



Masteroppgave

ADM750 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

**Hvem tar ansvar for miljøhenyn i norsk
oppdrettsnæring?**

Anja Stene Kjerstad

Totalt antall sider inkludert forsiden: 82

Molde, 11.06.2012



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å betrakte som fusk og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiattkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 45

Veileder: Dag Magne Berge

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 11.06.2012

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på et mastergradsstudium i Samfunnsendring, organisasjon og ledelse fra Høyskolen i Molde. Jeg startet å jobbe med masteroppgaven høsten 2011 og avsluttet våren 2012. Arbeidet med masteroppgaven har vært en krevende og lærerik prosess. Hovedgrunnen for valg av tema er interesse for oppdrett, miljø og politiske beslutningsprosesser og interesse for hvordan samfunnet og forvaltningen har endret holdninger til denne næringen etter hvert som den har utviklet seg.

For å kunne gjennomføre oppgaven har informasjonen fra forskjellige intervjuer med relevante organisasjoner vært viktig. Jeg vil derfor rette en stor takk til informantene i Fiskeri og Kystdepartementet, Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening, Bellona og WWF som har vært villig til å la seg intervjuer og gitt god informasjon. Ellers vil jeg takke alle de som har gitt meg støtte i arbeidet med masteroppgaven, spesielt Dag Magne Berge som har vært min veileder og som har gitt meg svært nyttige innspill til oppgaven. Ellers ønsker jeg å takke hele familien min, og særlig min mor for all hjelp og støtte underveis.

Molde, 11. Juni 2012

Anja Stene Kjerstad

Sammendrag

Denne masteroppgaven i samfunnsendring, organisasjon og ledelse har fokus på oppdrettsnæringen og tilknyttet beslutningsprosesser i offentlig forvaltning.

Problemstillingen min er følgende:

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i offentlige forvaltningsprosesser?

For å belyse dette nærmere vil jeg ta utgangspunkt i to forskrifter i akvakulturloven:

- *Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbøgeaure i sjøvatn (2009).*
- *Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (2011).*

Norge er et land som har naturgitte gode fortrinn for oppdrett. Eksportnæringen skaper store verdier for landet, blant annet via skatteinntekter, arbeidsplasser og aktivitet langs kysten. Oppdrettsnæringa har et stort utviklingspotensial, men det er viktig at veksten skjer innenfor rammen av hva miljøet tåler. Miljøproblemer som forurensning, arealbruk, lakselus og rømming har fokus i samfunnet og må derfor ha fokus i politiske prosesser som berører denne næringa. For å belyse problemstillingen i denne masteroppgaven har jeg tatt utgangspunkt i generell beslutningsteori med spesielt fokus på Strømningsmodellen. Jeg vil også bruke ulike organisasjonsteorier for å forklare og belyse beslutningsprosessene til de to forskriftene. Jeg har tatt utgangspunkt i en kvalitativ case studie der både muntlig og skriftlige kilder har vært viktig.

Ut i fra analysen av forskriften om konsesjonstildeling kan beslutningsprosessen har vært preget av lite enighet om mål og middel, stor kompleksitet grunnet at mange hensyn skulle ivaretas og usikkerhet om reelle virkninger av flere konsesjoner på miljø. Miljø har blitt ivaretatt, men bare på linje med andre hensyn. Miljøorganisasjonene kobles sent inn i prosessen og oppnår lite gjennomslagskraft på forskriften.

Ut i fra analysen om NYTEK-forskriften kan det se ut som beslutningsprosessen har vært preget av enighet om mål, men med diskusjon rundt midler, spesielt angående sertifiseringsgrad. Forskriftens tema var teknisk komplekst og usikkerhet var dermed tilstede fordi mange manglet kompetanse på området. NYTEK-forskriften er i seg selv en forskrift om miljøhensyn med bred deltakelse fra starten. Her var det enighet om mål og middel. Og miljøorganisasjonene følte de fikk gjennomslag for sitt syn. De var med i prosessen fra starten og forlater beslutningsarenaen før høringen.



Høgskolen i Molde

Hvem tar ansvar for miljøhensyn i norsk oppdrettsnæring?

Masteroppgave i Samfunnsendring, organisasjon og
ledelse

Anja Stene Kjerstad

Vår 2012

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	11
1.1	Problemstilling og formål.....	14
1.2	Motivasjon for valg av tema.....	16
1.3	Oppbygging av oppgaven.....	16
2	Teori	17
2.1	Beslutningsteori.....	18
2.1.1	Strømningsmodellen.....	21
2.2	Organisasjonsteori	24
2.2.1	Instrumentelt perspektiv	25
2.2.2	Institusjonelt perspektiv	26
2.3	Oppsummering	27
3	Metode.....	28
3.1	Undersøkelsesmetode.....	28
3.1.1	Dokumentanalyse	29
3.1.2	Intervjuer	29
3.1.3	Informanter	30
3.2	Oppsummering	34
4	Historikk.....	35
4.1	Forvaltning av oppdrettsnæringen.....	35
4.2	Forskrift om konsesjonstildeling.....	36
4.3	NYTEK-forskriften	37

4.4	Oppsummering	39
5	Analyse av forskriftene	40
5.1	Analyse forskrift om konsesjonstildeling.....	41
5.1.1	Initiativfasen.....	41
5.1.2	Utredningsfasen.....	44
5.1.3	Høringsfasen.....	48
5.1.4	Vedtaksfasen	51
5.1.5	Avslutningsfasen	52
5.2	Oppsummering	53
5.3	Analyse NYTEK- forskriften	54
5.3.1	Initiativfasen.....	54
5.3.2	Utredningsfasen.....	56
5.3.3	Høringsfase.....	58
5.3.4	Vedtaksfase	60
5.3.5	Avslutningsfasen	60
5.4	Oppsummering	61
6	Sammenligning og konklusjon.....	62
6.1.1	Initiativfasen.....	64
6.1.2	Utredningsfasen.....	65
6.1.3	Høringsfasen.....	66
6.1.4	Vedtaksfasen	67
6.1.5	Avslutningsfasen	67

6.2	Konklusjon	68
7	Referanser.....	71
7.1	Bøker og artikler.....	71
7.2	Internettkilder og offentlige dokumenter	73
7.3	Vedlegg	76

Forkortelser

- Fiskeri- og Kystdepartementet. Heretter: FKD
- Miljøverndepartementet. Heretter: MD
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. Heretter: FHL
- World Wildlife Fund. Heretter: WWF
- Rømmingskommisjonen for Akvakultur. Heretter: RKA
- Maksimal tillatt biomasse. Heretter MTB
- Laks, ørret og regnbueørret. Heretter: Laksefisk
- Forskrift om tillatelse til å drive oppdrett innenfor et område. Heretter: Forskrift om Konsesjonstildelinger
- Forskrift om krav til teknisk standard for installasjoner som nyttes til akvakultur. Heretter: NYTEK- forskriften
- Flytende oppdrettsanlegg. Krav til dimensjonering, utførelse installasjon og drift. Heretter: NS 9415.

1 Innledning

Denne masteroppgaven har som formål å se nærmere på hvilken grad miljøhensyn blir ivaretatt i offentlige forvaltningsprosesser knyttet til to forskrifter i Oppdretsloven.

I Norge er havbruk en viktig eksportnæring som skaper store verdier for landet, blant annet via skatteinntekter, arbeidsplasser og aktivitet langs kysten. Regjeringen ønsker at havbruksnæringen skal utvikle seg videre¹. Oppdrettsnæringen har et stort utviklingspotensial, men det er viktig at veksten skjer innenfor rammen av hva miljøet tåler. Norge har naturgitte gode fortrinn for oppdrett, ved at vi har en lang kyststripe med mye plass og et rent og rikt hav som kan utnyttes.

Miljømessig bærekraftig produksjon er likevel en forutsetning for langsiktig utvikling og vekst. Det vil si at næringen må drives miljømessig forsvarlig, og tilpasse hensynet til havmiljø og biologisk mangfold. I ”Strategi for en miljømessig og bærekraftig havbruk” fra FKD i 2009, påpekes det at myndighetene, næringen og andre interessenter i fellesskap skal sikre at havbruksvirksomheten drives uten å påføre omgivelsene uakseptable skadevirkninger². Brundtland kommisjonen definerte begrepet bærekraft i 1987: *“En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov, uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov”*. Figur 1 viser FNs tredelte modell for en bærekraftig forvaltning.

¹ http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf

² http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Brosjyret/2009/Brosjyre_strategi_baerekraftig_havbruk.pdf



Figur 1: FNs modell for bærekraftig forvaltning

Denne modellen viser elementene i en bærekraftig forvaltning. Modellen består av tre hovedkategorier hvor skjæringspunktene kan være potensielt motstridene på kort sikt. Rask økonomisk vekt på et område, kan bidra til for høyt ressursforbruk og for store verdier på få hender. Dette kan gå utover sosial rettferdighet, naturressurser og miljø.

Produksjon av laksefisk er primært regulert av Oppdrettsloven. Lovens hovedformål i § 1 sier: «Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten»³. Lovens formål har en vid ordlyd som gir grunnlag for å ta hensyn til både økonomi, markedsforhold, miljø, samt lokale og regionale forhold. Dette er en videreføring av målene for en miljømessig bærekraftig utvikling som også gjelder for havbruksnæringen.

I følge denne loven kan ingen drive oppdrett av fisk og skalldyr uten tillatelse fra fiskeri- og havbruksforvaltningen. Loven setter også rammer for tilsyn, miljøovervåkning, krav til utstyr, opprydding og gjenfangstplikt ved rømming. Produksjonen av laksefisk reguleres i dag gjennom volumbegrensning i form av Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB) og antall konsesjoner for oppdrett av laksefisk. Det er fiskerimyndighetene som tildeler konsesjonsrettighetene, og antall tildelinger er begrenset til enhver tid via lover og forskrifter (Jakobsen og Aarset, 2006).

³ <http://www.lovdatab.no/all/hl-20050617-079.html>

I tillegg finnes en rekke forskrifter som skal hindre sykdom, rømming, forurensning og interessekonflikter, samt sikre fiskevelferd og mattrygghet (Bruland, 2010). Oppdrettsloven ble for første gang vedtatt i 1985. Mye har endret seg siden den gang både i næringen og med hensyn til de offentliges rolle. I arbeidet med loven har Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) tatt utgangspunktet i fire særlige fokusområder⁴:

- Vekst, lønnsomhet og innovasjon – den internasjonale konkurransesituasjon
- Forenkling for næring og forvaltning - effektivisering og brukervennlighet
- Miljø - tidsriktig og helhetlig miljøregime
- Forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen - en mer effektiv arealutnyttelse.

Fiskeri- og havbruksforvaltning skal ivareta hensyn til arbeidsplasser langs norskekysten og sørge for økonomisk levedyktig virksomhet samtidig som miljøet skal bevares. Arealbruk, forurensning, rømming og lakselus er problemområder som har bidratt til negativt fokus på havbruksnæringen, blant annet i media. Etter hvert som oppdrettsnæringen har vokst, har fokuset på næringen økt.

Positivt har vært verdiskaping, effektiv matproduksjon og arbeidsplasser. Negativt har vært bekymringer for påvirkningen som rømt oppdrettslaks har hatt på villaksen og påvirkningen lakselus har på utvandrende smolt fra elvene. Det er mangel på vitenskapelige data på dette området⁵. Føre-var prinsippet sier: *«Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse»*⁶. Prinsippet innebærer at man ikke skal sette i gang med inngrep som påvirker natur og miljø, uten å vite hvilke konsekvenser inngrepene medfører. Ved å gå ut fra at alle inngrep har miljøkonsekvenser inntil det motsatte er bevist, sikrer man seg mot unødig ødeleggelse⁷.

Det er ulike syn i forvaltningen på miljøpåvirkningens omfang og konsekvenser. FKD har ikke i særlig grad utviklet indikatorer som kan fortelle i hvilken grad forvaltningen når målene om en bærekraftig og miljøtilpasset havbruksnæring. Undersøkelser viser at dette har gitt

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-61-2004-2005-.html?id=398345>

⁵ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2000/nou-2000-29/7.html?id=143310>

⁷ http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Brosjyrer/2009/Brosjyre_strategi_baerekraftig_havbruk.pdf

utfordringer i styringen av havbruksforvaltningen. Mangel på kunnskap kan ikke brukes som begrunnelse i forvaltningstiltak dersom det foreligger risiko for alvorlig skade på naturmangfoldet⁸. Dette kan påvirke resultatet av beslutningsprosesser i det offentlige.

Beslutninger omfatter hele prosessen med å treffe valg, fra initiativ til selve valget, gjennomføring og evaluering. Beslutninger varierer med hensyn på situasjon, kompleksitet, grad av usikkerhet, tidspress, antall involverte aktører og ansvar. Det finnes ulike tilnærminger som fanger opp og vektlegger ulike forhold ved beslutninger (Johannsen og Pors, 2002).

1.1 Problemstilling og formål

Offentlig forvaltning har ansvar for å gjennomføre ulike beslutningsprosesser. Dette kan for eksempel være endring av lover og innføring av nye forskrifter. Før en forskrift kan bli gjeldende, må den gjennom en saksbehandlingsprosess som består av forskjellige faser. Slike faser kan være en initiativfase, en utredningsfase, en høringsfase, en vedtaksfase og en avslutningsfase. Disse fasene følger dermed et fastlagt mønster. Beslutningsprosesser kan likevel variere med hensyn på situasjon, kompleksitet, og grad av usikkerhet. Deltagere kan også variere i de ulike fasene av prosessen. Dette kan påvirke beslutningen.

I denne studien vil jeg forsøke å belyse hvordan beslutninger blir tatt i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter knyttet til oppdrettsloven. Regjeringens mål og selve oppdrettsloven skal sikre miljøhensyn, samtidig som næringsøkonomi, distriktspolitikk og samfunnsøkonomi også skal ivaretas. Dette kan by på utfordringer. I den forbindelse ønsker jeg å belyse følgende problemstilling:

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i offentlige forvaltningsprosesser?

For å belyse dette vil jeg ta for meg to ulike forskrifter knyttet til oppdrettsloven.

- *Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann (2009)*⁹
- *Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (2011)*¹⁰.

⁸ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoering--forslag-til-forskrift-om-tidel.html?id=541404>

Grunnen til at jeg valgte de to spesifikke forskriftene var fordi jeg ønsket å gå i dybden på hvilke hensyn som blir prioritert i utarbeidelsen av en forskrift. Det som er interessant med forskriftene, er at det virker som miljøhensyn blir prioritert forskjellig etter hvilke mål regjeringen har satt seg. For å belyse dette nærmere har jeg benyttet en casestudie. Etter å ha jobbet med forskriftene har jeg kommet frem til følgende hypoteser:

- I forskriften om konsesjonstildeling kan det se ut til at økonomiske hensyn blir mer prioritert enn miljøhensyn.
- I NYTEK-forskriften kan det se ut som miljøhensyn i stor grad blir prioritert fremfor andre hensyn.

Ved å gå nærmere inn på hver av forskriftene vil jeg belyse om det er tilfelle. Fokus vil være på om miljøhensyn blir ivaretatt av forvaltningen selv i slike prosesser, eller om miljøorganisasjonene også er en bidragsyter i denne sammenheng. I beslutningsteorien er organisasjonsstruktur en viktig faktor som påvirker valg av alternativer. Organisasjonen kan også påvirke beslutninger ved valg av hvem som skal få lov å delta i prosessen (Cohen et al, 1972). Beslutningsteori og organisasjonsteori danner derfor et viktig bakteppe for oppgaven.

Mine forskningsspørsmål i denne oppgaven er følgende:

- Ivaretar forvaltningen miljøhensyn?
- Prioriterer oppdrettsnæringen miljøhensyn?
- Blir miljøorganisasjoner involvert offentlige forvaltningsprosesser?
- Når blir miljøorganisasjoner involvert?
- Hvor mange miljøorganisasjoner blir involvert?
- Har miljøorganisasjonene medvirkning på resultatet av beslutningsprosessene til de to forskriftene?

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/lover_regler/forskrifter/2011/forskrift-om-krav-til-teknisk-standard-f.html?id=652495

1.2 Motivasjon for valg av tema

Motivasjon for valg av tema er interesse for hvordan endringer i samfunnet skjer og interesse for havbruksnæringen. Jeg er vokst opp på Vestlandet i en familie med lange tradisjoner innenfor fiskeri og sjøfart. På den ene siden er havbruksnæringen en effektiv måte å produsere mat på med høy verdiskaping. Den bidrar også til arbeidsplasser i distriktene. På en annen side kan den også bidra til miljøproblemer som skyldes sykdom, rømming og forurensing. Min motivasjon for å fordype meg i valgte problemstilling er min entusiasme for denne næringen, samtidig som jeg er opptatt av miljøspørsmål og bærekraft i forhold til forurensning, påvirkning på marine organismer og dyrevelferd generelt.

Jeg er interessert i å få vite mer om hvordan offentlige beslutningsprosesser foregår, hvem som er involvert og hva som blir prioritert. Norge er mulighetenes samfunn.

Havbruksnæringen er et godt eksempel på dette. Norge har gode forutsetninger for en bærekraftig havbruksvirksomhet. Norge er også et av de fremste landene i verden når det gjelder kompetanse på drift, teknologi, fiskevelferd og utvikling innen havbruk. Likevel blir oppdrettsnæringen ofte kritisert av media, politikere og miljøorganisasjoner for å være lite miljøvennlig. Dette gir næringen et negativt omdømme.

1.3 Oppbygging av oppgaven

Opgaven vil innledes med et sammendrag av studien og studiens resultater som er framkommet i forhold til problemstillingen. I det første kapittelet vil jeg fortelle kort om oppgavens bakgrunn og problemstillingen min. Etter innledningen vil jeg ta for meg teoriene som analysene bygger på. Videre vil jeg beskrive hvilke metoder som er benyttet for å skaffe datagrunnlag for oppgaven. Jeg vil også fortelle kort om historikken knyttet til initiativet og utarbeidelsen av de to forskriftene. Deretter vil jeg analysere hver av beslutningsprosessene til forskriftene og sammenlikne dem. Til slutt vil jeg konkludere med hvilke funn som har blitt gjort. Tabell 1: *Oppsummering av oppgavens oppbygging.*

Kapitel 1	Tema og Problemstilling
Kapitel 2	Teori
Kapittel 3	Metode
Kapitel 4	Historie knyttet til de to forskriftene
Kapittel 5	Analyse av forskriftene
Kapittel 6	Sammenlikning av de to forskriftene og konklusjon
Kapittel 7	Referanser

2 Teori

For å kunne forstå offentlige beslutninger og offentlig politikk, må en analysere styringsverkets virkemåte og organisering. Forskjellige konkurrerende synspunkt mellom ulike aktører og organisasjoner er forankret i organisasjoners politiske og administrative ledelse. Samtidig er de også forankret i omgivelsene og nedfelt i organisasjonskulturer og tradisjoner (Christensen et al., 2004).

I teorier om beslutningsprosesser i det politisk-administrative systemet vises det ofte til «garbage can» modellen, eller «Strømnings-perspektivet» slik det fremstilles hos Johan P. Olsen (1978). Her beskriver han politisk-administrative beslutninger som et møte mellom fire strømmer:

- En strøm av *beslutningsmuligheter*
- En strøm av *problem*
- En strøm av *løsninger*
- En strøm av *deltakere*

Denne modellen vil jeg komme tilbake til, men med utgangspunkt i dette perspektivet oppsummerer han offentlige beslutninger som to sammenknyttede prosesser, en aktiviseringsprosess og en defineringsprosess. Aktiviseringsprosessen viser til deltakere og beslutningsmuligheter. Her fastlegges hvor mange deltakere, hvilke deltakere og deltakelsesmønsteret til enhver tid. Rettighetene til å delta i en beslutningsprosess er nødvendig. Invitasjoner til og delta kan bli godtatt eller avslått. Aktørene må delta aktivt for at formell deltakelsesstruktur kan defineres (Olsen, 1978). Deltakerstrukturen har betydning for beslutningene. Defineringsprosessen viser til problemer og løsninger definerer en formell aksess-struktur (Christensen et al., 2004). Kompleksiteten og antall målsetninger blir identifisert og sett i sammenheng med de middel som er til rådighet for å løse problemet som presenteres. I tillegg vil defineringsprosessen også vise definisjoner og oppfatninger om tillit, lojalitet og akseptering. Når man skal forstå en beslutningsprosess er det derfor viktig å ha kjennskap til hva som skjer underveis og at en spesiell beslutningsprosess vil være avhengig av andre beslutninger og hendelser (Olsen, 1978).

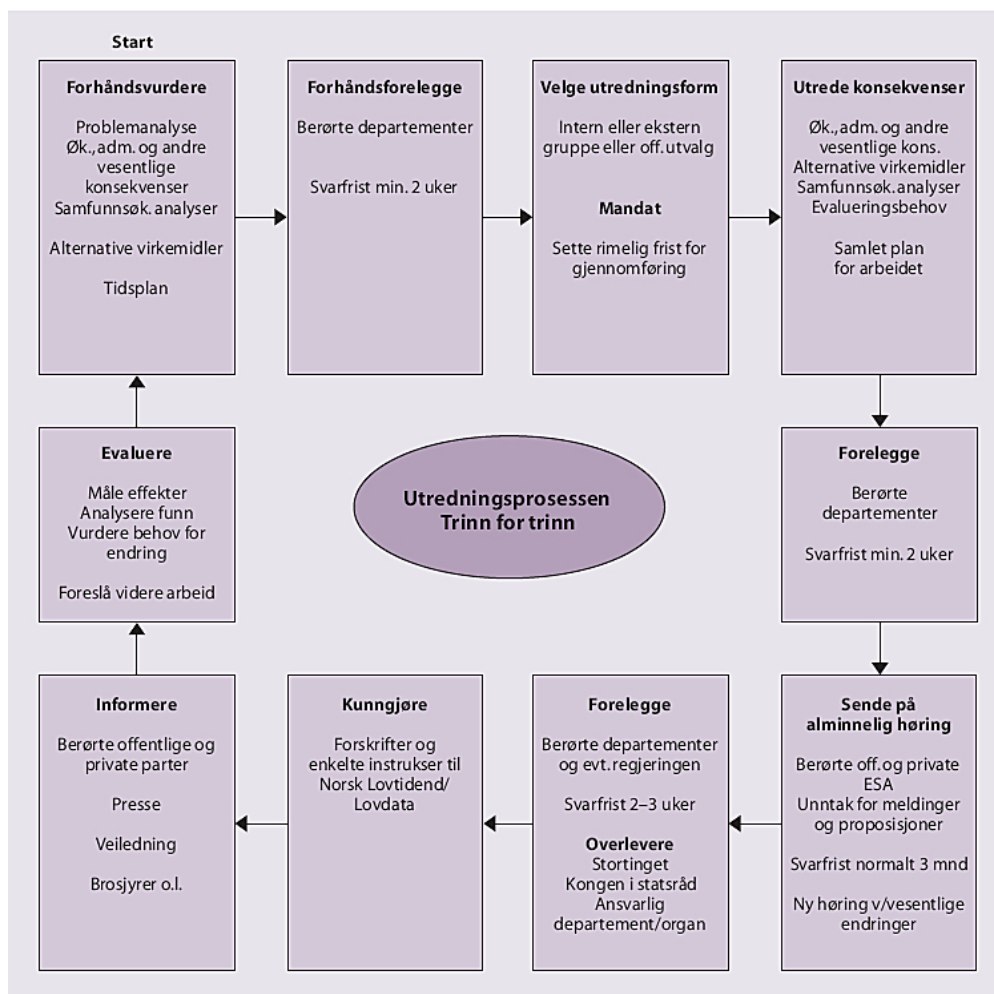
Når lover eller forskrifter blir innført i havbruksnæringen er det krav om medvirkning fra berørte offentlige og private parter. Ansvarlig for offentlig forvaltning i akvakultursaker er primært FKD, men også underliggende etater, forskningsmiljøer samt fylker og kommuner. Private parter kan være grunneiere, oppdrettsnæringens interesseorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner. Noen av disse partene kan ha motstridende interesser.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for ulike teoretiske tilnærminger som skal belyse oppgavens problemstilling. Jeg vil starte med beslutningsteori og avslutte med organisasjonsteori. Når det gjelder beslutningsteori, vil jeg først gå inn på en generell tilnærming av ulike modeller og deretter fokusere på garbage can-modellen heretter kalt strømningsmodellen som jeg vil benytte for å forsøke å forklare noen kjennetegn ved beslutningsprosesser i det offentlige. Til slutt vil jeg komplementere denne teorien med organisasjonsteorien ved å gå inn på hvordan forhold i og utenfor organisasjonen påvirker prosessen og selve beslutningen.

2.1 Beslutningsteori

En beslutning kan defineres som et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til utredningsprosesser i det offentlige. Når nye lover eller forskrifter skal utarbeides i offentlig forvaltningen kan fasene være som beskrevet i figur 2.

Beslutningsprosesser kan i korte trekk defineres som en kontakt mellom aktører hvor det blir formulert ett eller flere problemer, utviklet løsningsalternativer og truffet autoritative valg mellom alternativer (Olsen, 1978). Først må en avklare og definere selve beslutningsproblemet, deretter avdekke hvilke tilgjengelige løsningsalternativer en står ovenfor. Deretter må det etableres en oversikt over konsekvenser av å velge ulike alternativer. På grunnlag av involverte aktørers preferanser over konsekvensene og alternativene foretas det et valg mellom alternativene. Til sist har man et trinn hvor beslutningen implementeres og siden evalueres (Østerud et al., 2004).



Figur 2. Stadier i departementenes saksbehandling i forbindelse med endring i lover og forskrifter¹¹

For lettere å forstå og analysere beslutninger kan en dele prosessen inn i faser. Johan P. Olsen (1978) skiller mellom fem faser i en beslutningsprosess: initiativfasen, utredningsfasen, vedtaksfasen, iverksettingsfasen og tilbakeføringsfasen. Fasene er en måte å strukturere empirien på. Fasene bygger logisk på hverandre, men det er likevel ikke slik at den ene fasen må gjennomføres før en går løs på den neste.

¹¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2007/veileder-i-utredningsarbeid-2/2.html?id=446166

Flaa et al., (2000), har konkretisert Johan P. Olsens fem faser, og deler inn prosessen i fire faser: 1. *Initiativfasen – Hva er problemet?* 2. *Utredningsfasen – Hvilke løsninger finnes og hvilke konsekvenser har de?* 3. *Vedtaksfasen – Valg av alternativ ut fra en preferanseskala* 4. *Iverksetting og evaluering.*

I min studie velger jeg å ta utgangspunkt i Flaa et al., (2000) sin inndeling av fasene. Likevel velger jeg å dele utredningsfasen i to; en utredningsfase og en høringsfase. Begrunnelsen for dette, er at det gir bedre grunnlag for å sammenlikne forskjeller i de to casene.

Beslutningsprosessene deles derfor inn i 5 faser. Jeg vil bruke stadiene i figur 2 som utgangspunkt for inndelingen under.

1. Initiativfasen (Forhåndsvurdere og Forhånds framlegge)
2. Utredningsfasen (Velge utredningsform, Utrede konsekvenser og Forelegge)
3. Høringsfasen (Sende på alminnelig høring)
4. Vedtaksfasen (Forelegge og Kunngjøre)
5. Avslutningsfase (Informere og Evaluere)

Beslutningsmodeller

Det finnes flere ulike beslutningsmodeller. Disse modellene kan grovt deles inn i rasjonelle, begrenset rasjonelle/byråkratiske, politiske og anarkistiske. Modellene skiller seg fra hverandre i synet på hvordan organisasjoner og medlemmene deres handler. Selv om modellene er forskjellige, er ikke det nødvendigvis slik at de er motsetninger til hverandre, men heller at de kan brukes til å utfylle hverandre (Rones, 1997).

Den rasjonelle modellen legger til grunn at mål defineres entydig og presist, og at alternativene til disse målene er kjent på forhånd. Det legges til grunn at alternativene kan vurderes ut i fra relevante kriterier, som effektivitet, kostnader, forventet avkastning og lignende (Flaa et al., 2000).

Den byråkratiske modellen vektlegger at man har sjelden kunnskap om alle forhold som kan bidra til fullstendige rasjonelle beslutninger. Likevel følges regler, lovverk og prosedyrer.

Valg blir ofte tilfredsstillende og løsninger er ikke perfekte. Beslutningsprosessen preges av sondering, konfrontasjon og forhandlinger. Kompromiss om målene er sjeldnere enn kompromiss om midlene (Christensen et al., 2004).

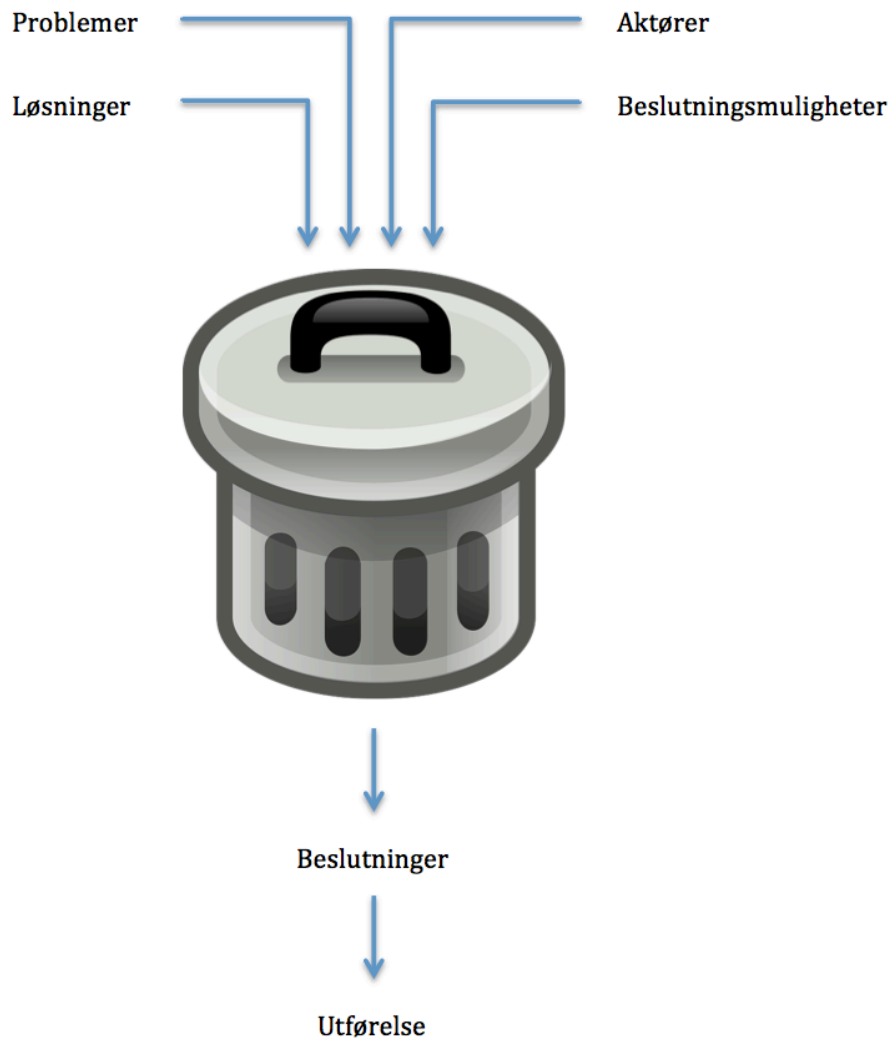
Politiske beslutningsmodeller er ofte preget av mer konflikt og motstridende interesser. Det er ikke alltid mulig å oppnå det beste beslutningsalternativ, og valg treffes når et alternativ er rimelig tilfredsstillende (Østerud, 2002). Politiske beslutningsmodeller er aktuelle i situasjoner som preges av aktører i ulike interessegrupper, aktører med klare mål, men motstridende verdier og til dels interessefelleskap. Dette gir muligheter for forhandling mellom partene. Aktørene i en politisk beslutningsmodell kan ha klare mål, men mindre oversikt over alle løsninger og konsekvenser (Flaa et al., 2000).

I anarkistiske modeller vil mer eller mindre tilfeldige og usammenhengende hendelser og handlinger prege beslutningene i offentlige prosesser. Dette kan man for eksempel se i samhandling mellom myndighetene og mer adhoc-pregete og aksjonsorienterte miljøvernorganisasjoner (Christensen et al., 2004).

2.1.1 Strømningsmodellen

I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i strømningsmodellen. Strømningsmodellen er en såkalt anarkistisk modell. Strømningsmodellen er en reaksjon på det rasjonelle synet på beslutningsprosesser. Den er ikke ment å erstatte de andre modellene, men ment som et tillegg. Modellen viser noen viktige trekk ved beslutningstaking og beslutningsprosesser som ikke behandles i alternative perspektiver (Cohen et al., 1972).

Når det er uenighet om målene i en beslutningsprosess, hva problemene er og hvordan en skal gå frem, står beslutningstakerne ovenfor både tilfeldigheter, usikkerhet og flertydighet. Strømningsmodellen kan være en god beskrivelse av den beslutningsprosessen som foregår i organisasjonen når slike forhold ligger til grunn (Hatch, 2001). Strømningsmodellen identifiserer fire strømninger som enhver beslutning består av: aktører, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. De fire strømningene kan dumpes i en "søppelbøtte" (March & Olsen, 1979). Se figur 3.



Figur 3. Illustrasjon av Strømningsmodellen.

Beslutningsmuligheter oppstår i situasjoner hvor det er legitimt å ta en beslutning. Det vil her handle om å treffe et valg eller ta et initiativ (Cohen et al., 1972). I situasjoner der en organisasjon er forventet å foreta et valg kan vær: ulike typer møter, regjeringen, aktuelle departement, Stortinget med mer.

Aktører kommer og går. De varierer avhengig av hva som er problemet og hva som er løsningen. Deltagelse kan også ha andre oppgaver som krever tid og som gjør at de ikke alltid kan delta i prosessen. Dermed kan tilfeldige aktører erstatte dem i perioder. Aktørene kan ha egne ideer angående problemer og løsninger som de tar med seg og alle problemer kan nødvendigvis ikke bli løst når valg blir gjort (Cohen et al., 1972).

Problemer krever oppmerksomhet. De kan være et resultat av manglende kontroll og forutsigbarhet. Problemer kan oppstå både i og utenfor organisasjonen. Tradisjonelt antas det at problemer vil utløse en beslutningsprosess, spesielt hvis problemet er tilstrekkelig graverende. Vanligvis vil organisasjoner heller gå gjennom «søppelbøtta» å lete etter en passende løsning. Problemer handler om hva som skal endres, hvorfor det skal endres og hvordan det skal endres (Cohen et al., 1972).

Løsninger kan ofte være et svar på et problem, selv om man ikke alltid vet hvilken løsning som blir presentert. Løsninger kan leve sitt eget liv, og etter hvert fjerne seg fra problemene som de skal løse. Aktørene kan ha egne forslag til løsninger, men kan også bli tiltrukket av andres løsninger, som de gjerne legger sin innsats i å få gjennomført. Nødvendige løsninger må utarbeides uten at man helt kjenner til det problemet som skal løses (Cohen et al., 1972).

Koblingen av beslutningsmuligheter, aktører, problemer og løsninger utgjør kjernen i strømningstankegangen, og vil fungerer som en måte å beskrive hvordan noen beslutninger blir tatt (Cohen et al., 1972). Måten strømmene kobles sammen på kan være ustrukturert. Hva som kommer ut av beslutningen vil likevel avhenge av hvem som kobles sammen, når de kobles sammen og hvilke løsninger de brakte med seg. Det kan oppstå problemer som ikke finner løsninger, deltakere kan gå inn og ut av en beslutningsprosess. Problemer søker løsninger og løsninger søker problemer. Det kan dermed være vanskelig å vite hvilke problemer og løsninger, hvilke stemninger og hvilke verdier og oppfatninger som vil påvirke hvordan en sak blir definert og hvilke meningsinnhold som vil følge en beslutning (Olsen 1978). Når alle de fire ”strømningene” møtes, kan problemer bli løst. På grunn av vilkårligheten, vil likevel valg og beslutninger tas uten at problemer helt blir løst (Hatch, 2001).

I politikken vil strømningene dreie seg rundt ulike alternativer på bakgrunn av allmenne oppfatninger, interessegrupper, eksperter, velgere, media, lovgivende og utøvende myndigheter. Avgjørelser følger ikke en ryddig prosess fra problem til løsning, men er resultater av flere uavhengige hendelser i en organisasjon (Cohen et al., 1972). I følge Østerud (2002) er strømningsmodellen en beskrivelse av beslutningsvirksomhet for et organisert anarki, der en beslutning er et utfall eller en tolkning av de fire relativt uavhengige strømmene.

Beslutningsprosesser i det offentlige kan ha innslag av regulering, der bestemte aktører kan eller må delta. I denne prosessen sees utvalgte problemer og løsninger på som relevante. Det trenger ikke være slik at modellen alltid forklarer beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner. Det er mer slik at enkelte beslutninger i de fleste organisasjoner kan vise trekk fra denne modellen (Døving og Johnsen 2005). Modellen er aktuell i politiske prosesser der framtiden er vanskelig å forutse og i omgivelser der økonomisk og sosiale spørsmål dominerer (Yildiz, 2006).

Offentlige organisasjoner opplever ofte at det kreves handlingskraft. Derfor trenger disse organisasjonene ulike beslutningsarenaer hvor de kan vise denne handlekraften. Beslutningsarenaene trenger nødvendigvis ikke å ha noe med selve beslutningen å gjøre. Beslutningen kan oppstå forskjellige steder til ulike tidspunkt, ofte av forskjellige årsaker. I disse arenaene kan aktørene komme og gå. Aktørene kan variere ut ifra hvilke løsninger og problemer som oppstår og hva de ellers må bruke tiden sin på. Deltakerne tar ofte med seg sine problemer og løsninger inn i nye beslutningsprosesser (Cohen et al., 1972).

2.2 Organisasjonsteori

For å kunne analysere en beslutningsprosess, må man kjenne til hvordan ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger kan påvirke beslutningen. Anarkistiske modeller fremhever beslutningsprosesser som ustrukturerte. Organisasjonens struktur og kultur kan bidra til å strukturere, styre og påvirke prosessene. I organisasjonsteorien finnes ulike perspektiv som kan benyttes til å belyse trekk ved beslutningsprosesser i det offentlige (Christensen et al., 2004). Jeg vil bruke et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv for å forklare og belyse ulike sider ved utarbeidelsen av de to forskriftene.

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som redskap til bruk for ledelsen. Ledere i organisasjoner handler rasjonelt, innenfor strukturelle rammer som kontrollerer valg og beslutninger. Det institusjonelle perspektivet skiller seg ved at det åpner mer for at organisasjonene og omgivelsene har regler, normer og verdier som er med på å påvirke beslutningsatferd (Christensen et al., 2004).

Ved å trekke inn begge perspektivene er det større sannsynlighet for å identifisere ulike forhold til beslutningsprosesser. Dette kan redusere risikoen for å overse noe som er viktig og dermed gi større innsikt (Hatch, 2001).

2.2.1 Instrumentelt perspektiv

Innenfor dette perspektivet finnes to tilnærminger. En hierarkisk- og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten kjennetegnes av sterke ledere med makt og autoritet. Lederne har god oversikt og handler rasjonelt ut fra et mål de har satt seg. Dette innebærer at når lederne skal velge blant flere alternativer, vurderer de både hvilke framtidige konsekvenser de ulike alternativene vil ha og hvor sannsynlig disse konsekvensene er. Offentlige prosesser vil derfor være et resultat av styring og kontroll gjennom en ovenfra og ned prosess, hvor også over- og underordning mellom vertikale nivåer vektlegges. Formell aksess- struktur og formell deltakerstruktur har betydning i denne sammenheng. Ved å ha kontroll over aktiveringsaspektet og defineringsaspekt kan ledere ha kontroll over utfallet av beslutningsprosesser (Christensen et al., 2004).

Regjeringen har for eksempel som mål å gjennomføre politiske endringer som er nedtegnet i ulike dokumenter. "Soria Moria erklæringen" er et eksempel på dette. Samarbeidet mellom de tre politiske partiene som utgjør dagens regjeringen i Norge. Ofte handler det om at regjeringen ønsker å løse noe de mener er et problem eller rette på forhold som anses som uønsket eller forhold som burde forbedres. Regjeringen vil da benytte den delen av sentraladministrasjonen som har best kompetanse på området og som dermed ivaretar målene som regjeringen har. Man vil så velge det alternativet som i størst grad bidrar til at målet blir nådd (Christensen et al., 2004).

Innenfor statsforvaltning er det nødvendig å forholde seg til andre organisasjoner og deltagere med andre prioriteringer. Dette vil kreve forhandlinger og kompromiss for å nå ledelses mål. Forhandlinger er viktig i beslutningsprosesser. Forhandlingsvarianten beskriver organisasjoner som koalisjoner hvor aktørene er rasjonelle, og handler i tråd med egne målsetninger. Beslutninger vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser. I denne varianten er det heterogenitet i aktørenes interesser. Organisasjoner kan være sammensatt av ulike underenheter som kan ha ulike mål, interesser og kunnskaper. Her kan ikke enkeltaktører oppnå sine mål. (Christensen et al., 2004).

Ulike deltagere kan legge begrensninger på hvilke beslutningsalternativer som er aktuelle. Interessekonflikt innenfor og mellom organisasjoner og deltagere må derfor håndteres. En stor

koalisjon kan få bedre gjennomslag for sine mål og interesser enn en liten. Den velger derfor de beste alternativene på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner. Ut i fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansene for måloppnåing. De motstridene målene kan også bli tatt opp etter tur, slik at de ikke blir konfrontert med hverandre (Christensen et al., 2004).

2.2.2 Institusjonelt perspektiv

Institusjonelle trekk gjør en offentlig organisasjon til noe verdsatt og et vesentlig element i samfunnet (Christensen et al., 2004). Det institusjonelle perspektivet har to tilnærminger; en kulturvariant og en mytevariant. Institusjonalisering gjør at organisasjonene blir mottakelige, tilpasningsdyktige og fylt med verdier. De er ikke lenger bare et redskap. Det er et skille mellom begrepene ”institusjon” og ”organisasjon”. Institusjonen har uformelle normer og verdier, mens organisasjon har formelle normer (Selznik, 1997).

Kulturvarianten beskriver hvordan organisasjoner tilegner seg særpreg ved å velge interne uformelle normer og verdier i løpet av sin utvikling som organisasjon. Beslutninger i offentlige organisasjoner påvirkes av kultur. Hva som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd, vil i større grad bli vektlagt. Man vil bruke kulturelle normer for å koble situasjoner og organisasjonens identitet. På denne måten vil organisasjonen handle stabilt og intuitivt i komplekse situasjoner. Dette vil si at fortiden påvirker fremtiden (Christensen et al., 2004).

Hvis styringssignalene ikke passer med de uformelle verdiene i en organisasjon, kan dette medføre styringsvansker for ledelsen. I kulturvarianten vil en aktør handle ut i fra det han finner passende med tanke på de uformelle normene og verdiene som er institusjonalisert i organisasjonen. I en organisasjon kan de interne uformelle normene og verdiene påvirke alt fra valg av problem og virkemiddel, hvilke konsekvenser som skal vektlegges og hva som ligger til grunn for valgene en gjør. Dette vil innvirke på beslutningsprosesser. (Christensen et al., 2004).

Mytevarianten fokuserer på verdier og normer i omgivelsene og som påvirker organisasjonen (Christensen et al., 2004). Omgivelsene vurderer organisasjonens legitimitet ut fra kriterier tilknyttet til effektivitet, tjenester, produksjon og resultater. Dette er et av de viktigste

elementene i mytevarianten. Institusjonelle omgivelser preges av normer for hva som er akseptabel, riktig tankemåte og hvordan en organisasjon bør fungere (Christensen et al., 2004). Organisasjonen bør reflektere normer i omgivelsene. Den må tilpasse og strukturere seg ut fra hva som blir ansett som effektivt, rasjonelt og moderne. Dermed får organisasjonen forståelse og legitimitet fra omgivelsene (Brunsson, 2002). Dette kan bidra til likhet blant flere organisasjoner. Dette betegnes som isomorfi og gjør at organisasjoner ligner andre organisasjoner i samme institusjonelle omgivelser (DiMaggio & Powell, 1991).

Organisasjoner kan tilpasses til de ytre omgivelsene selv om disse ikke passer helt med organisasjonens interne krav til effektivitet. Dette er strategiske valg for å oppnå legitimitet. Organisasjonen får da en formell og en uformell struktur. (Christensen et al., 2004). Ved å ha en slik todeling av strukturen tar organisasjonen hensyn til krav både til effektivitet og fra omgivelsene. Dermed oppnår den legitimitet (Brunsson, 2002). Institusjonelle trekk gjør en offentlig organisasjon til noe verdsatt og et vesentlig element i samfunnet (Christensen et al., 2004).

2.3 Oppsummering

For å belyse problemstillingen i denne masteroppgaven har jeg tatt utgangspunkt i generell beslutningsteori med spesielt fokus på Strømningsmodellen. Denne modellen er i utgangspunktet anarkistisk. Det er likevel ikke uvanlig å bruke den i beslutningssituasjoner i offentlige organisasjoner (Cohen et al., 1972). Anarki beskriver en situasjon der alt flyter og er tilfeldig. Beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner er likevel strukturert av de instrumentelle og institusjonelle perspektivene som er beskrevet over.

3 Metode

Vitenskapelige metoder er et sett av retningslinjer som skal sikre at vitenskapelig virksomhet er faglig forsvarlig. Generelt sett er en metode en planmessig fremgangsmåte for å nå et bestemt mål (Grønmo, 2004). Denne oppgaven har som formål å gå i dybden på to forskrifter for å kunne belyse problemstillingen. Både muntlig og skriftlige kilder har vært viktig. Når det gjelder skriftlige kilder har analyse av ulike dokumenter vært sentralt for å trekke ut det som har vært viktig i min oppgave. De muntlige kildene har bestått av intervju av ulike aktører fra relevante forvaltnings-, miljø- og næringsorganisasjoner. Jeg vil starte kapittelet med å fortelle hvilke undersøkelsesmetode som har blitt benyttet. Videre vil jeg gå dypere inn på hvilke dokumenter som har vært mest aktuelle i forbindelse med denne oppgaven. Deretter vil jeg forklare nærmere hvilken intervjuform som er blitt benyttet, samt hvilke informanter jeg har intervjuet.

3.1 Undersøkelsesmetode

Undersøkelsesmetode gir en oversikt og en plan for hvordan man skal få svar på de spørsmål som stilles. Ved hjelp av metoden skal man knytte de innsamlede data opp mot problemstillingen (Yin, 2003). Forskningsdesignet i denne oppgaven er casestudie. En casestudie har som hovedformål å gå i dybden i et fenomen, og samtidig avdekke det unike ved dette fenomenet (Andersen, 1997). For å kunne belyse problemstillingen på best mulig måte fremstår en kvalitativ metode som mest relevant.

En fordel ved bruk av casestudier er at det legger til rette for et mangfold av datakilder. I mange tilfeller baserer casestudier seg på kvalitative tilnærminger, men kan gjerne kombinere kvalitative og kvantitative data (Thagaard, 1998). I en studie som den jeg har gjennomført, med en beslutningsprosess som går over flere faser og inkluderer ulike aktører, vil bruk av flere typer kilder være nødvendig. I og med at fokuset i studien var å gå i dybden på selve beslutningsprosessen, vil jeg i min oppgave bruke en kvalitativ tilnærming. Denne tilnærmingen vil hovedsak være basert på dokumentanalyse. For å supplere dokumentanalysen har intervju av ulike informanter også vært en viktig kilde.

Kvalitative undersøkelser har gjerne problemstillinger som er analytisk beskrivende, med metodiske opplegg som gir fleksibilitet, et nært forhold til kildene og en gjør relevante tolkninger av materialet (Grønmo, 2004). Kvalitativ metode var best egnet for å besvare min problemstilling. Generaliseringsmulighetene i casestudier er begrenset. Formålet ved å utføre en teoretisk fortolkende casestudie er å bruke generaliseringer for å belyse spesielle saker,

som for eksempel en beslutningsprosess. I denne oppgaven ønsker jeg å bruke de teoriene som foreligger til å belyse problemstillingen min. Strømningsperspektivet har fungert godt som en overordnet analyseramme i gjennomgangen av materialet. Dette har gitt meg en systematisk måte å samle inn, og strukturere data på. Kunnskap om beslutningsteori og kunnskap om de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene vil kunne gi bedre innsikt i prosessen rundt utarbeidelse av de to forskriftene, enn hver av dem kan gi når de brukes alene (Andersen 1997).

3.1.1 Dokumentanalyse

De skriftlige kildene har vært viktige i denne studien. For å analysere relevante dokumenter har jeg benyttet meg av kvalitativ innholdsanalyse. Kvalitativ innholdsanalyse er en metode for innsamling av data som går ut på å systematisk gjennomgå dokumenter.

Dokumentanalysen har vært nødvendig for å forstå aspekter ved beslutningsprosessene rundt de to forskriftene. Ved å studere dokumentene har jeg funnet nyttig data som har gitt meg god innsikt i ulike deler av beslutningsprosessene knyttet til de to forskriftene.

Dokumentene i denne oppgaven har i stor grad vært dokumenter fra offentlig forvaltning, som politiske strategier, lover og forskrifter, offentlige utredninger, stortingsmeldinger, proposisjoner, høringsdokumenter i forbindelse med oppdrettsnæringen og utarbeidelsen av de to forskriftene. I tillegg har dokumenter som identifiserer holdninger til næringen i miljøorganisasjoner, næringsorganisasjoner og andre relevante interesseorganisasjoner vært nyttig. Til slutt har ulike bøker, rapporter og artikler vært vesentlige for å forstå beslutningsteori og for å systematisere og analysere problemstillingen.

3.1.2 Intervjuer

For å supplere informasjonen fra dokumentanalysen har jeg foretatt semi-strukturerte intervjuer av seks sentrale personer som har vært tilknyttet til saksbehandlingen rundt de to forskriftene. Disse personene arbeider i Fiskeri- og kyst departementet (FKD), Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (FHL), Bellona og World Wildlife Fund (WWF). Formålet med kvalitative intervju er selve beskrivelsen og tolkningen av temaer i intervjupersonens livsverden i følge Kvale (2001). Intervjuer kan ha forskjellig grad av strukturering. Det kan være strukturerte intervju hvor forskeren følger en nøyaktig oppsatt intervjuguide eller det kan være ustrukturerte intervjuer som kan vær mer fokusert på en fri samtale. I midten av disse ytterpunktene ligger de semi-strukturerte intervjuene, der man kombinerer de to strukturingsgradene (Dalen, 2004). I et semi-strukturert intervju har den som intervjuer

bestemte temaer han ønsker å snakke om. Rammene er ganske løse og intervjueren står fritt i måten å stille spørsmål på. Responsen man får fra den som blir intervjuet er preget av diskusjonen rundt temaene. (Robson, 2002).

Jeg intervjuet informantene på et tidlig tidspunkt i arbeidet med masteroppgaven. På intervjutidspunktet hadde jeg derfor fortsatt noe begrenset kunnskap om næringen, saksbehandlings- prosedyrer, beslutningsteori og organisasjonsteori. I forhold til dette og min problemstilling, var semi-strukturert intervju en passende form. I denne formen er rammene ganske løse og man kan tilpasse spørsmålene underveis. I forkant av intervjuene hadde jeg laget en intervjuguide med spørsmål som jeg ville ha svar på i løpet av samtalene med informantene (Vedlegg 5). Under utarbeidelsen av selve intervjuguiden forsøkte jeg å sette meg godt inn i emnet. Fordelen ved en godt utarbeidet intervjuguide er at man har kontroll over intervjuet og at man får med seg alle aspekter som man anser som viktig. Det er dermed enklere å huske alt og få svar på det man ønsker.

Intervjuguiden tok for seg spørsmål knyttet til beslutningsprosessene rundt de to forskriftene. Jeg laget tre forskjellige intervjuguider til hver av forskriftene. En intervjuguide var utarbeidet til offentlig forvaltning, en til oppdrettsnæringens interesseorganisasjon og en til miljøvernorganisasjonene. Intervjuguidene var ganske like, men hadde noe variasjon ettersom alle spørsmålene ikke egnet seg for alle informantene. Dette fordi de hadde ulike roller og interesser i forhold til forskriftene.

Etter ferdigstillelse av intervjuguiden min, startet jeg prosessen med å ta kontakt med de forskjellige informantene jeg ønsket å intervju. Jeg fikk stort sett positive svar fra de fleste informantene. Noen av dem jeg tok kontakt med tipset meg om andre informanter som var mer aktuell og hadde mer tilknytning til forskriftene enn det de hadde. Etter å ha avtalt tidspunkt med de ulike informantene, ble intervjuene gjennomført over en periode på tre uker.

3.1.3 Informanter

I forkant av intervjuene var det viktig at jeg fant ut hvilke informanter som var hensiktsmessig å intervju. I den forbindelse tok jeg kontakt med en person som jobber i FKD.

Kontaktpersonen var ikke direkte knyttet til saksbehandlingen rundt forskriftene jeg har valgt å fokusere på, men hadde kjennskap til ulike aktuelle aktører. Dette var til god hjelp i prosessen med å få tak i ulike intervjuobjekter. De fleste jeg kontaktet var positiv til å stille opp som informanter, men det var likevel en utfordring å få til alle intervjuavtalene jeg ønsket.

I startfasen av oppgaven hadde jeg et ønske om å få intervjuet omtrent åtte nøkkelpersoner. På grunn av at noen informanter trakk seg eller ikke ville delta på intervjuet hadde jeg seks informanter. Ansvarlig person som jeg snakket med i Miljøverndepartementet, ønsket ikke å delta på intervjuet etter å ha sett spørsmålene mine. Jeg fikk imidlertid tilsendt en relevant rapport fra dette departementet som Riksrevisjonen nettopp hadde publisert. Dette var et viktig dokument for analysen min, som besvarte mange av de spørsmålene som jeg ønsket svar på. Jeg forsøkte også å få tak i en person i Mattilsynet som har vært tilknyttet forskriften om konsesjonstildelinger, men etter å ha forsøkt flere ganger å sende mailer og ringe fikk jeg ikke tak i dette intervjuobjektet.

Underveis i intervjuene ville jeg vurdere å få tak i flere personer hvis det føltes nødvendig. Intervjurundene ga mer informasjon enn forventet. Dette gjorde at jeg valgte å fokusere på de seks informantene og eventuelt kontakte dem om behov for utfyllende opplysninger. Dette hadde de gitt samtykke til. Informantene posisjonerte seg på ulike måter i forhold til forskriftene. De uttalte seg på bakgrunn av ulike erfaringer og interesser. Tabell 1 viser en oversikt over intervjuobjektene.

Intervju objekter	Kontaktet	Intervjuet	Stilling	Intervju	Utdanning
FKD	1	2	Avdelingsleder	Ansikt	Hovedfag i Biologi
FKD	1	1	Seniorrådgiver	Ansikt	Embets-eksamen: Jurist
MD	1	0	Seniorrådgiver		
Mattilsynet	1	0	Seniorrådgiver		
FHL	1	1	Miljødirektør	Telefon	Sivilingeniør: Miljø og ressurs
FHL	1	1	Industridirektør	Telefon	Hovedfag: Samfunnsplanlegging
Bellona	1	1	Seniorrådgiver Marin forvaltning	Ansikt	Doktorgrad: Marin økologi
WWF	1	1	Leder for marint program	Telefon	Sosial- antropolog

Tabell 2: *Opplysninger om de som har vært kontaktet og de som er blitt intervjuet.*

To av informantene jeg intervjuet jobber i FKD. Den ene informanten er avdelingsdirektør og den andre er jurist. Begge hadde tilknytning til forskriftene. I FHL ble to personer intervjuet, begge med tilknytning til forskriftene. Det ene intervjuobjektet er direktør for industri i FHL og det andre er direktør for miljø i FHL. Informanten i WWF er leder for marint program og objektet hadde nær tilknytning til prosessen med forskriftene. I Bellona er informanten senior rådgiver for Marin forvaltning. Det viste seg at informanten i Bellona hadde hatt lite tilknytning til disse forskriftene, ettersom informanten kun hadde jobbet i Bellona ett år. Likevel kjente objektet til prosessene rundt forskriftene og svarte på noen av spørsmålene. Objektet anbefalte meg å ta kontakt med en som tidligere jobbet med disse forskriftene i Bellona, men personen ønsket ikke å delta i studien ettersom det følte feil i forhold til ny arbeidsgiver.

Tre av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt på arbeidsplassene til de ulike informantene og resten av intervjuene ble utført per telefon. Hovedgrunnen til dette var at to av informantene var bosatt og jobbet i Trondheim. Det var derfor mest hensiktsmessig å ta intervjuene per telefon på grunn av begrenset tid og økonomi. Informanten i WWF ønsket også å ta intervjuet over telefon ettersom informanten mente det var enklest. I casestudier kan man både bruke telefon og ansikts intervju. Jeg mener telefonintervju kan forsvares i dette tilfellet ettersom betydningen av intervjuobjektets kroppsspråk og reaksjon var ikke spesielt viktig for informasjonsverdien til min oppgave. Alle intervjuene ble tatt opp på diktafon hvor alt som ble sagt ble transkribert uten kommentarer av hvordan intervjuobjektet reagerte på spørsmål. Det er disse transkriberte intervjuene som er analysert. Det norske språket består av mange ulike dialekter. Informantene mine snakket ulike dialekter. For enkelthets skyld har jeg derfor valgt å gjengi sitatene på bokmål.

Jeg ser klart mine egne begrensinger som intervjuer på bakgrunn av manglende relevant erfaring. På intervjutidspunktet var kunnskap om forvaltningssystemer og ulike teorier ennå begrenset. Likevel føler jeg at jeg fikk god og nyttig informasjon i forhold til problemstillingen min. Det var også spørsmål som ble kuttet ut, fordi jeg allerede hadde fått svar på dem.

Intervjurunden varte i tre uker og det var flere dager mellom de ulike intervjuene. Dette gjorde at jeg kunne transkribere intervjuene etter hvert som de var gjennomført og korrigere intervjuguiden i forhold til mine erfaringer og ny informasjon. De transkriberte intervjuene utgjør en viktig del av datamaterialet jeg har brukt i min analyse. Fordelen med å bruke

diktafon var at jeg kunne konsentrere meg fullstendig om hva informanten sa og stille de oppfølgingsspørsmålene som jeg synes var nyttig. Intervjuene varte fra 40 til 55 minutt. De fleste intervjuene ble gjennomført med en informant om gangen, bortsett fra i FKD hvor jeg intervjuet to informanter samtidig. Dette oppfattet jeg som positivt da de kunne korrigere og utfylle hverandre i svarene.

Når det gjelder forskningsetikk er det et sett med normer som skal sikre at den vitenskapelige virksomheten er moralsk forsvarlig (Grønmo, 2004). Informantene godtok bruk av navn. Dette kan være et problem i forhold til personvern. I oppgaven velger jeg likevel å anonymiserer informantene delvis, ved ikke å bruke navn. Jeg sendte spørsmålene mine til informantene i forkant av intervjuene og spurte samtidig om samtykke til å ta opp intervjuet på en diktafon. I tillegg ble vi enig om at det transkriberte intervjuet skulle sendes til informantene for godkjenning før oppgaven blir publisert. Det kan være problematisk hvis noen trekker sine uttalelser, men en slik forsikring var viktig for aktørene for at de kunne uttale seg så fritt som mulig.

Begrepene validitet og reliabilitet forteller hvor godt datamaterialet samsvarer med det man ønsker å undersøke og om studien er gjennomført på en pålitelig og nøyaktig måte. Validitetsbegrepet benyttes for å angi studiens datamateriale, og hvor godt datamaterialet svarer på problemstillingen. Begrepet reliabilitet viser til hvordan studien ble gjennomført og om datamaterialet kan regnes som pålitelig. Reliabilitet henviser også til om den samme målingen gjentas mange ganger og gir samme resultat hver gang. Det hjelper ikke å ha mye informasjon, hvis den ikke samsvarer med innholdet i problemstillingen (Grønmo, 2004).

Når det gjelder skriftlige og muntlige kilder mener jeg at disse har både validitet og reliabilitet. I mitt tilfelle synes jeg datamaterialet har god validitet i og med at det gir svar på viktige momenter rundt min problemstilling. I etterkant ser jeg at opplysningene fra intervjuobjektene samsvarer godt med det som rapporter og utredninger som er relevant for oppgaven. Svarene fra intervjuene har dermed også reliabilitet

3.2 Oppsummering

I denne masteroppgaven har jeg brukt en kvalitativ case studie. Hvor jeg har analysert ulike dokumenter og foretatt seks intervjuer. Når det gjelder skriftlige kilder har dokumenter fra offentlig forvaltning, som politiske strategier, lover og forskrifter, offentlige utredninger, stortingsmeldinger, proposisjoner, høringsdokumenter i forbindelse med oppdrettsnæringen vært viktige. I tillegg har dokumenter som identifiserer holdninger til næringen i miljøorganisasjoner, næringsorganisasjoner og andre relevante interesseorganisasjoner vært nyttig. Til slutt har ulike bøker, rapporter og artikler vært vesentlige for å forstå beslutningsteori og for å systematisere og analysere problemstillingen. De muntlige kildene har jeg fått ved å intervjuer ulike personer innenfor forvaltning-, miljø- og næringsorganisasjoner.

4 Historikk

Havbruksnæringen har siden oppstarten på 1970-tallet hatt en betydelig vekst. Oppdrett av fisk startet med laks og ørret og førstnevnte utgjør rundt 90 prosent av totalproduksjonen av oppdrett i sjø dag. Havbruk er en viktig næring for Norge. Næringen skaper arbeidsplasser i distriktene, bidrar til å opprettholde bosettingen langs kysten og gir store inntekter gjennom eksport. Den overordnede visjonen for fiskeripolitikken er at verdiene fra havet representerer Norges framtid. St.meld. nr. 48 (1994–1995) påpeker at hensynet til miljøet likevel skal være et grunnleggende premiss for den videre utviklingen¹².

Havbruk vil påvirke miljøet gjennom interaksjon mellom rømt oppdrettsfisk og villfisk, gjennom forekomst av sykdommer og lus, ved utslipp av næringsalter, organisk materiale og kjemikalier. Oppdrettsnæringen har dessuten behov for sjøarealer. Dette kan komme i konflikt med andre interesser.

I dette kapittelet vil jeg ta for meg historikk og utviklingstrekk i næringen. Jeg vil først behandle utvikling av lovverk på bakgrunn av miljøhensyn og næringsutvikling og deretter gå nærmere inn på de to forskriftene jeg har valgt å fokusere på.

4.1 Forvaltning av oppdrettsnæringen

Oppdrettsloven forvaltes av FKD. Loven ble til i en tid da det var viktig å få kontroll på all oppdrettsvirksomhet ved å innføre et konsesjonssystem, samt å sikre at all ny oppdrettsvirksomhet ble utviklet i forsvarlige former. Akvakulturnæringen har gjennomgått en omfattende utvikling. Det har vært en næring i sterk vekst hvor eierskap, struktur, størrelse, produksjonsteknologi, lokalisering og driftsmønster er endret.

Oppdrett av fisk vil påvirke naturmiljøet. Næringen kan derfor komme i konflikt med interesser i kystområdene slik som naturvern, rekreasjon, villfisk og annen næringsvirksomhet. Det er derfor viktig å ha gode reguleringer slik at en kan begrense interessekonflikter og negativt omdømme. Ulike lovendringer og forskrifter skal derfor bidra til å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Viktig er også verdiskaping langs kysten. Hensynet til miljøvennlig produksjon, avveining av arealinteresser i kystsonen, markedsadgang samt mattrygghet,

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stmeld/1994-1995/stmeld-nr-48-1994-95.html?id=464075>

helse- og fiskevelferdsspørsmål er temaer som en i stadig større grad må tas hensyn til og som har bidratt til å utvikle lovverket¹³.

For å få aksept for næringen og dens forvaltning i samfunnet er det viktig med gode prosesser og medvirkning fra ulike interessegrupper i forbindelse med offentlige beslutningsprosesser. Samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene kan bidra til å dempe interessekonflikter.

Utredning av endringer i forskrifter og lover tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av endringer og tiltak blir kartlagt og utredet. Dette er viktig for å vurdere hva ulike forslag vil koste staten og samfunnet. Den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser og har ansvar for at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Beslutningsprosesser i det offentlige starter ofte med at regjeringen vil gjennomføre et mål de har satt seg, for eksempel i Soria Moria-erklæringa. Regjeringen har lagt fram to strategier for havbruksnæringen: *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*¹⁴ og *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring*¹⁵. Målet med strategiene er å legge til rette for at norsk havbruksnæring skal beholde sin stilling som internasjonal produsent og eksportør, og at hensynet til miljø og fiskehelse ivaretas. Forskriftene jeg skal analysere bygger på disse strategiene.

4.2 Forskrift om konsesjonstildeling

I ”Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring”, som ble fram lagt i august 2007, gjorde regjeringen det kjent at det skulle legges opp til en ny tildelingsrunde for oppdrett av laks, aure og regnbogeaure. Regjeringen la i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2008-2009)¹⁶ fram opplegget for tildelingsrunden i 2009. Tildelingsrundens mål er å legge til rette for vekst i havbruksnæringen ved å styrke konkurransekrafta og verdiskapinga langs kysten.

Havbruksnæringen i Norge er sammensatt av selskaper med ulik størrelse og eierstruktur. Regjeringen mener at det er en styrke at havbruksnæringen har en differensiert struktur med både små og mellomstore aktører. Med denne tildelingsrunden ønsket regjeringen å bidra til å

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-61-2004-2005-1.html?id=398346>

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presesenter/pressemeldinger/2007/strategi-for-en-konkurransedyktig-norsk-.html?id=477534>

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presesenter/pressemeldinger/2009/strategi-for-en-miljomessig-barekraftig-.html?id=552992>

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fkd/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/2008-2009/stprp-nr-1-.html>

holde oppe dette mangfoldet¹⁷. Løsningen ble å prøve å ta hensyn til alle aspektene ved å sikre næringens vekst, delegerer relevante forvaltningsoppgaver til fylkene, prioritere mindre bedrifter og bearbeiding langs kysten.

Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn ble vedtatt i 2009 og innebærer en tildeling av 65 nye konsesjoner. Disse ble fordelt slik: Finnmark 7, Troms 8, Nordland 15, Nord- Trøndelag 7, Sør- Trøndelag 8, Møre og Romsdal 5, Sogn og Fjordane 5 og Hordaland 5. De resterende 5 konsesjonene var øremerket til oppdrettere som ønsket å drive økologisk havbruk.

Ved å innføre forskriften ønsket man å skape flere arbeidsplasser langs kysten. Leverandører, settefisk produsenter, slakterier, foredlingsbedrifter, eksportører og transportbransjen kunne dermed dra nytte av en ny runde med konsesjonstildeling. Fordelingen med hensyn på fylker ble gjort ut i fra miljøhensyn og distriktspolitikk, saksbehandling til kommunene. Et viktig punkt var hvor de viktigste bestandene av villaks befant seg. Videre hvor det var størst problemer med sykdommer, lakselus og rømming.

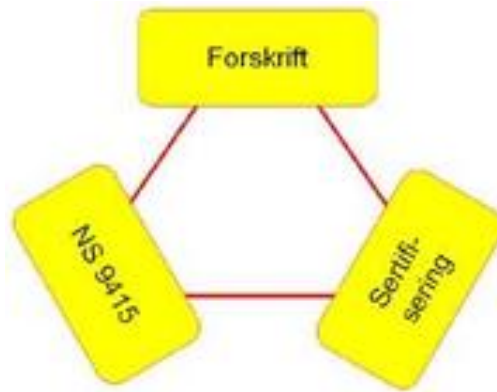
I regjeringens strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring ble det i tillegg til en ny runde med laksekonsesjoner i 2009 vist til at det skulle tas sikte på årlig økning i produksjonskapasitet tilpasset veksten i markedet. FKD ønsket å øke produksjonsvolumet av laksefisk ytterligere i 2010, gjennom en økning i maksimalt tillatt biomasse (MTB) ved eksisterende anlegg. FKD sendte en forskrift om kapasitetsøkningen på offentlig høring. Flere etater og instanser ga innspill til høringsnotatet. Fiskeri- og kystdepartementet utsatte denne biomasse økningen på bakgrunn av problemet med lakselus¹⁸.

4.3 NYTEK-forskriften

NYTEK- forskriften er et resultat av Regjeringens; *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring*. Forskriften stiller krav til dimensjonering av installasjoner, utføringen og styrkeberegninger på fortøyninger og drift av flytende oppdrettsanlegg og bygger på en teknisk standard NS 9415. Sertifisering i henhold til standarden skal gjøres av akkrediterte sertifiseringsorgan se figur 4.

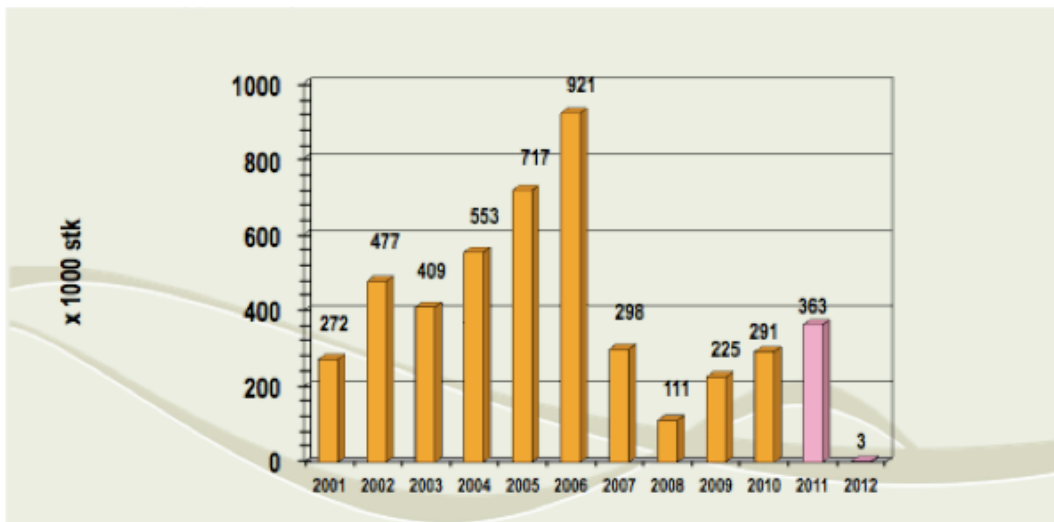
¹⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/hoyring--vederlag-for-auka-produksjonska/hoyringsbrev.html?id=573918>

¹⁸ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf



Figur 4. Rollefordelingen mellom NYTEK-forskriften, NS 9415 og sertifisering¹⁹

Formålet med forskriften er begrense og helst forhindre og rømming av fisk. NS 9415 ble laget av en bredt sammensatt komite hvor aktører fra fiskeri- og miljøvernmyndighetene, oppdrettsnæringen, utstyrleverandører, konsulenter og andre ressurspersoner har deltatt. I 2003 var en norsk standard NS 9415 ferdig utarbeidet. NYTEK- forskriften ble vedtatt og iverksatt første gang 1. Januar 2004. Til tross for at denne forskriften ble innført, var det økende rømmingstall (figur 5).



Figur 5. Innmeldte rømmingstall 2001-2012²⁰

¹⁹ <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/nytek/orientering-om-nytek>

²⁰ <http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur/oppdaterte-roemmingstall>

For å identifisere tiltak for å begrense rømming, oppnevnte FKD og Fiskeridirektoratet Rømmingskommisjonen for akvakultur (RKA) i 2006. Oppgavene til RKA var å bidra til redusert risiko for rømminger fra akvakulturanlegg ved å innhente informasjon, bidra til økt kompetanse om rømming og at hensiktsmessige forebyggende tiltak ble identifisert. RKA ble avsluttet i 2011²¹.

Etter at den første NYTEK-forskriften ble tatt i bruk oppdaget man ting som kunne forbedres. Derfor kom det en ny revidert teknisk standard i 2009. For at den skulle bli gjeldene var det nødvendig å lage en ny, revidert NYTEK- forskrift. Den ble vedtatt 16. august 2011 og tredde i kraft 1. januar 2012. Det er denne reviderte NYTEK-forskriften oppgaven behandler.

I det opprinnelige forslaget som ble sendt på høring i januar 2010 ble det ikke foreslått strengeste krav om uavhengighet mellom oppdretter og inspeksjonsorgan og mellom utstysprodusent og produktsertifiseringsorgan. Flere høringsinstanser mente det burde stilles strengere krav til uavhengighet. Kravet ble derfor skjerpet fra uavhengighetstype C til A, som er en uavhengig tredjepart. Siste NYTEK- forskriften med hjemmel i oppdrettslovens § 12 og § 24 innebærer dermed en ytterligere innskjerping av regelverket rundt teknisk utforming av flytende akvakultur anlegg.

I etterkant har FKD kommet fram til at absolutt uavhengighet mellom de som foretar fortøyningsanalysen og utstysleverandørene vil kunne bryte opp etablert kompetanse og motvirke en hensiktsmessig synergieffekt. Det er derfor ikke samme behov for uavhengighet mellom disse aktørene som for de øvrige inspeksjonsorganene. Det foreslås derfor krav om uavhengighet type C for organ som foretar fortøyningsanalyse. Forskriften ble fastsatt med en strengere regel enn opprinnelig hørt. Endringen som nå er foreslått innebærer en spesialregel for en mindre gruppe og bør derfor høres på nytt. Denne saken er fortsatt under behandling²².

4.4 Oppsummering

De to forskriftene bygger på to ulike strategier hvor den ene omhandler konkurransekraft og andre omhandler miljømessig bærekraft. Historikken viser at disse ulike hensynene blir ivaretatt av ulike forskrifter. Likevel kan utvikling av næringen bidra til konflikt spesielt med hensyn på bevaring av miljø, kystområder og villaks.

²¹ <http://www.rommingskommisjonen.no/>

²² <http://www.regjeringen.no/n/dep/fkd/Aktuelt/nyheiter/2011/justering-av-nytek-forskriften.html?id=665944>

5 Analyse av forskriftene

Beslutningsprosesser i offentlig forvaltning kan være preget av tilfeldige hendelser, usikkerhet og forskjellige tolkninger av problemer og løsninger. Strømningsmodellen kan gi en god beskrivelse av beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner. Denne modellen kan være aktuell når det er uenighet om målene i en beslutningsprosess, hva problemene er og hvordan man skal gå frem. Beslutningstagerne står ofte overfor både usikkerhet og flertydighet (Cohen et al., 1972). I dette kapitlet vil jeg analysere i hvor stor grad tilfeldighet og usikkerhet har preget de to beslutningsprosessene ved å inkludere organisasjonsteori. Dette gir større sannsynlighet for å identifisere ulike forhold og dermed forstå beslutningsadferd bedre. Ved å inkludere organisasjonsteori i analysen, kan risikoen reduseres for å overse noe som er viktig. Ulike beslutningsteorier har ulike tilnærminger. Analyser av beslutningsprosesser kan derfor være komplisert fordi elementer av de ulike teoriene vil påvirke de fleste beslutninger (Hatch, 2001).

I dette kapitlet vil empirien fra de foregående kapitlene kobles mot beslutningsprosessene som jeg skal analysere. Strømningsmodellen i seg selv representerer noe ustrukturert, der utfallet av beslutningsprosessen skyldes tilfeldigheter i hvordan og når strømmingene kobles sammen. Organisasjonsteorien kan vise hvordan prosessene kan bli strukturert og kontrollert. Jeg tar først for meg forskriften om konsesjonstildelinger, deretter analyseres NYTEK-forskriften og til slutt sammenlignes prosessene. Før jeg begynner på analysen vil jeg igjen skissere problemstillingen min:

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i offentlige forvaltningsprosesser vedrørende:

1. *Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn (2009)*
2. *Forskrift om krav til teknisk standard for installasjoner (2011)*

5.1 Analyse forskrift om konsesjonstildeling

Utgangspunktet for denne forskriften var Soria Moria- erklæringen fra 2005²³. I ”Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring²⁴”, i august 2007, gjorde regjeringen det kjent at det skulle legges opp til en ny tildelingsrunde for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret.

Regjeringen la i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2008-2009) fram opplegget for tildelingsrunden i 2009²⁵. Konkurransestrategien var basert på en gjennomgang av havbruksnæringen sin internasjonale konkurransesituasjon. Målet med konkurransestrategien er å legge til rette for at norsk havbruksnæring skal beholde sin stilling som internasjonal produsent og eksportør ved å øke produksjonskapasiteten for enkelte arter, samt sikre næringens ønske og politisk ønske for vekst i distriktene og flere oppgaver til fylkeskommunene.

5.1.1 Initiativfasen

Initiativfasen i forbindelse med denne forskriften hadde sitt utgangspunkt i regjeringen via konkurransestrategien. Tildelingsrunden hadde som mål å legge til rette for vekst i havbruksnæringen, gjennom å styrke konkurransekraft og verdiskaping langs kysten. Selve initiativet til forskriften om konsesjonstildeling kan likevel ha hatt sitt utgangspunkt i påtrykk fra oppdrettsnæringen.

En av informantene i FHL påpeker at: *«Vi hadde en løpende dialog med myndighetene om behov for utvikling i næringen. Grunnen var at mange ulike initiativtakere ønsket dette. Det var et ønske fra næringen og fra lokalsamfunnet om utvikling, samtidig som det var viktig for nasjonen å utvikle konkurransekraft i norsk havbruksnæring. Bedriftene ønsket vekst og dermed ønsket FHL også en utvikling og bedring i rammevilkårene».*

Dette kan tyde på at næringen også bidro til initiativet, men ikke var direkte involvert i denne fasen av beslutningsprosessen. Jeg har ingen opplysninger om miljøorganisasjonenes dialog med myndighetene i forkant av initiativet.

²³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/strategi-for-en-konkurransedyktig-norsk-.html?id=477534>

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-25-2008-2009-/5/5/4.html?id=554629>

WWF påpeker imidlertid at: *«Miljøorganisasjoner ikke bidro til å starte prosessene rundt tildeling av konsesjoner fordi de ikke ønsket kapasitetsvekst»*. Dette identifiserer motstridende interesser mellom relevante interesseorganisasjoner.

Aktørene som var med i initiativfasen var primært regjeringen. Regjeringen består av representanter for ulike partier og ulike departementer. Statsrådene kan ha ulike oppfatninger om forskriften, men regjeringen vil utad ha samme mål selv om midlene for å oppnå målet kan ha medført diskusjon og forhandlinger. Det var likevel regjeringen samlet som tok initiativet og som utarbeidet første formulering av målet. I følge informantene i FKD: *«Regjeringen er et kollegium der alle departementer er inne. Departementene kan ha ulik oppfatning om ting, men regjeringsapparatet er slik at vi er èn utad»*.

Problemer i initiativfasen kan ha oppstått i forbindelse med at næringsøkonomiske, samfunnsøkonomiske, distriktspolitiske og miljømessige hensyn skulle ivaretas samtidig. I mange tilfeller kan det oppstå interessekonflikter, spesielt mellom næringsøkonomi og miljøhensyn. Likevel hevder informantene i FKD: *«Det er alle disse hensynene det hele dreier seg om. Vi velger ikke noe fremfor noe annet. Det skal vær en balanse. Det står også i forskriften»*.

Løsningen ble å finne kompromisser mellom hensynene. For å kunne øke næringens konkurransekraft måtte regjeringen ta et relevant initiativ for å oppnå målet. Valget var å tildele nye konsesjoner til produksjon av laksefisk. Valgmulighetene lå dermed i tilpasningen mellom ulike hensyn for å nå dette målet.

Det næringsøkonomiske ble ivaretatt i forbindelse med tildeling av flere konsesjoner for å øke produksjonen av laksefisk. De samfunnsøkonomiske og distriktspolitiske hensyn ble ivaretatt ved økt sysselsetting i forbindelse med produksjon, foredling av fisk og saksbehandling i fylkene som fikk flere konsesjoner. Når det gjelder miljø ble også dette forsøkt ivaretatt ved å styre tildelingen til områder der det var forsvarlig utfra fiskehelse og bærekraft, samt å prioritere økologisk produksjon.

Regjeringen ga FKD, som rette fagdepartement, det videre ansvaret for utarbeidelsen av forskriften. I følge informantene i FKD: «*Proessen med forskriften startet med at regjeringen har ønske om å gjennomføre sin politikk, så legger embetsmerket en ramme for det. Det har ikke vært noe offentlig utvalg i forbindelse med utarbeidelsen av utkastet til forskriften*».

Målet med konkurransestrategien er å legge til rette for at norsk havbruksnæring skal beholde sin stilling som internasjonal produsent og eksportør ved å øke produksjonskapasiteten for enkelte arter. Samtidig ønsket man å ivareta hensynet til miljø og fiskehelse. Det er et faktum at oppdrettsnæringen sliter med et miljø- og omdømmeproblem. Flere konsesjoner vil kunne bidra til å øke disse problemene. På en annen side er det lite eksakt kunnskap om direkte skadevirkninger av fiskeoppdrett på miljøet²⁶. Denne usikkerheten gjør det vanskelig å foreta rasjonelle beslutninger angående miljøpåvirkning.

Forskriften om konsesjonstildelinger har bakgrunn i en felles politisk oppfatning at produksjonskapasiteten til lakseoppdrett kan økes. Problemet var begrensede utviklingsmuligheter for oppdrettsnæringen som har stor nærings og samfunnsøkonomisk betydning for Norge. Løsningen på dette ble å tildele nye konsesjoner. Initiativfasen var styrt av regjeringen som ønsket å gjennomføre sitt mål. Ansvaret for utarbeidelsen av forslag til forskriften ble gjort av regjeringen og statsrådene. Beslutningsprosessen i initiativfasen kan dermed ses på som homogen med alle statsrådene på lik linje. Denne fasen var lukket uten tilgang for andre aktører enn regjeringen.

Sett i et instrumentelt perspektiv virker dette som en hierarkisk tilnærming som kjennetegnes av sterke ledere som bruker FKD som instrument for å nå målet. I denne fasen har ledelsen kontroll over hvilke deltagere, problemer og løsninger som skal defineres for best å kunne nå sin målsetting. Denne ledelsen består av mange statsråder. Det kan derfor ha foregått diskusjoner og forhandlinger blant statsrådene om hvor og hvordan produksjonsøkningen skulle skje før forskriften ble formulert. Konkurranseskraft og flere arbeidsplasser langs kysten kan ha tiltalt flere departementer enn det å utsette økning i produksjonskapasitet på grunn av miljøhensyn. En dominerende koalisjon vil få bedre gjennomslag for sine mål og interesser (Christensen et al. 2004). Det kan derfor ha vært elementer av forhandlinger mellom statsrådene som ikke kom til uttrykk utad.

I følge informantene i FKD: «*Alle departementene er i utgangspunktet involvert. Noen departementer er likevel viktigere enn andre. Eksempler kan være Miljøverndepartementet,*

²⁶ www.fiskeridir.no/content/download/.../AquaNor-brosjyre-norsk.pdf

Kommunal og regionaldepartementet, Nærings og Handels departement og Finansdepartementet, for her dreier det seg om utgifter og inntekt for staten. I forbindelse med denne forskriften var det særdeles mange».

Det instrumentelle perspektivet kan i stor grad forklare deltakelsesmønsteret. Siden initiativet kom fra regjeringen, hadde statsrådene de formelle rettighetene til å delta her. I et institusjonelt perspektiv kan det forventes at kulturelle normer og regler også definerer hvem de passende aktørene i prosessen er. Deltakerne i denne fasen har ulik institusjonell tilhørighet og forskjellige bakgrunn. Synspunktene deres kan bære preg av dette (Christensen et al. 2004). Målet om konkurransekraft var sterk i denne prosessen. Likevel var det andre hensyn enn rent rasjonelle, økonomiske kalkulasjoner som dannet grunnlag for forskriften.

Bærekraftbegrepet ligger sterkt forankret i norsk kultur og politikk. Dette kan ha gjort at mange ulike hensyn ble vurdert i prosessen. Selv om de ulike statsrådene har ulike mål og interesser, har alle en kultur innad som innbefatter distrikts- og miljøhensyn. Utad er ulike interesseorganisasjoner og presse opptatt av det samme. Dette innebærer at regjeringen må ta flere hensyn for å oppnå legitimitet i omgivelsene samtidig som målsetninger skal gjennomføres.

Næringsutvikling er viktig for landets økonomi og er derfor forankret i regjeringens identitet. Å sørge for gode konkurransevilkår for oppdrettsnæringen er derfor akseptabelt. På bakgrunn av regjeringens kultur, handler den stabilt og intuitivt i komplekse situasjoner.

Bærekraftbegrepet står sterkt i det norske samfunn. Regjeringen måtte derfor prøve å vise at alle hensyn, også miljø, skulle ivaretas for at næringen skulle vokse. Dette kan ha vært nødvendig for å oppnå enighet om målet innad i regjeringen, men også for å oppnå aksept i omgivelsene. Omgivelsene vurderer også organisasjonens legitimitet i forhold til leveringseffektivitet (Christensen et al. 2004). FKD er dermed oppsatt til å gjennomføre det målet som regjeringen har bestemt.

FKD forstod kanskje allerede i initiativfasen at miljøaspektet var problematisk i forhold til tre andre aspekter. For å unngå for mye debatt og forsinkelser valgte de en hierarkisk lukket tilnærming. Likevel måtte FKD vise at miljøhensyn ble ivaretatt. Dette bygger på mer institusjonelle perspektiv som organisasjonskultur og samfunnsmessige prioriteringer.

5.1.2 Utredningsfasen

Regjeringen ønsker at havbruksnæringen skal være differensiert med både små og mellomstore aktører. Bearbeiding av fisken i distriktene er også prioritert. Samfunns- og

distrikts hensynet blir dermed ivaretatt her. Disse to aspektene er lite motsetningsfylte. Når det gjelder de næringsøkonomiske hensyn og miljømessige hensyn kan de være mer motstridende. Hensynet til det næringsmessige kan dermed komme i konflikt med det miljømessige. Valg må likevel tas. FKD var et redskap for ledelsen som rette fagdepartement, for å gjennomføre regjeringens mål vedrørende denne forskriften.

Antall konsesjoner for oppdrett av laksefisk skulle økes. For å vise at miljøhensyn ble ivaretatt ba FKD Fiskeridirektoratet i desember 2007 om å utarbeide en faktabasert risikovurdering av geografiske områder som var mindre aktuelle for økning av antallet oppdrettsanlegg. I helhetsvurderingene skulle direktoratet blant annet ta hensyn til fiskehelse og bærekraft. Mattilsynet ble anmodet om å gi innspill vedrørende fiskehelse, fiskevelferd og mattrygghet. Havforskningsinstituttet ble bedt om faglige råd vedrørende naturgitte forutsetninger for produksjon av laksefisk og konsekvenser for miljøet. FKD anmodet ikke om vurderinger fra Miljøverndepartementet på områdene som behandlet skadevirkninger på miljøet ²⁷.

Ifølge informantene i FKD *«Når regjeringen har et mål, er det embetsverkene og etatene sin jobb videre å smelte dette sammen til noe som regjeringen står innenfor»*.

Aktørene i denne fasen var primært FKD med sine underliggende etater. Utredningsarbeidet var ledet av Fiskeridirektoratet i samarbeid Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Kystverket og direktoratets egne regionskontorer. Utredningsfasen var dermed forholdsvis intern og lukket for andre aktører.

I følge informantene i FKD var ett av argumentene for å holde prosessen lukket: *«at utredningen innebar børssensitiv informasjon. Ellers velger vi å utelukke ulike interessenter som miljøorganisasjonene i denne delen av prosessen, fordi miljøhensyn blir ivaretatt i utredningsarbeidet»*.

Problemer i utredningsfasen var å identifisere områder på bakgrunn av fiskehelse og bærekraft samtidig som nærings- og distriktpolitikk skulle ivaretas. Løsningen var å tildele flest konsesjoner der det var færre oppdrettsanlegg fra før og lite sykdomsproblemer for å

²⁷ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

ivareta miljøhensyn. Beslutningsmuligheter var å tildele kun der det var miljømessig forsvarlig og prioritere økologisk drift eller å tildele også der det var næringsaktivitet og bedre foredlingsmuligheter.

Fiskeridirektoratet var negativ til ny tildeling av konsesjoner på bakgrunn av miljøhensyn. For Fiskeridirektoratet var det derfor utfordrende å gi råd om hvor man kunne utvide. Direktoratet ga likevel råd i henhold til bestillingen fra departementet²⁸.

Miljøvernorganisasjonene var ikke en formell aktør i denne fasen i prosessen. Likevel sier informanten i WWF at: «*Vi samarbeidet med aktører som Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Vi mente at i noen av områdene de valgte å gi konsesjoner var det ikke miljømessig forsvarlig å legge dem. Likevel valgte regjeringen å gi disse tillatelsene*». Dette kan tyde på at selv om de ikke direkte var involvert i utredningsfasen så hadde de innspill til prosessen likevel. Dette viser at deltakerstrukturen kan være flytende og vanskelig å definere. Til tross for at det kan se ut som om det er uenighet om målene i beslutningsprosessen, hva som er problemene og hvordan en skal gå fram og dermed inneholder trekk i strømningsmodellen, synes det likevel som om prosessen er hierarkisk styrt for å dempe tilfeldigheter, usikkerhet og flertydighet.

Sett ut fra et instrumentelt perspektiv, formulerte politisk og administrativ ledelse løsninger og beslutningsmuligheter og bestemte hvem som hadde deltakelsesrett i arbeidet. De kunne dermed vurdere på hvilken måte sjansene for måloppnåelse var størst (Christensen et al., 2004). Problemer som miljøhensyn ble også i denne fasen håndtert internt. FKD ba Fiskeridirektoratet om å utarbeide en faktabasert risikovurdering av geografiske områder som var mindre aktuelle for økning av antallet oppdrettsanlegg. Valget stod mellom å foreta en utredning gjennom et mer åpent utvalg eller å la arbeidet bli gjort innenfor et departement. Deltakerstrukturen kunne påvirke resultatet av utredningen.

En av grunnene til at utredningsfasen ble holdt lukket var at man jobbet med børssensitiv informasjon. I følge informantene i FKD: «*Dette er også en lukket prosess, fordi tildeling av tillatelser har budsjettmessige konsekvenser*». Man kan heller ikke se bort fra at det var negativt i forhold til miljømessig bærekraftig å tildele nye konsesjoner. Vissheten om at målet var kontroversielt, kan være en av årsakene til at FKD valgte en lukket prosess der de lar egen underliggende etat lede deler av utredningsfasen.

²⁸ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf24

Fiskeridirektoratet var negativ til at det skulle tildeles flere tillatelser til oppdrett av laksefisk. I et instrumentelt perspektiv har ikke underliggende etater en opplagt mulighet til å oppnå sine egne mål, hvis deres syn skulle avvike fra overordnet nivå (Christensen et al., 2004).

Direktoratet ga derfor råd i henhold til bestillingen fra departementet²⁹. Dette kan ha bidratt til bedre måloppnåelser for FKD. Forhandlinger og kompromisser kan ha skjedd innad i utvalget i Fiskeridirektoratet, men synes lite fremtredende i utredningsfasen mellom fiskeridirektoratet og FKD. Til tross for uenighet mellom FKD og Fiskeridirektoratets risikovurdering, endrer ikke FKD forslaget til forskrift som de sender på høring. Dette passer med en hierarkisk tilnærming der ledelsen tar avgjørelser som fører til større sjanse for at målet skal bli nådd.

Sett ut i fra et institusjonelt perspektiv er FKD et departement som representerer næringer som har en stor samfunnsmessig og økonomisk betydning. Fiskeri og oppdrett er tilknyttet kystdistriktene. FKD forvalter også marine organismer og deres miljø. Historisk har FKD tatt inn miljøhensyn når de har satt kvoter og forvaltet ulike bestander på bakgrunn av deres biologi og økologi. Miljø har også vært viktig da det påvirker oppdrettsfiskens helse og velferd. FKDs uformelle kulturelle normer og verdier tilsier at miljøet må ivaretas selv om de i utgangspunktet er et «næringsdepartement».

Hvis styringssignalene ikke passer med de uformelle verdiene i en underliggende etat, kan dette medføre styringsvansker for politisk ledelse (Christensen et al., 2004). Uenigheten og heterogenitet om definering av problemer og løsninger mellom FKD og Fiskeridirektoratet kan være et eksempel på dette. Her var det ulike synspunkt i de to forvaltningsorganisasjonene. FKD sin side, måtte ta hensyn til regjeringens mål og kunne dermed ikke ta like mye hensyn Fiskeridirektoratet. Når FKD skulle utrede et forslag til forskrift om konsesjonstildeling er det mulig at de så etter løsninger som allerede var blitt gjort innenfor dette området, isteden for å finne nye løsninger som hadde ført til endringer.

Ut fra et myteperspektiv kan man forvente at aktører som omgivelsene ser på som riktig å involvere blir involvert (Christensen et al., 2004). På bakgrunn av legitimitet ble miljøhensyn utredet, men bare av Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Mattilsynet. På den måten er det mulig at prosessen oppnådde en viss legitimitet i omgivelsene ved å vise at

²⁹ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

miljøhensyn blir ivaretatt og at det bidro til at målet ble enklere og raskere å gjennomføre. Likevel var ingen miljøorganisasjoner med i denne fasen.

I høringsbrevet til forslaget til denne forskriften står følgende: «*Havbruk har innvirkning på miljøet*»³⁰. Ved å gå inn for nye tillatelser til oppdrett av laksefisk betyr det at regjeringen godtar en viss påvirkning på omgivelsene. FKD legger stor vekt på at denne påvirkningen skal være så liten som mulig og at havbruksnæringen i alle tilfeller skal være miljøforsvarlig. Det kan dermed se ut til at miljøhensyn ble delvis prioritert av FKD, men at forskriftens utforming var dominert av kompromisser mellom andre viktige hensyn.

5.1.3 Høringsfasen

I denne fasen delen blir flere invitert inn og prosessen blir mer åpen. Aktørene i prosessen var relevante departementer, direktorater og underliggende etater. I tillegg ble aktuelle fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner involvert. Interesseorganisasjoner for næring og miljø ble også invitert til å uttale seg. Det var til sammen 65 aktører som fikk delta på høringen. Av disse var det tre miljøorganisasjoner, alle tre svarte på høringen. Til sammen var det 45 aktører som svarte på høringen og bidro dermed til deltagerstrukturen i denne fasen (vedlegg 1 og 2).

Ifølge informantene i FKD: «*I det øyeblikket forslaget går på høring blir relevante aktører involvert på lik linje med alle andre. Miljøorganisasjonene ble involvert på samme tidspunkt som Fiskeri og havbruksnæringens næringsorganisasjonene blir*».

Høringsuttalelsene var preget av mange motstridene innspill. Kort oppsummert følger noen hovedtrekk i høringsuttalelsene til FKD³¹:

- Fylkeskommunene var mest opptatt av hvordan tillatelsene var forfordelt i konsesjonstildelingen. De som hadde fått mange tillatelser til sitt fylke synes positive, mens de som fikk begrenset antall hadde flere innvendinger.

³⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/hoyring--vederlag-for-auka-produksjonska/hoyringsbrev.html?id=573918>

³¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/hoyring--vederlag-for-auka-produksjonska/hoyringsbrev.html?id=573918>

- Næringsorganisasjonene var stort sett positive til hovedtrekkene i forskriften om å øke produksjonskapasiteten i oppdrett av laksefisk for å bedre næringens konkurransekraft, men var ikke positiv til hvordan tillatelsene var geografisk fordelt.
- Miljøorganisasjonene mente at mange utfordringer må løses før næringen kan betegnes som bærekraftig. De anbefalte derfor at det ikke tildeles nye konsesjoner før myndighetenes intensjoner om bærekraft er oppfylt. De mente at det var kritikkverdig å ignorere de faglige rådene fra Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Havforskningsinstituttet
- Fiskeridirektoratet gikk ikke direkte imot forskriften selv om risikovurderingen de utarbeidet uttrykte skepsis til flere konsesjoner. De kom i stedet med innspill til korrigeringer av ulike paragrafer.

Det var mange innvendinger mot forskriftenes utforming fra de ulike høringsinstansene. Problemet med høringer og høringsuttalelser var at ulike aktører hadde ulike syn og prioriteringer i forhold til målformuleringen. Ulike og til dels motstridende innspill til løsninger kom derfor til uttrykk, spesielt angående miljø. Dette var nok forventet, spesielt fordi næringsmessige og miljømessige hensyn kan være vanskelig og ivareta i samme forskrift. Beslutningsmulighetene var enten å utsette tildelingsrunden, tildele konsesjoner til andre områder enn det som ble anbefalt eller opprettholde forskriften som ble sendt ut på høring. Involverte deltakere hadde ulike meninger om hva som er problemet og hva som er løsningene. Alle problemer kunne derfor ikke bli løst.

I følge en av informantene i FHL: «For det første var det ulike oppfatninger mellom bedriftene. Hvis du skal ha en konsesjonstildeling, så er det slik at man stiller en del politiske kriterier. Et eksempel var at konsesjonene skulle tildeles Finnmark eller Nordland. Bedriften skal sørge for økt industriell aktivitet. Det gjør jo at man får en vekst i de bedriftene som får konsesjon og ikke vekst i de som ikke får. Fylkeskommunene fikk et vederlag for konsesjonene og de fikk gjøre større inngrep på tildelingen enn de noensinne før hadde gjort. Fylkeskommunene hadde derfor stor gjennomslagskraft. FHL hadde også mye gjennomslagskraft på hoveddrammen til denne forskriften».

Innvendingene i forbindelse med miljøaspektet ser ut til i liten grad å bli inkludert i forskriften. Informantene i FKD presiserer at: *«Regjeringen er opptatt av bærekraft. Vi legger like mye vekt på alle uttalelsene. For høringsinstanser som ikke får gjennomslag kan det synes som om at vi ikke har tatt hensyn til dem, men vi har tatt dem med i vurderingen. Selv om konklusjonene ikke får det utfallet som de ønsker, betyr det ikke at de ikke er blitt vurdert».*

Sett ut i fra et instrumentelt perspektiv blir deltakerstrukturen i høringsfasen mer heterogen der aktører fra næringen, miljøvern og fylkesadministrasjon med flere ble invitert til å uttale seg. I denne fasen av beslutningsprosessen synes tilnærmingen å bli mindre hierarkisk, i og med at prosessen blir mer åpen. Til tross for en åpen høring som kunne gi grunnlag for korrigeringer av forskriftenes kontroversielle områder, ble ikke forskriften endret. Hverken med hensyn til antall konsesjoner eller geografisk fordeling. Noen konsesjoner ble også tildelt i områder som var frarådet ut fra fiskehelseproblemer. Også høringsfasen har dermed en hierarkisk tilnærming som bidrar til å begrense miljøorganisasjonenes gjennomslagskraft i beslutningsprosessen.

En høringsprosess synes å gi grunnlag for forhandlinger og korrigering av forskriftens innhold. Med mange aktører, vil mulighetene for forhandlinger være større fordi ulike, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter kobles sammen. FKD styrte prosessen og valget av høringsinstanser. Til tross for mange høringsinstanser, så det likevel ut som også denne fasen hadde lite rom for forhandlinger. Dette fordi høringsuttalelsene i liten grad endret opprinnelig utkast. Hvis noen av innvendingene i forslaget skulle inkluderes, kunne det bidra til å redusere sjansene for måloppnåelse. Ut i fra dette virker det som om forhandlinger om kompromisser basert på høringsuttalelsene i liten grad ble prioritert. I følge informantene i FKD: *«Hovedbilde i denne forskriften ble jo ikke forandret, men det er jo ikke til å stikke under en stol at enkelte miljøorganisasjoner som utga høringsinstanser mente at forslaget var uforsvarlig».*

Sett fra et institusjonelt perspektiv kan det virke som FKD har valgt aktører som var passende å sende høringsbrev til. De inviterte også tre miljøorganisasjoner til å delta på høring. Det var også viktig ettersom de utad viste at de tok hensyn til miljø. På den måten kunne det være større sjanse for å oppnå legitimitet i omgivelsene.

Ifølge informanten i WWF: *«FKD var vanskeligst i forhold til at de ikke tok de miljøhensynene vi ønsket».* Likevel sier informantene i FKD *«Vi legger like mye vekt på alle*

innspill men det er klart at en høringsinstans som ikke for gjennomslag får sitt syn kan lett si at vi ikke har tatt hensyn til dem, men vi har tatt dem med i vurderingen. Selv om konklusjonene blir annerledes, betyr ikke det at synspunktene ikke har blitt vurdert».

FKD var kanskje kjent med at en slik prosess ville ta lang tid hvis de skulle ta hensyn til alle innspillene. Derfor opprettholder de forslaget uten vesentlige endringer. De kan da ha oppnådd legitimitet i forhold til effektivitet, men kanskje ikke like mye i forhold til miljøhensyn. Likevel kan alle problemene og uenighet om løsninger ha forsinket prosessen noe. I følge informanten i WWF: *«Vi mente at FKD ikke hørte på sin egen faginstans; Fiskeridirektoratet. Ved konsesjonstildelingen føler jeg at miljøhensyn ikke ble ivaretatt i det hele tatt. Jeg vil si næringen hadde størst innflytelse på denne forskriften. Vi mente at det ikke burde vært så mange konsesjoner som ble tildelt ettersom det ikke var miljømessig forsvarlig».*

5.1.4 Vedtaksfasen

Denne fasen innebærer en siste utforming av forskriften for så å vedta forslaget til forskrift. Etter høring ble ikke forskriften endret vesentlig, det var derfor ikke nødvendig å sende den på ny høring. FKD sendte dermed forslaget først de til relevante departementene for uttalelser, deretter til Stortinget og Kongen i statsråd for vedtak og iverksetting av forskriften. Her blir prosessen mer lukket og intern. I og med at foreleggelsen til berørte departementer ikke bidro til endringer i forskriften, virker det som om det var få problemer knyttet til denne fasen. Forslaget ble vedtatt og forskriften iverksatt. Løsningen kan ha vært at departementene via statsrådene i utgangspunktet hadde vært enige om målet om å øke antall konsesjoner. Det var skissert kun en beslutningsmulighet som besto i å opprettholde det opprinnelige forslaget, med mindre endringer. Den ble valgt og vedtatt, selv om ikke alle problemer kan sies å ha blitt løst.

Aktørene i denne fasen var FKD som rette fagdepartement, relevante departementer, Stortinget og Kongen i statsråd som vedtaksinstitusjoner samt aktører under «Kunngjøring» som Norsk Lovdata. I følge informantene i FKD: *«Her har vi en lov, vedtatt av stortinget som sier at departementet kan gi nye tillatelse til oppdrett av laksefisk. Det er ganske enkelt slik, at når vi skal fatte et vedtak som gjelder mange så gjøres det i norsk rett i form av forskrift. Poenget er at du lager ett rammeverk fordi dette er ett begrenset gode. Man utgir kun bare ett*

spesifikt antall tillatelser som er i samsvar med regelverket». Dette betyr at vedtaksfasen fulgte vanlige prosedyrer for iverksetting av nye forskrifter. Loven ble iverksatt i 2009.

5.1.5 Avslutningsfasen

Mens vedtaksfasen kan synes stram og hierarkisk gir avslutningsfasen mer grunnlag for forhandlinger, korrigeringer og kompromisser på bakgrunn av den tidligere høringsfasen og tilbakemeldinger fra presse og relevante fagdepartementer, spesielt Miljøverndepartementet. Målet er nå gjennomført. Kravet til effektivitet er på plass. Miljø er forsøkt ivaretatt. Det er mer rom for å vurdere, evaluere og korrigere og la andre slippe til i forhold til videreføring av konkurransestrategien.

Prosessen åpnes opp for media, presse og ulike private og offentlige berørte parter. Problemer som ble identifisert tidligere i prosessen kan nå evalueres og vurderes i forhold til nye løsninger og beslutningsmuligheter ved en eventuell videre utvidelse av økt produksjonsvolum for laksefisk.

Ifølge informanten i WWF: *«FKD kjørte igjennom forskriften, men det tok litt lengre tid enn de hadde beregnet og dette bidro til å sette miljøpåvirkninger fra oppdrett mye høyere på politikk- og media agendaen»*. Det var mange motstridene meninger rundt gjennomføringen av denne forskriften, spesielt når det gjaldt miljøhensyn. Selv om FKD kjørte igjennom forlaget om konsesjonstildelinger tross mange innvendinger, kan det virke som de tenkte på hvordan omgivelsene ville oppfatte beslutningen.

På spørsmålet om miljøorganisasjonenes sine innspill i prosessen svarer informantene i FKD: *«De har stor betydning, ikke bare i disse prosessene men også helt generelt for de er en god vaktbikkje. De har jo i sin natur et hensyn å ta. De innspillene de kommer med leses vi like nøye som de innspillene næringen kommer med»*.

Miljøverndepartementet var ikke involvert i forkant av beslutningen om økning i antallet tillatelser til oppdrett av laksefisk. Når produksjonskapasiteten skulle utvides på nytt i 2010, var Miljøverndepartementet mer involvert³². Evalueringen av forskriften kan ha bidratt til diskusjoner og kompromisser under utformingen av neste forskrift om økning i MTB³³. Dette illustrere et instrumentelt perspektiv, men med mer innslag av forhandlinger enn hierarki.

I denne fasen kan det ha vært påtrykk fra omgivelsene og pressen om problemene med mange negative tilbakemeldinger i høringsrunden. Ifølge en av informantene i FHL: « *Media har helt åpenbart påvirkning i slike prosesser. Det er likevel avhengig av hvilken grunnvinkling media har i form av holdninger til vekst, utvikling og miljø*». Informantene i FKD støtter dette: «*Ja, media er opptatt av å belyse de ulike sidene av saken. Ulik media kan likevel ha helt forskjellige meninger. For eksempel, Dagens næringsliv tar for seg det økonomiske og næringspolitiske, men fokuserer også på miljøsidene, kanskje fordi mange av avisens lesere er ivrige laksefiskere. Nasjonen er på en annen side veldig opptatt av distriktspolitikken*».

FKD og Miljøverndepartementet har i etterkant innledet et samarbeid i forbindelse med videre beslutninger om produksjonsvekst i forbindelsen med oppdrett av laksefisk. Dette kan det ha bidratt til å skape større legitimitet i omgivelsene, men også vært negativt i forhold til effektivitet. Det ble det foretatt en omfattende vurdering av miljøkonsekvensene i FKD sitt forslag om å utvide MTB ved eksisterende anlegg i 2010. Forslaget ble utsatt³⁴.

5.2 Oppsummering

Ut i fra denne analysen av beslutningsprosessen knyttet til forskriften om konsesjonstildeling kan det se ut som beslutningsprosessen har hatt elementer fra strømningsmodellen kombinert med et hierarkisk instrumentelt inntak. Beslutningsprosessen har vært preget av lite enighet om mål og middel, stor kompleksitet grunnet at mange hensyn skulle ivaretas og usikkerhet om reelle virkninger av flere konsesjoner på miljø.

Det kan se ut som at det instrumentelle perspektivet dominerer i denne fasen av beslutningsprosessen selv om den likevel har elementer av det institusjonelle perspektiv. Med tanke på problemstillingen og at jeg vet at miljøorganisasjonene var imot forskriften kan det synes som om de har fått liten gjennomslagskraft i prosessen allerede fra starten. Dette bygger

³² http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

³³ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

³⁴ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

opp under det instrumentelle hierarkiske perspektivet. På en annen side var det mange aspekter som skulle ivaretas med denne forskriften. Disse bygger på mer institusjonelle perspektiv som organisasjonskultur og samfunnsmessige prioriteringer. Miljøaspektet står veldig sterkt i det norske samfunnet. Likevel var det tre andre aspekter som skulle ivaretas i tillegg. FKD forstod kanskje allerede i initiativfasen at miljøaspektet var problematisk.

5.3 Analyse NYTEK- forskriften

NYTEK- forskriften er et resultat av regjeringens ”Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring” (2009). Utgangspunktet for den første NYTEK forskriften lå i Soria Moria erklæringen fra 2005. På bakgrunn av betydelige antall rømmingstilfeller fra norske oppdrettsanlegg hvert år, så FKD behov for mer presise krav til teknisk standard for slike anlegg. Den første NYTEK forskriften trådte i kraft i januar 2004. Den nyeste NYTEK- forskriften, bygger i hovedsak på den første og omhandler korrigerende og innskjerping av regelverk knyttet til eksisterende forskrift med tilhørende tekniske krav og standarder. Målet med denne forskriften er først og fremst å begrense antall rømminger fra oppdrettsanlegg med fisk. For å identifisere årsaker til rømming opprettet FKD Rømmingskommisjonen for akvakultur (RKA) som et ledd i prosessen for å hindre rømming. Jeg vil i dette kapitlet fokusere på beslutningsprosessene knyttet til den siste NYTEK-forskriften som var vedtatt i 2011.

5.3.1 Initiativfasen

Regjeringens initiativ til NYTEK og målformulering i henhold til denne, var allerede gjort i forbindelse med den første NYTEK- forskriften som ble vedtatt i 2004. Da den første NYTEK forskriften ble etablert, var det noe helt nytt, både nasjonalt og internasjonalt. Ifølge informantene i FKD: « Disse forskriftene er regelverket som egner seg til en teknisk standard. Den tekniske standarden er laget av Standard Norge (NS 9415) den er ikke laget av oss. For at vi skal innføre den tekniske standarden som er myndighetspålagt, så må vi lage en forskrift for å gjøre den gjeldende. Så er det da slik at disse tekniske forskriftene skal revideres med jevne mellomrom. Normalt sett er det hvert femte år. I bunn og grunn er hensynene nøyaktig det samme nemlig å sette tekniske krav til oppdrettsanleggene slik at fisken holder seg inni merden og ikke stikker av og at oppdrettsanleggene ikke havarerer».

Dette bygger opp under regjeringens visjon om null flukt. Rømmingstallene så ikke ut til å gå ned etter innføringen av den første NYTEK-forskriften. Dette bidro til ønske om strengere regelverk. Det var dermed legitimt å ta en beslutning om en ny forskrift. Initiativfasen til NYTEK-forskriften var på mange måter utarbeidet fordi dette var en revidering av den gamle NYTEK-forskriften. I utgangspunktet var den siste NYTEK forskriften forventet.

Initiativet til revidering av NYTEK forskriften kan ha kommet fra ulike aktører selv om det primært stammet fra Soria Moria erklæringen og regjeringen. I følge informanten i WWF: *«Det var aktører og initiativtakere fra flere hold som var interessert i å endre den tidligere NYTEK -forskriften»*. En av informantene i FHL sier også *«Ulike aktører kom med innspill til FKD om hva som burde forbedres og endres i forhold til den forrige NYTEK forskriften»*.

Det kan derfor virke som at ulike aktører var involvert tidlig i prosessen med den nye NYTEK forskriften uten at de direkte var med på å utforme initiativet. Aktørene i denne fasen er primært Standard Norge med sine nye tekniske retningslinjer i NS 9415 og FKD som har ansvar for å inkludere den nye standarden i en ny forskrift. Problemene knyttet til denne forskriften var først og fremst at den forrige NYTEK- forskriften hadde ulike mangler. Ifølge en av informantene i FHL: *«Problemene knyttet til denne forskriften var først og fremst at den forrige NYTEK- forskriften hadde ulike mangler. Når noe helt nytt lages og blir tatt i bruk oppdages ofte feil og mangler som bør rettes på i ettertid. Dette bidro til revisjonen i 2011. Erfaringer med forskriften bidro til ønske om en del endringer som dermed krevde endringer i forskriften og tilhørende standard»*.

Løsningen ble å lage en ny forskrift til den nye standarden, slik den kunne bli gjeldene. I følge informantene i FKD var løsningen: *«Å utarbeide en ny teknisk standard. Iverksetting av en ny teknisk standard krever en ny forskrift. Fordi man lærer av å bruke standardene må de oppdateres og revideres. Forskriften må derfor revideres med jevne mellomrom»*.

Beslutningsmulighetene lå i ulike formuleringer i forhold til innskjerping, sertifisering og kontroll.

Sett ut i fra et instrumentelt perspektiv var deltakerstrukturen i denne fasen hovedsakelig regjeringen og Standard Norge. Likevel synes det også å ha vært et påtrykk fra ulike interesseorganisasjoner om ny revidering. Ledelsen har kontroll over hvilke problemer og

løsninger som defineres i prosessen og kan legge føringer og begrensninger på hvem som har formell deltakerrett (Christensen et al., 2004). Likevel virker det som denne prosessen har vært lite hierarkisk og mer preget av forhandlinger. FKD synes åpen for forslag fra eksterne. Det var ikke behov for å kontrollere prosessen veldig sterkt ettersom det var en revidering av en forskrift som i tillegg var lite kontroversiell blant relevante interessenter. Likevel er det usikkerhet i forhold til årsak til nedgang i villaksbestandene. Rømt oppdrettslaks har vært en forklaring, dårlig næringsgrunnlag og temperaturendringer i havet er en annen²⁶.

Sett ut i fra et institusjonelt perspektiv skal NYTEK-forskriften bidra til å begrense rømming. Rømming av laksefisk fra oppdrettsanlegg har fått stor oppmerksomhet i samfunnet via presse og miljøorganisasjoner. FKD og Fiskeridirektoratet har også en kultur for å tenke miljø og bærekraft. Dette viser omgivelsene at miljøfokus blir ivaretatt gjennom å lage og revidere regelverk som oppdrettsnæringen må forholde seg til for å hindre at fisk rømmer og eventuelt kan påvirke villaksen.

5.3.2 Utredningsfasen

FKD ledet beslutningsprosessen i forbindelsen med den siste NYTEK – forskriften. I arbeidet med utredningen deltok Rømmingskommisjonen for Akvakultur (RKA) og en arbeidsgruppe som var oppnevnt av Fiskeridirektoratet. Aktørene i utredningsfasen var representanter fra mange ulike miljøer. I følge informantene i FKD: *«Rømmingskommisjonen var sentrale i utredningsfasen. Kommisjonen var ledet av Fiskeridirektoratet. De ulike medlemmene var invitert inn i kraft av sin kompetanse, men bestod likevel av representanter fra flere ulike organisasjoner innenfor forvaltning, næring- og miljø».*

I utredningsfasen diskuterte RKA revisjonen av NYTEK-forskriften og publiserte kommisjonens synspunkter vedrørende behov for endringer. Kommisjonen ble også oppnevnt som medlem av en ekstern arbeidsgruppe som ble ledet av Fiskeridirektoratet. Gruppen besto av representanter for oppdrettsnæringen (FHL), utstyrprodusenter og Norsk Akkreditering. Disse skulle også gi innspill til den siste NYTEK forskriften. Ifølge en av informantene i FHL: *«Målet med den eksterne arbeidsgruppa var å identifisere tiltak som kunne forebygge og begrense rømming. Dette gjorde at aktørene kunne gi innspill til Fiskeridirektoratet tidlig i utredningsprosessen med revisjonen».*

Det kan dermed virke som dette har vært en relativt åpen prosess der mange aktører fra både nærings-, miljø og forvaltningsorganisasjoner var involvert i utredningsfasen. Dette illustrerer også hvordan aktører kommer og går og opptrer i ulike settinger via sin organisasjon, via egen kompetanse og via representasjon i ulike grupperinger.

Ifølge en av informantene i FHL: *«Det tok alt for lang tid før forskriften var på plass for det var usikkerhet rundt hva meningene og betydningene egentlig var, man måtte sjekke opp og diskutere. Kompleksiteten gjorde at det tok for lang tid»*. Problem knyttet til utredningsfasen var derfor at en behandlet kompliserte tekniske emner som krevde spesiell kompetanse.

Løsningen og dermed beslutningsmulighetene i denne fasen var da å bruke tiden som var nødvendig for å utarbeide en forskrift i forhold til endringene i den siste standarden, samt ta med innspill fra RKA og arbeidsgruppen til Fiskeridirektoratet. Det var lite uenighet vedrørende høringsforslaget til forskriften. Dette reflekterer beslutningsmulighetene. Aktørene hadde likevel ulike motiver, når det gjaldt å hindre rømming. Ifølge en av informantene i FHL: *«Overordnet sett er forskriften positiv for næringen, fordi den bidrar til å hindre rømming. Den er egentlig ganske kostbar, men det overordnet er vi enig om at NYTEK systemet er positiv for næring»*.

Sett ut i fra et instrumentelt perspektiv var deltakerstrukturen åpen i denne fasen. Deltakerstrukturen var i utgangspunktet definert av FKD som ledet prosessen. FKD kan hierarkisk styre og begrense deltakerstrukturen i henhold til sjansene for måloppnåelse. Likevel var det i utredningsfasen til denne forskriften lite uenighet rundt selve målet, midlene og framgangsmåter for å nå det. Ut i fra dette kan det se ut som utredningsfasen var mer preget av forhandlingsvarianten for å finne fram til de beste løsningene og formuleringene i forskriften. Mangfoldet av aktører vil gjøre det nødvendig med forhandlinger og kompromiss for å komme frem til løsninger og beslutninger (Christensen et al., 2004). I og med at forskriften var lite kontroversiell bidro neppe dette til å redusere effektiviteten i prosessen selv om man måtte bruke lang tid på å sette seg inn i kompliserte tekniske forhold.

Sett ut i fra et institusjonelt perspektiv kan en forvente at aktørene i RKA kommer fra organisasjoner som har egne normer og regler som kan avvike fra forvaltningsinstitusjoner som Fiskeridirektoratet og FKD. Likevel kan en si at RKA og representanter i arbeidsgruppen til Fiskeridirektoratet var passende aktører i prosessen. Deltakerne i denne fasen har ulik

institusjonell tilhørighet, deltakerens forskjellige bakgrunn kan bære preg av dette (Christensen et al., 2004). Deltakerstrukturen er avgjort av FKD, der aktører kan involveres i prosessen med bakgrunn kunnskaper og normer som gir legitimitet, men som ikke påvirker prosessen negativt. Det at næringen var positiv til forskriften og godtok de ekstrakostnadene den medførte, kan gjøre at de skaper seg en identitet om at de er villig til å betale for noe som ivaretar miljøhensyn. Dette kan bidra til at næringen økte legitimiteten i samfunnet. Ved å involvere mange ulike aktører i utredningsfasen kan det også ha bidratt til å øke legitimiteten til FKD i omgivelsene.

5.3.3 Høringsfase

I høringsfasen fortsetter prosessen å være åpen. Ifølge informantene FKD «*Alle aktører/høringsinstanser kommer i prinsippet inn på lik linje. I forbindelse med NYTEK-forskriften var dette kanskje litt annerledes ettersom det satt ulike aktører fra både næringen og miljøorganisasjoner i Rømmingskommisjonen for Akvakultur*».

Det var til sammen 43 aktører som fikk høringsmulighet. Av disse var det 6 miljøorganisasjoner, samt representanter fra næringen, departementer, fylker og kommuner. Av de til sammen 43 aktørene var det kun 12 aktører som svarte på høringsbrevet og som bidro til den formelle deltagerstrukturen. Av de 12 aktørene som svarte var det ingen miljøorganisasjoner som ga hørings svar (vedlegg 3 og 4). Ifølge informanten i WWF «*Vi sendte ikke inn svar på høringsbrevet ettersom det bare gjaldt noen endringer. WWF hadde ikke kompetanse på det fagområde til å kunne kommentere det heller*».

Tilfellet med NYTEK forskriften er litt spesielt, ettersom den består av en komplisert teknisk standard som ikke er laget av FKD. De lager forskriften kun for at denne standarden skal bli gjeldene. Manglende kunnskap og usikkerhet rundt standarden gir usikkerhet og problemer med rasjonelle beslutninger.

Problemet var at det var vanskelig for de som ikke var direkte knytte til NS 9415 å kommenter høringsbrevet, ettersom NYTEK-systemet er så kompleks og komplisert. I følge en av informantene i FHL: «*I og med at NYTEK-forskriften er så teknisk rettet i forhold til hvordan man skal sertifisere og vurdere komponenter og anlegg, vil det være vanskelig å komme inn å ha noen meninger og diskutere tekniske paragrafer*».

Til tross for at miljøorganisasjonene ikke ga høringssvar, mente informantene i FKD at: *«Miljøorganisasjoner har vært en bidragsyter til selve standarden, i kraft av å være et rådgivende utvalg for rømming».*

Alle høringsinstansene ønsket å hindre rømming. Noen fordi tap av fisk var kostbart, andre fordi det hadde innvirkning på villaksen, men målet var sammenfallende. Flere høringsinstanser mente det burde stilles strengere krav til uavhengighet for inspeksjonsorganene og kravet ble derfor skjerpet til type A, som er en uavhengig tredjepart. Dette ble inkludert etter høringen. Representanter for næringen mente at dette var for strengt når det gjaldt fortøyningsanalyse, der oppdretterne selv hadde god og tilstrekkelig kompetanse på området. De mente at det kun skulle stilles krav om uavhengighetstype C på dette området. Løsningen ble å prioritere uavhengighetstype A på all sertifisering.

Sett ut i fra et instrumentelt perspektiv var deltakerstrukturen utvidet i denne fasen. Det var nå enda flere aktører som deltok. Høringsfasen var i liten grad preget av hierarkisk styring I følge informanten i FHL: *«Det var mange aktører som ble hørt, og man kan finne elementer av dette i forskriften».* Det synes som om utarbeidelsen av denne forskriften primært har skjedd via forhandlinger og at FKD har forholdt seg åpen til mange av prioriteringene og høringssvar til de forskjellige aktørene.

Sett ut i fra et institusjonelt perspektiv definerte FKD hvilke aktører det var passende å sende høringsbrev til på bakgrunn av tidligere beslutningsprosesser. I og med at dette var en forskrift som skulle revideres er det trolig at mange av de samme deltakerne som deltok på høringsprosessen i den forrige NYTEK-forskriften. Deltakeren ble nok valgt på bakgrunn av rutiner og normer.

Det kan virke som FKD involverte mange forskjellig aktører med stor bredde. De fikk dermed legitimitet i omgivelser ved at hensyn som fagkompetanse og erfaring var ivaretatt. Til tross for at mange innspill ble ivaretatt etter høringsrunden, ble ikke forskriften endret så mye at det krevde ny høring. Dette kan skyldes at de fleste av innspillene allerede var inkludert i utredningsfasen på bakgrunn av bred deltagelse her.

5.3.4 Vedtaksfase

Aktørene var færre i vedtaksfasen. Berørte departementer ble forelagt forslaget uten merknader. Forslaget ble deretter overlevert av FKD til Stortinget og Kongen i statsråd. Tilslutt ble forskriften kunngjort av lovgivende myndigheter.

Dette kan tyde på en hierarkisk framgangsmåte ettersom det er politisk ledelse som tar seg av denne fasen. Dette vil si at FKD har fulgt etablerte arbeidsfordelinger, rutiner og prosedyrer som følges på vanlig måte. Deltakermønsteret i fasen følger også formelle normer og regler. Prosessen styres på en måte instrumentelt og hierarkisk av FKD, samtidig som tilegnede institusjonelle regler følges. I og med at det var bred enighet om forskriften, var det lite problemer og løsninger som kom til uttrykk i denne fasen. Dette vil også begrense alternative beslutningsmuligheter.

5.3.5 Avslutningsfasen

Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) ble fastsatt 16. august 2011 og tredde i kraft 1. januar 2012. Avslutningsfasen var igjen mer åpen da presse og berørte offentlige og private organisasjoner blir informert. Når flere aktører blir involvert kan det gi grunnlag for nye forhandlinger, korrigeringer og kompromisser på bakgrunn av den tidligere høringsfasen og nye tilbakemeldinger.

Problemet i denne fasen var under sluttevalueringen. Det kom det fram fra næringen at kravet til uavhengighet vedrørende fordøyingsystemet var for strengt. Løsningen var å sende ut et nytt forslag med justering til ny høring der dette ble inkludert. I det opprinnelige forslaget ble det foreslått et generelt krav om uavhengighet type C. Flere høringsinstanser mente det burde stilles strengere krav til uavhengighet for inspeksjonsorganene og kravet ble derfor skjerpet til type A, som er en uavhengig tredjepart. Et krav om absolutt uavhengighet mellom de som foretar fortøyningsanalysen og utstørsleverandørene vil kunne bryte opp etablert kompetanse og motvirke en hensiktsmessig synergieffekt. Kravet om uavhengighet type C i fortøyningsanalysen er derfor inkludert i en nyere revidert forskrift. Denne saken er fortsatt under behandling.

I den opprinnelige høringen var vurderingen at skjerping av kravene til rømmingssikring ivaretar Naturmangfoldslovens krav om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jf Naturmangfoldsloven §§ 7, 9 og 12³⁵. Forvaltningen mener at endringene som foreslås i den reviderte forskriften ikke endrer vurderingen som ble gjort da forskriften ble sendt på høring i januar 2011³⁶.

5.4 Oppsummering

Ut i fra denne analysen kan det se ut som beslutningsprosessen om NYTEK-forskriften har hatt elementer fra strømningsmodellen hvor aktører kommer og går i ulike faser og har ulike roller under prosessen. Den ser også ut til å være dominert av forhandlinger om ordlyden i forskriften. Beslutningsprosessen har vært preget av enighet om mål, men med diskusjon rundt midler, spesielt angående sertifiseringsgrad. Forskriftens tema var teknisk rettet og komplekst dermed var usikkerhet tilstede fordi mange manglet kompetanse på området. FKD kan ha godtatt bred deltagelse i alle fasene av prosessen fordi alle var enige om målet og alle var usikre på sin kompetanse på det tekniske området. Dette kan ha forsinket prosessen, men ikke forhindre måloppnåelse.

³⁵ <http://www.lovdata.no/all/hl-20090619-100.html>

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---endring-av-nytek-forskriften--7.html?id=665735>

6 Sammenligning og konklusjon

I dette kapittelet vil jeg å sammenligne beslutningsprosessene til de to forskriftene på bakgrunn av min problemstilling. Problemstillingen min har som mål å belyse hvordan miljøhensyn blir ivaretatt i de to offentlige forvaltningsprosessene. I den forbindelse vil jeg også fokusere på hvem som ivaretar disse hensynene, når aktører som miljøorganisasjoner kobles inn og om de har gjennomslagskraft i de to ulike beslutningsprosessene.

Selv om beslutningsprosesser i det offentlige kan virke tilsynelatende rasjonelle, kan de likevel ha elementer av tilfeldigheter og usikkerhet. For å handle rasjonelt må beslutningstagerne ha klare mål, full informasjon om alternativer og konsekvenser og velge det alternativet som er best for å nå målet. Slik er det sjelden i virkeligheten. Her er det mer et spørsmål om begrenset rasjonalitet. Det betyr at organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser (Cohen, et al., 1972). Problemene er særlig knyttet til måloppnåelse, informasjonsbehandling og alternativutvelgelse (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i strømningsmodellen. Denne modellen forklarer ikke nødvendigvis hvordan alle beslutningsprosesser kan skje i offentlige organisasjoner. Likevel kan beslutninger vise trekk fra denne modellen (Døving & Johnsen 2005). Organisasjonsteorien kan bidra til å forklare de ulike prosessene og deres varierende grad av tilfeldighet bidra til å styre en prosess mot målet.

Beslutninger skjer ved sammenfall mellom strømmer av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Beslutningen er avhengig av hvem som kobles sammen og når de kobles sammen. Mange organisasjoner opplever situasjoner preget av usikkerhet, der det kan være vanskelig å bestemme hva som er utfordringen eller problemet, og det er uklart hvilke virkemidler eller løsninger som kan være hensiktsmessige. Aktører kommer og går ut og inn i prosessen og i “søppelbøtten”. Aktørenes deltagelse kan variere med hvert problem og hver løsning (Cohen et al., 1972). Strømningsmodellen fokuserer på beslutninger med uklare og ustabile mål-middel-sammenhenger; og hvor deltakelsesmønster og innflytelsesfordelingene er ustabile eller uklare (Olsen, 1978).

Organisasjonens mål er ofte komplekse med et begrenset sett av alternative løsninger hvor mange hensyn skal tas. På grunn av kapasitetsbegrensninger og usikker kunnskap om mål-

middel-sammenhenger krever det tid og ressurser for å kunne skaffe seg bedre kunnskapsgrunnlag. Det vil derfor være umulig å få full innsikt. Organisasjonen velger et alternativ som gir tilfredsstillende grad av måloppnåelse (Christensen et al., 2004).

Tilfredsstillende er ikke nødvendigvis den optimale løsningen. Beslutningsprosesser blir dermed et spørsmål om å søke etter gode nok løsninger.

Bakgrunnen for problemstillingen ligger i skjæringspunktet mellom kommersielt oppdrett av laksefisk og miljø. Dette har vært et problemområde som har vært tatt opp mye i presse og som har hatt stort fokus hos offentlige og private miljøorganisasjoner. Til tross for nedgang i bestandene av villaks etterhvert som oppdrettsnæringen har vokst, er det ikke påvist noen direkte sammenheng. Det samme gjelder organisk forurensning fra oppdrett langs kysten³⁷. Dette sier noe om usikkerheten og vanskelighetene når mål-middelsammenhenger skal vurderes. For å kompensere for usikkerheten blir føre-var prinsippet prioritert i norsk fiskeri- og oppdrettsforvaltning.

Gjennom å analysere de to beslutningsprosessene vil det bli letter å sammenlikne forskriftene i forhold til hvilken grad miljøhensyn blir ivaretatt i de to prosessene. Ifølge Olsen (1978) vil beslutningsprosesser ofte være avhengig av andre beslutninger og hendelser. Begge beslutningsprosessene har sin bakgrunn i Soria Moria erklæringen, og er nedfelt i hvert sitt strategidokument fra regjeringen og er en videreføring av liknende forskrifter som har vært utarbeidet tidligere.

Forskjellene mellom prosessene synes å ligge på dette med miljøhensyn og den økende fokus på sammenhengen mellom miljø og oppdrett av laksefisk i samfunnet. Forskriften om konsesjonstildeling var en forskrift som måtte ta hensyn til avveiningen mellom det samfunns-, nærings-, distrikts og miljømessige. Det kan dermed se ut til at det var vanskeligere å prioritere miljøhensyn i denne forskriften kontra den andre forskriften. NYTEK-forskriften har større fokus på miljø ettersom den er utarbeidet for å redusere effekter av oppdrett på miljø og villaks. Dette viser også at begge prosessene er avhengig av andre beslutninger og hendelser i og utenfor organisasjonen.

³⁷ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf

Bakgrunnen for at beslutningsprosessene har vært forskjellige, kan ligge i dette med ulikt konfliktnivå i forhold til miljø. Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Organisasjoner kan dermed oppfattes som redskap eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen et al., 2004). Når det gjelder forskrift om konsesjonstildeling var det mange motstridene meninger. Noen mente at dette var en viktig forskrift å få på plass, mens andre mente at dette ville ha en negativ effekt på miljøet. I NYTEK-forskriften var det mer generell enighet om målet til forskriften.

Beslutningsprosesser blir dermed et spørsmål om å søke etter gode nok løsninger og gjennomføre de med en viss effektivitet. Deltakelsesrettigheter i beslutningsprosesser kan brukes systematisk som et virkemiddel for politisk og administrativ styring. Ledere kan spille på mangfold og bred deltakelse for å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget, men kontrollere dette hierarkisk. På den andre siden kan slike deltakelsesrettigheter undergrave sjansen for hierarkisk styring ved at prosesser tar lengre tid og gir mindre kontroll og målforskyving. Dette kan gå ut over effektivitet og måloppnåelse (Christensen et al., 2004).

6.1.1 Initiativfasen

I tilfelle med konsesjonstildelingen ble målet og innholdet i forskriften formulert tidlig i prosessen, kanskje allerede i initiativfasen. I dette tilfelle kan det se ut som at løsningen kom før man senere utredet problemet i utredningsfasen. Dette fordi målet i liten grad ble forandret gjennom alle fasene i prosessen. I prosessen med denne forskriften var det mange hensyn som skulle ivaretas. Målet var kontroversielt i forhold til miljø. Dette kan ha gjort det vanskelig når mål-middelsammenhenger skulle vurderes. I NYTEK-forskriften var målet og revidere en eksisterende forskrift med hensyn på å bedre rømmingssikring. Det var åpenhet rundt hvilke midler som var mest hensiktsmessig for å nå dette målet. Ut i fra opplysningene jeg har, kan det virke som om det har vært en bred deltagelse i prosessen helt fra starten.

I Christensen et al., (2004) er rasjonelle- og instrumentelle modeller organisasjoners redskap for måloppnåelse. I mitt tilfelle er FKD redskap for regjeringen. De skal gjennomføre utarbeidelsen til forskriftene og bidra til regjeringens måloppnåelse. En rasjonell aktør kjennetegnes ved at er alle enige om målene, og det finnes en felles vilje og evne til å handle rasjonelt for å realisere mål (Jacobsen & Thorsvik 2007). Dette kan gjelde for begge forskriftene i initiativfasen, forskjellen var at i forskriften om konsesjonstildeling var

enigheten begrenset til regjeringen som én aktør, mens NYTEK forskriften hadde et bredt spekter av eksterne og interne deltagere med samme målsetting. Her begrenser FKD i liten grad deltagerrettighetene.

Hvordan miljøhensyn ivaretas i starten av de to beslutningsprosessene, synes å variere. I forbindelse med konsesjonstildelinger sier FKD at alle hensyn blir ivaretatt på lik linje, også miljø. Det lå føringer inne på hvor og hvordan konsesjonene skulle fordeles i forhold til økologisk drift, bærekraft og fiskehelse. Når politikk blir sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, blir oppgaven å vise hvilke valg som er optimale ut i fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler (Olsen, 1978). Da kan ikke miljø få en spesiell prioritet framfor andre hensyn, men miljøhensyn blir tatt.

6.1.2 Utredningsfasen

Når det gjelder forskriften om konsesjonstildeling var denne fasen lukket og intern. FKD ga egne underetater i oppgave å utarbeide en risikovurdering i forhold til geografiske områder, fiskevelferd, mattrygghet og miljø. Dette viser at miljø ble forsøkt ivaretatt, men det var vanskelig å prioritere dette alene når mange andre hensyn skulle ivaretas. I denne fasen var det fortsatt begrenset med deltagere og ingen miljøorganisasjoner involvert. Offentlige organisasjoner opplever ofte at det kreves handlingskraft. For å komme i mål var det derfor sannsynligvis enklest å behandle miljøspørsmål internt når målet var kontroversielt. Mange deltagere kunne føre til debatter og forhandlinger som kan forsinke prosessen, spesielt når det ikke er sikker kunnskap om virkningene oppdrett av laksefisk har på miljøet.

Utredningsfasen i forbindelse med den NYTEK-forskriften var mer åpen. Målet med forskriften var primært å begrense rømming fra oppdrettsanlegg. RKA var allerede opprettet og bestod av ulike aktører både fra nærings-, miljø- og forvaltningsorganisasjoner. Miljøorganisasjonene var indirekte involvert i denne fasen gjennom RKA. Det at de var involvert kan skyldes NYTEK-forskriftens miljøprioritering og at deres medvirkning neppe ville påvirke regjeringens ønske om å nå dette målet. NYTEK-forskriften var mer en ren «miljøforskrift», der miljøfokus hadde høyeste prioritet. FKD trengte i liten grad å argumentere for dette internt og eksternt. Også i forbindelse med denne forskriften identifiseres uklar teknologi og manglende kunnskap om det kompliserte tekniske fagområdet som forskriften omhandler.

Dette viser at koblingen mellom de fire strømningene varierer mellom forskjellige beslutningsprosesser. Hvem som kobles sammen, når de kobles sammen og hvilke løsninger de brakte med seg vil påvirke beslutningene (March & Olsen 1979). Det kan dermed virke som om FKD bruker dette med deltakerstruktur bevisst for å sikre seg effektivitet og måloppnåelse. I forskriften om konsesjonstildelinger virker det som om prosessen er hierarkisk styrt, mens i den andre forskriften virker prosessen mer preget av forhandlinger. Forhandlinger kan fremme eller hemme hierarkisk styring. For eksempel kan deltakelsesrettigheter i beslutningsprosesser brukes systematisk som et virkemiddel. Ledere kan spille på mangfold og bred deltakelse for å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget, men kontrollere dette hierarkisk. På den andre siden kan slike deltakelsesrettigheter undergrave sjansen for hierarkisk styring. Dette kan påvirke måloppnåelsen (Christensen et al., 2004). Under utredningsfasen i forbindelse med konsesjonstildelingen blir deltagerrettighetene styrt stramt og hierarkisk, mens det med NYTEK-forskriften var mangfold og bred deltagelse. Grunnen til at dette ble gjort kan være at tema var lite motsetningsfylt.

En kan si at miljøhensyn ble ivaretatt i de to prosessene, men ved å sammenlikne denne fasen i begge beslutningsprosessene hadde miljøorganisasjonene lite de skulle ha sagt i forbindelse med konsesjonstildelinger. I forbindelse med NYTEK svarte flere informanter at «*Ulike aktører kom med innspill til FKD om hva som burde forbedres og endres i forhold til den forrige NYTEK forskriften*». Blant disse aktørene var også miljøorganisasjonene.

6.1.3 Høringsfasen

I forbindelse med forskriften om konsesjonstildeling, kom hoveddelen av aktører først inn i høringsfasen. Av 65 høringsinstanser var tre miljøorganisasjoner; WWF, Norges Naturvernforbund og Bellona. Alle tre svarte på høringen. Samlet sett var miljøorganisasjonene imot forskriften ettersom de mente at det ville ha negative konsekvenser på miljøet. I høringsfasen i forbindelse med NYTEK- forskriften ble 43 høringsinstanser invitert til å komme med uttalelser. Av disse var det seks miljøorganisasjoner; WWF, Natur og Ungdom, Greenpeace Norge, Bellona, Norges Naturvernforbund og Norges Jeger- og Fiskerforbund. Av disse var det ingen som svarte på Høringen. Dette kan tyde på lite uenighet om målet.

Dette viser hvordan aktører kommer og går i forskjellige faser av beslutningsprosessene. I forskriften om konsesjonstildeling kom miljøorganisasjonene først inn i prosessen i høringsfasen, mens ved NYTEK- forskriften gikk miljøorganisasjonene ut av prosessen i høringsfasen.

6.1.4 Vedtaksfasen

Når beslutningsprosessene går over i vedtaksfasen, følger de stort sett samme mønster og vanlig prosedyre. Ingen av forskriftene ble korrigert av berørte departementer og de ble vedtatt etter vanlig prosedyre.

6.1.5 Avslutningsfasen

Forskriften om konsesjonstildeling, ble ikke endret etter høring. Regjeringen bestemte i ettertid at det skal være en moderat vekst i produksjonskapasiteten for laksefisk i 2010. Veksten skulle komme i form av økt produksjonskapasitet i MTB for eksisterende tillatelser. Saken har vært på høring, men ble ikke vedtatt. Ingen miljøorganisasjoner ble invitert til å uttale seg i denne høringsrunden³⁸. Dette kan tyde på at forskriften om nye konsesjoner kan ha stoppet videre utvidelser av økt MTB, fordi miljøproblemet ikke var løst.

I etterkant av at NYTEK-forskriften ble iverksatt ble den igjen endret på bakgrunn av tidligere høringsuttalelser og henvendelser. Forskjellige aktører mente at man ikke hadde tatt hensyn til etablert kompetanse hos næringsutøverne. Derfor ble forskriften med endringer sendt på ny høring. Her ble fortsatt de seks og noen andre miljøorganisasjoner invitert til å uttale seg, blant annet Norges Miljøvernforbund som anses som en forholdsvis kontroversiell organisasjon. Dette viser at deltagere kommer og går. De varierer avhengig av hva som er problemet og hva som er løsningen og hva som kan gi best sjanse for legitimitet og måloppnåelse.

Begge forskriftene ble vedtatt som planlagt. I ettertid har den nye videreføringen av produksjonsøkning blitt stoppet. NYTEK- forskriften ble også endret rett etter at den var vedtatt. Dette kan tyde på at det har vært uløste problemer knyttet til begge beslutningene.

³⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/hoering--vederlag-for-auka-produksjonska/hoeringsbrev.html?id=573918>

Forskrift om konsesjonstildeling var nok mer kontroversiell enn NYTEK, spesielt med tanke på miljøhensyn. Færre miljøorganisasjoner ble også invitert til høring og innvendingene til miljøorganisasjonene ble ikke tatt hensyn til i den endelige formuleringen av forskriften.

Anarkistiske beslutningsmodeller som strømningsmodellen henviser til vanskelighetene med å ta rasjonelle valg. Dette kan skyldes uklare mål, at avgjørelser tas ut fra tidligere opplevelser og erfaringer, valg av informasjon som er passende eller ønske om å unngå å tape en sak. En annen faktor kan være etter-rasjonalisering der målene utvikles etter at de er besluttet (Jacobsen & Thorsvik 2007). Slike faktorer kan finnes i beslutningsprosessene til begge forskriftene. NYTEK forskriften ble kort tid etter de ble vedtatt, revidert i forhold til sertifisering og sendt på ny høring. En ny økning i produksjonsvolum ble forsøkt gjennomført, men er ennå ikke vedtatt.

6.2 Konklusjon

Problemstillingen skulle belyse i hvilken grad miljøhensyn blir ivaretatt av offentlige forvaltning. Analysen og sammenlikningen viser at miljøhensyn ivaretas på ulike måter i ulike faser av en beslutningsprosess. Felles for begge beslutningsprosesser er at miljøhensyn har vært forsøkt ivaretatt og vurdert allerede fra starten. På spørsmål om hvem som ivaretar miljøhensyn, vil forvaltningen selv være en aktør og miljøorganisasjonene en annen. Viktig i prosessen er når ulike aktører kobles sammen. Analysen viser at FKD vil ivareta miljøhensyn, men må også ta hensyn til sjansene for å nå målet og de vil dermed også bestemme i hvilken grad miljøhensyn skal vektlegges. Miljøorganisasjonene har også en viktig rolle selv om de ikke alltid får gjennomslag i alle prosessene. FKD påpeker at miljøorganisasjonene er en viktig «vaktbikkje» selv om de ikke føler at de alltid får gjennomslag, blir deres meninger hørt. Dette kom kanskje til uttrykk når en ytterligere kapasitetsøkning i oppdrettsnæringen ble forsøkt gjennomført, men utsatt.

Miljøhensyn har fått økende fokus i nyere tid. Informantene i FKD mener at: *«Det har skjedd et dommerskifte. Miljøhensyn blir nok mer ivaretatt nå enn det ble før. Det er noe vi jobber med hver eneste dag. Likevel ligger det i bunnen at Norge har naturgitte gode fortrinn for oppdrett. Vi har en lang kyststripe, vi har masse plass og vi har ett rent og rikt hav som kan utnyttes. Det er regjeringens politikk å utnytte dette. Det forventes at det skal bli rundt ni milliarder mennesker på jorda i 2050. Det betyr at vi trenger mer mat».*

Slik sett ser det ut som at FKD og miljøorganisasjonene jobber mot samme mål både for miljø og for næringen. Ifølge informanten i Bellona: *«I dag er det vanskelig å kun tenke miljø, selv om vi gjerne skulle gjort det. Problemet er at man ikke kommer noe vei med det. Man må være litt smartere å komme opp med løsninger som alle kan leve med, ellers vil det ikke fungere. Man må også tenke politikk, samfunnsutnyttelse og økonomi. Alt dette er viktig. Det er jo det vi kaller en bærekraftig havbruksnæring. Det er ikke alltid like lett å finne en løsning på alt, men det er viktig at man tar hensyn til alle punktene slik at det kan bli gjennomført på en best mulig måte».*

Samarbeid mellom nærings- og miljøorganisasjoner om miljøhensyn og bærekraftig havbruksnæring er også under utvikling. I følge en av informantene i FHL: *«Vi samarbeider generelt tett med miljøorganisasjoner og da spesielt de miljøorganisasjonene som har faglig fokus og kompetanse. Vi har hyppige møter både med Bellona og WWF, har også noe kontakt med Natur og ungdom og Naturvernforbundet. Vi holder hverandre oppdatert på hva som er våres standpunkt og har en subjektiv dialog».*

Dette viser at miljøhensyn står på agendaen hos de fleste aktørene som er relevante i forbindelse med oppdrett av laksefisk. I og med at FKD har styrt disse prosessene er det også de som bestemmer hvem og når ulike aktører får medvirkning i prosessene. I slike prosesser går det gjerne et skille mellom om det er enighet om mål eller ikke og om det er sikkerhet om forståelse av mål-middel sammenhenger eller ikke. Når det er uenighet om mål og usikker kunnskap vil FKD bruke sin lederrolle til å styre prosessen i forhold til effektivitet, måloppnåelse og forventninger i omgivelsene. Det kan dermed se ut som beslutningsprosesser i offentlig forvaltning kan ha elementer av usikkerhet og vilkårlighet, likevel vil instrumentell og institusjonell adferd styre prosessen i ønsket retning.

Til slutt oppsummerer FKD: *«Miljøhensyn dreier seg på kort sikt om lakselus og rømming. Jeg tror i løpet av noen år så er disse problemene løst. På lang sikt dreier det seg om hvordan vi utnytter kysten. Da tenker jeg på areal disposisjon. Hvordan bruker vi kysten til matproduksjon? Hvordan skaffer vi fôr råstoff? Dette er også FAO, FNs matvare organisasjon, opptatt av. Hvordan vi skal øke akvakulturproduksjonen i verden? Det hjelper lite å fiske havet tomt for fisk for å føre oppdrettsfisken. Man må finne andre løsninger og*

man kan ikke bruke store jordbruksareal til å lage fiskefôr. På lang sikt snakker vi om areal utfordringer. Hvordan vi skal bruke kysten. De andre problemene er løsbare og de blir løst».

Dette viser at miljøhensyn blir ivaretatt både av forvaltningen, oppdrettsnæringen og miljøorganisasjoner. Økende miljøfokus i politikken ser ut til å dempe motsetningen mellom næringsorganisasjoner, miljøorganisasjoner og forvaltning. I noen prosesser kan det likevel se ut til at offentlig forvaltning må ta styringen for gjennomføring, effektivitet og måloppnåelse.

Når det skulle tildeles nye konsesjoner var motsetningene mellom mål og middel store. Mange hensyn måtte ivaretas og kompromisser mellom hensyn måtte balanseres, men miljø ble forsøkt ivaretatt. Få men «seriøse» miljøvernorganisasjoner ble invitert inn i høringsfasen. Først da kunne deres problemer og løsninger kobles sammen med andre aktørers synspunkter. Til tross for deltagelse, ble ikke løsningene de skisserte inkludert i forskriften. Prosessen ble hierarkisk styrt av FKD og målformuleringen ble i lite grad endret gjennom fasene i prosessen. FKD ivaretar miljøhensynet. Miljøorganisasjonene fikk lite gjennomslag.

Under utarbeidelsen av NYTEK-forskriften var alle berørte parter med helt fra starten. Det var lite motsetninger mellom mål og middel. Kompleksiteten var stor også i denne forskriften, men her handlet det om kompliserte tekniske spørsmål. Det var få av aktørene som hadde nok kompetanse på området, men målet om å hindre rømming var lite kontroversielt. Slik sett hadde miljøorganisasjonene deltagelse tidlig i fasene og bidro til målformuleringen. I høringsfasen til denne forskriften deltar ikke miljøorganisasjonene lengre. Dette kan skyldes at de allerede er sikret gjennomslag. Denne prosessen er mer preget av forhandlinger mellom interessenter. Miljøorganisasjonene bidrar til å ivareta miljøhensyn gjennom Rømmingskommisjonen. Miljøhensyn blir ivaretatt hele veien gjennom beslutningsprosessen.

Dette viser også at miljøvernfokus er blitt mer vanlig i politikken, noe som henviser til det institusjonelle perspektivet hvor normer gradvis blir institusjonalisert i organisasjonen. Det virker også som FKD har vært ganske bevisst på hvilke deltakere som kobles inn og når de kobles inn i de to beslutningsprosessen. Dette viser at strømningsmodellen og anarkistiske elementer kan kombineres med en mer hierarkisk instrumentell framgangsmåte. På den måte kan prosessene struktureres og styres mot ønsket mål.

7 Referanser

7.1 Bøker og artikler

Andersen, S.S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bruland, Grude. (2010): *Materialsamling I havbruksrett*, 3. Utgave. 147 sider. ISBN:978-82-997628-1-6.

Brunsson, Nils. (2002): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972): *A Garbage Can Model of Organizational Choice* *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. Tilgjengelig fra: Jstore.

DiMaggio, P. J. & Powell, W.W. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dalen, M. (2004): *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Døving, Erik & Johnsen, Åge. (2005): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Flaa P., Hofoss, D., Hlmer-Hoven, F., Medhus, T. & Rønning, R. (2000): *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hatch, Mary Jo. (2001): Organisasjonsteori, moderne, symbolske og postmoderne perspektiver. Oslo: Abstrakt forlag.

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan.(2007): Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Bergen: Fagbokforlaget

Johannsen, Carl Gustav & Pors, Niels Ole. (2002): Udfordringer og forandringer. København: Danmarks Biblioteksforening.

Jakobsen, Stig-Erik & Aarset, Bernt.(2006): På en skyfri dag kan du se helt til Brussel. Om EUs innflytelse på norsk akvakulturpolitikk, I: Havbruk: Akvakultur på norsk. Bergen: Fagbokforlaget.

Kvale, Steinar. (2001): Det kvalitative forskningsintervju. Ad Notam Gyldendal

March, J.G. & J.P. Olsen (1979): Ambiguity and Choice in Organizations. Oslo:Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P. (1978). Politisk organisering. (Political Organizing). Bergen: Universitetsforlaget

Robson, Colin. (2002): Real World Research; A Resource for Social Scientists and Practitioner- Researchers, second edition. Blackwell Publishing

Roness, Paul G. (1997): Organisasjonsendringar – Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar. Bergen: Fagbokforlaget

Selznick, Philip. (1997): Lederskap. Oslo: Tano Ascheoug.

Thagaard, Tove (1998): Systematikk og Innlevelse, en innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.

Yildiz. Mete. (2006): Handbook of Decision Making. By Goktug Morcol. CRC Press

Yin, Robert K. (2003): Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage.

Østerud, Ø. (2002): Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø., Goldmann, K., & Pedersen, M. (2004): Statsvitenskapelig leksikon. 3.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

7.2 Internettkilder og offentlige dokumenter

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-61-2004-2005-/1.html?id=398346> (Lest: 09.01.2012)

St.meld. nr. 48 (1994–1995)

[kystnæringhttp://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stmeld/1994-1995/stmeld-nr-48-1994-95.html?id=46407](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stmeld/1994-1995/stmeld-nr-48-1994-95.html?id=46407) (Lest: 20.01.2012)

St.meld nr. 1 (2008-2009)

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/fkd/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/2008-2009/stprp-nr-1-.html> (Lest: 16.01.2012)

Lovdata.2005. Tema: Akvakulturloven

<http://www.lovdata.no/all/hl-20050617-079.html> (Lest: 02.02.12)

Lovdata. 1985. Tema: Oppdrettsloven

<http://www.lovdata.no/for/sf/sf-19850614-068.html> (Lest: 02.02.12)

Riksrevisjonen 2012. Tema: Undersøkelse av havbruksforvaltning

http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf (Lest 01.20.12)

FKD. 2009. Tema: Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring.

http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Brosjyrer/2009/Brosjyre_strategi_baerekraftig_havbruk.pdf (Lest 05.03.2012)

FKD. 2007. Tema: Strategi for en konkurransedyktig havbruksnæring.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/strategi-for-en-konkurransedyktig-norsk-.html?id=477534> (Lest 05.03.2012)

Regjeringen. 2005. Tema: Soria Moria-erklæringen

http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
(Lest 10.03.2012)

Regjeringen. 2012. Tema: Bærekraftig havbruksnæring

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/samlesider/baerekraftig-havbruk.html?id=612469>
(Lest 15.03.2012)

Regjeringen. 2000. Tema: Føre-var- prinsippet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2000/nou-2000-29/7.html?id=143310>
(Lest 23.03.2012)

Regjeringen. 2011. Tema: Nasjonalbudsjettet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-1-2011--2012/6/1.html?id=659195> (Lest 23.03.12)

Bruntlandkommisjonen. 1987. Tema: Bærekraft

<http://ndla.no/nb/tax/bruntlandkommisjonen> (Lest: 15.03.2012)

Fiskeridirektoratet. 2006. Tema RKA

<http://www.rommingskommisjonen.no/index.php?sideID=74&ledd1=72> (Lest: 20.03.12)

FKD. 2011. Tema: Høringsbrev NYTEK-forskriften

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/fkd/Dokument/hoyringar/Hoyringsdokument/2011/hoyring-forslag-til-ny-forskrift-om-krav/hoyringsinstansar.html?id=630932> (Lest: 01.12.12)

Fiskeridirektoratet. 2003. Tema: Modell NYTEK og Rømmingstall

<http://www.fiskeridir.no/akvakultur/nytek/orientering-om-nytek> (Lest: 02.0312)

FKD. 2009. Tema: Høringsbrev økning av MTB

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/hoyring--vederlag-for-auka-produksjonska/hoyringsbrev.html?id=573918> (Lest: 09.12.2011)

FKD. 2008. Tema: Høringsbrev tildeling av konsesjoner

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/hoyring--forslag-til-forskrift-om-tidel.html?id=541404> (Lest: 09.09.2011)

FKD. 2010. Tema: Høringsbrev NYTEK-forskriften

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/lover_regler/forskrifter/2011/forskrift-om-krav-til-teknisk-standard-f.html?id=652495 (Lest: 09.09.2011)

FKD. 2010. Tema: Høringsbrev endringer NYTEK-forskriften

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/nyheter/2011/justering-av-nytek-forskriften.html?id=665944> (Lest: 09.02.2012)

7.3 Vedlegg

Vedlegg 1

Høringsinstanser ved forskrift om konsesjonstildelinger

Departement	Offentlige aktører	Kommuner/ Fylker	Organisasjoner	Miljø-organisasjoner
Finansdepartementet	Salmus	Leirfjord kommune	Sparebankforeningen	Norges Naturvernforbund
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Havforskningsinstituttet	Fylkeskommunen i Telemark	Norges Fiskarlag	WWF
Justis- og politidepartementet	Fiskeri forskning	Fylkeskommunen i Hordaland	Finansnæringens hovedorganisasjon	Bellona
Kommunal- og regionaldepartementet	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømat-forskning (NIFES)	Fylkeskommunen i Møre og Romsdal	LO v/Fellesforbundet	
Miljøverndepartementet	Akvaforsk	Fylkeskommunen i Rogaland	Kommunenes Sentralforbund	
Nærings- og handelsdepartementet	Norges Kystfiskarlag	Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane	NHO	
Utenriksdepartementet	Brønnøysundregistrene	Fylkeskommunen i Vest Agder	Norske Sjømatbedrifters Landsforening	
Olje- og energidepartementet	Fiskeri-direktoratet	Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	
	Mattilsynet	Fylkeskommunen i Finnmark	FHL	
	Konkurransetilsynet	Fylkeskommunen i Troms	Helgeland regionråd	
	Kystverket	Fylkeskommunen i Nordland	Debio	
	Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Fylkeskommunen i Nord-Trøndelag	Landsdel utvalget	
	Innovasjon Norge	Fylkeskommunen i Aust Agder	Lofotrådet	
	Sametinget		Vesterålen regionråd	
	Datatilsynet			

Tabell 3: *Høringsinstanser ved forskriften om konsesjonstildeling.*

Vedlegg 2

Høringsinstanser som svarte på høringsbrevet i forskriften om konsesjonstildelinger.

1) Mattilsynet	22) Finnmark fylkeskommune
2) Leirfjord kommune	23) Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
3) Evenes kommune	24) Fiskeridirektoratet
4) Norske sjømatbedrifters landsforening	25) Fiskerinæringens hovedorganisasjon
5) Nova Sea med flere	26) Ofoten regionråd
6) Finansdepartementet	27) Rogaland Fylkeskommune
7) Møre og Romsdal Fylkeskommune	28) Sametinget
8) Møre og Romsdal Fylkeskommune 2	29) Steigen kommune
9) Konkurransetilsynet	30) Fornyings- og administrasjonsdepartementet
10) Helgeland regionråd	31) Sogn og Fjordane fylkeskommune
11) Hordaland fylkeskommune	32) Futurum AS
12) Nettet Fiskemottak AS	33) Fylkesmannen i Hordaland
13) NIFES	34) Fylkesmannen i Nordland
14) Nord-Troms Regionråd DA	35) Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.pdf
15) Norges Fiskarlag	36) Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
16) Norges jeger- og fiskerforbund	37) Haugaland Vekst IKS
17) Norges Kystfiskarlag	38) Sør-Trøndelag fylkeskommune
18) Norges Naturvernforbund	39) STH-Utvalget
19) Norges vassdrags- og energidirektorat	40) WWF
20) Norske lakseelver	41) Debio
21) Troms Fylkeskommune saksfremlegg	42) Direktoratet for naturforvaltning
	43) Elvene Rundt Trondheimsfjorden
	44) Troms fylkeskommune vedtak
	45) Bellona

Tabell 4: *Aktører som hadde merknader på høringsbrevet om nye konsesjonstildelinger*

Vedlegg 3

Høringsinstanser ved NYTEK-forskriften.

Departementer	Offentlige etater	Kommuner/fylker	Næringsorganisasjoner	Miljøorganisasjoner
Miljøvern-departementet	Fiskeridirektoratet	Hordaland fylkeskommune	Norges Kystfiskarlag	WWF Norge
Nærings- og handelsdepartementet	Havforsknings instituttet	Aust-Agder fylkeskommune	Norske Sjømatbedrifters Landsforening	Natur og Ungdom
Sametinget	Rømmings kommisjonen for akvakultur	Møre og Romsdal fylke	Norges Fiskarlag	Greenpeace Norge
Kommunal- og regionaldepartementet	Direktoratet for Naturforvaltning	Sør-Trøndelag fylkeskommune	Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening	Bellona
Justisdepartementet	Noregs Vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Nord-Trøndelag fylkeskommune	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Norges Naturvernforbund
Fornyings-, administrasjons- og kyrkje departementet	Mattilsynet	Nordland fylkeskommune	Finansnæringens hovedorganisasjon	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Finans departementet	KLIF	Vest-Agder fylkeskommune	LO v/ Fellesforbundet	
	Kystverket	Troms fylkeskommune	Kommunenes Sentralforbund	
		Rogaland fylkeskommune	Innovasjon Norge	
		Finmark fylkeskommune	Norsk Industri	
			Næringslivets Hovedorganisasjon	
			Norske lakseelver	

Tabell 5: Oversikt over høringsinstanser ved NYTEK-forskriften.

Vedlegg 4

Høringsinstanser som svarte på høringsbrevet til NYTEK-forskriften.

1) Aqvastructure AS
2) Standard Norge
3) Norsk industri
4) Refa Frøyst Group
5) Sematek AS
6) Norsk Akkreditering
7) FHL
8) Rømmningskommisjonen for akvakultur
9) Nomas Sertifisering
10) Fiskeridirektoratet
11) Norske sjømatbedrifters landsforening
12) As Einar Kunsts

Tabell 5: *Aktører som hadde merknader på høringsbrevet.*

Vedlegg 5

Eksempel på Intervjuguide.

Intervjuguide

Forskrift 1 og 2.

1) Formell bakgrunn

- Kan du fortelle kort om din formelle bakgrunn:
 - *Utdanning*
 - *Yrkeserfaring*
 - *Stilling*
- Hva er din rolle/tilknytning til arbeidet i forbindelse med denne forskriften?

2) Bakgrunn

- Hvordan startet prosessen rundt denne nye forskriften ble dere informert?
- Hvem var initiativtakerne til at man skulle få en ny forskrift?
- Hvordan påvirket denne forskriften oppdrettsnæringen?
- Hvilke hovedhensyn følte du ble ivaretatt og prioritert først ved innføring forskriften?
 - *Næringsøkonomiske*
 - *Samfunnsøkonomiske*
 - *Distrikts økonomiske*
 - *Miljømessige*
 - *Andre*

3) Innsamling av informasjon og utredning

- Hvordan ble saken utredet, var dere involvert under hele prosessen?
- Hvor lang tid tok prosessen før utkast til forskrift forelå?

4) Beslutningsprosessen

a) Aktører

- Hvilke aktører var involvert i denne beslutningsprosessen fra oppdrettsnæringen?
- Hvordan ble de involvert i forbindelse med utredningen, høringen osv. ?
- Når ble dere koblet inn i prosessen?
- Hvilken rolle spilte du/dere selve i prosessen?
- Hvilken aktør mener du hadde størst innflytelse på denne forskriften?

b) Problemer

- Hvilket problem ønsket man å løse ved den nye forskriften?
- Var det ulik oppfatning rundt hvordan problemet burde løses blant dere og departementene?
- Oppsto det noen problem underveis i beslutningsprosessene som utmerket seg mer enn andre?
- Hvordan var betydningen av miljøorganisasjonene sine innspill i prosessen?
- Hvordan ser du på betydningen av medias rolle i prosessen?

c) Beslutningsmuligheter

- Medførte problemer og uenigheter til utsettelse (ny utredninger og forslag)?

d) Løsning

- Hvordan samarbeidet dere med miljøorganisasjoner i denne prosessen?
- På hvilken måte ble miljøhensyn ivaretatt?
- Hadde miljøvernorganisasjonene stort gjennomslag i denne prosessen?
- Hvilke betydning tror du denne forskriften hadde å si for oppdrettsnæringen?
- Hvilke positive og negative aspekter ser du med denne forskriften?

5) Generelle spørsmål

- Hvordan føler du miljøfokuset er ivaretatt i politiske prosesser og i oppdrettsnæringen:
 - *For ti år siden*
 - *I fremtiden*
- Hva mener du er kritisk for næringens videre vekst og utvikling?



© Scott Adams, Inc./Dist. by UFS, Inc.