppleves som det en informant kaller en «tau-trekking» mellom myndighetsaktører fordi det er uenighet om hva som er tilstrekkelig og hva som er nødvendig. De aller fleste kommuner har ikke tilgang på kunnskap og ressurser til å kartlegge på det nivået man skulle ha ønsket i sine sjøområder. Dette er tidligere belyst både i NOU 2023:23 (Havbruksutvalgets utredning) og NOU 2024:2 (Naturrisikoutvalgets utredning).

Denne utviklingen gjør at det å vurdere samlet belastning og helhet har blitt vanskeligere de siste årene for alle involverte aktører, deriblant fylkeskommunen, men også for de statlige myndighetsaktørene. Fylkeskommunen har ansvar for å vurdere behovet til søker ved tildeling av lokalitet, men som bekreftet av næringsaktører, vil man gjerne søke på lokaliteter for å unngå at andre etablerer seg. Det reelle behovet i produksjonen kan derfor være vanskelig å avdekke. Fylkeskommunene som gjør vurderingen må stole på at behovet er reelt, men har ikke informasjon som viser hvor mye en aktør historisk sett har utnyttet kapasiteten de har blitt tildelt. Fra fylkeskommunens side vil også vurderingen av utvidelse av biomasse på en lokalitet ikke baseres på data om hvor egnet lokaliteten har vært med hensyn til dødelighet og lusetall, noe som gjør at man er avhengig av at andre forvaltningsaktører bringer informasjonen frem.

Dette er tema alle informantene er opptatt av, men meningene spriker med hensyn til hva man tenker er en fremtidig løsning. Mens noen etterlyser klarere kriterier for behovsprøving og et tettere samarbeid om tilgjengelig informasjon, hevder andre at dette er vanskelige beslutninger uansett hvem som sitter med sluttvurderingen, og følgelig, at fylkeskommunene må vise seg beslutningsdyktige også når det nå blir mer komplisert. Andre mener at det er nødvendig med en mer nasjonal vurdering av lokalitetsstrukturen, både med hensyn til hvilke arealer som settes av i plan, og hvordan lokalitetsklareringen er organisert. Motargumentet er at det vil bli mye motstand både lokalt og regionalt om det er staten som skal inn og bestemme over kommunenes arealdisponeringer.

Enkelte av informantene peker i retning av en nasjonal forvaltningsmodell, eksempelvis som et havbruksdirektorat, begrunnet i at det er ressurskrevende og tar mye tid når de ulike forvaltningsaktørene hver for seg vurderer og saksbehandler utfra sitt myndighetsområde. Disse informantene er også opptatt av at regelverksutformingen henger etter, og at lovgiver ikke svarer ut behovet for veiledere som sikrer likebehandling. Flere informanter beskriver eksempelvis et behov for veileder til forurensningsloven. Andre peker på at tidsfristforskriften bør revideres slik at den tar høyde for dagens situasjon med mer konkurranse og mindre tilgjengelige areal, og at det kommuniseres et tydeligere tidspunkt i søknadsprosessen for når man ikke lenger tar imot flere søknader på samme

lokalitet. Også NOU 2023:23 sitt forslag om statlige planretningslinjer får støtte fra enkelte informanter som er opptatt av at man ikke skal frata kommunene selvstyret, men som ser behovet for at kommunene trenger en tydeligere veiledning i forvaltningspraksis.

Informanter fra de fleste myndighetsaktørene er samstemte i at man med dagens organisering ikke har gode nok verktøy for å utvikle en bedre lokalitetsstruktur. Det pekes på at det er behov for rolleavklaringer mellom aktørene, og at noen bør ha et utvidet mandat for å etablere bedre strukturer mellom lokaliteter. Her sier enkelte av informantene at det bør være Fiskeridirektoratet som tar en slik rolle, med bakgrunn i deres kompetanse innen fiskeri og havbruk. Flere informanter peker på at egen organisasjon bør bli en bedre samarbeidspartner med andre myndighetsaktører, spesielt med hensyn til å bidra til en sterkere områdeforvaltning. Det er nødvendig å etablere en måte å arbeide sammen og prioritere på tvers av etatene. Svært få av informantene sier de har tiltro til at næringen vil evne å gjøre en slik omstrukturering på egen hånd.

I tråd med hvilke forslag regionreformen (Prop. 84 S, 2016-2017:79-80) i sin tid anbefalte, har det skjedd endringer de siste årene som kan bidra til forbedring. Det gjelder blant annet utviklingen og etableringen av en felles digital plattform for søknadsbehandling. Plattformen er fortsatt under utvikling, men vil forhåpentligvis kunne svare godt på de ulike aktørenes behov og bidra til bedre samordning. Det er spesielt digitale barrierer, blant annet arkivering, som fortsatt må løses, men portalen har ifølge informantene potensial til å bidra til økt transparens, ivaretagelse av historikk og koblinger mot eksisterende registre. I alle fylker har man formelle kontaktmøter mellom saksbehandlingsinstansene, men det er ifølge informantene fortsatt et behov for å styrke involveringen av fylkeskommunene når Nærings- og fiskeridepartementet arrangerer tverrsektorielle møter for akvakulturforvaltningen. Det er også fortsatt aktuelt å legge til rette for å gjøre driftsmessige endringer på lokaliteter uten å utløse søknadsplikt, samt å utvikle gode veiledere for saksbehandlingen – ikke bare fylkeskommunene, men også de andre sektormyndighetene etterlyser dette.

## 8 Avsluttende betraktninger

Forvaltningsreformen var motivert av et behov for å styrke det regionale politiske nivået. Det var viktig å sørge for legitimitet lokalt og regionalt, og dermed også nødvendig å styrke lokaldemokratiet. Den motivasjonen berører også akvakulturfeltet, spesielt fordi produksjonsområdene ligger langs kysten i lokalsamfunn hvor befolkningen har eierskap til og meninger om bruken av sine sjøarealer. Overføringen av akvakulturoppgaver til det regionale nivået innebærte derfor at disse kobles til fylkeskommunenes rolle som regional samfunnsutvikler. Det er i lys av et slikt behov at vi har vurdert fylkeskommunenes evne til å håndtere sine akvakulturoppgaver. Det innebærer at vi vurderer fylkeskommunens oppgaver innen lokalitetsklarerer sett i sammenheng med deres muligheter til å utvikle akvakulturnæringen regionalt.

Som vist innledningsvis, resulterte ikke reformen i en stor styrking av det regionale myndighetsnivået gjennom en helhetlig oppgaveoverføring. I regionalpolitiske spørsmål har fylkeskommunen styrket sin handlekraft, men oppgaveoverføringen ble i stor grad en overføring av oppgaver og ikke politisk myndighet til regionalt nivå. Fylkene fikk få nye, og delvis fragmenterte, oppgaver. Innen akvakultur fikk man derimot oppgaver med noe substans, selv om det regionalpolitiske skjønnet er begrenset. Som tidligere beskrevet av Frisvoll og Rønningen (2012), innebar oppgaveoverføringen av akvakulturoppgaver at fylkeskommunene fikk et indirekte politisk handlingsrom og kom tettere på akvakulturforvaltningen. Ved å ha ansvar for disse oppgavene, fikk de økt kompetanse om næringens behov og samfunnsmessige effekter og økt legitimitet i havbruksspørsmål.

I denne evalueringen har vi derfor sett på hvordan fylkeskommunen utøver sin rolle som akvakulturforvalter, primært i saksbehandlingen av lokalitetstillatelser, men også i sammenheng med den rollen fylkene har som regional utviklingsaktør. Samspillet og koblingen mellom akvakulturoppgaver og fylkeskommunens rolle i regional utvikling er viktig fordi det gir fylket muligheter og ressurser, og ikke minst et handlingsrom for å påvirke havbrukssektoren i regionen gjennom å spille på ulike former for virkemidler. Evalueringen viser at fylkeskommunene i stor grad har vist god måloppnåelse, særlig med hensyn til deres leveringsevne der forvaltningsoppgavene oppfattes utført med god kapasitet, kompetanse og kvalitet. Fylkeskommunenes arbeid med samordning gjennom FAKS har bidratt til mer effektiv og helhetlig saksbehandling på tvers av fylkene. Fylkeskommunene får gjennomgående gode tilbakemeldinger fra sine samarbeidspartnere, og næringen som bruker.

I utøvelsen av rollen som akvakulturforvalter har fylkeskommunene arbeidet aktivt for å sikre en god og effektiv saksbehandling. Resultatene viser at fylkeskommunene blir oppfattet som en faglig kompetent forvalter, som leverer god kvalitet på sine vedtak. I situasjoner hvor man har blitt utfordret på behov for å styrke kvaliteten, viser informantene til at dette har blitt gjennomført, eksempelvis gjennom å grunngi vedtak på tydeligere og mer eksplisitte måter. Fylkeskommunen blir også beskrevet som en viktig bidragsyter til en effektiv saksbehandling. Det vises til at de er en pådriver for søknadsprosessen gjennom sin koordinering, selv om de ikke har verktøy for å sanksjonere tidsoverskridelser hos andre aktører. Et viktig bidrag for effektiv saksbehandling er samordning og samarbeid mellom fylkene, blant annet gjennom FAKS, for å støtte mer helhetlig forvaltning. Viktige tiltak i så måte er kunnskapsdeling, arenaer for samarbeid på tvers av fylker og aktører, og felles praksiser og verktøy for økt likebehandling. Gjennom FAKS, og enkeltvis pr. fylke, har man etterstrebet tiltak for ytterligere effektiv og ressursbesparende forvaltningspraksis. Noe har fylkene kunnet realisere gjennom sine akvakulturoppgaver, mens andre initiativ har blitt spilt inn mot andre sektormyndigheter og departement. Informantene vurderer det som positivt at FAKS har blitt et knutepunkt på tvers av ulike sektormyndigheter og fylkeskommuner, og at FAKS er et kontaktpunkt inn mot fylkene. Av informanter fra næringen oppleves fylkeskommunen som svært tilgjengelig og som en god dialogpartner. Fylkene

oppfattes også som en mer nøytral instans i en saksbehandlingsprosess hvor de fleste har et sektormandat å ivareta. En del av målsetningene med reformen synes følgelig å være oppfylt gjennom den rolleutøvelsen og de tiltakene som fylkene har gjennomført.

Det at fylkeskommunene kom inn i akvakulturforvaltningen som en ekstra aktør, finner vi ikke at resulterte i mer omstendelige søknadsprosesser, men flere informanter savner fortsatt en aktør som i enda større grad kan avveie overordnede interesser i tildelingen av tillatelser, og som kan ta et helhetlig ansvar for lokalitetsstruktur i større områder. Flere peker på at fylkeskommunen i et slikt tilfelle må ha andre og flere verktøy.

Enkelte informanter fra sektormyndighetene stiller spørsmål ved hvor godt fylkeskommunene håndterer balansen mellom næringsinteresser og miljøhensyn, mens andre peker på at dette henger sammen med en uklar grense mellom hva som skal avklares i en arealplansammenheng og hva som dekkes i lokalitetsklaringsprosessen.

Som regional utviklingsaktør jobber fylkeskommunene målrettet med regional samfunnsutvikling slik det er uttrykt i politiske vedtatte planer og strategier. Disse strategiene gir noen føringer på fylkeskommunenes prioriteringer og satsingsområder, som understøttes av tilgang på et virkemiddelapparat som benyttes for å fremme ønsket utvikling og til å svare på ulike behov. Fylkeskommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver for å fremme verdiskaping, bosetting, sikre naturvern, næringsutvikling, mm., på ulike områder som blant annet samferdsel, planarbeid, utdanning og næring. Fylkeskommunenes brede oppgaveportefølje og deres konkrete virkemidler står sentralt i det å skape gode rammebetingelser for næringsutvikling, deriblant akvakultur. Av særlig betydning for akvakultur er fylkeskommunens rolle som planmyndighet, veiledningsansvar for kommunal arealplanlegging og innsigelsesmyndighet for akvakulturinteresser i plan. Et viktig grunnlag for fylkeskommunens evne til å drive regional utvikling er lokal kunnskap og forankring, noe som skaper demokratisk legitimitet. Det innebærer at man på enkelte områder kan ha større gjennomslag enn nasjonale/statlige aktører.

I evalueringen peker informantene ofte på dette viktige samspillet mellom forvaltningsoppgavene for akvakultur og mulighetene for synergier som ligger i regional utvikling. Informantene beskriver også at god kjennskap til havbruksnæringen gir fylkeskommunene innsikt i næringens behov og at dette utgjør en viktig kompetanse som akvakulturforvalterne sprer internt i fylkeskommunen. Denne kompetansen benyttes på andre avdelinger, som samferdsel, utdanning og plan, og blir en del av overordnede strategier for fylkeskommunes arbeid.

Informantene fremhever at basert på kjennskap til næringen regionalt, tilpasser fylkeskommunen sin virkemiddelbruk slik at man svarer ut behov, f.eks. med utredninger, prosjekter som bidrar med ny kunnskap, aktiv deltagelse i utviklingsprosjekt eller tilrettelegging av samarbeid mellom aktører. Informantene peker på utstrakte synergier mellom rollen som akvakulturforvalter og regional utvikler, og at disse områdene gjensidig påvirker hverandre. Et eksempel som trekkes frem er at kompetansen som regional utviklingsaktør også bidrar til å gi fylkeskommunen bedre muligheter til å avveie samfunnsinteresser i søknadsbehandling om lokaliteter.

Et av målene med forvaltningsreformen var at en sterkere regional myndighet skulle bidra til en mer helhetlig planlegging og bruk av kystsonen. Dette har også senere blitt stadfestet som et overordnet nasjonalt mål om en bedre lokalitetsstruktur for å sikre en mer bærekraftig vekst i havbruksnæringen. Et grunnleggende premiss for å få tilgang til areal for akvakulturproduksjon er hvilke arealer kommunene setter av i plan. Hvorvidt og i hvilken grad fylkeskommunene har oppnådd målene på dette området er vanskelig å vurdere, fordi måloppnåelsen er avhengig av flere aktører. Fylkeskommunen har en viktig



rolle og verktøy som kan bidra til at akvakulturreal settes av i kommunale planer, og selv om vi ikke kan måle en tydelig effekt kommer det likevel frem at fylkeskommunene har iverksatt en rekke tiltak og initiativ for å bidra til et slikt mål.

Fylkeskommunens rolle som veileder til kommunene og deres initiativ til interkommunale planprosesser blir fremhevet som positivt av informantene. Her er det flere fylkeskommuner som har brukt ressurser på å initiere og bidra i interkommunale planprosesser. Noen av fylkeskommunene har også initiert andre tiltak for å bedre lokalitetsstrukturen i sine områder, deriblant iverksatt dialog med næringsinteressene, sektormyndigheter og planmyndigheter i regionen. Erfaringene fra informantene er at det ikke alltid lykkes, fordi slike prosesser krever stor grad av enighet og vilje til endring, og det er, ifølge informantene, ikke fylkeskommunen som sitter med de riktige verktøyene for å endre eksisterende strukturer. Informantene viser blant annet til forskjeller mellom fylkeskommunene, både med hensyn til i hvor stor utstrekning de går til innsigelse på vegne av akvakulturinteresser, og i hvilken grad akvakulturkompetansen i fylket blir aktivt involvert i planarbeidet. I denne studien har vi derimot ikke evaluert hvordan samarbeidet mellom planavdeling og akvakulturforvaltere er i fylkeskommunene, og heller ikke ettergått antall innsigelser fra fylkeskommunene på vegne av akvakulturinteresser.

Fylkeskommunens akvakulturforvaltning skjer innenfor en kontekst hvor det er tydelige nasjonale føringer, noe som krever tett samarbeid med øvrige forvaltningsorgan og som begrenser handlingsrommet og verktøyene for fylkeskommunen. Som vist tidligere i denne rapporten, er det viktig å anerkjenne at forskjellen mellom statlig og regional forvaltning gjør at det settes noen spesielle krav til hvordan man kan og bør samhandle. Informantene bekrefter at det har vært noen utfordringer med samhandlingen mellom fylkene og de statlige myndighetsaktørene, deriblant på departementsnivå. Det er uttrykt ønsker fra informantene, både hos sektormyndigheter og i fylkeskommunene, at man får styrket samarbeidet og koordineringen på tvers av forvaltningsnivåene.

Dagens forvaltningsmodell har i så måte både styrker og svakheter, som til sist hviler på at samfunnet har et behov for å balansere hensynet til regional/lokal involvering og politisk legitimitet opp imot en tydeligere statlig styrt næringsutvikling.

# Litteraturliste

Akvakulturloven. (2005). Lov om akvakultur (LOV-2005-06-17-79). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-79>

Asplan viak (2022). Utøvelsen av veilederrollen etter plan- og bygningsloven. Sammenfatning av verksteder om veiledning i 10 fylkeskommuner. KS FoU-prosjekt – Fylkeskommunen som planfaglig veileder. Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/6d92cbe870ce46718125eb959a5c8d19/Fylkeskommunen-som-planfaglig-veileder-Verksted-i-10-fylkeskommuner-Rapport-22-12-22.pdf>

FAKS (2021). Rapportering saksbehandlingstid akvakultursøknader 2021. Fylkeskommunenenes akvakultursamarbeid (FAKS).

FAKS (2022). Rapportering saksbehandlingstid Akvakultursøknader 2022. Fylkeskommunenenes Akvakultursamarbeid (FAKS).

FAKS (2023). Rapportering saksbehandlingstid Akvakultursøknader 2023. Fylkeskommunenenes Akvakultursamarbeid (FAKS).

Fiskeri- og kystdepartementet. (2011). *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen -areal til begjær*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arealutvalget/id647391/>

Fiskeri- og kystdepartementet. (2010). Informasjonshefte om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader. Hentet her: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/diverse/2010/informasjonshefte\\_tidsfrister2010.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/diverse/2010/informasjonshefte_tidsfrister2010.pdf)

Fiskeri- og kystdepartementet. (2009). Høringsbrev: Forskrift om tidsfrister i behandling av akvakultursøknader.

Fiskeridirektoratet. (2006). *Ny forvaltningsmodell havbruk. Rapport. Fiskeridirektoratet region Trøndelag*. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Rapporter/Ny-forvaltningsmodell-havbruk>

Frisvoll, S., & Rønningen, K. (2012). Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystsoneforvaltningen. I Hersoug, B. & Johnsen, J.P. (red.) *Kampen om plass på kysten* (s. 121–137). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215050966-2012-08>

Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. NIBR-rapport 2015:17. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen\\_regionalt\\_folkevalgt-niva.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen_regionalt_folkevalgt-niva.pdf)

Innst. O. nr. 30 (2008-2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-030/?lvl=0>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer. Veileder. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/?ch=4>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/?ch=1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Regionalt planforum – rettleiar om organisering og gjennomføring. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-om-organisering-og-gjennomforing-av-regionalt-planforum/id2783141/>

Konsekvensutredningsforskriften. (2017). Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854>

Meld. St. 22 (2015-2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>

Meld. St. 16. (2014-2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppsett*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-2014-2015/id2401865/>

Meld. St. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Meld. St. 6 (2018-2019). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>

NOU 2024:2. (2024). I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-2/id3024887/>

NOU 2023:23. (2023). *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Osmundsen, T. og H. Finne 2013. Modell for samhandling og forvaltning i marin sektor. En veileder. NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra [https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Fornymar\\_Rapport\\_15.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Fornymar_Rapport_15.pdf)

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-10-2008-2009-/id533596/>

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

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

Sund, E. W. & Mestad, O. m.fl. (2021). Framtidens havbruksforvaltning. Utredning fra en arbeidsgruppe ved Nordisk institutt for sjørett. Marlus No. 549. Rapport. Universitetet i Oslo. Hentet fra: <https://www.sjorettsfondet.no/asset/journal/2021/549/Marius-549.pdf>

St. meld. nr. 12 (2006-2007). *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-12-2006-2007-/id440990/>

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

Tidsfristforskriften / Forskrift om behandling av akvakultursøknader. (2010). Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader. (FOR-2010-05-18-708). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-05-18-708>

Yttredal, E. R., Tangen, G., & Ouff, S. M. (2008). En sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader. Arbeidsrapport nr. 230. Møreforskning Volda. Hentet fra: <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/153940>

# Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vedlegg 2: Intervjuguide fylkeskommuner

Vedlegg 3: Intervjuguide andre myndighetsaktører

Vedlegg 4: Intervjuguide næringsaktører

Vedlegg 5: Figur 12 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid søknader om endring/ny lokalitet (2020-2023)

Vedlegg 6: Oversiktsbilder fra vedtaksbasen (2020-2023)

Vedlegg 7: Tabell 3 - Saksbehandlingstid, gjennomsnitt og median per fylke (2020-2023)

## **Vedlegg 1: Informasjonsskriv**

Vil du delta i forskningsprosjektet

### **«Evaluering av fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010»?**

Dette prosjektet skal evaluere fylkeskommunenes forvaltning av akvakulturloven etter forvaltningsreformen i 2010. Nedenfor gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Prosjektet er en evaluering av fylkeskommunenes forvaltning, og gjennomføres på oppdrag fra fylkeskommunene v/ Troms fylkeskommune (oppdragsgiver). I denne evalueringen vil vi undersøke i hvor stor grad fylkeskommunene har lyktes med å oppnå de mål som Stortinget så for seg når forvaltningsreformen ble vedtatt, med særlig fokus på rammebetingelser og effekter av disse, endringer før og etter reformen, oppfølging av reformen og medvirkning i statlige prosesser. Videre vil prosjektet undersøke fylkeskommunenes samhandling med andre fylkeskommuner (FAKS), andre offentlige aktører og havbruksnæringen, samt synergier mellom akvakulturforvaltning og øvrige oppgaver i fylkeskommunene.

I prosjektet benyttes flere metoder, blant annet gjennomgang av tilgjengelig statistikk, dokumentanalyse og intervjuer.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får denne forespørselen fordi vi ønsker deltakelse fra personer som er tilknyttet akvakulturforvaltningen i fylkeskommuner, kommuner, ulike sektormyndigheter og havbruksnæringen. Du er spurt om å delta på bakgrunn av din rolle, erfaring og kunnskap om fylkeskommunenes akvakulturforvaltning.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

NTNU Samfunnsforskning AS er ansvarlig for personopplysningene som behandles i prosjektet.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer dette at vi utfører et intervju med deg, eventuelt et gruppeintervju med deg og noen av dine kolleger. Vi setter gjerne av omtrent 60 minutter per intervju, men dette tilpasses din tilgjengelighet. Intervjuene vil fortrinnsvis foregå via Microsoft Teams eller over telefon.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å be om å få dine opplysninger slettet.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har beskrevet i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Dette betyr blant annet at kontaktlister/personinformasjon ikke lagres på samme sted som intervjunotater og lydopptak. Kun prosjektdeltakerne fra NTNU Samfunnsforskning AS vil ha tilgang til datamaterialet.

Forskerne vil formidle funn som bygger på det innsamlede datamaterialet. I formidlingen av resultater vil ingen enkelt deltakere identifiseres, og det vi formidler av informasjon som du har gitt skal ikke kunne spores tilbake til deg.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysningene om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Samfunnsforskning AS har personverntjenestene ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til å protestere, be om innsyn, og til retting og sletting av opplysninger vi behandler om deg. Du vil da høre fra oss innen en måned. Vi vil gi deg en god begrunnelse hvis vi mener at du ikke kan identifiseres, eller at rettighetene ikke kan utøves. Du har også rett til å klage til Datatilsynet om hvordan vi behandler dine opplysninger.

### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes innen 31.03.2025. Alle personopplysningene vil anonymiseres. Lydopptak og kodenøkkel slettes, mens anonymiserte transkripsjoner fra intervjuene arkiveres for fremtidig bruk i nye forskningsprosjekter.

### **Spørsmål**

Hvis du har spørsmål eller vil utøve dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU Samfunnsforskning ved prosjektleder Tonje Osmundsen, epost: [tonje.osmundsen@samforsk.no](mailto:tonje.osmundsen@samforsk.no), telefon: 98217758, eller
- Personvernombud ved NTNU Samfunnsforskning, Ragnhild B. Overland. Epost: [personvern@samforsk.no](mailto:personvern@samforsk.no), telefon: 98808079.

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikts vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt på epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no), eller på telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Tonje Osmundsen  
Forskingssjef og prosjektleder

## Vedlegg 2: Intervjuguide fylkeskommuner

Semi-strukturerte intervjuer, individuelle intervjuer og gruppeintervjuer.

Kort informasjon om prosjektet, personvern og samtykke – formidling av resultater og lagring av anonymiserte data.

Om informanten(e)

- Stilling og bakgrunn (erfaring før 2010? eventuelt ble du/dere overført/byttet jobb fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen)

### Generelt om fylkeskommunens rolle og ansvar i akvakulturforvaltning

- Kan du fortelle kort om egen rolle og oppgaver?
- Kan du fortelle kort om din fylkeskommunes rolle og utøvelse av ansvar i akvakulturforvaltningen?
- Kompetanse og stabilitet blant ansatte i FKs akvakulturavdeling?

### Om forvaltningsreformen og utvikling før/etter 2010

#### Før og med reformen – rammen og verktøyene som lå der før?

- Din erfaring med tiden før forvaltningsreformen? Styrker og svakheter? (leveringsevne: kapasitet, kompetanse, konsistens og effektivitet)
- I hvilken grad ble dette endret når fylkeskommunen overtok forvaltningsansvaret?
- Ressursbruk, kvalitet og effektivitet i saksbehandling før og etter reformen?
- Endring rammevilkår/regelverk og verktøy?
- Hva bygget vedtakene på?
- Kan du anslå hvilken tidsbruk, ressursbruk, kvalitet og effektivitet du tenker man hadde før reformen og hvordan dette er forskjellig mot dagens situasjon (per fylkeskommune)?
- Tilgang til ressurser, evnt endringer etter opprettelsen av Havbruksfondet (legitimitet for å bruke midler i FK og på FAKS? Flere ansatte?)

#### Status i dag

- Hvordan har fylkeskommunene arbeidet med å utvikle egen rolle og oppgaveutførelse fra 2010 og til i dag – sett fra egen fylkeskommune først, og så for FK helhet? (i de ulike fylkeskommunene hver for seg + som et fellesskap/nettverk gjennom FAKS)
- Hvilke faktorer/tiltak har vært viktige for deres leveringsevne? (fylkessammenslåing?)
  - o Kompetanse, kapasitet, konsistens, kvalitet, effektivitet
- Er rammene og forutsetningene for forvaltningsoppgavene klare og entydige?
- Kan du fortelle litt om hva du tenker har vært de viktigste endringene (fra 2010 til i dag) som har påvirket fylkeskommunenes rolleutøvelse (eksempelvis rammevilkår, endringer på nasjonalt plan – rammeverket, endring hos andre aktører dere samarbeider med, endringer i næringen)?



- og måloppnåelse fra forvaltningsreformen, ut fra fylkeskommunenes oppgaver (reformmål: effektivisering, bedre samordning og tettere samarbeid (myndighetsaktører og næring), styrket demokratisk kontroll, regional utvikling og tilpasning, mer helhetlig planlegging og bruk av kystsonen?)?
- Erfarer du at det er viktige forskjeller mellom fylkeskommune? Årsaker til dette?
- **Vedtaksdatabase** – hvordan brukes denne, har den bidratt til, og kan den bidra til bedre forvaltning fremover? På hvilke områder er den viktigst?
- **Tidsbruk** – hva påvirker tidsbruken i lokalitetssøknader (for fylkeskommunene og andre aktører), og hvilke verktøy/tiltak/endringer kan bedre denne?
- **Ukurante og kurante saker** – adm/politisk behandling, hvordan arbeider dere med ukurante saker?
- **Regional næringsutvikling** – i hvilken grad spiller regionalpolitiske føringer i saksbehandlingen innenfor akvakultur i FK? På hvilken måte samspiller akvakultur forvaltningen med øvrige oppgaver i FK?
  - o Samarbeid/koordinering på tvers av avdelingene i fylkeskommunen? Feks. Plan
- Helhetlig vurdering av effekter – for hvilke aktører?

### **Rammebetingelser, føringer og verktøy**

- Hvilke verktøy/rammebetingelser (fra nasjonale myndigheter, og FK politisk nivå?) har vært viktig for å få til dette?
- Hvilke verktøy/rammebetingelser, og eventuelle føringer/rammeverktøy (fra nasjonale myndigheter) har dere savnet?
- Oppfølging av reformen?
- Viktige endringer fra nasjonale myndigheter (eksempelvis Meld St. 16 (2014-2015) og innføring av trafikklysmodeLL ++) har hatt påvirkning på FKs rolle og ansvar, og hvilke virkninger har dette hatt?
- I hvilken grad har statlige prosesser involvert fylkeskommunal medvirkning?

### **Samarbeid og koordinering** – med andre sektormyndigheter og andre deler av fylkeskommunen

- Hvilke tiltak, prosesser eller strukturer har bidratt til samordning/koordinering nasjonalt og regionalt?
- Hvordan vil du si at dere har samarbeidet med relevante sektormyndigheter og med kommunene i de respektive fylkene? (form, arenaer, dialog/kontakt)
- Har dere samarbeidsarenaer/ forum mellom regionale myndigheter innen akvakultur – og spesielt lokalitetsbehandling? (samhandlingsmøter)
- Viktigste gevinster? Evt barrierer?
- Fordeler/ulemper for andre deler av forvaltningen?
- Samarbeid med kommunene? På areal? På andre områder (næringsutv.)? Kunnskapsbygging? Forum, arenaer

### **FAKS-nettverket**

- Hvor viktig og nyttig har FAKS-samarbeidet vært for å utføre fylkeskommunenes akvakulturforvaltning etter forvaltningsreformens intensjoner?
  - o Sikre likebehandling, kvalitet?
- Rolle og betydning for fylkeskommunene og deres ansatte, rolleutøvelse, for andre myndighetsaktører og for næringen?
- Verdien av koordineringsmøtene?

### **Arealplanlegging og kommuner (se også over)**

- Arealplaner og tilgang til areal
- Veilederrolle og støttespiller?

### **Kontakt og tilbakemelding fra næringen/søkere:**

- Hvilken erfaring har du med samarbeid med næringen? Og på hvilke måter har dere kontakt og samarbeid med næringsaktører / representanter?
  - o Hvordan tenker du dette var før reformen, og etter?
- Opplevelse av mer nærhet til næringen, og tettere samarbeid? (mål med reformen)
- Vedtak, koordinering, planlegging, samtaler
- Veilederrolle?
- Økt tilgang til lokaliteter? Bedre lokalitetsstruktur?

Har du forslag til tiltak/endringer som fylkeskommunene kan iverksette for å møte dagens og fremtidens forvaltning og næring?

- Tanker om havbruksutvalgets forslag (NOU 2023:23), med tanke på kommunenes eierskap og helhetlige føringer for arealstruktur.
- Endringer i næringen

Er det noe annet du ønsker å fortelle?

### Vedlegg 3: Intervjuguide andre myndighetsaktører

Kort informasjon om prosjektet, personvern og samtykke – formidling av resultater og lagring av anonymiserte data

Vi ønsker med dette intervjuet å få deres synspunkter og innspill på fylkeskommunenes måloppnåelse (for forvaltningsreformens mål), om leveringsevne og rammebetingelser for FKs ansvar i akvakulturforvaltningen, hvilken nytte og/eller ulempe andre myndighetsaktører erfarer i interaksjon med fylkeskommunene, samarbeidsmønstre og rollefordeling, og eventuelt hvilke tiltak som kan iverksettes for å møte fremtidens forvaltning og næring.

Om informanten(e)

- Stilling og bakgrunn (erfaring før 2010 – forvaltningsreformen, eventuelt erfaring fra andre sektormyndigheter/deler av akvakulturforvaltningen?)
- Dersom erfaring fra før 2010: synspunkter på styrker/svakheter med den endrede arbeidsdelingen?

Generelt om fylkeskommunens rolle og ansvar i akvakulturforvaltning

- Kan du fortelle oss hvilke oppgaver dere har i akvakulturforvaltningen som er koordinert av fylkeskommunene? (arbeidsdelingen)
- I hvilken grad de selv oppfyller tidsfristforskriften? (eventuelt, hvorfor ikke? Viktigste årsaker)
- Er dette en fornuftig arbeidsdeling? (av hensyn til næring, lokalitetsstruktur, sameksistens etc...?)
- Deres oppfatning av fylkeskommunens kompetanse og stabilitet blant ansatte? (ressurser)
- I hvilken grad mener du fylkeskommunene har lyktes med å oppnå formålene med forvaltningsreformen?
  - o Kapasitet, kompetanse, konsistens, kvalitet og effektivitet
- Har du erfaring med flere fylkeskommuner, og kan du si noe om hvorvidt det er forskjeller mellom fylkeskommunene? (ref. likebehandling)
- Etter din mening, har fylkeskommunene de nødvendige verktøy/rammebetingelser for å utføre jobben godt? (eventuelt, hva mangler, kan endres, bli bedre?)
- Bidrar fylkeskommunene sin koordinering av lokalitetsklareringen til at dere gjør en bedre jobb?
- Din egen erfaring med divisjonsorganisering – er det behov for lokalkunnskap, er dere tilgjengelige for kontakt, like lett å samordne?
- Deres inntrykk av hvordan fylkeskommunene forvalter sin rolle og sitt ansvar i henhold til **plan- og bygningsloven**?
- **Regional Utviklingsaktør: Sitat forvaltningsreformen (høringsforslaget)** «overføring av oppgaver.... Vil kunne bidra til en mer helhetlig næringsutvikling i regionene, og at akvakulturforvaltning kan bli et mer aktivt element i regionale utviklingsstrategier» Tenker du at fylkeskommunens rolle i akvakulturforvaltning har bidratt til å realisere disse målene?

Samarbeid med fylkeskommunene:

- Hvordan vil du beskrive samarbeidet med fylkeskommunene innen akvakulturforvaltningen og ved tildeling av lokalitetstillatelser?
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet og koordinering mellom øvrige myndighetsaktører involvert i fylkeskommunenes akvakulturforvaltning?
- Hvilke faktorer/tiltak har betydning for godt/dårlig samarbeid/koordinering?
  - o Kjenner du til FAKS – fylkeskommunenes akvakultursamarbeid?
- Barrierer?
- Effekter av koordineringsrollen til fylkeskommunene? (Kompetanse, effektivitet, legitimitet, forutsigbarhet, handlingsrom)
- Nytte og ulempe for næringsaktørene?

#### Endringer i akvakulturforvaltning

- Mange forslag til kommende endringer (Havbruksutvalgets rapport, ny stortingsmelding, dyrevelferdsmelding, teknologiutvikling etc) – hva blir viktig fremover for fylkeskommunenes og deres akvakulturforvaltning?

Har du forslag til tiltak/endringer som fylkeskommunene kan iverksette for å møte dagens og fremtidens forvaltning og næring?

Er det andre ting du ønsker å fortelle oss?

..

## Vedlegg 4: Intervjuguide næringsaktører

Kort informasjon om prosjektet, personvern og samtykke – formidling av resultater og lagring av anonymiserte data. Presisere at fokuset er på FK, og ikke havbruksforvaltning generelt.

Om informant(en)

- Stilling og bakgrunn (erfaring før 2010 - forvaltningsreformen)
- Hvilke fylkeskommuner har du/dere erfaring mht lokalitetssøknader?

Hvis erfaring før 2010, hvilke erfaringer gjorde du deg når overføringen av oppgavene fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene ble gjennomført? Endringer – positivt/negativt?

Opplevelse og oppfatning av fylkeskommunenes akvakulturforvaltning pr. i dag.

- Hvordan opplever dere at fylkeskommune X utøver sitt ansvar og sin rolle i akvakulturforvaltningen?
  - o Effektivitet, kapasitet, kompetanse, kvalitet, konsistens, kvalitet, tidsbruk, forutsigbarhet, handlingsrom (mål med reformen: effektivisering, bedre samordning, mer helhetlig planlegging og bruk av kystsonen, tettere samarbeid og samordning, økt demokratisk kontroll/regionutvikling)
  - o Tilgjengelighet?
  - o Økt byråkratisering, forlenget saksbehandlingstid, ulik kvalitet?
  - o Har du erfaring med at det er forskjeller mellom fylkeskommunene?
- Betydningen av at fylkeskommunen koordinerer offentlige sektormyndigheter og andre aktører?
- Betydningen av samarbeid mellom fylkeskommuner?
- Betydningen av kommunenes arealplanlegging og fylkeskommunenes mulighet for å påvirke i dette?
- Hvilken rolle tar dere i arealplanleggingen i deres områder? Hvordan klarer dere å holde oversikt over hvilke planer som ruller og når dere kan spille inn?

Endringer etter 2010 – etter forvaltningsreformen

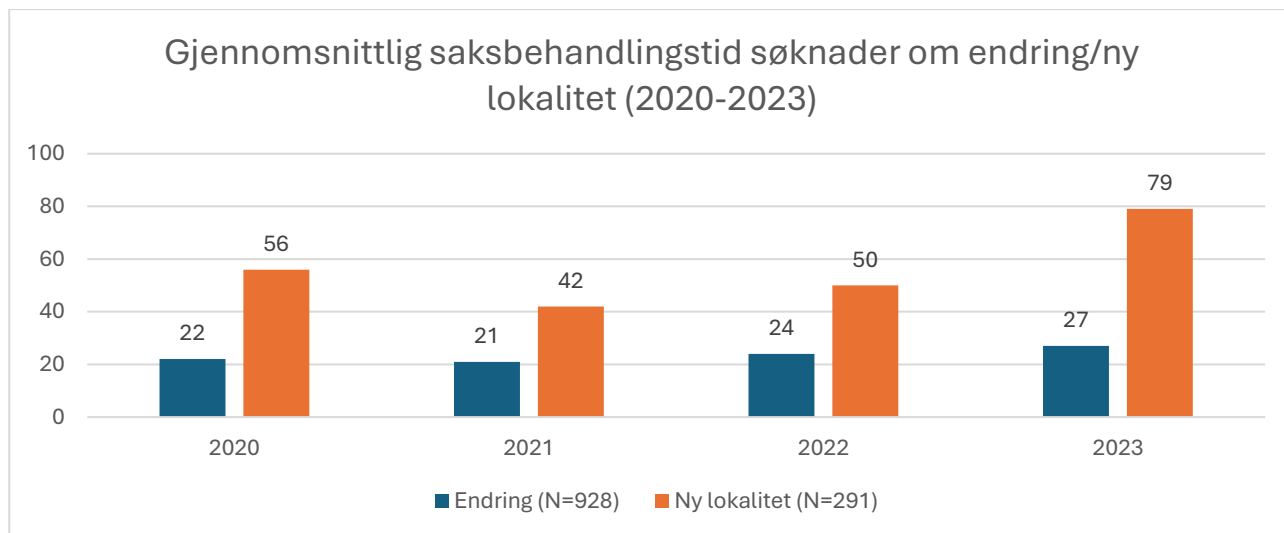
- Endringer med ny forvaltningsstruktur (etter reformen i 2010) og flere aktører involvert?
- Endringer i arealplanlegging i kommuner / regionale arealplaner?
- Endringer i næringen, utfordringer, teknologibruk
- Nasjonale føringer og påvirkning på areal (trafikklyssystemet, nye tillatelsesordninger ++)

Har du forslag til tiltak/endringer som fylkeskommunene kan iverksette for å møte dagens og fremtidens forvaltning og næring?

- Viktige endringer fremover, mtp teknologiutvikling, nasjonale føringer og endringer i rammeverk?
- Behov for bedre lokalitetsstrukturer? Bedre samarbeid i næringen? Hvordan bør myndighetene spille inn i dette?

Er det noe annet du ønsker å fortelle?

## Vedlegg 5: Figur 12 – gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om endring/ny lokalitet

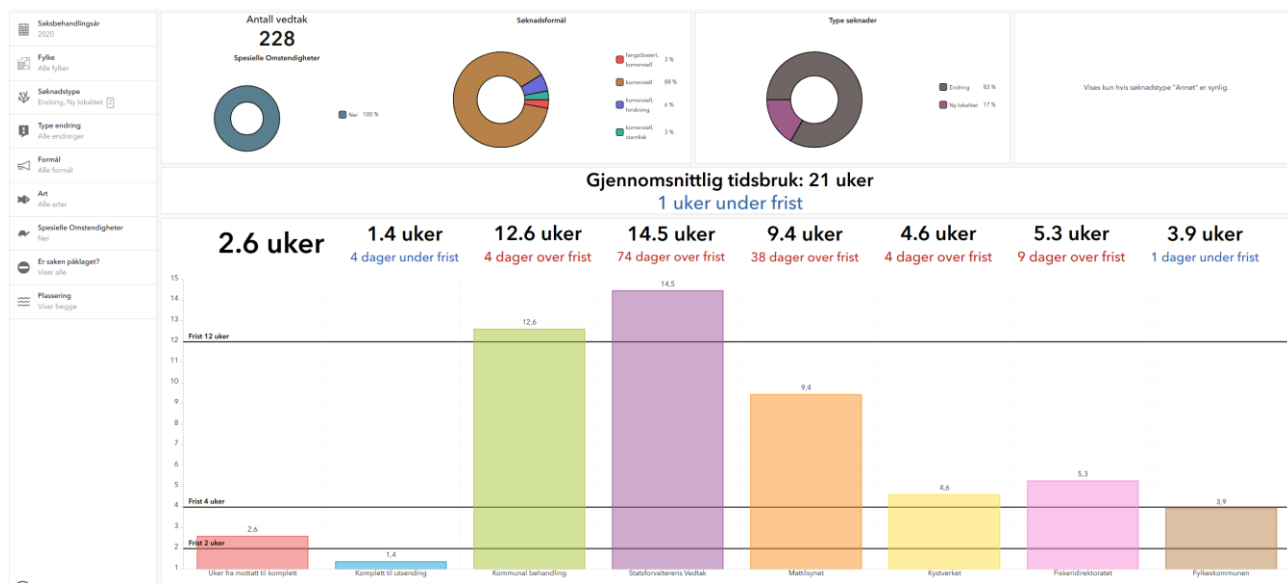


Figur 12 Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid fordelt på søknadstype «endring» og «ny lokalitet» for årene 2020-2023. Tall er hentet fra vedtaksbasen og inkluderer fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder. Tall vist i antall uker. Total N = 1219 saker.

## Vedlegg 6: Oversiktsbilder fra vedtaksbasen (2020-2023)

Oversiktsbilder for saksbehandlingstid kurante saker – skjermbilder fra vedtaksbasen (2020-2023)

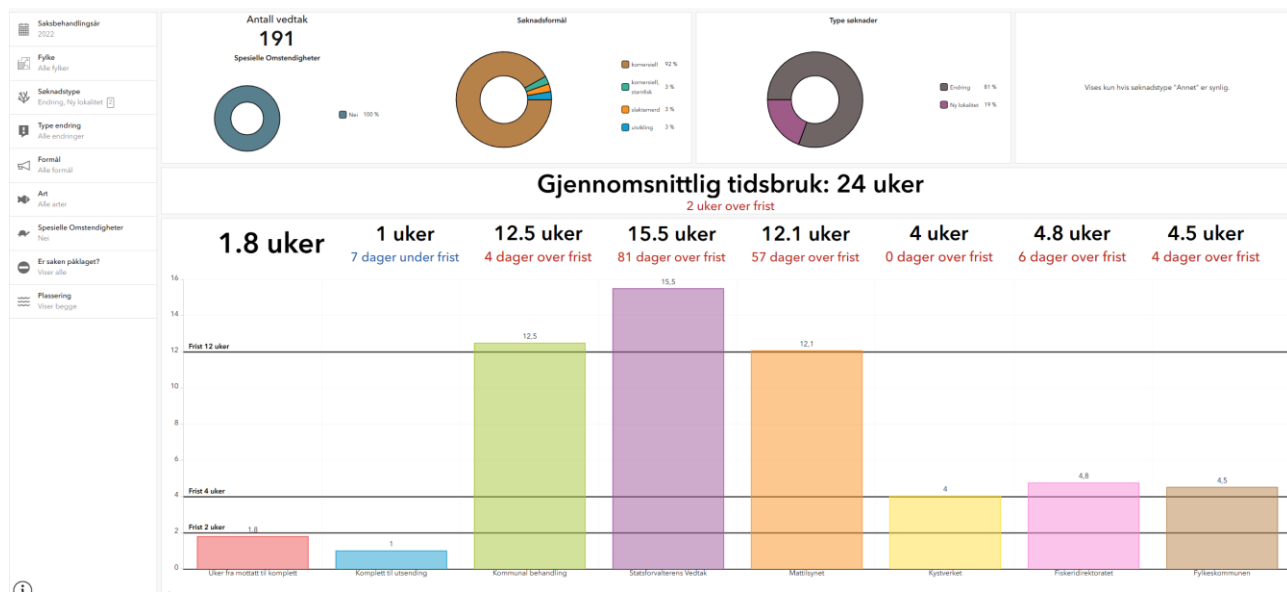
**Saksbehandlingstid 2020** – inkluderer alle fylker, søknader om ny lokalitet og endring lokalitet, ikke spesielle omstendigheter (kurant). Skjermbilde fra vedtaksbasen.



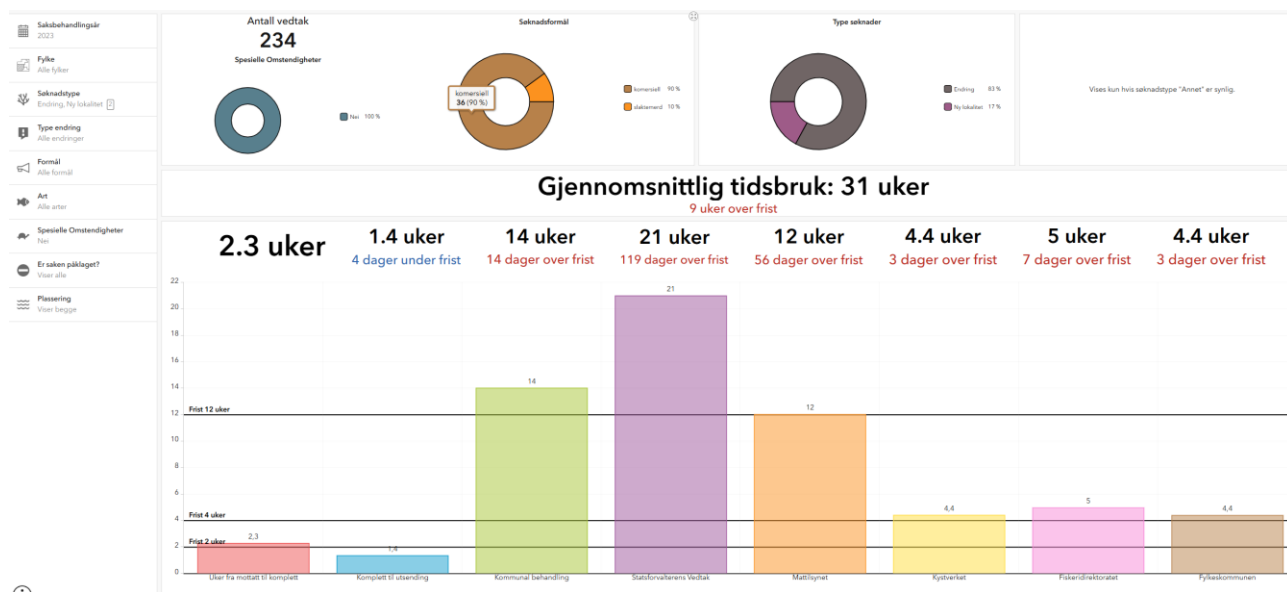
**Saksbehandlingstid 2021** – inkluderer alle fylker, søknader om ny lokalitet og endring lokalitet, ikke spesielle omstendigheter (kurant). Skjermbilde fra vedtaksbasen.



**Saksbehandlingstid 2022** – inkluderer alle fylker, søknader om ny lokalitet og endring lokalitet, ikke spesielle omstendigheter (kurant). Skjerm bilde fra vedtaksbasen



**Saksbehandlingstid 2023** – inkluderer alle fylker, søknader om ny lokalitet og endring lokalitet, ikke spesielle omstendigheter (kurant). Skjerm bilde fra vedtaksbasen.





**Vedlegg 7: Tabell 3 - saksbehandlingstid, gjennomsnitt og median per fylke (2020-2023)**

Fylke	År	Gjennomsnitt	Median	N (antall)
Troms og Finnmark	2020	34,3	26,3	48
	2021	30	26,3	62
	2022	26,8	23,1	45
	2023	31,2	20,2	51
Nordland	2020	49,1	39,1	89
	2021	32,5	24,8	58
	2022	44,9	32,8	42
	2023	45,8	34,2	73
Trøndelag	2020	19,6	14,6	46
	2021	20,6	19,3	54
	2022	21,9	20,2	32
	2023	30,2	29,6	42
Møre og Romsdal	2020	20,6	16,4	29
	2021	24,8	16,9	29
	2022	36,9	26,4	30
	2023	51,3	46	14
Vestland	2020	14,5	6,6	100
	2021	23,1	13,8	88
	2022	21,9	16,7	75
	2023	27,2	15,7	74
Rogaland	2020	27,1	22,8	35
	2021	19,9	21	11
	2022	35,2	23,8	12
	2023	57,1	23	21

Tabell 3 Saksbehandlingstid vist i gjennomsnitt og median for årene 2020-2023. Tallene er hentet fra rådatafil tilgjengeliggjort av fylkeskommunene, og viser tall for Troms og Finnmark (i rådatafilen er tallene samlet for Troms og Finnmark som i disse årene var ett fylke), Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland for saker registrert som «endring» og «ny lokalitet», og inkluderer både kurante og ukurante saker. Gjennomsnitt og median målt i antall uker, N vist i frekvenser – antall saker. Merk at tallene kan avvike noe fra vedtaksbasens tall. Eksempelvis for Møre og Romsdal i 2023, hvor det i vedtaksbasen er registrert 30 saker, men kun 14 i vår excelfil. Disse tallene må derfor tolkes med forsiktighet.

NTNU Samfunnsforskning AS  
Dragvoll allé 38 B, 7049 Trondheim