



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena

Avdeling for økonomi og ledelse

Mæhlum, Nina H. og Norberg, Inger Johanne

STYRING, KONTROLL OG TILSYN VED ANBUD

“fra politisk vedtak til profesjonelt mudder”

Årsstudium deltid, Organisasjon og ledelse 2011

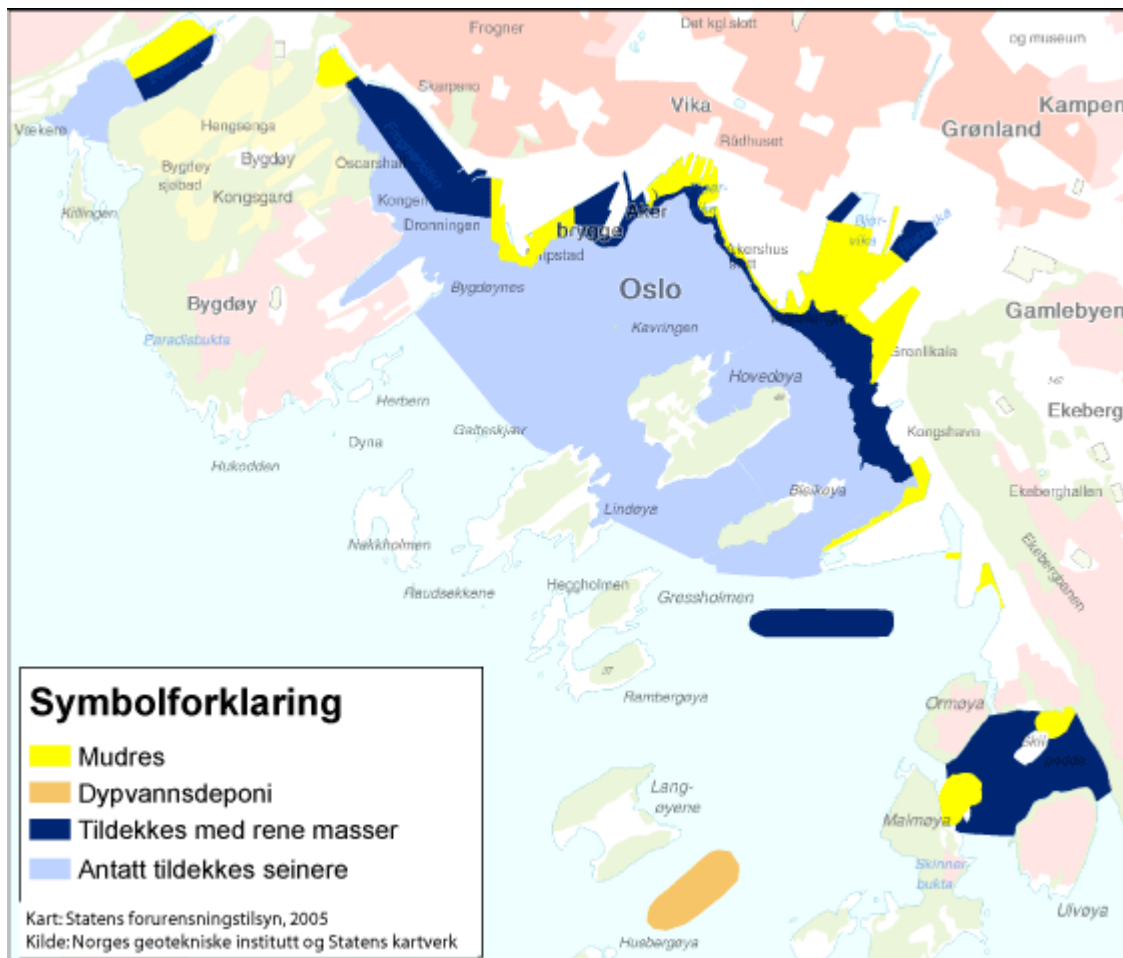
RSA 935 Prosjektarbeid

2011

Utlånsklausul: Nei Ja. Antall år _____

Kart

Området som omfattes av Ren Oslofjord/ Helhetlig Tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo Havnedistrikt.



FORORD

Denne oppgaven er prosjektoppgaven som avslutter vårt studie i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena. Vi skulle velge undersøkelsesopplegg og lage en oppgave basert på det vi har lært disse to årene. Inger Johanne hadde som politiker og innbygger på Nesodden vært vitne til prosjektet som handlet om oppryddingen i Oslofjorden med deponering blant annet i Malmøykalven; i denne oppgaven omtalt som Helhetlig Tiltaksplan, også kjent som “Ren Oslofjord” prosjektet. Hun hadde en ide om å undersøke mer om hvordan prosjektet ble gjennomført. Med på lasset ble Nina, som er sykepleier, uten noen kjennskap til dette prosjektet fra før. Etter Inger Johannes introduksjon ble hun fenget av temaet, med bakgrunn i interesse for natur og miljø, og med interesse for det offentlige. Etter presentasjon av planene for våre medstudenter var én tilbakemelding at vi “kom til å dø!” Optimister som vi er, lot vi oss ikke skremme, men gjøv løs på oppgaven med iver og lyst.

Vi overlevde, selv om vi må medgi at det har vært slitsomt innimellom, mye jobb og mye press, med alt det andre man skal gjøre ved siden av når man er deltidsstudent.

Men, det har også vært et veldig lærerikt spennende og givende arbeid, og en nyttig erfaring å ha med seg.

Nå som vi nærmer oss slutten er det tid for å takke, først og fremst oss selv, for at vi har holdt ut i sene nattetimer og tidlige soloppganger, og hele tiden klart å vise hverandre respekt.

Ikke minst må vi takke den kjære veilederen vår, Rune Glomseth, for å ha hatt tro på oss og veiledet oss på en eminent måte. Det har betydd alt!

I tillegg vil vi selvfølgelig takke alle som i sin travle hverdag som politikere eller ledere, sa ja til å bruke av sin tid til å møte oss og la seg intervju, vi er veldig takknemlige, og håper dere finner noe i oppgaven vår verdt å lese.

Til slutt ønsker vi å takke de som står oss nærmest: Takk til Christer, Tobias, Tuva, Tilde og Katarina for forståelse, for servering av mat og kaffe, vekking om morgenen og godt humør og glede i hjemmet!

Hernes og Nesodden 10.5.2011

Nina og Inger Johanne

SAMMENDRAG

Norsk

Denne oppgaven tar for seg arbeidet med opprydding av forurenset sjøbunn i Oslofjorden, og styring, kontroll og tilsyn i forbindelse med dette. Vi har foretatt intervjuer av politikere, involverte fagfolk og fagmyndigheten, daværende statens forurensningstilsyn og spurt hva de legger i begrepene kontroll og tilsyn, og hvordan de mente det ble gjennomført i dette tilfellet.

Svarene viser at begrepene tilsyn og kontroll ikke er klart definert. Det ble gjennomført en viss tilsyn og kontroll i prosjektet, men SFT var avhengig av å stole på de rapporter de fikk av utfører, og at kontrollplan for arbeidet ble fulgt.

Engelsk sammendrag

“From political decisions to professional mud”. This presentation is based on the environmental project in the contaminated sediments in the harbour areas of Oslo city, Norway. We have had oral informants from involved persons such as politicians and persons from administration and environmental controller firms. We have read public documents. We found that the supervision (Norwegian “tilsyn”) as a formal and systematic issue is not a definition. It is significant findings that the definition of subjects do not correlate with what is actually done.

Innhold

Kart	2
FORORD	3
SAMMENDRAG	4
Norsk	Feil! Bokmerke er ikke definert.
“From political decisions to professional mud”	Feil! Bokmerke er ikke definert.
1 INNLEDNING	8
1.1 Oss selv	8
1.2 Tema	8
1.3 Problemstilling og sentrale begreper	9
1.3.1 Helhetlig Tiltaksplan	9
1.3.2 Klima- og forurensningsdirektoratet, tidligere Statens Forurensningstilsyn (SFT) .	10
1.3.3 Oslo Havn KF (kommunalt foretak) (OHKF)	11
1.3.4 Statens Vegvesen region øst (SVRØ)	11
1.3.5 Styring, kontroll og tilsyn	11
1.4 Metode og struktur	12
2 METODE.....	13
2.1 Problemstilling og metodevalg	13
2.2 Praktisk gjennomføring av dokumentinnsamling.....	13
2.3 Praktisk gjennomføring av intervjuer og valg av respondenter	14
2.4 Egen evaluering av metode	15
2.5 Etske betraktninger	16
2.6 Oppsummering	16
3 TEORIGRUNNLAG ETTER LITTERTURGJENNOMGANG	18
3.1 Offentlig sektor	18
3.1.1 Politisk organisering	18
3.1.2 Politikerer	20
3.1.3 Intensjonen bak vedtak	21
3.1.4 Forvaltningen	21
3.2 Styring og prosjekt.....	23
3.3 Styring og oppfølging i offentlig forvaltning	26
Kontroll.....	26
Tilsyn	27
4. PRESENTASJON OG DRØFTING	30
4.1 Befatning med Helhetlig tiltaksplan	30

4.2 Funn og drøfting av begrepene kontroll og tilsyn	31
4.3 Politikeren, forvaltningen og intensjonen bak vedtak	43
4.4 Styring i Helhetlig tiltaksplan	47
Rapporter	47
Møter	48
Avvik	48
Raskhet, relevans, pålitelighet og troverdighet	49
Informasjon til rett tid	49
Styringskultur	50
5 KONKLUSJON	52
LITTERATURLISTE	54
Vedlegg	55

Antall ord: 17700

1 INNLEDNING

Presentasjon av oss selv, bakgrunn for valg av tema. Problemstilling med avgrensninger og definisjoner.

1.1 Oss selv

Vi er to studenter ved Høgskolen i Hedmark, Årsstudium organisasjon og ledelse deltid, som skriver denne oppgaven sammen. Nina arbeider på psykiatrisk avdeling ved Sjukehuset Innlandet, Inger Johanne er lokalpolitiker i Nesodden kommune. Gjennom dette vervet har hun deltatt i behandlingen av “Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt”. Vi hadde ingen kjennskap til hverandre fra før, men Inger Johanne inviterte interesserte som ønsket å være med henne på prosjektoppgaven. Nina ble fengst av temaet, og på den måten startet vårt samarbeid.

1.2 Tema

Med begges bakgrunn fra offentlig sektor og med “Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt” som utgangspunkt ble vi opptatt av utfordringene når det offentlige setter tjenester eller oppgaver ut på anbud.

Gjennom studiene av organisasjonsteorier og prosjektledelse oppdaget vi at faktorer som ble beskrevet som viktig del av organisasjons- eller prosjektstyring ville være vanskelige å innpasse i et system når tjenester eller oppgaver utføres av andre enn organisasjonen selv. Vi spurte oss hva som kunne erstatte disse organisasjons- eller styringsfaktorene når det offentlige anbudsutsetter samfunnsoppgaver.

Temaet vi ønsket å undersøke var styring og kontroll når det offentlige setter samfunnsviktige oppgaver med høy grad av uforutsigbarhet eller usikkerhet ut på anbud. Hvordan sikres i styringssystemet at resultat eller effekt er i overensstemmelse med intensjonene i et politisk fattet vedtak?

Helhetlig Tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt (heretter forkortet til Helhetlig Tiltaksplan) var Oslo kommunes miljøprosjekt for en renere fjord.

Et annet navn på prosjektet som er like mye benyttet i offentligheten er “Ren Oslofjord”.

Hvordan sikret daværende Statens Forurensningstilsyn (SFT), som forvalter og håndhever av forurensingsloven og som den instans som skal sørge for at krav blir overholdt, at utførere hadde kontroll med hva som skjedde? Hvordan gjorde SFT det? Hvordan ivaretas samsvar mellom intensjonen i et vedtak og resultatet når det offentlige setter oppgaver med høy grad

av uforutsigbarhet eller usikkerhet ut på anbud?

1.3 Problemstilling og sentrale begreper

Med utgangspunkt i tema arbeidet vi oss frem til følgende problemstilling:

På hvilken måte ble kontroll og tilsyn gjennomført i Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt av fagmyndigheten?

Med “på hvilken måte” ville vi undersøke hvordan kontroll og tilsyn ble utført konkret utfra metoder kjent fra prosjektstyring. Hvordan gjennomførte man kontroll og tilsyn, planer og rutiner, formelt og uformelt.

Det var mange sider ved dette prosjektet vi kunne valgt å undersøke, men vi kom frem til at vi ville se på det øverste ansvarlige nivået for prosjektet, nettopp for å finne ut mer om hvordan man kan gjennomføre kontroll og tilsyn når det er så vidt lang vei ned til utførende linje.

Dermed ble det ikke prosjektledelse eller utførende firma vi undersøkte, men de som fattet vedtak og ga tillatelse til utførelsen. Fagmyndigheten er derfor statens forurensningstilsyn, heretter forkortet SFT. Siden prosjektets oppstart har SFT endret navn til Klima og forurensningsdirektoratet, men vi velger å bruke betegnelsen SFT i denne oppgaven.

Vi tenkte oss at problemstillingen kunne være overførbart til andre områder hvor det offentlige gjennomfører tilsyn og kontroll når andre enn det offentlige er utførere, eller når det offentlige foretar egen forvaltningskontroll. Vår oppgave ville ikke kunne, på langt nær, besvare alle spørsmål eller belyse alle faktorer, men vi håpet å kunne besvare og belyse noen.

1.3.1 Helhetlig Tiltaksplan

Bystyret i Oslo fattet et enstemmig vedtak i saken om Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt den 26. oktober 2005 (Oslo kommune, 2006) (sak 413).

Helhetlig tiltaksplan ble utarbeidet av en sammensatt arbeidsgruppe som besto av representanter for Oslo kommune og Oslo havn KF (kommunalt foretak) (OHKF), mens konsulenter har vært representanter fra Norges Geotekniske Institutt (NGI) og Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA). Mer om disse etatene under. For å hindre stykkevisse oppryddinger skulle arbeidsgruppen legge fram en helhetlig løsning for opprydding i Oslo havnebasseng som skulle skissere finansiering, beskrive miljømål, kilder og forurensning. Planen omfattet

klargjøring av dypvannsdeponi, mudring av forurensede sedimenter i veitraseen og langs kaier, tildekking av forurensede områder som ikke er mudret, eventuell mudring av andre, mindre områder (Tjuvholmen, Filipstad, småbåthavner el.) og lukking og overdekking av dypvannsdeponi. Oppdraget som tiltakshaver ble gitt OHKF. Siden industrialiseringen begynte på midten av 1800-tallet har forurensning sedimentert på bunnen i Indre Oslofjord. I nyere tid har det i tillegg blitt tilført miljøgifter via snødumping fra veibrøyting. Fra begynnelsen av nittitallet ble sjøbunnen i Indre Oslofjord undersøkt og muligheter for opprydding utredet. I Stortingsmelding nr. 12 (2001-2002) "Rent og rikt hav" pekte ut Oslo havnedistrikt som et prioritert område for opprydding. Vedtaket om reguleringsplan for dypvannsdeponi Malmøykalven ble vedtatt av Nesodden kommune 1. november 2005 og selve deponeringsløsningen for forurensede sedimenter ble deretter vedtatt av Oslo bystyre 16.11.2005. E 18 Senketunell Bjørvika var vedtatt i 2003. Den sammensatte arbeidsgruppa for utarbeidelse av Helhetlig Tiltaksplan samarbeidet med Statens Vegvesen Region Øst (SVRØ.) for å kunne bruke rene masser fra utgravingen av senketunellen til tildekking. Helhetlig Tiltaksplan (2006) refererer til miljømessige forvaltningsmål for Indre Oslofjord som vektlegger blant annet yrkesfiske og friluftsliv. Videre at hvis opphevelse av kostholdsråd er ønsket før det har gått lang tid, er det nødvendig å gjennomføre tiltak som hindrer at levende organismer kommer i kontakt med forurensede sedimenter. Det stilles krav til resultatet, nemlig at i områdene hvor tiltak gjennomføres skal bunnsedimentene ha maksimum tilstandsklasse II i henhold til SFT's klassifikasjonssystem. (Oslo kommune 2006). Vi velger i vår oppgave å konsentrere oss om opprydding i Oslo havnedistrikt fra Filipstad til Bekkelaget / Sydhavna og prosjekt E18 senketunell Bjørvika. Arbeidet består av kartlegging, konsekvensutredning, planlegging og gjennomføring av mudring med tilhørende arbeider og deponering (for kart over det aktuelle området, se side 2).

1.3.2 Klima- og forurensningsdirektoratet, tidligere Statens Forurensningstilsyn (SFT)

Statens forurensningstilsyn (SFT) skiftet navn til Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) 18.1.2010. Oppgaver på klimaområdet ble da tydeliggjort og etaten fikk benevnelsen direktorat i stedet for tilsyn. Perioden vår oppgave dreier seg om er tiden før januar 2010 og siden det het SFT da, har vi valgt å bruke den benevnelsen. SFTs oppgaver er å utøve myndighet og å føre tilsyn gjennom forvaltning og håndheving av blant annet Forurensningsloven. Når det gjelder Helhetlig Tiltaksplan skriver SFT i e-post av 8.april 2011

(Se vedlegg "KorrespondanseKlif") blant annet som følger:

"Vil også minne om at i oppryddingen i Oslo havn har Klif kun anbudsutsatt deler av overvåkingen og tredjepartsvurdering, og vi da er ansvarlig for å følge opp disse.

Det er Oslo Havn og Statens vegvesen som har vært ansvarlig for anbudsutsettelse på gjennomføringen av selve arbeidet/oppryddingen.

Klifs rolle har da vært å gi tillatelse etter forurensningsloven og følge opp at tiltakshaverne (Oslo Havn og Statens vegvesen) følger de krav som er satt i vår tillatelse."

1.3.3 Oslo Havn KF (kommunalt foretak) (OHKF)

Er et kommunalt foretak under Oslo kommune. Foretaket ledes av et styre og ledes av Bernt Stilluf Karlsen. Styrets vedtak følger saken til kommunen, og det er Byrådet for Miljø og Samferdsel som innstiller for Bystyret.

1.3.4 Statens Vegvesen region øst (SVRØ)

Ansvarlig for E 18 senketunellen gjennom Bjørvika mellom Festningstunellen og Ekebergstunellen. Reguleringsplanen ble godkjent i 2003. Senketunellen er 675 meter lang, tretti til førti meter bred. Gropa den skulle plasseres i er inntil tjue meter dyp og derfra kunne man oppnå synergieffekt ved å bruke ren, marin leire fra gropa til tildekking av mudrede og ikke mudrede områder.

1.3.5 Styring, kontroll og tilsyn

Styring og kontroll: Jacobsen og Thorsvik (2008) har beskrevet styring og kontroll under ett. Og at styring og kontroll er systemer i organisasjonsstrukturen som skal "...skape samsvar mellom organisasjonens og ulike individers eller gruppers mål." I prosjekt defineres styring som nødvendige beslutninger og tiltak for å sikre at aktivitetene blir fullført i henhold til planen (Karlsen og Gottschalk 2008). Når det gjelder styring i offentlig sektor (stat eller kommune) skiller Sørensen (2009) mellom kontraktstyring og eierstyring hvor virksomheten er skilt ut fra forvaltningen. Enten det gjelder offentlig eide selskaper eller private selskaper problematiseres den politiske styringen gjennom at styringen kan skje enten gjennom eierstyring eller gjennom kontraktstyring og videre at styringsmulighetene begrenses av denne organiseringen. Hvilket nettopp er en problemstilling i forhold til vår oppgave.

Tilsynsutvalgets utredning (NOU 2004:17, s.37) definerer kontroll: "Begrepet kontroll kan defineres som en overordnet offentlig aktivitet med det mål for øye å beskytte og kontrollere aktiviteter samfunnet regner som verdifulle." "... et middel til å sikre at offentlige institusjoner

tar hensyn til bestemte verdier.”

Tilsyn: Vi så på tilsyn som en viktig styrings- og kontrollfaktor. Vi hadde en forestilling om at begrepet tilsyn kunne ha flere definisjoner ved at det kunne være faglig tilsyn og faglig rådgivning. Vi trodde også at det kunne være variasjon i definisjonene som varierte mellom fagområdene. Vi var ikke forberedt på at det skulle være vanskelig å finne definisjon på tilsyn. Vi har undersøkt litteratur og dokumenter om kontroll og tilsyn hvor begrepene er problematisert og drøftet.

1.4 Metode og struktur

Vi har benyttet kvalitativ metode i arbeidet med å besvare problemstillingen. Vi har samlet dokumenter og intervjuet respondenter med så bredt som mulig utvalg. Kapittel 2 omhandler metodebruk. Kapittel 3 presenterer teori basert på litteraturstudier, mens vi i kapittel 4 drøfter innsamlede data mot teoriene, kapittel 5 inneholder konklusjon og kapittel 6 noen refleksjoner om veien videre. Oppgavens struktur er oppbygd i henhold til Lindseth; skriving av faglige tekster 2009 og vi har benyttet APA-standarden når det gjelder henvisninger og referanser.

2 METODE

Dette kapittelet omhandler metodevalg med begrunnelse, praktisk gjennomføring av dokumentinnsamling og datainnsamling. Valg av respondenter, evaluering av metode og etiske betraktninger.

2.1 Problemstilling og metodevalg

Med bakgrunn i problemstillingen vår har vi valgt å benytte to kvalitative metoder i framskaffelsen av data. Siden vi fokuserer på en konkret hendelse, avgrenset i tid og rom, var det essensielt for oss å gå i dybden og finne ut hva som skjedde i akkurat dette tilfellet. Helhetlig Tiltaksplan (omtalt under 1.3.1 i Innledningen) og gjennomføringen har vært svært omdiskutert fra 2001. Tilgang til informasjon var rikelig og prosjektet inneholdt også uforutsigbare faktorer, risikofaktorer og usikkerhet.

Vi har undersøkt dokumenter for å hente inn bakgrunnsinformasjon og gjennomført individuelle intervjuer for å få førstehåndsinformasjon fra personer og etater som var involvert i prosjektet. Vi utnyttet fleksibiliteten i kvalitativ metode ved litteraturgjennomgang og intervjuer. Vi ville gjennomføre personlige intervjuer fordi Jacobsen (2005) hevder at personlige intervjuer innebærer færre og mindre alvorlige trusler både mot gyldighet og pålitelighet enn åpne intervjuer gjennomført via telefon eller internett. Vi strebet mot en intervjuform som var uformell med den hensikt å oppnå mest mulig åpenhet rundt forhold vi ikke kjente på forhånd. Vi ønsket å utnytte muligheten for at intervjuobjektene lettere kunne snakke om følsomme tema i personlige intervjusituasjoner.

Vår metode kan beskrives som kvalitativ undersøkelse som interaktiv prosess (Jacobsen 2005) med et element av metodetriangulering (op.cit) ved at vi går gjennom både litteratur og gjennomfører intervjuer, selv om begge de metodene er kvalitative. Litteraturgjennomgang og intervjuer gjorde at problemstillingen justerte seg ettersom vi fikk mer kunnskap. Vi måtte legge mer vekt på undersøkelse og drøfting av begrepers innhold enn vi først antok. Tilnærmingen var åpen i utgangspunktet, og vår problemstilling ble justert gjennom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen. Fordi vi hadde så bredt og rikt resultat fra undersøkelsesmaterialet, kunne vi hente ut ønsket informasjon for analyse selv om problemstillingen ble justert.

2.2 Praktisk gjennomføring av dokumentinnsamling

Vi samlet oversiktsdata og dokumenter vedrørende Helhetlig tiltaksplan hovedsakelig fra Oslo Havns, Statens vegvesens og SFTs hjemmesider om prosjektet. Inger Johanne kjente saken gjennom sitt verv som lokalpolitiker på Nesodden og hun samlet dokumenter mens

Nina leste seg opp på saken via Oslo kommunes forvaltningskontrollrapport, dokumenter og artikler. Vi leste tillatelser og kontrollrapporter og utvalgte dokumenter.

I forhold til begrepene tilsyn og kontroll, som vi valgte å fokusere på, undersøkte vi Tilsynsutvalgets utredning(2004), Stortingsmelding om statlig tilsyn(2003) og teorier (Christensen et al. 2010). Helhetlig Tiltaksplan skulle underlegges tilsyn hjemlet i Plan- og bygningsloven og Forurensningsloven, men etter hvert tydet våre undersøkelser på at definisjoner, retningslinjer eller standarder for begrepene tilsyn og kontroll ikke var klart definerte. Det viste seg underveis at innholdet i selve tilsynsbegrepet måtte problematiseres fordi begrepet ikke er entydig og fordi forskjellig tolkning av begrepet tilsyn kunne ha betydning for drøftingen av styring og kontroll.

2.3 Praktisk gjennomføring av intervjuer og valg av respondenter

Respondenter defineres som personer som har direkte kjennskap til et fenomen, for eksempel gjennom deltagelse, mens informanter er personer som ikke selv representerer gruppen vi undersøker, men som har god kunnskap om fenomenet (Jacobsen, 2005). Vi vurderte direkte kjennskap til Helhetlig Tiltaksplan som vesentlig for rik og dyp informasjon og valgte å bruke respondenter hvis mulig. Vi ønsket å finne respondenter som representerte mest mulig variert syn og kunnskap i egenskap av sin rolle eller funksjon i Helhetlig Tiltaksplan. Samtidig skulle de representere forskjellige nivåer fra vedtak til resultat. For å gjøre oppgaven overkommelig å gjennomføre måtte vi være strenge med utvalget. Vi konkluderte med at behovet for bredde i representativitet og bredde i innsikt hos respondentene ikke kunne tillate færre respondenter. Respondenter vi valgte ut var: To politikere fra Oslo (parlamentarisk system) og to politikere fra Nesodden (formannskapsmodell) fra motsatte partier og med motsatte meninger om helhetlig Tiltaksplan, to fagansvarlige fra SFT, en prosjektleder for oppfølging av helhetlig Tiltaksplan fra OHKF og en byggeleder Bjørvika E 18 Senketunell, sjødelen, fra SVRØ. I tillegg to informanter fra en aksjonsgruppe fra hver av kommunene.

Vi benyttet e-post til forespørsel om intervju, der vi presenterte oss selv og formålet med oppgaven. Hver hadde anledning til å besvare identiske 29 spørsmål. Vi valgte å stille de samme spørsmålene til alle respondentene.

Fordi Helhetlig Tiltaksplan var omdiskutert i politiske organer, media og blant befolkningen så vi for oss muligheten for at flere respondenter kunne tenkes å ha kunnskap om, eller teoretisk ha satt seg inn i, flere saksområder enn vi forventet. På den måten ville vi få bredere informasjon om hvert tema.

Intervjuene ble gjennomført personlig, på bakgrunn av intervjuguide, med diktafon. Det ble

skrevet avskrift av alle intervjuer i etterkant. Vi hadde et intervju felles og to hver oss, til sammen fem intervjuer. De to informantene fra aksjonistgrupper syntes spørsmålene var vanskelige for dem, men den ene svarte på innledende spørsmål via e-post. Videre bearbeidelse gjennomførte vi ved å sammenligne hvert element vi ville undersøke i alle intervjuene. Vi gjorde dette ved å søke på ord vi ville undersøke i hvert intervju, deretter sammenstilte vi informasjonen til en helhet for drøfting.

2.4 Egen evaluering av metode

På grunn av tidsaspektet og arbeidsmengden, måtte vi prioritere om vi skulle ha få respondenter og informanter eller om vi skulle begrense temaet ytterligere og stille færre spørsmål. Vi mente at tilsyn var en vesentlig styringsfaktor for kontroll og oppfølging fra vedtak til resultat. Vi oppdaget en uforutsett problemstilling ved at tilsyn har positiv verdi og inngir tillit samtidig som det ikke fantes entydige definisjoner for tilsyn. Vi valgte derfor å henvende oss til respondenter og informanter som representerte nivåene i styringslinjen og som samtidig kunne ha en forståelse av tilsynsbegrepets innhold, fra vedtak til gjennomføring. Intervjuene ble svært omfattende med mye materiale, men vi mener det var nødvendig, for, som nevnt ovenfor må datainnhenting tilstrebes balanse når temaet er omstridt, reduksjon i antall respondenter ville gitt liten balanse. Alle intervjuer og en besvarelse foreligger som egen Intervjusamling.

Av praktiske årsaker, som at vi bor langt unna hverandre og har arbeid og forpliktelser utenom studiene, var det vanskelig å gjennomføre intervjuene sammen. Vi tror likevel at vi gjennom en felles intervjuguide og samtaler i forkant, har klart å gjennomføre intervjuene på ganske like betingelser.

Inger Johanne kjente til prosjektet med Helhetlig Tiltaksplan som politiker på Nesodden, og har representert et standpunkt i saken. Dette tilstrebet vi bevissthet rundt ved diskusjoner, fordeling av arbeidsoppgaver og fordeling av og gjennomføring av intervjuer, da hun ubevisst eller bevisst kunne påvirket datainnsamlingen. Til tross for presentasjon av oss selv i mail og ved telefonisk kontakt hadde to av politikerne ikke oppfattet Inger Johannes tidligere rolle. Det viser hvor viktig det er å være tydelig og gi god informasjon, som kanskje også må gjentas. Den ene respondenten møtte uventet opp med tre intervjuobjekter ekstra fra SFT og OHKF, som tidligere enten hadde avstått fra, eller ikke hatt anledning til å møte oss for intervju.. Det gjorde muligens utgangspunktet for intervjuet dårligere med hensyn til tid til spørsmål og stemning. Samtidig oppnådde vi da informasjon fra disse intervjuobjektene likevel.

Intervjuene burde ideelt sett vært holdt tidligere i arbeidsprosessen arbeidsmessig, men det ville hindret drøftingen av kontroll og tilsyn som vi mener er vesentlige for problemstillingen. Vi hadde ikke kunnskapen til det da vi jobbet parallelt med litteraturgjennomgang samtidig med innhenting av data som vi ønsket skulle være balansert. Vi vurderte på et tidspunkt å endre oppgavens problemstilling, men vi hadde allerede blitt begeistret for problemstillingen i tillegg til at tidsfristen satte en begrensning på hvor store endringer vi kunne gjøre.

2.5 Etiske betraktninger

Alle undersøkelser stiller krav til etisk vurdering.

Undersøkelsen vår gjaldt organisatorisk gjennomføring av tilsyn og kontroll og omfattet ikke spørsmål av privat karakter.

Vi bestrebet åpenhet og vurderte at respondentene fikk god informasjon om hensikten med undersøkelsen og den ene studentens tidligere rolle som politiker. Fordi Helhetlig Tiltaksplan var et omstridt prosjekt hadde vi ekstra fokus på åpenhet og ryddighet for å ivareta oppgaveresultatets validitet og reliabilitet. I etterkant så vi at noen respondenter ikke fikk grundig nok og tidlig nok informasjon fordi det ble stilt spørsmål ved den tidligere politikerrollen. Uten dokumentasjon på at det var tilfellet, var det nødvendig å stille spørsmålet om politikerrollen kunne så tvil om hensikten med undersøkelsen, også hos andre respondenter? Vi var kanskje ikke flinke nok til og tre ut av vår egen studentrolle og inn i respondentrollen.

Intervjuene har vært frivillige, forespurt skriftlig og de fleste fulgt opp telefonisk. Alle har gitt informert samtykke (Jacobsen D. , 2005) til bruk av diktafon og vi har skrevet av intervjuene som de faktisk var, bortsett fra lengre sekvenser med kaffe og prat om været. Alle er lovet et eksemplar av oppgaven når den er ferdig. På grunn av tidspress manglet tid til utsending av intervju til godkjenning, noe som ville styrket validiteten og reliabiliteten. Utad kan vi ikke garantere at vi ikke har jukset med data fordi vi ikke sendte intervju til godkjenning hos respondenten. Derfor foreligger en Intervjusamling.

2.6 Oppsummering

Vi er ferske oppgaveskrivere begge to og har lært mye gjennom arbeidet med denne oppgaven, både rent praktisk og faglig. Arbeidet har vært omfattende, men spennende og interessant. Gjennom bruk av kvalitativ metode har vi forsøkt å innhente og behandle data og slik belyse sider ved tilsyn og kontroll i prosjektet Helhetlig Tiltaksplan, vi har gjennomført

dokumentundersøkelser og intervjuer. Det er lett å se i etterkant at enkelte ting kunne vært gjort annerledes eller bedre, men det kan vi ta med oss videre som nyttig lærdom.

3 TEORIGRUNNLAG ETTER LITTERTURGJENNOMGANG

Her presenterer vi grunnlag for å belyse problemstillingen fra teori basert på pensum fra studiet når det gjelder prosjekt, prosjektarbeid, prosjektstyring og organisasjonsteori. Vi går også nærmere inn på ulike former for kontroll og tilsyn, og om styring og oppfølging i offentlig forvaltning.

3.1 Offentlig sektor

3.1.1 Politisk organisering

Norsk, offentlig forvaltning er en av de mest sammensatte og mangfoldige organisasjoner i verdensmålestokk og sosialantropologen Halvard Vike (2004) har i sin bok ”Velferd uten grenser” presentert resultatet av undersøkelser med femten års mellomrom. Han undersøkte kommunepolitikken og tjenesteytingen i møte med pasienter, elever og klienter. Han beskriver politikken vilkår i en velferdsstat i forandring, og viser noen interessante funn, blant annet kompleksiteten, tilliten både til staten og til forvaltningen som garantist for velferd, og optimismen og viljen som preger politikere både i synet på hva som er mulig, og hvordan de gjør det. Hensikten eller målet med norsk, offentlig forvaltning er blant annet å organisere og å tilrettelegge gjennomføringen av de til enhver tid vedtatte samfunnsoppgaver og offentlige mål (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægread og Ronnes 2010). Offentlig sektor styres blant annet av vedtak i politiske organ. Styringsfaktorene er mange, så i denne oppgaven begrenset vi oppmerksomheten til å gjelde behandling og vedtak i politiske organer og administrasjonens rolle i forbindelse med vedtaket.

Kommuner er lokale eller regionale enheter som styres av folkevalgte organer. Når organene har beslutningsmyndighet i plenum kalles de ofte kollegiale organer. Det betyr at politikere samlet i plenum har beslutningsmyndighet, og ikke den enkelte politiker hver for seg. Det øverste kollegiale organet i kommuner er enten kommunestyret eller bystyret. Kommuner kan organiseres etter formannskapsmodell eller etter parlamentarisk modell.

Når formannskapet velges blant kommunestyrets representanter kalles det formannskapsmodellen. Kommunen har da en administrasjonssjef, rådmann, som er øverste ansvarlige for administrasjonen. For å generalisere systemet med formannskapsmodellen kan vi si at administrasjonen forbereder saker som er faglig og organisatorisk begrunnet og legger innstilling fram for det kollegiale organet (saksframlegg). Kommunestyret er øverste politiske myndighet og kan selv vedta øvrig organisering men på Nesodden er det faglige utvalg og formannskap. Utvalg får saker framlagt fra fagavdelingen og fatter vedtak i utvalget som i sin

tur innstiller til kommunestyret. I saker av økonomisk karakter innstiller formannskapet til kommunestyret. Utvalg og formannskap gjenspeiler den mangfoldige politiske representasjonen i kommunestyret. Administrasjonen forbereder faglig og eventuelt organisatorisk eller annet innhold. Rådmannen er øverste ansvarlig for saksframlegget og gjennomføringen av vedtaket, selv om vedtaket skulle gå på tvers av rådmannens innstilling. Formannskapsmodellen gjør at behandlingen av saker i kollegiale organ blir saksorientert ved at det er presentasjon av sak som danner grunnlaget. Systemet gjør det mulig at politiske ideologier og motsetninger mellom posisjon og opposisjon kan bli mer neddempet ved at man samarbeider om saker til tross for politiske forskjeller. Vi understreker ”mulig”. Modellen er ikke en garanti mot dårlige politikere eller at politiske motsetninger kan føre til dogmatisk skyttergravspolemikk i de kollegiale organer.

Med kommunal parlamentarisme, er det også bystyret i by, eller kommunestyret i kommune, som er det øverste kollegiale organet (Kommuneloven: koml.) Oslo har byparlamentarisme. Bystyret velger byrådet (kommunerådet). Byrådets funksjon kan sammenlignes med regjeringens og er uansett politisk sammensetning den øverste ledelse for den kommunale administrasjonen og ansvarlig for innstillingen i saker som legges fram for vedtak (koml. § 20.første ledd). Byrådet har rett til å instruere administrasjonen (Christensen et al.) Bystyrets flertall, enten politisk valgt flertall eller flertallskoalisjon, velger byrådet. Byrådet representerer ett eller få politiske partier, og gjenspeiler ikke den politiske sammensetningen i bystyret, kun flertallet, og er slik sett et flertallsstyre (Christensen et al. 2007). Byrådet står ansvarlig overfor bystyret og kan avsettes hvis et flertall i bystyret ønsker det. Byrådets medlemmer har ansvar for ulike fagfelt innenfor kommunens tjenesteyting og leder hver sin byrådsavdeling. Byrådsavdelingene er de administrative fagavdelingene som skal følge opp vedtak og organisere den daglige driften. Utarbeidelse av saksdokumenter gjøres av den ansatte, faglige administrasjonen, men byrådet har innstillingsmyndighet og er det organ som skal påse at sakene er forsvarlig utredet (koml. § 20.andre ledd). Innstillingsrett gir påvirkningsmulighet. Den parlamentariske modellen synliggjør derfor politikken og det politiske ansvaret på en tydeligere måte enn formannskapsmodellen og åpner derfor også for skarpere motsetninger.

Kommunestyret eller bystyret velger et kontrollutvalg som skal føre tilsyn med den kommunale forvaltningen (koml. § 77 første ledd) og kan peke ut spesielle saks- eller forvaltningsområder som skal underlegges en grundig forvaltningskontroll. Kontrollutvalget

legger deretter fram forvaltningskontrollrapporter for det kollegiale organet som på den måten kan får tilbakemeldinger på om vedtak gjennomføres og hvordan. Kontrollutvalg er lovpålagt.

At vedtak fattes i plenum i kollegiale organ, fritar ikke den enkelte politiker for ansvar.

Politikeren har fire ansvarsroller, styrings-, utvikler, ombuds- og kontrollrollen og politikeren kan for eksempel selv ta initiativ til forslag, gjøre egne undersøkelser og delta i samarbeid.

3.1.2 Politikeren

Som nevnt innledningsvis er norsk, offentlig sektor en av de mest omseggripende og komplekse organisasjoner i verdensmålestokk. Vike (2004) har pekt på lokalpolitikken og fremhever den norske modellen som fascinerende med fritidspolitikere som lekfolk i kommunestyret. Politikerne har ikke spesiell bakgrunn som forbereder dem til politikkkutøvelse, men allikevel er de i stand til "... å løse en mengde komplekse problemer sammen." (Vike 2004, s.19). Den ene av oss har vært lokalpolitiker siden 1995 og har ved flere anledninger spurt seg selv om to ting i frustrerte øyeblikk. Det ene spørsmålet er hvorfor politikere i plenum beskytter seg mot kunnskap, og det andre går på hvorfor administrasjonens innstilling i de store spørsmål godtas med mindre debatt enn titusenkroners-spørsmålet i budsjettdebatter for eksempel. Vi tror ikke politikere bevisst "beskytter seg mot kunnskap", men det er verdt å merke seg Vikes teori om det politiske system. (Vike 2004). Han har studert det politiske livet i kommuner og sett på både politikernes utøvelse av politikk og velferdstjenestene. Han skisserer staten, myndighetene, som en velferdsgarantist ved fordeling av ressurser og goder, og ved fastsetting av lover, regler og andre rammer. På lokalplan har man så to typer politiske handlingsmønstre som manifesterer seg gjennom "samvittighetspolitikeren" og gjennom "handlingspolitikeren". Den første beskrives hovedsakelig som en representant og at staten skal tilfredsstillere innbyggernes behov. Den andre beskrives som funksjonær og rollen er formet ovenfra under perioden med knapphet som oppsto på begynnelsen av åttitallet (Vike 2004) og som gjorde at politikere måtte veie sin politikk mot hva de faktisk hadde råd til. Når kommunen blir stilt overfor nye pålegg fra staten, lovverk innen helse og sosial for eksempel, kan det oppstå knapphet på ressurser, økonomiske, administrative eller fysiske (egnede bygg og anlegg). Ingen politiker liker å kutte, det kan føles som en form for tillitsbrudd overfor velgerne som ikke har valgt "sine" politikere for at de skal ta bort goder. Vike (op.cit.) har funnet at strategien til samvittighetspolitikeren er å prioritere, å begrunne eller å overføre mens handlingspolitikeren omorganiserer. De fleste politikere er fritidspolitikere og ikke ansatt på heltid, dette gjør at tiden til å arbeide med politiske saker er begrenset. Menneskehjernen kapasitet er heller

begrenset og den oppfatter bare en del av informasjonen den blir eksponert for. Persepsjonen er selektiv, de kognitive prosessene er avhengige av tidligere erfaringer og kunnskap for å nevne noe (Kaufmann & Kaufmann, 2009). Sørensen beskriver politiske beslutningstakere som at de er fanget i sitt eget virkelighetsbilde. Der er farget av personlige erfaringer, rådende samfunnsoppfatninger og politiske ideologier. Politikere er, i likhet med de fleste mennesker, mest opptatt av kunnskap som passer inn i deres virkelighetsbilde, og er tilbøyelige til å avskrive materiale som peker i andre retninger som lite relevant eller upålitelig (Sørensen, 2009). Vike derimot, hevder at lokalpolitikere er velmenende og drevet av lojalitet og vilje, han fremhever særlig en moralfaktor, ikke ”høy moral”, men en moral som har med kollektiv plikt og verdioppfatning å gjøre.

3.1.3 Intensjonen bak vedtak

Spennet i variasjon mellom de enkelte politikere gjør det nødvendig å nevne intensjonen bak vedtak. Fordi både politikere i seg selv og forståelsen av en sak er forskjellige, og politikken er forskjellig, er det nærliggende at intensjonen bak et vedtak hos den enkelte politiker også varierer. Vår oppgave ville ikke kunne, på langt nær, besvare alle spørsmål eller belyse alle faktorer, men vi håpet å kunne besvare og belyse noen. Det ville kreve en større oppgave å analysere objektivt intensjonen bak flere vedtak fordi intensjonen kan være den som er nedfelt i dokumenter, men den kan også bestå av subjektiv, mental intensjon hos aktører som må belyses i tillegg og intensjoner som skapes underveis. Variasjon i hvordan politikerne oppfatter intensjonen bak et vedtak er et element som vil påvirke svarene fra våre respondenter. Vi kunne ikke påvise det med så få respondenter, men det er viktig å ha i bakhodet.

3.1.4 Forvaltningen

Under 3.1.1 om det politiske systemet beskrev vi organiseringen av formannskapsmodell og byparlamentarisme. Vi beskrev også forvaltningens eller administrasjonens rolle som faginstans og organisator og tilrettelegger for viktige samfunnsoppgaver og for nå vedtatte mål. Den tradisjonelle tjenesteytingen i offentlig regi styres av folkevalgte organer som har mange virkemidler de kan benytte for å nå eller endre mål. Forvaltningen er delt og styrt gjennom etater og tjenesteytingen er en del av forvaltningen. Vike (2004) undersøkte kommunepolitikken og tjenesteytingen i møte med pasienter, elever og klienter og han presenterer resultater som underbygger at innbyggernes har en nesten grenseløs tillit til staten og til forvaltningen av førstelinjetjenesten. Optimisme er videre et viktig element i Vikes undersøkelser. Han peker på den politiske optimismen hos lokalpolitikeren som opplever

begrensninger i midler, pålegg om nye oppgaver ovenfra og stadig økende forventninger fra innbyggerne (velgerne) om økte og utvidete velferdsordninger. Allikevel bevarer politikeren denne optimismen til at de skal få det til og at administrasjonen skal gjennomføre vedtakets intensjoner, selv om vedtaket kan være urealistisk. Vike hevder at den delen av administrasjonen som befinner seg nærmest tjenesteytingen er sterkt undervurdert når det gjelder deres tilpasningsdyktighet og deres betydning for at velferdsstaten fungerer til tross for skiftende omgivelser med dertil økende krav. Christensen (Christensen et al. 2010 s.214) sier at "... forvaltningens utforming skal være et instrument for å realisere offentlige mål" og undersøkelsen til Vike (op.cit) tyder på at den norske forvaltningen er fleksibel, endringsvillig og lojal under skiftende forhold. Kommuner er etatsstyrt og delegasjon benyttes i stor grad, rådmannen er øverste ansvarlig, men kan ikke gjøre alt. Delegasjon er derfor nødvendig, men også funksjonell fordi den gjør det mulig å styre med detaljerte instruksjoner om hvordan en jobb eller en prosess skal utføres. Sørensen (2009) peker på fordelene med delegasjon fordi styringen er basert på både formell avtale og uformell kontrakt leder og arbeidstaker imellom, og dette gir fleksibilitet i utføringen av arbeidsoppgavene. Organisasjonsteoriene vektlegger også nettopp dette med uformell kontrakt, i tillegg til organisasjonskultur, som styringsverktøy. Dette kan forklare en del av den tillit som man generelt har til forvaltningen i norsk sammenheng. Det klages tidvis i media over enkeltsaker, men i utgangspunktet har den jevne innbygger (og politiker) tillit til at velferdstjenestene fungerer. Et tankeeksperiment er å sammenligne hvor mange ganger man benytter funksjonelle og vellykkete offentlig tilrettelagte goder eller tjenester hver dag og sammenlignet med antallet offentlige tjenester man opplever som utilfredsstillende. For å generalisere påpeker vi at forskjellen i antallet sannsynligvis er markant. Denne tilliten til forvaltningen og optimismen på forvaltningens vegne kunne være et element som påvirket styring og oppfølging når det offentlige overlater utførerrollen til andre samtidig som ansvar, verdier og mål innehas av offentlig forvaltning og politikere. Hvordan ivaretas overordnede mål og verdier når oppgaven som konkurranseutsettes innebærer høy grad av uforutsigbarhet under gjennomføringen fordi uforutsette hindringer oppstår. Det er en vesentlig forskjell mellom å anbudsette produksjon av bildeler eller innkjøp av datamaskiner sammenlignet med anbudsettelse av sykehjemsdrift eller opprydding i forurensede sedimenter. En bildel eller en serie datamaskiner lar seg enklere spesifisere enn pasienter som har sammensatte diagnoser, og sedimenter som har forskjellig grad av konsentrasjon og type miljøgifter og befinner seg på sjøbunnen iblandet vann. Sett i lys av organisasjonsteorier og prosjektteorier som vektlegger felles kunnskap og praksis, felles verdier og felles mål er anbud krevende. Vi har spurt hvilke

utfordringer som finnes når organisasjonen som vedtar et prosjekt er andre enn de som utfører. Hvordan vil organisasjonen som er ansvarlig for prosjektet sikre felles kunnskap, praksis, verdier og mål gjennom styring og kontroll av prosjektet fra vedtak til resultat? Hvordan sikrer politikere og administrasjon styring, har de styring fullt og helt eller delvis? I siste tilfelle er spørsmålet da om det er nødvendig med mer styring fordi det går jo så bra...

De siste tjue årene har det blitt vanligere at det offentlige overlater utførerrollen til andre. Argumentene som anføres for slik organisering kan være at det fører til økt "effektivitet" gjennom spesialisering av arbeidsoppgaver, økt "effektivitet" gjennom konkurranse om arbeidsoppgaver. At oppgaven er for komplisert og det offentlige mangler kompetanse eller ressurser, at det offentlige er ineffektivt og byråkratisk, eller at det lønner seg økonomisk fordi private driver billigere, og at det er nødvendig på grunn av krav i EØS-avtalen. For at velgerne skal kunne holde politikerne ansvarlige for resultatene av offentlig politikk, må politikerne utøve kontroll over offentlig virksomhet (Sørensen, 2009). Den offentlige forvaltningen kan styre etter to hovedmodeller: eierstyring eller kontraktstyring. Eierstyring kan ifølge Sørensen (2009) være en løsning når det er stor usikkerhet, noe som gir problemer med å definere kontrakter.

Styrer vi mindre enn vi tror? Er intensjonen mer styring enn det er eller er det godt nok? Hvis vi skulle styrt i detalj, løper vi den risiko at det ikke blir gjort noe, balanse mellom handlingslammelse på grunn av for mye informasjon og dårlig resultat eller prosess på grunn av svakere styring enn intensjonen. Eller er styring i tråd med intensjonen.?

3.2 Styring og prosjekt

Prosjekter settes som regel i gang fordi det er en oppgave eller et problem som skal utføres eller løses. Prosjekt som arbeidsform kan variere mye i størrelse og kompleksitet, men Karlsen & Gottschalk, 2008 beskriver fem karakteristika som kjennetegner prosjekt:

1. Det har en entydig målsetting som forteller hva som skal oppnås og hvorfor.
2. Det er begrenset ressurstilgang i form av et eget budsjett for gjennomføring.
3. Det er et engangsforetak; prosjektoppgaven som helhet er unik
4. Det har en bestemt start- og sluttdato; foregår i et avgrenset tidsrom.
5. Det innebærer tverrfaglig arbeid ved at det involverer personer med forskjellig kunnskap, erfaring og administrativ tilhørighet.

Dette er kjennetegn ved prosjektarbeid. Som nevnt ovenfor er størrelse og kompleksitet i

prosjekter svært varierende, avhengig av hva slags oppgave som skal løses. Å arbeide i prosjekt vil dermed måtte innebære store forskjeller i konkrete arbeidsoppgaver. Når det kommer til utførelse av prosjektarbeidet, er det vesentlig hvordan dette styres for å sikre at målene som er satt blir nådd. Styring i prosjektarbeid innebærer å gjennomføre tiltak som sikrer at aktivitetene blir gjennomført i henhold til planen. Styring blir dermed en kontinuerlig prosess som pågår gjennom hele prosjektet (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Karlsen og Gottschalk (2008) illustrerer styringsprosessen ved en styringsløyfe som viser de ulike styringsfunksjonene og hvordan disse henger sammen. De ulike funksjonene er målformulering, planlegging og organisering, utførelse og oppfølging. I utførelsen gjelder det at en har en aktiv styring for på en hensiktsmessig måte nå de standarder som er satt.

Oppfølging går ut på å registrere periodevis hva som har skjedd i prosjektet og omgivelsene, sammenligne med hva som var planen, og om nødvendig korrigere.

Styring av prosjekt kan deles inn i to nivåer; strategisk styring, som handler om organisering og målsetting og er av mer overordnet karakter, og operativ styring som handler om å styre den daglige drift av prosjektet, og hvordan man jobber for å nå de mål som er fastsatt (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Det er ulike måter styringen kan foregå på (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Direkte styring vil si at det er klare instruksjoner for hva som skal gjennomføres og hvordan.

Det om skal gjøres er tydelig og klart, og det er lite rom for misforståelser, men også liten grad av handlefrihet.

Regelstyring er en form for styring som er vanligst i store offentlige organisasjoner (Karlsen & Gottschalk, 2008). Da er det regler og instruksjoner som styrer det som skal gjøres, for eksempel prosedyrer, manualer og metoder som gjør det tydelig hvordan ting skal gjøres.

I **målstyring** er det mål og resultater som ønskes oppnådd som er det vesentlige, og ikke hvordan man jobber for å nå målet, selvfølgelig innenfor gitte rammebetingelser, men gir en stor grad av handlefrihet for utfører.

Kulturstyring betyr at det er verdier, normer og kultur som styrer handlinger og beslutninger, for eksempel ved at en organisasjon som har lang erfaring med prosjekter, har utviklet en kultur for hvordan dette blir gjennomført

De fleste prosjekter har innslag av alle de ulike formene for styring (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Med styringskultur menes den holdning og innstilling som medlemmene har til oppfølgingen av prosjektet. En god styringskultur er derfor viktig for å få en effektiv styring (Karlsen &

Gottschalk, 2008).

For å få til en best mulig styringskultur er prioritering av arbeid og bruk av planer viktig, samt at planer er lett tilgjengelig og synlig for deltakerne i prosjektet. Man kan også benytte belønning eller sanksjoner i forhold til om planer overholdes eller ikke (Karlsen & Gottschalk, 2008). Blant forhold som kan vanskeliggjøre styring og oppfølging kan nevnes at deltakerne ikke forstår hensikten med planene, prosjektplanene ikke er tilrettelagt for formålet, eller ansvaret for rapporteringen og oppfølgingen ikke er gitt eller forstått blant prosjektdeltakerne (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Vesentlig i styring av prosjekt er å ha tilgang på nødvendig informasjon. For å sikre dette trenger man et velfungerende informasjonssystem, bestående av rutiner og prosedyrer (Karlsen & Gottschalk, 2008). Tre kriterier som må oppfylles i et slikt system er ifølge Karlsen og Gottschalk raskhet, relevans, pålitelighet og troverdighet. Raskhet er viktig for å kunne iverksette beslutninger og mottiltak så raskt som mulig, for å gjøre dette trenger man nødvendig informasjon, og at denne innhentes til riktig tid. Relevans vil si at man må kunne skille ut den informasjonen som er viktig for styringen av prosjektet. Pålitelighet og troverdighet innebærer at informasjonen som fremskaffes må være riktig, slik at beslutninger blir tatt på korrekt grunnlag.

Ulike metoder for informasjonstilgang

Rapporter

Fordeler: kriterier er bestemt på forhånd, følger en bestemt mal

Ulemper: all informasjon kommer ikke nødvendigvis frem, kan bli subjektive

Oppfølgingsmøter kan være regelmessige, på en fast ukedag, i forbindelse med at milepæler nås eller ved overgang til nye faser i prosjektet.

Fordeler: sentrale medlemmer kommer sammen, diskuterer og løser problemer i fellesskap.

Ulemper: mulighet for at enkelte ikke tør å redegjøre for problemer med andre tilstede.

Mer uformelle møter eller direkte samtaler kan også være nyttig for å få informasjon om hvordan saker ligger an (Karlsen & Gottschalk, 2008).

Kvalitetsstyring/oppfølging

For å sikre at prosjektresultatet oppfyller de krav som oppdragsgiver har satt, er det viktig med styring og oppfølging av kvalitet (Karlsen & Gottschalk, 2008). Kvalitetsevalueringer kan gjennomføres av internt personell, representanter fra oppdragsgiver eller av ekstern kontrollorganisasjon. Kvalitet skapes av prosjektdeltakerne gjennom deres kvalifikasjoner,

kontinuitet og læring. Videre er deres holdninger, atferd og vilje til læring viktig. Kvalitet styres også av metoder og prosedyrer, for eksempel kvalitetssikringsplaner som stiller krav til hvordan arbeidet utføres og hvilke metoder som benyttes (Karlsen & Gottschalk, 2008).

3.3 Styring og oppfølging i offentlig forvaltning

For at velgerne skal kunne holde politikerne ansvarlige for resultatene av offentlig politikk, må politikerne utøve kontroll over offentlig virksomhet (Sørensen, 2009). Den offentlige forvaltningen kan styre etter to hovedmodeller: eierstyring eller kontraktstyring. Eierstyring kan ifølge Sørensen (2009) være en løsning når det er stor usikkerhet, noe som gir problemer med å definere kontrakter. Offentlig eierskap kan dermed redusere kostnader med inngåelse og reforhandling av kontrakter. Ulemper ved offentlig eierskap kan være at det blir opp til politikerne å utøve eierstyring på vegne av borgerne, da det er umulig for velgerne å gripe inn overfor et dårlig drevet selskap. En annen ulempe er at de folkevalgte mangler faglig og kommersiell kompetanse for å drive markedsorienterte virksomheter og hensynet til gjenvalg kan motivere politikere til å gå inn for beslutninger som ikke er til selskapets beste (Sørensen, 2009). Kontraktstyring innebærer at staten/kommunen setter ut produksjon av varer eller tjenester til andre organisasjoner eller forvaltningsorganer.

Kontroll

Kan være en del av et tilsyn, men det kan utføres kontroll uten at det er en tilsynssituasjon. Kontroll i betydningen overvåking (holde seg orientert om tilstanden til enhver tid) og oppfølging (veilede), i dette tilfellet faginstansens overvåking av et pilotprosjekt. Kontroll er for eksempel et viktig element i kontraktsoppfølging (Karlsen & Gottschalk, 2008) når det gjelder å sikre at avtaler etterleveres, eller at endringer blir gjennomført.

I Helhetlig tiltaksplan var Rambøll AS kontrollinstans på oppdrag fra Statens vegvesen, mens Norges Geoteknisk Institutt kontrollerte og rapporterte til OHKF i forbindelse med forurensning ved mudring og deponering.

Vi har også kontrollorgan som for eksempel Riksrevisjonen som kontrollerer at statens midler blir brukt i tråd med vedtak. Her betyr ordet kontroll at Riksrevisjonen skal holde oppsyn med, inspisere og undersøke på vegne av Stortinget, altså kontrollere. På lokalt nivå har vi parallell i kommunerevisjonen. Revisjonskontroller gjennomføres av habil (motsatt inhabil)

instans i motsetning til intern kontroll som utføres av egen organisasjon i egen organisasjon. Denne forståelse av ordet kontroll som en styringsfaktor.

Tilsyn

Vi hadde en formening om at tilsyn var en vesentlig styringsfaktor for kontroll og oppfølging fra vedtak til resultat. At det skal gjennomføres tilsyn har positiv verdi og inngir tillit, og kan ha vært en medvirkende faktor for at politiske organ skulle fatte vedtak uten selv å ha oversikt over kontroll og styring. Vi mente det fantes en klar definisjon på begrepet tilsyn og kontroll innen hvert fagfelt. Vi mente tilsyn var kontroll utført av instans med overordnet myndighet og kompetanse, at det skulle være hjemlet og gjennomføres for å garantere at vedtak gjennomføres i tråd med intensjoner. At tilsyn var garantist for kvaliteten under gjennomføring og på resultatet. Nettopp at tilsyn ikke er entydig definert, kan være en kvalitet fordi tilsyn benyttes innen mange fagområder. Det er, for eksempel rimelig å anta at tilsyn med drift av sykehjem og tilsyn med bygging av infrastrukturprosjekt krever spesifikt forskjellige metoder. Selv om tilsyn ikke er entydig definert fordi det kreves forskjellige faglige tilsyn, forventet vi at tilsyn skulle være definert og spesifisert innenfor hvert enkelt fagfelt eller tilsynsområde. Vi har undersøkt litteratur og dokumenter om kontroll og tilsyn hvor begrepene er problematisert og drøftet. Etter undersøkelser om definisjoner av kontroll og tilsyn i utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet (Tilsynsutvalget, 2004) tegnet det seg et bilde av at definisjoner, retningslinjer eller standarder for begrepene tilsyn og kontroll ikke er klart definerte. Tilsynsutvalget ble ledet av Tora Aasland og kalles også Aasland-utvalget. Utvalgsutredningen omhandler statlig tilsyn med primærtjenestene i kommunesektoren. Vi mener allikevel at vi kan bruke utredningen og at den er relevant for vår problemstilling fordi utredningen omhandler teori og praksis på tilsyn og drøfter de forskjellige former tilsyn kan ha. Intensjonen med tilsyn av kommunesektoren er å ivareta samfunnsviktige interesser og verdier, tilse at politiske vedtak gjennomføres i tråd med intensjonene. Eksempelvis nevnes hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet eller offentlig ressursbruk. Tilsyn hjemles i lov, men loven sier lite om hvordan tilsyn skal gjennomføres eller spesifikt hva man vil oppnå. Tilsyn beskrives som en kontroll eller styringsfaktor som kan bygge på enten overvåking, konkurranse, kollegialitet eller uforutsigbarhet. Med overvåking mener man kontroll, ettersyn eller inspeksjon ovenfra i det hierarkiske systemet eller ekstern kontroll, altså fra en uavhengig part. Med konkurranse menes den ene eller flere parter mot hverandre. Et tilsyn

ved kollegialitet består av kontroll gjennom uformelle prosesser og felles verdier og profesjonsfellesskap nevnes som eksempel. Uforutsigbarhet vil si å kontrollere gjennom stikkprøver, jobbrotasjon eller oppslag i mediene. Tilsynsutvalget (2004) peker på at flere definisjoner av tilsyn forklarer tilsyn ut fra organisasjonens aktivitet eller ut fra dens mål. Det fremheves også politiske mål i tillegg til myndighetenes mulighet til å sikre at lover og forskrifter følges.

Under videre arbeid med å finne definisjoner på tilsyn og kontroll gjorde vi lignende funn i forvaltnings- og politikklitteratur. (Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. 2010). Der påpekes det at kontroll og tilsyn tidligere i Norge var tilsyn og kontroll basert på å komme til enighet (konsensusbasert), gjennom samarbeid og gjensidighet. Etter hvert som offentlig forvaltning gjennomgikk forandringer i begynnelsen av åttitallet, med for eksempel økt spesialisering, konkurranse eller Ny Offentlig Styring (New Public Management) ble det behov for en endring av tilsyn. Tilsyn antok en motsatt form, mer basert på mistillit, konfrontasjon, lovverk og resultatkontroll. Denne form for tilsyn innebærer mer form av inspeksjon enn de gamle formene for tilsyn i uformell og kollegial ramme. Vi måtte derfor legge til spørsmål om hva respondenter og informanter la i begrepene tilsyn og kontroll.

Innenfor kommunal sektor finnes det klare regler om habilitet i forvaltningen. Den samme saksbehandler kan ikke delta i behandlingen av saker hvor vedkommende er part. Saksbehandlere kan ikke behandle klager på vedtak de selv har vært med på å behandle. Dette sikrer uavhengighet. Det gjør at saksbehandler ikke opptre partisk, videre betyr det at innbyggerne kan ha tillit til saksbehandlingen og vedtak. Det fungerer også som en beskyttelse mot tjenestemennene selv ved at de unngår saksbehandling på saker de kan være eller bli involvert i. Det kan oppleves ubehagelig for en saksbehandler å bli utsatt for mistanke. Saksbehandlingsreglene omfatter også sakkyndige. Likeledes har det vært mye diskutert i forbindelse med representasjon i styreverv og samtidig i kollegiale organ behandler saker som vedrører selskapet. På den måten deltar de i behandlingen to ganger med to forskjellige roller og spørsmålet som har vært diskutert er om de kan ivareta den enkelte rolle fullt uten å skjele til den andre rollen. Prinsippet i offentlig forvaltning å styre om å delta i behandlingen bare en gang sikrer upartiskhet, uavhengighet og inngir tillit utad.

Hvordan tilsyn er organisert og hvilke roller tilsynet har, varierer fra tilsyn til tilsyn. Noen tilsyn er organisert under et departement, for eksempel er SFT (Klif fra 18.01.2010) lagt under Miljøverndepartementet. Det har vært argumentert for og i mot avhengige eller uavhengige (frittstående) tilsyn (Christensen 2010). Uavhengig tilsyn vil styrke tilliten utenfra sett og sikre at faglige vurderinger legges til grunn i saksbehandlingen. Det at tilsynet er avhengig betyr ikke at fagligheten må være svekket eller at tilliten ikke finnes, men uavhengigheten ville sikret at så ikke er tilfelle.

I forurensningsloven[N1] § 48 om forurensningsmyndighetens oppgave heter det at “Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall. Forurensningsmyndigheten skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt”.

4. PRESENTASJON OG DRØFTING

I dette kapitlet finner leseren en presentasjon av svar fra intervjuer og litteraturgjennomgang av offentlige dokumenter om temaet kontroll og tilsyn. Vi presenterer resultater fra intervjuundersøkelsen og drøfter etter rekkefølgen på hovedtemaene i intervjuguiden. Respondentene og informantene er ikke beskrevet eller sitert individuelt, men gruppert etter politiker, fagperson og aksjonist. Politikerne har på varierende måter hatt en politisk rolle i behandlingen av Helhetlig Tiltaksplan. Fagfolk består av ansatte i etater og firma som sørget for gjennomføringen av Helhetlig Tiltaksplan. Vi oppfattet at politikere, fagfolk og aksjonister hadde en egen rolle og generalisering i grupper er hensiktsmessig. (Vi gjør oppmerksom på at det kan diskuteres fordi politikere i byrådet er øverste administrative ledelse og er ansvarlige for framlegging av saken og som sådan skiller det seg fra politikeren i formannskapsmodellen). Tilsynsmyndigheten har helt avvikende roller i forhold til øvrige respondenter, kan ikke tilpasses hensiktsmessig med noen av de andre grupperingene og har et spesielt ansvar i kraft av sin funksjon. Respondentene fra tilsynsmyndigheten omtales derfor som SFT.

4.1 Befatning med Helhetlig tiltaksplan

Det innledende spørsmålet i intervjuene var hvilken befatning intervjuobjektene hadde med Helhetlig Tiltaksplan. Politikerne vi intervjuet hadde deltatt i behandling av saken i bystyre eller kommunestyre, og vært med på å fatte vedtak om gjennomføring. Andre respondenter hadde vært kontrollansvarlig for miljø, ansatt i utførende organisasjon, eller representerte myndighetene (SFT).

“SFT har en rolle som ved å følge opp regjeringens handlingsplan når det gjelder forurenset sjøbunn, det vil si at de skal sørge for at det blir ryddet opp i de prioriterte områdene langs kysten. Den andre SFT har, er omfordeling av midler Stortinget bevilger hvert år over statsbudsjettet til gjennomføringen av tiltak, og da har SFT fått rollen med å dele ut de pengene etter søknad til de prosjektene som oppfyller kriteriene. Den tredje rollen er myndighetsrollen hvor SFT behandler søknad, gir tillatelser og følger vi opp med tilsyn. Så kontroller underveis.”

“Oslo Havn KF sin rolle i prosjektet har vært å gjennomføre de tiltakene som myndighetene fant nødvendig for å rydde opp i forurensete sedimenter. Og Oslo Havn ble utpekt til å inneha den byggherrerollen for å utføre den oppgaven.”

Statens Vegvesen (SVRØ) fikk oppdraget med å anlegge senketunell og i tillegg bidro SVRØ med masser fra senketunelltraséen som kunne brukes til tildekking av forurensede områder. SVRØs overskuddsmasser fra senketunellen ble brukt som en ressurs i tildekkingen.

4.2 Funn og drøfting av begrepene kontroll og tilsyn

I litteraturgjennomgangen fant vi at kontroll og tilsyn går litt over i hverandre ved at kontroll kan ha betydningen overvåking og betydningen veiledning. Vi pekte videre på at forvaltningskontroll er en inspeksjon. Kontroll kan utøves av intern eller ekstern part.

Tilsyn er mer formelt enn kontroll ved at det kan være hjemlet i lov og utøves av institusjoner som er etablert med tilsynsfunksjon for øyet. Til tross for de formelle trekk som beskrives, er ikke tilsyn klart definerte.

Tilsynsfunksjonen kan bygges på overvåking, konkurranse, kollegialitet eller uforutsigbarhet. I vår oppgave er ikke konkurranseaspektet tema, det vil bli for omfattende, men utvelgelsen av utførere i arbeidet med Helhetlig Tiltaksplan ble anbudsutsatt og spørsmålet er om det fantes krav til utvelgelsesprosessen. Om disse kravene var utformet slik at tilsynsfunksjonen ble et element i konkurransen, hadde ikke vi forutsetning til å bedømme.

Uforutsigbarhet som tilsynselement fantes ved at SFT foretok uanmeldte inspeksjoner. Tilsyn bygget på overvåking fantes i inspeksjon og ettersyn fra SFT av at tillatelser ble overholdt. Det fant også sted kollegialt tilsynselement ved at SFT ga tillatelser og kunne ha rolle som rådgivere. Vi vurderte også at SFT ved utforming av tillatelser hadde en saksbehandlingsfunksjon som tilfører tilsynsfunksjonen et nytt element i forhold til hva vi fant nevnt i litteraturgjennomgangen. I saksbehandlingen kan det ligge kollegialt element. Hvilket innebærer en blanding av funksjoner for tilsyn som er forskjellig sammenlignet med tenkning innen forvaltning hvor det ikke er problemfritt at samme instans kan behandle samme sak på forskjellige nivåer, for eksempel som her, ved forberedelse av en sak (utarbeide og gi tillatelse) og kontrollen og tilsynet av samme sak. Vi har også problematisert hvorvidt tilsyn var avhengige eller uavhengige.

Hva sa respondentene?:

Ingen respondenter definerte tilsyn eller kontroll som to klart adskilte begrep, men vi har funnet tendens til nyanseforskjeller mellom tolkningen av begrepene kontroll og tilsyn. Alle respondenter med unntak av en politiker henviste hele tilsynsfunksjonen til SFT. En respondent henviste i tillegg til kommunal tilsynsplikt i henhold til kommuneloven § 76 og § 4 i Oslo kommunes komitéreglement.

Politikere:

Når politikerne skulle forklare definisjonen av tilsyn ble det henvist til det overordnede, ved at SFT ble sett på som en representant for myndighetene. Videre beskrev de tilsyn som faglig autoritet og henviser til tilsynet som en garantist for vedtaket. Det kommer ikke fram i detalj hvordan, men der SFT omtales i forbindelse med den politiske vedtaksprosessen, ga politikerne inntrykk av at de hadde tillit til SFT og at SFT ville være en garantist for at miljømålsetting ville bli nådd. Målene om senketunell og økonomiske rammer omtales ikke, da tunell og økonomi ikke omfattes av tilsyn på samme måte. Etaten SFT hadde en positiv klang når politikerne omtalte tilsynet. En av politikerne uttrykte seg slik: ”.. *min rolle som politiker er ikke å kontrollere, men å sørge for at det blir kontrollert, og da er daværende Statens forurensningstilsyn nåværende Klif.. eh, spiller en viktig rolle her.*”

Politikerne tilla tilsynet oppgaven som inspiserende, overvåkende og kontrollerende. De uttrykker at (overvåknings)tilsyn skal omfatte ”alt, både mudring, transport, utslipp og tildekking”, at tilsyn er formalisert kontroll og forvaltning.

Politikerne var bevisste på hvorvidt tilsynet skulle være avhengig eller uavhengig i den grad de omtalte problemstillingen, en av dem uttalte at uavhengighet er nødvendig fordi vedkommende så viktigheten av at ”... *tilsynsmyndigheten ikke har noen.., for å bruke et litt dumt ord, altså noen prestisje i det hele, at myndighetsorganet som fører tilsynet ikke selv har noen interesser i prosjektet og.., og det var jo derfor at det, det SFT den gangen spilte en veldig viktig rolle den gangen når det gjelder tilsynet.*”

Det er større forskjeller i meningen på hva kontroll og tilsyn faktisk innebærer.

Politikerne var mer konkrete når de skulle beskrive tilsynsoppgavene slik de mente det skulle gjennomføres tilsyn. Tilsynet skulle innebære den ”*fysiske tilstedeværelsen, at det skal tas en masse vannprøver*”, ... ”...*det fløt en masse dupper ... rundt i vannet.*” Samtidig kan denne uttalelsen også være en billedlig illustrasjon på manglende kunnskap. En respondent beskriver at man må være entusiast eller fagmann (se under) for å kunne sette seg inn i sakskomplekset. SFT's forklaring på tilsyn inneholdt flere opplysninger; for det første skulle SFT følge opp regjeringens handlingsplan for opprydding av forurenset sjøbunn, behandle prosjektsøknader på vegne av Stortinget og til slutt myndighetsrollen hvor de behandler søknader, gir tillatelser og følger opp med tilsyn.

SFT beskriver videre sitt tilsyn som risikotilsyn hvor frekvens for at det skal skje noe og konsekvensomfang av utslipp er bestemmende for tilsynsintensitet.

SFT nevner eksplisitt rådgiver- og veilederrollen i intervjuet som eksempel og forteller om godkjenningsbesøk på en kjemikaliebedrift som ikke hadde hørt om tilsynsmyndigheten. Da startet man ikke med innfløkt internkontrollforskrift.

Om tilsynets uavhengighet:

Videre nevner to politikere, for øvrig de samme som mente prosjektet var vellykket, at tilsynsmyndighetens uavhengighet fra selve prosjektgjennomføringen var viktig og at ”... *tilsynsmyndigheten ikke har noen.., for å bruke et litt dumt ord, altså noen prestisje i det hele, at myndighetsorganet som fører tilsynet ikke selv har noen interesser i prosjektet og.., og det var jo derfor at det, det SFT den gangen spilte en veldig viktig rolle den gangen når det gjelder tilsynet.*”

Eller at ”...det var det de proffe som gjorde.”

Fagpersoner:

Fagpersoner blant våre respondenter var enslydende med hensyn til at tilsyn skulle være overordnet, formelt og faglig. Fagpersonene som ble intervjuet uttrykte ikke klare skillelinjer vedrørende kontroll- og tilsynsbegrepet. Men som en av dem uttrykte seg: ” *Tilsyn og kontroll,.. - filologisk, men tilsyn er mer overordnet, sjekker papirer, systemer og at de fungerer, oppfølging av lovverk, systemorientert.*” Denne respondenter fortsatte med konkretiseringen av faglig tilsyn på miljørdsida og sa at: ” *Eh, det, det var vel ikke noen elementer som fast ble underlagt, på en måte, fast ble underlagt tilsyn fra overordnet tilsynsmyndighet... Vi rapporterte som sagt, men jeg husker ikke om vi rapporterte månedsrapportene og hvordan. Hvis vi gjorde det, antar jeg at de ble lest. Men..., de utførte jo kontroll hos oss, inspeksjon, og tok prøver ut fra det. I den grad det var avvik, fikk vi avviki..., avvik på det. Så, det var ikke noe fast tilsyn..., tilsynsbefaring eller forum der vi på en måte diskuterte hva vi gjorde. Men..., de har vel et tilsyn sånn som de fører tilsyn, myndighetene med utførere, med de som de skal føre tilsyn med... Jeg kan spørre NN om månedsrapporter ble sendt.*” (Det lyktes oss ikke å få tak i NN verken da eller i ettertid da vedkommende har sluttet i daværende jobb.)

En fagperson pekte på utfordringen med de mange roller som SFT innehar samtidig.

Vedkommende problematiserer SFT's rolle som godkjenner av kontrollplanen, som medeier i prosjektet og som tilsynsmyndighet og at det blir tre motstridende roller fordi vedkommende var kjent med at kontrollplan ble utarbeidet i samarbeid mellom SFT og oppdragsgiver. En respondent sa at: ” *Ja, altså, jeg mener det er veldig viktig å involvere alle parter i en sånn stor sak, altså at man har et eierskap til det og jeg synes med skam å melde at det..., Klif*

veldig fort inntok en defensiv rolle at det ble svært viktig for dem å forsvare sine avgjørelser. I stedet for å komme med konstruktive løsninger og tilsvare, og innrømme at man faktisk har hadde tenkt feil. Eh, det foreligger også, sett i fra mitt faglige sted, et kunnskapsvakuum hos dem, underveis i opprydningen..”. Denne respondenten hevdet at SFT manglet fagkunnskap. Hvorvidt det medfører riktighet, er denne oppgava for liten til å kunne besvare, men det vesentlige for oss var her at respondenten uttrykker savn av fagkunnskap. Respondenter hevdet at tillatelsene kunne komme etter at anbudene var utformet og lagt ut i anbudssystemet (en oppdragsgiver kan ikke trekke et anbud og legge ut nytt og så videre, det ville være uutholdelig for tilbydere). Respondentene tilføyde at tillatelser som kom for sent og/eller ble endret underveis, gjorde det konfliktykt i forhold til kostnadene, da kostnadene og budsjettene var fastsatt på forhånd.

Med hensyn til kontrolldefinisjonen svarte en respondent mer nyansert, vedkommende beskrev kontroll som ”... *mer stedlig ansvar.*”

Aksjonist:

Aksjonisten som var vår respondent hadde ikke mye tid til rådighet, derfor er det lite opplysninger om aksjonistene, men respondenten mener at kontroll innebærer å drive tilsyn, at et tilsyn må være et uavhengig tilsyn. Eksplisitt for denne respondenten var at vedkommende hevdet at et tilsyn må gjennomføre egne kontroller av de faktiske forhold og ta egne prøver og utføre egne analyser, faglig og uavhengig.

Kontroll og tilsyn: Felles presentasjon og drøfting.

På grunn av at alle respondenter og informanter legger funksjon i kontroll og tilsyn tett opp til hverandre valgte vi å behandle kontroll og tilsyn under ett. Kontroll og tilsyn beskrives av respondentene som litt forskjellige i formaliteten i teorien ved at tilsyn er noe overordnet, som regel lovhjemlet eller formulert som krav. Respondentene presenterer allikevel tilsyn og kontroll som svært identiske i praksis når de skulle beskrive hva kontroll og tilsyn innebærer i forbindelse med Helhetlig Tiltaksplan. På den bakgrunn har vi valgt å legge presentasjon og drøfting inn i samme delen under. Aksjonister svarte bare på innledende spørsmål om kontroll- og tilsynsdefinisjoner, slik at aksjonister ikke er aktuelle i de kommende funn og drøftinger.

I de tilfelle hvor svarene fløt over i hverandre valgte vi å drøfte flere spørsmål samlet.

Funn i besvarelsene på følgende spørsmål behandles under ett her:

Hva skulle kontrolleres i forbindelse med Helhetlig tiltaksplan?

Hvilke elementer i prosjektet ble underlagt tilsyn?

Politikerne kunne ikke svare konkret på dette spørsmålet. Én av dem uttrykte at svaret må være ”... omtrentlig, jeg er liksom ute og bader i urent farvatten, for å si det sånn.” Svarene varierte fra at de ikke visste, at de overlot det til ”de proffe” og at det fantes ”en rekke betingelser, pålegg og betingelser, kontroll, tillatelsene...”. Respondenten understreker at vilkårene i prosjektet Helhetlig Tiltaksplan var forferdelig detaljerte ting og at man måtte være entusiast eller godt sakkyndig og i tillegg disponere mye tid for å forstå innholdet. Fagfolkene, derimot, hevdet at kontrollplanen var sentral. Kontrollplanen skulle følges opp og ut fra den skulle det rapporteres til SFT at kravene i tillatelsene ble fulgt. Videre at kontrollplan utarbeides på grunnlag av forurensningslovverk og -forskrift. Denne tolkningen støttes også av SFT i intervjuet. Videre hevdet en av respondentene tillatelsene fra SFT og i henhold til føringer både fra oppdragsgiver og SFT. Videre hevdes det at oppdragsgiver var medvirkende i utarbeidelse av kontrollplan. I et intervju ble svarene konkretisert på hvilken type arbeid som ble kontrollert og hvordan kontroll endret seg ettersom arbeidet skred fram. Hva man kontrollerte måtte endres ettersom det oppsto uforutsette realiteter.

Funn i besvarelsene på følgende spørsmål behandles under ett her:

Om kontroll:

Hvilket system for kontroll og oppfølging fantes?

Rutiner: Skriftlige, muntlige, telefoniske, rapporter, møter, e-post, telefoner

Frekvens av ovennevnte arenaer for kommunikasjon/samhandling

Formelle og eller uformelle kommunikasjonskanaler

Om tilsyn:

Rutiner: Skriftlige, muntlige, telefoniske, rapporter, møter, e-post, telefoner

Frekvens av ovennevnte arenaer for kommunikasjon/samhandling

Politikerne svarte her mer detaljert, og det fantes videre mer sprik i framstilling og noen motstridende uttalelser. Noen politikere kan ha satt seg bedre inn i materien enn andre, noen politikere kan ha hatt et mer skeptisk utgangspunkt slik at de opptrådte mer undersøkende. Videre kan det være forskjell på arbeidsmetodene i de to politiske miljøer vi her snakker om, nemlig Oslo og Nesodden kommune med henholdsvis byparlamentarisme og formannskapsmodell

Vi fant også sprik og motsetninger hos fagpersonene og det var vanskeligere å danne seg et bilde av grunnen til det. Fagpersonene er for få og har for spredt ansvars- og rollespenn, samt

bakgrunn, til å kunne trekke slutninger. Det er allikevel viktig å merke seg at fagpersoner har så vidt forskjellige beskrivelser og oppfatninger av samme element.

Politikerne:

Politikerne varierte med alt fra at de ikke visste til at de fortalte detaljert om all kommunikasjon om ”...inspeksjoner av bøyer, ... bøyene man observerte avvik.” Holdningen ”Vi vedtar og andre gjennomfører” var fremtredende. Det ble fremhevet de formelle kanaler mellom havnevesen, fylkesmannen, NGI og SFT ”hele tiden” fordi det hadde vært så mye omtalt. En respondent nevner fylkesmannen ved flere anledninger, vi fulgte ikke opp med spørsmål, så vi er litt usikre på hva den uttalelsen innebærer, men den er med på grunn av de to siste ordene, *mye omtalt*. Både politikere, SFT og fagpersoner nevner at Helhetlig Tiltaksplan er mye omtalt, har vært ofte i media, at det var aksjoner og folk utpå sjøen hele tiden. Samme respondent kom flere ganger tilbake til SFT, fylkesmannen og “alt det der”. Respondent la også vekt på vanskeligheten med å få grep på kommunikasjonen imellom byråd og styreleder i OHKF og mente også at politikerne i praksis overlot ansvaret til foretaket og at det ikke var politikernes ansvar men OHKF sitt ansvar. Denne respondenten savnet informasjon i bystyret, til tross for forespørsel, i motsetning til den andre politiker i Oslo som mente diametralt motsatt.

En av respondentene skilte mellom tilsyn (SFT) og nærmeste tilsyn (kommuneloven). Uttaler at kjennskapen til SFTs tilsyn ikke er tilstrekkelig. Med hensyn til nærmeste tilsyn har vi merket oss at kun en politikerrespondent trakk fram denne type tilsyn til tross for at det står i kommuneloven som gjelder for begge kommuner, § 76 vedrørende *Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar*: ”Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.”

I tillegg ble kontrollutvalgets mulighet for forvaltningsrevisjon (koml § 77) nevnt. På den annen side uttrykker politikerne kompleksiteten i saken Helhetlig Tiltaksplan og nettopp det at det blir mer omfattende materiale enn politikere kan fordøye mentalt, kan tenkes.

En respondent uttrykte også at politikernes rolle var ikke tilsyn, men å sørge for at et faglig kompetent tilsyn fulgte prosjektet med tilsyn og kontroll.

Politikerrespondentene var lite kjent med system, rutiner, frekvens og kommunikasjonskanaler.

Fagperson

Rundt målinger av turbiditet- og vannprøvesystem var det periodevis mye kommunikasjon og møter. I tillegg kommer byggemøter, som er pålagt dokumentasjon, med sjekklister og faste prosedyrer. Byggemøter er dokumentasjonen av elementer i bygge- eller anleggsprosjekt som beskriver nøyaktig gjennomføring av prosjektet. Byggemøter fatter vedtak i motsetning til miljømøter. Byggemøter referatføres og kan brukes som grunnlag ved behov for eksempel i rettssaker, dette i motsetning til miljømøter som ikke har samme formelle status.

Respondentene som representerte fagpersoner svarte alle at rapporter ble utarbeidet av rådgiver kontrollansvarlig miljø. Begge rådgivere kontrollansvarlig miljø som er representert i undersøkelsen er ansatt av "tiltakshaver eller byggherre" (det er ikke helt overensstemmelse mellom terminologien, men vi fant ordet oppdragsgiver mest dekkende, siden rådgiver kontrollansvarlig miljø arbeider på oppdrag fra sine respektive oppdragsgivere, og ikke for SFT). Oppdragsgiver tiltakshaver eller byggherre er bestiller av rapportene. Rapportene ble ikke sendt rett til SFT, men ble sendt til oppdragsgiver.

Respondentene ga ikke entydig svar på frekvensen av rapportering. At det skulle være årsrapporter gjaldt alle og alle ga tilnærmet identisk informasjon på det. Hvorvidt det skulle sendes månedrapporter til SFT, var det usikkerhet om, men at det var felles praksis på å legge rapporter ut på egen (oppdragsgiver) hjemmeside. Hvor omfattende rapportene skulle være, varierte. Fordeler ved bruk av rapporter (Karlsen og Gottschalk 2008) kan være at kriterier er bestemt på forhånd, og at de følger en bestemt mal. Ulempen kan være at de kan bli subjektive, og all informasjon kommer ikke nødvendigvis frem, men hvorvidt rapportene ga relevant og pålitelig informasjon er det ikke opp til oss å vurdere.

At ikke miljømøter har samme formelle status som byggemøter er kanskje vanlig prosedyre i byggeprosjekter, men vi merket oss som noe pussig at miljømøtene ikke hadde en mer formell funksjon som del av dokumentasjonen på anleggssiden når dette var et miljøprosjekt spesifikt i Oslofjorden og et pilotprosjekt nasjonalt sett. Vi fant ikke at noen respondenter problematiserte hvorvidt etablerte rutiner og prosedyrer bør benyttes eller om det burde etableres rutiner og prosedyrer spesielt tilpasset dette pilotprosjektets karakter, nettopp i egenskap av pilotprosjekt.

Vi konstaterte ulik praksis i den grad det var uformelle rutiner i kommunikasjonen. Uformelle rutiner ble omtalt som unntak og skulle i tilfellet dokumenteres skriftlig i etterkant. Andre

hadde uformelle rutiner i kommunikasjonen for å kunne best følge krav. Det var nevnt tilfeller da kontrollplaner eller tillatelser kom etter anbudet og det ble nevnt at uforutsett resedimentering (behandlede sedimenter som faller ned på bunnen og danner nye sedimentlag der det har vært gjennomført tiltak) skapte merarbeid og endret arbeidsrutiner. Det ble anført som nødvendig med uformelle rutiner og kommunikasjon for å imøtegå nye situasjoner. Det ble også anført nødvendigheten av fysisk inspeksjon på grunn av tidspress og fordyrende element ved å stoppe anleggsmaskiner i lengre tid. Det hendte, ved slike situasjoner, at kontroll foregikk med bruk av visuell inspeksjon og ved bruk av luktesansen.

Med hensyn til frekvens av møter med tilsynsmyndigheten så anfører byggherrer eller tiltakshavere at de ikke hadde regelmessige møter. Oppfølgingsmøter, gjerne regelmessige, har den fordelen at alle kommer sammen, diskuterer og løser problemer i felleskap (Karlsen og Gottschalk 2008), det er naturlig derfor å tenke at møtevirksomhet er en viktig del av arbeidet i et så omfattende prosjekt. Regelmessige møter var byggemøter eller møter med entreprenører. Frekvens på intern rapport varierte fra to til tre statusrapporter i året til styret med kopi til byråden. At rapporter kommer til byråden eller byrådet er naturlig siden byrådet har et administrativt ansvar, men det er unaturlig at det ikke kommer bystyret i hende, som kommunens øverste ansvarlig.

Tilsyn og kontroll meldes hovedsakelig som internt mellom entreprenør og dennes oppdragsgiver eller mellom rådgiver kontrollansvarlig miljø og dennes oppdragsgiver. SFT beskriver tilsynet som Risikobasert tilsyn og at kravet til skriftlighet var ufravikelig. Hvis det hastet veldig, fantes en varselplikt og da dokumenterte man skriftlig i ettertid. Det ble i tillegg utført stikkprøver. De fortalte at det ble meldt på to måter i tilfelle det var noe som ikke var etter forutsetningene, nemlig avvik hvis man har brutt lover, forskrifter eller tillatelse. Og at anmerkning var et mindre strengt virkemiddel.

SFT fortalte videre at:

”Men det var en ting jeg hadde lyst til å si forhold til tilsyn, når vi hadde et sånt oppstartmøte med entreprenører, byggeledere, gutta, gutta ute på nedføringsenheten, også gjennomfører vi intervjuer, og så har vi et sluttmøte og da innkalles alle de samme. Sånn at de vi har snakket med, da får du jo alle leddene der også. Ikke sant?”

I tillegg fortalte SFT at:

”Ja, alle er inne samtidig. Og presenter seg og vi sier hva vi synes er bra, vi sier om det er noen avvik og vi sier om det er noen anmerkninger, så da får de jo på en måte presentert det på et sluttmøte og så kommer det rapport også, etterpå.”

Dette står i kontrast til det som fagperson uttaler om at det ikke er kontakt mellom SFT og underentreprenører fordi byggherre eller oppdragsgiver har rapportkontakten mot SFT.

Funn i besvarelsene på følgende spørsmål behandles under ett her:

Om kontroll:

Hvordan ble kontroll kommunisert, rapportert oppover i systemet?

Hvordan ble kontroll kommunisert, rapportert nedover i systemet?

Om tilsyn:

Fantes det avvik som ble avdekket gjennom tilsyn?

Hvordan ble eventuelle avvik korrigert?

Ved eventuelle avvik, hvilke muligheter hadde du/dere til å påvirke til endret praksis i gjennomføring?

Politikerne hadde spredte kunnskaper om dette. En av politikerrespondentene peker på en mulig grunn der vedkommende fortalte at (om kommunalt tilsyn i henhold til kommuneloven og komitéreglementet i Oslo): ”... vi har styringskultur som.. ”herregud, skulle vi praktisere det der, så ville vi ikke fått gjort noe annet”. Det er, ”Nei kontroll, herregud!”...

Dette tyder på at kollegiale organ i plenum ikke har en nysgjerrig eller forskende rolle. Da er det kollegiale organet svært langt fra å være innstilt på å endre en eventuell praksis i tilfelle avvik fra intensjonen bak et vedtak

En respondent som hadde undersøkt litt fortalte at det var vanskelig å få arbeidere i deler av prosjektet i tale. Respondenten beskrev det slik:

”Altså, for å snakke med dem vi snakka med, var vi jo, det var nødvendig å organisere det slik at vi kunne snakke med vedkommende helt fordekt. Og det... Sånn skal det ... Og det tyder på og får meg til å tru at det er noe som ikke er bra og at det er noe feil med måten tilsyn og kontroll blir kommunisert nedover på. Altså når flinke erfarne sjøfolk må oppføre seg som om dem var under eller et eller anna, et terrorregime, og de er opprørt over det dem holder på med, stiller slike sikkerhetskrav rundt det å møtes og rundt det å fortelle, da er det noe som er gæærrnt, helt klart.”

Fagpersoner

Men fagperson hevdet med hensyn til tilsynsmyndigheten at SFT mottok konsentrat og ikke fikk faktakunnskap fordi oppdragsgiver syntetiserte rapporter. Hvorvidt ”faktakunnskap” betyr at SFT ikke mottok fullstendig kunnskap fordi det trengtes detaljkunnskap for helhetens

skyld, eller om "faktakunnskap" innebærer at opplysninger ble forvart hos oppdragsgiver kan vi ikke vite. Dette kan være en utfordring ved anbudsutsatt oppdrag av kontroll fordi den som bestiller oppdraget er den samme som skal kontrolleres. Oppdragsgiver får eierskap til rapportene og fagkunnskapen i motsetning til i for eksempel åndsverksloven hvor fagperson eller kunstner eier sitt intellektuelle "produkt".

Hvordan ble kontroll kommunisert, rapportert oppover i systemet?

Hvordan ble kontroll kommunisert, rapportert nedover i systemet?

Hadde den enkelte arbeidstaker hos utfører i felt kunnskap om overordnet målsetting for prosjektet?

Hadde prosjektledelse / byggherre strategi for å gjøre overordnet målsetting kjent for utførere i prosjektet? Hvordan?

Fagperson

Vi mente samsvar mellom mål og verdier og sluttresultat er vesentlig. Det motsatte vil enten måtte være et resultat av dårlig styring eller at vedtaket var urealistisk for eksempel. En av fagpersonene forteller at:

"Den enkelte arbeidstakeren på lekteren, med mudder og sånt? Det er vel å ta i å si at man har kunnskap om overordnet målsetting. Jeg tror de visste, vi hadde fokus i forhold til omverdenen, ikke sant? Det var folk som fulgte med oss hele tida, så vi skulle ikke gjøre så mye galt før vi kunne lese om oss sjøl for å si det sånn. Det var mye folk her som ikke hadde tillit til oss. Vi hadde fokus på det og vi var ute på lekteren og det sto folk og fulgte med. Alle visste det var krav, men om de visste i detalj, det vet jeg ikke. Men, målsettinga, den overordnede målsetting, tror jeg de har fått med seg."

En annen fagperson om samme tema:

"Vi har jo, det er miljø som står høyt i fokus som kontrollansvarlig miljø, men samtidig må vi etterkomme oppdragsgivers..., de krav som er stilt til dere da..., vi kan jo ikke bare drive med miljø for miljøets skyld. Vi er..., merket jo også veldig godt dette med krav om framdrift i prosjektet og vi skjønner at det er store penger som er i sving så vår jobb, var jo så godt vi bare kunne..., å ivareta miljøets interesser, da

Intervjuer: Unnskyld, men nå var det snakk om overordnet målsetting, så..

Unnskyld. Senketunellen skal være ferdig til da og da. Det er den overordnede målsettingen."

SFT:

På den andre siden forteller SFT at de ”...Jo, hvis vi, vi spør for eksempel når vi er ute på tilsyn for å sjekke mudringsarbeidet så snakker vi, begynner vi alltid litt høyt oppe hos de som har fått tillatelse, også går vi litt nedover i systemet så er vi innom JBO og snakker med ham, og så, så er vi inne og, og snakker med andre i Oslo havn også snakker vi med de som gjør jobben, det er gutta som graver ute. Vi er ute på mudringsfartøyene også ser vi på loggene og så ser vi på, og så prater vi med dem og spør om hvordan de jobber og ser på hvordan de gjør det, og da treffer vi alle og her var det også inne en annen underleverandør på overvåking, og da snakker vi også med de, for å sjekke hvordan rapporteringslinjene er, hva er skriftlig, hvordan det er hvordan de er kjent med og da tror jeg det var et tilfelle de, det, det var tilsyn vi avdekket, at vi avdekket at rutinene ikke var så godt kjent blant en av de, jeg husker ikke om det var på mudringsenheten, jeg..., jeg tror det var en av alle de tilfellene vi hadde at vi..., men det finner du igjen i rapporten, at vi mente at da var de ikke så klar over ansvaret. Men hvis..., vi spør mye om det altså, om de kjenner grenseverdier og..”

Det er derfor et relativt signifikant avvik mellom disse to uttalelsene, vi var ikke i en situasjon at vi kunne bedømme dette, men vi mente det er vesentlig å nevne.

Spørsmål som behandles under ett:

Hvilken aktivitetsplikt opplevde du/dere at du/dere hadde?

Hvilken mulighet hadde du/dere til å påvirke hvis det skulle være nødvendig å endre praksis underveis?

Ved eventuelle avvik, hvilke muligheter hadde du/dere til å påvirke til endret praksis i gjennomføring?

Politiker

En av respondentene sa at det fantes gjennomganger av rapporter og at i den grad vedkommende skulle kunne ta initiativ utover i det i forhold til aktivitetsplikt så var det avhengig av at det var på oppfordring fra SFT. En respondent forholdt seg til aktivitetsplikten til det kollegiale organ og hvorvidt man kunne gjøre om vedtak eller fatte andre vedtak. Ingen av politikerne var inne på temaet med hensyn til politikernes ombudsrolle som enkeltpolitikere. En respondent tok fram muligheten for å endre vedtak i et kollegialt organ, men det gikk ikke fram om politikeren vektla ombudsrollen eller lette etter andre muligheter. En respondent vektla tilsynsrollen som særdeles viktig i sin politikk gjennom de muligheter lov og reglement ga, men nevnte ikke politikernes ombudsrolle i den forbindelse.

Vedkommende respondent uttrykte ved flere anledninger at sammenlignet med andre land gir den norske kommunale styringsmodellen politikerne gode påvirkningsmuligheter.

Respondenten uttrykte et annet sted i intervjuet at det politiske systemet er bra, men at det ikke anvendes.

Fagperson:

Ikke alle respondentene har svart på dette, men av de som har svart er det tydelig at det finnes en aktivitetsplikt overfor arbeidet men ikke overfor tilsynet. De fremstilte det som at hvis det skjedde noe uforutsett som gjorde at man måtte snu seg rundt, så gjorde man det der og da.

Rådgiver kontrollansvarlig miljø definerte sin aktivitetsplikt ut fra arbeidsoppdraget som skulle fullføres at aktivitetsplikten dreide seg om infrastrukturoppdraget som skulle fullføres. Respondenten koblet heller ikke aktivitetsplikten til miljø, som er den overordnet målsetting eller verdi, men koblet sin spesifikke aktivitetsplikt til kontrollplaner med beskrivelse av det som skulle gjøres til enhver tid. Respondent som hadde ledelsesfunksjon i prosjektet reflekterte på sin side på miljøaspektet i forhold til miljø, vedkommende mente at SFT hadde aktivitetsplikt overfor byggherrer og oppdragsgivere, ikke omvendt, i prosjektet Helhetlig Tiltaksplan. Han mente videre at en fungerende tilsynsfunksjon skulle ha fungert slik som andre tilsyn, han sammenlignet med selvangivelsen hvor man leverer, og du må oppgi riktige opplysninger, hvis ikke blir du avslørt. Det kan være et grunnlag for å spekulere i at denne respondenten insinuerer at SFT som tilsynsmyndighet ikke fungerer hensiktsmessig, men vi kunne ikke finne opplysninger i materialet vårt som pekte i den ene eller andre retning (han kan ha ment at SFT er dårlig organisert og bygget opp fra departementets side for eksempel). På punktet om aktivitetsplikt fra SFTs side er det interessant at både fagperson og politiker ytret at aktivitetsplikten lå hos SFT.

SFT

Tilsynsmyndigheten oppfattet sin aktivitetsplikt som: ” *Da er vi litt tilbake til Klifs roller da, nå er prosjektet i gang, da, da er det Klifs rolle å følge opp om kravene i tillatelsen følges, rapporteringsforpliktelse blant annet, som lå i et av kravene, følges opp. Vi fikk månedsrapporter og vi pleier ikke ha så tett oppfølging på prosjekter, egentlig det pleier å være årsrapport. Her var det da månedsrapport som vi gikk gjennom og spurte hva som var, det var ting vi lurte på og det er flere ganger vi har gjort.*”

4.3 Politikeren, forvaltningen og intensjonen bak vedtak

Hvilken mulighet hadde politikere til å følge opp vedtak under gjennomføringen?

Politikere:

Sitat fra politikere som skisserer enten avmaktfølelse eller om *“Det jeg mener..., at der en hadde den som orket å bruke tid og hadde mulighet til å mene at her er det brudd på vedtak, og her er det brudd på forutsetninger, den fysiske makta til å gjøre noenting ligger jo i Oslo hos byrådet, selv om det er et mindretallsbyråd.”*

Og denne respondenten hevder ved en annen anledning: *“Da oppfatter jeg det som at det var de vilkårene som var fastsatt i dette prosjektet, det er forferdelig detaljerte ting, der må du være entusiast og eller godt sakkynndig og være villig til å bruke tid for å skjønne hva det betyr. Men jeg oppfatter at i tillatelsene var det fastsatt detaljerte regler som skulle følges, i tillegg til at vi har jo en del andre forskrifter og regler også.*

Kunne politikerne forstå vedtaket og hva det innebar? Hadde politikerne forutsetninger og grunnlag godt nok for å fatte vedtakene de gjorde, henholdsvis i Oslo og på Nesodden? Eller er det slik som Vike (2004) hevder i sin bok, er det godt nok eller har politikerne flaks?

Uansett er det nok noe krevende at et kommunestyre eller bystyre skal sette seg inn i et så komplekst saksfelt, vi tvilte på om politikerne, i et aldri så kompetent kollegialt plenum, ville ha kunne fremskaffe et vedtak på et lignende sakskompleks hvis plenumet skulle gått i detaljer. Svarene fra respondenter tyder på at de mener de ikke kunne hatt flere muligheter eller at de fikk den informasjonen de trengte på det nivået de befant seg i beslutningssystemet. Respondent hevder at: *“Nå lå jo Nesodden kommunes vedtak først og fremst, eller alene, i reguleringsvedtaket som egentlig vel bare sa noe bare om areal, hvor deponiet skulle være, og volum, også spørsmål om oppfylingsgrad, og bygge terskel. Så tror jeg ikke reguleringsbestemmelsene sa noe om tildekkingen, men det er jeg litt usikker på... det er noe jeg skal sjekke ut men ikke har hatt tid til å gjøre.. Det er på en måte veldig avgrensa hva Nesodden kommune forholder seg til her, det er kun volum, areal, terskel.”*

En annen respondent sier at: *“... som jeg sa istad så har vi tilgang til fagkunnskap hvis vi ba om det. Og vi hadde jo informasjon fra SFT, Rådgiver kontroll miljø, alle disse stilte opp veldig sterkt. Vi hadde også en befarig på stedet som de drev med deponering. Så vi hadde vel tettere kontakt med dette prosjektet enn de fleste andre prosjekter. Veldig god mulighet.”*

Fagperson:

Vi moret oss litt under intervjuene av de som ikke selv var politikere over en gjentakende trekking på smilebåndet eller henvisning til at rollen som politiker ikke var

misunnelsesverdig. Dette lar seg ikke dokumentere men vi hadde i bakhodet at kanskje har ikke politikere lenger den samme tillit i befolkningen som Vike (2004) fant i sine undersøkelser. En annen mulighet er at politikerne ikke hadde like sterk tillit i prosjektet Helhetlig Tiltaksplan, nettopp fordi det var et omfattende pilotprosjekt med store saksbunker og spesialisert fagkunnskap i bunnen og det er fagpersoner som uttaler seg. Her er et eksempel på utsagn: *“... hvilken mulighet for politikerne ha hatt til å følge opp, det måtte ha vært at de ber om rapporter og så videre hva skjer, hvor vellykket er mudringa til YYfirma – Hva sitter vi igjen med etterpå? Og så videre, og så videre. Jeg oppfatter det på en måte, at, at det ble ikke veldig rent etter den mudringa til YY, da.”*

Hvilken mulighet hadde politikere til å evaluere underveis eller i etterkant?

Politikere:

Politikerne hevder at de hadde mulighet til å be om evalueringer, men at rapportene kunne være alt fra to sider, som ikke var informativt, til hundre sider som var for mye informasjon slik at de ikke greide å plukke ut det vesentlige. Respondenten skiller videre mellom muligheten til de som har en administrativ rolle i kraft av sine verv og de politikerne som ikke har det. En annen respondent sa at: *“Vi ble holdt løpende orientert om, dette var jeg inne på i sted, vi ble holdt løpende orientert om utviklingen av prosjektet, vi fikk alle rapportene, eh, mmm, og så som jeg sa innledningsvis, dette ligger på et faglig plan som ... eh man ikke kan forholde seg til uten å ha en relevant faglig kompetanse, derfor satt ikke vi som politikere og gjennomgikk rapportene avsnitt for avsnitt, men fikk kompetansen i avdelingen til å gjøre det, og så meldte de tilbake til politikerne, til politisk ledelse.”*

Fagperson

Respondent fra fagsiden mener at politikerne ikke evaluerte underveis og hevder videre at vedkommendes egen oppgave var å tilrettelegge for infrastruktur. Infrastruktur i Oslo havn dreier seg både om senketunell, seilingsdyp og tilrettelegging for eiendomsutvikling. Respondent rådgiver kontrollansvarlig miljø ytret at politikerne burde spurt de ansvarlige for Helhetlig Tiltaksplan fordi de satt med helhetlig informasjon. Respondenter henviste videre til månedsrapporter.

Politikernes opplevelse av egen aktivitetsplikt:

Politiker:

Respondentene var ikke forberedt på dette spørsmålet, så vi gjengir et lite snitt av svarene, fordi de forteller noe om politikernes opplevelse av egne aktivitetsmuligheter:

“... aktivitetsplikt, eeh nei vi satte oss jo inn i det vi oppfatta som var framdriften og resultater underveis. Vi har jo ikke noe sånt eget oppgave med å følge opp. Men vi hadde jo muligheten for å få innsyn og ...”

“Det er jo flere politiske organer her, det ene er jo byrådet, og den aktiviteten jeg som byråd hadde vis a vis de partene jeg nevnte, altså tilsynsmyndighetens organ og prosjektledelsen og for så vidt NGI via prosjektledelsen, men i tillegg, det andre det er jo min rolle vis a vis byrådet som organ og det tredje er forholdet som byrådet har til bystyret når det gjelder dette prosjektet og bystyret ble orientert i det omfanget som bystyret ønsket å bli orientert. Det var sterk politisk turbulens rundt dette eh, dette tiltaket, men det var et bånnsolid politisk flertall for å gjennomføre det hele veien, så var altså de fire partiene jeg nevnte eh, eh, kjente sitt ansvar og, og, og fulgte opp med den politiske støtten som var nødvendig for at prosjektet skulle bli en suksess.”

Leseren kan merke seg at politikerne omtaler bare en av de to firmaene som hadde oppgaven med å være Rådgiver Kontroll Miljø. Litt pussig siden det var vesentlig forskjell på omfanget og informasjonen i de rapporter som firmaene hadde ute på sine oppdragsgiveres hjemmesider. Politikerne hadde en rik informasjonskilde de overså eller valgte å ikke benytte. Vi har ikke kunnet finne ut grunnen til det. Med hensyn til aktivitetsplikt kom det ikke inn opplevelse av det her. Det er nevnt andre steder som muligheten til å endre et vedtak i plenum eller det å bruke lover og reglement i forhold til nært tilsyn.

Politikernes opplevelse av muligheten til å påvirke ved behov for endring underveis:

Politikerne opplevde ikke at de hadde myndighet til å påvirke. Politikernes rolle i denne saken kan virke som den var på vedtakssiden og at politikerne ikke opplevde sine andre mulige roller som alternativ her. Vi husker fra omtale av politikeren over at det er en utviklerrolle, en styringsrolle og en ombudsrolle.

Er det samsvar mellom politiske vedtak og prosjektets gjennomføring / resultat?

Politiker:

En respondent sier at *:Intensjonen fra SFTs side var jo i utgangspunktet god, da de ønsket å fjerne forurensning i fjorden, planen om helhetlig opprydding var delvis god, men de kommersielle behovene og intensjonene kan jo diskuteres om var bra. Intensjonene i*

overvåkingssystemet var også gode, men spørsmålet er jo om man overvåket det man burde. Det er vel det jeg kan si på den positive siden tror jeg. Respondenter har flere aspekter enn miljø, ”Jeg oppfatter i hvert fall som at det var en god hensikt, en god tanke, sjøl om det ble i stor grad..., jeg tror at fjord – og miljøkyndige fagfolk har fått til en god plan, sjøl om jeg trur at det i stor grad var behovet for å få en øket, altså gjort havna djupare, så var det den utslagende saken for at det faktisk ble gjort. Og at, fordi..., skal du..., det var nødvendig å få noen områder i havna djupare av hensyn til skipstrafikk, og det tar seg ikke ut å bruke det som argument for noe som fører til spredning av giftstoff, så de var..., det var veldig bekvemt at det var et ønske fra mange fagfolk om å få fjernet gamle forurensede masser på en trygg måte.

Er det samsvar mellom politiske vedtak og prosjektets gjennomføring / resultat?

Fagperson:

Vi var usikre på om respondenten som uttaler seg under og som er fagperson kjenner vedtakene. Vedtak ligger tilgjengelige på nett, så det var det en mulighet for. Likeledes kan muligheten være at respondenten kjenner saken fra media og det er usikkert hvorvidt selve vedtaket gjentas der. Et siste alternativ kunne være at respondenten hadde en formening om hvordan det burde være, men fordi respondenten henviser til konsekvensutredningen, er uttalelsen interessant, respondenten sa: *“Når det gjelder spesifikt prosjektet her, (infrastrukturprosjekt, student anm.) så vil jeg si det er samsvar, men oppryddinga av Oslo havn og det øvrige, det var det jeg svarte ”nei” til. Altså.. Konsekvensutredningen og det som ble gjort, resultatet, det samsvarer ikke. Men det henger sammen med kunnskapsvakuumet.* For ordens skyld må det opplyses at det forelå to konsekvensutredninger, en fra 2001 og den andre fra 2003, men det medførte riktighet som respondenten ytret, at konsekvensutredningene var vesentlig saksgrunnlag forut for vedtak. En annen respondent sa *”Nei, jeg tør ikke å gi et veldig sånn, sånn svar på det. Jeg mener at vi i ettertid nå har fått en ganske stor forbedring i indre Oslofjord, og det er i grunnen det vi sitter igjen med. Jeg tror i hvert fall kanskje tildekkinga har funka veldig bra. Det er jo det som er våres bidrag. I hovedsak.*

Her er det en svakhet for vurderingen av uttalelsen at den omhandler eget oppdrag, men den gir en informasjon om det øvrige, selv om dette måtte eventuelt ha blitt undersøkt bredere. Det var imidlertid ingen respondenter som refererte til det opprinnelige miljøprosjekt med Oslo kommunes miljømål og overordnede myndigheters føringer om et renere hav gjennom

Stortingsmelding. Det gir grunn for oss til å spekulere i om dette har vært et for stort sakskompleks for de politiske parter, eller for andre respondenter også. Overskuet politikerne problemstillingen og var det nødvendig? Eller var det slik at denne måten var den mest hensiktsmessige måten å få infrastruktur og miljøtiltak på plass? Den ballen kaster vi videre til den som vil ta den i mot.

4.4 Styring i Helhetlig tiltaksplan

Vi fant i teorigrunnlaget at styring i utførelsen av prosjektarbeidet er vesentlig for å sikre at målene blir nådd (Karlsen & Gottschalk, 2008). Karlsen og Gottschalk (2008) beskriver styring som en kontinuerlig prosess gjennom styringssløyfen (se kapittel 3). Av de ulike funksjonene i styringssløyfen er det utførelse og oppfølging som er de viktigste i forhold til vår problemstilling, siden det er selve utførelsen og tilsynet og kontrollen her vi er opptatt av. Vi tar utgangspunkt i at Helhetlig tiltaksplan i hovedsak var styrt gjennom regelstyring og målstyring, muligens med innslag av kulturstyring. Regelstyring fordi det var mange regler og instruksjoner som styrte det som skulle gjøres når det offentlige var en del av organiseringen. Målstyring fordi målet og resultatet, blant annet målet om en renere fjord, i Helhetlig Tiltaksplan var veldig viktig, mens hvordan man jobbet for å nå målet kanskje kom i andre rekke? Kulturstyring der styringen avhenger av verdier, normer og kultur kan også ha spilt en rolle, da det var flere aktører med lang prosjekterfaring inne i bildet, som kan ha hatt en kultur for hvordan slike prosjekter skal gjennomføres. Et viktig mål med styringen er å sikre kvaliteten på det arbeidet som utføres. Det kan gjøres gjennom kvalitetsevalueringer gjennomført av internt personell, representanter fra oppdragsgivere eller ekstern kontrollorganisasjon, som i dette tilfellet SFT.

Rapporter

Gjengs over var svar fra politikerne at de hadde ikke inngående kjennskap til informasjonsflyten når det gjaldt oppfølgingen i prosjektet, men det ble pekt på nettopp det at rapporter er konsentrater og sammendrag, som gjør det mye opp til den som har utført kontrollen hvordan det blir fremstilt.

SFT forklarte fra sin side at de har fått jevnlig rapporter fra Oslo Havn som beskriver hva som har blitt gjort, konsulenter som har vært inne og sjekket, målt resultater, og dette er da som en oppfølging av om kravene i tillatelsen følges. Det underbygges av representant fra Oslo Havn som sier de var pålagt å rapportere i henhold til kontrollplanen og i henhold til de tillatelsene som var gitt, og at dette ble gjort. Kontrollplan ble trukket frem som et viktig

styringsdokument som beskriver i detalj hvordan de ulike arbeidene for Oslo havn skulle kontrolleres og hvem som hadde ansvar for å gjennomføre det. Kontrollplanen blir dermed et viktig verktøy i kvalitetsstyringen.

SFT forklarte også at de er ute på fysiske tilsyn. De spør også ulike folk i organisasjonen, entreprenører, underentreprenører, sjekker logger og ser på referater fra byggemøter. Ifølge SFT skal ALT være skriftlig, slik at hvis noe skjer muntlig skal det rapporteres skriftlig i etterkant; “Da har vi et avvik som sier at det skjedde da og da for to dager siden og så blir det skriftlig.” Det kan trekkes frem som en styrke i forhold til kvalitet at alt skriftliggjøres, da det vil gjøre det mulig å finne informasjonen i etterkant.

Møter

Som SVRØ sa, så var det ikke kontakten med SFT som var styringa, men det at de kontrollerer, sjekker om det er tilstrekkelig, setter i sving eventuelle nye tiltak og pålegger entreprenøren hva de skal gjøre.

Oslo Havn KF hadde byggemøter og miljømøter annenhver uke. Ulempen med møter, kan være at enkelte ikke tør å redegjøre for problemer med andre tilstede (Karlsen og Gottschalk 2008), det kan kanskje derfor være viktig at det også er andre kanaler for informasjonsflyt, sånn som uformelle møter og samtaler.

Avvik

I styringssløyfen heter det at man skal registrere om arbeidet er i henhold til planen, og om nødvendig korrigere. Avvik og hvordan man forholder seg til avvik kommer inn her.

Politikerne har noe varierende syn på hvilken mulighet de hadde til å påvirke ved avvik i prosjektet. Noen mener at de i utgangspunktet har god mulighet, men at det i praksis krever mye, og er vanskelig å gjennomføre i det politiske systemet. Mens andre ikke kan se at de har noen formell mulighet.

Politikerne fra motstandersiden svarte at det var betydelige avvik når det gjelder det politisk vedtaket som ble fattet og gjennomføring/resultat for prosjektet. Tid, nedføringsmåte, mulig lekkasje, tildekking, konsolidering, omfang av mudring, hvor det skulle skje, tilstand etterpå, kostholdsråd, alle disse faktorene ble annerledes enn det som ble forespeilet på forhånd.

Avvik er i følge SFT noe de også registrerer, størrelse, om det er meldt fra om og om det er satt i verk korrigerende tiltak.

Ved avvik ble det ifølge OHKF pålagt å rette det, og man fikk tidsfrist og måtte rapportere. SVRØ oppga at de hadde hatt et tilfelle av avvik ved kontroll fra SFT, men ikke noe nærmere om hva det gikk ut på. På spørsmål om mulighet til å endre praksis ved avvik svarte SVRØ at *“Ja, vi hadde jo full..., med styring. Vi hadde jo full..., vi kan stoppe, vi kan styre, vi kan gjøre alt, ikke sant? Vi har jo full styringsmulighet av entreprenøren. Det kan jo koste litt hvis vi begynner å sette oss utover det som er grunnlaget.”* Og videre: *“Vi må prøve å holde oss innenfor den kostnadsramma vi har. Men, ikke sant, vi kan ikke bryte regelverket fordi vi synes det er litt dyrt. Alltid blir du tvunget til å gjøre ting, og da får du av og til en kostnadsoverskridelse. Den største kostnadsoverskridelsen vi fikk på dette prosjektet her, var at det var mye mer forurensede masser enn det vi hadde drømt om. Når vi kom lenger, der vi har grensesnittet mellom reint og forurensa masser... Vi mudret oss langt ned i rene masser før det ble rent. Det ble på en måte tilsølt hele tida, og derfor fikk vi en veldig sprekk på mengden med forurensede masser.”*

Raskhet, relevans, pålitelighet og troverdighet

Planene, rapportene, skjemaene og møtene kan være gode og kulturen kan være god, men hva om informasjonen ikke kommer til rett tid, eller man ikke måler det man burde målt? Noen av respondentene kom inn på dette i intervjuene, og vi velger derfor å ta med dette punktet også.

Måling *“Ja planen var kanskje fin, utfra det mulige spredningsmønsteret som man teoretisk hadde sett for seg på forhånd.” “men så har da virkeligheten vist seg å være annerledes, blant annet ved at det har ikke latt seg gjøre å slippe disse massene ublandet ned.”*

Informasjon til rett tid

Det kom fram gjennom intervjuene at det var krevende for aktørene som sto for det daglige ansvaret å fange inn informasjon fort nok uten å drive fram store kostnadsoverskridelser. Det er utfordring med anbud, særlig av pilotprosjekt hvor det er stor usikkerhet med hensyn til definisjonen av eksakt bestilling. Helhetlig Tiltaksplan er langt fra å være en bildel. En av respondentene uttrykte utfordringen slik: *“ja vi må kontrollere hele tida hvilken tilstand det er i massene. Det ikke enkelt. For når vi tar en prøve fra en leker, så tar det to-tre dager før vi*

får en tilbakemelding om den er ren eller ikke. Så vi la oss på en litt annen eh, strategi da. Vi prøvde å kontrollere i forkant”

“så det vi gjorde var at vi prøvde å ta prøver av områdene i forkant og prøve å friskemelde områdene og også tar vi de områdene, ikke sant, og så viser det seg at det kanskje..., vi får mistanke om at det kanskje er forurenset allikevel, og da må vi ta prøve fra lekteren likevel, og det skjedde vel noen ganger det, ikke sant?”

“Ja, fra lekteren og da det viste seg at den friskmeldinga ikke holdt, måtte vi kontrollere lekter, osv, osv. Og da , og da , kan det jo være ut fra..., ja, en, ut fra en relativt rask vurdering at vi kjører det til deponi og dumpe dem som forurensete masser, og ikke bruke dem som rene masser. Så det var jo på en måte en slags dag -til-dag-oppfølging, og det var jo på en måte slik som vi jobb, samtidig måtte vi sjekke i forhold til turbiditet, og ja...”

En respondent fortalte om tiden det tar fra man tok prøve av sediment eller vann.

Sedimentprøver ble blant annet brukt til å bestemme hvor massene skulle deponeres, hvorvidt de skulle brukes til tildekking eller hvorvidt de skulle til det ene eller det andre deponi, avhengig av tilstandsklassen. (SFTs tilstandsklasser gikk på en skala fra 1 til 5 og i Oslo havn var målet tilstandsklasse 2 eller bedre). Sedimentene ble mudret og flyttet i lekterlass etter lekterlass hver dag. Utfordringen var å ta prøver fra massene og få dem profesjonelt analysert innen lekteren skulle i bevegelse. Denne respondenten beskriver problemet slik:

Nei, ja, altså dette var på slutten av entreprisen etter at alt det forurensa var gravd vekk og vi bare hadde trøbbel med det som var resedimentert. Ny resedimentering under prosjektet som fant sted fordi det hadde foregått så mye, nå er vi på slutten av prosjektet. Nå er man nesten nede på det dere kaller (til GS) traubunn i traseen. Disse analysene, det var ikke så ofte det fungerte, men det var jo av og til at man kunne presse det sånn at man kunne..., det ble svar i løpet av et døgn, men det gikk som regel på tre dager, men det er også det er tatt utrolig mye prøver her, jeg tror det er tatt mellom femten hundre og to tusen vannprøver, jeg.

Styringskultur

Vi fant også at en god styringskultur er viktig for en effektiv styring (Karlsen & Gottschalk 2008). Kultur handler om hva slags holdning og innstilling medlemmene har til oppfølgingen av prosjektet. Her kan det være ulike kulturer hos politikerne i de ulike politiske systemene, hos de ulike utførere og hos tilsynsmyndigheten. Siden kultur handler om holdning og innstilling kan det være vanskelig å bevise hva slags styringskultur som fantes hos de ulike

aktørene, og det kan fort bli avhengig av enkeltpersoner eller synsing. Det var likevel interessant å se hva som ble sagt om styringskultur i forhold til politisk styring: “Så det er ikke onde enkelt- individer i byrådet, men vi har styringskultur som ”herregud, skulle vi praktisere det der, så ville vi ikke fått gjort noe annet”. Det er, ”Nei kontroll, herregud!”...” Dette utsagnet sier noe om hva som blir prioritert og satt på dagsorden. I selve utførelsen av prosjektarbeidet gjenspeiler styringskulturen seg i hvordan arbeid prioriteres, hva slags kultur er det for bruk av planer og skjemaer. Er det kultur for at det er nøye, eller “er det ikke så farlig”. Respondenter har uttrykt at styringskulturen kan være annerledes enn de hadde ønsket: *Vet ikke, men jeg stusset over: Det, jeg vet fint lite om det. En ting som jeg husker på, det var på et møte som jeg var med på oppå Statens forurensningstilsyn, jeg husker ikke datoen, men det var mye folk samla der, mange etater. Da var det en av representantene for Statens forurensningstilsyn, ikke toppsjefen, men tett oppunder, som..., jeg husker ikke formuleringen, men vedkommende ordla seg slik, .. om det store ”vi” som skulle gjennomføre dette her. I stedet for å huske på at det vedkommende var faktisk representant for en fagetat som skulle kontrollere at andre aktører holdt seg til fastsatte regler. Og det er noe av det som jeg fikk inntrykk av tidlig, -at flinke fagfolk, uten tvil, i alle fall de fleste av dem er flinke, dem ble gripi av ei slags felles ”vi”-oppfatning, at ”vi skal få til det her, vi”, og det er veldig farlig. Skadelig.*

Her fant vi anledning til å problematisere både styringskulturen i kontroll og tilsyn og styring både når det gjelder utformingen av organisasjonen for tiltaket og styring i forhold til enkeltindivider.

“Jeg synes det er et alvorlig sykdomstegn til styringssystemet i den her byen. Det handler jo egentlig..., planen handler egentlig om..., hva er det, altså alle ønsker å få bort gift og dritt som tidligere generasjoner har etterlatt seg i havnebassenget og det handler om å finne den teknologien som vi har til rådighet, hva er det som er den mest vettuge måten å gjøre det på. Altså, så stort er det, men større er det ikke. Det burde ut fra den gitte problemstillinga, burde vi lete opp den beste metode. Vi er uenige om den beste metode men vi avklarer det i åpenhet, også prøver vi å gjennomføre det, også viser det seg at, faen, det var ikke beste metode likevel, men da korrigerer vi. Det er ingenting i sjølve oppgaven som skulle tilsi å lage et slikt hemmelighold og represalieregime som jeg føler at noen av disse YY-ansatte var under”

5 KONKLUSJON

Spørsmålet i vår problemstilling var hvordan kontroll og tilsyn ble gjennomført i Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo havnedistrikt av fagmyndigheten.

Vi spurte politikere, fagpersoner, aksjonister og fagmyndigheten selv, mange spørsmål som omhandlet kontroll og tilsyn som begrep, og hvordan dette konkret ble utført i praksis.

Vi foretok også en litteraturgjennomgang.

Det første funnet var at tilsyn og kontroll ikke er klart adskilte og definerte begreper. Kontroll og tilsyn brukes om hverandre, men tilsyn er en type kontroll, som heller ikke er klart og tydelig definert. Politikerne viste en stor tillit til tilsynet som faglig, uavhengig og definert instans. Var tilliten reell med tanke på samsvar mellom vedtak og resultat?

I utføringen av tilsyn og kontroll i Helhetlig Tiltaksplan viste svar fra politikerne at de satte sin lit til systemet og SFT som representant for myndighetene, og de som sikret at miljømål ble nådd. De legger vekt på at tilsyn skal være noe uavhengig, samtidig blir det påpekt at det var en utfordring at SFT hadde flere ulike roller i prosjektet.

Fagpersonene som ble intervjuet la vekt på at tilsyn var noe formelt, overordnet og faglig, og uttrykte savn av fagkunnskap hos fagmyndigheten. For fagpersonene var tilsyn først og fremst noe som foregikk internt mellom entreprenør og dennes oppdragsgiver eller mellom rådgiver kontrollansvarlig miljø og dennes oppdragsgiver.

SFT var ifølge undersøkelsen avhengig av å stole på innholdet i rapporter og at kontrollplaner blir fulgt, det ble gjennomført uanmeldte inspeksjoner, men det kan synes tilfeldig om avvik ville bli registrert. Det var ikke faste møter mellom SFT og de andre aktørene. Samtidig var rapportene ”eiendom” til oppdragsgiver som selv var utfører. Er det i samsvar med hensiktsmessige styringsfaktorer? Er politikernes tillit til forvaltningen hensiktsmessig?

Hvilke utfordringer styringsmessig finnes det når kompliserte, samfunnsviktige oppgaver konkurranseutsettes? Er det hensiktsmessig at verdier og mål i vedtakets intensjon er i samsvar med resultat eller skal man si at ”det er godt nok” fordi det fører til handling i motsetning til mulig handlingslammelse på grunn av kompleksiteten?

Endrer politikerrollen seg i en tid hvor oppgavene og utfordringene for velferdsstaten blir større og mer krevende?

Dette er spørsmål som vi overlater til andre, men vi er glade for alt vi har lært og takker for at vi fikk lov til å arbeide med disse spennende problemstillingene.

LITTERATURLISTE

- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk, 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. o. (2006). *Forvaltningsrett 8 utg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Karlsen, J. T., & Gottschalk, P. (2008). *Prosjektledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaufmann, A., & Kaufmann, G. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD). (1993-01-01. Endret:LOV-2009-06-19-91 fra 2010-01-01). LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Lastet: 03.05.2011: <http://www.lovdata.no/all/hl-19920925-107.html#map003>). Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD).
- Sørensen, R. J. (2009). *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforlaget A/S.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe a.s.

Vedlegg

1 Intervjuguide

2 Helhetlig tiltaksplan for forurensede sedimenter i Oslo Havnedistrikt