

Sanering og samstyring:

Ei prosjektgruppes arbeid med å restaurere forurenset havbunn



Bacheloroppgave i Statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

Philip Lømo Godal

Studentnummer: 245738

Kandidatnummer: 5505

Veileder: Ann-Karin Tennås Holmen

Leveret: 11.05.2021

Antall ord: 8739

Sammendrag

Denne oppgavens formål har vært å studere organiseringen av ei prosjektgruppe, som ble opprettet for å arbeide med restaurering forurenset havbunn i Stavanger. Den består av medlemmer fra en rekke statlige styringsnivåer, og er ledet av en prosjektleder fra Stavanger kommune. Jeg valgte styringsteorien samstyring for å belyse prosjektgruppas interne organisering, og endte opp med problemstillingen «I hvilken grad preger samstyring arbeidet med havbunnsrestaurering i Stavanger kommune?». For å svare på problemstillingen gjennomførte jeg kvalitative intervjuer med sentrale medlemmer av prosjektgruppa, og innhentet relevante dokumenter.

Resultatene fra datainnsamlingen viste at prosjektgruppas organisering stemte godt overens med kjennetegnene på samstyring, og videre at organiseringen var hensiktsmessig for å nå prosjektgruppas mål. For å få løst en så omfattende utfordring som å restaurere forurenset havbunn, viste det seg fordelaktig med den typen samarbeid som beskrives i samstyringsteorien. Prosjektgruppa så også ut til å godt håndtere de utfordringene som vanligvis er knyttet til samstyring, ved å sikre demokratisk forankring, fagbasert diskusjon og konsensus rundt ønsket måloppnåelse.

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært en læringsrik prosess. Både når det kommer til akademisk skriving og forsinkning, og ikke minst selvdisciplin. Videre var det givende å få arbeide med temaer jeg interesserer meg for, som miljøpolitikk og hvordan staten skal løse våre felles utfordringer nå og i framtiden.

Veilederen min Ann-Karin Tennås Holmen fortjener en stor takk for hennes gode og utfyllende tilbakemeldinger, og generelle engasjement for oss statsvitenskapstudenter. Videre vil jeg takke familie og venner for korrekturlesing og hjelp til å finne problemstilling. Til slutt vil jeg takke informantene, som tok seg tid til intervjuer på tross av en travel arbeidsperiode.

Philip Lømo Godal, 08.05.2021

Innhold

1.) Innledning	4
1.1) Avgrensning og oppbygging	5
2.) Teori	6
2.1) Samstyring	6
2.2) Flernivåstyring	7
2.3) utfordringer ved styringsmetodene	8
3.) Metode	10
3.1) Forskningsdesign	10
3.2) Datainnsamling	10
3.3) Datakildenes validitet og reliabilitet	12
3.4) Kritisk vurdering av metode og forskningsdesign	13
4.) Empiri	15
4.1) Aktørenes roller og ansvar	15
4.2) Arbeidet med havbunnsrestaurering	17
5.) Analyse	19
5.1) Hvorfor både samstyring og flernivåstyring?	19
5.2) Prosjektgruppa og samstyring	20
5.3) Prosjektgruppa og flernivåstyring	23
5.4) Var aktørene fornøyde med organiseringen?	24
5.5) Prosjektgruppa og typiske utfordringer	25
6.) Konklusjon	28
6.1) Refleksjoner og ettertanke	29
7.) Litteraturliste	30
8.) Vedlegg	31
8.1) Spørreskjema	31

1.) Innledning

Denne oppgaven handler om organiseringen av ei prosjektgruppe som har jobbet med saneringen av forurenset havbunn en rekke steder i Stavanger kommune. Den består av medlemmer fra kommunen, fylkeskommunen, Statsforvalteren og Miljødirektoratet.

Problemstillingen jeg her ønsker å belyse er: *I hvilken grad preger samstyring arbeidet med havbunnsrestaurering i Stavanger kommune?* For å svare på dette har jeg prøvd å finne ut hvordan prosjektgruppas arbeid har vært organisert, om de synes denne organiseringen har vært hensiktsmessig og til slutt hvordan prosjektgruppa har forholdt seg til typiske utfordringer ved samstyring. Så her legges det mye i ordet *prege*.

Samstyring kan kort beskrives som et samarbeid der en rekke likestilte aktører prøver å løse en oppgave ingen av dem hadde klart å løse på egenhånd. Innenfor denne styringsmåten finnes det mer innsnevrede begrepet *flernivåstyring*, som beskriver samstyringsrelasjoner mellom offentlige aktører fra ulike styringsnivåer; for eksempel kommune og stat (Røiseland & Vabo, 2016). Prosjektgruppas arbeid vil bli analysert i lys av både det vide begrepet samstyring, og det mer snevre flernivåstyring.

Landets kommuner har gjennom årene fått stadig større ansvar og flere oppgaver. For å takle dette har kommunene ofte inngått i samarbeid med andre offentlige og private aktører for å løse utfordrende oppgaver kommunen ikke kunne ha løst på egenhånd. Samstyring og flernivåstyring er teoretiske begreper for å beskrive denne typen samarbeid, og virker da relevante for å beskrive prosjektgruppas arbeid med restaurering av havbunn.

Forurenset havbunn er et problem mange steder langs Norges kyst, og opp til flere steder i Stavanger-området. Dette er et resultat av historiske utslipp fra industri, kloakk og sjøfart, som over tid har forurenset sjøbunnen. Dette har hatt negative konsekvenser for lokalt økosystem, deriblant ringvirkninger for fisk og planteliv. Å omgjøre slik skade krever omfattende innsats, ressurser og samhandling.

Mye av miljøgiftene i en by som Stavanger renner ned til havet via overflateavrenningen. Så sjøbunnen blir den siste store søppelbøtten der alle syndene og mislighold samles og ender opp (Informant 1, 19.03.2021).

I 2011 prioriterte myndighetene 17 områder langs kysten der forurenset havbunn skulle restaureres. Miljødirektoratet har satt opp en støtteordning der kommuner kan søke om å få dekket deler av kostnadene med restaureringen av havbunn. Stavanger kommune har benyttet seg av denne ordningen, og er godt i gang med arbeidet. Fra gammelt av hadde kommunen et begrenset samarbeid med Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen), Miljødirektoratet og lokale kystbedrifter. Disse dannet et spleiselag og fikk iverksatt grove undersøkelser av havbunnstilstanden flere steder i kommunen.

Men det var i 2011 da støtteordningen kom på plass og kommunen fikk ansatt en lokal prosjektleder, at arbeidet tok av. Da ble det samtidig opprettet en prosjektgruppe bestående av kommunen, Miljødirektoratet, Statsforvalteren og fylkeskommunen. Så langt er ett område ferdig sanert; Bangarvågen i Hundvåg.

1.1) Avgrensing og oppbygging

Fokuset for oppgaven er organiseringen av den sittende prosjektgruppa i Stavanger. Jeg har begrenset oppgavens omfang til å kun ha informanter fra selve prosjektgruppa, og ikke inkludert noen utenforstående aktører den samhandler med. Jeg har heller ikke satt søkelys på hva utenforstående mener om hverken havbunnsrestaurering eller selve prosjektgruppa. Videre har jeg kun intervjuet fire informanter, selv om prosjektgruppa består av et titalls medlemmer. Disse avgrensingene er gjort for å styre oppgaven inn på et hensiktsmessig ambisjonsnivå.

I Teorikapittelet forklarer jeg teoriene samstyring og flernivåstyring. Jeg peker på hva som er typiske for dem, hvorfor de er relevante i forhold til offentlige samarbeid og typiske utfordringer som er knyttet til dem. I metoddelen greier jeg ut om metodevalg, datainnsamling og fordeler og ulemper ved valgt metode. Videre presenterer jeg prosjektgruppas deltagere og havbunnsrestaureringens historie i empirikapittelet. Deretter belyser jeg empirien i lys av teorien i analysedelen, før jeg til slutt samler trådene og konkluderer.

2.) Teori

Siden arbeidet med havbunnsrestaurering er så omfattende, har det krevet samarbeid mellom mange ulike parter fra ulike offentlige styringsnivåer. Jeg synes det da var interessant å se om dette samarbeidet kunne belyses ut ifra teoriene om samstyring og flernivåstyring. Jeg fant det vide begrepet samstyring nyttig for å belyse den sammenvevde organiseringen som viste seg nødvendig for å lykkes med havbunnsrestaurering. Og siden prosjektgruppa endte opp med å bestå av aktører fra mange ulike styringsnivåer, virket det naturlig å inkludere det snevrere begrepet flernivåstyring for å belyse relasjonene disse imellom.

2.1) Samstyring

Samstyring kan beskrives som et samarbeid der gjensidig avhengige men autonome aktører er i konkrete forhandlinger. Aktørene har en felles forståelse for deres mål, og deres arbeid med å nå dette målet preges av selvstendighet. Dette er en hybrid form for styring med innslag fra stat, sivilsamfunn og marked (jf. Bogason & Zølner, 2007).

Begrepet samstyring kom til for å beskrive en ny styringsform en startet å benytte i offentlig sektor på 1990-tallet. Denne nye styringsmetoden skilte seg ut fra tradisjonell hierarkisk basert styring, og den markedsinspirerte New Public Management-bølgen (NPM) fra 1980-tallet. Sistnevnte er en styringsmåte som var populær under ledere som Ronald Reagan og Margaret Thatcher. Den gikk ut på å modellere offentlig sektor etter privat sektor, for å øke kvalitet og produktivitet. Videre ble staten slanket, og enkelte områder privatisert (Røiseland & Vabo, 2016).

En innså at en ikke kunne bygge ut den offentlige sektoren i det uendelige, men mente i motsetning til NPM at vi trengte mer styring, og ikke mindre. Samstyring kan derfor sees på som et svar på et dilemma, der det offentlige stadig får mindre midler, samtidig som forventningene til offentlige tjenester blir høyere og utfordringene mer kompliserte. En så behovet for interorganisatorisk samarbeid for å finne helhetlige og effektive løsninger (Røiseland & Vabo, 2016).

Men hvordan kan en gjenkjenne samstyringsnettverk i den virkelige verden? Røiseland og Vabo peker på tre aspekter:

1) Gjensidig avhengighet:

Aktørene forsøker å oppnå noe de kun kan klare å oppnå i felleskap. Den gjensidige avhengigheten kommer av at de ulike aktørene bidrar med ulike ressurser, som kan være alt fra finansiering, ekspertise, lokalkunnskap eller kun engasjement for prosjektet. En aktør kan for eksempel ha tilgang til penger, men mangler ekspertise; og omvendt. Samarbeidet kan være både frivillig og pålagt, og mellom offentlige og private aktører. Men siden noen aktørers bidrag av ressurser kan være mer verdifulle enn andres, kan grad av innflytelse variere. Det er i midlertidig ikke mulig for noen av aktørene å bruke makt ovenfor de andre, i med at de er gjensidig avhengige og autonome. Samstyring er et spleiselag der aktørene ønsker å oppnå noe i felleskap.

2) Diskurs og forhandlinger:

Med tanke på at tvang ikke er et tilgjengelig verktøy i samstyring, er aktørene avhengige av å enes om en løsning sammen. En kan ikke benytte hierarkisk styring, men må bruke virkemidler som insentiver, myke styringsmidler og god ledelse. Om en prøver å få gjennom viljen sin med makt, kan en risikere at noen av partene forlater samarbeidet, eller at fremgangen stanser opp.

3) Planlagt og målrettet aktivitet:

Samstyring består ikke av et tilfeldig knippe aktører, men interessenter med et felles mål. For å nå dette kreves det konkretisering av ønsket måloppnåelse, valg av virkemidler og strategi, samt fordeling og koordinering av arbeidsoppgaver. Dette kan minne om en organisasjon, men strukturen er løsere. Grad av formalitet varierer.

I Norge har som nevnt kommunene stadig fått delegert mer ansvar og oppgaver fra statlig hold. Samarbeid har vist seg nødvendig for å løse de nye oppgavene. NAV-reformen og samhandlingsreformen kan ses på som konkrete eksempler på samstyring. Sistnevnte gikk ut på at kommunalhelsetjenesten skulle avlaste sykehusene, og disse partene måtte derfor utvikle tettere kontakt. Men samarbeid innad i det offentlige har funnet sted lenge før 90-tallet, som interkommunalt samarbeid. Men det spesielle nå er at det ses på som normativt ønskelig, og at omfanget av slike samarbeid øker. Det offentlige ser at det i framtiden må løse mer komplekse oppgaver med færre ressurser, og ser økt samarbeid som et nyttig verktøy for å oppnå dette (Røiseland & Vabo, 2016).

2.2) Flernivåstyring

Bache og Flinders (2004) beskriver flernivåstyring som et system av kontinuerlige forhandlinger blant sammenvevde myndigheter på flere styringsnivåer. Dette begrepet

forklarer i stor grad det samme fenomenet som samstyring; men i tillegg til å beskrive *horisontale* samarbeidsrelasjoner (for eksempel offentlig-privat- eller interkommunalt samarbeid), beskriver det også *vertikalt* samarbeid. Det vil si den gjensidige avhengigheten mellom aktører fra ulike styringsnivåer, som lokalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt nivå.

Flernivåstyring som begrep dukket i likhet med samstyring opp på 1990-tallet. Hensikten var å beskrive politikk-utvikling og beslutningstaking i EU. Disse prosessene var preget av overnasjonale og nasjonale styringsnivåer, men også av regionale og lokale nivåer samt private aktører. Styringen var mindre hierarkisk og mer nettverksbasert enn man skulle anta. Initiativet til politiske vedtak kom ikke bare fra toppen, men både utenfra og lenger nede i hierarkiet (Bache & Flinders, 2004).

Selv om flernivåstyring først ble brukt til å analysere beslutningstaking i EU, har begrepet også vist seg nyttig for å beskrive samarbeid mellom styringsnivåer innad i nasjonalstater. Det virker derfor aktuelt å ha med dette begrepet i analysen av prosjektgruppas arbeid med restaurering av havbunn, ettersom den nettopp består av aktører fra ulike styringsnivåer.

2.3) utfordringer ved styringsmetodene

Samstyring har som nevnt blitt sett på som et normativt ideal de siste årene. Men er dette berettiget? Det finnes faktisk en del ulemper og utfordringer knyttet til både samstyring og flernivåstyring.

Godværsstrategier: Disse styringsmåtene kjennetegnes blant annet ved fravær av hierarki og mulighet til tvang. Dette trenger ikke å være et problem så lenge samarbeidet fungerer godt og en kommer til enighet. Men hva skjer når uenighetene eventuelt oppstår? Det kan fort oppstå ulike formeninger om mål, midler, ambisjonsnivå, tidshorisont etc. Ved slike uenigheter kan en tenke seg at arbeidet vil stanse opp. Siden aktørene er likeverdige og gjensidig avhengige, kan ingen av dem overstyre prosessen og fatte vedtak som binder de andre aktørene. Hvis det hadde blitt forsøkt, vil nok noen av aktørene miste interesse for samarbeidet, og hele samstyringsprosessen vil forvitte (Røiseland & Vabo, 2016).

Demokratisk ansvarliggjøring: En annen bekymring er at makt og ansvar delegeres vekk fra de folkevalgte, og over til byråkrater og private aktører. Dette kan føre til at offentlige myndigheter får mindre anledning til å kontrollere og etterprøve arbeidet i samstyringsprosjekter, enn om oppgaven hadde vært løst internt. Og med flere aktører involvert, kan det oppstå en ansvarsforvitring der det er uklart hvem som kan holdes ansvarlig. Det må også reflekteres over om samstyringsprosessen er åpen nok utad, og om alle

relevante interessenter er inkludert (Røiseland & Vabo, 2016). Men samstyring kan også ses på som en styrke for demokratiet. Ved å skape en ny arena for borgere til å påvirke politikken, samt at det gir muligheten til å løse samfunnsmessige utfordringer som det offentlige ikke klarer å løse på egenhånd. Hvor demokratisk samstyring er, kommer i stor grad an på hvilke føringer som legges på nettverket av de folkevalgte (Røiseland & Vabo, 2016).

Innen flernivåstyring er en vanlig bekymring at aktøren fra det øverste styringsnivået i samarbeidet skal dominere fullstendig, og at mindre aktører ikke får noen reell påvirkningsmulighet. En kan i etterkant legitimere beslutningene en kom fram til, ved å hevde at alle relevante parter var involvert (Bache & Flinders, 2004). Dette er relevant for samarbeid som er vanskelige å trekke seg fra, for eksempel av prestisje- eller økonomiske årsaker. Da kan en ikke uten videre forlate samarbeidet om en ikke er fornøyd med resultatene. Et eksempel er bypakkene: transportplaner der staten og bykommuner ofte har blitt uenige om målsetting (Askim, Kolltveit, & Røe, 2018). Innen samstyring er frykten heller at den aktøren med de viktigste ressursene dominerer, for eksempel innen enkelte interkommunale samarbeid (Røiseland & Vabo, 2016).

Utilfredsstillende løsninger: Siden samstyring i stor grad er konsensus-basert, kan det være vanskelig å finne gode løsninger. Prinsipper og ekspertråd kan bli utsatt for kompromisser og forhandlinger, så en til slutt kun sitter igjen med et utvannet «minste felles multiplum» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 80). Slike kompromisser kan også føre til vage og luftige mål, for å romme alle aktørenes interesser. Men om målene blir for vage, blir det vanskelig å måle resultater opp mot dem. En må også passe på for overambisiøse mål med mange forskjellige, og av og til motsigende delmål (Røiseland & Vabo, 2016). En annen fare er at aktørene kommer fram til et kompromiss som gagnar de involvertes interesser, men som ikke nødvendigvis løser det grunnleggende problemet de satt ut for å løse (Bache & Flinders, 2004).

Lenger nede i analysekapittelet kommer jeg til å se om prosjektgruppas organisering sammenfaller med de tre aspektene Røisland og Vabo mener kjennetegner samstyring. Jeg skal også se på forholdet mellom styringsnivåene i lys av flernivåstyring, før jeg ser hvordan prosjektgruppa forholdt seg til utfordringene ved styringsmåtene.

3.) Metode

3.1) Forskningsdesign

Denne oppgaven har blitt gjennomført med bruk av kvalitativ forskningsmetode. Med bruk av denne metoden søker en å oppnå dyptgående og helhetlig forståelse av et spesifikt fenomen. Dette er en fleksibel forskningsmetode, hvor datainnsamling og fortolkning kan foregå parallelt. Men resultatene av kvalitativ forskning vil kun si noe om det enkelte tilfellet, og kan ikke uten videre generaliseres. Men dette betyr ikke at funnene en gjør ikke kan belyse feltet en undersøker. Etterprøvbarehet er også vanskelig, med tanke på at respondentene vil ha blitt påvirket av deres deltakelse i det første forskningsprosjektet (Halvorsen, 2016).

Videre kan oppgaven defineres som en case-studie. Det vil si at en benytter seg av få undersøkelsesenheter, for eksempel et individ, en familie eller en liten bedrift. Utvelgelsen gjøres ikke for å kunne generalisere, men fordi enhetene i seg selv er interessante. De kan for eksempel oppfattes som et unikt tilfelle av noe, eller noe veldig typisk. En ønsker ofte å undersøke prosesser og utvikling innad i det lille miljøet en har utvalgt. I case-studier benyttes gjerne kvalitative forskningsverktøyer som observasjon og intervjuer for å oppnå en så fullstendig forståelse av undersøkelsesenheterne som mulig (Halvorsen, 2016).

Jeg valgte å fokusere utelukkende på prosjektgruppa i denne oppgaven fordi den fra utsiden så ut som et typisk eksempel på både samstyring og flernivåstyring. Derfor virket det hensiktsmessig å gjennomføre forskningen som en case-studie med kvalitative forskningsverktøyer, nemlig dokumentanalyse og dyptgående intervjuer.

3.2) Datainnsamling

Jeg har gjennom tre intervjuer med fire forskjellige informanter fått en god oversikt over prosjektgruppas arbeid og virkemåte. I tillegg har jeg benyttet meg av dokumentanalyse for å få mer kunnskap om konkrete prosjekter.

Intervjuene:

Veilederen min skaffet meg gjennom sin kontakt i kommunen oversikt over relevante informanter. Slik kom jeg i kontakt med prosjektlederen for havbunnsrestaureringen, og av han fant jeg ut om prosjektgruppa. Videre ga han meg kontaktinformasjonen til andre medlemmer av prosjektgruppa som var relevante å intervjuer. Disse var seniorrådgiver for Statsforvalteren, assisterende fylkesmiljøvernssjef og en av representantene fra

Miljødirektoratet. Å bruke en informant til å skaffe flere kalles «snøballmetoden», og brukes ofte i kvalitativ forskning (Bogason & Zølner, 2007). For å belyse flernivåstyrings-aspektet ved prosjektgruppa, var det viktig å få intervjuet informanter fra ulike styringsnivå.

Jeg utarbeidet et standardisert spørreskjema som jeg brukte under intervjuene (Se vedlegg). Da jeg utformet spørsmålene, prøvde jeg å trekke direkte linjer tilbake til samstyringsteorien og problemstillingen. Jeg delte spørsmålene inn i tre ulike bolker: en med spørsmål tilknyttet samstyring, en om flernivåstyring og til slutt en om evaluering. Etter dette fikk jeg avtalt intervjuer med informantene, og sendte dem e-poster med spørreskjemaet og et informasjonsskriv. I dette skrivet ble informantene informert om sine rettigheter og at intervjuet ville bli tatt opp. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt, og tatt opp med lydopptaker. Etter intervjuene ble gjennomført, transkriberte jeg dem og slettet opptakene.

Intervjuene jeg gjennomførte med informantene var semi-strukturerte. Det vil si at en har laget et spørreskjema med temaer og spørsmål en har utformet på forhånd; men spørsmålene er åpne, og en kan fritt komme med spontane oppfølgingsspørsmål (Østbye, Helland, Knapskog, & Larsen, 2007). Jeg brukte det samme spørreskjemaet på alle informantene for å sjekke svarene deres opp mot hverandre. Men jeg tok meg også friheten til å legge vekt på, og følge opp de spørsmålene jeg følte var mest relevante for det gitte intervjuet. Dette ble da en blanding av en standardisert og en kumulativ intervjumetode (Aase & Fossåskåret, 2014). Med dette menes at jeg stilte mange av de samme spørsmålene til alle informantene, men tok med meg kunnskap fra tidligere intervjuer inn i de neste.

Dokumentene:

Dokumentanalyse er nyttig for å danne seg et overordnet bilde av rammeverket til et samstyringsnettverks arbeid. Det er særlig nyttig i startfasen for å oppdage relevante aktører. Men offentlige dokumenter gir som regel kun en oversikt over de formelle og offisielle aspektene ved samarbeidet, og ikke noe om de uformelle aspektene eller samhandlingen mellom aktørene (Bogason & Zølner, 2007).

Det var ved å besøke Miljødirektoratets hjemmesider at jeg fant ut om saneringsprosjektene som foregikk rundt om i landet. Der stod det beskrevet hvordan flere styringsnivåer var inkludert i arbeidet, som fikk meg til å tenke på samstyring. (Miljødirektoratet, 2019). Det forekom også at Stavanger kommune var et av de prioriterte områdene, så derfor undersøkte jeg videre på kommunens hjemmesider. Der stod det kort om havbunnsforurensing og hvilke områder som var forurenset, samt en vedlagt tiltaksplan fra Norges Geotekniske Institutt

(NGI). Den beskrev konkret hvilke områder som var forurenset, forurensningskildene og forslag til saneringstiltak (NGI , 2016).

Av Informant 1 fikk jeg tilgang til flere dokumenter som det ikke var mulig å få tak i direkte på kommunens hjemmesider. Dette ga mer innsikt i hvor langt restaureringsarbeidet hadde kommet, samt hvor omfattende det faktisk er. Dette var for det meste undersøkelsesrapporter og tiltaksplaner som prosjektgruppa har bestilt utenfra. Disse var utarbeidet av blant annet av NGI og ingeniørselskapet COWI. Dokumentene viste blant annet hvor mye arbeidet hadde akselerert etter at Miljødirektoratets støtteordning ble vedtatt, og var generelt viktig for utforming av spørsmålene. Videre svarte informanten at det ble tatt referat fra møtene, men han mente disse var veldig tekniske, og ikke særlig relevante for oppgaven.

I det første intervjuet framkom det at restaureringen av havbunn skjer på mandat fra Stortinget, gjennom stortingsmeldingen *Rent og rikt hav* (St.meld.nr.12, 2002). Det var interessant så se den røde tråden fra en stortingsmelding fra 2002 fram til prosjektgruppas arbeid i dag.

3.3) Datakildenes validitet og reliabilitet

Først kan en spørre seg om datakildenes validitet. Det vil si hvor relevant eller gyldig dataen en samler inn er for den gitte problemstillingen (Halvorsen, 2016). Når det kommer til valg av informanter, vil jeg si validiteten er høy. De er alle medlemmer av prosjektgruppa, og de fleste av dem hadde vært med lenge. Så de hadde førstehåndserfaring med hvordan gruppa arbeidet nå, samt tidligere historie. Dokumentene var valide i den grad de ga konkret informasjon om hvordan havbunnsrestaureringen foregår, hvilke områder som er forurenset og arbeidets historie.

Med reliabilitet sikter en til dataens pålitelighet, altså om de er troverdige og bekreftbare (Halvorsen, 2016) For å undersøke intervjuenes reliabilitet, er det nyttig å kunne sette informantenes påstander opp mot hverandre. Så om to informanter kommer med motsigende svar, kan en da undersøke temaet nærmere. Her er det også nyttig å ha dokumenter en kan vurdere informantenes svar opp mot. For min del var dette tiltaksplanene bestilt av prosjektgruppa og Stortingsmeldingen *Rent og rikt hav*. Informantens svar virket å ha høy reliabilitet etter å ha sammenliknet dem med hverandre og de tilgjengelige dokumentene. Videre er det nyttig å skille mellom faktabaserte og subjektive spørsmål når en utformer spørreskjemaer. For når en forsker på samstyring er en opptatt av å finne ut objektive

sannheter om hva som har funnet sted, men også aktørenes subjektive opplevelse av samarbeidet (Bogason & Zølner, 2007).

Med tanke på at dokumentene enten er skrevet av offentlige myndigheter eller bestilt fra faglige eksperter, vil jeg si at reliabiliteten er høy. Og prosjektgruppa selv sitter på nok faglig kunnskap til å kunne peke ut om tiltaksplanene fra NGI eller COWI inneholdt feil.

I tillegg bør det nevnes at en kan aldri være helt sikker på om informantene er helt åpne om deres subjektive meninger. Det kan være de er redde for å stille seg selv eller andre i et dårlig lys. For å prøve å motvirke dette var det ikke mye annet å gjøre enn å garantere at informantens identitet ble anonymisert, og å informere dem om deres rettigheter som informanter.

3.4) Kritisk vurdering av metode og forskningsdesign

I en case-studie som dette, gjør en seg avhengig av noen få informanternes virkelighetsbeskrivelse. Og selv om de informantene jeg intervjuet hadde ganske like oppfatninger, kunne det tenkes at jeg ville fått noen andre svar og resultater om jeg hadde intervjuet noen av de andre medlemmene av prosjektgruppa. I samarbeid som dette kan det være mange ulike oppfatninger, og folk kan ha tolket hendelser forskjellig.

Får å få gjennomført en case-studie er en avhengig av å finne informanter som både har anledning til å delta, samt at de faktisk sitter på kunnskap som er relevant for forskningen. Tidlig i dette forskningsprosjektet var det en utfordring å få avtalt et intervjutidspunkt med prosjektlederen, siden han var inne i en veldig travel arbeidsperiode. Vi fant heldigvis et passende tidspunkt til slutt, for det hadde vært svært uheldig å ikke fått intervjuet en så viktig informant. Dette fikk meg til å innse at man er sårbar som forsker i slike prosjekter, og helt avhengig at nøkkelinformanter har mulighet til å delta.

Det ville som sagt ikke vært tilstrekkelig med dokumentanalyse alene når en skriver om samstyring. Den samhandlingen en er ute etter å studere er sjelden dokumentert, og dette var tilfelle i dette prosjektet. De dokumentene jeg fant og fikk tilsendt var kun opptatte av det faglige, og ikke om prosjektgruppas samspill. Derfor var det helt nødvendig å intervjuere deltakere fra gruppa.

Når en gjennomfører kvalitative intervjuer er det viktig å erkjenne at en ikke bare henter ut ferdigformulert kunnskap fra informanten, men at man som intervjuer er med og skaper den. I det som kaltes «telegrafmodellen» så en på informasjon som noe som ble formidlet uforstyrret

fra sender til mottaker. I senere tid har en innsett at informasjon fra intervjuer blir til i en dialog, der begge parter påvirker hverandre. Derfor er det viktig at en som intervjuer er bevisst på hvordan en selv og miljøet rundt kan påvirke informantene (Aase & Fossåskåret, 2014).

På grunn av pandemien, ble det satt klare rammer for hvordan intervjuene kunne utføres. De måtte skje digitalt, og jeg hadde ikke kontroll på hva slags miljø informantene befant seg i under intervjuet. Men de var alle sammen godt vant med å kommunisere digitalt, og oppholdte seg i rolige og kjente miljøer som kontorer og i hjemmene sine. Derfor tror jeg ikke at hverken den digitale plattformen eller miljøet rundt, påvirket informantenes svar i noen betydelig grad.

Aase og Fossåskåret (2014) påpeker også at det å ta opp intervjuet også påvirker det. Informantene blir mer formelle, og snakker som om de henvender seg til et større publikum når de vet at intervjuet tas opp. Men i dette prosjektet intervjuet jeg informantene i lys av deres stillinger i det offentlige og ikke som privatpersoner. Så intervjuene hadde nok uansett blitt preget av formalitet, noe som ikke nødvendigvis er et problem for denne oppgaven.

Om en ønsket å si noe om samstyring som fenomen, og ikke bare i ett konkret tilfelle, måtte en hatt et større ambisjonsnivå enn det som var mulig i denne oppgaven. En kunne for eksempel gjennomført intervjuer med prosjektgrupper fra andre kommuner og sammenliknet resultatene. Dette kunne en gjort ved å kode om svarene fra intervjuene til verdier, som passer inn i et kvantitativt analyseskjema. En slik kombinerings av metoder kalles metodetriangulering (Halvorsen, 2016). Denne metoden ble benyttet av Bogason og Zølner (2007) da de deltok i et forskningsprosjekt som sammenliknet samstyring i ulike offentlige sysselsettingsprosjekter rundt om i Europa.

4.) Empiri

Her skal jeg introdusere de faste medlemmene av prosjektgruppa, og forklare hvordan ansvar og oppgaver er fordelt dem imellom. Disse er kommunen, fylkeskommunen, Statsforvalteren og Miljødirektoratet. Videre skal jeg beskrive hvordan arbeidet med havbunnsrestaurering startet og om opprettelsen av prosjektgruppa. Informasjonen er hentet fra intervjuene og rapporter prosjektgruppa har bestilt.

4.1) Aktørenes roller og ansvar

Kommunen:

Det er Stavanger kommune som er problemeier i prosjektgruppa. Det er de som har ansatt prosjektleder, og betaler 30% av lønna (resten dekkes av miljødirektoratet). Videre er det kommunen som har ansvar for utredning av områder, og lyser ut oppdrag i områdene som er klare for restaurering. På forhånd må lokalpolitikerne godkjenne prosjektgruppas forslag til tiltak. Dette skjer ved at prosjektleder først skriver et orienteringsdokument, og at prosjektgruppa presenterer tiltaksforslagene på et kommunestyremøte. Deretter må kommunen søke midler til det konkrete tiltaket fra Miljødirektoratet. Her også må kommunen dekke 30% av kostnadene, mens midlene fra Miljødirektoratet dekker 70% (Miljødirektoratet, 2019). Kommunen har også ansvar for å holde orienteringsmøter med interesserte og berørte parter hver gang det er framgang i noen av de lokale prosjektene. Lokale beboende, båteiere, lokalt næringsliv og lokale miljøorganisasjoner orienteres ofte om disse restaureringsprosjektene. Utenom prosjektleder, stiller kommunen med fagpersoner fra vann og avløp samt plan og anlegg i prosjektgruppa.

Fylkeskommunen:

Fra fylkeskommunen stiller vannregionkoordinatoren. Denne aktørens bidrag er å observere og komme med faglige innspill. Fylkeskommunen har god oversikt over EUs vanddirektiv, som gir føringer for hvordan Norge skal forvalte vannområder. Fylkeskommunen ser da etter om prosjektgruppas tiltak er i tråd med dette EU-direktivet, samt nasjonale forskrifter.

Statsforvalteren:

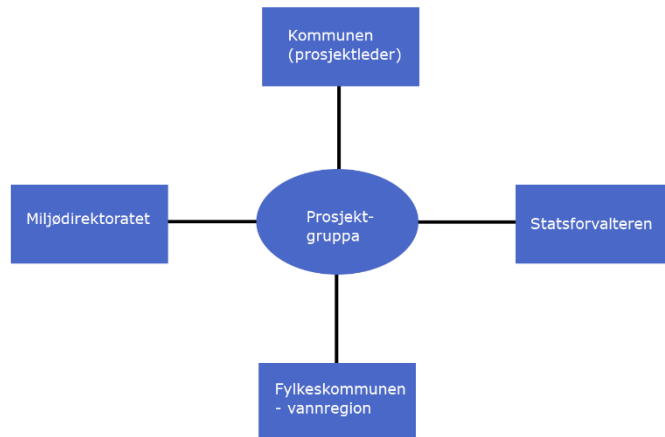
Har en veiledende rolle ovenfor kommunen. Og for å iverksette tiltak på sjøbunnen, må kommunen først ha søkt om dette hos Statsforvalteren. I prosjektgruppa stiller Statsforvalteren med saksbehandler og fagpersoner. Disse kommer da med faglige innspill og

prøver å hjelpe kommunen på vei med søknadene. Når Statsforvalteren får en søknad, har de ansvar for å legge denne ut på høring, sikre at relevante interessenter får uttalt seg, og tilse at tiltakene det søkes om er i overensstemmelse med lover og vedtak. I forurensningssaker der det er klart hvem som er forurensere, tar ofte Statsforvalteren direkte kontakt med disse, og gir direkte pålegg om å betale for opprydning. I tillegg står Statsforvalteren for all kontakt med landbasert industri som har forurenset i prosjektområdene.

Miljødirektoratet:

Det er Miljødirektoratet som har det overordnede ansvaret for restaurering av forurenset sjøbunn i Norge. De har myndighet på dette området etter et mandat fra Klima- og miljødepartementet. Direktoratet har vært en pådriver for å opprette lokale prosjektgrupper i kommuner med særlige forurensete havområder, og bidrar også med det meste av finansieringen. Kommunene har mulighet til å søke Miljødirektoratet om midler til restaureringsprosesser en gang i året.

I utredningsfasen av et restaureringsprosjekt fungerer direktoratet som tilrettelegger, hvor de prøver å involvere parter de mener er relevante i arbeidet. I tillegg til de aktørene som vanligvis er med i prosjektgruppa, prøver Miljødirektoratet å koble på andre parter som berøres av et gitt prosjekt. Kystverket, Forsvaret og Vegvesenet er noen eksempler. Ved å koble på flere, så skaper en større legitimitet og synergieffekt i et gitt prosjekt. Men når utredningsfasen går over i en tiltaksfase, trekker direktoratet seg mer tilbake. De delegerer mer ansvar til Statsforvalteren, som da skal godkjenne tiltakene og følge dem opp. På dette stadiet har Miljødirektoratet en mer kontrollerende rolle, og følger med på bruk av midlene. Det er viktig å etablere en klar rollefordeling utover i prosjektet, for direktoratet skal ikke kontrollere seg selv.



Figur 1.

Oversikt over prosjektgruppas faste medlemmer.

4.2) Arbeidet med havbunnsrestaurering

Allerede på 1970-tallet innså flere kystkommuner at havbunnsforurensing var et problem. En startet med noen grunnleggende undersøkelser, og fikk forbedret lokal kloakkrensing. Så på 1990-tallet bestemte Miljødirektoratet at det skulle gjennomføres en nasjonal kartlegging av havbunnsområder langs kysten, og denne utredningen ble kalt Fase 1. Direktoratet ga deretter i oppgave til Statsforvalterne å se hvilke områder fra Fase 1 som burde undersøkes nærmere. Dette kaltes Fase 2 og endte i 2005, da Statsforvalterne ga sine vurderinger til direktoratet.

Lokalt i Stavanger hadde man på 1990-tallet først et samarbeid mellom kommunen, lokale bedrifter og Miljødirektoratet, på utlysning av Statsforvalteren. Alle partene bidro med midler for å finansiere Fase 2 undersøkelser. Men bedriftene forlot samarbeidet da en startet å se på tiltak, ettersom dette ville medføre kostander grunnet «forurensere betaler» prinsippet.

Deretter var det begrenset med framgang fram til 2011, da Stavanger var et av 17 områder som ble prioritert av Miljødirektoratet for havbunnsrestaurering (Miljødirektoratet , 2019).

Det var jo først den originale prosjektgruppa. Hvor det var et spleiselag. Det var de som starta å kartlegge på slutten av 90-tallet. Og før det, var det veldig liten interesse for det arbeidet. Og da husker jeg at jeg sa: «vi kommer aldri til å få ryddet opp i sjøen her i min tid» Men det gjorde vi jo! Så tenkte jeg «wow» når den første tildekkingen begynte. For det koster mye penger, og det var ikke så mye interesse for å bruke offentlige midler på det. Men så har

det endret seg. I den nye tidsånden så regnes det som viktig at disse områdene blir rene

(Informant 3, 18.03.2021).

Da Stavanger havnet på Miljødirektoratets prioriteringsliste, fikk kommunen beskjed om å lyse ut en prosjektlederstilling. Videre satt direktoratet sammen resten av prosjektgruppa, etter en mal basert på tidligere prosjekter. Det første området som ble prioritert i Stavanger var Bangarvågen. Her hadde en mye kunnskap etter en rekke utredninger av området, og senest en tiltaksplan fra 2016. Denne var gjennomført av NGI etter utlysning fra kommunen. Siden kommunen var problemeier i denne saken, var det viktig at tiltaksplanen ble utført av en nøytral tredjepart. Dette er et krav fra Miljødirektoratets side, så det sikres at tiltaksforslagene som legges fram er faglig fundert og ikke et forsøk på å gjøre det så billig som mulig.

I 2018 var en ferdig med tildekkingen av den forurensede sjøbunnen i Bangarvågen. Miljødirektoratet hadde koblet Vegvesenet på prosjektet, som bistod med løsmasser til tildekkingen. Dette var rester fra veiprojektet Ryfast, hvor en hadde gravd tunnel mellom Stavanger og Strand kommune (Hovde, 2020). I etterkant av et fullført restaureringsprosjekt, skal en foreta nye prøver for å undersøke om kvaliteten har bedret seg tilstrekkelig. I Bangarvågen er målet at det skal være en «god økologisk og kjemisk tilstand innen 2027» (COWI, 2018, s. 13). Dette innebærer blant annet at havbunnen skal bli 80% mindre forurenset enn før tiltakene startet, at sedimentenes tilstand er god nok til at det ikke behøves særegne kostholdsråd (med tanke på kvaliteten på fisk og andre sjødyr) og at sjøbunnen blir levelig for arter som naturlig hører til der (COWI, 2018).

Det neste restaureringsprosjektet Stavanger har fått innvilget skal foregå i Galeivågen, og skal starte i 2023. Videre fram i tid håper prosjektgruppa å få restaurert andre områder med forurenset sjøbunn i kommunen, som Hillevågsvatnet og Jadarholmen (Savanger kommune, 2021). Arbeidet med havbunnsrestaurering vil ta lang tid. Det settes ofte ikke i gang mer enn ett til to store restaureringsprosjekter i året på landsbasis, og framtidig progresjon vil være avhengig av kontinuerlig statlig støtte og koblinger til andre statlige prosjekter.



Figur 2.

Bilde av Bangarvågen, med tildekket område markert (COWI, 2018).

5.) Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere funnene fra datamaterialet, og fortolke dette i lys av samstyringsteorien. Her vil jeg undersøke i hvilke grad prosjektgruppas arbeid sammenfaller med Røiseland og Vabos kjennetegn ved samstyring, nemlig *gjensidig avhengighet, diskurs og forhandlinger og planlagt og målrettet aktivitet*. Deretter vil jeg se på hvordan prosjektgruppa består av ulike styringsnivåer, og analysere dette i lys av begrepet flernivåstyring. Til slutt skal jeg vise hva prosjektgruppa synes om organiseringen, og hvordan de har håndtert de vanlige utfordringene som er knyttet til samstyring og flernivåstyring. Men først vil jeg si litt mer om valget av de to teoretiske begrepene.

5.1) Hvorfor både samstyring og flernivåstyring?

Som nevnt i teorikapittelet, er samstyring som begrep nyttig for å belyse en arbeidsprosess der et mangold av aktører må samarbeide for å løse et felles mål. Men samstyring er et begrep

som favner veldig vidt; og etter hvert som jeg fikk innblikk i prosjektgruppas arbeid, skjønte jeg at det ville være nyttig å dra inn det mer avgrensede begrepet flernivåstyring.

Om jeg for eksempel hadde fokusert Fase 2 kartleggingen på 90-tallet, hadde det nok vært tilstrekkelig å kun benyttet samstyring. Dette var et løsere spleiselag, med både offentlige og private aktører involvert. Da prosjektgruppa ble etablert i sin nåværende form i 2011, oppstod det en ny dynamikk i arbeidet. Miljødirektoratet involverte seg mer, og de private aktørene var ute. Men til tross for tilstedeværelsen av en aktør fra et så høyt styringsnivå, er det fortsatt en høy grad av likestilling mellom deltakerne. Derfor virket det meningsfullt å inkludere flernivåstyring som begrep for å belyse dette.

5.2) Prosjektgruppa og samstyring

Som beskrevet over, ser en at prosjektgruppa består av en rekke aktører som samhandler på mange måter. Så i hvor stor grad kan det sies at prosjektgruppas arbeid er preget av samstyring?

Gjensidig avhengighet:

Det kommer fram i beskrivelsene fra aktørene at de bidrar på ulike måter med ulike verktøy. Den viktigste aktøren er nok Miljødirektoratet, som stiller med både størstedelen av finansieringen og faglig ekspertise. Videre er det direktoratet som opprettet prosjektgruppa i sin nåværende form, og som har koblet på relevante aktører som Forsvaret og Vegvesenet. Informantene beskrev Miljødirektoratet som en pådriver og tilrettelegger for prosjektgruppas arbeid.

Statsforvalteren bidrar også med faglig kunnskap, men også med prosessuell kunnskap. Det er Statsforvalteren som skal godkjenne søknader om aktivitet på sjø, så representantene derfra vet hva som skal til for å oppnå dette og jobber for å gjøre søknaden så god som mulig. Utover i prosjektet følger Statsforvalteren med på at arbeidet går som planlagt, på vegne av Miljødirektoratet. Fylkeskommunen bidrar med lovkyndighet, og passer på at nasjonale og overnasjonale vedtekter og direktiver følges.

Kommunen stiller også med fagkunnskap, men enda viktigere er lokalkunnskapen. Ved å ha god dialog med befolkningen og andre lokale interessenter, sørger kommunen for at prosjektgruppas arbeid blir lokalt forankret.

Akkurat som i samstyringsteorien kan man se at de ulike aktørene stiller med forskjellige midler som trengs for å oppnå et felles mål. Men er partene virkelig avhengige av hverandre?

Det er mye som tyder på det: For det første har de forskjellige styringsnivåene ulike mandater. Miljødirektoratets rolle er ikke å være problemeier, men overordnet myndighet. Om direktoratet alene skulle gått inn i alle de 17 forurensede områdene, hadde nok framgangen vært mye tregere og en ville gått glipp av den kompetansen de andre styringsnivåene sitter med. Verken kommunen eller de resterende styringsnivåene kunne fått til dette prosjektet alene, i stor grad grunnet kostnader. Havbunnsrestaurering er en dyr prosess, og da er en avhengig av finansiering fra statskassen. De endelige kostnadene for restaureringen av Bangarvågen alene, er anslått å være mellom 7,5 og 17,8 millioner kroner (NGI, 2016). Og selv om kommunen skulle ha tatt seg råd til å gjennomføre prosjektene på egenhånd, måtte de uansett ha søkt tillatelse fra Statsforvalteren.

For det andre er det viktig med lokal forankring i denne type prosjekter. En av Informantene sa at Miljødirektoratet hadde lagt større vekt på dette etter dårlige erfaringer fra en havbunnsrestaurering i Oslo i 2007. En så at prosjektet hadde blitt uforventet politisk betent, og mente at bedre involvering av lokale styringsnivåer ville hindre dette i framtiden. Så ut ifra hvor krevende havbunnsrestaurering er å gjennomføre, aktørenes ulike mandater, deres ulike verktøy samt behovet for lokal forankring, ser en at prosjektgruppas medlemmer er gjensidig avhengige.

Diskurs og forhandlinger:

Dette kan også sies å ha preget prosjektgruppas arbeid. Den gjensidige avhengigheten gjør som sagt at partene må finne løsninger sammen for å oppnå målene sine. Informantene ga inntrykk av at dialogen i prosjektgruppa var god, og at de som oftest blir enige til slutt.

I prosjektgruppa som har jobbet sammen i over ti år, så setter vi oss ned sammen rundt bordet. Og er som regel ganske enige. I første omgang bestiller vi en tiltaksplan for de forurensede områdene. Det kan være forskjellige meninger om forslag til tiltak, men som regel ender vi opp på samme svar. De faglige begrunnelsene ligger til grunn, og er ikke så veldig diskutabelt (Informant 4, 24.03.2021).

I de uavhengige tiltaksplanene som bestilles, har utfører ofte rangert de foreslåtte tiltakene fra best til dårligst, basert på måloppnåelse og kostnader (NGI, 2016). Dette gjør at det er det faglige som har mest å si for prosjektgruppas beslutninger. Videre er de faglige uenighetene som oppstår ofte på detaljnivå, og løses gjennom diskusjon. I tillegg har de folkevalgte i kommunen alltid gått inn for prosjektgruppas anbefalte tiltak, siden de stoler på den faglige vurderingen som har blitt gjort.

I fjor oppstod det en uenighet knyttet til finansiering: Kommunen kan kun få tildelt midlene de har søkt om etter at det gitte prosjektet er gjennomført, og de kan kun søke om midler en gang per år. I Stavanger ble et prosjekt forsinket i fjor på grunn av en feil gjort i et laboratorium. Dette førte til at prosjektet først ble ferdig etter fristen for å søke midler, så kommunen fikk ikke fakturert Miljødirektoratet det året. Uenigheten oppstod ved at Stavanger kommune ville søke midler til nye undersøkelsesprosjekter samtidig som de søkte om å få dekket det gamle prosjektet. Dette tillot ikke Miljødirektoratet, som stod fast på at kommunen kun skulle få støtte til et prosjekt av gangen. Men her kom en også til enighet til slutt, så en kunne fortsette med arbeidet.

Informant 4 har erfaring fra tidligere prosjektgrupper, og konkluderer med at slike samarbeid i stor grad er personavhengig. Det hadde vært tilfeller der kommunene ikke var spesielt engasjerte, og at arbeidet tok lang tid. Da var det viktig å bruke en mer pedagogisk tilnæringsmåte for å prøve å få med aktørene.

Planlagt og målrettet aktivitet:

Miljødirektoratet samlet sammen de aktørene de mente var mest relevante til prosjektgruppa, og hadde utarbeidet en klar arbeidsmetode etter erfaring fra tidligere prosjekter. Det er naturlig nok viktig med klare rammer for prosjekter med så store pengesummer involvert. Prosjektgruppas arbeidsmål er forankret i stortingsmeldingen *Rent og rikt hav*. I den vektlegger Stortinget viktigheten av å innhente kunnskap om hav- og kystmiljøet, og at en må føre en langsiktig og helhetlig politikk for å beskytte det (St.meld.nr.12, 2002). Fra Miljødirektoratets side finnes det en rekke veiledere som beskriver alt fra krav til progresjon, etterprøving og testing i områder som er sanert.

Så prosjektgruppas mål er godt forankret og forstått av alle aktørene. Og når det kommer til framgangsmåte, så dannes det fort konsensus om dette på bakgrunn av faglige anbefalinger og kunnskap. Arbeidsoppgaver er klart fordelt aktørene imellom, basert på deres mandater, deres styringsnivå og Miljødirektoratets veiledere. Men det å gjøre faglige vurderinger er noe alle aktørene kan bidra med, siden alle partene stiller med fagkyndige.

Informantene beskriver at det er en tett samhandling mellom partene i prosjektgruppa. De har riktig nok ikke faste møtedager, men møtes ved behov. Aktiviteten i gruppa avhenger av om de har noen rapporter eller tiltaksplaner å utrede. Det kan gå opp til flere måneder mellom hver gang de møtes, mens det i andre perioder kan være veldig hektisk. De har uansett kontinuerlig kontakt via e-post, og i større grad på digitale møteplattformer det siste året. Det

tas referater fra møtene, og disse blir gjennomgått ved neste møte. En slik fleksibel struktur er et vanlig fenomen i samstyring.

5.3) Prosjektgruppa og flernivåstyring

Det er trekk som peker i retning tradisjonell hierarkisk styring over samstyring og flernivåstyring i prosjektgruppas organisering. Det var tross alt Miljødirektoratet som aktør på det høyeste styringsnivået som tok initiativ til restaureringsarbeidet og som står for størstedelen av finansieringen. Informantene følte selv at de stod ganske likt, men anerkjente Miljødirektoratets viktige rolle:

faglig diskuteres det veldig fritt. De endelige mulighetene er gitt hva Miljødirektoratet godkjenner av det kommunen har søkt om midler til. Men dette går på nyanser og detaljnivå. Strukturen i veilederne sier også mye om hva vi må gjøre av målinger og prøver, og generelt hvordan arbeidet skal foregå. Men til syvende og sist er det Miljødirektoratet som bestemmer hvor mye penger de vil bevilge (Informant 1, 19.03.2021).

Men allerede i opprettingen av prosjektgrupper i kommunene, viste det seg at arbeidet ville bli preget av gjensidig avhengighet mellom styringsnivåene. For i slike prosjekter kan ikke et direktorat simpelthen beordre kommunene rundt, men må inngå i dialog med dem for å oppnå ønsket målsetting:

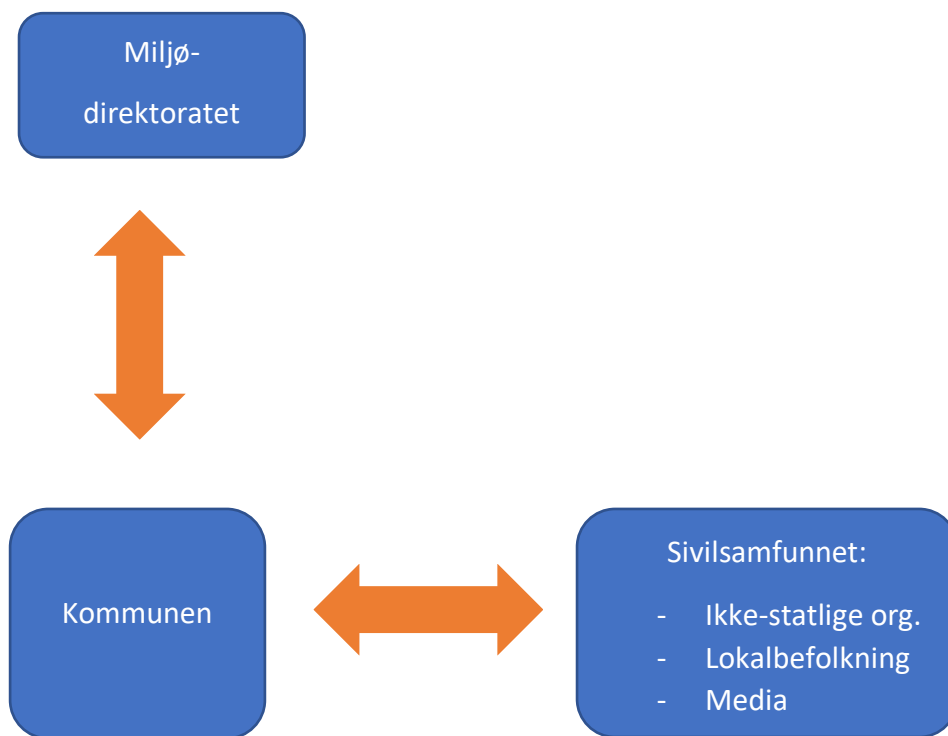
Vi så deretter at vi måtte involvere kommunene for å få en lokal forankring. Og så fikk vi da midler etter hvert, for å engasjere prosjektledere og undersøkelser. Men det var ikke alle kommunene som bet på. Det var en invitasjon, men kommunene måtte stille med 30% av midlene selv. Og da var ikke alle like interesserte. Men så kom det en handlingsplan, og vi og Statsforvalteren ble pådrivere for å få med kommunene. Noen kommuner satt seg fortsatt opp mot det, og hadde ikke lyst til å bruke penger på det. Men så kom det engasjement fra ikke-statlige organisasjoner, lokale beboere og Naturvernforbundet som mente at områdene ikke kunne fortsette å være så forurenset

(Informant 4, 24.03.2021).

Selv om noen kommuner var proaktive og glade for at staten igangsatte satsing på havbunnsrestaurering, var det som nevnt over en del kommuner som fortsatt var skeptiske. Og i disse tilfellene var det ofte engasjement fra sivilsamfunnet som omsider fikk kommunene om bord, ikke staten. Dette viser gjensidig avhengighet og påvirkning mellom aktørene i

vertikale styringsforhold (direktorat og kommune) og i *horisontale* styringsforhold (kommune og sivilsamfunn).

Det gjennomføres som sagt veldig få restaureringsprosjekter i året. Det er Miljødirektoratet som velger prosjektenes rekkefølge, men kommunene kan påvirke. Kommuner som er aktive og engasjerte kommer lenger før i køen enn de passive. Videre kan det hjelpe for kommunene å få koblet restaureringsprosjektet på andre offentlige prosjektet i området, for å skape en større koalisjon. Alta kommune ble for eksempel prioritert i forbindelse med et kaianlegg som skulle bygges der. Dette viser at en kommune kan påvirke prosessen i stor grad på tross av dets lave nivå i styringshierarkiet.



Figur 3.

Viser gjensidig avhengighet og påvirkning i både horisontale og vertikale styringsrelasjoner.

5.4) Var aktørene fornøyde med organiseringen?

jeg opplever at det er godt å sitte i en prosjektgruppe, siden vi da får tidlig kjennskap om hva som skal foregå. Vi kan styre det. Jeg kunne ikke sett for meg et prosjekt der vi ikke satt i prosjektgruppe (Informant 2, 18.03.2021).

Alle informantene sa seg enige i at opprettelsen av prosjektgruppa var en god måte å arbeide med havbunnsrestaureringen på. Fra Statsforvalterens side synes de det var nyttig å medvirke i arbeidet, så tiltakssøknaden ble best mulig innen de skulle behandle den. Fra Miljødirektoratet sin side mente informanten at prosjektgruppa la opp til en lokal forankring, som virket positivt på fremdrift og engasjement rundt prosjektene. Kommunen la vekt på den faglige kvalitetssikringen en oppnådde ved å samle fagfolk fra de forskjellige styringsnivåene og de utenforstående tredjepartene (COWI, NGI mfl.).

5.5) Prosjektgruppa og typiske utfordringer

Her vil jeg undersøke hvordan prosjektgruppa har forholdt seg til vanlige utfordringer knyttet til sam- og flernivåstyring.

Samstyring som godværsstrategi

I et samarbeid med gjensidig avhengige aktører er de avhengige av å komme til en felles løsning. Så lenge alle enes, fungerer konsensusbasert styring fint. Men hva skjer når uenighetene oppstår?

Kommunen er med å plukke ut områder i dialog med staten, og kan dreie prosjektet. Men det må hele tiden være i forståelse med Statsforvalteren og Miljødirektoratet. Så hvis en er totalt uenig så blir det ingen opprydning. Da kommer det pålegg, og da blir det ingen penger
(Informant 3, 18.03.2021).

De andre informantene kom med liknende uttalelser: Om uenighetene ble for store, ville arbeidet stanse opp. Men i løpet av de ti årene prosjektgruppa har jobbet sammen, har de alltid klart å bli enige til slutt. Så har dette vært flaks? Har de hatt «godvær» hele tiden? En fordel denne prosjektgruppa har hatt, er at beslutningene tas på faglig bakgrunn. En kan se for seg at andre samstyringsrelasjoner hvor subjektive meninger teller mer, lettere kan bli ofre for uenigheter. Et annet moment kan være at kommunen må bestille inn tiltaksplaner fra nøytrale tredjeparter, og i disse planene har utfører ofte lagt fram egne anbefalinger. Men det kan også oppstå faglige uenigheter mellom eksperter. Og alle aktørene stiller med fagpersoner, så ingen av dem har et monopol på faglig ekspertise. Likevel er det nok mer oppnåelig å komme til enighet når argumenter bygges på faglige vurderinger og et pålitelig datagrunnlag.

Utilfredsstillende løsninger

For å finne løsninger det kan dannes konsensus rundt, kan det i noen samstyringsrelasjoner hende de ender opp med et utvannet og vagt kompromiss som alle kan si seg enige i - Et

minste felles multiplum. Men dette vil nok ikke kunne skje i prosjektgruppa, for mange av de samme grunnene som gjorde at gruppa alltid kom til enighet: det er faglige argumenter som ligger til grunn for avgjørelser. Det er selvfølgelig andre hensyn å ta også, som kost-nytte. Men at tiltaksforslag leveres fra nøytrale tredjeparter som NGI og COWI, gjør at en i stor grad kan stole på at tiltakene er tilstrekkelige og virkningsfulle. I Miljødirektoratets veiledere står det at problemeier (kan være en kommune eller bedrift) ikke alene skal vurdere havbunnskvaliteten og tiltak, så en kan være sikker på at ingen prøver skjule problemer eller gjennomfører utilfredsstillende tiltak.

Demokratisk ansvarliggjøring

Det er som sagt faglig skjønn som styrer prosjektgruppas beslutninger. Men i hvilken grad er arbeidet deres demokratisk forankret? De folkevalgte er tett koblet på ved at det er de som må godkjenne prosjektgruppas tiltaksforslag, ved at de oppdateres med orienteringsdokumenter fra prosjektleder og gjennom møter med gruppa. Men selv om de folkevalgte ikke har den faglige kompetansen til å vurdere prosjektgruppas tiltaksforslag, kan de kontrollere dem opp mot de nøytrale rapportene bestilt utenfra. Og ved at det er de folkevalgte som må godkjenne tiltaket og kommunen selv som må søke midler, sikres det en klar ansvarsfordeling. Det blir de folkevalgte som holdes ansvarlige for restaureringsprosjektene.

Kommunen har også som nevnt et ansvar for å inkludere lokale interessenter. Dette har de gjort ved å invitere berørt lokalbefolkning til folkemøter, holde referansemøter med bedrifter og organisasjoner og ved å sette ut annonser i aviser og på nett. Slik får en plukket opp relevant lokalkunnskap, skapt aksept for tiltakene blant de påvirkede og informert om hvordan en bør kvitte seg med avfall uten å forurense. Slike offentlige prosesser skal bli gjennomført hver gang det skjer noen nevneverdig utvikling i prosjektene, men det hadde ikke blitt avholdt referansemøte med lokale bedrifter og organisasjoner siden 2015.

Innad i selve prosjektgruppa er det nok ikke noe mål i seg selv å komme fram til løsninger demokratisk, men alle aktørene syntes som sagt at diskusjonene innad var frie.

Miljødirektoratet er den øverste aktøren, men det virker ikke som det hadde vært noe i veien for at de andre aktørene kunne ha trukket seg om de ikke var fornøyde med resultatene.

Et annet demokratisk hensyn er om alle relevante parter er inkludert i selve prosjektgruppa. Er det noen utenforstående som burde ha blitt inkludert i prosessen? Tre av informantene mente at prosjektgruppa var stor nok:

Jeg vet ikke om det er behov for flere i prosjektgruppa, men de involveres ved at søknadene kommer på høring. Så de får sagt sitt. Jeg tror det ville vært mer komplisert å involvere mange flere aktører. Det er i hvert fall min mening. Men disse tiltakene blir lagt ut for offentligheten, og hvem som helst kan uttale seg (Informant 2, 18.03.2021).

Informantene pekte på at tiltakssøknadene alltid ble lagt ut på høring før de blir vedtatt, og at påvirkede interessenter ble bedt om å uttale seg. De mente at siden en er lovpålagt å sjekke med alle som har relevante interesser, så er det ikke nødvendig å inkludere flere deltakere i prosjektgruppa. Aktører innen fisk og oppdrett, kystverket, naturverninteresser og forsvaret var blant de som ofte ble spurt om å uttale seg i slike høringer. For den øvrige befolkningen kunne de holde seg oppdatert ved å følge med i media, delta på åpne høringer eller ved å besøke myndighetenes hjemmesider.

Informanten 4 mente derimot at det gjerne kunne ha vært inkludert flere aktører i prosjektgruppa: «Vi er i hvert fall ikke for mange. Jeg kunne gjerne tenkt meg å involvere flere. Som lokalt naturvernforbund, fritidsfiskeinteresser. Det hadde bare vært fint» (Informant 4, 24.03.2021).

Det blir vanskelig å vurdere utenfra om flere aktører burde ha vært med i prosjektgruppa, men det virker som demokratiske hensyn generelt har blitt godt ivaretatt i prosjektgruppas arbeid og i prosessene rundt. Selv om det kanskje burde ha blitt holdt flere referansemøter.

6.) Konklusjon

I denne oppgaven har jeg prøvd å svare på følgende problemstilling: *I hvilken grad preger samstyring arbeidet med havbunnsrestaurering i Stavanger kommune?* Ved å se på de tre kjennetegnene for samstyring (gjensidig avhengighet, diskurs og forhandlinger og målrettet aktivitet), virker samsyringsteorien svært relevant for de empiriske funnene fra intervjuene. Informantene var enige om at de var avhengige av hverandre for å lykkes i arbeidet. Videre diskuterte de fritt og hadde en felles oppfatning om hva de ønsket å oppnå. Fra teorien om flernivåstyring, viste de vertikale og horisontale styringsforholdene seg beskrivende for samhandlingen mellom Miljødirektoratet, kommunen og sivilsamfunnet.

I tillegg virket informantene fornøyde med organiseringen, og kunne ikke tenkt seg å organisere restaureringsarbeidet på noen annen måte. Når det kommer til utfordringer som vanligvis er tilknyttet samstyringsrelasjoner, syntes det som at prosjektgruppa håndterte disse godt. Mye av årsaken til dette er nok at Miljødirektoratet har lang erfaring med samarbeid om havbunnsrestaurering, som de da har brukt til å utforme veiledere for hvordan slikt arbeid bør foregå. En annen årsak er nok at havbunnsrestaurering er en veldig teknisk prosess. Det er ikke slik at alle mulige interesser og meninger teller likt, forslag må være faglig forankret. En kan se på dette kravet til faglig forankring som en maktbalanserende kraft som hindrer muligheten for at noen enkelt aktør dominerer prosessen. Videre er det stor enighet om målet, nemlig at havbunnen skal bli fri for forurensing. Og når en som sagt må forholde seg til data og tiltaksforslag fra en nøytral tredjepart, legges dette godt til rette for at en kan enes om løsninger i fellesskap.

Prosjektgruppas arbeid var også godt demokratisk forankret, spesielt opp mot de folkevalgte. Disse måtte gå gode for prosjektgruppas forslag til tiltak, og ble oppdatert underveis gjennom arbeidsprosessen. Lokalbefolkningen ble også involvert gjennom folkemøter. Og selv om det ikke var noe entydig svar på om prosjektgruppa rommet alle relevante aktører, virket det som om de fleste relevante interessenter ble bedt om å uttale seg i høringene.

Så for å konkludere virker det som prosjektgruppas arbeid i stor grad preges av samstyring. Videre har dette virket som en god måte å organisere arbeidet, med tanke på hvor omfattende det var og hvordan en klarte å håndtere de utfordringene som vanligvis knyttes til denne styringsformen.

6.1) Refleksjoner og ettertanke

Det er vanskelig å si om inkludering av flere aktører i prosjektgruppa hadde påvirket beslutningene, men en kan jo spekulere. Det kan for eksempel tenkes at hvis lokale bedrifter ble inkludert, så ville disse argumentert for de billigste tiltaksalternativene (grunnet «forurensar betaler» prinsippet). Og motsatt, ville nok miljøorganisasjoner alltid fremmet de mest ambisiøse tiltakene om de var inkludert. Men uansett hvilke aktører som hadde blitt invitert, måtte de ha basert sine argumenter på faglige vurderinger for å ha noen påvirkning. Likevel kunne slike aktører blitt involvert i en større grad, ved for eksempel å holde flere referansemøter. Da kunne de ha kommet med innspill underveis i prosessen, og ikke måtte ha ventet helt til tiltakene kom på høring. Sist referansemøte ble som nevnt holdt helt tilbake i 2015.

For et større prosjekt hadde det vært interessant å sett på hvordan prosjektgruppa og deres arbeid ble vurdert utenfra. Lokale politikere, miljøvernorganisasjoner, lokalt bosatte, bedrifter, NGI og COWI hadde alle vært relevante å intervju. Det kunne også vært spennende å sammenlikne arbeidet i Stavanger med andre kommuner, som kort ble nevnt i metodekapittelet.

Selv om jeg i denne oppgaven kun har sett på samstyring i forbindelse med en enkelt prosjektgruppe, kan det være interessant å se på funnene i en større kontekst. Hvordan kan prosjektgruppas erfaringer være relevante for andre samstyringsprosjekter? For det første mener jeg funnene viser at samstyring vil være en god styringsmåte i andre prosjekter av samme omfang. Det er ofte oppslag om offentlige prosjekter som mangler lokal forankring og helhetlig planlegging, som bygging av vindmøller, nybygg, regionreformer etc. Her kan samstyring være samlende, ved å inkludere både lokale og faglige aktører. Og for å unngå mange av de fallgruvne som er assosiert med samstyring, kan en se til denne prosjektgruppas bruk av veiledere, tiltaksplaner fra nøytrale tredjeparter og demokratiske forankring. Jeg tror samstyring bare kommer til å bli mer relevant framover, ettersom det offentlige må løse store utfordringer med stadig mindre midler. Da er det viktig å se tilbake på tidligere erfaringer.

7.) Litteraturliste

- Askim, J., Kolltveit, K., & Røe, P. (2018, Februar 7). En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring. *Tidsskrift for samfunnsforskning* .
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Bogason, P., & Zølner, M. (2007). *Methods in democratic network governance*. New York: PALGRAVE MACMILLAN .
- COWI. (2018). *Sedimentundersøkelser av sjøbunn i indre Bangarvågen, Stavanger*. Stavanger: COWI.
- Halvorsen, K. (2016). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Hovde, K.-O. (2020, November 15). *Store norske leksikon* . Hentet fra <https://snl.no/Ryfast>
- Miljødirektoratet . (2019, September 27). *Miljødirektoratet.no* . Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Forurenset-sjobunn/>
- NGI . (2016). *Stavanger kommune: Tiltaksplan for forurenset sjøbunn i fire sjøområder* . Oslo: Norges Geotekniske Institutt .
- Røiseland, A., & Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* . Bergen: Fagbokforlaget .
- Savanger kommune. (2021, Mars 3). *stavanger.kommune.no*. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/renovasjon-og-miljo/miljo-og-klima/forurenset-sjobunn/>
- St.meld.nr.12. (2002, mars 15). *regjeringen.no* . Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f4f553f05ca1417eaccbdca6e4e6c4be/no/pdf/a/stm200120020012000dddpdfa.pdf>
- Østbye, H., Helland, K., Knapskog , K., & Larsen, L. (2007). *Metodebok for medievitenskap* . Bergen: Fagbokforlaget .
- Aase, T. H., & Fossåskåret, E. (2014). *Skapte virkeligheter*. Oslo: Universitetsforlaget.

8.) Vedlegg

8.1) Spørreskjema

Samstyring:

- Hvilke parter har vært involvert i prosjektgruppa?
- Hva har de ulike partene i prosjektgruppa bidratt med?
 - Hvordan finansieres tiltakene?
- Hvordan er ansvar og arbeid fordelt?
- Kunne noen av partene klart å gjennomføre prosjektene på egenhånd?
- Hvordan kommer dere fram til tiltak?
- Hvordan har dere taklet uenigheter innad i prosjektgruppa? F.eks. om hvilke av de anbefalte tiltakene som bør gjennomføres.
- Hvor strukturert har prosjektgruppas arbeid vært?
 - Faste møtedager?
 - Finnes det et styringsdokument?

Flernivåstyring:

- Miljødirektoratet har prioritert 17 havområder som skal restaureres, og stiller med midler. Har du noen formening om de kom på dette selv, eller om kommunene oppfordret til en slik ordning?
- Opplever du at alle partene i prosjektgruppa står likt, eller har de øverste myndighetene mest innflytelse?

Evaluering:

- Opplever du at opprettelsen av prosjektgruppa var en god måte å arbeide med havbunnsrestaureringen?
- Hvordan blir tiltakene evaluert og kontrollert?
- Opplever du at alle relevante interessenter ble involvert i prosjektgruppa, eller er det noen flere som burde ha blitt inkludert? F.eks. Fiskeridirektoratet.
- Opplever du at prosjektgruppas arbeid har vært åpent for befolkningen og folkevalgte?
- Har prosjektgruppa noen tidshorisont?
- Når forventes det at alle tiltakene skal være gjennomført, f.eks. Bangarvågen?

