

# **Petroleumsaktivitet i Barentshavet: Konflikt eller sameksistens?**

*Ei organisasjonsteoretisk analyse av to avgjerdsprosessar*

**Unni Berge**



Masteroppgåve, institutt for Statsvitskap

**UNIVERSITETET I OSLO**

Hausten 2005

# Innhald

<b>INNHALD</b> .....	<b>2</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INNLEIING</b> .....	<b>5</b>
1.1 TEMA FOR OPPGÅVA .....	5
1.2 PROBLEMSTILLING OG SPØRSMÅL .....	6
1.3 DEBATT OM PETROLEUMSVERKSEMD I LOFOTEN OG BARENTSHAVET .....	7
1.4 AVGRENSINGAR OG DEFINISJONAR .....	9
1.5 ORGANISERING AV OPPGÅVA .....	11
<b>2. TEORI OG METODE</b> .....	<b>13</b>
2.1 AKTIVISERING OG DEFINERING .....	13
2.1.1 <i>Aktivisering</i> .....	14
2.1.2 <i>Definering</i> .....	15
2.2 ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV .....	15
2.2.1 <i>Hierarkisk styring</i> .....	16
2.2.2 <i>Forhandling</i> .....	18
2.2.3 <i>Kultur</i> .....	20
2.2.4 <i>Institusjonaliserte omgjevnader</i> .....	22
2.3 SKILNADER MELLOM DEI TO PROSESSANE .....	24
2.4 METODE .....	24
2.4.1 <i>Kvalitativ metode</i> .....	24
2.4.2 <i>Prinsipp for handtering av kjeldegrunlaget</i> .....	24
2.4.3 <i>Det empiriske kjeldegrunlaget</i> .....	26
2.4.4 <i>Mi eiga rolle</i> .....	27
<b>3. DELTAKARAR, PROBLEM, LØYSINGAR OG VEDTAKSMOGLEGHEITER</b> .....	<b>29</b>
3.1 DELTAKARAR I DEBATTEN OM PETROLEUMSVERKSEMD I NORD .....	29
3.1.1 <i>Petroleumspolitiske aktørar</i> .....	29
3.1.2 <i>Miljøpolitiske aktørar</i> .....	30
3.1.3 <i>Fiskeripolitiske aktørar</i> .....	31
3.2 PROBLEM I DEBATTEN OM PETROLEUMSVERKSEMD I NORD .....	32
3.2.1 <i>Petroleumspolitiske problem</i> .....	32
3.2.2 <i>Problem knytt til miljø</i> .....	33
3.2.3 <i>Problem knytt til fiskeria</i> .....	34
3.2.4 <i>Samfunnsmessige problem i Nord-Noreg</i> .....	34
3.3 LØYSINGAR I DEBATTEN OM PETROLEUMSVERKSEMD I NORD .....	35
3.3.1 <i>Petroleumaktivitet som løysing</i> .....	35
3.3.2 <i>Løysingar på problem for miljø og fiskeri</i> .....	35
3.4 VEDTAKSMOGLEGHEITER I DEBATTEN .....	36
<b>4. BARENTSHAVPROSESS I</b> .....	<b>37</b>

4.1	AKTIVISERINGSPROSESSEN.....	37
4.1.1	<i>Igangsettingsfase</i> .....	37
4.1.2	<i>Midtfase a: delutgreiing og forskning</i> .....	37
4.1.3	<i>Midtfase b: sluttrapport og nøkkelblokker</i> .....	39
4.1.4	<i>Siste fase</i> .....	40
4.2	DEFINERINGSPROSESSEN.....	40
4.2.1	<i>Igangsettingsfase</i> .....	40
4.2.2	<i>Midtfase a: delutgreiing og forskning</i> .....	41
4.2.3	<i>Midtfase b: sluttrapport og nøkkelblokker</i> .....	43
4.2.4	<i>Siste fase</i> .....	44
4.3	OPPSUMMERING PROSESS I.....	46
4.4	ANALYSE BARENTSHAVPROSESS I.....	47
4.4.1	<i>Hierarkisk styring</i> .....	47
4.4.2	<i>Forhandling</i> .....	48
4.4.3	<i>Kultur</i> .....	50
4.4.4	<i>Institusjonaliserte omgjevnader</i> .....	51
<b>5.</b>	<b>BARENTSHAVPROSESS II.....</b>	<b>53</b>
5.1	AKTIVISERINGSPROSESSEN.....	53
5.1.1	<i>Igangsettingsfase</i> .....	53
5.1.2	<i>Midtfase a: utgreiing av konsekvensar</i> .....	54
5.1.3	<i>Midtfase b: sameksistensgruppa</i> .....	57
5.1.4	<i>Siste fase</i> .....	57
5.2	DEFINERINGSPROSESSEN.....	58
5.2.1	<i>Igangsettingsfase</i> .....	58
5.2.2	<i>Midtfase a: utgreiing av konsekvensar</i> .....	59
5.2.3	<i>Midtfase b: sameksistensgruppa</i> .....	61
5.2.4	<i>Siste fase</i> .....	64
5.3	OPPSUMMERING PROSESS II.....	65
5.4	ANALYSE BARENTSHAVPROSESS II.....	66
5.4.1	<i>Hierarkisk styring</i> .....	66
5.4.2	<i>Forhandling</i> .....	67
5.4.3	<i>Kultur</i> .....	70
5.4.4	<i>Institusjonaliserte omgjevnader</i> .....	72
<b>6.</b>	<b>KONFLIKT ELLER SAMEKSISTENS? .....</b>	<b>74</b>
6.1	DEI TO PROSESSANE SETT I SAMANHENG .....	74
6.2	KONKLUSJON .....	76
	<b>KJELDELISTE .....</b>	<b>79</b>
	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>87</b>

## Forord

Eg vil gjerne takke alle som har bidrege til at masteroppgåva har vorte ferdig. Fyrst av alt takkar eg professor Tom Christensen klokt og tolmodig rettleiing. Dessutan har Jon Birger Skjærset på Fridtjof Nansens institutt kome med gode råd og kritiske innspel som har skjerpa meg i arbeidet. Fridtjof Nansens institutt ga meg frå mars 2005 studentstipendiat, noko som har gjort vegen mot målet vorte mykje lettare. Tusen takk til alle studentar og forskarar ved instituttet for gode innspel og godt miljø, og særskilt til Europaprogrammet for gode diskusjonar. Eg er svært takknemleg for at Elin Lerum Boasson tok seg tid til å lese fleire utkast, gav gode råd og var flink til å gje oppmuntring. Ei takk går også til Kristine Offerdal som bidrog med klargjerande kommentarar i slutfasen. Takk til Bertil Nistad som stilte opp enno ein gong då dataproblema kom, og Marianne Rygg for nyttige råd undervegs. Eg takkar også Heidi Berge, Irene McIntyre Kristensen, Bård Lahn og Grim Berg-Hansen for korrekturhjelp.

Mange har og vore imøtekommande for å hjelpe meg å skaffe kjeldegrunnlag til oppgåva. Takk til Käte Sjøveian, arkivleiar i Olje- og energidepartementet, Ragnhild Monsen, arkivleiar i Miljøverndepartementet, Karl Rusten i Fiskeridepartementet, Dag Fedøy i Kristeleg Folkeparti og Guro Hauge i Bellona. Og sist, men ikkje minst takk til dei fjorten informantane som har stilt opp til intervju. Eg har vorte godt teke mot. I tillegg til mykje verdifull informasjon har eg fått servert både fiskesuppe, gulrotkake og mykje kaffi. Det har vore ei oppleving!

Lysaker 28. oktober 2005

Unni Berge

# 1. Innleiing

## 1.1 Tema for oppgåva

I den fyrste perioden etter at ein fann olje på den norske kontinentalsokkelen, var Nordsjøen einerådande petroleumsprovins, men det skulle ikkje ta lang tid før ønsket om å innlemme andre havområde i oljeeventyret kom for ein dag. Allereie i 1980 vart det sett i gang noko leiteboring utanfor Midt-Noreg og i Barentshavet. I norsk petroleumsforvaltning har det vore fleire prosessar der ein har vurdert konsekvensane av å opne for petroleumsverksemd i nye havområde. Desse avgjerdsprosessane har vore kontroversielle, særskilt på grunn av motstridande interesser mellom petroleumsnæringa og fiskeri- og miljøomsyn. Ein har sett i gang vurderingsprosessar av mellom anna Skagerrak, Norskehavet, samt Barentshavet Syd og Nord (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:403-405, St.meld. nr 26 (1993-1994)).

I denne oppgåva vel eg å sjå nærare på to prosessar der ein har vurdert i kva grad og på kva vilkår ein skal opne for petroleumsaktivitet i eit større havområde. Dei to prosessane har omhandla same område, nemleg Barentshavet Syd, samt nokre område lenger sørover. Den fyrste prosessen vart gjekk føre seg i perioden 1985-89 og vert frå no kalla Barentshavprosess I<sup>1</sup>. Den andre prosessen vart gjennomført i perioden 2001-2003 og vert frå no kalla Barentshavprosess II<sup>2</sup>. I Barentshavprosess I (1984-89) vart leiteboring i Barentshavet Syd vurdert, medan ein i Barentshavprosess II (2001-2003) vurderte heilårs petroleumsverksemd i området frå Lofoten og nordover.

---

<sup>1</sup> Barentshavprosess I vurderte sørleg del av Finnmark Vest, Troms III og Troms II, i tillegg til resterande ikkje-opna område av havområdet Barentshavet Syd. Områda Troms I, Bjørnøya sør og nordleg del av Finnmark vest vart sett på som allereie opna område (St. Meld nr. 40 (1988-89):7).

<sup>2</sup> Barentshavprosess II vurderte havområdet på norsk sokkel frå Lofoten og nordover til og med Barentshavet syd. Dette var dei same områda som vart vurdert i Barentshavprosess I, men inkluderte også områda som vart sett på som allereie opna område i 1985. I tillegg inkluderte prosessen Nordland VI og Nordland VI (dvs Lofoten og Vesterålen) (OED 2003c:22).

## 1.2 Problemstilling og spørsmål

Problemstillinga for oppgåva er todelt: *Kva aktørar deltok og korleis vart saksområdet definert i Barentshavprosess I og II? Kvifor vart aktiviseringa av deltakarar og defineringa av saksområdet slik dei vart i dei to prosessane?*

Eg har valt å studere dei to prosessane fordi dei begge omhandlar i kva grad og på kva vilkår ein skal drive petroleumsverksemd i tilnærma same geografiske område (samanlikna med prosess I omhandla prosess II også område lenger sørover til og med Lofoten). Samstundes er avstanden i tid stor nok til at makttilhøve mellom ulike deltakarar og koalisjonar kan ha endra seg. Petroleumsverksemda har fått meir å seie for norsk økonomi og næringsliv frå 80-talet til i dag. I 1985 utgjorde eksport av olje og gass 37,6 prosent av samla eksport frå Noreg. I 1987 var andelen felle til 28 prosent, medan andelen 2001 var på 45,9 prosent (OED 1988c:81, OED 2003g:30). I same periode har merksemda om miljøproblem auka. Den fyrste prosessen byrja berre 13 år etter at Miljøverndepartementet vart oppretta, og gjekk føre seg delvis i forkant av den såkalla grøne bølga frå slutten av 80-talet. Den grøne bølga var kjenneteikna av mykje offentleg merksemd retta mot miljøvern saker, ”nye” miljøproblem som menneskeskapt klimaendringar kom på dagsorden, vekst i både personell og oppgåver i miljøvernforvaltninga, så vel som framforhandling av internasjonale miljøavtalar (Nøttestad 2002:197-200).

Dei to prosessane er dessutan teoretisk interessante å analysere fordi avstanden i tid gjer at kunnskapsgrunnlaget i avgjerdsprosessane sannsynlegvis har endra seg. Ein vesentleg del av prosessane handlar om å utgreie konsekvensane av ulike handlingsalternativ. Kva er formålet med slike politisk initierte prosessar for å få fram meir kunnskap? Prosessar som dette kan ha bakgrunn i ønsket om å finne og systematisere kunnskap, men kan også nyttast til å legitimere eit på førehand avgjort handlingsalternativ. Såleis kan oppgåva synleggjere problemstillingar knytt til kunnskapsgrunnlaget for politiske avgjerder, og korleis politiske styresmakter vel å nytte seg av fagleg informasjon.

Begge avgjerdsprosessane vart styrt av Olje- og energidepartementet (OED), men samstundes omhandla dei spørsmål som også høyrer inn under andre departement (OED 1988a, OED 2003c). Den siste maktutgreiinga har vurdert at den

---

norske sentralforvaltninga har preg av fragmentering og oppsplitting. Det er ei utfordring å sørge for at ulike sektorar samordnar politikk og prosessar (Tranøy og Østerud 2001:9). Dette kan vere noko av bakgrunnen for at ein på slutten av 80-talet såg at nye arbeidsformer som arbeids- og prosjektgrupper på tvers av departementsgrenser, auka i omfang (Christensen og Egeberg 1989:32). Teoretisk er dei to prosessane også interessante fordi ein i denne samordningsprosessen kan oppleve definisjonskampar mellom ulike politikk- og forvaltningsområde. Eit grunnleggjande skilje i begge prosessar går på om ein vurderer petroleumsverksemda i området som eit problem eller ei løysing. Denne striden er ikkje berre til stades politisk og mellom ulike pressgrupper, usemja finn ein også innanfor forvaltninga.

Denne grunnleggjande usemja er bakgrunnen for at eg nyttar teorien om avgjerdsprosessar som ein straum av problem, løysingar, deltakarar og vedtaksmoglegheiter (Cohen, March og Olsen 1972, 1979). Koplinga av straumane er for det fyrste avgjerande for aktiviseringa; kven som vert deltakarar og korleis desse deltek. For det andre er det avgjerande for definerings; kva mål, oppfatningar og omsyn som vert knytt til debatten om petroleumsaktivitet i nordlege havområde (Olsen 1989a:32). Eg undersøker i kva grad fire ulike organisasjonsteoretiske perspektiv kan ha forklaringskraft på korleis og kvifor innhaldet i og koplinga mellom straumane vart som dei vart i dei to prosessane. Ein kan tenkje seg at aktivisering og definerings var eit resultat av hierarkisk styring frå leiarar med klare og stabile mål. Ein kan tenkje seg at prosessane var prega av forhandlingar og maktkamp mellom ulike interesser og motstridande mål. Vidare vil eg undersøke i kva grad organisasjonskulturen og dei uformelle normene og verdiane i dei involverte forvaltningsorgana påverka definerings og aktiviseringa i prosessane. Til slutt vil eg sjå på i kva grad behovet for legitimering overfor institusjonaliserte omgjevnader fekk noko å seie for definerings og deltakinga.

### **1.3 Debatt om petroleumsverksemd i Lofoten og Barentshavet**

Då spørsmålet om oljeboring nord for 62. breiddegrad (Stad) kom opp på byrjinga av 70-talet, møtte planane lite motstand. Etterkvart kom likevel ideen om økonomisk

vekst til å stå steilt mot verne- og miljøinteresser, og denne konfliktlinja slo også inn i oljepolitikken. Skepsisen til oljeboring nord for Stad auka i dei politiske partia, og søkelyset vart retta mot fiskeri, miljø og tryggingsspørsmål. Motstanden kom til syne hjå SV, Senterpartiet og Venstre, men også i regjeringspartiet, Arbeidarpartiet, var det strid om kor vidt ein hadde tilstrekkeleg oljevernberedskap til å setje i gang leiteverksemd. Det gjekk ei politisk skiljelinje i synet på oljeutvinningstempo, boring nord for Stad og ressursvern. Denne konfliktypen sto sterkt fram til inngangen til 80-talet (Omdahl 1987, Olsen 1989b:56).

Ulykka der ein fekk ei ukontrollert utblåsing på Bravoplattformen i Nordsjøen i 1977, var ein vekkar som synleggjorde risikoen for forureining frå petroleumsverksemda. Saman med generelt dårleg oljevern og usemje innan Ap-regjeringa, medførte Bravoulykka at planane om leiteboring i nord vart utsett fleire gonger. I mai 1979 gav likevel eit fleirtal på Stortinget klarsignal til å starte opp med leiteboring nord for Stad (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:167-202). Den fyrste aktiviteten starta på Tromsøflaket i 1980 (St.meld. nr 38(2003-2004):vedlegg 1). Eg har vald å ikkje inkludere perioden fram til 1985 i oppgåva mi då dette vert for omfattande og dessutan allereie er analysert i andre oppgåver (Omdahl 1987).

1. juni 1985 vart lov om petroleumsverksemd sett i kraft. Lova påla styresmaktene å gjere ei avveging mellom ulike interesser før ein opna eit havområde for petroleumsaktivitet (OED 1988b). I 1985 starta arbeidet med konsekvensutgreiinga som la grunnlaget for å vurdere å opne av heile Barentshavet syd for oljeverksemd. I 1989 vedtok Stortinget å opne området, med unntak av Troms II (Innst.S.nr. 216 (1988-89)). Konsekvensutgreiinga tok berre føre seg leiteaktiviteten i området, sidan ein meinte spørsmåla om heilårleg produksjon ville bli svart på i utgreiinga som oljeselskapa sjølv ville presentere i Plan for utbygging og drift (PUD) for kvart einskilt oljefelt (St.meld. nr 40 (1988-89)).

Utover 90-talet vart miljøspørsmål ein del av olje- og energipolitikken som fekk mykje politisk merksemd. Debatten om menneskeskapte klimaendringar kom for alvor på dagsorden, og ei politisk symbolsak i denne samanheng var striden om bygging av forureinande gasskraftverk (Nilsen 2001). Ein gjennomførte fleire opningsprosessar på norsk sokkel. Den mest kontroversielle var då ein opna delar av



---

Nordland VI utanfor Lofoten på særskilde vilkår (St.meld. nr 26 (1993-94)). Hausten 2001 vedtok Arbeidarpartiregjeringa å utsette leiteboringa som var planlagt i Nordland VI (NRK 29.08.01). Valet same haust resulterte i ei koalisjonsregjering med Høgre, Venstre og Kristeleg Folkeparti (Bondevik II) (ODIN 2005). I regjeringserklæringa (Samarbeidsregjeringa 2001) varsla dei at ein ville setje i gang ei konsekvensutgreiing av heilårleg petroleumsverksemd i Lofoten og Barentshavet, og at leiteaktiviteten i området skulle stoppast medan dette gjekk føre seg (Samarbeidsregjeringa 2001). Bondevik II-regjeringa opna dermed for at staten, og ikkje berre selskapa gjennom PUD, skulle gjennomgå konsekvensane av heilårleg petroleumsaktivitet (produksjon). Arbeidet med utgreiinga vart ferdigstilt i 2003. Regjeringa starta også arbeidet med å utvikle ein heilskapleg forvaltningsplan for Barentshavet, samt arbeidet med å gjere ei vurdering av behovet for petroleumsfrie fiskerisoner i områda frå Lofoten og nordover (St.meld. nr 12 (2001-2002)).

#### **1.4 Avgrensingar og definisjonar**

Avgjerdsprosessar er eit sentralt forskingsområde for organisasjonsteori. Ein kan nytte eit utvida avgjerdsomgrep, der ein tenkjer seg at det er viktig å sjå både på det som skjer i førekant av den formelle vedtaksfasen og det som skjer etter at avgjerda er teken (Christensen et al 2004:28). I denne oppgåva vil eg fokusere på førstnemnde. Oppgåva mi er ei analyse av to prosessar, der det sentrale er korleis prosessane gjekk føre seg fram til og med vedtak. Eg studerer prosessane frå saka kjem på dagsorden hjå regjering og sentralforvaltning og til regjeringa har gjort eit vedtak. Oppgåva omhandlar korleis og kvifor defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar var slik dei var i dei to prosessane. Såleis er oppgåva ei studie av prosessen i seg sjølv og ikkje av effekten av vedtaket.

I oppgåva vil Barentshavprosess I omhandle prosessen frå ein tok initiativ til å gjere konsekvensutgreiinga og fram til ein hadde handsama St.meld. nr 40 (1988-89) om opninga av Barentshavet Syd i regjeringa i mars 1989. Barentshavprosess II omhandlar perioden frå ein varsla utgreiinga og fram til ein gjenopna Barentshavet syd i desember 2003. Arbeidet med den heilskaplege forvaltningsplanen for Barentshavet er enno ikkje ferdigstilt og er difor vanskeleg å inkludere i mi analyse.

Heller ikkje spørsmålet om petroleumsfrie fiskerisoner har fått ei endeleg avklaring. Eg vil likevel trekke inn arbeidet med petroleumsfrie fiskerisoner og forvaltningsplanen i den grad det har relevans for å svare på problemstillinga for Barentshavprosess II, men då berre fram til vedtaket om gjenopning av Barentshavet syd vart gjort av regjeringa i desember 2003 (OED 2003e). For å gjere det enkelt vert begge prosessane i denne oppgåva omtala som Barentshavprosessar, sjølv om dette er eit noko grovt og ikkje utfyllande namn på det geografiske området prosessane omtala. Prosessane var ikkje opningsprosessar for Barentshavet Nord, men inkluderte på ei anna side område lenger sør (sjå fotnote 1).

Dei to prosessane er begge gjennomført med OED som administrativ ansvarleg, men involverer også tverrdepartementale grupper. Prosessane ber preg av prosjektorganisering fordi dei er tidsavgrensa prosessar, med deltakarar frå fleire offentlege organ, som arbeider saman om ei bestemt oppgåve (Mikalsen 1981:62). Når avgjerder vert tekne i permanente organisasjonar, vert deltaking i avgjerdsprosessen nedfelt i organisasjonskart, stillingsinstruksar og formaliserte rutinar. I eit prosjekt tenkjer ein i staden at ein førebels organisasjon som er oppretta for prosjektet, vil påverke kva problem og løysingar som får fokus. Mandatet for prosjektet, samt oppnemningar til styringsgrupper, prosjektgrupper og arbeidsgrupper vere det sentrale for å klargjere deltakarregulering og organisering (Lien og Fremstad 1989:226-227). I oppgåva viser eg at ein monaleg del av prosessen går føre seg i linjeorganisasjonen OED. Oppgåva vil difor ha eit noko større fokus på OED enn dei andre departementa. Likevel er det også mykje arbeid som går føre seg i tverrdepartementale styrings- og prosjektgrupper, noko som får følgjer for aktiviseringa av deltakarar og defineringa av saksområdet. Difor vil også analysen inkludere aktørane i dette arbeidet.

I forvaltninga er fokuset på Olje- og Energidepartementet (OED), Fiskeridepartementet (FID)<sup>3</sup> og Miljøverndepartementet (MD). Underliggjande etatar av dei tre departementa er også inkludert i den grad dei var sentrale i prosessane, og relevante for å svare på problemstillinga i oppgåva. Særleg i den fyrste prosessen var

---

Kommunal- og arbeidsdepartementet inkludert i arbeidet fordi saker om arbeidsmiljø, tryggleik og beredskap var administrativt underlagt dette departementet. Eg har likevel valt å ikkje inkludere dette departementet i analysen, då dette ville bli for omfattande. Å ekskludere nokon grupper frå ei analyse av aktivisering av deltakarar kan vere problematisk, men etter å ha gjennomgått empirien meiner eg at denne avgrensinga ikkje har vesentlege konsekvensar for å kunne svare på problemstillinga, då departementet spela ei mindre rolle i samband med dei konfliktlinjene eg analyserer i denne oppgåva. På politisk nivå har eg ikkje teke med stortingshandsaminga av sakene, men avslutta analysen etter at vedtak vart fatta i regjeringa.

Av eksterne pressgrupper er petroleumsnæringa, fiskerinæringa og miljøørsla til ein viss grad inkludert i analysen. Organisasjonar som dette kan vise interesse for politiske arenaer dersom det går føre seg noko som kan hindre/bidra til at dei når måla dei har sett seg. Organisasjonane kan motsett vere interessante for forvaltninga dersom dei kan bidra eller hindre det offentlege å nå måla sine (Olsen 1983:149-154, Christensen og Egeberg 1997a:168-170). Organisasjonane kan påverke som ytre pressgrupper, vere deltakarar i høyringsordninga, men kan også delta i prosessane i forvaltninga gjennom partsrepresentasjon i grupper og utval. Tradisjonelt har typiske nærings- og sektordepartement, som til dømes Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet, hatt mest kontakt med interesseorganisasjonar (Christensen og Egeberg 1997a:172,181).

## 1.5 Organisering av oppgåva

Kapittel 2 tek føre seg det teoretiske rammeverket for oppgåva, samt metodiske vurderingar. Kapittel 3 er eit bakgrunnskapittel der eg gjer greie for i hovudsak kva deltakarar, problem, løysingar og vedtaksmoglegheiter som eksisterer i den politiske prosessen om oljeboring i nordområda. Kapittel 4 ser på korleis defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar var i Barentshavprosess I. Deretter kjem ein analysedel som ut frå dei teoretiske perspektiva drøfter kvifor aktiviseringa av

---

<sup>3</sup> I perioden Barentshavprosess II gjekk føre seg skifta Fiskeridepartementet (FID) namn til Fiskeri- og kystdepartementet (FKD). For å gjere det enkelt, nyttar eg det gamle namnet og forkortinga gjennom heile oppgåva.

deltakarar og defineringsprosessen. Kapittel 5 ser på korleis defineringsprosessen og aktiviseringa av deltakarar var i Barentshavprosess II. Deretter analyserer eg prosess II ut frå dei ulike teoretiske perspektiva, og svarar på kvifor aktiviseringa av deltakarar og defineringsprosessen vart slik dei vart. Både i kapittel 4 og 5 deler eg prosessane inn i ulike fasar. Dette gjer eg mest av praktiske omsyn, for å strukturere stoffet. Delinga kan også vere teoretisk interessant. I tradisjonelle styringsperspektiv tenkjer ein seg at politisk leiing vil vere inne innleiingsvis for å setje i gang prosessen og dessutan gjere avgjerder i siste fase. Ein kan likevel tenkje seg at mange val som omhandlar defineringsprosessen og aktiviseringa vert teke i midtfasane av slike prosessar, til dømes når ein startar opp arbeids- og styringsgrupper. Sidan oppgåva analyserer prosessar, er det difor interessant å sjå på kva tidspunkt viktige val med omsyn til defineringsprosessen og aktivisering vart gjort. I kapittel 6 vil eg kort drøfte kva teoretiske perspektiv som har forklaringskraft for å forklare likskapar og skilnader mellom dei to prosessane. Deretter vil eg konkludere og oppsummere oppgåva.

---

## 2. Teori og metode

Oppgåva er skriven innanfor den organisasjonsteoretiske tradisjonen i statsvitskap. Eg rettar merksemda mot defineringa og aktiviseringa i to avgjerdsprosessar. Defineringa kan fortelje oss noko om kva saker som er på dagsorden i ein prosess, medan aktiviseringa fortel oss noko om kva deltakarar som har innverknad på prosessen (Olsen 1989a:32).

Eg tek utgangspunkt i eit avgrensa rasjonalitetsomgrep. Både individ og formelle organisasjonar har berre kapasitet til å avdekkje og vurdere eit avgrensa tal handlingsalternativ og moglege konsekvensar av desse. Ein selekterer mykje når det gjeld kva ein oppfattar som problem, løysingsforslag og kva konsekvensar ein rettar merksemda mot (March og Simon 1993:157-160). Vidare går ein ut frå at kvar ein avgjerdstakar er plassert i den formelle strukturen, samt demografiske trekk ved avgjerdstakaren, påverkar korleis oppfatningar vert forma. Ein forventar til dømes at ein avgjerdstakar fyrst vil konsentrere seg om tilhøve som er sentrale for den rolla han har i den formelle organisasjonsstrukturen. Med organisasjonsstruktur meiner eg det sett av upersonlege normer og forventningar som skildrar kven som har rett/plikt til å treffe avgjerder, kva ein kan/må treffe avgjerder om, og korleis desse avgjerdene må/kan treffast (Egeberg 1989:18-20).

### 2.1 Aktivisering og definerings

I utgangspunktet vart garbage-can teorien til Cohen, March og Olsen (1972) utvikla for å studere tilhøva rundt avgjerder innan ein organisasjon. I denne oppgåva vil eg studere definerings og aktivisering i ein avgjerdsprosess som går føre seg mellom fleire organisasjonar, det vil seie fleire departement og deira underliggjande etatar. Teorien om avgjerdsprosessar som koplingar mellom straumar er også passande til å gjere dette. Dersom ein til dømes nyttar det hierarkiske styringsperspektivet på avgjerder innan ein organisasjon, går ein ut frå at leiinga styrer organisasjonen ut frå dei mål ein har sett seg. I ein avgjerdsprosess der fleire organisasjonar er involvert, vil regjeringa vere leiinga som styrer dei ulike departementa for å nå måla sine. I avgjerdsprosessar som inkluderer fleire forvaltningsområde er dessutan sjansen stor for at ulike deltakarar definerer problem og løysingar ulikt. Dette er også eit argument

for at det vil vere fruktbart å studere dei to prosessane med utgangspunkt i definering- og aktiviseringsaspektet.

Cohen, March og Olsen (1972, 1979) ser ein på ein avgjerdsprosess som ein møtestad mellom fire straumar; deltakarar, problem, løysingar og vedtaksmoglegheiter. Straumen av deltakarar er viktig fordi ulike aktørar er berarar av ulike problem og løysingar som ved deltaking kan koplast til vedtaksmoglegheitene. Med vedtaksmoglegheiter tenkjer ein seg situasjonar der det vert forventa at nokon skal treffe ei avgjerd eller gjere eit val. Vedtaksmoglegheiter gjev høve til å ta opp og freiste å finne løysingar på ulike typar problem. Eit problem kan sjåast på som manglande samsvar mellom ynskjer og reell tilstand. Eit problem kan løysast gjennom eit vedtak, eller forbli uløyst. Problemet kan knytast til heile prosessen eller berre delar av han. Når ein talar om straumen av løysingar, tenkjer ein på alle moglege alternativ som vert fremja som løysingar på ulike problem. Løysingar kan også eksistere uavhengig av problemet, og nokon gonger veit ein ikkje kva problemet er før ein har presentert løysinga (Cohen et al 1979:26-27).

Ein tenkjer seg at dei fire ulike straumane kan koplast saman på ulike måtar. Garbage-can teorien la ein vekt på at avgjerdsprosessar var mindre prega av hierarki og autoritet enn tradisjonelle modellar for styring. Avgjerdsprosessar vart skildra som organiserte anarki med uklare preferansar og flyktig deltaking (Cohen, March og Olsen 1972:1). Teorien har vorte kritisert for nettopp denne framstillinga av avgjerdsprosessar som lite styrt. Til dømes har Heimer og Stinchcombe (1999:25) påpeika at både problem, løysingar og deltakarar har både identitet og historie som gjev/tek autoritet frå element i ein straum. Cohen, March og Olsen påpeika også sjølv at det var faktorar som bidrog til å strukturere koplinga mellom straumane (1972:1, 1979:29-32). I denne oppgåva er eg oppteken av slike faktorar som bidreg til å regulere og styre prosessane og koplingane, heller enn dei anarkistiske trekka.

### **2.1.1 Aktivisering**

Aktivisering handlar om koplinga av deltakarar til vedtaksmoglegheiter. Måten desse koplast på set rammer for kven og kor mange deltakarar som kan delta og ha tilgang til situasjonar der ein har moglegheit til å gjere val og treffe avgjerder.

---

Avgjerdsstrukturen som skapast spelar inn på kva deltakarar som vert aktivisert, stabiliteten på deltakarmønsteret, samt korleis tilhøvet mellom deltakarane skal vere. Tilgang til vedtaksmoglegheiter er naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg for at ein aktør skal vere med i avgjerdsprosessen. For å faktisk verte aktivisert, må ein nytte seg av retten til å delta (Cohen et al 1979:27-28). Spørsmålet om ein aktør har innverknad på ein prosess, kan målast i kva deltakingsrettar vedkommande har, dvs. tilgangen aktøren har til vedtaksmoglegheitene. Makt kan også knytast til kven som har makt til å bestemme kven som skal få deltakingsrettar. Dersom ein har innverknad over sjølve organiseringa av prosessen, kan ein styre samankoplinga av straumane av deltakarar og vedtaksmoglegheiter (Christensen og Egeberg 1997a:179). Sidan ulike deltakarar er berarar av ulike problem og løysingar, kan aktiviseringa i avgjerdsprosessar indirekte fortelje oss noko om kva problem og løysingar som vert sett på som viktige av dei som styrer aktiviseringa (dvs. defineringa) (Christensen og Egeberg 1997a:178, Cohen, March og Olsen 1979:27).

### **2.1.2 Definerings**

Definerings handlar om koplinga av problem og løysingar til vedtaksmoglegheiter. Defineringsprosessen handlar om kva saker som får tilgang til kva dagsorden (Cohen, March og Olsen 1979:29-31). Måten denne koplinga vert gjort på, dannar aksstruktur. Avgjerdsprosessar handlar ikkje berre om det endelege formelle vedtaket, men dreier seg like mykje om å påverke kva ein identifiserer som problem og prosessen med å klargjere alternativ (Egeberg 1989:16). Problemdefinerings og søking etter moglege løysingsalternativ kan påverkast av målsetjingar og reglar så vel som uformelle normer og verdiar ein finn i organisasjonen. Spørsmål om kva aktørar som har makt og innverknad kan difor knytast til kven som har kontroll til å utforme dagsorden (Christensen og Egeberg 1997a:179). Defineringa kan påverke kva aktørar som vert invitert til å delta i prosessen i utgangspunktet (dvs. aktiviseringa).

## **2.2 Organisasjonsteoretiske perspektiv**

For å forklare kvifor aktiviseringa og defineringa vart som dei vart i dei to prosessane, vil eg nytte fire organisasjonsteoretiske perspektiv. Aktiviseringa og defineringa kan påverkast av både *hierarkisk styring* og *forhandlingar*. I tillegg kan

*uformelle normer og verdier* internt i forvaltninga, samt ønskje om å imøtekomme normer i dei *institusjonaliserte omgjevnadene*, påverke aktivisering og definering.

### **2.2.1 Hierarkisk styring**

Det hierarkiske styringsperspektivet ser på ein offentleg organisasjon som ein reiskap som står til disposisjon for dei politiske leiarane. Formålsrasjonelle leiarar kan såleis nytte organisasjonar som instrument for å nå måla sine. Offentleg handling vil difor vere eit resultat av styring og kontroll gjennom ein ovanfrå og ned prosess. Ein tenkjer seg at regjeringa har mål, det vil seie noko ein ynskjer å oppnå og realisere. Ofte handlar det om å finne ei løysing på noko regjeringa har definert som eit problem, det vil seie ein uønskt tilstand. Regjeringa vil då aktivisere dei delar av sentraladministrasjonen som best kan finne fram til høvelege handlingsalternativ som ivaretar måla regjeringa har. Ein vil så velje det handlingsalternativet som i størst grad bidreg til å få realisert målet sitt (Christensen et al 2004:30, 32). Sidan fullstendig formålsrasjonalitet vanskeleg kan oppnåast vil organisasjonen handle på grunnlag av satisfiering, det vil seie at ein finn tilfredsstillande, men kanskje ikkje optimale løysingar for å nå måla regjeringa har definert (March og Simon 1993:158-162, Christensen et al 2004:33).

Ein tilsett i sentralforvaltninga selekterer kva ein oppfattar som problem og løysingar, og vedkommande vil fyrst konsentrere seg om tilhøve som er sentrale for den formelle rolla han har (Egeberg 1989:20). Organisasjonsstrukturen til ein organisasjon seier ikkje noko om dei reelle handlingane til medlemmene, men strukturen set rammer for korleis dei tilsette utfører oppgåvene (Christensen et al 2004:37). Eigenskapar ved deltakarane, til dømes kan utdanningsbakgrunn, kan også påverke forståingsramma og fokuset til deltakarar i ein avgjerdsprosess. Dette kan ein politisk leiar nytte til å påverke kva omsyn som vert inkludert i politisk-administrative avgjerder. Aktiviseringa av deltakarar påverkar ein gjennom å styre avgjerdsstrukturen. Ein kan bestemme kva deltakarar som vert aktivisert, samt når, kor og korleis avgjerder vert tekne, og slik innverke på kva omsyn som vert inkludert i prosessen (Egeberg 1989:16-19).



---

Dersom regjeringa kontrollerer kva deltakarar som skal møtast, kva problem og løysingar dei skal diskutere og når dette skal skje, er prosessen prega av hierarkisk styring (Christensen og Egeberg 1997a:179). I ein hierarkisk styrt prosess vil defineringa av saka bli gjort av regjeringa, og vere stabil gjennom heile prosessen. Nye problem og løysingar vil difor knytast til ein vedtaksmoglegheit dersom regjeringa endrar mål, eller fordi nye regjeringar med nye mål kjem til (Roness 1997:64). Ein tek utgangspunkt i at innhaldet i straumane av deltakarar, problem og løysingar vert rangert av leiinga. Dess høgare rang ein deltakar, eit problem eller løysing har, dess fleire vedtaksmoglegheiter har det tilgang til (Cohen, March og Olsen 1972: 5-7). Regjeringa kan då drive hierarkisk styring ved bevisst å rangere høgt dei deltakarane som har same problemoppfatning som ein sjølv. Å setje ned offentlege utval eller grupper, er ein måte for regjeringa å kople deltakarar, problem, løysingar til vedtaksmoglegheiter. Aksesstrukturen for slike grupper kan styrast gjennom mandatutforming. Vidare vil ein aktivisere dei deltakarane som er berarar av problem og løysingar som samsvarar med eiga definerings av saka. Utfallet av slike grupper kan til dømes vere ei utgreiing eller rapport som dannar grunnlaget for den vidare sakshandsaminga (Christensen og Egeberg 1997a:176, 178, 179).

Dersom Barentshavprosessane var prega av hierarkisk styring, tenkjer hadde regjeringa klare og einskaplege mål, bevisst problemdefinerings og bestemte oppfatningar av kva løysingar som var aktuelle og såleis burde koplast til vedtaksmoglegheitene. For at regjeringa skulle nå måla sine, var kontroll over kva ein definerte som problem og moglege løysingar viktig. Difor styrte og kontrollerte leiinga dagsorden. Vidare styrte leiinga kva deltakarar som vart aktivisert. Styringsgrupper og rådgjevingsorgan vart oppretta og deltakarar kopla til prosessen berre dersom dette tent målsetjinga til regjeringa (Christensen og Egeberg 1997a:178-179). Med utgangspunkt i dette perspektivet forventar eg følgjande for kvar av dei to Barentshavprosessane:

*Regjeringa har klare og stabile mål og styrer medvite prosessen til å omhandle vurdering av handlingsalternativ opp mot desse måla. Aktivisering av deltakarar og definerings av saksområdet vart styrt ut frå desse måla.*

### **2.2.2 Forhandling**

Sjølv om ein ser på organisasjonar som instrument for leiarane, kan ein problematisere styringsviljen og styringsevna til regjeringa. Forhandlingsperspektivet er oppteken av den maktkampen som oppstår mellom ulike aktørar i forvaltninga når avgjerder skal takast. Politiske prosessar vil pregast av at aksess- og avgjerdsstrukturen vert forma gjennom interessehevding og kjøpslåing (Christensen et al 2004:41 og 45).

Forhandlingsperspektivet ser på det politisk-administrative systemet som heterogent (Christensen et al 2004:41, 93). Perspektivet stiller ikkje krav til at ulike aktørar i prosessen arbeider etter felles mål eller har likt informasjonsgrunnlag. Ulike deltakarar vil tvert om vurdere situasjonen ut frå ulike kriterium og ha lojalitet til ulike interesser (Olsen 1989a:27). Organisasjonane i sentralforvaltninga har særskilde mål, perspektiv og interesser dei formelt sett er sett til å ivareta. Ein ser difor på desse måla som interessebaserte (Christensen et al 2004:93). Omsyna til motstridande interesser er på denne måten organisert inn i sentralforvaltninga. Aktørane i forvaltninga vil handle på grunnlag av desse interessene. Ein vil freiste å ivareta interessene og perspektiva til dei saksfelte ein har hovudansvar for og arbeider med til dagleg. Regjeringa vert heller ikkje sett på som ein einskapleg aktør, men kan tvert i mot inneha aktørar med fleire og motstridande preferansar (Pfeffer 1981:31, Olsen 1989a:26, Christensen et al 2004: 19). I debatten om petroleumsaktivitet i Barentshavet tenkjer ein seg at petroleumsforvaltninga vil kjempe for å ivareta dei petroleumpolitiske måla, medan fiskeriforvaltninga vil løfte fram fiskeripolitiske utfordringar. På same måten vil medlemmene i regjeringa konsentrere seg om dei perspektiva og interessene som er sentrale i saksfeltet ein er minister for. Fiskeriministeren vil kjempe for fiskeriinteresser, medan olje- og energiministeren fyrst og fremst vil fokusere på utfordringane for petroleumsnæringa. I ei koalisjonsregjering kan ein dessutan tenkje at ministrane også er representantar for interessene og perspektiva til sitt parti.

Politikk ut frå dette perspektivet vil vere eit resultat av interessene dei ulike delane av forvaltninga skal ivareta, ressursane organisasjonane rår over og alliansane organisasjonane evnar å byggje. Ulike deler av forvaltninga vil representere ulike

---

maktbasar. Organisasjonsstrukturen er viktig for maktfordelinga, sidan ein her klargjer kven som har rett til å delta når valet mellom ulike handlingsalternativ skal gjerast. Den eksisterande organisasjonsstrukturen har vorte utvikla gjennom forhandlingar, og vert reorganisert dersom makttilhøva endrast. Maktfordelinga avheng også av korleis ein bygger opp alliansar med andre aktørar og organisasjonar i og utanfor forvaltninga, og om ein har personalressursar som kan bidra med kunnskap og handlingskraft (Roness 1997: 70-71, Olsen 1989a:26).

Forhandling og maktkamp vil oppstå dersom interessene og måla til ulike forvaltningsorgan står i motstrid med kvarandre. Resultatet av forhandling og maktkamp kan ha ulike utfall. Ein dominerande koalisjon kan vinne gjennom med måla og interessene sine og deretter velje handlingsalternativ ut frå interessene ein er sett til å ivareta. Ein kan få eit kompromiss mellom ulike interesser. Ein kan velje ein ikkje-konfrontasjon ved at motstridande mål vert via merksemd etter tur utan at dei vert sett opp mot kvarandre. Eit siste alternativ er å verte samd om verkemidla sjølv om ein ikkje er samd om måla. Dersom mål vert endra, kan dette vere fordi nye koalisjonar har oppstått eller gamle reforhandla, samansetninga av interesser kan vere endra, eller det kan ha oppstått endring i omgjevnadene (Christensen et al 2004: 41,93).

Dersom ein ser forhandlingsperspektivet i lys av spørsmålet om aktivisering og definering, tenkjer ein seg at aktørane vurderer handlingane sine opp mot dei måla som er sentrale for den rolla dei innehar. Barentshavprosessane har vore tverrdepartementale, med deltakarar frå både miljø- fiskeri- og petroleumsforvaltning. Eit grunnleggjande skilje mellom dei tre delane av forvaltninga er om petroleumsaktivitet hindrar eller bidreg til å fremje måla og interessene ein er sett til å ivareta. Dette legg i utgangspunktet til rette for at ulike interesser skal bryne seg mot kvarandre, og at forhandlingar kan prege prosessane. Forhandlingane kan handle om kva problem og løysingar som skal vere på dagsorden og haldast utanfor. Forhandlingane om defineringa kan også omhandle innhaldet, det vil seie korleis eit problem skal definerast, eller om det skal definerast som eit problem i det heile. Kampen om å definere dagsorden vil igjen påverke kva straumar av deltakarar som vert kopl på avgjerdsprosessane. Aktiviseringa i forhandlingssituasjonar vert

påverka av at nokon freistar å definere/redefinere a) kven som er legitime deltakarar b) kva konfliktlinjer og alliansar som skal ha mest å seie c) og korleis avgjerder bør treffast (Olsen 1989a:27). Ulike deltakarar vil kjempe for deltakingsrettar i ein prosess dersom ein koplur denne til mål og interesser ein er lojal mot. Gjennom deltaking kan ein vere med på å definere og kople problem og løysingar på ein slik måte at eigne mål og interesser vert ivaretekne.

Eg vil undersøke i kva grad defineringa av problem og løysingar og aktiviseringa av deltakarar har vorte forma av forhandling og maktkamp mellom dei ulike aktørane i forvaltninga. Dei ulike aktørane er miljøforvaltning, fiskeriforvaltning og petroleumsforvaltning. Perspektivet tenkjer seg også at politisk leiing i dei ulike departementa vil opptre som sektorforsvararar. Maktgrunnlaget til dei ulike delane av forvaltninga vil avgjerast av interessene ein skal ivareta, alliansane ein evnar å byggje og ressursane ein har tilgang til. Med utgangspunkt i dette perspektivet forventar eg følgjande for kvar av dei to Barentshavprosessane:

*Petroleums-, miljø- og fiskeriforvaltninga har formelt i oppgåve å ivareta delvis motstridande interesser. Defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar vart difor avgjort gjennom forhandlingar mellom desse tre delane av forvaltninga.*

### **2.2.3 Kultur**

Kulturperspektivet opnar for at organisasjonar i forvaltninga har eigne uformelle verdiar og normer som påverkar handlingsåtferda til dei tilsette. Dei uformelle normene og verdiane omhandlar gjerne korleis ein ser på seg sjølv og omgjevnadene sine, og dette synet dannar identiteten til organisasjonen (Selznick 1997:22,25,27).

Instrumentelle perspektiv (som hierarkisk styring og forhandling) baserer seg på at aktørane handlar ut frå ein konsekvenslogikk. Kulturperspektivet tenkjer seg i staden at ein aktør vil handle slik han finn passende ut frå dei uformelle normene og verdiane som er institusjonalisert i organisasjonen han er ein del av. Ein aktør vil for det fyrste spør seg sjølv kva type situasjon han er i, og deretter kva identitet som er viktigast for seg og institusjonen han er ein del av. Aktøren koplur så situasjonen med den uformelle identiteten i institusjonen han er ein del av, og vurderer: Korleis er det passende at eg skal handle i denne situasjonen? Ved å gjere dette handlar aktøren i

---

pakt med den uformelle identiteten til organisasjonen, og dermed ut frå ein logikken om det passande institusjonalisert i organisasjonen (March og Olsen 1989:21-23, March 1994:57-58, Christensen og Røvik 1999)

Utviklinga av organisasjonskultur er ein prosess. Graden av institusjonalisering, ein felles utvikla kultur, kan vere ulik i ulike delar av forvaltninga (Selznick 1997). Graden av institusjonalisering i ein organisasjon er høg dersom ein aktør fyrst og fremst tek utgangspunkt i denne organisasjonskulturen når han handlar, heller enn andre formelle og uformelle omsyn (Krasner 1988:74-76, Christensen et al 2004:53). Kulturperspektivet inneber at forvaltninga ikkje utan vidare vil tilpasse seg styringssignal som kjem frå politisk leiing. Medan ein organisasjon er ein reiskap, er ein institusjon i staden prega av uformelle verdiar som ikkje lett let seg endre (Selznick 1997:41). Dersom styringssignala strir med dei uformelle verdiane i eit departement, kan dette medføre styringsvanskar for politisk leiing. Samstundes vil ein sterk organisasjonskultur kunne føre til at organisasjonen verkar betre som samla sosialt fellesskap og dermed løyser kollektive oppgåver betre. Kulturperspektivet er såleis opptekne av dei moglegheitene, men også avgrensingane som ligg fast i etablerte institusjonar (Selznick 1997:26-27, Krasner 1988:82, Christensen et al 2004:13,46-49).

Dei uformelle normene og verdiane skil seg frå dei interessebaserte normene i forhandlingsperspektivet ved at dei er uformelle og ikkje ein del av dei formelle målsetjingane til organisasjonen. Dei formelle og uformelle normene kan likevel påvirke kvarandre (Christensen et al 2004:46). Sidan ein sterk kultur kan verke positivt inn på evna til samhandling, kan ein sterk organisasjonskultur styrke maktgrunnlaget til ein organisasjon som er aktør i forhandlingar og tautrekking om definering og aktivisering.

Institusjonaliserte normer og prosedyrar har gjerne utvikla seg i organisasjonen over lang tid. Organisasjonskulturen vert påverka av medlemmene i organisasjonen. Særleg dersom ein større kohort av aktørar vart tilsett i same periode og får same erfaringsbakgrunn, kan desse bidra med normer og verdiar. Kva utdanningsbakgrunn som dominerer i organisasjonen kan også påvirke kva som vert sett på som passande handlemåte og bidra til institusjonaliseringa (Selznick 1997:52, Krasner 1988:81-82,

Christensen et al 2004:59). Likeins vil verdiar, mål og normer som prega organisasjonen i den tida han vart oppretta, eller avgjerder tekne på ei kritisk tid i utviklinga av organisasjonen, ha mykje å seie for utviklinga av dei institusjonelle trekka ved ein organisasjon. Vidare utvikling kan vere stivhengig ut frå denne perioden. Kulturar kan utvikle og endre seg etter ytre eller indre press, men er likevel oftast svært robuste (Christensen et al 2004:47,53-56, Krasner:83-84, Selznick:27).

Dei interne uformelle normene og verdiane i ein organisasjon kan påverke alt frå val av problem og verkemiddel, kva konsekvensar som skal leggjast vekt på og til kva kriterium som ligg til grunn for val ein gjer (Christensen et al 2004:46). Dei uformelle verdiane kan påverke kva problem og løysingar ulike deltakarar løftar opp på dagsorden. Kulturen kan også påverke kven ein ser på som legitime deltakarar. Dei to prosessane har involvert fleire departement og andre statlege organisasjonar. Spørsmålet er då i kva grad og korleis organisasjonskulturen til institusjonane har påverka aktørane i dei to prosessane. Gjennom kulturperspektivet skal eg undersøke om kulturelle trekk ved forvaltninga har nokon forklaringskraft på korleis dei to prosessane vart definert og kva aktørar som deltok. Med utgangspunkt i dette perspektivet forventar eg følgjande for kvar av dei to prosessane:

*Petroleums-, miljø- og fiskeriforvaltninga har ulike uformelle verdiar og normer. Defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar vart påverka av desse uformelle verdiane og normene.*

#### **2.2.4 Institusjonaliserte omgjevnader**

Eit tradisjonelt instrumentelt syn legg vekt på at forvaltninga er eit verktøy som produserer offentleg koordinert og kontrollert handling ut frå mål regjeringa har sett. Omgjevnadene vurderer forvaltninga opp mot kor effektivt ein klarer å gjere dette. Effektiv handling vil gje legitimitet i omgjevnadene, noko som er ein føresetnad for at forvaltninga skal kunne tiltrekke seg ressursar, så vel som at regjeringa skal kunne overleve neste val (Brunsson 1989, Meyer og Rowan 1991:41, Røvik 1998:32). Institusjonelle perspektiv meiner derimot det er andre element enn å levere effektiv handling som er avgjerande når regjering og forvaltning skal sikre ekstern legitimitet. Styresmaktene kan møte ulike eksterne normer som kan vere vanskeleg å sameine

---

med kvarandre, eller i strid med interne og eksisterande mål. Sjølv om tilpassing til slike normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene ikkje er i samsvar med eigne mål og interesser, kan det likevel vere naudsynt å tilpasse seg. Dette fordi legitimiteten til forvaltninga og populariteten til regjeringa vil auke (Meyer og Rowan 1991:41, Christensen og Lægreid 2002: 26-27).

Det er likevel varierende kor store følgjer tilpassinga til krava i omgjevnadene får. Ein kan tenkje seg tilfelle der ein styresmaktene berre tilsynelatande tilpassar seg eksterne krav, men tiltaka som vert sett i gang får få instrumentelle effektar. Regjeringa og forvaltninga produserer både snakk, avgjerder og handlingar, og det treng ikkje alltid vere samsvar mellom desse tre. Snakk og avgjerder kan tilfredsstille nokre typar eksterne krav, medan andre krav og mål vert møtt med handling. Eit slikt skilje treng ikkje vere irrasjonelt, men tvert i mot bidra til auka legitimitet for styresmaktene. Politikken vil då verte prega av symbolsk tilpassing (Brunsson 1989, Røvik 1998:35-40).

Dekontekstualiserte oppskrifter på korleis organisasjonar bør handle eller organiserast, er døme på normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene. I periodar kan slike oppskrifter vinne stor oppslutning, og såleis utvikle seg som trendar med ei storleikstid (Røvik 1998:13-24, Christensen et al 2004:27). Regjeringa kan setje i gang reformar basert på slike dekontekstualiserte oppskrifter, og desse kan fungere som utstillingsvindaug for omverda og symbolisere at ein er handlekraftig og framtidsretta. Regjeringa kan sjå seg tent med å setje i gang slike reformer, også dersom oppskriftene har få eller uklare instrumentelle effektar for evna forvaltninga har til å handle og løyse oppgåvene ein er sett til. Reformtrendar kan utvikle seg til løysingar som søker problem. Handlingane til organisasjonen kan då sjåast på som symbolske og mytebaserte heller enn instrumentelle (Røvik 1998:35-40, Christensen et al 2004:67).

Det er interessant å sjå kva følgjer ønsket om legitimitet frå dei institusjonaliserte omgjevnadene fekk for defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar i dei to prosessane eg studerer. Ut frå dette perspektivet kan ein tenkje seg at defineringa av saksområdet og aktivisering av deltakarar vart påverka av normene frå dei institusjonaliserte omgjevnadene. Dersom prosessane

innebar eit skilje mellom snakk og handling, ville defineringa og aktiviseringa likevel medføre få instrumentelle konsekvensar for avgjerdsprosessen. Med utgangspunkt i dette perspektivet forventar eg følgjande for kvar av dei to Barentshavprosessane:

*Ønsket om å oppnå legitimitet gjorde at regjering og forvaltning gjorde symbolske tilpassingar til normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene då ein utforma defineringa av saka og aktiviseringa av deltakarar.*

## **2.3 Skilnader mellom dei to prosessane**

Hovudformålet med oppgåva er å forklare kvifor dei to prosessane vart som dei vart. Til slutt i oppgåva ser eg også dei to prosessane i samanheng. Eg ser på likskapar og skilnader, og drøfter kort moglege forklaringar på dette. Eg tenkjer at skilnader mellom dei to prosessane kan kome som følge av: a) ulike mål hjå og ulik grad av hierarkisk styring frå regjeringa i dei to prosessane, b) at maktbalansen mellom dei ulike partane i forvaltninga er ulik c) endringar i organisasjonskulturen d) dei institusjonelle omgjevnadene har endra seg.

## **2.4 Metode**

### **2.4.1 Kvalitativ metode**

Eg nyttar kvalitativ metode i denne oppgåva fordi dette passar best for å svare på problemstillinga. Eit kjenneteikn ved case-studier er at dei rettar seg mot å få samla inn mykje informasjon om få einingar (Thagaard 2002:47). Eg gjennomfører ei case-studie av to politiske prosessar. Ofte er det slik at bakgrunnen for å studere to prosessar på ulike tidspunkt, er å forklare endringa frå det fyrste til det siste tidspunktet (Thagaard 2002:46). Ein kan også studere fleire prosessar for slik å få fleire empiriske observasjonar å teste forventningane sine mot. Hovudmålet mitt er å forklare kvifor deltaking og definering vart som dei vart i dei to prosessane. Avslutningsvis ser eg på likskapar og skilnader mellom dei to prosessane.

### **2.4.2 Prinsipp for handtering av kjeldegrunlaget**

Ei kjelde har ein opphavssituasjon. Kjelda kan seie noko om kjenslene, oppfatningane og haldningane hjå opphavsmannen (til dømes forfattaren eller intervjuobjektet). Dette er den normative funksjonen til kjelda, og kan nyttast til å få kunnskap om oppfatningar og haldningar hjå avsendaren. Ei kjelde kan også meddele



---

noko som faktisk har gått føre seg. Dette er den kognitive funksjonen til kjelda, og kan nyttast til å få kunnskap om noko som faktisk har gått føre seg (Dahl 1973:36-40). I handsaminga av kjeldematerialet har eg vore bevisst på skiljet mellom den normative og den kognitive funksjonen til kjeldene. Ein munnleg samtale, som eit intervju, kan gje mykje kunnskap om korleis einskildpersonar opplever og forstår ein situasjon, i tillegg til deira synspunkt på ulike saker (Thagaard 2002:11,58). Det passar å nytte intervju til å samle inn data om deltakarar som berarar av ulike problem og løysingar og dessutan få innblikk i dei uformelle normene og verdiane til deltakarane. Intervju kan kombinerast med innhaldsanalyse av skriftlege dokument. I motsetning til i intervjusituasjonen, har forskaren ikkje nokon direkte kontakt med avsendaren av skriftlege tekstar og dermed ingen innverknad på innhaldet. Likevel må også dette kjeldegrunnlaget vurderast opp mot konteksten det er skrivi i (Thagaard 2002:12,60).

I tillegg til å nytte kjeldene til å finne ut noko om haldningar og oppfatningar, kan ein ut frå visse kriterium også nytte kjeldene til å finne informasjon om kva som faktisk har gått føre seg. Kriteria eg har nytta for å vurdere om kjeldene kan seie noko om kva som faktisk har gått føre seg, har vore fleire. Eg har hatt fleire kjelder som har gjeve tilsvarande eller samanfallande informasjon, som såleis kan sannsynleggjere kva som gjekk føre seg. Eg har vurdert om intervjuobjektet/forfattaren kjem med informasjon som det er sannsynleg at denne personen har hatt tilgang og kunnskap om. Og eg har vurdert om det er nokon grunn for avsendar å gje misvisande opplysningar, enten i eigeninteresse eller på grunn av feilerindring (Dahl 1973:68-80). Kvalitative studiar inneber at ein vel kjelder som har eigenskapar og kvalifikasjonar som er av strategisk betydning for å kunne svare på problemstillinga. Likevel kan det vere vanskeleg å få tilgang til dei rette kjeldene. Det kan vere vanskeleg å få intervjuavtalar, eller viktig skriftleg informasjon kan ha gått tapt eller vere unnateken offentlegheit. Difor vil utveljing av kjelder ofte basere seg på eit utval av kva og kven som er tilgjengelege (Thagaard 2002:53-54). Ein bør vere merksam på at dette kan gje skeiv tilgang til informasjon.

### 2.4.3 Det empiriske kjeldegrunnlaget

Eg har nytta både skriftlege og munnlege kjelder for å samle inn empiriske data til å svare på problemstillinga i oppgåva. Skriftlege dokument som stortingsmeldingar, høyringssvar, mandat og oppnemningar så vel som historiske verk, hovudoppgåver og andre vitskaplege arbeid har vore viktige. I tillegg har eg gjennomført intervju med både involverte politikarar og aktørar frå både fiskeri-, miljø- og petroleumsforvaltninga (vedlegg 1).

Mange har vore positive til å stille opp som informantar, men det har vore ei utfordring å få til alle dei intervjuavtalane eg ønskte. Særskilt i samband med den fyrste prosessen har det vore vanskeleg å få til ein breidde i informantane. Bakgrunnen for dette har vore at ein del aktørar meiner dei hugsar prosessen dårleg, har bytta jobb, eller i nokon tilfelle er døde. Verken frå politisk leiing eller forvaltningsleddet i MD har det vore mogleg å finne informantar for prosess I. Difor har informant frå underliggjande etat (SFT) vorte nytta. Det har heller ikkje vore mogleg å finne informant i forvaltninga i FID om prosess I. Difor har underliggjande etat (Havforskningsinstituttet) vorte nytta. Mi erfaring er at det er relevant informasjon å hente også hjå informantar frå underliggjande etatar, særskilt fordi dei har vore aktive i utgreiings- og høyringsarbeid. Ei ulempe er likevel at tilsette i underliggjande etatar har mindre informasjon om politisk leiarskap og prioriteringar. Mangelen på tilgjengelege informantar frå Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet i prosess I, gjer også at eg har funne det vanskeleg å avdekkje korleis organisasjonskulturen i desse to departementa påverka denne prosessen. Eg har difor i liten grad drøfta dette, sjølv om eg vil tru at funn gjort med omsyn til organisasjonskulturen i prosess II også kunne ha forklaringskraft i prosess I. På grunn av manglar i kjeldegrunnlaget har eg difor i prosess I konsentrert drøftinga om korleis organisasjonskulturen til det styrande departementet (OED) påverka prosessen.

Når det gjeld prosess II, hadde eg ønskt fleire informantar frå politisk nivå i prosessen. Mange deltakarar sat framleis i regjeringsposisjon i tidsrommet eg utførte intervju og ville difor ikkje la seg intervju. Dei to informantane eg har nytta er såleis to aktørar som har gått ut av regjeringa. Brit Skjelbred var statssekretær i OED i heile perioden prosess II gjekk føre seg. Når det gjeld statssekretær André Støylen i

---

MD derimot, gjekk han av i desember 2002, og sat såleis ikkje i posisjon det siste året av Barentshavprosess II. I tillegg til politisk nivå og forvaltning, har også Elling Lorentsen frå Noregs Fiskarlag vorte intervjua fordi han sat i ei arbeidsgruppe i prosess II.

Intervjua har gått føre seg i perioden frå mai til august 2005. På førehand utarbeida eg ein intervjumal for prosess I og ein annan for prosess II, slik at eg fekk spurt tilnærma dei same spørsmål til alle respondentane (vedlegg 2). Dette fungerte godt, men i nokon tilfelle avveik intervjua noko frå malen, fordi uventa interessante ting dukka opp, fordi respondentane hadde vanskeleg for å hugse nokre aspekt ved saksområdet, på grunn av tidspress, eller fordi nokon av respondentane ikkje deltok i heile prosessen. Intervjua kan såleis sjåast på som semi-strukturerte intervju. Alle intervju utanom eitt, vart gjort opptak av, deretter transkribert og referata arkivert. Informasjonen frå alle informantane vart strukturert i felles matriser organisert etter ulike tema, for slik å få betre oversikt over kva dei ulike informantane hadde svara om ulike tema. Også desse matrisene er arkivert. Informantane vart på førehand informert om at informasjonen som vart gjeven vart anonymisert, slik at ein ikkje kan sjå kven som har sagt kva i den endelege oppgåva, sjølv om oversikten over kven som har delteke som informantar er offentleg (Vedlegg 1). Særskilt for prosess I har avstanden til hendingane i tid vore ei utfordring. Nokon gonger har eg sendt ut spørsmålsmalen på førehand slik at informantane førebudde seg ved å sjå på gamle sakspapir. Også når det gjeld prosess II har eg vore merksam på at informantane kan hugse feil eller selektivt. Difor har mykje tid vorte nytta på å finne samsvarande informasjon frå fleire informantar, samt å finne skriftlege kjelder til å byggje opp under informasjon som har kome fram i intervjua.

#### **2.4.4 Mi eiga rolle**

Mi interesse for temaet vart vekt i perioden eg var tillitsvald i sentralstyret til Natur og Ungdom (2001-2003). Eg arbeidde med petroleumsspørsmål i ei tid då Barentshavprosess II var satsingsområde for organisasjonen. Arbeidet var mest av organisatorisk karakter, mellom anna skulering av tillitsvalde. Eg var i liten grad involvert i direkte påverknadsarbeid retta mot forvaltning og politikarar.

Barentshavprosess I hadde eg derimot ingen kjennskap til før eg starta arbeidet med denne oppgåva. Det faktum at eg har vore involvert i tematikken med eit klart politisk standpunkt, har gjort at eg har lagt stor vekt på legge frå meg dei politiske brillene, og sjå tematikken med analytisk blick. Det er også viktig å reflektere over tilhøvet mellom forskar og informantane sidan informantane stiller seg til forskaren ut frå den oppfatninga vedkommande har av personen (Thagaard 2002:80). I mitt tilfelle var det få av informantane som kjende meg frå før. Dei var ikkje medvitne om mi fortid i Natur og Ungdom, og let seg difor ikkje påverke av dette. Eg finn det likevel rett å vere open om dette til lesaren av oppgåva.

---

## 3. Deltakarar, problem, løysingar og vedtaksmoglegheiter

### 3.1 Deltakarar i debatten om petroleumsverksemd i nord

#### 3.1.1 Petroleumspolitiske aktørar

Etter at ein fann olje på norsk sokkel, bygde ein opp forvaltningsinstitusjonar med utgangspunkt ønsket om statleg kontroll samt læring frå utanlandsk kompetanse (Andersen og Austvik 2000:33). I 1972 vart Oljedirektoratet (OD) oppretta og fekk kontrollansvar for verksemda og ansvar for innsamling og analyse av geologiske og geofysiske data. OD lagar ressuroverslag av uoppdaga ressursar, også for havområde som ikkje er opna (OD 1984:9, OED 2003g:16). Petroleumsaker vart fyrst organisert under Industridepartementet, men i 1978 vart Olje- og energidepartementet oppretta<sup>4</sup>. Departementet fekk fire avdelingar, der petroleumssakene vart fordelt på to; ei forhandlingsavdeling og ei utbyggingsavdeling. Eg kjem i dei følgjande til å konsentrere meg om dei petroleumsretta avdelingane. I 1982 vart desse to avdelingane gjort om til ei stor Oljeavdeling (Olsen, Roness og Sætren 1989:118, Helle 1987:15,27). I 2002 delte ein den store Olje- og gassavdelinga i ei Utvinnings- og marknadsavdeling og ei Petroleumsavdeling. Utvinning- og marknadsavdelinga vart organisert i tre seksjonar; oljeseksjonen, gasseksjonen og leiteseksjonen (OED 2003g:15). I 1992 oppretta ein eit eige miljøsekretariat i olje- og gassavdelinga, som fekk status som seksjon i 1996. Miljøseksjonen vart etter omorganiseringa i 2002 plassert i Petroleumsavdelinga (Boasson 2005:40).

I byrjinga dominerte utanlandske selskap norsk sokkel, men etter kvart bygde ein opp norsk oljekompetanse. Statoil vart dominerande på norsk sokkel gjennom kraftig forfordeling. Etterkvart avvikla ein favoriseringa av norske selskap og fekk ein meir variert eigarstruktur. I 2001 vart Statoil delprivatisert (OED 2003g: 11, Andersen 2001:342). På midten av 80-talet var olje- og gassindustrien organisert gjennom Norsk industriforeining for Operatørselskap (NIFO) og Norske Operatørselskapers Arbeidsgjevarforeining (NOAF). I 1989 slo desse seg saman og

---

<sup>4</sup> Frå 1992 låg saksområdet under Nærings- og energidepartementet før det vart eige departement igjen i 1997.

danna interesse- og arbeidsgjevarorganisasjonen Oljeindustriens Landsforeining (OLF). Formålet til OLF er mellom anna å sørge for auka arealtilgang, til dømes i Lofoten og Barentshavet, slik at norsk sokkel er eit attraktivt investeringsområde (OLF 2004:2,7,12).

### **3.1.2 Miljøpolitiske aktørar**

MD vart oppretta i 1972, og var det meint å vere eit departement for både miljøvern og plansaker. I byrjinga hadde ein fire avdelingar: planavdelinga, avdeling for naturvern og friluftsliv, avdeling for forureiningsaker samt administrasjonsavdelinga. I 1974 kom ressursavdelinga med føremål å lage retningslinjer for bruken av naturressursane. I 1987 vart Internasjonal avdeling oppretta, og denne fekk etterkvart ansvaret for det internasjonale klimaarbeidet (Løver 1989:10-12, Boasson 2005:44). I 1989 vart forureiningsavdelinga delt i ei avdeling for luftforureining og ei for havmiljø. Ein la ned ressursavdelinga, og Energikontoret frå denne avdelinga vart til seksjon for klima og energi i avdeling for luftforureining. Bakgrunnen for omorganiseringa på denne tida var å samle kompetanse innan same ansvars- og oppgåveområde i felles einskapar (Mathiesen 1992:14-17). I 1993 flytta ein det nasjonale klimaarbeidet til internasjonal avdeling. (Boasson 2005:44). På slutten av nittitalet samla ein igjen luft- og vassforureining i same avdeling (forureiningsavdelinga). I 2002 vart det nasjonale klimaarbeidet flytta frå internasjonal avdeling til forureiningsavdelinga (Boasson 2005:44, Mathiesen 1992:14-17).

MD vart oppretta i ei tid med tru på at planlegging og bruk av offentlege reguleringar og virkemiddel kunne løyse problem og styre samfunnsutviklinga. Framleis står planleggingsidealet sterkt. Etterkvart såg ein at dersom ein skulle oppnå framgang i miljøarbeidet, måtte andre sektorar påta seg miljøansvar, då mykje fall utanfor kompetanseområdet til MD, men dette var vanskeleg og gjekk seint (Nøttestad 1999c:25, 122-125). Statens Forureiningstilsyn, Direktoratet for Naturforvaltning og Norsk Polarinstitut er dei tre underliggjande etatane til MD.

På midten av 80-talet var miljøørsla i første rekke organisert i medlemsbaserte organisasjonar som Noregs Naturvernforbund, Framtida i våre hender og Natur og

---

Ungdom. Miljøstiftinga Bellona såg dessutan dagens lys i 1986. Gjennom 90-talet har også den norske avdelinga av Verdas Naturfond (WWF) vakse. På byrjinga av 90-talet vart det gjennomført fleire leiteboringar i Barentshavet, noko som fleire gonger resulterte i sivil ulydnadsaksjonar frå Bellona og Natur og Ungdom. Frå slutten av 90-talet kom arbeidet for å hindre oljeboring i Lofoten og Barentshavet høgt på prioriteringslista til miljørørsla (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:405, intervju).

### **3.1.3 Fiskeripolitiske aktørar**

Fiskeridepartementet (FID) vart oppretta i 1946, og har sidan hatt ansvar for fiskeri- og havbruksforvaltninga og (deler av) kystforvaltninga i Noreg. Dette tyder at FID har både ansvar for ressursforvaltning gjennom forsvarleg bruk av havet, i tillegg til å ha sektoransvar for næringa (Christensen og Egeberg 1997b:87, Statskonsult 1996:9). Det er Ressurs- og havavdelinga som koordinerer areal- og havmiljøpolitikken til FID (FKD 2004:14). Havseksjonen i ressurs- og havavdelinga har ansvar for å følgje opp olje-fisk-relasjonar (intervju). Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet<sup>5</sup> er underliggjande etatar med over hundreår lang historie. Direktoratet er rådgjevande og utøvande organ innan fiskeri-, havbruks- og havmiljøspørsmål for styresmaktene. Havforskningsinstituttet har over 600 tilsette, og ansvar for forskning på bestandsutviklinga av fisk og miljøundersøkingar av norske havområde som dei mest sentrale ansvarsområda sine (Fiskeridirektoratet 1985:5, HI 2005, FKD 2004).

Av interesseorganisasjonar er Noregs Fiskarlag den største. Fiskarlaget var skeptiske til at oljeverksemda skulle utvidast til nordområda. Frå 1974 vart det etablert regelmessig kontakt mellom Noregs Fiskarlag og oljestyresmaktene. Kontakten var konfliktdempande og bar preg av direkte forhandlingar, mellom anna om val av utlysingsblokker nord for 62. breiddegrad. Det var også oppretta erstatningsordningar for ulemper fiskerinæringa vart påført i Nordsjøen (St.meld. nr 57 (1978-79):14-16, 78). På 80-talet var likevel Fiskarlaget framleis kritiske til petroleumsaktivitet i Barentshavet syd. I seinare tid har Fiskarlaget vore meir opne for dette, men er framleis motstandarar av petroleumsaktivitet i Lofoten, Vesterålen

---

<sup>5</sup> Fram til slutten av 80-talet var Havforskningsinstituttet underlagt Fiskeridirektoratet.

(Nordland VI og VI) samt nokre område lenger nordover ein definerer som sårbare (mellom anna Troms II). Dei seinare åra har Noregs Fiskarlag vore i nær dialog med Oljeindustriens Landsforeining (OED 2003d, intervju).

## **3.2 Problem i debatten om petroleumsverksemd i nord**

### **3.2.1 Petroleumspolitiske problem**

Dei norske petroleumspolitiske problema har ofte omhandla ønsket om styring og kontroll. Næringa representerer ein stor økonomisk maktkonsentrasjon og har vorte definert som teknisk vanskeleg. Ved inngangen til oljealderen var ein uroa for overoppheting av økonomien og vridingar i næringsstrukturen (Olsen 1989a: 12, 36). På 70-talet var ein uroa for manglande kontroll på dei utanlandske selskapa og ønsket om statleg engasjement og fornorsking var sterkt (OED 2003g:11). På 80-talet uroa ein seg derimot om at det heilstatlege Statoil vart for mektig (Osmundsen 1981). I same periode var ein redd for at den norske staten skulle verte for avhengig av oljeinntektene, og at den framtidige nasjonale handlefridomen vart innskrenka (Olsen 1989a:38, Olsen 1989b: 50). Ein del meinte det var eit problem dersom tempoet i oljeutvinninga var for stort, og det var eit mål om å halde eit moderat tempo i utvinninga (Nøttestad 2002:272, St.meld. nr 32 (1984-85)). Frå midten av 80-talet til i dag har likevel både olje- og gassproduksjonen auka vesentleg (OED 2003g:29). Det siste tiåret har ein vore uroa for ikkje å kunne tilby attraktive nok leiteareal for næringa, og difor ikkje oppretthalde investeringsnivået på sokkelen (intervju).

I 1986 fall oljeprisen dramatisk, og dermed også inntektene til staten frå verksemda. Ein opplevde situasjonen som ei krise og resultatet var krav om at forventningane til næringa måtte reduserast, og økonomiske mål måtte få forrang framfor andre. I denne perioden opplevde ein også store økonomiske overskridingar på utbyggingar som Mongstad, noko som styrkja kravet om økonomiske og sektorinterne mål. På 80-talet vart difor sektorinterne mål meir legitime, og andre interesser som var aktive på 70-talet såg ut til å ha gjeve opp å ha medverknad i petroleumspolitikken (Olsen 1989a:37-39). Store overskridingar på sokkelen har vore eit repeterande fenomen fram til i dag (Riksrevisjonen 2001).



### 3.2.2 Problem knytt til miljø

Olje- og gassverksemd medfører utslepp av olje og kjemikaliar til havet som kan delast i to kategoriar. Ein har for det fyrste planlagde operasjonelle utslepp som omfattar både kjemikaliar, dispergert olje, lause komponentar og borevæsker. Verksemda medfører bruk av store mengder kjemikaliar. Oljebasert borevæske har dokumenterte negative konsekvensar, og vart difor forbode i 1992. Ei utfordring er også produsert vatn, det vil seie vatn som følgjer med oljen og som må skiljast frå oljen (SFT 2005c). På midten av 80-talet meinte styresmaktene at oljen hadde mindre skadeverknader på livet i havet enn fyrst frykta (St. meld nr 32 (1984-85), Innst.S.183 (1984-85)). I dag erkjenner ein at ein har lite kunnskap om langtidseffektane av utsleppa, og er uroa, mellom anna fordi forsøk med alkylfenolar har påvist hormonforstyrrende effektar på torsk. Den andre typen utslepp til sjø er store punktutslepp som følgje av ei utblåsing eller eit anna uhell. Akutte utslepp er lett synlege og kan få dramatiske effektar særleg på kystmiljø og sjøfugl (SFT 2005a, SFT 2005c). I Noreg fekk ein erfaring med ukontrollerte utblåsingar gjennom ulykka på Bravoplattformen i Nordsjøen i 1977, men skadeverknadene vart mindre enn frykta sidan større oljeflak ikkje nådde strandsona (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:192).

Petroleumsverksemda medfører også store utslepp til luft. Slike utslepp omfattar både karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), nitrogenoksid (NO<sub>x</sub>) og flyktige organiske samanbindingar (nmVOC). Utslepp av NO<sub>x</sub> har forsurande effekt og bidreg mellom anna til overgjødsling. Utslepp av nmVOC og NO<sub>x</sub> bidreg til å danne ozon (SFT 2005b). Konsekvensane av utslepp av klimagassar som CO<sub>2</sub> og metan kom for alvor på den politiske dagsorden i 1989, og representerte ei stor utfordring for olje- og gassnasjonen Noreg, der oljeindustrien sto for 20 prosent av nasjonale utslepp av CO<sub>2</sub> (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:407). I dag er petroleumsverksemda den største bidragsytaren til utslepp av klimagassar i Noreg. I tillegg fører norskprodusert olje- og gass til nye store utslepp i andre land (SFT 2005c).

### **3.2.3 Problem knytt til fiskeria**

På 60-talet delte fiskarar og styresmakter problemoppfatning om at det var lite konflikt mellom oljeverksemda og andre brukarar av havet. Etterkvart opplevde likevel fiskerierorganisasjonane skadar på grunn av seismiske undersøkingar, arealtap for fisket, og forsøpling av havbotn (Andresen og Underdal 1983). Det var lenge ein diskusjon om skadeeffektar av seismisk aktivitet på fisk. I dag er det semje om at seismikk i alle fall har skremmeeffekt på fisk og difor kan påverke fisket lokalt (OLF 2003). Petroleumsaktiviteten medfører dessutan arealbeslag som kan føre til fangsttap for fiskeria. Arealtapet kan kome av at det ikkje kan drivast fiske i ei tryggingssone rundt plattformar eller på grunn av røyr på havbotn. På 90-talet vart ein meir merksam på potensielle skadeeffektar på fiskebestandane gjennom operasjonelle utslepp. Store punktutslepp kan få konsekvensar for fiskerinæringa ved tilgrising av anlegg og reiskap og skadar på sjølv ressursgrunnlaget (fiskebestandane). Resultatet kan verte fangststopp og permitteringar. Både operasjonelle- og punktutslepp kan føre til negativ merksemd i marknaden for fisk (OED 2003c:58-61, 90-91).

### **3.2.4 Samfunnsmessige problem i Nord-Noreg**

Då den fyrste leiteaktiviteten i nord gjekk føre seg på fyrste del av 80-talet, var det i ei tid med rekordhøg arbeidsløyse og problem i den bærande næringa i landsdelen (Kamfjord 1982:31). Den nordnorske landsdelen har ein næringsstruktur som er prega av spesialisering i fiskerisektoren, og mykje natur- og ressursbasert næringsverksemd generelt (St.meld. nr 25 (2004-2005: kap 3). Serleg Finnmark og Nord-Troms har opplevd problem som nedgang i folketalet, ei negativ utvikling i sysselsettinga og kvinneunderskot (St.meld. nr. 8 (2003-2004)). På 90-talet har det gått føre seg ei strukturendring i flåtestrukturen i fiskerinæringa i retning av færre og større fartøy, noko som har konsekvensar for Nord-Noreg som var den delen av landet med størst del kystfiskarar (fartøy under 28 meter) (Riksrevisjonen 2004). Den økonomiske situasjonen i filetindustrien har vore svingande. Ein stadig større del av fisken frå Barentshavet vert no vidareforedla i lågkostland (St .meld. nr. 8 (2003-2004):3.3.3).

---

### **3.3 Løysingar i debatten om petroleumsverksemd i nord**

#### **3.3.1 Petroleumaktivitet som løysing**

På 80-talet vart petroleumssektoren i hovudsak ikkje sett på som eit problem, men som ei løysing på ei rekke ulike problem, både sosiale og økonomiske (Andersen 1993:144). Ved inngangen til 80-talet såg mange oljen som ei redning for hardt pressa samfunn i nord (Kamfjord 1982). Petroleumsaktivitet fører med seg arbeidsplassar, særskilt i utbyggingsfasen, og kan bidra med ringverknader for lokalt næringsliv så vel som verftsindustri. Likevel er petroleumsindustrien ei lite arbeidsintensiv næring (OED 2003g:30). Petroleumsindustrien medfører dessutan store inntekter for staten. Tilgang til nye leiteareal for petroleumsindustrien vert sett på som ein føresetnad for å oppretthalde aktivitetsnivået på sokkelen og dermed inntektene til staten frå olje- og gassverksemda (OED 2003c:49).

#### **3.3.2 Løysingar på problem for miljø og fiskeri**

Dersom ein tenkjer seg løysingar på problem for fiskeri og miljø av petroleumsverksemd, har ein for det fyrste tiltak og reguleringar som set rammer, men som ikkje i seg sjølv hindrar å drive petroleumsaktivitet. Innan denne kategorien har ein teknologiske løysingar som reinsar eller hindrar forureinande utslepp. Ein kan også gjere vedtak om grenseverdier for utslepp eller forby nokre utslepp. Skattar og avgifter som gjev insentiv til å unngå uønskte handlingar, kan også medføre endring i praksis. Delar av aktiviteten, til dømes leiteboring, kan konsentrerast om nokre periodar av året då konsekvensane av ei ulykke vil vere minst. Ein kan setje i gang tiltak for å betre tryggingnivået på sokkelen. Oljevern er viktig for å minske skadeverknadene av store ulykker, men kan vanskeleg hindre skaden i å oppstå. Oljevernet møter dessutan store utfordringar, på 80-talet så vel som i dag. Stikkord her er værtilhøve, mørketid, lange avstandar og dårleg infrastruktur (Kamfjord 1982:56, OED 2003c:94-101, intervju).

Av meir fundamentale tiltak kan ein tenkje seg vedtak som hindrar aktivitet og avgrensar omfanget av verksemda. Det kan vere å vedta eit tak på samla produksjon. Ein kan også hindre aktivitet i nokre område, og ei slik løysing kan ha ulike styrkegrader: Ein kan unngå tildele blokker i nokre område, ein kan la vere å opne eit

---

havområde for petroleumsaktivitet, eller ein kan opprette eigne soner som skal vere varig verna mot petroleumsaktivitet (St. Meld 40 (1988-89), intervju).

### 3.4 Vedtaksmoglegheiter i debatten

Det er regjeringa, med støtte frå eit fleirtal på Stortinget, som har ansvar for å legge føringar for petroleumspolitikken. Dette kan ein til dømes gjere gjennom stortingsmeldingar. Statsbudsjettet og endringar skattelovgjevinga kan også vere vedtaksmoglegheiter. Staten har også styringsmoglegheiter gjennom eigardelar i selskapa Statoil og Hydro, samt dei direkte eigardelane til staten. Dei viktigaste vedtaksmoglegheitene i petroleumspolitikken finn ein i konsesjonssystemet. Før ein kan tildele utvinningsløyver i eit område, må likevel havområdet opnast for petroleumsverksemd. Petroleumslova krev at ein må gjennomføre ei konsekvensutgreiing for å opne eit område:

”Før åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensinger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten skal ha”

(lov om petroleumsvirksomhet, kap 3 Utvinningstillatelse mv. paragraf 3-1)

Ein konsesjonsrunde startar med at staten inviterer oljeselskapa til å kome med ønskjer om kva blokker som skal vere med i neste konsesjonsrunde. Deretter lyser ein ut kva blokker selskapa kan søke på, samt vilkår for desse. Selskapa søker om å få tildelt utvinningsløyver. Staten vurderer søknadene og forhandlar med selskapa før ein gjer konsesjonstildelingane. Gjennom konsesjonssystemet tildeler staten selskapa utvinningsløyver som gjev rett til å leitebore, men også eigedomsretten til den oljen og gassen dei finn. Konsesjonssystemet har vorte skildra som eit forhandlingssystem der OED har fått delegert meir skjønn og medverknad enn det som vanleg er i norsk sentralforvaltning. Dersom eit selskap finn drivverdige funn av olje- eller gass som dei vil bygge ut, må selskapet levere ein Plan for utbygging og drift. Avhengig av storleiken på investeringa vert denne handsama i regjeringa eller Stortinget (OED 1986; 5-18, OED 2003g: 20-25, Læg Reid 1988, Hagen et al 1989)

---

## 4. Barentshavprosess I

### 4.1 Aktiviseringsprosessen

#### 4.1.1 Igangsettingsfase

På fyrste del av 80-talet gjorde regjeringa fleire vedtak om petroleumsaktivitet i Barentshavet syd gjennom å gje utvinningsløyver til selskapa gjennom konsesjonssystemet. Likevel var det berre i mindre delar av området ein hadde gjeve løyver. I perioden Barentshavprosess I vart sett i gang, sat ei regjering av Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet (1983-86) (ODIN 2005). Noregs Fiskarlag hadde på denne tida nær dialog med OED både på embetsmanns- og politisk nivå (Andresen og Underdal 1983: 26, intervju). Eit sentralt krav frå Fiskarlaget var at det skulle gjennomførast konsekvensutgreiingar før ein opna for petroleumsaktivitet i eit havområde (St.meld nr 40 (1988-89):127). I same periode gjekk det føre seg arbeid med å lage den nye petroleumslova. Petroleumslovutvalet hadde ikkje kome med framlegg om lovpålagde konsekvensutgreiingar, men dette vart likevel teke inn i forslaget til lov av OED. (Blichner og Olsen 1989:93). Den nye lova skapte nye vedtaksmoglegheiter i debatten om petroleumsverksemd i nye havområde.

#### 4.1.2 Midtfase a: delutgreiing og forskning

Petroleumslova sa lite om korleis ein konsekvensutgreiingsprosess skulle organiserast. Om sakshandsaminga står det i paragraf 7, fjerde ledd i lova: *”Departementet avgjør hvilken saksbehandling som skal følges i det enkelte tilfelle”* (Hagen et al 1989:75-76). Sidan det var OED som var ansvarleg for å utøve lova, låg kontrollen på avgjerdsstrukturen i prosessen her (Ot. Prp. 72 (1982-83):45). Lova påla ikkje eksplisitt OED å involvere andre departement i utarbeidinga av informasjonsgrunnlaget til regjeringa. Hagen et al (1989) vurderer det likevel som naturleg at spørsmålet om opning skal leggjast fram for andre departement saka vedkjem. I Ot. Prp nr 72 ((1982-83):44) sto det til dømes at kva undersøkingar ein skulle gjere, samt at omfanget av desse, skulle avgjerast av *”de berørte departement”*. Dei formelle føringane la såleis opp til at deltakarar frå fiskeri- og miljøforvaltning til ei viss grad skulle koplust til vedtaksmoglegheitene, men ansvaret

for at dette skjedde låg hjå OED. Det har vorte praksis at planane for opning av område har vorte lagt fram for Stortinget (Hagen et al 1989:78, Statskonsult 1998:22-23).

I OED var det forhandlingskontoret i oljeavdelinga som hadde ansvar for å opne nye område for verksemd, legge premiss for aktiviteten, forhandle med selskapa om konsesjonar og overvake leiteboringa til funn vart gjort. Forhandlingskontoret fekk difor ansvaret for Barentshavprosess I, og leia arbeidet i *Arbeidsgruppen for konsekvensutredningar av petroleumsvirksomhet* (AKUP). Denne gruppa vart nytta som rådgjevande organ for OED i spørsmålet om opninga av Barentshavet syd og også i seinare opningsprosessar (Statskonsult 1998). AKUP hadde medlemmer frå OED, FID, MD og Kommunal- og arbeidsdepartementet, samt underliggjande etatar av departementa (Oljedirektoratet, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Norsk Polarinstitutt, Statens Forureiningstilsyn og Direktoratet for Naturforvaltning) (OED 1988a:3, St.meld. nr 40 (1988-89):21).

I fiskeriforvaltninga var det særleg Havforskningsinstituttet som på denne tida var leverandør av faglege premiss knytt til petroleumsverksemda og havmiljø. Fiskeridepartementet spela i større grad ei formidlande rolle og fungerte som bindeledd mellom dei underliggjande etatane sine og petroleumsforvaltninga (Andresen og Underdal 1983:26). Arbeidsdelinga mellom fiskeriforvaltning og miljøforvaltning var generelt noko prega av konkurranse. Fiskeridepartementet hadde ansvar for ressursforvaltninga av havområda, og Havforskningsinstituttet forska på havmiljø og ressursituasjonen. Like fullt var dette noko som miljøforvaltninga meinte naturleg også låg under deira domene (intervju, Statskonsult 1996:9-10).

Gjennom AKUP vart både fiskeri- og miljøforvaltning inkludert i planlegging og gjennomføring av forskning og delutgreiingar (OED 1988a:3). Ein disponerte om lag 25 millionar kroner til forskning. Midlar frå budsjettet til OED vart gjennom tilsegn frå OED delt mellom dei ulike departementa ut frå diskusjon og avklaring i AKUP. Styringa av nokre delutgreiingar skjedde difor i regi av dei deltakande departementa i linja. Nokre departement og etatar finansierte også eigne utgreiingar. OED var ikkje nøgd med organiseringa og omtala det slik: *"Generelt er det problem at det i mange tilfelle er de samme (stats-) institusjonene som foreslår prosjektene,*

---

*gjennomfører dem, og vurderer resultatene*” (Statskonsult 1998:32, 29, 55, intervju). Inntrykket er likevel at fiskeriforvaltning og miljøforvaltning opplevde at deltakinga i AKUP skapte konsensus med omsyn til sjølve utgreiingsarbeidet. Trass i at gruppa vart definert med rådgjevande status for OED, og fleire informantar uttalar at OED *”styrte alt”*, opna deltakinga for forhandlingar og medverknad om tema og fokus på utgreiingane (intervju, OED 1988a:3). I perioden delutgreiingane gjekk føre seg, fekk ein eit regjeringsskifte. I mai 1986 tok Arbeidarpartiet over regjeringsmakta frå Høgre, KrF og Senterpartiet (ODIN 2005). I denne delen av arbeidet opplevde ein få, om nokon, styringssignal frå politisk leiing (intervju).

#### **4.1.3 Midtfase b: sluttrapport og nøkkelblokker**

Då ein arbeidde med å samanfatte delutgreiingane i ein sluttrapport, ekskluderte OED i stor grad dei andre departementa frå å delta. OED sette ned ein redaksjonskomité av innleigde konsulentar som forfatta sluttrapporten, og departementet vurderte denne rapporten som egna grunnlag for den vidare faglege og politiske debatt (OED 1988a:3). I dette arbeidet vart særleg miljøforvaltninga lite involvert. Norsk Polarinstitutt kritiserte *”det voldsomme tidspresset som rapporten ble laget under, og måten dette arbeidet ble organisert på fra OED sin side”*. Dei underliggjande etatane i miljøforvaltninga skreiv i høyringa at dei tidlegare hadde gjeve kommentarar til eit rapportutkast av sluttrapporten. Det var ikkje teke omsyn til desse kommentarane, og delar av rapporten var ikkje lagt fram medlemmene i AKUP i det heile. Norsk Polarinstitutt skreiv at *”det er uhørt at faglige innspill fra alle disse etatene ikke blir tatt særlig hensyn til av redaktøren av sammenfatningsrapporten”* (St.meld. nr 40 (1988-89):92-104). Statskonsult har påpeika at OED gjennom ei organisering med eksterne konsulentar fekk høve til å involvere seg i ferdigstillinga av slike sluttrapportar. Dette var dei andre departementa ekskludert frå, så lenge redaksjonskomiteen vart utnemnt av OED åleine (Statskonsult 1998:63-69). Før konsekvensutgreiinga var ferdig, gav OED i 1987 løyve til boring av fem brønningar (nøkkelblokker) i Barentshavet syd. Boringane hadde klarsignal frå regjeringa (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:404).

#### **4.1.4 Siste fase**

OED freista å dempe kritikken om manglande deltaking ved å skrive stortingsmeldinga om saka med utgangspunkt i grunnlagsrapportane frå delutgreiingane, samt å inkludere alle høyringssvara til sluttrapporten som vedlegg til stortingsmeldinga (St.meld. nr 40 (1988-89):23, 43-143). Det kan også sjå ut som om i alle fall Fiskeridepartementet, og kanskje også Miljøverndepartementet, vart direkte involvert i arbeidet med å skrive stortingsmeldinga, noko MD hadde kravd i høyringa til sluttrapporten. Ulike utkast til tekst vart distribuert mellom departementa. Stridsspørsmål som departementa ikkje klarte å verte samde om, vart så løfta til politisk nivå. Det var Arbeidarpartiregjeringa som gjennomførte den politiske handsaminga i Barentshavprosess I. Spørsmålet om opninga av Barentshavet syd var oppe på relativt mange regjeringskonferansar (intervju, St. Meld nr 40 (1988-89):90).

## **4.2 Defineringsprosessen**

### **4.2.1 Igangsettingsfase**

Då Barentshavprosess I starta, hadde ein hatt leiteaktivitet i Barentshavet i fem år allereie. Funnet av Snøhvit-feltet utanfor Finnmarkskysten i 1984 gjorde framtidsutsiktene for eventuell petroleumsproduksjon i området meir reelle, sjølv om gassprisane på det dåverande tidspunkt ikkje gjorde feltet økonomisk lønnsamt å bygge ut. Noregs Fiskarlag var uroa for at aktiviteten i framtida skulle resultere i eit stort akuttutslepp til sjø og dessutan arealkonflikt mellom fiskeria og petroleumsverksemda. Dialogen mellom Fiskarlaget og OED var særleg omfattande når det gjaldt oljeboring nord for 62. breiddegrad, og dette gjorde at problemfokuset også i petroleumsforvaltninga i noko grad var retta mot eventuelle negative effektar av petroleumsaktivitet for fiskeria. I perioden før prosessen starta hadde ein hatt fleire konfliktsaker mellom fiskerinæringa og oljeverksemda, særleg knytt til forsøpling av havbotn og erstatningsordningar for tap av fiskefelt i Nordsjøen (Andresen og Underdal 1983: 28-29, 35-36, St.meld nr 40 (1988-89):127, OED 1988b:4, intervju).

I regjeringa hadde Senterpartiet gått til val på at ein i sterkare grad skulle synleggjere konsekvensar oljeaktiviteten kunne ha for det ytre miljø, og at utviding av aktiviteten ikkje måtte finne stad før ein hadde utarbeidd fullgode



---

konsekvensanalyser for miljø- og fiskeriinteresser (Senterpartiet 1981:54 og 1985:42). Forventninga om at verksemda skulle skje på en forsvarleg måte, gjorde at OED var interessert i å utarbeide eit godt kunnskapsgrunnlag før ein gjekk vidare (intervju). Dei andre regjeringspartia kom Senterpartiet i møte, og OED kom fiskerinæringa i møte då ein lovfesta konsekvensutgreiingar og sette i gang Barentshavprosess I. Konsekvensutgreiinga var i samsvar med at Utgreiingsutvalet for petroleumsfunn i nord hadde påpeika behovet for vidare forskning. Konsekvensutgreiingar var dessutan ein internasjonal trend i denne perioden. Særleg miljøforvaltninga ivra for å innføre og lovfeste konsekvensutgreiingar. Petroleumsforvaltninga var stolte av den nye ordninga med lovpålagde konsekvensutgreiingar (Nøttestad 1999:331-334, Dæhlin 1987:60, intervju).

#### **4.2.2 Midtfase a: delutgreiing og forskning**

Då ein skulle setje i gang konsekvensutgreiinga, var miljø- og oljeforvaltninga usamde om omfanget av arbeidet som skulle gjerast. OED meinte at konsekvensar av heilårsdrift berre kunne diskuterast på generelt nivå sidan ein ikkje viste *om, når* og *kvar* det vart gjort funn og *korleis* funnet skulle byggast ut. Difor sto OED fast på at det var konsekvensar av leiteverksemda som skulle utgreiast, og fekk gjennomslag for dette. Stortinget hadde tidlegare gjeve støtte til prinsippet om at ein burde skilje mellom konsekvensanalyser av leiteverksemd og meir omfattande analyse av produksjon. Argumentasjonen for at ein burde utgreie heilårleg produksjon vart særleg framført av SFT, og vart fremja fordi eit utvinningsløyve ikkje berre gav selskapa lov til leiteboring, men også eigedomsrett til eventuelle ressursar ein fann. Difor konkluderte SFT med at *"produksjon er en naturlig og uungåelig følge av åpning dersom det gjøres drivverdige funn"*. Det politiske fokuset i slike saker har likevel oftast vore at ein opna for leiteboring (St.meld. nr 80 (1983-84), Innst S nr 312 (1983-84), St.meld. nr. 40 (1988-89):19, 22, 93, Statskonsult 1988:22-23,66-67, intervju, OED 1988b).

Den naturvitskaplege forskinga som vart sett i gang gjennom AKUP, medverka vesentleg til problemfokuset mellom deltakarane i Barentshavprosess I. Diskusjonen i AKUP om kva forskning som burde prioriterast var stor (intervju). Informantane er

likevel samde om at eit felles problemfokus i AKUP var redsla for ei større utblåsing av olje i havet. Særleg fiskeri- og miljøforvaltninga var uroa for kva konsekvensar eit oljeutslepp ville ha for fiskeegg- og larvar. Fiskeriforvaltninga var i tillegg uroa over arealkonflikt mellom olje og fiskeri. I tillegg til omsynet til fiskeressursane la miljøforvaltninga særleg vekt på omsynet til sjøfugl (St.meld. nr 40 (1988-89), intervju). Tematisk omhandla nærmast alle delutgreiingane og forskingsprosjekta kartlegging av havmiljøet og konsekvensane av eit større utslepp til sjø. Fleirtalet handla om fiskebestandar og eventuelle konsekvensar for desse, men ein vesentleg del av delutgreiingane omhandla også konsekvensane for sjøfugl, sjøpattedyr og økosystem i hav og strandsone. I tillegg til dei naturvitskaplege utgreiingane, gjennomførte ein tre samfunnsanalysar som omhandla sosioøkonomiske konsekvensar, samiske tilhøve og regionale konsekvensar for Troms og Finnmark (OED 1988a).

Avgjerda om å berre utgreie leiteverksemda medverka til å ekskludere ein del problemområde. Fokuset på operasjonelle utslepp var lågt i alle fasar av Barentshavprosess I. SFT freista å få temaet om operasjonelle utslepp opp på dagsorden, men fekk ikkje gjennomslag for dette. Operasjonelle utslepp var størst ved petroleumsproduksjon, men små ved leiteboring, og kravde uansett utsleppsløve frå SFT, påpeika OED. Generelt var det lite fokus på problem knytt til operasjonelle utslepp frå oljeverksemda i denne perioden (St.meld. nr 40 (1988-89):22, Olsen 1989a:38, intervju). Heller ikkje lokal luftforureining var eit problemfokus i prosessen. Også dette har samanheng med at slike utslepp fyrst vert store i ein produksjonssituasjon (OED 1988a, St.meld. nr 40 (1988-89), intervju). Same prinsipp ekskluderte klimaforureining, men her spela også merksemda rundt problemet generelt inn. Då utgreiinga starta, var menneskeskapte klimaendringar ikkje eit tema i norsk politikk. Medan prosess II gjekk føre seg fekk dette temaet auka merksemd, men det gjekk enno ei tid før dette fekk konkrete følgjer i sektorpolitikken (Nøttestad 2002: 197-200, intervju).

### 4.2.3 Midtfase b: sluttrapport og nøkkelblokker

Etter OED si meining førte arbeidet med delutgreiingane i AKUP til at ein fekk mykje fokus retta mot dei negative konsekvensane av petroleumsverksemda. Dette var uvant for OED, som meinte at positive sosioøkonomiske verknader kom i bakgrunnen (St. Meld nr. 40 (1988-89):23). Utgangspunkt i embetsverket i OED var at petroleumsaktivitet i nordområda var synonymt med moglegheiter. Informantane oppfatta at OED difor gjekk inn i opningsprosessen med haldninga om at alle områda som vart vurdert skulle opnast (intervju).

Økonomiske målsetjingar prega embetsverket i OED. På midten av 80-talet hadde var innslaget av siviløkonomar i Oljeavdelinga i departementet på heile 41 prosent (Lægreid 1988:46-47). Ein av informantane uttrykker det slik *”Det var jo ein del blå russ i OED som var opptekne av at dette skulle gå fort, og ein skulle tene pengar på det. Så ein hadde haldninga om at ein ikkje dreiv med miljøspørsmål”*. Olje og gass kunne gje store inntekter til staten. Dette bidrog til institusjonaliseringa av departementet, og haldninga om at ein var tilsett i *”verdas viktigaste departementet”* vaks fram (intervju). Dette til trass for at gjennomsnittleg tenestetid for tilsette på lågare nivå var lita (Lægreid 1988:47). Institusjonaliseringa styrkja maktgrunnlaget til petroleumsforvaltninga (Boasson 2005). *”I OED styrte nok byråkratiet mykje, og det var vanskeleg for statsrådar med andre synspunkt å kome gjennom. Då skulle ein vere sterk,”* uttala ein informant, og fekk støtte for dette synet hjå andre informantar. Tilhøvet til næringa var dessutan nært, og ein meinte at næringa og styresmaktene hadde felles interesser (intervju, Andersen og Austvik 2000:21-22, Boasson 2005). Målet ein styrte etter i oljebyråkratiet vart klart uttrykt av den mangeårige sjefen for oljeavdelinga i OED: *”Tenk på alle muligheter nordområdene kan by på. Siktemålet er klart: Finn mere olje, selg mere gass!”* (Dæhlin 1987:63).

Sluttrapporten til konsekvensutgreiinga såg sjansane for ei større ulykke som små, men konsekvensane for havmiljøet og fiskerinæringa som potensielt store. Vidare identifiserte rapporten sårbare område, til dømes Arktisk sone rundt Bjørnøya, og sårbare periodar, til dømes våren/sommaren som var gytesesong for torsken (OED 1988a:7-9). Sjølv om sluttrapporten fekk mykje kritikk, er denne konklusjonen

dekkjande for problemfokuset hjå dei fleste deltakarane i prosessen. Skilnaden i problemfokus, mellom petroleumsforvaltninga og fiskeri- og miljøforvaltninga, gjekk difor mykje i kor stor risiko ein meinte det var akseptabelt å ta. OED var generelt meir risikovillige enn dei andre departementa. Miljøforvaltninga meinte at synet til OED dominerte defineringa i sluttrapporten. SFT kommenterte at *”et hovedtrekk ved rapporten er at den demper inntrykket av at petroleumsvirksomheten kan medføre fare for miljøet.”* Vidare meinte ein at sluttrapporten *”bar preg av å vere eit forsvarsdokument for åpning av området for petroleumsvirksomhet”* (St.meld. nr 40 (1988-89):92-93).

OED hadde varsla at ein ville stoppe leiteboring i området medan utgreiinga heldt på, slik at ein kunne avvente resultatet av denne (OED 1988a). Likevel tildelte ein i 1987 utvinningsløyver rett søraust for Bjørnøya, noko MD og SFT sterkt kritisk til. Dei fem leiteboringane var i ”ikkje-opna” område, og såleis i eit område som var omfatta av konsekvensutgreiinga. Petroleumsforvaltninga kalla dette nøkkelblokker<sup>6</sup>, og definerte nøkkelblokk som ei særskilt interessant blokk i ikkje opna område (Ryggvik og Smith-Solbakken 1997:404, OD 1987:14-15, St.meld. nr 79 (1984-85):18, St.meld. nr (1988-89):5, 19, 90, Hagen et al 1989:81-84). Bakgrunnen for boringa på nøkkelblokkene, var at ein såg det som viktig å finne ut kvar ressursane var, slik at ein visste kva område som var viktigast å få opna. Ein ønskte vidare å vise at verksemda kunne gå føre seg på ein forsvarleg måte (intervju).

#### **4.2.4 Siste fase**

Det er semje hjå informantane om at verken OED eller Ap-regjeringa såg det som eit reelt alternativ å seie nei til vidare aktivitet i området. Difor var deltakarane i prosessen konsentrert om på kva premiss opninga skulle gjerast på. Sjølv om OED ønskte opning over alt, var ein villig til å setje vilkår og gjere avbøtande tiltak, særleg med omsyn til fiskeriinteresser. Generelt vart krav frå fiskeriinteresser av OED oppfatta som meir legitime enn krav frå miljøinteresser (intervju).

---

<sup>6</sup> Nøkkelblokker vart også kalla strategiske blokker.

---

Løysingar og tiltak som vart diskutert i siste fase handla om problem og risiko i dei identifiserte sårbare områda og periodane. OED tok sjølv initiativ til å setje årstidsavrensingar på boringane, og dermed var det brei semje om denne løysinga. Dei deltakarane som ikkje såg det som viktig miljømessig sett, såg strategiske føredelar ved å ta slike omsyn. Kva område og periodar som var sårbare var likevel utgangspunkt for definisjonskampar mellom petroleums- og miljøforvaltning. Egg- og larvesona var sårbar ovanfor oljeforureining. Men kor lenge er ein fiskelarve larve og difor sårbar? Usemja om dette spørsmålet gjorde at ein også var usamd om kvar egg- og larvesona var og dermed kor lenge på året ein burde ha borefrie periodar. Miljøforvaltninga vann til slutt fram med sitt syn (intervju, (St.meld. nr 40 (1988-89):31,40,94).

FID frykta særleg arealkonflikt med fiskeria i kystsona langs Troms og Finnmark. Troms II<sup>7</sup> var også omstridd fordi det var eit av dei viktigaste fangstområda for dei nordnorske torskefiskeria. Naturgjevne tilhøve i Troms II gjorde også at førekomstane av fiskeegg og larvar var meir konsentrerte og fekk lang opphaldstid i området (St.meld. nr 40 (1988-89):110-112, intervju). Fiskeriforvaltninga og Noregs Fiskarlag kom difor med forslag om ei løysing som innebar ei petroleumsfri sone langs kysten av Troms og Finnmark (med breidde på minst 30 nautiske mil frå grunnlinja) der det ikkje var lov å drive leiteverksemd. Vidare gjekk ein mot å opne Troms II (St.meld. nr 40 (1988-89):112-113).

Både forslaget om petroleumsfri sone og spørsmålet om å unnlate å opne Troms II sto det strid om mellom petroleumsforvaltninga på en eine sida og miljø- og fiskeriforvaltning på den andre (intervju). Då dette vart løfta til politisk nivå, fekk fiskeriministeren ikkje gjennomslag i regjeringa for å opprette ei petroleumsfri sone. Stortingsmelding nr 40 (1988-89:34) vurderte forslaget på følgjande måte: *”En ordning med soner uten petroleumsvirksomhet vil innebære et brudd på den etablerte politikken med interesseavveining og sameksistens mellom de to næringer. Ved slike soner vil fiskeriene få eksklusiv rett til visse områder.”*

---

<sup>7</sup> Spørsmålet om opning av Troms II hadde vore vurdert to gonger tidlegare gjennom St.meld nr 80 (1983-84) og St.meld nr 79 (1984-85). Omrdet vart då ikkje opna grunn av lite kunnskap om konsekvensane for fiskeri og miljø. Barentshavprosess

Fiskeriministeren og miljøvernministeren gjekk inn for at Troms II ikkje skulle opnast, og fekk gjennomslag for dette. I regjeringa hadde spørsmålet om erstatning til fiskarar i Nordsjøen gått føre seg ”i all eve”. Ein freista difor å unngå å skape ny arealkonflikt (intervju). Motstanden både frå embetsverk og politisk leiing både i FID og MD om å ikkje opne Troms II var medverkande til at petroleumsforvaltninga og politisk leiing i OED ikkje gjekk laus på område lenger sør (Nordland VI og VII). Olje- og energiministeren ønskte også oljeboring lenger sørover mot Lofoten, men sidan Troms II utløyste ”full krig” og var ei sak med høgt konfliktnivå i regjeringa, var dette lite aktuelt. Oljeboring i dei andre delane av utgreiingsområdet møtte derimot brei tilslutning i regjeringa. Regjeringa ønskte å gje næringa tilgang til nytt areal for å auke sjansen til å gjere nye oljefunn, oppretthalde investeringar og produksjon på sokkelen og slik sikre oljeinntekter for framtida. Dessutan ønskte ein å skape næringsutvikling og arbeidsplassar for Nord-Noreg. Nærvær i eit havområde med uavklara grense mot Sovjet var også noko ein hadde i bakhovudet (intervju).

### 4.3 Oppsummering prosess I

Kort oppsummert har aktiviseringa og defineringa i Barentshavprosess I sett slik ut:

	<b>Igangsettingsfase</b>	<b>Midtfase a</b>	<b>Midtfase b</b>	<b>Siste fase</b>
<b>Problem</b>	Akuttutslepp til sjø og arealkonflikt.	Akuttutslepp til sjø og arealkonflikt ved leiteboring. Konsekvensar for fisk, fugl, strandsone osv.	Fall i oljeprisen. Uro over problemfokuset ved petroleumsnæringa. Akuttutslepp til sjø og arealkonflikt ved leiteboring.	Fall i oljeprisen. Næringa treng nytt areal. Nedgangstider i Nord-Noreg. Akuttutslepp til sjø og arealkonflikt ved leiteboring.
<b>Løysingar</b>	Konsekvensutgreiing.	Forsking.	Boring av nøkkelblokker. Avdekkje sårbare periodar og område.	Boretidsbegrensing. Ikkje opne Troms II. Sameksistens. Petroleumsfri sone avvist.
<b>Deltakarar</b>	OED og fiskerinæring. Sentrum-høgre regjering.	Petroleum -, miljø- og fiskeriforvaltning.	Petroleumsforvaltning . Eksterne konsulentar.	Petroleums-, miljø og fiskeriforvaltning. Arbeidarpartiregjering .
<b>Vedtaks- moglegheiter</b>	Ny petroleumslov. Oppstart av opningsprosess.	Delutgreiingar. Forskingsprosjekt.	Sluttrapport.	Utarbeiding av Stortingsmelding, opningsvedtak.

I var difor tredje gongen på få år at spørsmålet om petroleumsaktivitet i Troms II vart kopla til ein politisk vedtaks-moglegheit.

## 4.4 Analyse Barentshavprosess I

I siste del av kapittelet vil eg nytte ulike organisasjonsteoretiske perspektiv til å analysere kvifor aktivisering og definerings vart som dei vart i Barentshavprosess I.

### 4.4.1 Hierarkisk styring

I forventninga til det hierarkiske styringsperspektivet gjekk eg ut frå at regjeringa hadde klare og stabile mål og medvite styrte aktiviseringa og defineringsa slik at prosessen omhandla vurdering av handlingsalternativ opp mot desse måla.

Sjølv om konfliktlinjene rundt fiskeri og miljø i petroleumspolitikken var mindre enn tiåret før, hadde ikkje dei tre regjeringspartia i sentrum-høgre-regjeringa heilt samanfallande problemoppfatning om petroleumsaktiviteten i nord. Dette løyste ein gjennom semje om prosedyre for saka, nemleg å gjennomføre ei konsekvensutgreiing. Initiativet til igangsettinga av prosess I kom dessutan også frå andre aktørar i embetsverk og ytre pressgrupper, og bar difor ikkje preg sterk politisk styring. Ein bakgrunn for å gjere ei konsekvensutgreiing, var ønsket om få betre klarlagt og dokumentert konsekvensane av petroleumsaktiviteten på ytre miljø. Aktiviseringa i den fyrste utgreiingsfasen reflekterte ei brei deltaking som kunne arbeide opp mot dette målet. I dei neste fasane oppstod det usemje og kamp om deltakingsrettane, og aktørane var skiftande, noko som derimot tyder på mindre grad av stabil hierarkisk styring av aktiviseringa.

Då Arbeidarpartiet overtok regjeringsmakta i 1986 var det liten tvil om at regjeringa hadde vidare petroleumsaktivitet i Barentshavet som mål. Regjeringa styrte ut frå at petroleumsaktivitet i nord representerte løysingar og ga difor klarsignal til boringa av nøkkelblokkene i ikkje-opna område. Regjeringa meinte også at petroleumsaktiviteten medførte problem. Difor ga ein styringssignal om å identifisere sårbare område og periodar, og finne avbøtande tiltak for desse. Regjeringa prioriterte nytt leiteareal for å skape nye inntekter til staten i framtida. Dessutan ønska ein å prestere overfor veljarar i Nord-Noreg. Då valet mellom løysingar og tiltak på problem skulle gjerast, oppstod det usemje innan regjeringa.

Sjølv om ein finn hierarkisk styring i prosess I, er det også usemje og tautrekking om korleis problem og løysingar skal definerast, og kamp om aktiviseringa. I siste fase var Ap-regjeringa aktiv og styrte ut frå det definerte målet

om vidare aktivitet. Regjeringa hadde likevel ikkje einskapleg oppfatning av løysingsalternativa. Difor var heller ikkje defineringa i siste fase av prosessen prega av utelukkande stabil og einskapleg hierarkisk styring.

#### **4.4.2 Forhandling**

I forventninga til forhandlingsperspektivet gjekk eg ut frå at defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar var eit resultat av forhandling og maktkamp mellom miljø- fiskeri- og petroleumsforvaltning. Aktørane ville handle ut frå kva interesser og mål dei var sett til å ivareta i organisasjonsstrukturen. Resultatet av maktkampen ville spegle interessene, ressursane og alliansane til aktørane.

Igangsettinga av konsekvensutgreiinga og innføringa av den nye paragrafen i Petroleumslova, bar preg av forhandling. Forhandlinga gjekk føre seg mellom OED og Noregs Fiskarlag, men også noko innanfor regjeringa, som var ein koalisjon av parti som hadde vore usamde om oppstarten av aktiviteten på 70-talet. Forhandlinga bidrog til at oljeboring i Barentshavet ikkje berre omhandla nye moglegheiter for petroleumsnæringa, men også fekk eit problemfokus retta mot arealkonflikt og redsel for akuttutslepp til sjø. Kravet om konsekvensutgreiingar var overkommeleg å imøtekomme, og forhandlingane resulterte difor i ein ny vedtaksmoglegheit.

Gjennom den fyrste definisjonskampen fekk OED som vinnande koalisjon fokus på leiteboring og innskrenka dermed problemområdet mykje. Utanom dette bar likevel arbeidet i AKUP preg av forhandlingar med kompromiss som utfall. Både fiskeri- og miljøforvaltning bidrog til at problem som var viktige for saksområdet dei var sett til å ivareta, vart løfta fram på dagsorden. I konkurransen mellom fiskeriforvaltning og miljøforvaltning om forvaltningsansvaret for naturressursane i havet, sto fiskeriforvaltninga sterkast. Difor vart fokuset til miljøforvaltninga i særleg stor grad retta mot sjøfugl samanlikna med andre marine naturressursar.

Då resultatata av delutgreiingane skulle samanfattast i ein sluttrapport, var det slutt på kompromissviljen frå OED si side. Denne perioden bar preg av maktkamp med OED som vinnande part. Den sentrale posisjonen i organisasjonsstrukturen for prosessen nytta OED til å kontrollere avgjerdsstrukturen, og dei andre departementa fekk få deltakingsrettar. Bakgrunnen for dette kan vere skilnaden i problemfokus



---

mellom OED på den eine sida, og miljø- og fiskeriforvaltning på den andre. Dette skiljet gjekk grunnleggjande på kva ein såg som akseptabelt risikonivå. OED var uroa for det sterke problemfokuset som vart retta mot petroleumsverksemda, og meinte dette ikkje tente interessene til sektoren. Det var OED som hadde kontroll på oppnemning og mandat for den eksterne redaksjonskomiteen. Den strategiske posisjonen i organisasjonsstrukturen nytta OED til definere oppdraget og aktivisere deltakarar på ein måte som tente egne interesser. Miljøforvaltninga vart nekta innpass i avgjerdsstrukturen, og meinte defineringa i sluttrapporten var dominert av OED.

Kritikken frå MD og FID om manglande tilgang til avgjerdsstrukturen i samband med sluttrapporten, fungerte som forhandlingskort for å kople seg på igjen vedtaksmoglegheitene då ein skulle utarbeide stortingsmeldinga og opningsvedtaket. I siste fase var også forhandlingstrekka tydelege. Skiljelinjene mellom dei ulike sektordepartementa fann ein igjen i regjeringa, der miljøvernministeren og fiskeriministeren opprettheldt posisjonane som sine respektive departement hadde forhandla på. Kravet om boretidsavgrensingane møtte aksept hjå alle partar, medan kravet om Troms II var det meir tautrekking om. Defineringa som sto sterkast i regjeringa såg petroleumsnæringa som ei løysing som skaffa inntekter, næringsutvikling og arbeidsplassar. Likevel gjorde konsekvensutgreiinga at defineringa også retta seg mot sårbare område og utfordringane for havmiljø og fiskerinæring. Denne problemdefineringa var viktig for at fiskeriministeren og miljøvernministeren fekk gjennomslag for ikkje å opne Troms II. I spørsmålet om petroleumsfrie område gjekk derimot oljeministeren vinnande ut av forhandlingane i regjeringa ved at ein definerte at petroleumsfrie soner var i strid med prinsippet om sameksistens. Miljøvernministeren og miljøforvaltninga fekk fyrst og fremst gjennomslag i dei sakene ein hadde samanfallande syn med fiskeriaktørane. Miljørørsla var ikkje særskilt aktive i prosessen, og det ytre presset for å ivareta miljøinteressene i saka var difor ikkje på sitt sterkaste. Dette gjorde at miljøforvaltninga i mindre grad hadde høve til å nytte alliansar med ytre pressgrupper til å skape handlerom i den interne maktkampen.

Forhandlingstrekka i prosess I er tydleg til stades. Aktiviseringa av deltakarar vart avgjort etter vesentleg maktkamp. Også når det gjeld definering av omfang, problem og løysingar var det klare trekk av forhandlingar, særleg mellom dei ulike sektorane på embetsmannsnivå, men også til dels i regjeringa med omsyn til kva løysingar ein skulle velje. Forhandlingsperspektivet har difor stor forklaringskraft for denne prosessen.

#### **4.4.3 Kultur**

I forventninga til kulturperspektivet gjekk eg ut frå at defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar vart påverka av uformelle verdiar og normer i departementa som var ein del av prosessen.

Haldninga i OED om at fiskeriinteresser var meir legitime enn miljøinteresser, påverka aktiviseringa og resulterte i den nære dialogen med Noregs Fiskarlag. Denne haldninga gjorde også at OED såg positivt på avbøtande tiltak til fordel for fiskeriinteressene. Meir fundamentale tiltak, som å la vere å opne område samt forslaget om å opprette petroleumsfrie område, vart derimot møtt med negative haldningar i OED, sidan desse løysingane sto i strid med teknologioptimismen og den økonomiske tankegangen i forvaltninga.

Den sterke kulturen gjorde at OED var offensive i å forsvare sin logikk om det passande i forhandlingane med andre. Etterkvart oppfatta forvaltninga i OED situasjonen rundt konsekvensutgreiinga som ein trussel fordi prosessen retta fokus mot petroleumsaktivitet som eit problem. Ein tok difor kontroll over aktiviseringa i arbeidet med sluttrapporten, og fekk slik gjennomslag for sin logikk om det passande. Fallet i oljeprisane i 1986 gjorde at dei økonomiske og sektorinterne måla for petroleumpolitikken fekk mykje merksemd på denne tida. Ein kan sjå på denne perioden som ei kritisk fase i utviklinga av olje- og gasspolitikken. Val som vert gjort i slike kritiske periodar, kan setje djupe spor og særleg prege kulturen i eit departementet framover. Den kritiske situasjonen gjorde at den uformelle norma som stilte seg negativ mot å varig stenge eit område for petroleumsverksemd vart sterkare institusjonalisert. Dette synet fekk dessutan politisk aksept gjennom at regjeringa fremja prinsippet om sameksistens til fordel for ei petroleumsfri sone.

---

Gjennom oppgåva har eg vist at organisasjonskulturen i OED la føring på kva deltakarar og problem OED såg på som legitime. Dei uformelle normene og verdiane opna særleg for deltakingsrettar til fiskeriaktørar, men gjorde også at fundamentale løysingar vart motarbeida. Dette kan også ha medverka til at miljøforvaltninga fyrst og fremst fekk gjennomslag for krava sine dersom desse var samanfallande med ønskene til fiskeriforvaltninga. Likevel er det vanskeleg å måle kor mykje innverknad organisasjonskulturen i OED hadde å seie samanlikna med forklaringskrafta til dei andre perspektiva.

#### **4.4.4 Institusjonaliserte omgjevnader**

I forventninga til dette perspektivet gjekk eg ut frå at ønsket om å oppnå legitimitet gjorde at regjeringa og forvaltninga gjorde symbolske tilpassingar til normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene då ein definerte saka og aktiviserte deltakarar.

Barentshavprosess I kan sjåast på som ei løysing for å imøtekomme skepsis mot at petroleumsaktivitet i nordområda kunne gå føre seg på ein trygg måte. Petroleumsforvaltninga var opptekne av omdømmet til aktiviteten, og såg det som viktig å signalisere at verksemda vart drive innanfor forsvarlege rammer. Prosessen medverka til å skape legitimitet for aktiviteten i dei institusjonaliserte omgjevnadene. Prosessen starta rett før den grønne bølga og i ein periode då dei sektorinterne måla fekk mykje fokus. Sjølv om verdier som retta søkelyset mot fiskeri- og miljøspørsmål sto sterkare på 70-talet enn i innleiande fasar i prosess I, var omgjevnadene framleis opptekne av at verksemda skulle gå føre seg på ein måte som ikkje øydela for fiskeria eller viktige miljøverdier. Sjølv om petroleumsforvaltninga styrte etter målet om vidare og utvida aktivitet i Barentshavet, kunne det å skape ein tilsynelatande fast avgjerdsstruktur om konsekvensutgreiningar vere med på å hindre at verksemda vart sett på med negative innfallsvinklar. Signalet om at ein tok miljø og fiskeriomsyn på alvor, vart difor skapt gjennom å innførte nye prosedyrar heller enn løysingar som i seg sjølv ville få instrumentelle effektar for miljø og fiskeri.

Boringa av nøkkelblokkene hausten 1989 gjev samstundes eit inntrykk av at regjeringa og petroleumsforvaltninga nytta seg av det Brunsson (1989) omtalar som eit skilje mellom snakk og handling. Snakk om å stoppe leiteaktiviteten i

Barentshavet medan arbeidet med konsekvensutgreiinga gjekk føre seg, skulle signalisere at utfallet av den kommande prosessen ikkje var gjeve på førehand. Dette var i samsvar med normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene om at kunnskapsgrunnlaget må på plass før ein kan avgjere vidare handlemåte. Samstundes vart ønsket om vidare aktivitet og kartlegging av ressursane møtt med handling, men dette skjulte ein delvis bak omgrepet ”nøkkelblokk”. Det er vanskeleg å sjå korleis ei nøkkelblokk skil seg frå vanleg leiteboring.

Barentshavprosess I var ein måte å møte normer og verdiar i dei institusjonaliserte omgjevnadene. Konsekvensutgreiingar var ein internasjonal trend mellom anna frå USA. Ved å adoptere denne trenden kunne ein framstå som moderne og framtidsretta. Konsekvensutgreiingar hadde stor symbolverdi, og passa godt inn i den norske politiske kulturen som la stor vekt på rasjonell planlegging. Norma om å leggje vekt på rasjonell planlegging, kan føre til at avgjerdstakarar i ein politisk prosess kan spørje etter informasjon også i dei tilfella ein ikkje nyttar seg av informasjonen til å fatte avgjerda. Slike utgreiingar kunne symbolisere at avgjerdsprosessen har ”gått rett føre seg” (Blichner og Olsen 1989:89).

Likevel er det ikkje riktig å sjå konsekvensutgreiinga utelukkande som symbolpolitikk. Den nye prosedyren gjorde at miljø- og fiskeriforvaltninga til ein viss grad vart aktivisert. Miljø- og fiskeriforvaltninga fekk såleis innpass i avgjerdsstrukturen i prosessar som vurderte å opne nye havområde for petroleumsverksemd. Konsekvensutgreiinga i prosess I medvirka dessutan til ei definering der omsynet til miljø og fiskeri førte til løysingar som boretidsavgrensingar og skjerming av Troms II. Såleis fekk prosessen instrumentelle konsekvensar.

Gjennom oppgåva har eg vist at sjølve igangsettinga med å konsekvensutgreie aktiviteten i området skulle signalisere for dei institusjonaliserte omgjevnadene at ting skulle gå rett føre seg. Gjennom boring av nøkkelblokkene fekk ein derimot inntrykk av at utfallet av konsekvensutgreiingane i nokon grad var gjeve på førehand. Likevel påverka konsekvensutgreiinga defineringa av problem og løysingar. Perspektivet har difor noko forklaringskraft for dynamikken i prosessen, men styrte ikkje utfallet.

## 5. Barentshavprosess II

*”Samarbeidsregjeringen vil:*

- *foreta en konsekvensutredning av helårig petroleumsaktivitet i de nordlige havområder fra Lofoten og nordover. Inntil en slik plan er på plass, åpnes ikke Barentshavet ytterligere for petroleumsvirksomhet.*
- *legge opp til en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, der hensynet til miljø, fiskerier, petroleumsvirksomhet og sjøtransport vurderes samlet.*
- *foreta en vurdering av petroleumsfrie fiskerisoner. Vurderingen skal omfatte områdene fra Lofoten og nordover, inkludert Barentshavet.”*

*Sem-erklæringa*

### 5.1 Aktiviseringsprosessen

#### 5.1.1 Igangsettingsfase

Barentshavprosess II var eit direkte resultat av regjeringsskiftet hausten 2001. Dei tre lovnadene Bondevik II-regjeringa kom med i Sem-erklæringa, danna utgangspunktet for prosessen. Å konsekvensutgreie heilårleg petroleumsaktivitet og å lage ein forvaltningsplan for eit større havområde, var ikkje vanlege petroleumpolitiske avgjerdsprosessar (St.meld. nr 12 (2001-2002)). Dette var vedtaksmoglegheiter regjeringa skapte og valde å kople seg opp mot gjennom einskildvedtaka i Sem-erklæringa. Regjeringa stoppa aktiviteten i utgreiingsperioden då ein gjennom 17. konsesjonsrunde let vere å lyse ut konsesjonar i området (OED 13.12.01).

Dei tre regjeringspartia hadde ikkje samanfallande problem- og løysingsfokus i denne saka. Difor var det viktig å verte samde om ein avgjerdsstruktur allereie i starten. Bondevik II var uansett kopla opp mot vedtaksmoglegheiter som omhandla spørsmålet om petroleumsaktivitet i nord. Førre regjering hadde vedteke eit gunstig skatteregime for gassprosjektet Snøhvit rett før dei gjekk av (NRK 01.10.01). I den kommande Stortingsperioden ville difor Plan for utbygging og drift (PUD) for Snøhvit bli sendt over til regjeringa, og fyrste utbygging av eit petroleumsfelt i Barentshavet kunne vere ein realitet. Dei utsette boringane i Lofoten (Nordland VI) låg også på bordet til den nye regjeringa (NRK 19.08.01). Då regjeringstaburettane vart fordelt, fekk Høgre fiskeriministeren og miljøvernministeren, medan KrF fekk olje- og energiministeren (ODIN 2005).

### 5.1.2 Midtfase a: utgreiing av konsekvensar

Igangsetjinga av prosessen var prega av politisk initiativ. Saka var viktig for politisk leiing i OED som nytta mykje tid til å følgje opp prosessen undervegs. Likevel hadde politisk leiing innleiingsvis få styringssignal overfor embetsverket på korleis konsekvensutgreiinga skulle organiserast (intervju). OED har tradisjon for å ta avgjerder i nært samarbeid med petroleumsnæringa. Tilsette i departementet oppfatta at staten og næringa i stor grad har felles interesser (Boasson 2005:37-38, Læg Reid 1988:69-71). I forkant av regjeringsskiftet hadde Oljeindustriens Landsforeining starta arbeidet med ei Regional konsekvensutgreiing for Barentshavet Syd, mellom anna som eit resultat av kritikken frå miljøaktørar om manglande oversikt over konsekvensane av aktiviteten i området. Embetsverket i OED meinte dette arbeidet kunne byggast vidare på. Innleiande planleggingsmøte for utgreiinga hadde difor stor overvekt av deltakarar frå oljeindustrien, miljøforvaltninga var fråverande, og statens eigne forskingsinstitusjonar og fagetatar var tiltenkt lita rolle. Underliggjande etatar utanfor petroleumsforvaltninga reagerte på det ein frykta skulle bli ein prosess styrt og betalt av selskapa i staden for det offentlege<sup>8</sup> (intervju). Kort tid seinare vart det offentleg kjend at OLF var tiltenkt rolla som sekretariat for konsekvensutgreiinga, noko som førte til mykje kritikk, særskilt frå miljøørsla. Det vart stilt spørsmålsteikn ved legitimiteten til heile utgreiinga. I mars 2002 greip difor olje- og energiministeren inn og kunngjorde at OLF var løyst frå oppgåva som sekretariat for utgreiinga (OED 13.03.02, intervju).

I juni 2002 sendte OED eit forslag til utgreiingsprogram ut på høyring. Her skisserte ein at OED skulle leie arbeidet med konsekvensutgreiinga saman med ei styringsgruppe med representantar frå MD og FID. Den faglege koordineringa skulle gjerast av Det Norske Veritas (OED 2002, Håbrekke 2004). Til trass for den nye organiseringa, var det framleis utkastet til utgreiingsprogram frå OLF ein bygde vidare på. Konsulenten frå Det Norske Veritas som OLF hadde leigd inn, vart no i staden innleigd konsulent for OED (intervju, Håbrekke 2004, Aftenposten 17.04.02).

---

<sup>8</sup> Opphavleg vart det lagt opp til ei kostnadsdeling på 50/50 mellom OED og OLF, i tillegg til 0,5-1 årsverk frå tilsette i OLF (OED 18.03.02).

---

I samband med arbeidet med St.meld. nr 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* (Havmiljømeldinga), diskuterte ein om Utgreiinga for Lofoten og Barentshavet (ULB) kunne nyttast som sjølvstendig avgjerdsgrunnlag for å vurdere å gjenopne havområdet, eller om avgjerda skulle avvente forvaltningsplanen (intervju). ULB-arbeidet kunne slutførast i 2003, medan forvaltningsplanen ikkje var venta ferdig før i 2005 (MD 2005, OED 2002). Miljøforvaltninga ville ein skulle vente på forvaltningsplanen, medan OED meinte dette tok for lang tid (intervju). Ein møtte også ytre press for å få starte opp att aktiviteten, særleg frå oljeselskapa (NTB 25.10.02, Stavanger Aftenblad 06.11.02). Saka vart løfta til politisk nivå. Fiskeriministeren meinte det ikkje burde ta for lang tid før ein gjenopna området, og Miljøvernministeren la ikkje avgjerande vekt på at ein burde vente på forhandlingsplanen (intervju). Difor vart det opna for at ULB-arbeidet kunne sjåast på som tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere å gjenopne området (intervju, OED 2003a:1). Dette fekk konsekvensar for avgjerdsstrukturen i saka. Hovudansvaret for ULB låg hjå OED, medan hovudansvaret for Forvaltningsplanen derimot låg hjå MD (St.meld. 12 (2001-2002, OED 2003a:1).

For å kunne gjennomføre slutthandsaming av saka innan utgangen av 2003, vart det avgjort at utgreiinga skulle bygge på eksisterande kunnskap og ikkje ny forskning (OED 2002, OED 2003a:4-5, OED 2003b:18). Som følgje av dette vart deltakarar frå staten sine eigne forskingsinstitusjonar og faginstansar involvert i mindre grad enn dei ville vorte dersom ny forskning skulle gjennomførast (intervju). Arbeidet med å samanstille eksisterande kunnskap vart i stor grad sett ut til private firma. Frå hausten 2002 til våren 2003 samanstilte ein delutgreiingane, og deretter samanfatta konsulenten frå Det Norske Veritas resultata i ein sluttrapport (OED 2003c:15-17, intervju, Håbrekke 2004). I april 2003 arrangerte OED eit seminar om det pågåande utgreiingsarbeidet, og her kom det fram at aktørar innanfor oljeindustrien hadde fått tilgang til å kommentere innhaldet i delutgreiingane før dei vart ferdigstilt (OED 29.03.03, intervju). Politisk leiing i OED uttala at dette var ordinær kvalitetssikring, og at utgreiarane hadde stått fritt i om ein ville følgje råda frå oljeindustrien (OED 02.04.03). Like fullt opplevde politisk leiing dette som ei ny sak der den kontakten med deltakarar frå oljeindustrien gjorde at legitimiteten til

utgreiinga vart trekt i tvil. Ein sette difor i gang tiltak for å sikre innsyn overfor andre grupper (intervju).

Arbeidet med Barentshavprosess II førte til mykje kontakt mellom OED, MD og FID. Formelt var kontakten organisert gjennom styringsgruppa for ULB (OED 2003a). I delar av prosessen var også den uformelle kontakten gjennom telefonsamtalar og e-postkontakt omfattande. Fleire informantar skildrar likevel gruppa som ei kontaktgruppe mellom dei ulike departementa, heller enn ei styringsgruppe. Det var linjeorganisasjonen OED som var ansvarleg for prosessen, og prosessen var i stor grad styrt av OED (intervju). Arbeidet med ULB var i OED svært toppstyrt. Øvste ansvarleg i embetsverket i OED var ekspedisjonssjefen for Utvinning- og marknadsavdelinga. Vedkommande var inne i prosessen på detaljnivå, leia styringsgruppa for ULB og hadde mykje kontakt med politisk leiing. Toppstyringa vart forklart med at prosessen var svært viktig for regjeringa (intervju). Det var i leiteseksjonen i Utvinnings- og marknadsavdelinga at Barentshavprosess II vart organisert, og her var mellom anna avdelingsdirektøren aktiv. Miljøseksjonen i Petroleumsavdelinga vart også noko involvert, fordi dei hadde ansvar for å følgje opp arbeidet med den heilskaplege forvaltningsplanen (intervju). OED har stor stabilitet på leiarnivå. På ekspedisjonssjefsnivå dominerer ein stabil kohort av leiarar som har vore i departementet sidan opprettinga. Denne kohorten står også sterkt på avdelingsleiarnivå (Boasson 2005:37).

I MD har ansvaret for å følgje petroleumspolitiske prosessar tradisjonelt vore hjå seksjonar med ansvar for utslepp til vatn (Boasson 2005:44). Også i Barentshavprosess II var dette tilfelle. Sjølv om seksjon for havmiljø og seksjon for klima og luft vart samla i same avdeling (Forureiningsavdelinga) i denne perioden, var det fyrst og fremst seksjon for havmiljø som var ansvarleg for oppfølginga av arbeidet med både ULB og forvaltningsplanen. I Fiskeridepartementet var det Havseksjonen i ressurs- og havavdelinga som fekk ansvar for prosessen. I tillegg freista ein å få innspel frå kystavdelinga og havbruksavdelinga. I styringsgruppa for ULB hadde særleg FID ofte med seg underliggjande etatar, dvs Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet (intervju).



---

### 5.1.3 Midtfase b: sameksistensgruppa

Politisk leiing i OED ga få styringssignal for korleis prosessen med å vurdere petroleumsfrie fiskerisoner skulle organiserast. Embetsverket i OED tok på si side initiativ til å opprette ei arbeidsgruppe kalla Sameksistensgruppa for å få ”utkvittert” dette punktet frå Sem-erklæringa (intervju, OED 23.01.03). Etter tautrekking om definisjonen av petroleumsfrie fiskerisoner, vann embetsverket i OED gjennom med ein definisjon som gjorde det naturleg at det var FID og OED med underliggjande etatar, samt interesseorganisasjonane Noregs Fiskarlag og OLF som deltok i gruppa. Miljøforvaltninga var no stengd ute av prosessen med å vurdere petroleumsfrie fiskerisoner<sup>9</sup>. Ekspedisjonssjefen for Utvinnings- og marknadsavdelinga i OED leia sameksistensgruppa. Sameksistensgruppa utarbeida ei innstilling som fungerte som ein delrapport til sluttrapporten for utgreiinga (OED 2003d, OED 23.01.03).

### 5.1.4 Siste fase

Hausten 2003 fekk regjeringa oversendt sluttrapporten for ULB, samt høyringssvara på denne, og gjennomførte så slutthandsaming av saka. Den 15. desember la olje- og energiministeren fram vedtaket om å gjenopne dei opna delane av området for petroleumsverksemd. Unntaket var Nordland VI, samt nokre mindre område som vart vurdert som særskilt sårbare. Desse skulle vurderast vidare i arbeidet med den heilskaplege forvaltningsplanen. Vedtaket om å gjenopne området vart gjort i samband med utlysing av blokker i 18. konsesjonsrunde (OED 2003f). I etterkant av avgjerda utarbeidde regjeringa St.meld. nr 38 (2003-2004) om petroleumsverksemda, med eit vedlegg som gjekk gjennom arbeidet med utgreiinga. Samanfatinga vart utarbeidd av ei prosjektgruppe med medlemmer frå Det Norske Veritas, Havforskningsinstituttet, Oljedirektoratet og SFT.

---

<sup>9</sup> I stortingshandsaminga av St. Meld nr 38 (2003-2004) ba Stortinget regjeringa om å utvide sameksistensutvalet med representantar med miljøfagleg og juridisk kompetanse (Innst. S. 249 (2003-2004: vedtak II). Det vart difor sendt signal om at arbeidet til sameksistensgruppa skulle halde fram også etter at gjenopninga var gjort. Dette opna ein ny vedtaksmoglegheit for løysinga petroleumsfrie soner. Deltakarrettane til miljøforvaltninga tyder også på at defineringa av kva problem løysinga skal vere svar på, kan ha endra seg. Dette fell imidlertid utanfor tidsramma for analysen i denne oppgåva.

## 5.2 Defineringsprosessen

### 5.2.1 Igangsettingsfase

Då regjeringa Bondevik II gjekk på, opna det seg ein vedtaksmoglegheit for å vurdere konsekvensane av petroleumsverksemd i Lofoten og Barentshavet opp mot omsynet til fiskeri og miljø. I regjeringsplattforma som Høgre, Venstre og Kristeleg Folkeparti la fram, vart dette spørsmålet løfta fram som den viktigaste petroleumpolitiske saka for regjeringa, trass i at dei tre regjeringspartia i utgangspunktet ikkje hadde samanfallande problem- og løysingsfokus i dette spørsmålet (Samarbeidsregjeringa 2001). Venstre var mot all petroleumsverksemd i området. I stortingsprogrammet for førre valperiode hadde også KrF gått mot petroleumsaktivitet i Barentshavet, men denne motstanden var ikkje like klar i det nye programmet. Der hadde ein i staden vage formuleringar om å bygge ut marginale felt i eksisterande område heller enn i nye sårbare område. Høgre gjekk derimot inn for heilårs petroleumsverksemd i nord. Defineringa til Venstre og KrF retta mot fiskeri og miljø, fekk gjennomslag (Venstre 2001, KrF 1997, KrF 2001a, KrF 2001b, Høgre 2001). Problemfokuset til regjeringa i oppstarten var utslepp til sjø, og då både operasjonelle utslepp og faren for akuttutslepp (intervju).

Å gjennomføre konsekvensutgreiingar og planarbeid var såleis løysinga regjeringa løfta opp på dagsorden for å imøtekomme problema for miljø og fiskeri. Initiativet om konsekvensutgreiing og forvaltningsplan bar preg av idear som SFT fremja i det såkalla bekymringsbrevet dei sende MD same haust. Der skreiv SFT at det var uforsvarleg å utvide petroleumsaktiviteten i Barentshavet utan at dei samla aktivitetane var betre utgreia. Igjen tok SFT opp kravet om at ein ikkje berre burde konsekvensutgreie leiteverksemda, men også heilårleg petroleumsproduksjon (Brev SFT 08.08.01). Planane om å byggje ut Snøhvitfeltet aktualiserte debatten om heilårleg olje- og gassproduksjon i Barentshavet. Bakgrunnen for kvifor miljøforvaltninga ivra så sterkt for konsekvensutgreiingar, var at ein såg slike prosessar som ein reiskap der ein gjennom planlegging av sektorpolitikken for å sikra omsynet til miljø. Ein meinte denne typen prosessar gav grunnlag for å praktisere føre-var prinsippet (Nøttestad 1999:331-334, St.meld. nr 31 (1992-1993)).

---

Regjeringa lova også å vurdere å opprette petroleumsfrie fiskerisoner, noko både Venstre og KrF hadde programfesta (Samarbeidsregjeringa 2001, Venstre 2001, KrF 2001a, KrF 2001b). Høgre ønskte derimot å halde fram aktiviteten som før (Høgre 2001). Petroleumsfrie fiskerisoner er ei løysing der ein skjermar nokre område for petroleumsverksemd på grunn av dei negative konsekvensane slik verksemd kan medføre. Løysinga hadde kome på den politiske dagsorden etter at Natur og Ungdom lanserte rapporten *Petroleumsfrie fiskeriområder, forslag til oljeverneplan* (Boasson et al 2000). Ved å ta inn punktet om petroleumsfrie soner i regjeringserklæringa, fekk løysinga innpass i aksessstrukturen i Barentshavprosess II.

### **5.2.2 Midtfase a: utgreiing av konsekvensar**

Det politiske initiativet til å stoppe aktiviteten i området medan ein gjennomførte ei konsekvensutgreiing, vart av embetsverket i OED møtt med bekymring for ein lang stengeperiode av havområdet. Forslaget om å vurdere petroleumsfrie fiskerisoner, var til og med eit teikn på at ein ikkje såg det som sjølvsagt at heile området skulle opnast att. Embetsverket i OED ønskte at petroleumsaktiviteten skulle takast opp att så raskt som råd, og gjorde fleire grep for å sikre dette (intervju). For det fyrste freista ein å bygge vidare på arbeidet OLF hadde starta med å konsekvensutgreie aktiviteten (Aftenposten 17.04.02, OED 13.03.02). For det andre utkjempa OED ein definisjonskamp med miljøforvaltninga om oppdraget i Sem-erklæringa. Denne tautrekkinga omhandla defineringa av petroleumsfrie fiskerisoner (sjå midtfase b). Dessutan diskuterte ein kva lovnaden om å gjennomføre ei konsekvensutgreiing eigentleg innebar (intervju). SFT hevda at opplegget OED la opp for utgreiinga ikkje var i samsvar med vanlege krav om konsekvensutgreiingar, ikkje i tråd med retningslinjene til Arktisk Råd for konsekvensutgreiing i Arktis og heller ikkje ville følgje krava i EU-direktivet om strategiske konsekvensutgreiingar (OED 2003a; 55-56). Embetsverket i OED meinte at lovnaden i Sem-erklæringa om å gjennomføre ei konsekvensutgreiing ikkje var det same som dei lovpålagde konsekvensutgreiingane ein hadde gjort tidlegare. Dette var ikkje ein lovregulert opningsprosess, og følgjeleg var det ikkje ei konsekvensutgreiing i tradisjonell forstand som skulle gjerast (intervju). Dette synet fekk ein til slutt gjennomslag for hjå politisk leiing i OED, og

sommaren 2002 la OED difor fram eit revidert forslag til utgreiingsprogram der ein gjorde eit poeng av at det ikkje var ei "konsekvensutgreiing" ein skulle gjennomføre, men ei "utgreiing av konsekvensar" (OED2002). Resultatet var at arbeidet i hovudsak skulle vere ei samanstilling av eksisterande kunnskap, og ein sette ikkje i gang nye forskingsprogram (OED 2003b:18, OED 2003f). Miljøforvaltninga hadde igjen tapt ei tautrekking med OED.

For å få gjenopna området så raskt som råd, såg OED det som naudsynt å kome fram med nye løysingar. Hjø embetsverket i dei involverte departementa var problemorienteringa i saka retta mot havmiljø. Både FID, Havforskningsinstituttet og Noregs Fiskarlag såg på operasjonelle utslepp som eit alvorleg problem (intervju). Uroa for kva som kunne vere langtidseffektane av desse utsleppa hadde auka dei seinare åra, mest på grunn av det ein ikkje viste (SFT 2005a, SFT 2005c). SFT hadde på si side samarbeidd med oljeindustrien i fleire år med målsetjing om å oppnå null miljøskadelege utslepp (St. Meld nr 58 (1996-97), Syvertsen 28.04.03). Allereie då dei handsama høyringane til forslaget til utgreiingsprogram, lanserte OED ei løysing for operasjonelle utslepp, nemleg eit krav om nullutslepp for petroleumsverksemd i Lofoten og Barentshavet. OLF ga samtykke til den nye standarden (intervju). Null utslepp til sjø, vart strengare definert enn elles på sokkelen og medførte at det ikkje skulle vere utslepp til sjø av produsert vatn, borekaks eller boreslam ved normal drift. Kravet gjaldt for "*alt unntatt utilsikta utslipp*", samt nokre andre unntak (OED 2003a:1). Miljørørsla var ikkje nøgd med den nye løysinga. Dei meinte teknologien som lovnaden baserte seg på ikkje heldt mål, og at omgrepet tilslørte dei utsleppa som gjekk føre seg. Løysinga nullutslepp førte likevel til at både i forvaltning, regjering og omgjevnadene fall eit viktig argument mot petroleumsaktivitet i området bort (intervju).

MD freista også å kome med nye løysingar i prosessen, og i Havmiljømeldinga lanserte ein difor ein økosystembasert forvaltningsmodell. Målet var å "*balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling*" gjennom å styrke samordninga og koordineringa mellom ulike styresmakter. Arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet var eit konkret resultat av denne forvaltningsmodellen (St.meld. nr 12

---

(2001-2002)). Slike planar var ein internasjonal trend frå Australia og USA (Brev SFT 08.08.01, intervju). Økosystembasert forvaltning vart sett i samanheng med arbeidet innanfor OSPAR-konvensjonen, Nordsjøsam arbeidet og Biokonvensjonen (St. Meld nr 12 (2001-2002)). Arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet er ikkje slutført enno. Sidan ULB er ein av fire utgreiingar som skal danne grunnlaget for planen, skulle ein likevel tru at den økosystembaserte forvaltninga også hadde noko å seie for ULB-arbeidet. Likevel meiner få av informantane utanfor miljøforvaltninga at denne reformen har spela noko særleg rolle for utgreiinga, fleire uttrykker skepsis til forvaltningsplanar og få kan peike på endringar som følgje av reforma (intervju).

Sluttrapporten til ULB la fram estimat som synte at oppstart av heilårleg verksemd i området kunne auke årlege nasjonale CO<sub>2</sub>-utslepp med mellom 3 og 8 prosent (OED 2003c:8). Generelt hadde regjeringa, særleg etter påtrykk frå sentrumspartia, vesentleg fokus på klimapolitikk. Likevel kopla ein debatten om petroleumsaktivitet i Lofoten og Barentshavet i liten grad til klimadebatten (intervju). Dei fleste delutgreiingane omhandla utslepp til sjø og omsynet til fiskeria, medan berre ei delutgreiing omhandla utslepp til luft (OED 2003c:15-16). I embetsverket i OED vart ideen om at utslepp ikkje skal dobbeltregulerast, oppfatta som eit allment reguleringsprinsipp ein alltid skulle følgje (Boasson 2005:40). Sidan petroleumsverksemda var pålagt CO<sub>2</sub>-avgift, såg ein det som unaturleg å regulere klimagassutsleppa etter andre verkemiddel. Frå MD si side handla saka i større grad om havforureining enn lokal luftforureining og klimagassutslepp (intervju). Dette følgjer mønsteret frå vanlege petroleumspolitiske avgjerdsprosessar (Boasson 2005:44). SFT freista likevel å påpeike at det nye kravet om nullutslepp til sjø ville medføre auka utslepp til luft, men dette fekk lite merksemd. Fram til 2001 var også det ytre presset frå miljøorganisasjonar mot petroleumsaktivitet i området nærmast utelukkande grunngjeve med omsynet til havmiljø og fiskeria (intervju).

### **5.2.3 Midtfase b: sameksistensgruppa**

Den andre avgjerande definisjonskampen mellom OED og miljøforvaltninga omhandla lovnaden om å vurdere petroleumsfrie fiskerisoner, og utfallet fekk

konsekvensar for dagsorden i sameksistensgruppa. Embetsverket i OED var skeptisk til forslaget, og meinte det førte til eit unødvendig konfliktfokus. Det vart påpeika at dei aller fleste område på sokkelen i prinsippet var petroleumsfrie, og såleis var dette ikkje naudsynt å vurdere. Ein var uroa for at petroleumsfrie fiskerisoner skulle vere ein freistnad på å få til ein verneplan mot petroleumsaktivitet (intervju).

Stabiliteten på leiarnivå i departementet bidreg til det institusjonelle minnet i OED (Boasson 2005:37). Miljøspørsmål har vorte teke meir på alvor i OED dei seinare åra, fordi ein ser det som avgjerdene å oppretthalde legitimiteten til næringa etterkvart som det ytre presset på miljøspørsmål har auka. Likevel står det bedriftsøkonomiske fokuset framleis sterkt (intervju). Sjølv om andelen økonomar har vorte noko redusert frå 80-talet til i dag, utgjer siviløkonomar og samfunnsøkonomar framleis 40 prosent av dei tilsette i departementet (Boasson 2005:39). Dei som argumenterer for miljø, må argumentere mot økonomiske argument, noko som også har samanheng med departementsstrukturen der OED har i oppgåve å ivareta interessene til ein sektor. Store deler av embetsverket opplever framleis miljøspørsmål som ei konfliktsak, og ein potensiell trussel mot næringa. Kulturen er også prega av teknologioptimisme, som ser for seg at eit problem som eksisterer i dag, kan løysast i framtida. Fiskeriinteressene vert av embetsverket i OED framleis oppfatta som meir legitime enn miljøinteressene. Samanlikna med fiskeriinteressene er *"miljødimensjonen meir diffus. Det er ikkje ei samla gruppe aktørar som brukar havet. Så OED har tradisjon for å halde seg til fiskarane. Miljøinteressene er opptekne av det eine og det andre. Sjøfugl, korallrev... det er ein flytande agenda det"* (intervju).

Fiskeriforvaltninga og miljøforvaltninga har på si side tradisjonelt hatt mykje gnissingar i bruk-vern-spørsmål, til dømes i debatten om marine verneområde og striden om drivgarnsfiske av laks. Tanken om at ein må verne ressursane, møter skepsis hjå fiskeriforvaltninga, som er uroa for at miljøforvaltninga vil rette fokus mot miljøproblem i fiskerinæringa, og freiste seg inn på deira kompetanseområde i forvaltninga av havområda. Arbeidet med forvaltningsplanen og forslaget om petroleumsfrie fiskerisoner forsterka denne skepsisen. Spissformulert oppfatta ein at miljøforvaltninga *"ikkje er opptekne av å verne for å hauste, men oppteken av vern*

---

*for vernets skyld*". Fiskeriforvaltninga har som oppgåve å vidareutvikle ei næring som står for stor verdiskapning, og føler at denne tilnærminga er lite til stades i MD; *"ein haustar jo tross alt ikkje fugl"*. Fiskeriforvaltninga ser seg sjølv som næringsorienterte og resultatorienterte. Denne tilnærminga gjer også at dei har ein del møtepunkt med OED sidan målet for begge er at ressursane i havet nettopp skal brukast. Difor kan miljøvernforvaltninga verte ståande litt på sidelinja i debattar der dei tre departementa er involvert. Dette trass i at fiskeriforvaltninga erkjenner felles interesser med miljøforvaltninga når det gjeld oljespørsmål (intervju).

Embetsverket i OED kjempa ein definisjonskamp om kva problem petroleumsfrie fiskerisoner var meint å vere eit svar på. MD meinte ein skulle vurdere å unnta nokre område frå petroleumsaktivitet både ut frå miljøomsyn og fiskeriomsyn. OED vann derimot fram med at det låg i sjølve omgrepet at det berre omsynet til fiskeria skulle vurderast. Embetsverket i OED kopla så punktet om petroleumsfrie fiskerisoner opp mot ideen frå 80-talet om sameksistens mellom ulike brukarar av havet. Ein ønskte å ta utgangspunkt i harmoni heller enn konflikt mellom fiskeri og petroleum. Etter kvart vart sameksistens også adoptert som mål av politisk leiing i OED og regjeringa. Ein tala mindre om å vurdere petroleumsfrie fiskerisoner og meir om "å sikre god sameksistens" (St.meld. nr 12 (2001-2002), Håbrekke 2004, OED 2003d). Då Bellona ba OED om å legge like stor vekt på at nokre område kanskje burde vernast, som at det skulle drivast petroleumsverksemd, svara OED: *"Sameksistens med andre næringer og naturmiljø er utgangspunktet for utredningsarbeidet og vil således utredes grundig"* (OED 2003a:21).

I byrjinga av 2003 vart den såkalla sameksistensgruppa oppretta. Formålet med gruppa vart definert til *"å vurdere sameksistens i Lofoten-Barentshavet"*. Petroleumsfrie fiskerisoner var berre aktuelt dersom *"sameksistens viste seg å være umulig"* (OED 2003a:8). Ved å fokusere på sameksistens og avgrense dagsorden til å omfatte fiskerispørsmål, oppnådde OED eit større harmonifokus enn konfliktfokus. Til dømes konkluderte gruppa: *"Det er over tid bygget opp et omfattende regel- og kontrollverk for å sikre at petroleumsvirksomheten i Norge gjennomføres med minimal påvirkning av miljø og ulempe for andre næringer"* (OED 2003d:7). OED ønskte vidare at sameksistensgruppa skulle konkludere med sameksistens som eit

alternativ til petroleumsfrie fiskerisoner, men dette oppnådde dei ikkje. I siste utkast til rapporten frå sameksistensgruppa sto det: *”Arbeidsguppen vil i denne rapporten ikke anbefale at det opprettes petroleumsfrie soner”*. Fiskarlaget ba OED om at denne setninga måtte strykast fordi gruppa ikkje hadde gjort nokon slik vurdering. *”Tvert om, så har det fra vår side blitt uttalt at vi ikke ønsker området Nordland VI, Nordland VII og Troms II åpnet. Dette betyr i realiteten at vi ønsker det motsatte av den siterte setningen,”* skreiv Fiskarlaget (Brev Noregs Fiskarlag 25.06.03).

Fokus mot petroleumsaktivitet som problem for fiskeressursar og fiskeria var sterkast i områda Nordland VI, VII og Troms II. Området har store miljøverdiar plassert innanfor eit lite område, er gyteområde for viktige fiskeslag og sjølve symbolet på rike fiskeriområde. Ressursoverslaga til Oljedirektoratet for områda rundt Lofoten resulterte i press frå industrien for å få opna/gjenopna desse områda. Fiskarlaget godtok aktivitet i Barentshavet men sa nei til aktivitet her (OED 2003d). Embetsverket i FID var også svært skeptiske. Politisk leiing i FID var derimot ikkje avvisande til petroleumsaktivitet også her. Difor var det fyrst og fremst Havforskningsinstituttet som ytra skepsisen frå fiskeriforvaltninga si side (intervju). Fiskarlaget og HI gjorde difor at det ikkje vart semje i sameksistensgruppa om å opne for petroleumsaktivitet her (OED 2003d).

#### **5.2.4 Siste fase**

Det nokon oppfattar som eit problem kan for andre vere ei løysing. For OLF representerte til dømes petroleumsfrie fiskerisoner slett inga løysing, men ei negativ arealbegrensing (Stavanger Aftenblad 06.11.02 og 08.11.02). Kva var så dei viktigaste argumenta for petroleumsverksemd i Lofoten og Barentshavet? I petroleumsforvaltninga var dei økonomiske argumenta det avgjerande og dominerande. Sidan målet heile tida var å finne ny olje, måtte ein sikre selskapa nye leiteområder. Perspektivet om industriutvikling sto sterkt. Argumentasjonen om at ein måtte oppretthalde aktivitetsnivået, viss ikkje gjekk det ut over både pensjonsfond og velferdstat, vart aktivt nytta overfor andre aktørar i prosessen (intervju). For politisk leiing i OED spela det også ei viss rolle å skape næringsutvikling for Nord-Noreg. I den offentlege debatten argumenterte fleire aktørar også med at aktivitet i norsk del



av Barentshavet var viktig for å få innverknad på framtidig aktivitet i russisk del av havområdet. Eit anna argument var at petroleumsaktivitet ville gjere oljevernet betre, noko som var naudsynt på grunn av tankbåttransporten frå Russland langs norskekysten. Desse to sistnemnde argumenta vart av informantane vurdert som ”greie å ha” dersom ein vil argumentere for vidare petroleumsverksemd, men hadde i realiteten lite å seie (intervju).

Ønsket om å opprette petroleumsfrie soner vart lite diskutert i siste fase før ein gjenopna området (intervju). Regjeringa forhandla i staden om kva område ein skulle halde utanfor neste konsesjonsrunde. Resultatet var at lagnaden til Nordland VI, VII og Troms II skulle avvente arbeidet med forvaltningsplanen. Ein skal hugse at to av desse (Nordland VII og Troms II) uansett ikkje var opna for petroleumsaktivitet, medan berre delar av Nordland VI var opna, og då på særskilde vilkår. I samband med gjenopninga av Barentshavet Syd vart det lyst ut blokker i området gjennom 18. konsesjonsrunde (OED 2003f). På pressekonferansen var det viktig for olje- og energiministeren å få fokus på at Nordland VI ikkje vart gjenopna (intervju, OED 15.12.03). Ministeren distanserte seg også frå ideen om å gjere nokon soner varig petroleumsfrie. Då han fekk spørsmål om ein hadde vurdert dette, svara han at alle områda der det ikkje var petroleumsproduksjon, i prinsippet var petroleumsfrie. Likevel var det vanskeleg å fjerne petroleumsfrie fiskerisoner frå agendaen når ein fyrst hadde introdusert løysinga. Ein kopla difor spørsmålet opp mot arbeidet med den heilskapelege forvaltningsplanen (St.meld. nr 38 (2003-2004)). Bakgrunnen for i etterkant å utarbeide ei samanstilling av ULB-arbeidet i St.meld. nr 38 (2003-2004) var at regjeringa og OED ville lage ei framstilling av prosessen som var balansert sett i lys av den oppheta stemninga som var fram mot avgjerda i desember. SFT vart inkludert i arbeidet i ein freistnad på å bygge bru mellom dei motsetningane som oppstod i prosessen (intervju).

### 5.3 Oppsummering prosess II

Kort oppsummert har aktiviseringa og defineringa i dei ulike fasar av Barentshavprosess II sett slik ut:

	<b>Igangsetting</b>	<b>Midtfase a</b>	<b>Midtfase b</b>	<b>Siste fase</b>
<b>Problem</b>	Akutte og	Redsel for lang	Problemorienteringa i	Næringa treng nytt

	operasjonelle utslipp til sjø ved heilårleg produksjon.	stengeperiode. Akutte og operasjonelle utslipp til sjø ved heilårleg produksjon.	petroleumsfrie område. Akutte og operasjonelle utslipp til sjø ved heilårleg produksjon.	areal. Akutte og operasjonelle utslipp til sjø ved heilårleg produksjon.
<b>Løysing</b>	Stopp i aktiviteten, konsekvensutgreiing, ny forskning, forvaltningsplan, petroleumsfrie fiskeriområde.	Ikkje ny forskning. Samanstilling av eksisterande kunnskap.	Sameksistens. Nullutslepp. Ingen semje om Troms II, Nordland VI og VII	Sameksistens Nullutslepp. Unngå å lyse ut blokker i nokre område.
<b>Deltakarar</b>	Regjering, miljøørslø og miljøforvaltning.	Petroleumsforvaltning og OLF. Etterkvart; Petroleum-, miljø- og fiskeriforvaltning Eksterne konsulentar.	Fiskeri- og petroleumsforvaltning . Fiskerinæring. Oljeindustri.	Regjering og petroleumsforvaltning.
<b>Vedtaks- moglegheit</b>	Regjeringserklæring .	Havmiljømeldinga. Samanfattering av kunnskap ( ULB).	Oppretting og arbeid i sameksistensgruppa.	Utlysing 18. konsesjonsrunde.

## 5.4 Analyse Barentshavprosess II

I siste del av dette kapittelet vil eg nytte ulike organisasjonsteoretiske perspektiv til å analysere kvifor aktivisering og definering vart som dei vart i Barentshavprosess II.

### 5.4.1 Hierarkisk styring

I forventninga til det hierarkiske styringsperspektivet gjekk eg ut frå at regjeringa hadde klare og stabile mål og medvite styrte aktiviseringa og defineringa slik at prosessen omhandla vurdering av handlingsalternativ opp mot desse måla.

Bondevik II regjeringa var ein koalisjon av parti som i utgangspunktet hadde ulik mål- og problemdefinering i petroleumpolitikken. Gjennom Sem-erklæringa ga likevel regjeringa klare styringssignal for defineringa av saka. Petroleumsaktivitet i Barentshavet skulle målast opp mot problem for havmiljø og fiskeriinteresser. Sjølve igangsetjinga av prosessen var difor ei følgje av hierarkisk styring der regjeringa valde å la seg aktivisere gjennom å kople seg opp mot vedtaksmoglegheitene som arbeidet med konsekvensutgreiinga og forvaltningsplanen førte med seg. Regjeringa ga dessutan eit spesifikt løysingsforslag (petroleumsfrie fiskerisoner) tilgang til dagsorden. Den nye aksess- og avgjerdsstrukturen fann stad fordi nye leiarar med nye mål inntok regjeringa, men usemja mellom regjeringspartia gjorde at måla ikkje stabile og einskaplege gjennom heile prosessen.

---

Den fyrste aktiviseringa i samband med utgreiingsarbeidet bar mindre preg av hierarkisk styring. I staden måtte politisk leiing i OED fungere som brannsløkkarar i etterkant for den organiseringa som OED kom opp med, og sørgje for ei omorganisering der oljeindustrien hadde mindre grad av deltakingsrettar. Også når det gjaldt organiseringa av korleis ein skulle vurdere forslaget frå Sem-erklæringa om petroleumsfrie fiskeriområde ga politisk leiing i OED få styringssignal for korleis avgjerdsstrukturen burde vere. Regjeringa hadde heller ingen einskapleg oppfatning av definerings av petroleumsfrie fiskerisoner. Mangelen på hierarkisk styring av aktiviseringa og den lite einskaplege definerings av forslaget, gjorde at dette handlingsalternativet til dels vart definert ut frå dagsorden til fordel for løysingane sameksistens og nullutslepp. Utdefinerings gjekk føre seg i før siste fase i prosessen. Difor diskuterte regjeringa i liten grad sitt eige forslag til løysing i siste fase.

Sjølv om igangsettinga gjennom Sem-erklæringa bar preg av hierarkisk styring frå den nye regjeringa, har eg gjennom denne oppgåva vist at måla og definerings regjeringa styrte etter ikkje var stabile og einskaplege. Deltakinga var til dels ustabil, noko som tyder på periodevis fråvær av hierarkisk styring av aktiviseringa.

#### **5.4.2 Forhandling**

I forventninga til forhandlingsperspektivet gjekk eg ut frå at definerings av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar var eit resultat av forhandling og maktkamp mellom miljø-, fiskeri-, og petroleumsforvaltning. Aktørane ville handle ut frå kva interesser og mål dei var sett til å ivareta i organisasjonsstrukturen. Resultatet av maktkampen ville spegle interessene, ressursane og alliansane til aktørane.

Dei største konsekvensane av petroleumsaktivitet for miljø oppstår ved heilårleg petroleumsproduksjon. Likevel opna ein Barentshavet syd på bakgrunn av ei konsekvensutgreiing av leiteaktiviteten. Miljøforvaltninga meinte difor at miljøinteressene ikkje hadde vorte ivareteke. Ein nytta difor arbeidsressursar på å fremje kravet om ei ny konsekvensutgreiing og fekk gjennomslag for dette. Det vart skapt ein ny aksesstruktur der også konsekvensane av heilårleg petroleumsproduksjon vart definert som relevant for å vurdere vidare aktivitet i Barentshavet. Miljøorganisasjonane hadde freista å påverke definerings av saka som

ytre pressgrupper, og såleis fungert som allianse for å fremje dette kravet. Gjennomslaget til SFT var likevel førebels. Dei formelle oppgåvene som petroleumsforvaltninga er sett til, gjennom kartlegging av sokkelen, auka presset på gjenopning av området. SFT tapte kampen om at det skulle gjennomførast ny forskning. Gjennom vedtaket om at ULB vart sett på som tilstrekkeleg avgjerdsgrunnlag for å vurdere gjenopning, sikra dessutan OED seg ein sentral plass i avgjerdsstrukturen, medan Forvaltningsplanen som MD arbeidde med, vart tappa for avgjerder. OED var igjen vinnande koalisjon.

Det var i stor grad embetsverket i OED som fyrst kopla deltakarar til prosessen med utgreiingsarbeidet. Toppleiinga i embetsverket aktiviserte seg, og dette medførte at miljøseksjonen i departementet fekk ei mindre rolle samanlikna med andre prosessar på denne tida som omhandla miljø i petroleumssektoren. Embetsverket i OED tok styringa fordi dei var den vinnande koalisjonen. Eksisterande organisasjonsstruktur var eit resultat av tidlegare kjøpslåing og forhandling, og det var OED som hadde ansvar for slike prosessar. Likevel godtok ikkje aktørar utanfor petroleumsforvaltninga organiseringa der OLF fekk sekretariatsfunksjonen til utgreiinga. I dei periodane av prosessen der miljøforvaltninga vart gjeve få deltakingsrettar, skapte miljøorganisasjonane eit ytre press som fekk politisk leiing i OED på bana. Såleis styrkja miljøorganisasjonane i periodar aktiviseringa av miljøforvaltninga.

OED nytta også alliansebygging for å styrke maktgrunnlaget sitt. OED hadde allereie nær kontakt med OLF, og ga dei deltakingsrettar i prosessen. Gjennom å opprette sameksistensgruppa, bidrog OED også til å styrke kontakten til fiskerinæring og fiskeriforvaltning. Noregs Fiskarlag vart aktivisert, fordi dei kunne hjelpe petroleumsforvaltninga å nå målet sitt, men deltakinga ga også Fiskarlaget innverknad på sluttresultatet. Fiskarlaget nytta deltakinga i gruppa til å hindre ein konklusjon der ein aktivt avviste petroleumsfrie fiskerisoner. Sameksistensgruppa stengde ute miljøforvaltninga, og minska dermed sjansane for ein allianse mellom miljøforvaltning og fiskeriforvaltning om kvar ein skulle tillate petroleumsaktivitet. Aktiviseringa i sameksistensgruppa var ein freistnad på å få næringane inn i

---

forhandlingsposisjonar om vilkår for verksemda, heller enn å tale om varig stengte område.

Eit tredje aspekt, som kunne påverke maktgrunnlaget til dei ulike departementa i prosessen, var personalressursar. Gjennom å aktivt å involvere toppleiinga i departementet, stilte OED med mykje kunnskap og handlekraft. I Fiskeridepartementet hadde ein derimot meir avgrensa personalressursar til rådvelde, sjølv om noko av dette vart kompensert ved aktivt å nytte underliggjande etatar. Sidan politiske leiing i FID var open også for oljeboring i Lofoten, fekk FID fram skepsisen til dette gjennom å gje Havforskningsinstituttet deltakingsrettar i prosessen. Fiskeri- og oljeaktørane i allianse medverka til at fokuset på havmiljø var sterkt, noko som medførte mindre fokus på utslepp til luft. Verken lokal luftforureining eller klimagassutslepp vart definert som noko sentralt problemområde for prosessen. I MD bidrog også organiseringa av departementet til ei problemorientering retta mot havmiljø.

Varige petroleumsfrie fiskeriområde ville rokke ved maktgrunnlaget til OED som ville tape nokre område for alltid. Ressurskartlegginga til Oljedirektoratet, minska dessutan sjansen for slike fundamentale løysingar. Petroleumsforvaltninga kjempa mot at petroleumsfrie fiskerisoner skulle få mykje fokus i prosessen. OED fekk gjennomslag for ei smal definering av omgrepet og slik hindra ein allianse mellom miljø- og fiskeriforvaltning om dette spørsmålet. For det andre fremja ein aktivt alternative løysingar som nullutslepp og sameksistens.

På politisk nivå følgde derimot forhandlingane i større grad partipolitiske skiljelinjer enn sektormotsetningar. Regjeringa hadde ikkje samanfallande problemfokus i denne saka, noko som bidrog å fjerne fokus frå løysingsforslaget petroleumsfrie fiskerisoner. Diskusjonen i siste fase følgde i staden avgjerdsstrukturen frå vanlege konsesjonsrundar med diskusjonar om kvar ein skulle (la vere) å utlyse blokker gjennom konsesjonssystemet. Resultatet for Lofoten og var eit ikkje-vedtak der spørsmålet vart sett på vent til forvaltningsplanen var ferdig. Dermed utsette ein vedtaksmoglegheiten til etter neste Stortingsval. Dette førte til at det no var MD og ikkje OED som hadde hovudansvaret for den vidare prosessen.

Forventninga om at definerings av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar i prosessen ville pregast av forhandling og maktkamp er ei treffande skildring av prosess II. Forhandling og tautrekking gjekk føre seg mellom miljø-, fiskeri- og petroleumsforvaltning. Interesseorganisasjonar freista også å påverke både deltaking og definerings, og eksterne interesseorganisasjonar vart dessutan nytta aktivt i alliansebygging av deltakarane frå forvaltninga. Ministrane i regjeringa framstår derimot som partirepresentantar heller enn sektorforsvararar. OED nytta sentral plassering i organisasjonsstrukturen, alliansebygging og personalressursar til å verte vinnande koalisjon. Miljø- og fiskeriforvaltning vann likevel nokre delsigar for interessene dei var sett til å ivareta.

### **5.4.3 Kultur**

I forventninga til kulturperspektivet gjekk eg ut frå at definerings og aktiviseringa vart styrt av uformelle verdiar og normer i organisasjonane i forvaltninga som var ein del av prosessen.

I miljøforvaltninga står trua på rasjonell planlegging, og ideen om at ein kan planleggje miljøomsyn inn i sektorpolitikken sterkt. Såleis var både ideen om konsekvensutgreiing og å lage ein forvaltningsplan for å løyse konflikter mellom miljø, fiskeri og olje i samsvar med logikken om det passande i miljøforvaltninga.

Stabiliteten på leiarnivå i OED er stor. Sidan prosess II var ein svært toppstyrt prosess i OED, er det grunn til å tru at dei uformelle normene og verdiane i OED hadde potensielt stor påverknadskraft. Bakgrunnen for at OED fyrst ga OLF i oppdrag å vere sekretariat for utgreiinga, kan vere logikken om det passande i OED, der ein ser på interessene til det offentlege og oljeindustrien som samanfallande. Denne haldninga er så sterk i leiinga i OED at embetsverket ikkje skjøna kva reaksjonar ei slik aktivisering ville føre til i omgjevnadene.

Dei uformelle normene i OED minska moglegheitene for å få til fundamentale løysingar som petroleumsfrie fiskerisoner. Sidan løysinga til regjeringa var i strid med sentrale verdiar i OED, fekk politisk leiing vanskar med å kople petroleumsfrie fiskeriområde til ein konkret vedtaksmoglegheit og gradvis forsvann løysinga ut av dagsorden. Indre usemje og manglande definerings av petroleumsfrie fiskerisoner

---

gjorde også at regjeringa let seg påverke av prinsippet om sameksistens, som sto sentralt i verdiane i OED.

Identiteten til ein organisasjon påverkar måten ein ser på omgjevnadene og andre aktørar. I den økonomiske tankegangen som dominerer kulturen i OED, gjorde den store verdiskapinga i fiskerisektoren at fiskeriinteresser vart sett på som meir legitime enn miljøinteressene. Denne haldninga påverka også måten OED ga deltakingsrettar i sameksistensgruppa, samt kva problem ein freista å finne løysingar på. Arbeidet med forvaltningsplanen og petroleumsfrie fiskeriområde rørte ved haldningar i fiskeriforvaltninga knytt til skepsis til vernetankegangen ein meinte miljøforvaltninga representerte. Difor kjende fiskeriforvaltninga i periodar større fellesskap med petroleumsforvaltninga enn miljøforvaltninga. Uformelle verdiar og normer hjå fiskeriforvaltninga vart såleis medverkande til at petroleumsforvaltninga evna å bygge allianse med fiskerinæring og –forvaltning, medan miljøforvaltninga var ståande aleine og som tapande koalisjon.

Den uformelle haldninga i OED om fiskeri som den mest legitim interessa å ivareta i tillegg til petroleumsinteresser, påverka også kva miljøproblem som vart definert inn og ut av dagsorden. Utslepp til sjø, fekk stor merksemd samanlikna med eit anna type miljøproblem, utslepp til luft. Også haldninga i OED om at utslepp ikkje skal dobbeltregulerast, gjorde at luftutsleppa ikkje var på dagsorden, sidan desse allereie vart regulert med avgift.

Gjennom oppgåva har eg vist at uformelle verdiar og normer har hatt noko å seie. Uformelle normer i OED påverka at problemfokuset nærmast utelukkande vart retta mot havmiljø. Redefineringa frå fokus på petroleumsfrie fiskerisoner til prinsippet om sameksistens, kom som følge av maktkamp, men var også påverka av uformelle verdiar i OED. Samstundes medverka dei negative haldningane i fiskeriforvaltninga om miljøforvaltninga til at det ikkje vart bygd ein allianse mellom dei to. Oppgåva syner såleis at dei uformelle verdiane i dei ulike delane av forvaltninga påverka maktkampen og tautrekkinga mellom formelt definerte interesser i forhandlingsperspektivet.

#### 5.4.4 Institusjonaliserte omgjevnader

I forventninga knytt til dette perspektivet gjekk eg ut frå at ønsket om å oppnå legitimitet, gjorde at regjering og forvaltning gjorde symbolske tilpassingar til normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene då ein utforma defineringa av saka og aktiviseringa av deltakarar.

Det var eit vesentleg fokus retta mot petroleum som problem for havmiljø og fiskeri i omgjevnadene i perioden før og under Barentshavprosess II. KrF og Venstre satsa på å framstå som parti med miljøprofil, og lovnaden om konsekvensutgreiing og vurdering av petroleumsfrie fiskeriområde var ein måte å møte problemfokuset i omgjevnadene på. Denne lovnaden vart berre delvis innfridd då ein gjorde eit poeng av å gjennomføre ei ”Utgreiing av konsekvensar” heller enn ei konsekvensutgreiing. Ei konsekvensutgreiing signaliserer at ein vil samle inn ny informasjon som skal danne grunnlaget for å velje mellom handlingsalternativ. Utan ny forskning for å tette kunnskapshol, vart prosess II i mindre grad ein slik prosess. Namneendringa gjev inntrykk av symbolpolitikk, der ein ønskjer å sende ut dei same signala som om ein gjennomfører ei konsekvensutgreiing, men samstundes unngår å gjere handlingar som denne prosedyren vanlegvis medfører. Utdefineringa av petroleumsfrie fiskerisoner tidleg i prosessen gjorde at også denne lovnaden fekk få instrumentelle konsekvensar. Denne utdefineringa gjorde ein ved at sameksistens vart eit regelliknande mantra og svaret på dei fleste spørsmål.

Konsekvensutgreiinga i prosess II medførte likevel ei ny løysing på problemet med operasjonelle utslepp til sjø som var strengare enn utsleppskrava elles på sokkelen. Dette er eit argument for at prosess II også medførte instrumentelle og reelle endringar. Det faktum at denne løysinga vart lansert allereie i forkant av at utgreiinga vart gjennomført, tyder ikkje på at det var kunnskapen frå utgreiinga som førte til det nye kravet. Ein kan også argumentere for at namnet på løysinga i seg sjølv bær preg av symbolbruk, all den tid nullutslepp ikkje reelt sett tyder null utslepp. Løysinga med nullutslepp medverka til ei definering av at petroleumsnæringa hadde ”minimal påvirkning av miljø”.

Prosess II innebar også at regjeringa lanserte den økosystembaserte forvaltningsmodellen. Denne forvaltningsmodellen var ein internasjonal trend, og



utfordringane i Barentshavet vart det konkrete problemet som denne løysinga vart kopla opp mot. Det faktum at prosessen med å lage forvaltningsplan vart tappa for avgjerder, samt at få av informantane utanfor MD skjønnte kva den økosystembaserte forvaltningsmodellen handla om, gjer at ein kan spørje seg om denne forvaltningsreforma bar preg av symbolpolitikk for å vise handlekraft på miljøområdet. Forvaltningsplanen skulle vere utstillingsvindaug for den økosystembaserte forvaltninga, men mange av spørsmåla om forvaltninga av havområdet vart handsama og avgjort i forkant av planen. Det er likevel vanskeleg å trekke nokon endeleg konklusjon om dette før etter at arbeidet med forvaltningsplanen er slutført.

Ønsket til regjeringa om å oppnå legitimitet for petroleumpolitikken gjorde at ein tok omsyn til normer i dei institusjonaliserte omgjevnadene som retta fokuset mot konsekvensar for havmiljø og fiskeri. Gjennomføringa av lovnaden om konsekvensutgreiing og løysingane ein kom opp med hadde preg av symbolpolitikk.

## 6. Konflikt eller sameksistens?

### 6.1 Dei to prosessane sett i samanheng

Avslutningsvis vil eg sjå dei to prosessane i samanheng og freiste å forklare likskapar og skilnader ut frå dei ulike organisasjonsteoretiske perspektiva.

Valet om ein skulle konsekvensutgreie leiteboring eller heilårs petroleumsproduksjon sette rammer for dei to prosessane. Igangsetjinga av Barentshavprosess II kan sjåast på som ein omkamp frå førre prosess mellom miljøforvaltning og petroleumsforvaltning. Miljøforvaltninga fekk no gjennomslag for at også heilårleg petroleumsproduksjon skulle utgreiast, mellom anna fordi maktbalansen var endra. Miljørørsla hadde vorte meir aktive som ytre pressgrupper i dette spørsmålet samanlikna med 80-talet, og dette styrkja krava til miljøforvaltninga. Aktiviseringa av miljørørsla i prosess II bidrog også i maktkampen om deltakingsrettar og påverka dessutan defineringa av saka hjå regjeringa i innleiingsfasen. Initiativet om også å konsekvensutgreie heilårleg petroleumsaktivitet var også ei følgje av hierarkisk styring. Dei politiske måla var endra. Den nye regjeringa som inntok regjeringskontora i 2001 hadde større fokus på miljø samanlikna med regjeringane i prosess I.

Den største skilnaden mellom prosess I og II var overgangen frå å satse på å finne fram ny kunnskap, til å samanstille eksisterande kunnskap. Konsekvensutgreinga og satsinga på den naturvitskaplege forskinga i prosess I medførte eit vesentleg problemfokus mot petroleumsaktivitet, noko OED meinte ikkje tente interessene dei var sett til å ivareta. OED evna å lære strategisk frå prosess I. Då lovnaden i Sem-erklæringa kom, kjende forvaltninga i OED igjen denne type situasjon frå tidlegare opningsprosessar. Deretter handla ein ut frå ønsket om å unngå same situasjon som hadde skapt eit vesentleg problemfokus, og som var vanskeleg å sameine med identiteten i departementet om at petroleumsaktivitet var synonymt med moglegheiter. Difor kjempa dei for at prosess II ikkje skulle medføre ny forskning og ny konsekvensutgreiing, men ei mindre omfattande "Utgreiing av konsekvensar".

Til trass for at både prosess I og II innebar eit visst problemfokus mot petroleumsaktiviteten, vart begge nytta til å skape legitimitet for vidare aktivitet av

---

aktørar som såg petroleumsverksemda som løysing. Dei institusjonaliserte omgjevnadene på 80-talet var opptekne av ideen om at “ting skal gått rett føre seg” og at miljø- og fiskeriinteresser vart tekne på alvor (Blichner og Olsen 1989:89). Denne norma finn ein igjen i dei institusjonaliserte omgjevnadene også i dag. Både konsekvensutgreiinga på 80-talet og ”utgreiing av konsekvensar” i siste prosess evna å leve opp til denne norma. Begge prosessar lukkast difor med å skape ei viss grad av legitimitet for vidare aktivitet, noko uavhengig av korleis prosessen vart gjennomført.

Havmiljø dominerte defineringa av kva problem petroleumsaktivitet medførte i begge prosessar. Denne defineringa gjekk på kostnad av fokus på utslepp til luft. I prosess I er dette forståeleg, både fordi berre leiteboring vart vurdert, og dessutan sidan spørsmålet om menneskeskapte klimaendringa ikkje var kome for fullt på den politiske dagsorden generelt. I prosess II har klimaproblemet framleis i liten grad har vorte kopla til denne typen vedtaksmoglegheiter. Verken som politisk mål frå regjeringshald eller som forhandlingstema frå miljøstyresmaktene, har klimaproblemet vore freista definert inn. Dette til trass for at klimasaka i lengre tid har vore på den generelle dagsorden til både politikarar og forvaltning, og medført at både politiske mål så vel som organiseringa av forvaltninga har endra seg. Sjølv om vedtaksmoglegheitene der ein vurderer om og i kva grad ein skal tillate/halde fram med petroleumsaktivitet i større havområde kan ha store konsekvensar for nivået på norske klimagassutslepp, fekk dette få konsekvensar for definerings av saksområdet og aktivisering av deltakarar.

Problem for fiskeria fekk mykje merksemd både i prosess I og II, men har endra noko innhald. Operasjonelle utslepp vart på 80-talet definert som mindre farleg enn fyrst frykta. I prosess II var haldninga motsett, og problemet fekk så stor merksemd at OED såg seg nøydd til å kome opp med ei løysing (nullutslepp) for å evne å bygge vidare allianse med fiskeriaktørane i maktkampen som gjekk føre seg. Lovanden om nullutslepp gjorde at ein i vesentleg grad evna å definere operasjonelle utslepp som eit løyst problem. Skilnad i synet på operasjonelle utslepp kan kome av at rammene frå prosess I til I var endra frå leiteverksemd til heilårleg petroleumsproduksjon, men mykje skuldast også endring i kunnskapsgrunnlaget.

Dei to prosessane har også nokre likskaper når det gjeld defineringa av aktuelle løysingar. Til dømes står løysingane sameksistens og petroleumsfrie (fiskeri)soner opp mot kvarandre i begge periodar. Barentshavprosess I gjekk føre seg i ein kritisk periode for petroleumsverksemda. Kravet om å i større grad konsentrere petroleumpolitikken om sektorinterne mål fekk mykje å seie for dei uformelle normene og verdiane i departementet framover. I prosess I freista ein av koalisjonane (fiskeriaktørane) å definere inn løysinga petroleumsfri sone då ein forhandla om løysingar i siste fase av prosessen. I prosess II kom derimot ideen om petroleumsfrie fiskerisoner frå miljøørsla og vart definert inn på dagsorden gjennom hierarkisk styring frå regjeringa allereie ved igangsettinga av prosessen. Gjennomslaget for prinsippet om sameksistens i begge periodar har bakgrunn både i dei formelle interessene og dei uformelle normene i OED. Petroleumsfrie (fiskeri)soner tente ikkje måla OED var sett til å arbeide for, og i maktkampen medverka OED til at dette vart utdefinert. Kulturen i OED har dessutan fleire likskapar enn skilnader i dei to periodane. Då regjeringa i II løfta løysinga petroleumsfrie fiskerisoner opp igjen på dagsorden, fann embetsverket i OED fram prinsippet om sameksistens som hadde ”overvintra” i departementet sidan 80-talet. Ideen om sameksistens hadde ikkje vore sentralt uttala politisk mål i tida mellom dei to prosessane, men vart praktisert som ein del av dei uformelle normene i OED sidan prosess I.

Gjennomslaget for sameksistens som styrande prinsipp har dermed gått føre seg i to omgangar, gjennom prosess I og II. Gjennomslaget for denne løysinga endra defineringa av saka. I staden for å skulle identifisere eventuelle område der ein ikkje var villig å ta risikoen som petroleumsaktivitet medførte, har diskusjonen teke utgangspunkt i at petroleumsverksemd skal gå føre seg i eit område så sant ikkje sameksistens var umogleg. Denne defineringa framstår annleis enn haldninga som i si tid gjorde at miljøforvaltninga kjempa for å lovfeste kravet om konsekvensutgreiingar: nemleg ”føre-var”-prinsippet.

## **6.2 Konklusjon**

I denne oppgåva har eg studert to prosessar som begge har omhandla i kva grad og på kva vilkår ein skal drive petroleumsverksemd i Barentshavet syd, samt nokre område

---

lenger sørover. Barentshavprosess I gjekk føre seg siste halvdel av 80-talet, medan Barentshavprosess II gjekk føre seg frå 2001 til 2003. Problemstillinga for oppgåva var: Kva aktørar deltok og korleis vart saksområdet definert i Barentshavprosess I og II? Kvifor vart aktiviseringa av deltakarar og defineringa av saksområdet slik det vart i dei to prosessane?

I begge prosessar prega forhandlingar mellom miljø- fiskeri- og petroleumsforvaltning aktiviseringa av deltakarar. Gjennom den sentrale plasseringa i organisasjonskulturen har Olje- og energidepartementet størst innverknad på avgjerdsstrukturen i prosessane, men også fiskeri- og miljøforvaltninga har kjempa forhandla seg fram til deltakingsrettar. I prosess II freista OED å gje sekretariatsfunksjonen for prosessen til Oljeindustriens Landsforeining, men ytre press frå miljøørsla, samt styring frå politisk leiing, hindra dette.

Organisasjonskulturen i OED ser på fiskeriaktørane og deira interesser som meir legitime deltakarar og problem enn miljøaktørane og deira interesser. Dette bidreg til å forklare det særlege fokuset på å finne løysingar for problem for fiskeressursar og fiskerinæring. Generelt er begge prosessane prega av at ein definerer problemområdet til å gjelde havmiljø og ulemper for fiskeria. Viktigaste likskap mellom dei to prosessane er at difor at luft framleis ikkje er definert inn på dagsorden, sjølv om eksterne tilhøve har endra seg mykje. Haldninga om at fiskeriinteressene er mest legitime, bidreg også difor til at eit miljøproblem får meir fokus enn eit anna miljøproblem.

I prosess II finn eg at uformelle normer i Fiskeridepartementet om at ein skal bruke ressursane, gjer at desse aktørane ser med skepsis på miljøforvaltninga og deira vernetankegang. Dette gjer at fiskeriforvaltninga har nærma seg petroleumsforvaltninga, til trass for at ein erkjenner stor grad av felles interesser med miljøforvaltninga. OED har samstundes nytta kontrollen over avgjerdsstrukturen til i periodar å gje deltakingsrettar til fiskeriforvaltning og næring, men ekskludere miljøforvaltning. Dette har minska sjansen for allianse mellom miljø- og fiskeriaktørar.

Den fundamentale løysinga om å opprette ei petroleumsfri sone vart på 80-talet fremja av Noregs Fiskarlag og fiskeriforvaltninga. Løysinga vart relansert i prosess II

gjennom forslaget om petroleumsfrie fiskerisoner. Dette skjedde fordi alliansen til miljøaktørane har vorte styrkja, men også fordi politiske mål hadde også endra seg og fleire politiske parti adopterte ideen om petroleumsfrie soner. Sidan fundamentale løysingar strir både mot interessene og kulturen til OED, fekk politisk leiing problem med å kople denne løysinga til ein vedtaksmoglegheit. Petroleumsfrie (fiskeri)soner og sameksistens kan sjåast på som ei sentral konfliktlinje i saka. Medan dei to løysingane vart definert som gjensidig utelukkande i prosess I, er defineringa av tilhøvet mellom dei to løysingane meir uklar i prosess II. Det kan sjå ut som om ein valde å gje dei to løysingane sekvensiell merksemd, heller enn å prioritere dei to opp mot kvarandre slik ein gjorde i prosess I. I realiteten vart likevel petroleumsfrie fiskerisoner definert ut av prosess II fordi løysinga var i konflikt både med interessene og dei uformelle normene til OED. Bondevik II-regjeringa hadde ei lite stabil og ikkje einskapleg definering av sitt eige forslag om petroleumsfrie fiskerisoner. Difor vart lagnaden til petroleumsfrie fiskerisoner avgjort gjennom forhandlingar. Forvaltninga i OED nytta den sentrale posisjonen i organisasjonsstrukturen til å definere sameksistens som det styrande prinsipp.

Oppgåva syner at forhandlingsperspektivet har størst forklaringskraft på kvifor defineringa av saksområdet og aktiviseringa av deltakarar vart som dei vart både i prosess I og II. OED står sterkast i forhandlingane, men fiskeriforvaltninga og miljøforvaltninga er også aktivisert og har påverknad på defineringa av saka. Oppgåva syner at dei politiske måla har endra seg noko frå prosess I til II, men den hierarkiske styringa er ikkje stabil og einskapleg i nokon av prosessane. Organisasjonskultur og tilhøvet til dei institusjonaliserte omgjevnadene påverkar også prosessane noko.

---

## Kjeldeliste

- Aftenposten (17.04.02) ”SFT advarer mot hastverk i Barentshavet.” Elektronisk kilde: <http://www.aftenposten.no/nyheter/miljo/article313697.ece>, utskrift 21.10.05.
- Andresen, Steinar og Arild Underdal (1983) *Norsk oljepolitikk og fiskerinæringens interesser*. Oslo: Aschehoug
- Andersen, Svein S. (1993) *The struggle over Oil and Gas Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo: Scandinavian University Press
- Andersen, Svein og Ole Gunnar Austvik (2000) *Nasjonal handlefrihet. Nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, rapportserie
- Andersen, Svein S. (2001) ”Politisk styring eller markedstilpasning av olje-Norge?” Kap. 11 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS
- Blichner, Lars og Johan P. Olsen (1989) ”Styringens kunnskapsgrunnlag.” Kap 3 i Olsen, Johan P. (red) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Boasson, Elin Lerum (2005) *Klimaskapte beslutningsendringer? En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave
- Boasson, E.L., Ane H. Kismul og Solveig Prestegard (2000) *Petroleumsfrie fiskeriområder. Forslag til oljeverneplan*. Oslo: Natur og Ungdom
- Brunsson, Nils (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1989) ”Norske departementer 1976-86: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsadferd.” Kap 2 i Egeberg, Morten (red) *Institusjonspolitikk og forvaltningspolitikk. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997a) ”Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen.” Kap. 5 i Egeberg, Morten og Christensen, Tom (red) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997b) ”Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater.” Kap 2 i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Kjell A. Røvik (1999) ”The Ambiguity of Appropriateness.” Kap. 8 i Egeberg, Morten, og Lægreid, Per (red) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget

- 
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2002) *Reformer og Lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice." S. 1-25 i *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1979) "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance." Kap. 2 i March, James G. og Johan P. Olsen (red) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget (1. utgåve 1976)
- Dahl, Ottar (1973) *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dæhlin, Knut (1987) "Ti spennende år." Kap. 3 i Helle, Egil (red) *Olje og energi i ti år 1978-88*. Oslo: Olje og energidepartementet
- Egeberg, Morten (1989) "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen." Kap.1 i Egeberg, Morten (Red) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvedt statsvitenskap* Oslo: Tano Ashehoug
- Fiskeridirektoratet (1985) *Årsberetning vedkommende Norges Fiskerier 1985 nr 2. Årsmelding fra Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt*. Bergen: Fiskeridirektøren
- FKD (2004) *Verdier fra havet – Norges Framtid*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet (hefte)
- Hagen, Lasse, Ulf Hammer, Thomas G. Michelet og Trond Stang (1989) *Petroleumsloven med kommentarer*. Oslo: Tano
- Heimer, Carol A. og Arthur L. Stinchcombe (1999) "Remodeling the Garbage Can. Implications for the Origins of Items in Decision Streams." Kap. 2 i Egeberg, Morten og Per Lægheid (red) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press
- Helle, Egil (1987) "Hvorfor et olje og energidepartement." Kap 1 i Helle, Egil (red) *Olje og energi i ti år 1978-88*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- HI (2005) Om Havforskningsinstituttet. Elektronisk kjelde: [http://www.imr.no/om\\_hi](http://www.imr.no/om_hi), utskrift 17.10.05.
- Høyre (2001) *Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005*. Oslo: Høyre
- Håbrekke, Øyvind (2004) "Hvordan sikre trygg sameksistens mellom olje- og fiskerinæringen?" Elektronisk kjelde: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/oed/2004/taler/026031-990035/dok-bn.html>, utskrift 16.03.05. (Foredrag 09.03.04)
- Innst.S.312 (1983-84) *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen*



- 
- Innst.S.183 (1984-85) *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om perspektivene ved petroleumsvirksomheten de nærmeste årene*
- Innst.S.216 (1988-89) *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om åpning av Barentshavet syd for letevirksomhet*
- Innst.S.249 (2003-2004) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om petroleumsvirksomheten*
- Kamfjord, Georg (1982) "Hva forventer nordnorske ordførere at oljeaktivitet i Nord-Norge kan bety for deres kommune?" Kap. 3 i Kamfjord, Georg (red) *Nord Norge og oljen. Forventninger til næringens innpass i landsdelen*. Tromsø: Tiden Norsk Forlag
- Krasner, Stephen D. (1988) "Sovereignty. An Institutional Perspective." S. 66-94 i *Comparative Political Studies*. Sage Publications Ltd. 21
- KrF (1997) *Handlingsprogram 1997-2001*. Oslo: Kristeleg Folkeparti
- KrF (2001a) *Politisk program 2001-2005*. Oslo: Kristeleg Folkeparti
- KrF (2001b) *Politisk håndbok 2001*. Oslo: Kristeleg Folkeparti
- Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989) "Organisering og organisasjonsendring." Kap 12 i Egeberg, Morten (red) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvedt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Læg Reid, Per (1988) *Oljebyråkratiet. Om statsadministrasjonen i ein oljealder*. Oslo: Tano
- Løver, Gerd T. (1989) *Utvikling av organisasjonskultur illustrert ved Miljøverndepartementet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- March, James G. (1994) *A primer on Decision Making*. New York: Free Press
- March, James G og Herbert A. Simon (1993) *Organizations*. Cambridge: Blackwell Publishers (1. utgåve 1958)
- Mathisen, Rune (1992) *Effekter av organisasjonsendring. En case-studie av organisasjonsendringen i Miljøverndepartementet 1989*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- MD (2005) "Hvorfor en forvaltningsplan." Elektronisk kilde: <http://odin.dep.no/md/norsk/tema/svalbard/barents/hvorfor/022051-990147/dok-bn.html>, utskrift; 19.10.05
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991) "Institutionalized Organisations. Formal Structure as Myth and Ceremony." Kap. 2 i Powell, Walter og Paul DiMaggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

- 
- Mikalsen, Finn (1981) *Organisasjonsanalyse. En veiledning fra R-direktoratet*. Oslo: Tanum Nordli
- Nilsen, Yngve (2001) *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge frem til 1998*. Oslo: Universitetet i Oslo, Det historisk filosofiske fakultet.  
Doktoravhandling
- Noregs Fiskerilag (25.06.03) *Kommentarer til rapport fra arbeidsgruppe om "sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirkosomheten"*. (Brev)
- NRK (29.08.01) "Boringen utenfor Lofoten utsettes." Elektronisk kilde:  
<http://www3.nrk.no/magasin/nyheter/innenriks/1250202.html>, utskrift 19.10.05.
- NRK (04.10.01) "Snøhvit-skatt vedtas i morgen." Elektronisk kilde:  
<http://www.nrk.no/magasin/nyheter/okonomi/1334425.html>, utskrift 19.10.05.
- NTB (25.10.02) "Regjeringen sier nei til oljeleting." Elektronisk kilde:  
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article423850.ece>, utskrift: 19.10.05.
- Nøttestad, Øyvind (1999) *Miljøvernforvaltningen i et tidsperspektiv, del III*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Nøttestad, Øyvind (2002) *SFT. Fra forkynner til forvalter. SFTs historie fram til 1994*. Oslo: Statens Forurensingstilsyn
- OD (1984) *Oljedirektoratet Årsberetning*. Stavanger: Oljedirektoratet
- OD (1987) *Oljedirektoratet Årsberetning*. Stavanger: Oljedirektoratet
- ODIN (2005) "Det norske statsråd 1814-, Ministerier og regjeringer 1814-." Elektronisk kilde: <http://www.odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/tidligere/001001-160075/dok-bn.html#58>, utskrift 18.10.05.
- OED (1986) *Faktaheftet 1986*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (1988a) *Åpning av Barentshavet Syd, Troms II, Troms III og sydlig del av Finnmark Vest for petroleumsvirkosomhet. Konsekvensutredning*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (1988b) *Leting etter olje og gass i Barentshavet?* Oslo: Olje- og energidepartementet (hefte)
- OED (1988c) *Faktaheftet 1988*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (13.12.01) "17. konsesjonsrunde på norsk kontinentalsokkel." Elektronisk kilde:  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressepenter/pressem/026031-070101/dok-bn.html>, utskrift: 19.10.05.
- OED (2002) *Forslag til utredningsprogram – høring 2002*. Oslo: Olje- og energidepartementet

- 
- OED (13.03.02) "OED overtar koordineringen av konsekvensutredningen for Barentshavet." Elektronisk kilde:  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070116/dok-bn.html>, utskrift: 19.10.05. (Pressemelding nr 26/02)
- OED (18.03.02) "Tilleggsbevilgning RNB." Notat fra Utvinnings- og markedsavdelingen til AØ-avdelingen
- OED (23.01.03) "Petroleumssfrie soner." Notat fra utvinnings- og markedsavdelingen til statsråden
- OED (29.03.03) "Fagseminar om ULB for Barentshavet og Lofoten." Elektronisk kilde:  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070194/dok-bn.html>, utskrift: 19.10.05. (Pressemelding nr 29/03)
- OED (02.04.03) "Full åpenhet om konsekvensutredning." Elektronisk kilde:  
<http://odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/026031-070199/dok-bn.html>, utskrift: 19.10.05. (Pressemelding nr. 33/03.)
- OED (2003a) *Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet. Høringsuttalelsene til forslag til utredningsprogram (med kommentarer frå OED). Januar 2003.* Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (2003b) *Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten Barentshavet. Fastsatt utredningsprogram januar 2003.* Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (2003c) *Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i Lofoten-Barentshavet. Sammendragsrapport juli 2003.* Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (2003d) *Sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirksomheten. Rapport fra arbeidsgruppe.* Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED (2003e) *Helårlig petroleumsvirksomhet i nordområdene.* (pressemelding 15.12.03)
- OED (2003f) *Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet (ULB). 18. konsesjonsrunde. Regjeringens konklusjoner presentert 15. desember 2003.* Oslo: Olje- og energidepartementet (foredrag)
- OED (2003g) *Fakta 2003 Norsk petroleumsvirksomhet.* Oslo: Olje- og energidepartementet
- OLF (2003) *Seismikk og fisk.* Stavanger: Oljeindustriens Landsforening (faktaark)
- OLF (2004) *Fakta om OLF.* Stavanger: Oljeindustriens Landsforening (faktaark)
- Olsen, Johan P. (1983) "The Dilemmas of Organizational Integration i Government." I Olsen Johan P. (red) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – The case of Norway.* Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1989a) "En ny dimensjon i norsk politikk?" Kap. 1 i Olsen, Johan P. (red) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen.* Oslo: Tano

- 
- Olsen, Johan P. (1989b) "Målformulering og konfliktløsning." Kap 2 i Olsen, J. P. (red) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Olsen, Johan P., Paul G. Roness og Harald Sætren (1989) "Styring gjennom institusjonsutforming." Kap. 3 i Olsen, Johan P. (red) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Omdahl, Arne (1987) *Oljeboring nord for 62 breddegrad. Analyse av en beslutningsprosess*. Bergen: Universitetet i Bergen, Administrasjon- og organisasjonsvitenskap. Hovedoppgave.
- Osmundsen, Terje (1981) *Gjøkungen. Skal Statoil styre Norge?* Oslo: Dreyer
- Ot. Prp. Nr 72 (1982-83) *Lov om petroleumsvirksomhet*
- Pfeffer, Jeffery (1981) *Power in organizations*. Cambridge: Ballinger Publishing Company
- Riksrevisjonen (2001) *Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun*. Oslo: Riksrevisjonen. Dokument nr 3:8 (2000-2001)
- Riksrevisjonen (2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene*. Oslo: Riksrevisjonen. Dokument 3:13 (2003-2004)
- Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Roness, Paul (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ryggvik, Helge og Marie Smith-Solbakken (1997) *Blod, svette og olje. Norsk oljehistorie, bind 3*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Samarbeidsregjeringa (2001) "Regjeringsplattform." Elektronisk kilde: [http://www.krf.no/krfweb/politikk/fellesregjering\\_2001/regjeringsplattform.asp](http://www.krf.no/krfweb/politikk/fellesregjering_2001/regjeringsplattform.asp), utskrift 19.01.04.
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug (1. utgåve 1957)
- Senterpartiet (1981) *Trygg framtid. Program 1981-85*. Oslo: Senterpartiet
- Senterpartiet (1985) *Program 1985-89*. Oslo: Senterpartiet
- SFT (08.08.01) "Petroleumsvirksomhet i Barentshavet." (Brev til Miljøverndepartementet fra Statens Forurensingstilsyn)
- SFT (2005a) "Miljøstatus i Norge. Utslipp til sjø." Elektronisk kilde: [http://www.miljostatus.no/templates/themepage\\_2776.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2776.aspx), utskrift 26.09.05.
- SFT (2005b) "Miljøstatus i Norge: utslipp til luft." Elektronisk kilde: [http://www.miljostatus.no/templates/themepage\\_2783.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2783.aspx), utskrift 26.09.05.

- 
- SFT (2005c) "Miljøstatus i Norge: Olje og gass." Elektronisk kilde:  
[http://www.miljostatus.no/templates/themepage\\_2129.aspx](http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2129.aspx), utskrift 26.09.05.
- Statskonsult (1996) *Analyse av ressursbruken i Fiskeridepartementet*. Oslo: Statskonsult.  
Rapport 1996:5
- Statskonsult (1998) *Interdepartementalt samarbeid – rådgiving eller konsensus?* Oslo:  
Statskonsult. Rapport 1998:17
- Stavanger Aftenblad (06.11.02) "Taper tusenvis av milliarder på oljefrie soner." Elektronisk  
kilde: <http://web3.aftenbladet.no/innenriks/okonomi/article32411.ece>, utskrift:  
19.10.05.
- Stavanger Aftenblad (08.11.02) "– Bare symbolpolitikk å vedta petroleumsfrie soner."  
Elektronisk kilde: <http://web3.aftenbladet.no/innenriks/okonomi/article32211.ece>,  
utskrift: 19.10.05.
- St.meld. nr 58 (1978-79) *Petroleumsundersøkelser nord for 62 breddegrad*
- St.meld. nr 80 (1983-84) *Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen*
- St.meld. Nr 32 (1984-85) *Om petroleumsvirksomhetens framtid*
- St.meld. nr 79 (1984-85) *Om lete- og basevirksomhet m.v.*
- St.meld. nr 46 (1986-87) *Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt*
- St.meld. nr 40 (1988-89) *Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet*
- St.meld. nr 26 (1993-94) *Utfordringer og perspektiver på petroleumsvirksomheten på  
kontinentalsokkelen*
- St.meld. nr 31 (1992-1993) *Den regionale planlegging og arealpolitikken*
- St.meld. nr 57 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*
- St.meld. nr 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*
- St.meld. nr. 8 (2003-2004) *Rikt mangfold i nord*
- St.meld. nr 38 (2003-2004) *Om petroleumsvirksomheten*
- St.meld. nr 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken*
- Syvertsen, Erik (28. 04.03): "Hva er nullutslipp?" Elektronisk kilde:  
[http://www.sft.no/arbeidsomr/petroleum/nullutslipp/nullutslipp\\_syvertsen\\_sft280403.ppt](http://www.sft.no/arbeidsomr/petroleum/nullutslipp/nullutslipp_syvertsen_sft280403.ppt),  
utskrift 30.09.05. (Foredrag)
- Thagaard, Tove (2002) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen:  
Fagbokforlaget (1. utgåve 1998)

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red) (2001) *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Venstre (2001) *Venstres Stortingsprogram 2001-2005*. Oslo: Venstre

---

## Vedlegg

### Vedlegg nummer 1: Informantar til oppgåva

1. Astrid Marie Nistad, statssekretær 1986-89 for Arbeidarpartiet i Olje- og energidepartementet. Informant prosess I. Intervju 14.05.05.
2. Terje Lind, leiar av styringsgruppa i AKUP. Tilsett i forhandlingskontoret i Olje- og energidepartementet. Informant prosess I. Intervju 12.05.05.
3. Jan Aske Børresen, innleigd konsulent for OED, forfattar av sluttrapporten for konsekvensutgreiinga. Seinare tilsett i OED. Informant prosess I. Intervju 28.04.05.
4. Bjarne Mørk-Eidem, statsråd 1986-89 for Arbeidarpartiet i Fiskeridepartementet. Informant prosess I. Intervju 26.08.05.
5. Gunnar Futsæter, konsulent i Statens Forureiningstilsyn. Deltok i AKUP-arbeidet. Informant prosess I. Intervju 15.08.05.
6. Brit Skjelbred, statssekretær 2001-2004 for KrF i Olje og energidepartementet. Informant prosess II. Intervju 20.05.05.
7. Gunnar Gjerde, leiar av Olje- og gassavdelingen i Olje- og energidepartementet. Sat i styringsgruppa og i sameksistensgruppa for ULB. Informant prosess I og II. Intervju 23.05.05.
8. Ingvild Sæverud, førstekonsulent miljøseksjonen i Olje- og energidepartementet. Informant prosess II. Intervju 26.07.05.
9. Brit Fisknes, rådgjevar havseksjonen i hav- og ressursavdelinga i Fiskeri- og kystdepartementet Medlem i sameksistensgruppa og i styringsgruppa for ULB. Informant prosess II. Intervju 12.05.05.
10. Lars Føyn, havforskar, Havforskningsinstituttet. Informant prosess I og II. Intervju 15.06.05.
11. Elling Lorentsen, rådgjevar i Norges Fiskarlag, sat i sameksistensgruppa. Informant prosess II. Intervju 20.05.05.
12. André Støylen, statssekretær 2001-2002 for Høgre i Miljøverndepartementet. Informant prosess II. Intervju 07.06.05.
13. Per Schive, leiar seksjon for Havforurening i Miljøverndepartementet. Sat i styringsgruppa for ULB. Informant prosess II. Intervju 31.08.05.
14. Erik Syvertsen, rådgjevar, seksjon for petroleumsvirksomhet, Statens Forureiningstilsyn. Informant prosess II. Intervju 09.06.05.

---

**Vedlegg nummer 2: samandrag av intervjumalar**

1. Kvifor sette ein i gang med ei ny vurderingsrunde med utgreiingsarbeid?
  - a) Og kven tok initiativet til ein slik prosess?
  - b) Kven ivra for å få inn dei nye formuleringane om konsekvensutgreiingar i petroleumslova? (prosess I)
  - c) Var nokon eksterne hendingar medverkande til at prosessen vart sett i gang?
2. Korleis vart prosessen organisert? I kva fora vart ulike tiltak og løysingar på moglege problem ved oljeboring i nord vurdert?
  - a) Kva delar av forvaltninga var involvert og kor aktive var dei?
3. Kvifor fekk Oljeindustriens Landsforeining i oppdrag å styre utgreiinga? (prosess II)
  - a) Kvifor valde ein deretter å overføre ansvaret til forvaltninga? (prosess II)
4. Vurdere du det slik at fiskeri- og miljøvernforvaltninga gjennom den nye petroleumslova fekk større innverknad i slike prosessar? (prosess I)
5. Korleis var samarbeidsklimaet mellom dei ulike delane av forvaltninga i prosessen?
6. Dette er ein prosess som involverer både fiskeri-, petroleum- og miljøvernforvaltning. Kan du peike på skilnader i organisasjonskulturen i dei ulike forvaltningsorgana?
7. Generelt, kva tradisjonar har OED for dialog med fiskerinæringa?
8. Kva var formålet med den såkalla sameksistensgruppa? (prosess II)
  - a) Og kor sentral var denne gruppa i samband med ULB-arbeidet? (prosess II)
  - b) Kvifor deltok ikkje Miljøverndepartementet i sameksistensgruppa? (prosess II)
9. På kva tidspunkt og på kva måte kom politisk leiing inn i avgjerdsprosessen?
10. I mai 1986 var det regjeringsskifte og Arbeidarpartiet overtok regjeringsmakta. Førte dette til endra styringssignal i prosessen? (prosess I)
11. Kva andre eksterne aktørar var særleg aktive i samband med prosessen?
12. I kva grad meiner du at styresmaktene og oljeselskapa har felles interesser når det gjeld verksemda på sokkelen?



---

a) Og korleis vil du skildre tilhøvet mellom selskapa og petroleumsforvaltninga?

13. Kan du seie noko generelt om kva haldningar og grad av medvit det var om miljøutfordringar i oljeverksemda i forvaltninga i tida prosessen gjekk føre seg?

14. Etter di meining, kva var det sentrale å ta tak i når ein diskuterte oljeboring i nordområda?

15. Kva argument såg din forvaltning/etat på som relevante for å gå inn for vidare leiteboring i Barentshavet?

a) nye moglegheiter for selskapa b) auka inntekter for staten c) distriktsomsyn d) geopolitisk (eller andre moment) i forhold til Russland e) anna?

16. Petroleumsverksemda er opphav til ulike typar potensielt negative effektar. Kva typar negative konsekvensar fekk merksemd frå ditt departement/etat?

a) uhell og utblåsingar b) fare for ulykke med tankskip c) manglande oljevernberedskap d) forsøpling av havet e) operasjonelle utslepp til sjø f) luftforureining NOX, voc, SO2 g) utslepp av klimagassar h) arealkonflikt med andre brukarar av havet. i) uheldig høgt utvinningstempo j) anna?

17. Kva problem/løysingar retta dei andre forvaltningsorgana involvert merksemda mot?

18. Kva aspekt ved denne saka var regjeringa særleg oppteken av, og skilde dette seg frå korleis forvaltninga såg på saka?

a) Var saka prega av semje eller usemje i regjeringa?

19. I Havmiljømeldinga til Bondevik II talar ein om at ein for framtida ønsker seg ein økosystembasert forvaltningsmodell. Hadde ein slik økosystembasert modell noko sentral rolle i ULB-prosessen? (prosess II)

20. OED meinte det var riktig å stoppe all vidare leiteboring i området medan ein utgreia. Likevel gav ein klarsignal til å bore 5 såkalla nøkkelblokker utanfor opna område. MD kritiserte denne praksisen. Etter di vurdering, var denne kritikken berettiga? (prosess I)

21. Samandragsrapporten for utgreiingane møtte motbør. SFT, DN og Polarinstituttet meinte at dei negative konsekvensane av petroleumsverksemd på miljøet vart undervurdert. Korleis vurderte du denne kritikken? (prosess I)

22. Etter di vurdering; kor avgjerande var utfallet av utgreiingane for om det skulle opnast for vidare aktivitet i Barentshavet?

a) Vart det nokon gong vurdert å seie nei til vidare aktivitet i Barentshavet Syd?

b) Kvifor vart avgjerda om Lofoten utsett til forvaltningsplanen var ferdig? (prosess II)

23. No til dags fokuserer ein mykje på nullutslepp. Kva bevisstheit hadde de rundt utsleppsreducerande tiltak på denne tida? (prosess I)

24. Då ein opna Barentshavet Syd i 1989 vart det gjort klare avgrensingar på aktiviteten både geografisk og tidsmessig. Var det semje om at slike avgrensingar skulle gjerast? (prosess I)

25. Såg ein på dette som ein opningsprosess? Handla denne saka om ein skulle opne eller lukke dette havområdet for petroleumsverksemd? Var området lukka fram til denne prosessen? (prosess I)

26. Gjennom stortingsvedtaket i 1989 vart det sagt nei til å opne for vidare petroleumsaktivitet i området Troms II på det dåverande tidspunkt. Korleis var haldningane i forvaltninga til denne type tiltak?

27. I samband med den siste prosessen som nyleg var gjennomført har det vore tale om å gje nokre havområde eit varig vern mot petroleumsverksemd – såkalla petroleumsfrie fiskerisoner. Kva var haldningane til eit slikt type tiltak på 80-talet? (prosess I)

28. Kva legg du i omgrepet petroleumsfrie fiskerisoner? (prosess II)

a) Og kva legg du i omgrepet sameksistens? (prosess II)

29. I Sem-erklæringa står det at Bondevik II regjeringa skal vurdere å opprette petroleumsfrie fiskerisoner i området frå Lofoten og nordover. Er dette gjort? (prosess II)

a) Kva var haldningane til eit slikt type tiltak i forvaltninga? (prosess II)

30. SFT kritiserte at ein berre vurderte konsekvensane berre ved leiteboring før ein opna Barentshavet syd i 1989. SFT meinte vidare at produksjon var ein naturleg og uunngåeleg konsekvens av leiteaktivitet dersom det vart gjort drivverdige funn, og difor burde også konsekvensane av petroleumsproduksjon vorte vurdert ved opning av eit havområde. Er du samd i dette?

a) Og kven har bestemt at berre leiteboring skal utgreiast?

31. Noko anna?