



Universitetet
i Stavanger

Prosjektoppgave i MSA230 Sikkerhet og Organisasjon

LNG anlegget i Risavika –

”Har kommunens beslutningsprosess vært robust?”



Marie Røyksund,
Kristin Eksaa Pettersen,
Birte Ollestad,
Maria Rabben
Tor Arne Amdal

Prosjektoppgave Høsten 2010

Forord

I arbeidet med prosjektet har vi vært avhengig av kontakt med eksterne aktører. Vi vil i den forbindelse takke Sola kommune for at de var hjelpelige med gjennomsyn og kopiering av reguleringsplansaken som vi i hovedsak har tatt utgangspunkt i. Vi vil videre takke adm. direktør Bjørn Torkildsen ved Skangass for god mottakelse, orientering om anlegget og omvisning.

Vår veileder ved Universitetet i Stavanger har vært Preben Lindøe. Vi vil takke ham for gode diskusjoner og konstruktiv tilbakemelding.

Deltagerne i prosjektet står sammen ansvarlig for prosjektets innhold.

Innhold

Forord.....	2
1 INNLEDNING	4
1.1 Problemstilling.....	5
1.2 Forventninger til prosjektet	5
1.3 Rapportens oppbygning	5
2 TEORI	7
2.1 Perspektiv på risiko	7
2.2 Risikobeslutningsprosesser.....	7
2.3 Inkludering av publikums verdier i beslutninger	11
2.4 Utvikling av katastrofer	11
3 METODE	13
3.1 Kvalitativ metode	13
3.2 Datainnsamling.....	13
3.3 Avgrensning.....	14
3.4 Funnenes generaliserbarhet	14
4 EMPIRI	15
4.1 Innledning.....	15
4.2 Presentasjon av caset – Reguleringsplan 0386 i Sola kommune.....	16
4.3 Oppsummering	22
5 ANALYSE OG DRØFTING	23
5.1 Innledning.....	23
5.1.2 Avgrensinger/ forutsetninger.....	23
5.2 Syn på risiko som grunnlag for beslutning	23
5.3 Stakeholders rolle i beslutningsprosessen	26
5.4 Kommunen som beslutningstaker i forhold til etablering av risikoutsatt industri ...	31
5.4.1 Samlokalisering.....	33
5.4.2 Blir vedtaket fattet før alle analysene foreligger?	33
5.5 Oppsummering av drøfting.....	34
6 KONKLUSJON	35
7 LITTERATUR	37
7.1 Lenker til bilder	38

1 INNLEDNING

Torsdag 10. januar 2008 stod følgende overskrift på forsiden av Stavanger Aftenblad ”*Ekspert advarer mot gass- anlegg*”. Professor i samfunnssikkerhet Jan Erik Vinnem ved UIS skrev en kronikk hvor han rettet kritikk mot de risikoanalysene som ble utarbeidet og lagt til grunn for vedtaket om å etablere et LNG anlegg i Risavika. Samme dag ble det trykket en kommentar fra Sola politiker Astrid Sundby Ulsnes (AP), under overskriften ”*Sola- politikere vurderer å snu*”. Ulsnes påpekte i kommentaren at ”*det nå framkommer andre momenter som hun synes det er overraskende at ikke er belyst før*”. Kronikken ble opptakten til en debatt som nå har pågått i over 2 år.

Oppgaven vi har skrevet er gjort med bakgrunn i faget MSA 230 ”Sikkerhet og organisasjon” ved Universitetet i Stavanger. Vi har hatt hovedfokus på den kommunale beslutningsprosessen, og den dokumentasjon som beslutningstakerne i kommunen har hatt tilgjengelig for å fatte vedtak om å etablere industri som faller inn under Storulykkeforskriften (2005). Grunnen til at vi har valgt å fokusere på dette er en antakelse om at kommunene som beslutningsorgan, ikke innehar nok bredde eller kompetanse i forhold til å vurdere virksomhet som utgjør en potensiell fare for omgivelsene. Beslutningstakerne blir på denne måten avhengig av å få innspill fra ekspertmiljø og andre, slik at grunnlaget for å fatte beslutninger blir best mulig. De kommunale beslutningstakerne kan bli påvirket eller forledet av egne motiver eller av de private forslagsstillerne når beslutningen skal fattes.

I denne rapporten har vi valgt å betrakte Sola kommunes saksbehandling frem til vedtak om LNG-anlegget i Risavika. Vi mener at dette caset er interessant fordi det kan belyse hvordan kommuner behandler spørsmål om etablering av virksomheter med storulykkepotensial.

Vi vil også se på tidspunktet for når informasjon blir gjort tilgjengelig for beslutningstakerne, og hvilken informasjon som forelå. Fredag 11.januar 2008 kommenterte daværende plan- og bygningssjef i Sola kommune, Ingrid Nordbø, saken ved å hevde at ”*det er ganske usannsynlig at LNG- anlegget blir stanset når det er kommet så langt i prosessen*”. Denne uttalelsen tydeliggjør viktigheten av en god prosess i forkant at selve beslutningen, og betydningen av tilstrekkelig beslutningsstøtte. Det vil som regel være vanskelig å endre et vedtak etter at det er fattet. Idet avgjørelsen om etablering av industri med storulykkepotensial er tatt kan man kun forsøke å gjøre risikoen så lav som mulig ved å gjennomføre

risikoreduserende tiltak. Risikoen for ulykker vil likevel alltid være tilstede, og beslutningsprosessen bør av den grunn ikke tas lett på.

1.1 Problemstilling

Med bakgrunn i det ovenstående har vi valgt å fokusere på prosessen forut for en kommunal beslutning som faller inn under Storulykkesforskriften, og har med dette valgt følgende problemstilling:

”I hvilken grad er de kommunale beslutningsprosesser tilstrekkelig robuste i forhold til etablering av risikoutsatt virksomhet?”

For å besvare problemstillingen har vi tatt utgangspunkt i noen hjelpespørsmål som vi mener vil belyse begrepet robuste beslutningsprosesser:

- Hvilket perspektiv på risiko legges til grunn i saksdokumentene, og i hvilken grad har dette påvirket beslutningen om å etablere LNG- anlegg i Risavika?
- Har lokalbefolkningen og andre interessenter blitt tilstrekkelig involvert i beslutningsprosessen?
- I hvilken grad stiller kommunen krav til de risiko- og sårbarhetsanalysene som forslagsstiller har fremlagt?
- Fungerer dagens ordning slik at tilgjengelig informasjon forut for beslutningen er tilstrekkelig som beslutningsstøtteverktøy?
- Har kommunale beslutningstakere nok kompetanse om risiko til å forstå kompleksiteten ved etablering av risikoutsatt industri?

1.2 Forventninger til prosjektet

Med bakgrunn i problemstillingen forventer vi å finne at de kommunale beslutningsprosessene ikke er tilstrekkelig robuste til å håndtere spørsmålet om å etablere risikoutsatt industri. Det forventes også at oppgaven kan belyse utfordringer vedrørende beslutningsprosesser i andre kommuner enn den vi har valgt å fokusere på.

1.3 Rapportens oppbygning

Vi vil først presentere den teorien vi mener belyser temaet og problemstillingen. Videre følger en metodedel. Deretter gjør vi rede for den kommunale beslutningsprosessen i Sola kommune som ledet frem til vedtak om bygging av LNG-anlegget i Risavika, samt drøfte dette opp mot

den teorien vi har valgt å fokusere på. Vi avrunder oppgaven med anbefalinger og en konklusjon.

2 TEORI

Vi har valgt teori som på hver sin måte belyser ulike sider ved offentlige beslutningsprosesser. Det finnes ulike syn på hva risiko er, og det er mange aktører som ønsker å påvirke offentlige beslutninger. Flere teoretikere synes å støtte hverandre med hensyn til hvilke faktorer som er viktige i slike prosesser.

2.1 *Perspektiv på risiko*

Aven (2007) sier at å erkjenne at det finnes ulike perspektiver på begrepet risiko og ulike måter å forstå begrepet på, er sentralt når flere fagmiljø skal samarbeide om problemstillinger som omhandler risiko. Videre sier han at valg av perspektiv har stor betydning for hvordan en utformer en strategi for risikostyring. Det er viktig å ha en grunnleggende forståelse for risiko for å kunne lage seg et helhetlig og konsistent rammeverk for risikostyring og beslutningsprosesser knyttet til risikoprojekter. Dette kan være viktig å kjenne til for den som skal gjøre seg nytte av risikovurderingene, som for eksempel beslutningstakere i en kommunal beslutningsprosess. Hensikten med vurderinger knyttet til risiko, uavhengig av perspektiv, er å fremme kunnskap og gi informasjon som gjør beslutningstakere i stand til å fatte velinformerte, gode og riktige beslutninger. I et klassisk perspektiv kan en forstå begrepet risiko som en kombinasjon av konsekvenser og sannsynligheter (ibid.). Det betyr at risiko er knyttet til sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe og de negative konsekvensene av at hendelsen inntreffer. I dette perspektivet har en som utgangspunkt at det finnes en sann risiko og at en kan tallfeste denne dersom en har tilstrekkelig med informasjon og data. I det alternative perspektivet tenker en at risiko må knytte sammen mulige konsekvenser og tilhørende usikkerhet, og at sannsynligheter ikke er objektive størrelser. De må settes i sammenheng med kunnskapen en innehar og forutsetningene en har gjort før utrekning. Da følger det at oppdatert kunnskap og endringer i forutsetninger vil endre sannsynligheten og dermed den uttrykte risikoen (Aven 2007).

2.2 *Risikobeslutningsprosesser*

Aven mfl. (2004) fremhever at det finnes lite kompetanse og erfaring knyttet til sikkerhetstenkning i norske kommuner. Det er først fra midten på 90-tallet at det kom anmodning og senere krav om at sikkerhetsplanlegging skal inn som en del av samfunnsplanleggingen og som en sentral del av beslutningsprosessene i kommunene. Kommunenes beslutningssystemer er primært regulert i KommuneLOVEN (1992) og Plan- og

byggningsloven (1985). Oppbyggingen av det norske kommuneplansystemet har klare faser og ansvarsfordelinger. Det administrative organet skal utføre faglige oppgaver som utvikling av løsninger og analyser, mens det politiske organet skal foreta verdivurderingene og velge løsningene. Når en skal forsøke å lage en normativ modell som dekker planleggingsprosessen i en kommune ligger utfordringene i å tilpasse vanlig sikkerhetsstyringsmodell slik at medvirkning og dialog får innflytelse i prosessen (Aven mfl., 2004). ”*I den praktiske planleggingshverdagen vil det oppstå problemer som gjør at det er vanskelig å følge sikkerhetsstyringen som er beskrevet fullt ut. Det kan dreie seg om begrenset tid og/eller mangelfulle data til situasjonsanalyse. Det vil være vanskelig for politikere å formulere klare og presise mål. Beslutningstakere har liten erfaring med risikobasert styring, og det å stille krav til risiko blir vanskelig*” (Aven m.fl. 2004:92)

Aven (2007) sier at et rammeverk for beslutningsprosess der risikoen enten vurderes å være stor, eller hvor risikoen kan oppleves som urimelig av dem som blir påvirket, bør inkludere følgende: Stakeholdere inkludert beslutningstakere, beslutningsstrategier og prinsipper, og til sist selve beslutningsprosessen. Stakeholdere er personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke eller bli påvirket av en beslutning. I vårt case kan det være Lyse, beboere, Risavika Havn etc. Stakeholdere har normalt ulike interesser og forsøker å påvirke strategier og prinsipper som igjen påvirker beslutningsprosessen. Beslutningstakere er i vårt case Sola kommunes politiske beslutningsorgan. ”*Administrasjonen vil ha begrenset kapasitet og kompetanse til å søke etter eller utrede alle tenkelige løsningsforslag og vurdere deres konsekvenser.*” ”*De løsningene som til slutt velges av politikerne, er ofte et kompromiss mellom flere ulike alternativer. Og til sist kan det hevdes at de data som anvendes i forbindelse med situasjonsanalyser, alternativsøking og konsekvensvurdering, ofte blir sterkt farget at de verdistandpunkt som fins i det administrative systemet*” (Aven mfl. 2004:92).

Balanse mellom verdier er vanskelig. Beslutninger, som plassering av LNG-anlegget i Risavika, er gjerne omstridt og i dette tilfellet konfliktfylt. Analyser og enkle regler for valg av løsninger og tiltak er ikke tilstrekkelig for å ta avgjørelser knyttet til risikoprosjekter. Mål, strategier og prinsipper blir i slike tilfeller enda viktigere enn i andre beslutningsprosesser, og vekting av de ulike verdiene bør inngå i en så bred prosess som mulig, hvor en lar interessenter og stakeholdere delta. (Aven mfl. s:91)

Perrow (1999, 2007) peker på dilemmaer i offentlig planlegging mot et robust samfunn, når private interesser knyttet til lokal eiendomsutvikling har for stor makt. Enkeltbedrifter tar hensyn til sin egen profitt og har ikke helhetlig syn på samfunnsutviklingen. Politikerne/ offentlige myndigheter skal ha et slikt helhetlig syn på samfunnet som sin viktigste prioritet.

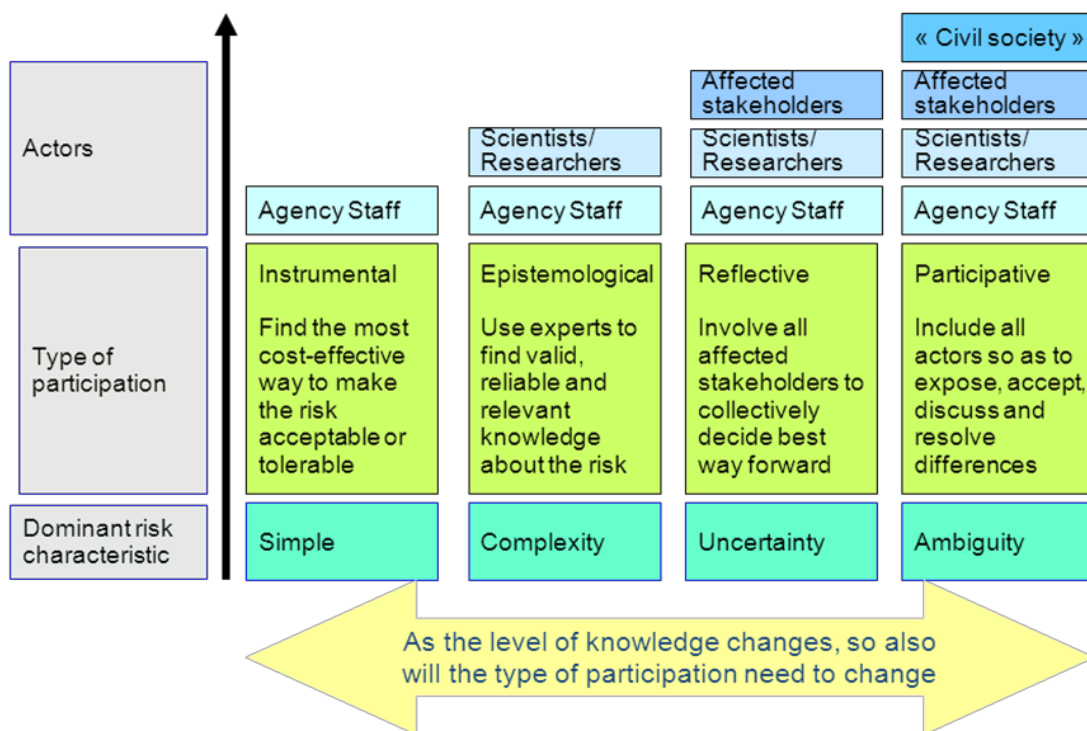
Regulering bør gjøres av offentlige myndigheter fordi kortsiktige privatøkonomiske interesser ikke bør vinne fram i konflikt med langsiktige samfunnsinteresser. Private organisasjoner vil ikke klare å beskytte verken det offentlige eller private samfunnet fra katastrofer. Det er heller ikke deres rasjonelle mål. Et av målene med offentlig regulering er å begrense mengden økonomisk makt på private hender. Perrow (2009) viser hvordan svak offentlig regulering blir styrt av sterke markedskrefter, og hvordan dette har gjort samfunnene mindre robust ved boligutbygging i områder som er utsatt for naturkatastrofer. Det er behov for en representativ myndighets-mekanisme som sørger for full åpenhet, setter standarder og fungerer som koordineringsmekanisme. Dersom offentlige myndigheter er svake, vil private interesser klare å styre dem. Reguleringsmyndigheten må være sentralisert, fordi lokale initiativ ikke er sterke nok til å begrense skader.

En ideell risikostyringsprosess forutsetter at beslutningstaker lykkes i å kartlegge samspillet mellom økonomiske, politiske, teknologiske og sivile aktører, samt sørge for en god kommunikasjon mellom disse (Renn, 2008). Inkluderende risikostyring baserer seg på antakelsen om at alle stakeholders har noe å bidra med i prosessen av risikostyring. En gjensidig kommunikasjon og utveksling av ideer, bedømmelser og evalueringer vil forbedre det endelige resultat. Det økonomiske aspekt gir et grunnlag til å vurdere om gevinsten av å implementere tiltaket (tilføre risiko) overgår selve risikoen, i dette også de negative konsekvensene for samfunnet ellers. Ekspertene vurderer risiko knyttet til selve tiltaket. De sivile aktørene bidrar til at det dannes et kompromiss mellom risiko og verdivalg, mens det politiske system skal ivareta samfunnets rettssikkerhet og demokratiske prosesser gjennom risikoregulering.

Renn (2008) beskriver så fire typer risiko som vil ha betydning for beslutningstakerne. Det være seg lineær, kompleks, usikker og tvetydig risiko. Sistnevnte deles i ytterligere to kategorier, fortolkende og normativ. Med dette menes at beslutningstakerne må forholde seg til risiko hvor kunnskapen fortolkes ulikt, og hvor verdigrunnlaget varierer alt etter hvilke aktører en forholder seg til. Dette vanskeliggjør arbeidet med å skape konsensus for de aktører

beslutningen påvirker, enten direkte eller indirekte. Når en fattet beslutninger om risikoutsatt industri, påvirker dette samfunnet i så stor grad at man må ha en form for samtykke. Dette gjelder også dem som blir berørt, men som ikke direkte er involvert i beslutningsprosessen. Spørsmålet blir da hvilke aktører man i hvert tilfelle må inkludere i prosessen. Komplexiteten i beslutningsprosessen øker jo mer kompleks, usikker og tvetydig risiko man skal håndtere.

Vurdering av de fire ulike typene risiko bør involvere forskjellige aktører. Dette viser Renn (2008) i følgende modell:



Figur 2.1: Modell for eskalerende deltakerinvolvering og risikotyper (Renn, 2008)

Basiskomponenter for risikodeltakelse er vitenskapelige analyser og deliberasjon (Renn, 2008). På den ene siden det vitenskapelige miljøet, og på den andre siden hvordan vi skal organisere oss politisk. Vitenskapelige data er helt nødvendige for risikobeslutninger. Vitenskapelig uenighet bør løses ved hjelp av regler og sedvaner innenfor de respektive vitenskapelige fora. Problemløsninger og beslutninger krever systematisk kunnskap og kunnskapsutvikling. Alle kunnskapsformer har en legitim plass i den deliberative prosessen der alle som vil bli hørt, skal bli hørt. Målet med deliberasjon er å forbedre den politiske

beslutningsprosessen og således politikken. Prosess og prosedyre skal foregå uten å spesifisere hvilke deltakere som er invitert, altså uavhengig av deltakernes posisjon, makt og egenskaper. En av egenskapene med slik debatt er å gi makt til, og frigjøre mindre privilegerte grupper. Tolkning av tvetydige konsekvenser krever informasjon fra allmennhetens preferanser og verdier. Disse kan ikke defineres av ekspertene eller beslutningstakerne alene.

2.3 Inkludering av publikums verdier i beslutninger

Bierle og Cayford (2002) forsker på lekfolks deltakelse i offentlige beslutningsprosesser, og hva det er som bidrar til at noen prosesser blir mer vellykkede enn andre. Ved å involvere lekfolk i offentlige saker, vil samfunnet (politikkerne) få inkorporert "public values" i beslutninger, forbedre kvaliteten i beslutningene, løse interessekonflikter på forhånd, bygge tillit til offentlige institusjoner, og oppdra, lære og informere publikum. Grad av suksess for offentlige beslutninger regnes som grad av oppnåelse av disse fem målene. Offentlige beslutningsprosesser har tre ulike formål. De skal demokratisere byråkratiske beslutningsprosesser, men de kan også ses som strategier for bestemte interessenter til å oppnå sine mål. Offentlige prosesser skal være et middel for å oppnå brede sosiale mål, til beste for flest mulig.

Ved å trekke inn lekfolk i offentlige beslutningsprosesser vil dette gjennomgående bidra til konfliktløsning, til å bygge tillit og til å opplyse og informere publikum om miljøvern saker. Prosesser som åpner for innspill fra andre, der deltakere er motivert, der det er høy grad av dialog og kommunikasjon og der deltakerne har minst en moderat grad av påvirkning, er mer vellykket enn er dette ikke er tilfelle (ibid.).

2.4 Utvikling av katastrofer

Turners (1997) MMD-modell skisserer seks stadier som beskriver hvordan ulykker utvikler seg. Rigide oppfatninger blant beslutningstakere om samfunnet og hvilke farer som er reelle, samtidig med en kollektiv "blindhet" der man ikke ønsker å se farer, kan sees som grunnpremisser for at stadiene skal utvikle seg til en ulykke. I tillegg nevner Turner (1997) "decoy"-problemet, hvor man vektlegger enkelte faktorer, mens andre viktige forhold ikke blir registrert. Typisk er også å ekskludere informasjon – beslutningstakere vil ikke ta imot varsler utenfra. De må forholde seg til store mengder informasjon, og det er rom for tvetydighet i tolkninger av informasjon.

LNG-anlegget har ikke hatt en ulykke, men ettersom det har vært mye debatt og mange innvendinger mot etableringen av anlegget, og siden det faller inn under “Storulykkesforskriften”, kan vi se etableringen av anlegget i lys av MMD-modellens andre stadium; “Inkubasjonsperioden”.

Turner (1997) nevner ulike grunner til at hendelser ikke blir tatt hensyn til i inkubasjonsperioden. Enkelthendelser forsvinner i komplekse situasjoner, og det er eksempelvis vanskelig å dele informasjon fra en avdeling til en annen. Det forekommer brudd på regler som er utdaterte, eller som ikke er helt tilpasset situasjonen. I tillegg risikerer man at hendelser ikke blir oppdaget eller blir misforstått, fordi man ikke ønsker å se for seg den verst tenkelige situasjonen. Kunnskap om farer gir evne til å kunne gjøre velfunderte eller vel-informerte beslutninger om hvilke risikonivåer som kan tolereres. Manglende kunnskap gir forminsket evne til å fatte slike beslutninger (Turner, 1997). Ofte vil det være én eller flere institusjonaliserte grupper, som er i stand til å påvirke måten slik risiko blir oppfattet og forstått av andre.

3 METODE

Det vil i det følgende bli gjort rede for hvilken forskningsmetode som er anvendt, og begrunnelse for valget. I tillegg gis det en kort beskrivelse på hvordan vi har gått frem ved innsamling av data og hvilke avgrensinger vi har foretatt. Styrker og svakheter ved metodevalgene vil også bli belyst. Til slutt gis en kommentar på funnenes generaliserbarhet.

3.1 *Kvalitativ metode*

For å belyse problemstillingen i dette prosjektet har vi valgt å benytte oss av en kvalitativ tilnærming. Den kvalitative metoden egner seg godt til komplekse problemer ved å forsøke å få forståelse av problemet gjennom å skaffe seg mange ulike bilder av virkeligheten. Virkeligheten er ofte svært komplisert, hvor en må tolke resultatet. Metoden tar utgangspunkt i data som karakteriserer et fenomen, og tar sikte på å fange opp erfaringer og meninger som ikke lar seg tallfeste (Dalland, 2007).

3.2 *Datainnsamling*

Rapporten er basert på litteraturstudie, med hovedvekt på sakspapirene som følger Sola kommunes "Reguleringsplan 0386 – bulkområde og gassanlegg", fra planstart 01.02.06 til vedtak i kommunestyret 07.12.06. I oppstarten av prosjektet brukte vi mye tid på å lese oss opp på temaet, både hva LNG innebærer, dekningen saken har fått i media, samt ulike rapporter som er utarbeidet i ettertid, deriblant professor Jan Erik Vinnems rapport "*Granskning av svikt av samfunnsmessige barrierer*" (Vinnem, 2008). Vi har vært på ekskursjon ved LNG-anlegget i Risavika, hvor vi ble tatt imot av Bjørn Thorkildsen, direktør for Skangass. Han informerte oss om virksomheten i tillegg til å vise oss rundt på anlegget. Videre har vi vært i dialog med en representant fra beboergruppen, samt snakket med Jørn Vatn fra Sintef. Disse tre har bidratt med informasjon og egne synspunkter vedrørende LNG-anlegget, men har ikke blitt brukt som kilder i denne oppgaven.

Vi fikk tidlig en forståelse av at konflikten omkring LNG-anlegget fremdeles er aktuell. Etter å ha vært i kontakt med noen av de involverte partene, satt vi igjen med en opplevelse av at flere ønsket at vi skulle være "meningsbærere" av deres syn. Debatten omkring LNG-anlegget har også skapt interne diskusjoner og konflikter ved Universitet i Stavanger. For å unngå at vi ble forledet av den striden som har foregått over så lang tid, tok vi et bevisst valg om å tilnærme oss caset på en mest mulig nøytral måte. Med dette som utgangspunkt, fant vi

det interessant å belyse den kommunale beslutningsprosessen som ledet frem til vedtaket om å etablere LNG-anlegget i Risavika, Sola kommune.

3.3 Avgrensning

På grunn av prosjektets størrelse og tidsmessige begrensning, har vi valgt å kun gjennomføre dokumentanalyse av de offentlige sakspapirene som fulgte reguleringsplanen. Sola kommune var svært hjelpeløse i å fremskaffe den aktuelle dokumentasjonen fra sine arkiver. I alt har vi gjennomgått og analysert saksdokumenter på om lag 2000 sider. Svakheten med denne fremgangsmåten er at vi ikke har hatt innsyn i de diskusjonene og prosessene som kan tenkes å ha funnet sted i de politiske partiene og utvalgene i kommunen. Det er altså bare administrasjonens/rådmannens fremstilling av saken som danner grunnlag for drøftingen. I lys av dette, ser vi at det kunne ha vært interessant å gjennomføre intervju av et utvalg representanter fra kommunen, forslagsstiller og beboergruppen. Dette kunne bidratt med verdifull tilleggsinformasjon til saksdokumentene, i vår søken etter å finne ut om den kommunale beslutningsprosessen er tilstrekkelig robust i forhold til etablering av risikoutsatt industri. Vi vil ikke vurdere kvaliteten til de analyser som er gjort vedrørende fare og risiko i forbindelse med plasseringen og etableringen av LNG anlegget i Risavika.

3.4 Funnenes generaliserbarhet

Sola er en kommune i Rogaland fylke, med 22831 innbyggere per 1.1.2010 (SSB). Den politiske organiseringen er lik andre kommuner i Norge, med Rådmann som øverste administrative leder og et kommunestyre (41 medlemmer) som endelig beslutningsorgan. Saksbehandlingsreglene følger bl.a. Kommuneloven (1992) og Plan- og Bygningsloven (1985), og skal således være lik for alle kommuner. Fylkesmannen har i denne aktuelle saken konkludert med at prosedyrene er fulgt i saksbehandlingen. Vi antar dermed at beslutningsprosessen ikke er enestående for Sola, men at tilsvarende situasjon kan oppstå i hvilken som helst kommune. Vi mener at funnene er generaliserbare og at rapporten vil kunne være av interesse for andre offentlige beslutningsorgan.

4 EMPIRI

4.1 Innledning

I Sola kommune ligger i dag en ferdig LNG-fabrikk. Den er under testing og klar for full drift i 2011. LNG står for Liquefied Natural Gas, og er naturgass som er kjølt ned til -162 grader slik at gassen blir flytende og volumet reduseres 600 ganger. Dette gjør det mer effektivt å lagre og transportere gassen. LNG-fabrikken drives av Skangass, et selskap som er 50 % eid av Lyse Energi og 50 % eid av private investorer. Lyse Energi (heretter kalt Lyse) ble etablert i 1998, hvor eierskapet er fordelt på 16 kommuner i Rogaland, deriblant Sola kommune.

LNG-fabrikken ligger ytterst i Risavika, en havn som Sola kommune utvikler til å bli en av Norges største og viktigste havner. LNG skal produseres på fabrikken ved at naturgass kommer i et undersjøisk rør fra Kårstø raffineri. På fabrikken renses gassen ytterligere, og kjøles ned gjennom flere trinn før den flytende gassen lagres i en tank. Derfra skal den transporteres ut på tankbiler og tankskip. LNG-fabrikken er lokalisert ca 500 meter fra den eneste innseilingsmuligheten til Risavika Havn og ca 500 meter fra en ny utenriksterminal. Ved siden av utenriksterminalen er det etablert en ny konteinerhavn som etter planen skal bli Norges største. I Risavika finnes også et mottaksanlegg for bensin og annet drivstoff, foruten en mengde kontorbygg og annen industri.

Spørsmålet om å etablere et LNG-anlegg i Risavika ble presentert for Sola kommune i 2005, og ble vedtatt i desember 2006. Det har vært stor motstand mot anlegget fra nabogrupeer i kommunen, men alle fremsatte klager har blitt avvist.



Bilde 4.1 Flyfoto over Risavika Havn (2008). Bidet LNG fabrikk (1). Innseilingen til Risavika (2). Utenriksterminalen til høyre for LNG-fabrikk (3). Containerhavnen er området markert med (4). Drivstoffmottak i Risavika (5).

4.2 Presentasjon av caset – Reguleringsplan 0386 i Sola kommune

Den videre presentasjon av caset er i hovedsak basert på sakspapirer hentet ut fra Sola kommune som omhandler reguleringsplan 0386 – Risavika sør – bulkområde og gassanlegg. Arbeidet med områderegulering startet 01.02.06 som en følge av et privat planforslag fra Risavika Havn. Kort tid etter fikk formannskapet i Sola kommune informasjon om Lyse sitt ønske om å satse på LNG. Lyse presenterte de ulike risikoanalysene som var utarbeidet så langt. I tillegg introduserte de en tabell over ulike FAR-verdier¹. LNG-fabrikk hadde lav FAR verdi sammenlignet med alminnelige aktiviteter som å være fotgjenger eller kjøre bil. I presentasjonen nevnes det at markedet krever rask beslutning, og at LNG-produksjonen vil medføre en verdiskapning for regionen og for Risavika.

I mai 2006 ble det avholdt et folkemøte i Sola kommune om det planlagte LNG-anlegget. Dette møtet omhandles ikke i sakspapirene, men tas med i presentasjonen fordi vi mener det er relevant både på grunn av reaksjonene det førte til. Det er også interessant at folkemøtet ikke omtales i reguleringsplansaken. Lyse hadde en medvirkende rolle på det aktuelle folkemøtet. De gav informasjon om anlegget og enkelte risikoer forbundet med aktiviteten.

¹ FAR – Fatal Accident Rate, det statistisk forventede tap av liv per 100 millioner eksponerte timer (10^8).

Flere av tilhørerne ble urolige og det ble spesielt reagert på at risiko for omgivelsene ikke var inkludert i analysene, samt at anlegget ikke var behandlet etter storulykkesforskriften (Prosessindustrien, 2009). Beboerne opplevde ikke at de ble hørt på dette møtet (Drottz-Sjøberg, 2008).

Etter dette folkemøtet samlet ulike velforeninger i Tananger seg og dannet en beboerforening som skulle ha kontakt med kommunen og Lyse og sørge for at anlegget ble sikrest mulig (Vinnem, 2008). Beboerforeningene var følgelig imot etableringen av LNG-anlegget og ønsket planene stoppet.

Reguleringsplanen ble behandlet i *Det faste utvalget for plansaker (FUP)*, første gang i juni 2006. De vedtok planforslaget i tråd med rådmannens innstilling, og la planforslaget ut på offentlig ettersyn og høring. På dette møtet ble det foreslått å utsette beslutningen til etter at FUP hadde vært på befaring i en LNG-fabrikk i Zeebrugge. Dette forslaget fikk to av syv stemmer og falt. Annengangsbehandling i FUP var i november 2006, hvor reguleringsplanen ble vedtatt.

Etter at planforslaget ble lagt ut til høring mottok kommunen flere innsigelser. Disse innsigelsene ble behandlet og besvart av Rådmannen. Rådmannen forsvarte alle beslutninger og vurderinger som var gjort, og avviste alle klager. Den opprinnelige uttalelsen om at DSB var ansvarlig for sikringssonen, ble korrigert av Rådmannen etter at dette ble presisert av DSB i et brev til kommunen. DSB mente at sikringssonen måtte fastslås før beslutningen om etablering av LNG-anlegg ble tatt. Denne anbefalingen ble ikke tatt til følge. Det ble gjennom hele reguleringssaken operert med et foreløpig sikringsfelt, som man mente var overdrevet i forhold til det som ville bli det endelige sikringsfeltet.

Vi har i det følgende satt opp en tabell som viser tidspunkt for de ulike hendelsene i saken:

Dato	Hendelse
05.07.05	Lyse orienterte kommunen om planene om å etablerer et LNG anlegg i Risavika <u>eller</u> annet sted på Nord Jæren. Kommunen har på dette tidspunkt ikke mottatt søknad. Lyse har <u>ikke</u> bestemt lokalitet eller besluttet hvorvidt anlegget skal bygges
25.01.06	HAZID på anløp av LNG-fartøy til Risavika havn, Scandpower
25.01.06	Oppdatering II av risikovurdering på anløp av LNG-fartøy til Risavika havn, Scandpower
01.02.06	Varsel om start av planarbeid, frist for innsigelser er 6.3.06.
07.02.06	Lyse orienterer formannskapet i Sola kommune om planene.
06.03.06	Frist for innsigelser. En negativ innsigelse kommet inn, refererer til farer med LNG, og amerikanske undersøkelser om LNG.
22.05.06	Folkemøte om etableringen av LNG-anlegget. Arrangør; Lyse. Sted; Sola kommune.
08.06.06	Ros- analyse av Bulkrområde med LNG-fabrikk i Risavika, Scandpower
22.06.06	Saken behandlet i Faste utvalg for plansaker. Rådmannens innstilling vedtatt. Planforslaget skal i det videre utlegges til offentlig ettersyn og høring.
30.06.06	ROS – analyse av bulkterminal med LNG-fabrikk i Risavika Havn, Scandpower
18.10.06	Brev fra Risavika Havn AS og Lyse, vurdering og tilsvarende til innkomne innsigelser
18.10.06	Saksforelegg – reguleringsplan 0386 – behandling etter offentlig ettersyn
24.10.06	Rådmannens saksutredning og innstilling til vedtak som skal behandles i det faste utvalg for plansaker og kommunestyret. Inkluderer kommentarer til alle innkomne klager/kommentarer.
02.11.06	Innstilling fra Det faste utvalg for plansaker, reg. plan 0385. Annengangsbehandling.
28.11.06	Saksprotokoll – annengangs behandling
07.12.06	Vedtak i kommunestyret, 29 mot 12 stemmer.
30.01.07	Saksforelegg – klage på vedtak av plan den 07.12.06. Rådmannens tilråding til vedtak; klagen tas ikke til følge. Klagen oversendes fylkesmannen.
05.07.07	Fylkesmannen til Sola kommune. En utredning om fylkesmannens vurdering av de innkomne klager fra velforeningens arbeidsgruppe og Knut S Jacobsen, tar stilling til saksbehandlingen, om prosedyrer er fulgt. Avvist.
30.08.07	Fylkesmannen til Velforeningens arbeidsgruppe. Spørsmål om ny vurdering av klagesak vedr LNG-anlegg i Risavika. Avvist.

Tabell 4.1. Tidslinje som viser de viktigste hendelsene i saksbehandlingen i Sola kommune.

De ulike analysene som er gjort før eller underveis i saken er presentert nærmere her;

1. Oppdatering II av risikovurdering på anløp av LNG-fartøy til Risavika havn (25.01.06);

Relevante farer er identifisert og vurdert med hensyn til frekvens og konsekvens. Erfaringsdata er benyttet. Identifisert fare: ”Lasteslangen for LNG ryker pga fabrikkasjonsfeil eller feil ved kobling(menneskelig eller teknisk) og LNG strømmer ut”. Denne faren er plassert i gult felt (på grensen til rødt). Sannsynligheten er satt til 1/100 pr. år. Det er foretatt ytterligere sensitivitetsanalyse av et slikt lekkasjescenario. Konklusjon og anbefaling: Ingen av farene er plassert i rødt felt, men en rekke farer bør vurderes nærmere med tanke på risikoreducerende tiltak. Dette gjelder ”ekstremvær, mangelfulle prosedyrer, brann i fartøy og lekkasje ved lasting”. Anløp av LNG-fartøy vil kunne legge restriksjoner på andre aktiviteter i området hvis man velger å innføre et utvidet sikringsfelt under selve lasting av LNG.

”Så lenge forutsetningene og antagelsene lagt til grunn i HAZID-gjennomgangen er gyldige og anbefalte tiltak vurderes nøye og implementeres i fornuftig utstrekning, anser Scandpower det for sannsynlig at risikoen i forbindelse med LNG-transporten på båt til og fra fabrikken i Risavika vil kunne gjøres akseptabel”.

2. Konsekvensutredning – LYSE – mai 2006:

Hensikten med konsekvensutredningen er å belyse de miljø- og samfunnsmessige konsekvensene ved etableringen av et produksjonsanlegg for LNG i det aktuelle området. Dokumentet følger som vedlegg når reguleringsplansaken sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. I forhold til Sikkerhet/risiko er denne neglisjerbar ifølge konsekvensutredningen til Lyse. På bakgrunn av de risikoanalysene som er utført knyttet til uforming, bygging og drift, samt ROS-analysen som følger reguleringsplansaken, konkluderes det i rapporten at utbyggingen ikke vil medføre et uakseptabelt risikonivå, verken for miljø, egne ansatte eller for tredje part.

3. ROS- analyse av bulkterminal med LNG-fabrikk i Risavika havn (30.06.06):

Hovedhensikten er å avdekke eventuelle fare- og risikomomenter relatert til den foreslåtte lokaliseringen og reguleringsplanen for bulkområdet og LNG-fabrikken. Metodikk: ROS-analysen er i hovedsak basert på analyser som tidligere er utført for terminalområdet og LNG-fabrikken. Hovedfokus på farer som er relatert til lokalisering av terminalene og/eller som kan ha betydning for omgivelsene og naboaktivitetene. Momenter som ikke er relevante for en reguleringsplan (interne forhold ved anleggene) er ikke tatt med i analysen. Analysen avdekte 15 punkter, derav 13 grønne og 2 gule punkter. Scandpowers konklusjon er:

”Så lenge forutsetninger og antagelser er gyldige og anbefalte tiltak vurderes og implementeres i fornuftig utstrekning, er det Scandpowers vurdering at man vil kunne operere LNG-fabrikken og bulkterminalen innenfor allment aksepterte rammer for sikkerhet”.

Som vi ser av tabell 3.1, er ROS-analysen av bulkterminal med LNG-fabrikk datert etter at det første møtet i FUP fant sted. Vi ser videre at disse tre analysene konkluderer med at sikkerheten kan gjøres akseptabel dersom en rekke risikoreduserende tiltak iverksettes. Vi har ikke sett dokumentasjon som viser i hvor stor grad Lyse har planlagt risikoreduserende tiltak. Saken ble stemt gjennom med god margin både i FUP og i kommunestyret, som vedtok planen i desember 2006. Alle klager og all kritikk ble avvist.

De negative høringsuttalelsene som kom inn var fra beboergrupper eller enkeltbeboere i Tananger. Rådmannen forkortet uttalelsene før de ble presentert i saksforelegget. Hver

uttalelse ble deretter kommentert av Rådmannen. Rådmannen oppsummerte til slutt at det var gjort et ”godt og grundig arbeid i forhold til dokumentasjon av nødvendige forhold vedrørende sikkerhet og sårbarhet”.

Innspill fra offentlige høringsinstanser bekreftet ifølge Rådmannen dette synet. Dette viser at flere har kommet med positive kommentarer til planforslaget og etableringen av LNG-anlegget. Eksempler på positive høringsuttalelser er fra Rogaland Fylkeskommune og Fylkesmannen: ”*Saken er godt belyst*”; og fra Energiparken: ” *[...]er meget positive til Lyse sine planer. Anlegget vil være et meget viktig element i en energiklynge som nå er under utbygging i Risavika.[...]sikkerhetsaspektene er godt ivaretatt*” og fra Risavika senter for Miljø- og gassteknologi: ” *[...]et meget viktig element[...]passer meget godt inn[...]Lyse er en meget seriøs aktør[...]saken er godt belyst med de risiko- og konsekvensvurderinger som er foretatt*”. Det kan være nyttig å ha med seg at disse finnes i den videre vurderingen av kommunen som planlegger av sårbar infrastruktur.

Rådmannen sendte alle høringsuttalelsene til Risavika Havn. Risavika Havn ble, etter ønske av Rådmannen, bedt om å kommentere høringsuttalelsene. Dette gjorde de i samarbeid med Lyse, etter vår vurdering på en meget overbevisende måte. Noen av disse kommentarene ble også tatt inn i saksforelegget og vises under.

I det følgende vil vi presentere noen av klagen og rådmannens kommentarer:

NR	NEGATIVE HØRINGSUTTALELSER	KOMMENTAR FRA RÅDMANNEN (ELLER ANDRE)
1	Sikkerhetsvurderinger ikke tilstrekkelig, særlig mtp. på "case-scenariet".	Det er utbygger som identifiserer "worst case". Sikkerhetsmessige betraktninger er gjenstand for en omfattende godkjenningssprosess etter flere lovverk. Lekkasje ved lasting vurdert som mest alvorlig. Identifiseres utfra både sannsynlighet og konsekvens, slik at en kan tenke seg scenarier som er potensielt farligere, men som har svært lav sannsynlighet. Planutvalget vært på befaring i Zeebrugge, der samme fare mest alvorlig.
2	Seveso-direktivet gjør at LNG-anlegget ikke kan bygges nær en internasjonal passasjer- og fraktterminal	Kommentar fra Dimensjon rådgivning og Risavika Havn; de to nevnte aktivitetene i området er ifølge forskriften ikke uforenlige slik de er planlagt i dag. Det vil være krav til sikkerhetsrapport, informasjon til allmennheten om sikkerhetstiltak, beredskapsplaner. Dette vil bli ivarettatt. Kommentarer fra rådmannen; presiserer i tillegg at dette er forhold som vil bli vurdert av DSB.
3	Mangler analyse av konsekvenser ved store utslipp av LNG. Refererer til ulykke i Belgia og gassky i 1973. Rollover utelatt. Ikke utredet ift. storulykkesforskriften.	Kommentar fra Dimensjon rådgivning og Risavika Havn; Rørledning i Belgia stor dimensjon, ulykke skyldes anleggsarbeid der entreprenør ikke fulgte regler og derfor ikke visste om gassledningen. Røret i Risavika lite sammenlignet, og ligger innenfor et meget begrenset og veldefinert område nært opptil et industriområde med gassvirksomhet, og aktivitet i rørtraseen vil implisitt være gjenstand for stor oppmerksomhet og kontroll. En hendelse som i Belgia er således ikke vurdert som relevant. Ulykken i Italia var i 1971. De tekniske løsninger som i dag benyttes har i hovedsak eliminert problemet med rollover. Lyses anlegg vil bli bygget med moderne og utprøvd teknologi. Fareavstandene som kommer ut av både konsekvensberegninger og reelle forsøk avhenger av en lang rekke parametre. Bare ved å variere en enkelt parameter kan resultatene bli svært forskjellige. Beregning av fareavstander må derfor alltid ta utgangspunkt i lokale forhold.
4	Mangelfull behandling av LNG-anlegget i ROS analysen(en setning om utslipp) – ber om mer seriøs behandling. Vedlegg 4 til ROS viser at fareområdet ved utslipp er inntil 2 km. Ber om at anlegget stoppes.	ROS-en det vises til er utarbeidet i forbindelse med område for konteinerhavn, utenriksterminal og rullende last. Ikke vedlagt denne saken, da det har liten relevans. ROS-en hadde til hensikt å kartlegge uønskede hendelser og skadeomfanget av disse som følge av utbyggingen av havneområdet, omhandler ikke LNG-anlegget primært. ROS-forhold knyttet til LNG-anlegget har siden blitt utredet og ligger vedlagt, denne belyser også risikoforhold på naboskap. Det vises ellers til store momentane utslipp fra tank på store LNG-skip, da det er kjent at en gassky kortvarig kan strekke seg ut til 2km fra fartøyet. Sannsynligheten regnes som neglisjerbar statistisk sett, og gir derfor liten risiko, da risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvens. Etter hva Lyse gass/Scandpower har gjort rådmannen kjent med, gjelder også dette for LNG-fartøy som er ca 10 ganger større enn de som er planlagt å trafikkere i Risavika.
5	"ROS-vurderingene bygger på forutsetninger og antagelser, og intet teknisk anlegg kan være 100 % sikkert for tekniske feil, menneskelig svikt, ulykker eller terroraksjoner." Mener konsekvensvurderingene som er utført er utilstrekkelige.	Vedrørende ROS-forhold, vises til den utarbeidede ROS-analysen samt "Oppdatering III av risikovurdering på anløp av LNG-fartøy til Risavika havn". Rådmannen mener disse forhold er godt ivarettatt i sakens grunnlagsmateriale. For vurdering av konsekvensvurdering vises til at anlegget er fritatt KU-plikt. Kommunen har likevel bedt Lyse om å gjøre en konsekvensvurdering

Tabell 4.2; Viser noen av de negative høringssuttalelsene som kom inn, sammen med rådmannens kommentarer.

Noen er også kommentert av Risavika Havn/Lyse. Alle de negative høringssuttalelsene ble fremsatt av beboere eller beboergrupper.

Også etter at saken var vedtatt kom det klager. Disse ble avvist i kommunen og videresendt til Fylkesmannen, og deretter avvist av fylkesmannen to ganger. Avvisningen viser at Fylkesmannen har vurdert om selve prosedyrene er fulgt i saksbehandlingen, ikke hvorvidt beslutningen kommunen har gjort er god eller robust. Klagene hadde følgende hovedelementer; støy, sikkerhetsrisiko, styrt forvaltning, mangelfull utredning og prosjektert friområde. Det ble hevdet at debatt om sikkerhet manglet i kommunen. En mente at politikerne ikke var gjort tilstrekkelig i stand til å ta en sikkerhetsmessig forsvarlig vurdering av saken. Fylkesmannen avviste denne påstanden. Fylkesmannen la til grunn at det hadde vært en debatt om sikkerheten på anlegget ettersom avstemmingsresultatet i kommunestyret var 29 mot 12 stemmer.

4.3 Oppsummering

Plansaken ble behandlet tre ganger i kommunen, hvorav to ganger i FUP og en gang i kommunestyret. Rådmannen har forberedt et omfattende saksgrunnlag, og har behandlet innkomne merknader for seg. Alle klager og kritikker er avvist, med argumenter om at sikkerheten er tilstrekkelig belyst eller at forhold i klagene ikke er relevante for denne saken. Risikoanalysene ble til dels lagt frem for kommunen etter at den første beslutningen var tatt i FUP. Samlokalisering med en utenriksterminal for båtpassasjerer er avvist som irrelevant, og er helt utelatt av vurderingene. Det samme gjelder samlokalisering i forhold til annen virksomhet og industri i Risavika.

Storulykkesforskriften (2005) er nevnt flere ganger i teksten, men det er ikke lagt frem noen vurderinger av LNG-anlegget i forhold til denne. Det er heller ikke lagt frem kvantitative risikoanalyser som belyser fareområdene som blir identifisert i ROS-analysene. Kommunen har ikke gjort egne risikovurderinger som er vedlagt saken.

5 ANALYSE OG DRØFTING

5.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil vi diskutere ulike aspekter ved den kommunale beslutningsprosessen som førte frem til vedtak om etablering av LNG-anlegget i Risavika. Problemstillingen forsøkes besvart ut fra saksdokumentene til Reguleringsplan 0386 i Sola kommune, behandlingen av fremsatte klager på vedtaket, samt utvalgte avisartikler og rapporter. Dette drøftes opp mot utvalgte teoretiske bidrag.

5.1.2 Avgrensinger/ forutsetninger

Da vi har studert de offentlige saksdokumentene i saken, vil det være vanskelig å si noe om hvilket risikosyn eller hvilke risikovurderinger kommunestyret har lagt til grunn for beslutningen i saken. Hvilke diskusjoner som har funnet sted i de enkelte politiske partier eller arbeidsgrupper har vi ikke dokumentasjon på. Vi forutsetter derfor at når LNG-anlegget vedtas i tråd med rådmannens innstilling, vil det presenterte syn på risiko som finnes i saksfremleggene være representative eller i det minste godtatt av kommunestyret. Vi legger til grunn at formelle saksbehandlingsrutiner er fulgt.

Vi har funnet det hensiktsmessig å dele drøftingen inn i følgende tre underpunkter:

1. Syn på risiko som grunnlag for beslutning
2. Stakeholders rolle i beslutningsprosessen
3. Sola kommune som beslutningstaker i forhold til etableringen av risikoutsatt industri

5.2 *Syn på risiko som grunnlag for beslutning*

Når en beslutningstaker velger å etablere et nytt foretak, vil det være naturlig å gjøre det med bakgrunn i en vurdering av hvilken risiko virksomheten antas å medføre. Det finnes imidlertid flere måter å forstå risiko på, og ulike perspektiver kan ha stor innvirkning på beslutningsprosessen (Aven, 2007). Det er derfor viktig at beslutningstaker har en solid forståelse for det grunnleggende om risiko, og at det samtidig er en enighet om rammen for risikostyringen og beslutningsprosessen knyttet til et risikoprojekt. Med utgangspunkt i dette synes vi det er interessant å belyse hvilken risikoforståelse som kommer til uttrykk i saksdokumentene til Reguleringsplan 0386. Kan man, ut fra sakspapirene, si noe om hvilket risikosyn Rådmannen i Sola kommune representerer, og som dermed også blir gjeldende for kommunestyret som endelig beslutningsorgan?

Det første vi la merke til var hvor liten vekt risiko og sikkerhet faktisk var ilagt saksforeleggene. Eksempelvis nevnes ikke "risiko" en eneste gang i presentasjonen av LNG-anlegget. Først senere i dokumentet finner vi kommentarer omkring Risiko- og sårbarhetsanalysene, men da i kortfattet form som *"Risiko- og sårbarhetsanalyser for området er vedlagt. Som en del av analysen er det foretatt en HAZID (fareidentifikasjon)"*. Ut i fra saksdokumentene fremkommer det ikke hvilken kompetanse kommunestyret har i forhold til slike analyser, og om det eksisterer en felles begrepsforståelse. Rådmannen viser til Lyses konsekvensutredning for anlegget, hvor sikkerhet og risiko er omtalt. Her nevnes en egen ROS-analyse som har *"hovedfokus på farer som er relatert til lokalisering av terminalene og/eller som kan ha betydning for omgivelsene eller naboaktivitetene"*. Imidlertid kommenteres det at denne analysen er vurdert av Scandpower til å være urelevant for plansaken, uten at dette begrunnes ytterligere.

Rådmannen har valgt å la en av ROS-analysene følge saken, da denne gir en risikovurdering av innseglingsforholdene til Risavika havn (*Oppdatering III av risikovurdering på anløp av LNG-fartøy til Risavika havn*). Her blir en risikomatrise presentert, med fem hendelser i såkalt "gult område". Rådmannen meddeler deretter at risikoreduserende tiltak kan iverksettes, hvilket kan tolkes dit hen at hendelsene ikke er så "farlige" allikevel. Hvilke spesifikke tiltak dette er, og eventuell innvirkning på risikoen, blir ikke nevnt i sakspapirene. I saksfremleggene legges det hovedvekt på vurderinger knyttet til fastsettelsen av sikringsfeltet og sikkerhetssonen knyttet til LNG- anlegget. Inntrykket vårt er imidlertid at det ikke er sikkerhetsaspektet ved sikringsfeltet som står i fokus, men heller i hvilken grad friområder vil bli berørt av anlegget.

Den dokumentasjonen vi har analysert, legger opp til at det enkelte kommunestyremedlem på egen hånd må sette seg inn i de vedlagte Risiko- og Sårbarhetsanalysene, som alle er utført på oppdrag av forslagsstiller (Lyse). Felles for analysene er at de baseres på et klassisk syn på risiko, dvs. at risiko = sannsynlighet x konsekvens, hvilket forutsetter at det finnes en objektiv og "sann" risiko (Aven, 2007). Det innebærer eksempelvis at når Scandpower i sin risikovurdering av anløp av LNG-fartøy i Risavika, skriver at det er 10^{-5} sannsynlighet for *"kollisjon mellom fartøy med påfølgende LNG-lekkasje"* pr. år, formidles det at det er en neglisjerbar mulighet for at et slikt scenario kan inntreffe. Rådmannen presenterer også et slikt syn på risiko i sine tilsvarende negative høringsuttalelser (jf. tabell 4.2, punkt 4). For en

person som ikke er kjent med risikoanalyser, vil det kunne være vanskelig å få en sannferdig forståelse av hva tallet viser og hva risikoen faktisk innebærer.

Hvordan ville risikoen blitt oppfattet av kommunestyremedlemmene dersom risikoanalysen og for så vidt sakspapirene, hadde formidlet et alternativt syn på risiko? Et alternativt syn på risiko defineres som ”*en kombinasjon av mulige konsekvenser (utfall) og tilhørende usikkerhet*” (Aven, 2007). Risikoanalyser basert på en slik forståelse, ville vist større usikkerhet i beregningene og heller ikke presentert risiko som absolutte tall. Vi anser en slik vurdering som mer oppriktig og ærlig, slik at beslutningstakerne ville blitt stilt overfor en større usikkerhet. Vi antar at dette kunne ført til at flere og mer omfattende risikoanalyser ville blitt krevd før beslutningen om lokalisering av LNG-anlegget ble tatt i kommunen. Vi mener altså at et alternativt syn på risiko ville ført til en mer robust beslutning.

Renn (2008) skisserer ulike typer risiko: *lineær, kompleks, usikker* og *tvetydig*. Disse kategoriseringene kan kaste lys over hva slags type risiko Sola kommune faktisk sto overfor i etableringen av LNG anlegget. Ut fra Renns kategorier har Sola kommune behandlet etableringen av LNG-anlegget som en kompleks risiko (se figur, 2.1). Imidlertid er det flere andre risikoer som burde vært tatt i betraktning som en del av evalueringen. Samlokalisering av LNG-anlegget med andre nærliggende virksomheter utgjør én risiko, antall skipsbevegelser i havneområdet utgjør en annen risiko, i tillegg til at anlegget i seg selv representerer en egen risiko. Vi mener at LNG-anlegget i seg selv bør betraktes som en usikker risiko, da dette er en industri hvor det historisk er få, men potensielt alvorlige ulykker. Dette medfører at en har få data å forholde seg til, noe som ifølge Renn (2008) fører til en usikker risiko. Totalbildet kan karakteriseres som en usikker og tvetydig risiko, da ulike og usikre momenter kan påvirke hverandre på en uforutsett måte. Renns teori kan dermed kaste lys over den totale risikosituasjonen Sola kommune burde vurdert i forbindelse med etableringen av LNG-anlegget. Denne teorien er normativ og sier noe om hvordan beslutningsprosessen bør være.

Renn (2008) predikerer en større grad av kommunikasjon mellom tekniske (her: Lyse) og politiske aktører (her: Rådmannen og kommunestyret). Hans inndeling av typer risiko krever økt involvering av stakeholdere og samfunnet etter hvert som risikoen blir mer omfattende, som vist i figur 2.1. Det at man ikke har reell kunnskap om fremtiden, gjør at vi bør tilnærme

oss risiko mer varsomt. ”Føre var – prinsippet” blir et viktig element i å gjøre kommunale beslutningsprosesser robust (Renn, 2008).

5.3 Stakeholders rolle i beslutningsprosessen

I tidsrommet hvor reguleringsplan for bulkområde og LNG-anlegg ble behandlet i Sola kommune, var Plan- og bygningsloven av 1985 fremdeles gjeldende. Denne tar opp forhold knyttet til offentlighet og informasjon; *”Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen”* (§16-1). Vi vil sammenligne funn i empirien med utvalgt teori for å drøfte hvilken grad av medvirkning som har funnet sted i vårt case.

Etableringen av et LNG-anlegg omhandles av Storulykkesforskriften (2005) og Brann- og eksplosjonsvernloven (2002). I følge forskriften har virksomheten plikt til å informere beboere i forbindelse med etablering av anlegg med potensial for storulykke: *“Virksomhetene skal uoppfordret sørge for at personer, [...] som kan bli berørt av en storulykke, får nødvendig informasjon regelmessig og uten å måtte be om det”* (Storulykkesforskriften, 2005, §12,). Det vises også til Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) der intensjonen i §§23-24 er at *”under planlegging [...] skal virksomheten innhente og legge vekt på uttalelser fra befolkningen i området”*. Vår mening er at dette burde innebære utvidede rutiner for kommunikasjon og inkludering, både hos kommunen og i virksomheten som skal etablere seg. DSB presiserer også på sine nettsider at alle sider av en sak som omhandler etablering av storulykkesvirksomheter, må være tilstrekkelig belyst før en beslutning tas (DSB, 2010). Sola kommune har tilsynelatende utelukkende basert seg på de analysene som Lyse har bestilt.

I store og viktige avgjørelser om saker med usikker eller tvetydig risiko, bør også små stakeholdere bli godt ivaretatt, og bør gis økonomisk og tidsmessig anledning til å undersøke og vurdere risikoen på egen hånd (Renn, 2008). Renn plasserer ansvaret for å gi stakeholdere tilstrekkelig informasjon – og til å komme til orde – hos beslutningstakeren, som i dette tilfellet er Sola kommune. Derfor mener vi det er rimelig at den som skal fatte beslutning også koordinerer at riktig informasjon blir gitt til og hentet inn fra de som skal ha det. Dette har ikke vært et tema i saksbehandlingen av reguleringsplanen for LNG-anlegget i Sola kommune. Kommunen har verken aktivt gitt ut informasjon eller gitt interessenter muligheter til å komme til orde – annet enn gjennom de vanlige saksbehandlingsrutinene.

Renn ønsker å inkludere både andre vitenskapelige syn og lekfolks syn i politiske beslutningssaker med uklar risiko. Alle som vil bli hørt skal bli hørt (Renn, 2008). Beboerne i Tananger ble invitert til folkemøte om etableringen av LNG-anlegget i mai 2006. Målet med dette møtet var å informere publikum, men ikke å involvere beboere i beslutningsprosessen. Dette ser vi ved at dette folkemøtet ikke er omhandlet i saksdokumentene.

På folkemøtet ble det orientert om den planlagte etableringen av LNG-anlegget. Dette er i tråd med anbefalingene til både Renn (2008), og Bierle og Cayford (2002). Det vi imidlertid ser, er at det stopper der, det er ingen videre involvering av ulike stakeholdere. Det blir ikke etablert arbeidsgrupper eller kontaktpersoner som får være med i planleggingsprosessen, slik som begge de nevnte teoriene foreslår. Det gis ingen mulighet for stakeholdere til å delta annet enn gjennom de vanlige kanalene i reguleringsplansaker, det vil si gjennom innsigelser til planforslaget og gjennom den alminnelige klageadgang en har som part i saken. En har i kommunen forholdt seg til vanlige regler og prosedyrer for involvering av ulike interessenter; en har sendt planen ut på høring og invitert til å komme med innsigelser innen en vanlig frist på 4-6 uker. Det finnes ikke noe i sakspapirene som tyder på at kommunen har vurdert økt grad av involvering av stakeholdere, eller at de på noen måte har vurdert denne saken som ekstraordinær i forhold til andre plansaker.

Ifølge Renn (2008), Aven (2007) og Aven og Vinnem (Stavanger Aftenblad, 19012008) er det imidlertid viktig å inkludere stakeholdere i en prosess der deres syn på risiko og deres frykt blir tatt tilstrekkelig hensyn til. *“Slikt arbeid må ledes og gjennomføres av en prosjektgruppe. De ulike stakeholdere må knyttes tett til denne prosjektgruppen, for eksempel ved en eller annen form for referansegruppe”* (Aven og Vinnem, 19012008). Det vil være viktig å skape konsensus for premissene for arbeidet hos alle stakeholdere, og uten dette vil det ikke være mulig å lykkes. Slikt arbeid vil være svært tidkrevende, og kan ta flere måneder. Vår dokumentasjon viser at dette ikke har blitt gjort i Sola kommune. Vi antar at hensyn til effektivitet og økonomi kan gjøre en slik prosess vanskelig å gjennomføre, og kommunale beslutningsprosesser legger heller ikke opp til det. Vi mener likevel at når Sola kommune ikke har vurdert dette gjør de beslutningsprosessen mindre robust.

Bierle og Cayford (2002) sier at en offentlig beslutningsprosess som også inkorporerer lekfolks syn, vil få større enighet og legitimitet om vedtaket i etterkant. Godheten av beslutningen om å etablere LNG-anlegget kan blant annet ses gjennom grad av involvering av

de som bodde i området før beslutningen ble tatt, og hvor tidlig i beslutningsprosessen de ble involvert. Sett i lys av klager som har kommet inn i ettertid ser det ikke ut til at Sola kommune har tatt tilstrekkelig hensyn til folks engasjement i forkant av beslutningen. Reguleringsplanen ble vedtatt av Sola kommune, og prosessen forut for vedtaket har fulgt de vanlige saksbehandlingsrutinene i kommunen. Bierle og Cayford (2002) sier at høy grad av lokalt demokrati vil medvirke til å skape en god beslutning, dersom alle parter har blitt hørt i saksbehandlingen. Underveis i prosessen, og forut for at reguleringsplanen ble vedtatt, ble det arrangert folkemøter, slik at noen elementer i denne teorien kan sies å ha blitt fulgt. Bierle og Cayfords (2002) teori kan som vist likevel forklare hvorfor det er liten grad av suksess, ved at “*public values*”, eller beboernes synspunkter, ikke har blitt tilstrekkelig tatt hensyn til.

I Bierle og Cayfords (2002) forskning vises det til at lite involvering fører til dårligere og mindre robuste beslutninger. Vi kan derfor anta at dersom kommunen hadde lagt opp til mer involvering fra stakeholdere, ville vi sett en bedre og mer robust saksbehandling der grundigere og mer presise risikoanalyser blant annet kunne blitt produsert etter forslag fra stakeholderne. Stakeholderne ville også lettere akseptere resultatet av noe de selv hadde fått være med på å påvirke. Dette ville medføre at kommunen måtte satt av mer tid og lagt opp til en annen form for saksbehandling enn den vanlige, der man hadde tatt seg tid til å gjøre de utredninger som var vurdert nødvendige før beslutningene ble endelig tatt i kommunen. Slik ville man fått en mer grundig utredning av saken på forhånd, noe som også ville gjort prosessen og beslutningen mer robust.

En annen side av dette er at lekfolk som blir informert og tatt med på råd, men der deres synspunkter ikke får gjennomslag, ikke alltid føler at de er blitt hørt. Det kan være vanskelig å synliggjøre at alle stakeholdere faktisk er blitt tatt med i en vurdering, fordi kommunale beslutninger ofte dreier seg om helhetlige verdivalg. Resultatet av verdivalg vil være at man legger mer vekt på noen verdier enn på andre. Den som etter en slik vurdering likevel føler at en må bære en byrde, vil kanskje ikke føle seg tilstrekkelig ivaretatt. Selv om Sola kommune hadde fulgt Renns normative modell, er det altså likevel ingen garanti for at beslutningene ville tilfredsstilt beboernes ønsker.

Turner (1997) peker på interne subkulturer som gjennomsyres av felles antakelser om hvordan verden ser ut. I hans “fase II” utvikles en mangel på framsyn. Sola kommune og Lyse bestemte seg på forhånd for at anlegget skulle plasseres i Risavika. Dette ser vi bla gjennom

at Risavika Havn er privat forslagsstiller av reguleringsplanforslaget, etter at de inngikk avtale med Lyse om at LNG-fabrikken skulle etableres i Risavika. Lyse og Risavika Havn har i denne saken fått anledning til å sette agenda og være ”sannhetsbærere”. Deres autoritet ble ikke noen gang dratt i tvil av kommunen. Videre ble effektiv politisk saksbehandling prioritert foran kommunikasjon med beboerne, selv om en hele tiden har forholdt seg til gjeldende regler for saksbehandling. Sola kommune tar ikke hensyn til frustrasjonene som kommer fram på folkemøtet. Dette kan ses som et eksempel på Turners såkalte inkubasjonsperiode, der mange aktører varslers om farer, samtidig som ”fremmede” ikke blir hørt. Til tross for mange varsler og innsigelser fra beboerne, får det ikke synlig innvirkning på beslutningen om å etablere LNG-anlegget. MMD-teorien (Turner 1997) sier at hendelsene akkumuleres i dette stadiet, og at en virksomhet kan befinne seg i inkubasjonsperioden lenge – opptil mange tiår. Når det skjer en ulykke, vil man i retrospekt se at det var mange advarsler.

Turners teori kan også forklare den mangelfulle dialogen med beboerne i Tananger, ved at beboerne ikke blir sett som legitime informasjonsbærere. Informasjonen blir sett som støy og blir dermed ikke tatt i betraktning men heller avvist som uvesentlig. Turner (1997) sier også at beslutninger blir dominert av noen elementer, benevnt “*decoy*” eller avledning, mens andre og vesentlige punkter ikke kommer fram, eventuelt blir holdt skjult. I den politiske debatten før vedtak om å gi tillatelse til bygging av LNG-anlegget ble det diskutert noen elementer av risiko. Faktorene som ble vurdert var høyde på lagringstanken, mulig utslipp ved tanking av skip, og plassering av rørtrasé – men ikke samlokalisering med utenriksterminal og bensintank-anlegg, eller potensialet for storulykke. Dette kan ses på som en avledning. En ser ikke den potensielle faren fordi en har oppmerksomheten rettet mot noe annet. Det ble også tidlig i saken etablert en foreløpig sikringssone rundt anlegget, noe som kan se ut som sikkerhetsvurderinger for politikerne, mens det kanskje bare er satt for å vise at en følger kravene i lovverket. Det virker videre som om sikringssonen kan være tilpasset geografien i området, hadde den vært større ville den kommet i konflikt både med utenriksterminalen og skipsleia. Både DSB og Fylkesmannen har nevnt i innsigelser at sikringssonen må fastsettes endelig før vedtak, dette har kommunen ignorert og begrunnet det med at sikringssonen allerede er større enn den trenger å være.

For å sjekke om beboerne har hatt en reell innflytelse i saken, kan vi se på behandlingen av de negative høringsuttalelsene. Vi har i tabell 3.2 satt opp hvilke negative høringsuttalelser som er kommet inn, og hvordan rådmannen har svart på dem i sin fremlegging av saken. Vi ser at

ingen av de negative høringsuttalelsene er tatt hensyn til i beslutningen om å gi tillatelse til bygging. Samtlige av disse er imøtekommet med at analysene er tilstrekkelige og beslutningsgrunnlaget er godt nok. Henvisninger til tidligere ulykker er imøtekommet med at anleggene hadde større dimensjoner enn dette LNG-anlegget, LNG-skipene og rørledningen for gass. Dette er en form for argumentasjon vi stiller oss undrende til. Selv om andre ulykker og hendelser har skjedd i anlegg med større kapasitet, er det ikke dermed sagt at de ikke kan skje her.

Det er videre i ROS-analysene vist til at den mest alvorlige hendelsen er brudd på lasteslange under fylling av LNG-skip, og at dette medfører utslipp av LNG. Det vurderes i analysen at dette utslippet mest sannsynlig vil stoppes innen tretti sekunder, da en antar at alle barrierer virker når de skal. Dette viser en manglende forståelse av hvordan katastrofer oppstår, da de oppstår nettopp ved at barrierene ikke virker når de skal. Turners (1997)MMD-modell, og Reasons (1997) Swiss Cheese modell, peker nettopp på at latente farer som beslutningstakere har vært uoppmerksom på, eller har ignorert til tross for advarsler, gjør at barrierene svikter når en ulykke skjer. Det er kun beboerne i nærområdet som har stilt spørsmål ved denne vurderingen.

Rådmannen har sendt alle innsigelser til Risavika Havn, som sammen med Lyse dermed har blitt gitt anledning til å imøtegå alle klager. Dette innebærer at forslagsstillerne, som er part i saken, har blitt brukt som ekspertise i å vurdere klager og argumenter mot sitt eget forslag. Dette innebærer at forslagsstiller får siste ord i saken før dokumentene går til kommunal behandling og politisk vedtak. Denne fremgangsmåten virker urettferdig overfor andre stakeholdere i saken, som ikke får samme mulighet til å komme med motargumenter. Dette viser at ulike stakeholdere ikke har blitt sett på som likeverdige parter, og at de har hatt ulik grad av innflytelse (Bierle og Cayford, 2002).

I ettertid av saksbehandlingen har beboerne klaget til fylkesmannen over en rekke forhold som presentert i kapittel 4. Svarene fra både kommune og fylkesmann, som begge avviste klagen, viser at de bare har vurdert selve saksbehandlingsrutinene, ikke hvorvidt vedtaket i saken var riktig ut fra et faglig synspunkt. De har ikke vurdert risikoen. Dette viser at klageadgangen ikke gjelder forhold som omhandler godheten av beslutningene som kommunen gjør, kun om de følger rutinene. Etter vårt syn kan dette føre til en klart mindre robust beslutning, da en ikke kan regne med at kommuner alltid gjør kloke beslutninger selv

om de følger gjeldende saksbehandlingsrutiner. Det kan videre tyde på at saksbehandlingsrutinene ikke er tilstrekkelige for behandling av alle typer saker.

5.4 Kommunen som beslutningstaker i forhold til etablering av risikoutsatt industri

Turner (1997) peker på at kunnskap om farer gir evne til å kunne gjøre velfunderte eller velinformerte beslutninger om hvilke risikonivåer som kan tolereres. Manglende kunnskap gir forminsket evne til å fatte slike beslutninger. Kommunepolitikere er folkevalgte og har ingen særkompetanse knyttet til risikoutsatt virksomhet. De har ikke opplæring i normative modeller for risikostyring eller innsikt i ulike perspektiv på risiko. Det stilles ikke krav til sikkerhetsfaglig kompetanse verken til dem eller administrasjonen i kommunen. Vanligvis vil de heller ikke ha bruk for en slik særkompetanse, da bedrifter i Norge i praksis er ansvarlig for å utrede og vurdere risiko knyttet til egen virksomhet. Internkontrollforskriften (1996) sier tydelig at den som er ansvarlig for virksomheten skal igangsette, kartlegge, planlegge og prioritere tiltak som sikrer systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid. Dette inkluderer kartlegging, risikovurderinger og handlingsplaner i tillegg til iverksetting av rutiner. Den ansvarlige skal også sørge for en systematisk oppfølging av gjeldene krav fastsatt i en rekke lover som blant andre arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven (Internkontrollforskriften, 1996). Dette systemet er basert på høy grad av tillit til bedrifter og tro på at tilsyn og internkontroll for HMS i næringslivet sikrer både ansatte og samfunnet forøvrig.

Private bedrifter har primærfokus på profitt, mens politikere skal ha fokus på samfunnets beste. For å klare det krever det at politikerne skaffer seg full oversikt over situasjonen.

Turner (1997) sier at det ofte vil det være én eller flere institusjonaliserte grupper som er i stand til å påvirke måten risiko blir oppfattet og forstått av andre. Dersom politikerne lar private interesser ensidig styre bestillingen av for eksempel ROS-analyser, og lar dem sette risikoakseptkriteriene for risikoutsatt og omstridt virksomhet, vil et slikt beslutningsgrunnlag være utilstrekkelig eller i beste fall ensidig for å ivareta verdier som knyttes til samfunnets beste og mål om stakeholdere sin deltakelse. En kan også tenke at bestilling av analysene vil være mer rettet mot bedriftens mål om å oppnå profitt, enn at de skal være gode beslutningstøtteverktøy for politikerne.

Oppdragsgiver for ROS analysene er Lyse, og det er Lyses kriterier som ligger til grunn for analysen. De påpeker at: *“Hovedhensikten er å avdekke evt. fare- og risikomomenter relatert til den foreslåtte lokaliseringen og reguleringsplanen for bulkområdet og LNG-fabrikken”* (Scandpower, 30.06.06). Politikerne burde i tillegg lagt egne kriterier til grunn for en ROS-analyse, og bestilt en ROS analyse med bredest mulige kriterier. Dersom kommunen ikke var i besittelse av bestillerkompetanse, burde slik kompetanse vært hentet inn fra uavhengige fagmiljø. Å ha bestillerkompetanse vil si at man vet hva slags informasjon man er ute etter, og krever en omfattende oversikt og fagkompetanse på området. En kan også tenke seg at det er viktig å ha en viss distanse og uavhengighet til prosjektet. I tillegg har vi ovenfor gjort rede for at vi mener kommunen burde latt ulike stakeholdere i en så omstridt sak få delta og bli gitt anledning til å bidra i definisjon av hva en vil ha risikovurdert, med andre ord hva en er bekymret for skal skje. Når man lar søker legge premissene for hva som skal vurderes, vil man ikke være garantert å få en bred nok vurdering av risikoen. Perrow (2007) peker på at private interesser knyttet til lokal eiendomsutvikling har for stor makt, og at private økonomiske interesser er kortvarige og kommer i konflikt med det offentliges langsiktige samfunnsinteresser. Perrow sier videre at dersom offentlige myndigheter er svake, vil private interesser klare å styre dem. I noen tilfeller vil lokale myndigheter la seg lede av interesser som kommer i konflikt med samfunnets beste (ibid.). Blant annet kan ønske om økonomisk vekst i regionen overstyre sikkerhetsvurderinger og langtidsperspektiv. Det vil være rasjonelt for et selskap som Lyse å ha en godt utarbeidet sak å legge fram for politikerne, og dermed vil de også framstå som eksperter i vurderingen av sin egen sak. Lyse har dirigert bestillingen av ROS-analysene, og slik vi ser det har beslutningstakere fått ensidig informasjon som er utilstrekkelig til å gi støtte i beslutningsprosessen.

Hvem sitter med all informasjonen og helhetsbilde av situasjonen? I følge Aven mfl. (2004) er det administrasjonen i kommunen som utfører faglige oppgaver som inkluderer utvikling av løsninger og analyser. Politikerne gjør verdivalg mellom løsningene som foreslås av administrasjonen. Det vil si at administrasjonen i kommunen vil velge ut informasjon som blir gitt til beslutningstakere. Politikere som skal gjøre verdivalg har masse informasjon og store mengder sakspapirer de skal gjøre seg kjent med. De behandler og tar stilling til mange saker årlig. Kommunepolitikere i Norge er valgt inn ved kommunevalg og er ikke frikjøpt fra vanlig arbeid for å sette seg inn i sakene, kun for pliktig møtedeltakelse. Turner (1997) sier at det er typisk å ekskludere informasjon. Politikerne må forholde seg til store mengder informasjon, og det er rom for tvetydighet i tolkning av informasjon. En kan anta at i en travel hverdag vil

ikke kommunepolitikerne klare å orientere seg i hver enkelt sak, uten å gjøre bruk av administrasjonen sine utvalgte saksfremlegg. Omfanget av informasjon er både stort og kan som Turner hevder, være faglig utilgjengelig. Bare i denne saken har vi gjennomgått ca 2000 sider med saksdokumenter. Dermed er det rom for at administrasjonen kan styre prosessen i den retningen de ønsker. Kommunens administrasjon som for eksempel rådmann, og sterke stakeholdere som har administrasjonens øre, blir slik premissleverandør for verdivalgene til politikere. Et eksempel er som vi har nevnt i kapittel 4, at rådmannen behandler innkomne klager fra beboere, og plukker ut essensen av klagen for å gi det videre til politikerne som skal fatte beslutninger. Dette er en mulighet til å manipulere den informasjonen som politikerne får, og slik styre de i en retning som administrasjonen ønsker. Den som får kontroll på hvilken informasjon som blir gjort tilgjengelig og fremhevet for beslutningstakerne, vil dermed kunne sies å ha sterk innflytelse i beslutningsprosessen.

5.4.1 Samlokalisering

Det kan synes som om det ikke ble foretatt en total risikoanalyse av hele området forut for vedtaket om å gi Lyse tillatelse til etablering. Samlokalisering med en utenriksterminal for båtpassasjerer er avvist som irrelevant og samlokalisering med resten av Risavika og det mylder av bedrifter som finnes der er utelatt av vurderingene. Dette kan tyde på at de privatøkonomiske interessene og ønsker om nyetableringer i kommunen har fått lov å styre beslutningsprosessen. Konsekvensen av dette vil, ifølge Perrow (2007), kunne bli at man vil få en utilsiktet negativ konsekvens ved at det er blitt etablert for mange virksomheter med potensielt høy risiko på et avgrenset område, uten at beslutningsprosessen har vært tilstrekkelig robust til å fange opp det totale potensialet for mulige ulykker. Det kan være ulike årsaker til at slike potensielle risikosituasjoner, og eventuelle dominoeffekter ikke fanges opp. For eksempel en overveldende mengde informasjon, at den er faglig utilgjengelig, eller at slike saker behandles hver for seg i kommunens beslutningsorgan. Det at sakene i kommunal forvaltning behandles enkeltvis og ikke vurderes sammen, kan føre til at godkjenning av en virksomhet gir forhøyet og uakseptabel risiko i en annen sak, men blir likevel ikke sett i sammenheng og fanget opp av de som skal ta beslutningen.

5.4.2 Blir vedtaket fattet før alle analysene foreligger?

Den politiske prosessen ser ut til å gi rom for at en tar beslutninger og gir tillatelser før alle sider er utredet. Dette blant annet fordi det skilles mellom byggetillatelse og tillatelse for drift av virksomhet, og at godkjenningene skjer på ulike nivåer. Disse søknadene kan være flere år

fra hverandre i tid, og utredninger på drift foreligger ikke før en godkjenner bygging. Når det er blitt gitt tillatelse til byggestart og millioninvesteringer er satt inn i et prosjekt og brukt, så antar vi at det er lite sannsynlig at prosessen kan stoppes. Selv om det tar tid med driftstillatelse og det kreves flere sikkerhetsbarrierer satt inn, så vil det likevel med høy sannsynlighet bli iverksatt drift på stedet hvor byggetillatelsen er gitt. Dette mener vi gjør at klageretten, som kan sies å legitimere alle offentlige vedtak, faktisk ikke er reell. Det er heller ikke sannsynlig at driftstillatelsen vil kunne være en reell barriere når tillatelse til bygging og etablering først er gitt, til tross for at interessenter klager og har gode argumenter og innvendinger. Vi har vist at i denne saken er det kun saksbehandlingsreglene som har blitt vurdert av klageorganet. Dette viser at beslutningsprosessene ikke er tilstrekkelig robuste.

5.5 Oppsummering av drøfting

Vurderingene som er gjort av risikoen i forkant av det kommunale vedtaket tar utgangspunkt i risikoanalyser og ekspertvurderinger bestilt av virksomheten selv, og er basert på et klassisk perspektiv på risiko. Vi mener at bruk av alternativt perspektiv på risiko ville gjort det klarere for beslutningstakere at beslutninger som er basert på sannsynlighet og risiko er komplisert og komplekst, og krever grundig bakgrunnskunnskap og en helhetlig forståelse.

Kommunen burde lagt opp til mer involvering av stakeholdere i planleggings- og beslutningsprosessen, og krevd flere og mer grundige risikoanalyser av det planlagte anlegget før de gjorde vedtak i saken. Slik det fremstår, har det vært en alvorlig skjevhet i inkludering av de ulike stakeholderne. Prosessen ser også ut til å bære preg av at kommuneadministrasjonen i utgangspunktet har vært ukritisk positiv til etablering av anlegget. Deres saksforelegg er utarbeidet med sikte på å få vedtaket godkjent. De har styrt informasjonen og dermed også sterkt påvirket avgjørelsen.

Vi har ikke vurdert om plasseringen av LNG anlegget utgjør noen fare for omgivelsene, ei heller om det kommer til å forårsake en katastrofe. Men ved å etablere risikoutsatt industri i Risavika, tilføres en risiko, som igjen kan påvirke omgivelsene. En bedre beslutningsprosess kunne ført til at plasseringen av LNG-anlegget ville blitt den samme, men beslutningen ville blitt tatt på et bedre grunnlag. Vi mener å ha påvist at den kunnskap og de utredninger som lå til grunn for vedtaket om å tillate etableringen av en LNG-fabrikk var utilstrekkelig og for snever.

6 KONKLUSJON

”I hvilken grad er de kommunale beslutningsprosesser tilstrekkelig robuste i forhold til etablering av risikoutsatt virksomhet?”.

Vi har i denne oppgaven brukt Sola kommunes behandling av ”reguleringsplan 0386 – Risavika sør – bulkområde og gassanlegg” som case. Funnene våre kan sies å være generaliserbare fordi saksbehandlingsreglene gjelder alle kommuner, og fordi teorien vi har brukt belyser generelle elementer ved problemstillingen.

I denne oppgaven har vi sett at de kommunale beslutningsprosessene legger forholdene til rette for at forslagstillere i stor grad definerer og vurderer risiko for egen virksomhet, hvilket kan bli styrende for beslutningen. Dette fører også til en skjevhet i ulike stakeholders innflytelse på selve beslutningen. Alle blir ikke gitt lik mulighet til deltakelse. Manglende kompetanse og forståelse for ulike perspektiver på risiko i kommunene, gjør at utbredt bruk av et klassisk syn på risiko gir muligheter for et ufullstendig risikobilde. Når privatøkonomiske interesser får definere virkeligheten, kan informasjonen som legges frem for beslutningstakere være utilstrekkelig som beslutningsstøtteverktøy.

Hensikten med statlig og kommunal regulering er å ivareta alle aspekter av samfunnets beste. Dette krever vurderinger av hver enkelt virksomhets risikopotensial. Ansvar for det totale risikobildet og helhetsvurderinger må sikres gjennom robust regulering. Det betyr at den offentlige sikkerhetsstyringen må gå lenger enn å se på hver enkelt virksomhet isolert og må ta hensyn til samfunnet som helhet. Med dette mener vi alle forhold som kan påvirke størrelsen på risikoen, og samfunnets evne til å håndtere, kontrollere og akseptere denne. En av de vanskeligste utfordringene vi står overfor i moderne samfunn er hvordan vi skal sikre fremskritt og utvikling uten at dette truer samfunnssikkerheten. Derfor bør de kommunale beslutningsprosessene og offentlig regulering søke å gjøre beslutningstakere bedre i stand til å finne balansen mellom slike verdivalg.

Sett i lys av våre funn, mener vi at de kommunale beslutningsprosessene ikke er tilstrekkelig robust når vedtak om risikoutsatt virksomhet skal behandles. Hovedansvaret for samfunnssikkerhet ligger hos myndighetene. Således bør det stilles høyere krav til sikkerhetsstyring i de kommunale beslutningsprosessene i forkant av vedtak om etablering av

risikoutsatt virksomhet. Vi mener at normative modeller for sikkerhetsstyring kan benyttes til å utvikle slike krav (Aven, 2007 og Renn, 2008). Her ser vi at det ligger en utfordring knyttet til metode som krever mer forskning og utredning. I denne forbindelse kan det være hensiktsmessig med utprøving og testing i utvalgte forsøkskommuner.

7 LITTERATUR

Aven, T. (2007) *Risikostyring*. Oslo, Universitetsforlaget

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. & Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. 3. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Bierle, T. & Cayford, J. (2002): *Democracy in Practice – Public Participation in Environmental Decisions*

Brann – og Eksplosjonsvernloven (2002) Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. LOV-2002-06-14-20. Tilgjengelig fra: http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20020614-020.html&emne=brann*& [nedlastet 14. november 2010]

Dalland, Olav: *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 4.utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2010) *Informasjon og råd til arealplanleggere*. . [internett], Tilgjengelig fra: <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Farlige-stoffer/Storulykkevirksomheter/For-lokale-myndigheter/> [nedlastet 13. oktober 2010]

Drottz-Sjöberg, B., (2008): *LNG- anlegget i Risavika*. [internett], Tilgjengelig fra: http://www.sintef.no/upload/Teknologi_og_samfunn/Sikkerhet%20og%20p%C3%A5litelighet/Prosjekter/LyseLNG/NY_SLUTTRAPPORT-Lyse_bmds.pdf [nedlastet 17.september 2010]

Internkontrollforskriften (1996) *Forskrift om systematisk helse- og miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* FOR-1996-12-06-1127. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/ad/ad-19961206-1127.html&emne=forskrift%20om%20systematisk%20helse%20og%20milj%C3%B8&> [nedlastet 14.november 2010]

Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. LOV-1992-09-25-107. Tilgjengelig fra: http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920925-107.html&emne=kommunelov*& [nedlastet 14.november 2010]

Perrow, C. (1984) *Normal Accidents*. Basic Books

Perrow, C. (2007) *The Next Catastrophe – Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial and Terrorist Disasters*, kapittel 1 og 2. Princeton University Press.

Plan – og bygningsloven (1985) *Plan – og bygningslov*. LOV-1985-06-14-77. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatab.no/oll/hl-19850614/077.html> [nedlastet 14.november 2010]

Prosessindustrien (2009) [internett], Tilgjengelig fra: <http://www.momentmedia.no/pdf/16-19%20C%20Kjerneprosessen.pdf>[nedlastet 12.september 2010]

- Reason, J. (1997) *Managing the Risk of Organizational Accidents*.
- Renn, O. (2008) *Risk Governance*. 2. utgave. Earthscan
- Stavanger Aftenblad (10.01.08), Kronikk, Vinnem, J.E., *Risiko i Risavika*.
- Stavanger Aftenblad (10.01.08) *Sola-politikere vurderer å snu*.
- Stavanger Aftenblad (11.01.08) *Løpet er sannsynlighet kjørt for LNG-omkamp*,
- Storulykkeforskriften (2005) *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer*. FOR-2005-06-17-672.
Tilgjengelig fra: http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/jd/jd-20050617-0672.html&emne=storulykkeforskrift*& [nedlastet 14.november 2010]
- Turner, B. & Pidgeon, N.F. (1997) *Man-Made Disasters*, Oxford, Butterworth Heineman
- Vinnem, J.E. (2008) *Granskning av svikt av samfunnsmessige barrierer*. [internett],
Tilgjengelig fra: <http://www.preventor.no/risavikalng.pdf> [nedlastet 05.september 2010]

7.1 Lenker til bilder

Bilde på forsiden:

Stavanger aftenblad (2010) [internett], Tilgjengelig fra:
<http://www.aftenbladet.no/archive/00176/Skangass_processin_176272a.jpg> [nedlastet 26. oktober 2010]

Flyfoto over Risavika:

NRK (2008) [internett], Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.7110850>> [nedlastet 1. november 2010]