

Håndtering av forurensede sedimenter og involvering av interessenter

Av Magnus Sparrevik, Amy M.P. Oen, David Barton, Udaya Sekhar Nagothu, Gerald Jan Ellen, Gijs Breedveld, Jens Skei and Adriaan Slob

Hovedforfatter Magnus Sparrevik er ansatt ved Norges Geotekniske Institutt (NGI) og er i tillegg tilknyttet prosjektet "Sediment & samfunn" som doktorgradsstudent ved Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, NTNU.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 29. april 2009.

Sammendrag

Forurensede sedimenter er et problem i mange havne- og fjordområder langs norskekysten og tiltak er nødvendige. Prosjektene er av og til utfordrende ikke minst i forhold til engasjement blant befolkning og ulike interessenter. Forskningsrådsprosjektet Sediment & Samfunn (2008-2010) har som mål å få utviklet en strategi som inkluderer både lokal- og fagkunnskap for å finne løsninger for håndteringen av forurensede marine sedimenter som balanserer ulike interesser. Gjennom å lære fra erfaringer i prosjektet "Ren Oslofjord" skal nye tilnæringsmåter for å identifisere og involvere interessenter brukes i Bergen. En av disse er multikriterieanalyse (MKA) som skal brukes av flere interessentgrupper for å identifisere og vurdere tiltaksalternativer. Hovedresultat med prosjektet er å foreslå en integrert strategi for involvering ulike interessenter som kan implementeres innenfor den eksisterende

ramme for håndtering av forurensede marine sedimenter.

Innledning

Forurensede sedimenter er et problem i mer enn 120 havne- og fjordområder langs norskekysten. I 24 fjorder og havner med et areal på totalt 820 km², er forholdene slik at matmyndighetene har gitt råd om at fisk og skalldyr fra disse områdene ikke bør spises for ofte. Regjeringen har i Stortingsmelding nr. 14 fra 2006, 'Sammen for et giftfritt miljø', utpekt de 17 områdene med høyest tiltaksprioritet. Målet med håndtering av forurensede sedimenter er å få redusert forurensning i sediment og bunndyr til et nivå som er akseptabelt for økosystemet og folkehelsen. Imidlertid er planlegging og gjennomføring av større opprydningsprosjekter utfordrende, ikke minst i forhold til engasjement blant befolkningen og ulike interessenter. Årsaker til dette kan være de relativt store kostnadene knyttet til tiltak, fordelingen av disse kostnadene, usikkerheten knyttet til risikovurderinger, samt ulike oppfatninger

av risiko mellom de ulike interessentene. Disse problemstillingene illustrerer begrensningene med teknologiske løsninger, men ved å involvere interessentene gjennom hele beslutningsprosessen kan begrensningene overkommes.

NGI, NIVA, Bioforsk og TNO som internasjonal partner fra Nederland, har fått støtte av Norges forskningsråd til å gjennomføre et 3-årig forskningsprosjekt (2008-2010). Målet med dette prosjektet er å få utviklet en strategi som inkluderer både lokal- og fagkunnskap for å finne løsninger for håndteringen av forurensende marine sedimenter som balanserer ulike interesser.

Prosjektbeskrivelse

Hovedaktiviteten i forskningsprosjektet 'Sediment & samfunn', er å finne alternative metoder for å involvere interessenter i forbindelse med planlegging av tiltak i sedimenter. Involvering kan skje, enten via formidling, gjennom konsultasjon eller i en aktiv deltagende prosess. I gjennomføringen av dette prosjektet skal forskningsgruppen fokusere på to havneområder, Oslo og Bergen. Som vist i

figur 1 er hensikten først å lære fra den prosess som har vært i Oslo havn med prosjektet "Ren Oslofjord". TNO, som ikke har deltatt i prosjektet, skal her undersøke hvordan de ulike tilnærminene for å involvere interessenter påvirket beslutningene. Dette skal inkludere vurdering av institusjonelle forhold, organisasjonskulturen og bakgrunnen til de ulike interessentene.

Bergen havn er utpekt av SFT som en av fire havner med spesielt stort behov for håndtering av forurensede sedimenter. Derfor skal prosjektgruppen benytte seg av nye og nyskapende metoder for å identifisere relevante interessenter og for å bringe deres oppfatninger og kunnskap videre inn i en beslutningsprosess.

Prosjektet skal som avslutning foreslå en integrert strategi for involvering ulike interessenter som kan implementeres innenfor den eksisterende ramme for håndtering av forurensede marine sedimenter.

Arbeid i Oslo havn

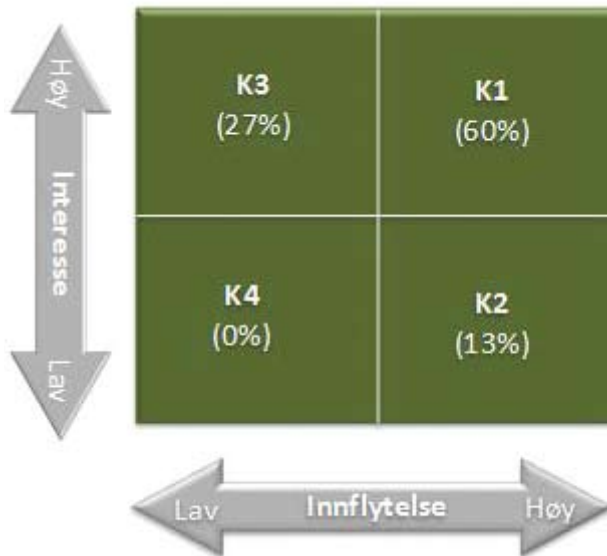
Gjennom en dokumentgjennomgang av saksdokumenter i prosessen og ekspert-



Figur 1. Prosjektet 'Sediment & Samfunn' i korthet.

kompetanse er det identifisert ca 160 interessenter i saken. Disse ble av prosjektgruppen klassifisert i henhold til formell og informell interesse og innflytelse i saken, samt argumentasjon. 30 stk av de mest aktive interessentene ble valgt ut for en intervjuer, se figur 1. Hensikten

med arbeidet var å vurdere hvordan de opplevde deltakelsen i prosessen, risikoen med forurensede sedimenter generelt og den valgte deponiløsningen spesielt, samt hvordan de opplevde kommunikasjonsprosessen. Deltakelsen ved intervjuene var 78 %.



Figur 2. Fordeling av personer for intervju basert på interesse og innflytelse i prosjektet ”Ren Oslofjord”.

Som oppfølging ble et spørreskjema oversendt til de øvrige 130 interessentene (89 personer besvarte). Hensikten var her å bekrefte de funn som ble avdekket ved intervjuene gjennom å stille lukkede spørsmål.

Ved ferdigstilling av denne artikkelen er ikke rapporten fra arbeidet publisert, men i det følgende er det gitt noen generelle konklusjoner om resultatene;

I hovedsak viser undersøkelsen at de grunnleggende verdiene for interessentene er sammenfallende. Interessentene

vektlegger en reduksjon av human og marin risiko som viktige mål ved et tiltak, og ønsker bruk av lokale løsninger for håndtering av forurensede sedimenter. Den gruppen som ønsket den valgte sjødeponiløsningen ved Malmøykalven vektlegger i tillegg kostnader og gjennomføringsevne høyt. Det kan spores forskjeller ved deltakelse og innflytelse i prosessen. De som har vært involvert tidlig opplever en høyere grad av innflytelse enn de som kommet inn sent i prosessen. Det er videre forskjeller i hvordan

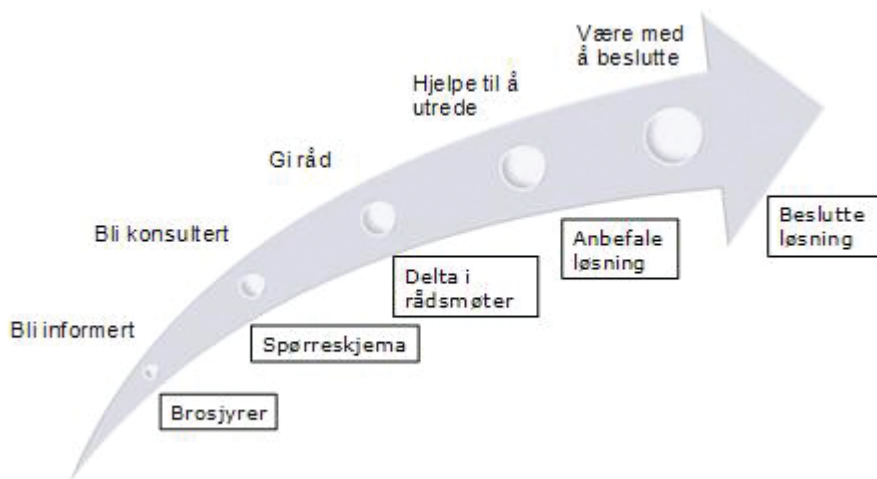
man opplever risiko og tillit til informasjon. Den gruppen som ønsket en landløsning opplevde risikoen med forurensede sedimenter som høyere nå enn før prosjektet startet, mye basert på egen erfaring og ekstern informasjon som er blitt gitt underveis. Den gruppen som ønsket et sjødeponi opplevde risikoen av forurensede sedimenter som lavere nå enn før prosjektet startet og gruppen argumenterte at endringen var basert på vitenskaplig informasjon som er fremkommet i prosjektperioden. Alle interessenter har høy tillit til vitenskaplig materiale, men det er forskjeller hvordan man vektlegger intern informasjon (kollegaer og prosjektinformasjon) samt ekstern informasjon (media og web).

Arbeid i Bergen

Arbeidet i Bergen havn skjer i tett samarbeid med Bergen kommunes arbeid i prosjektet ”Bergen havn miljøgifter i sedimenter”. Som vist i figur 3 kan involvering

av interessenter gjøres på forskjellige plan med økende grad av medbestemmelse. Den vanligste graden av involvering er en informasjonsprosess, der interessenten blir forelagt informasjon om forslag til løsninger. Til stor grad fungerer den lovpålagte høringsprosessen i Plan- og bygningsloven på dette nivået. Det høyeste nivå for involvering er en prosess der interessentene er med på å treffe beslutningen. Dette betyr også at interessentene vil ha et medansvar i det som besluttes. For dette prosjektet er involveringen planlagt på et rådsnivå dvs. ’Sediment & Samfunn’ skal gi innspill og tilbakemeldinger til Bergen kommune.

I det arbeid som skal utføres i Bergen er det viktig at interessentene gjenspeiler totaliteten av de interesser som finnes i saken. Etablering av en interessentgruppe er fortsatt et pågående arbeid, men det har blitt gjort en grundig kartlegging og evaluering av mulige interessenter med samme metode som er brukt i studien

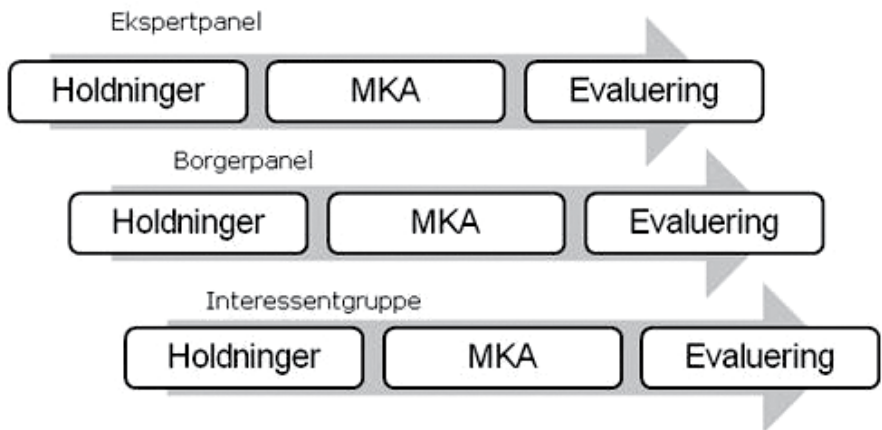


Figur 3. Forskjellige nivåer og samarbeidsformer for involvering av interessenter.

for Oslo havn. Som i Oslo er det ønskelig at interessentene representerer grupper med høy innflytelse og interesse i saken. Det er også viktig at interessentene selv får være med å danne og styre gruppen. Gjennom interaktive møter vil interessentgruppen gi råd til prosjektgruppen.

Et av målene til prosjektet er å evaluere hvordan ulike typer beslutningstakere anvender sine holdninger og til-

gjengelig tiltaksvurderingsinformasjon til å rangere tiltaksalternativer ved hjelp av en multikriterieanalyse (MKA). Derfor vil det i tillegg til interessentgruppen også etableres en borgerpanelgruppe som gjenspeiler borgerens syn på dette spørsmålet samt en ekspertgruppe. Alle gruppene vil bruke den samme metodikken for å vurdere problemstillingen, figur 4.



Figur 4. Sammenligning av tiltaksvurdering med tre ulike grupper.

Hensikten med å gjennomføre en MKA er at man lettere skal kunne ta en komplisert beslutning gjennom å gjøre mange valg på konkrete nivåer som er lettere å forholde seg til. I tillegg er metoden et godt verktøy for å systematisere problemstillingen, og man kan dokumentere beslutningen på en transparent måte.

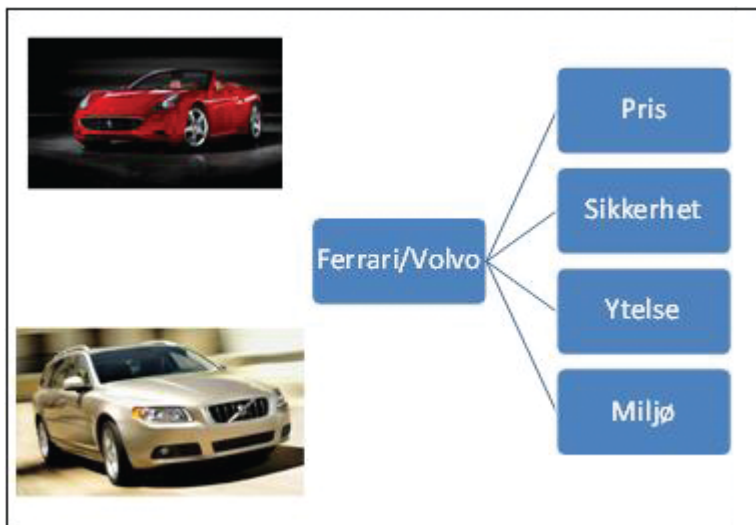
Som vist i eksemplet kan det være vanskelig å vite om man skal kjøpe en Volvo eller Ferrari gjennom å stole på magesfølelsen, men om man isteden prioriterer mellom forskjellige egenskaper som pris, sikkerhet, ytelse eller miljø blir

valget noe lettere, figur 5. Man kan f.eks. vurdere om en bra ytelse (som en Ferrari har) er viktigere enn den høye prisen (som den også har). Hvis man mener dette, gir man ytelse høy score, mens man vurderer betydningen av en høy pris som lav. Disse valgene bygger på vektning av parameter som kalles analysens kriteriesett.

I tillegg normaliserer metoden dine valg slik at pris og ytelse som er forskjellige enheter kan sammenlignes. Eksempelvis, dersom ditt valg å prioritere ytelse i virkeligheten innebærer at det bare er

en forskjell i toppfart mellom Ferrari og Volvo på 50 km/h (som ikke er realistisk) blir dette valget vektlagt mindre enn om forskjellen skulle være 200 km/h (som kanskje er mer realistisk). Dette

selv om du vurderer valget som like viktig i begge tilfeller fordi din oppfatning av ytelse er lik. Disse faktatallene bestemmes på forhånd og er analysens konsekvensverdier for kriteriesettet.



Figur 5. Eksempel på bruk av multikriterieanalyse for en beslutning.

På samme måte som eksemplet med valg av bilkjøp, vil prosjektet bruke metoden for å vurdere hvordan man ønsker å håndtere forurensede sedimenter i Bergen. Ulike tiltaksscenario fra tiltaksplanene vil bli presentert for gruppene, og deltakerne vil prioritere valg mellom forskjellige kriteriesett, for å så komme frem til en anbefalt løsning.

Fremtidige prosjekter

Gode former for å involvere interessenter i beslutningsprosesser generelt og spesielt i håndtering av forurensede sedimenter er en viktig sak. Det er å håpe at de metoder som utvikles innenfor prosjektet 'Sediment & Samfunn kan være med

å bidra til nye måter å involvere interessenter innenfor det gjeldende rammeverket for sedimenthåndtering. Den kunnskap som genereres i prosjektet vil også kunne overføres til andre typer prosjekter med stor fellesinteresse. En vellykket prosess vil gi mange fordeler som en raskere utførelsesfase, mindre risiko for utsettelse og forsinkelser samt positiv goodwill og tilbakemeldinger. Det er imidlertid viktig å huske at disse prosessene kan ta tid og krever ressurser samtidig som utfallet kan være vanskelig å forutsi. En deltakelse i en slik prosess er også forpliktende noe som kan være utfordrende i visse tilfeller.