Petroleumspolitikk fra 2000-2010

- 

Oljepolitikk på vent?

Kathrine Straumøy Brakstad

Universitetet i Bergen
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG 350 – Masteroppgave
Våren 2011
Det er et privilegium å kunne jobbe over lang tid med et selvvalgt felt. Det har vært en lærerik og interessant prosess fra begynnelse til slutt, og markerer avslutningen på min utdannelse ved Universitetet i Bergen.

Jeg vil derfor benytte anledningen til å takke de som takkes bør.

Jeg vil først takke min veileder, Professor Harald Sætren (høsten -10/våren -11), for veiledning gjennom prosessen. En takk også til alle som har deltatt på forskningsseminaret Politisk Organisering og Flernivåstyring.


En stor takk fortjener også mamma og tante Evy som har lest korrektur utallige ganger. Sist, men ikke minst, fortjener Stig en stor takk for at han har holdt ut i mine nedturer og delt mine oppturer, og hjulpet meg til å nå målet mitt.

Kathrine Straumøy Brakstad - Bergen 01.06.2011
Innholdsfortegnelse

1. Innledning ......................................................................................................................... 1
   Integrrerte Operasjoner ........................................................................................................ 3
   Problemstilling ....................................................................................................................... 4
   Begrunnelse for tema ............................................................................................................ 4
   Teoretisk og metodisk utgangspunkt .................................................................................. 5
   Oppgavens struktur ............................................................................................................... 5

2. Teoretisk rammeverk .......................................................................................................... 7
   Policyirkelen ........................................................................................................................... 8
   Agendasetting ......................................................................................................................... 9
   Formulering og beslutningstaking (Legitimering) ............................................................. 10
   Iverksetting .......................................................................................................................... 12
   Forklarende teoretiske perspektiver .................................................................................... 13
   Det instrumentelle perspektivet ........................................................................................ 13
   Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet ....................................................... 15
   Interessehevdingsperspektivet ............................................................................................ 16
   Forventninger ut fra interessehevdingsperspektivet ......................................................... 18
   Symbolsk-politikk perspektiv .............................................................................................. 19
   Forventninger ut fra symbolsk-politikk perspektiv ........................................................... 20
   Syntese .................................................................................................................................. 21
   Oppsummering teorikapittel ............................................................................................... 23

3. Metodisk rammeverk .......................................................................................................... 24
   Undersøkelsesopplegget .................................................................................................... 24
   Kvalitativ casestudie ............................................................................................................. 25
   Datagrunnlag ......................................................................................................................... 26
   Tilgang til data ....................................................................................................................... 28
   Dokumentanalyse ................................................................................................................. 29
   Observasjon ........................................................................................................................... 30
   Vurdering av datagrunnlaget .............................................................................................. 32
   Reliabilitet ............................................................................................................................ 32
   Validitet ................................................................................................................................. 33

4. Bakgrunn .......................................................................................................................... 35
   Betydningen av Norges oljehistorie .................................................................................... 35
   Integrrerte Operasjoner: fordeler, ulemper og satsing ....................................................... 39
<table>
<thead>
<tr>
<th>Kapittel</th>
<th>Side</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Teknologiutforderinger</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>Aktører</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Myndighetene</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Olje og energidepartementet</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Oljedirektoratet</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>Petroleumstilsynet</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>Oljeindustriens Landsforening</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>Satsing fra staten</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>Endringer ved tusenårs-skiftet</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Empiri</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>Tydeliggjøringsfasen: 2000-tidlig 2005</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>Handlingsfasen: fra midten av 2005-2009</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td>Endringsfasen: 2010</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>6. Tolkning og oppsummering</td>
<td>82</td>
</tr>
<tr>
<td>Hovedfunn</td>
<td>82</td>
</tr>
<tr>
<td>Tolkning i lys av de tre perspektivene</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>Det instrumentelle perspektivet</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>Teoretisk tolking av fasene</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>Interessehevdingsperspektivet</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Teoretisk tolking av fasene</td>
<td>90</td>
</tr>
<tr>
<td>Symbol-politikk perspektivet</td>
<td>94</td>
</tr>
<tr>
<td>Teoretisk tolking av fasene</td>
<td>94</td>
</tr>
<tr>
<td>Syntese</td>
<td>96</td>
</tr>
<tr>
<td>7. Avslutning</td>
<td>98</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemstilling</td>
<td>98</td>
</tr>
<tr>
<td>Konklusjon</td>
<td>101</td>
</tr>
<tr>
<td>Videre studier</td>
<td>102</td>
</tr>
<tr>
<td>Litteraturliste</td>
<td>i</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapporter</td>
<td>iii</td>
</tr>
<tr>
<td>Internett</td>
<td>iv</td>
</tr>
<tr>
<td>Konferanser</td>
<td>iv</td>
</tr>
<tr>
<td>Dokumentanalyse</td>
<td>v</td>
</tr>
<tr>
<td>Vedlegg 1</td>
<td>vi</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1. Innledning

"På 40 år har olje- og gassvirksomheten endret Norge mer enn vi selv er klar over til daglig."1


1 (Kindingstad og Hagemann 2002:276)
2 I 2010 kroneverdi
vurdert til 4744 milliarder kroner (FAKTA 2010:24). Dette viser betydningen av petroleumssektoren, og hvorfor det er viktig at en klarer å benytte de ressursene en har tilgjengelig på en fornuftig og langsiktig måte.


Petroleumssektoren har, som påvist foran, stor betydning for hvordan det norske samfunnet er i dag, og hvordan det har utviklet seg. For fremtiden blir utfordringen hvordan en skal klare å beholde den økonomiske velstanden en har i dag når det er slutt på petroleumssressursene. Det satses derfor både fra myndigheter og næring på å utvikle løsninger som vil gi Norge en fortsatt god og stabil økonomi, selv om det ikke er like stor mengde petroleumssressurser tilgjengelig nå, som tidligere.

**Integrerte Operasjoner**


Jeg har valgt å presentere IO her fordi det er et sentralt element i den politikken som har blitt ført, og vil skape en bedre forståelse for utviklingen på sokkelen.

Kjært barn har mange navn. I begynnelsen ble IO ofte omtalt i en begrepsjungle da hvert selskap hadde sin egen versjon. Jeg har valgt å benytte Integrerte Operasjoner, fordi det er dette begrepet som nå har festet seg i næringen, og blir benyttet av myndighetene. Definisjonen jeg vil bruke er hentet fra Olje- og Energidepartementet:


---

1 Begrepsjungle; blir også omtalt som e-drift, smart-drift, fjernstyring, smart wells (OLF 2006:6, FAKTA 2007:39).
kobles sammen til en helhet som omformer oppgaveavdeling mellom hav og land, operatør og leverandør.”

(St.mld 38 2003-2004:34)

Problemstilling

Problemstillingen for studien vil være tredelt:

1) Beskrive den norske petroleumspolitikken fra 2000-2010.

2) Hvilke endringer har skjedd i petroleumssektoren på 2000-tallet, og hvilken rolle har IO hatt i den forbindelse?

3) Hva er bakgrunnen for at petroleumspolitikken ble satt på vent?

Med dette vil jeg inkludere de utfordringer og endringer som har skjedd på sokkelen, sett i sammenheng med utvikling av politikk, regjeringsskifter og hvordan næringen har handlet. Dette er alle viktige faktorer for å danne et godt grunnlag for min studie.

Begrunnelse for tema
Petroleumssektoren har alltid interessert og fasinert meg. Den ble derfor et naturlig valg da jeg skulle skrive masteroppgave. Temaet har som sagt stor betydning for samfunnet og den økonomiske utviklingen Norge har opplevd. Det er også en sektor som har hatt store utfordringer som skulle håndteres, og gjennomgått store endringer de senere årene. Integrerte Operasjoner utgjør et sentralt element i studien. Temaet ble først studert på instituttet av medstudenter⁴, og er en måte å endre både arbeidsmåter og organisering i petroleumssektoren på, som også har fanget min interesse. Jeg ønsker å utdype sider ved sektoren som ikke har blitt belyst i så stor grad i en slik sammenheng før. En sammenligning over en periode på ti år vil gi et godt og interessant innblikk i hvordan sektoren har forandret seg og eventuelt hvordan politikken har endret seg tilsvarende, og hvilke faktorer som var årsak til dette. Det har også gitt meg innblikk i hvordan næringen fungerer, ettersom jeg har måtte opparbeide

meg en god grunnleggende kompetanse for å forstå de handlingene og beslutningene som har blitt gjennomført.

**Teoretisk og metodisk utgangspunkt**


**Oppgavens struktur**
I dette kapittelet, **Kapittel 1**, har jeg kort beskrevet hvilken betydning petroleumssektoren har, hva IO er, hvilken case jeg har valgt, min problemstilling og tilhørende utgangspunkt, samt en begrunnelse for hvorfor dette fremstår som et relevant område å undersøke.

I **kapittel 2** vil jeg presentere studiens teoretiske grunnlag. Jeg vil presentere policiesirkelen som vil danne et analyseskjema for studien, før jeg går over til de forklarende elementene: et instrumentelt perspektiv, et interessehevdingsperspektiv og et symbolsk-politikk perspektiv.

I **kapittel 3** redegjør jeg for de metodiske verktoyene jeg har valgt å benytte i studien, og hvordan forskningsprosessen har utartet seg gjennom mitt arbeid.
I kapittel 4 vil jeg beskrive de kontekstuelle forholdene som er relevante for petroleumspolitikken. Dette vil være elementer som gjelder både for næringen og myndighetene. Jeg vil også beskrive de sentrale aktørene i min studie.

I kapittel 5 beskriver jeg studiens empiriske del, inndelt i 3 faser: Tydeliggjøringsfasen, Handlingsfasen og Endringsfasen.

I kapittel 6 vil jeg å forklare hendelsene som er beskrevet i empirikapittelet ved å benytte studiens teoretiske grunnlag. Dette vil videre brukes som utgangspunkt for å svare på problemstillingen som er presentert ovenfor.

I kapittel 7 vil det være en avslutning og oppsummering av studien.
2. Teoretisk rammeverk


Policy\textsuperscript{5}sirkelen vil i min studie fungere som et analyseskjema, mens de tre perspektivene danner det forklarende grunnlaget, og handler om å kunne trekke slutninger i forhold til konkrete årsakssammenhenger. Policysirkelen vil dermed være en analysemønster, samtidig som teoriene vil si noe om elementene som eksisterer mellom dem. Men det er viktig å påpeke at policysirkelen vil bli sett på som en idealmønster, og ikke bli brukt som en teori, men derimot en forenkling av en kompleks virkelighet. Det vil være en prosessinndeling, hvor en ikke har noen garanti for at prosessen følger analyseskjema. Med dette mener jeg at selv om det er en sirkulærprosess, er det ikke alltid slik at alle stegene vil bli gjennomført og i den rekkefølge som idealmodellen skisserer. Derfor har jeg videre valgt å legge vekt på enkelte steg, som jeg vil komme tilbake til.

Videre i kapittelet vil jeg først gjennomgå policysirkelen, før jeg tar for meg de ulike perspektivene. Jeg har valgt å benytte meg av det instrumentelle perspektivet, et

\textsuperscript{5} Jeg har valgt å videreføre begrepet policy fordi det ikke eksisterer en tilfredstillende oversettelse til norsk. Policy skal vi her forstå som “a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve” (Howlett m. fl 2009:6).
interessehevdingsperspektiv og symbol-politikk perspektiv. Dette gir et bredt bilde av hvordan den politiske prosessen rundt petroleumspolitikken har vært de siste ti årene. Jeg har valgt disse perspektivene fordi de på bakgrunn av sine kvaliteter vil gi grunnlag for å fremme de mulige utfordringene og endringene som har eksistert i petroleumspolitikken. Ved å benytte meg av disse vil jeg kunne belyse sider ved ulike aktører, ulike måter å handle på, samt hvordan en blir påvirket av de omgivelsene en omgir seg med. Til slutt vil jeg vise til et synteseperspektiv av ulike implementeringsformer satt sammen med de teoretiske perspektivene.

**Policysirkelen**
Policysirkelen er et analyseverktøy som kan være til hjelp for å skape et bedre bilde av den politiske prosessen. Ved å benytte de ulike stegene kan jeg gi et godt bilde av hvordan prosessen og handlingene i petroleumspolitikken har vært fra ulike aktørers side. I dette avsnittet vil jeg ha en gjennomgang av de fleste stegene.


I samsvar med Howlett, Ramesh og Perl (2009) vil jeg benytte policysirkelen hvor en tar for seg stegene agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, iverksetting og evaluering. Intensjonen med dette analyseredskapet er å frembringe en kronologisk gjennomgang av prosessen rundt endringer i den norske petroleumspolitikken.

![Figur 1: Policysirkelen.](image-url)
Policysirkelen har også blitt kritisert. Den baserer seg blant annet på at policiesirkelen blir brukt som en teori, og ikke en modell som vil forenkle virkeligheten. Jeg vil bruke den som en idealmodell, som for eksempel Webers idealbyråkrati, slik at en kan undersøke hvor nært prosessen rundt endringer i petroleumspolitikken, har vært ideale. Det kan også stilles spørsmål om policiesirkelen vil gi en god fremstilling av politiske prosesser slik en kjenner dem i dag, men dette må avgjøres i forhold til den empiriske situasjonen en undersøker og kan variere i stor grad. Andre problematiske sider kan være at en opplever overlappende faser og ingen lineær logikk. Kan det føre til at en utelukker enkelte faser fordi en opplever et tidspress, eventuelt vil fasene bytte plass? Det er heller ikke noe som forteller hva som skjer i forkant, hvordan vet en at en policiesirkel har startet?

**Agendasetting**

"Although sometimes taken for granted, the means and mechanisms by which issues and concerns are recognized as requiring government action are by no means simple“ (Howlett m. fl 2009:92).

Jeg vil kort presentere agendasetting, siden dette er den fasen som starter policiesirkelen. Agendasetting handler om hvordan problemer blir aktuelle for offentlige myndigheter, og det som skjer i dette steget vil være sentralt for resten av sirkelen, samt dens utfall. Agendasetting blir oppfattet som en av flere kritiske faser i policiesirkelen. I denne fasen handler det om hvordan og hvorfor problemer får myndighetenes oppmerksomhet, og hva som gjør at noen problemer ikke får denne oppmerksomheten (Howlett m.fl 2009:92).

Det finnes ulike typer agendasetting. En systematisk agenda vil være et tema som er hyppig observert i de politiske organisasjonene og som fortjener offentlige myndigheters oppmerksomhet. Men bare en liten del av de problemene som blir diskutert her vil bli tatt opp som seriøse problemer i Regjeringen. En formell agenda på den andre siden er når offentlige myndigheter har akseptert at noe trenger å bli gjort med et problem i en formell setting. Kort fortalt blir da forskjellen at en systematisk agenda har rom for diskusjon, mens formell agenda har rom for handling (Howlett m.fl 2009:101).
Formulering og beslutningstaking (Legitimering)
Jeg har valgt å ta for meg steg 2 og 3 i policymønstren sammen, da de har stor betydning for hverandre og det vil gi en mer helhetlig fremstilling av stegene.

"Policy formulation refers to the process of generating options on what to do about a public problem" (Howlett m.fl 2009:110).

Formulering er det andre steget i policymønstren. Myndighetene har her blitt oppmerksom på at det eksisterer et offentlig problem som krever handling: det har kommet på agendaen. De politiske valg og muligheter vil bli identifisert og formalisert i dette steget. Det er også på dette steget at en vil vurdere om en endring er gjennomførbart. Formulering handler derfor om hvilken retning en velger videre. Ulike alternativer kan være påvirket av hvilke aktører som har fremmet forslaget, og hvordan det har blitt formulert (Howlett m.fl 2009:110-112).

I de fleste tilfeller vil formulering være begrenset til ett sett med aktører, og kan skje uten en klar definisjon av problemet. Det trenger heller ikke være en sammenheng mellom formulering og institusjoner. Selve prosessen kan foregå over lengre tidsrom, uten at dette vil være noen garanti for at det vil skape enighet. Formulering av løsningen vil ofte være en politisk heller enn en teknisk nøytral prosess, da noen vil tape og andre vinne på utfallet (Howlett m.fl 2009:114).

som vil være optimalt for organisasjonen (Van Nispen og Ringeling 1998:208). I forhold til min studie vil det her vært interessant å undersøke om det er noen tydelige sammenhenger mellom hva som var målet med politikken og om det eksisterte noen instrumenter for å kunne oppnå den. Kan det tenkes at IO ble brukt som et policyinstrument under formulering av petroleumspolitikk? I denne antakelsen vil det være viktig at en skiller mellom hvordan en kan ha benyttet IO som et virkemiddel, og hvilke instrumenter som kan ha blitt benyttet i petroleumspolitikken for å innføre IO.


Beslutningstaking blir ofte omtalt ved at "it is the most overtly political stage in so far as the many potential solutions to a given problem must somehow be winnowed down and but one or a select few picked and readied for use" (Howlett m. fl 2009:139).

Handlinger og beslutningsprosesser i en organisasjon vil basere seg på to fundamentale prosesser. Den første handler om rasjonell kalkulasjon. Rasjonaliteten i beslutningsskaping vil være preget av analyser, planlegging, prognoser og verktøy hentet fra beslutningsteori og ledelsesteori. Disse vil alle være med på å øke kvaliteten i beslutningstakingen for offentlig politikk.


**Iverksetting**

"Implementing is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions" (Matland 1995:146).

Når en problemstilling har komt på agendaen, ulike løsninger har blitt diskutert og beslutningstakerne har kommet frem til mål og en handlingsplan for å nå dem, er tiden inne til å iverksette. Både statlige aktører og ikke statlige organisasjoner kan være en del av "policy subsystem" og være involvert i iverksetting av politikk (Howlett m.fl 2009:160).


**Forklarende teoretiske perspektiver**


Gjennomgangen av perspektivene vil være todelt. Med dette mener jeg at jeg først vil gjøre rede for det enkelte perspektivet slik det fremkommer i litteraturen, før jeg vil se på hvilke empiriske implikasjoner som kan utledes fra dem.

**Det instrumentelle perspektivet**

Innenfor dette perspektivet vil organisasjoner bli oppfattet som redskaper eller instrumenter som er rettet mot å oppnå mål som blir sett på som viktige i samfunnet. Dette vil komme til

Det instrumentelle perspektivet kan deles inn i to ulike varianter, **hierarkisk variant og forhandlingsvariant. Forhandlingsvarianten** vil bli gjennomgått under interessehevdingsperspektivet, siden dette er perspektiver som samsvarer.

Innenfor den **hierarkiske varianten** blir organisasjonen sett på som enhetlig, og for de som organisasjonen opptrer som redskap for, eventuelt ledelsen i organisasjonen, legger en vekt på at en har kunnskap og mål om de ulike mål-middel sammenhengene som er relevante for organisasjonen. Derfor vil det være viktig for aktørene at de har makt slik at en kan oppnå sine mål. Men det handler også om hvilke instrumenter en velger for å kunne oppnå de målene en har satt seg. Dette kan være av stor betydning for resultatet, da ulike instrumenter fører til forskjellige resultat. Innen denne varianten vil organisasjonsendring være noe som ledelsen i organisasjonen ønsker eller har planlagt. En vil da vurdere fordeler og ulemper i forhold til andre former som er aktuelle, og vil videre foreslå endringer som vil gi størst grad av måloppnåelse etter at vurderingen av de aktuelle alternativene er gjennomført (Christensen m.fl 2009:163). Om en legger vekt på begrenset rasjonalitet vil en fokusere på de kostnadene en må bruke for å skaffe seg nok informasjon om endringen, samt hva det vil koste å gjennomføre endringene. Om denne argumentasjonen vektlegges vil argumenter som taler for være at den allerede eksisterende organisasjonsformen har en forrang (Christensen m.fl 2009:150).
For aktørene er det viktig at de handler formålsrasjonelt, men det resultatet de oppnår er også avhengig av hva de andre aktørene gjør og har av ressurser.

I det instrumentelle synet vil styring skje på to ulike måter. For det første vil en være påvirket av det forholdet en har til omgivelsene, samt hvordan utformingen av organisasjonsstrukturen er. For det andre vil en være påvirket av at handlingene er formålsrasjonelle innenfor de rammene som er satt. En er også opptatt av hvordan den formelle organisasjonsstrukturen er, noe som innebærer at en har forventninger som knytter seg til at de som innehar fremtredende posisjoner vil være upersonlige (Christensen m. fl. 2009:35-37).

Når det gjelder organisasjonsreformer er det videre viktig at en klarer å organisere en systematisk oppmerksomhet (Roness 1997:68). Målet med dette er at en skaper en positiv ramme rundt endringer, gjerne ved å la de ansatte delta i prosessen slik at det skaper en positiv opplevelse. På denne måten kan en oppleve at det blir mindre motsand, og en får lettere gjennomført prosessen slik en hadde ønsket.

Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet
Ut i fra dette perspektivet vil jeg forvente at det har vært en analytisk prosess der det har vært et stort fokus på å finne den rette løsningen. Videre vil jeg forvente at partiet som har vært ved makten har fått sine meninger vedtatt. Dette vil være et resultat av at partiet fremstår som ledelsen. Men ledelsen må også handle formålsrasjonelt, da resultatet er avhengig av andre aktører.

Jeg forventer også at det har eksistert mange utfordringer i petroleumspolitikken de siste ti årene. Myndighetene har vært på jakt etter løsninger som kunne gi dem en bedre petroleumspolitikk. Jeg forventer at det har vært flere utfordringer, med atskillig flere løsninger. Et av problemene som eksisterer er mindre petroleumsutvinning på den norske kontinentalsokkelen, og en jakt på løsninger som ville gi økt utvinning, men til en lavere kostnad. Et av alternativene som ble fremmet var Integrerte Operasjoner. Vil det ha eksistert en mål-middel tankegang rundt de ulike handlingene?

Jeg vil forvente at myndighetene kan ha blitt brukt som et instrument for å få IO innført i den norske petroleumbransjen. Dette kan være gjennom påvirkning fra næringen og dens interesseorganisasjoner, som for eksempel Oljeindustriens Landsforening.

Om en kobler dette perspektivet sammen med policiesirkelen kan en tenke seg at det fremstår som en prosess hvor myndighetene fremtrer som en leder og bruker hierarkiet som et middel for å få IO innført. Dette kan en også koble opp mot den begrensete rasjonaliteten der en vil
vurdere kostnader og gevinster, og gevinstene vil være større siden en velger å gjennomføre endringen. I policysirkelen vil dette komme frem gjennom forhandlinger i formulering og beslutningstakingsfasen. En interessant vinkel vil dermed føre til at en har brukt sin makt til å fremme sine meninger, noe som vil komme frem i iverksettingsfasen. I forhold til petroleumspolitikk vil dette bety at det er partiet som er størst som har fått igjennom sine meninger, men etter en prosess med forhandlinger.

**Interessehevdningsperspektivet**

Den politiske beslutningsprosessen blir i dette perspektivet sett på som sammensatt av forskjellige posisjoner og underenheter, der en har ulike og noen ganger motstridende kunnskap, mål og interesser. Det er videre et fokus på at ingen aktører på egen hånd kan klare å ivareta sine egne interesser, og oppnå sine egne mål. På denne måten vil utfallet være påvirket av forhandlinger og kompromisser som har skjedd mellom de ulike berørte aktørene (Christensen m.fl. 2009:34).

Perspektivet blir ofte omtalt som perspektivet om interessehevdning og kjøpsslåing, og vil være det samme som *forhandlingsvarianten* i det instrumentelle perspektivet. Jeg har valgt å ta det med som et eget perspektiv fordi det vil være et perspektiv som har betydning for min studie. Ved å studere problemene som har eksisterer vil det være av stor betydning å se nærmere på hvilke interesser som har vært sentrale og hvordan en har gått frem for å vise sine egne interesser. Siden det vil være en studie av politikk vil det være naturlig at det eksisterer spenninger mellom de ulike partiene, og dermed sentralt å undersøke hvorfor den aktuelle politikken ble valgt.


Endring kan i dette perspektivet defineres ved at flere aktører har kjøpsslått. Aktørene er
interessert i å handle ut i fra egne interesser, og det ressursgrunnlaget en har tilgjengelig vil være avgjørende for utfallet. En kan begrunne dette med at den som klarer å fremme sine egne interesser får gjennomslag for sine meninger (Roness 1997:70). Dette forutsetter at det er flere aktører som er sentrale, og at de har ulike mål og interesser. Det kan også være ulike oppfatninger av hvilke virkemidler en skal benytte seg av.


Innenfor organisasjonskulturen er det ulike teorier, og noen av dem mener at utvikling av interesser innenfor en organisasjon vil være et sentralt element å se videre på. Selv om ikke alle er like opptatt av omorganisering, vil det likevel være viktig om en har tro på at en lykkes eller ikke (Roness 1997:73). Dette kan sees på som sentralt fordi selv om en har tro på at det vil skape positive forandringer, kan det være lett for at dette smitter over på andre og dermed skaper en positiv holdning til endring. Maktgrunnlaget i politikken vil være hos de regjernende partiene, og de vil være den dominerende koalisjonen. Det kan dermed tenkes at de som er tilhenger av endring ikke er del av den dominerende koalisjonen. ”Minoriteten” vil mene at det er et grunnlag for å utføre endringer, da de ikke er fornøyd med den eksisterende kulturen (Pfeffer 1978:178-179).


**Forventninger ut fra interessehevdingsperspektivet**

En kan også tenke seg at det er ulike mål og kriterier for hva som skulle være målet å oppnå. Men en kan også forvente at det vil være noen som ikke er fornøyd med den løsningen en kom frem til. I dette perspektivet vil det alltid være en mulighet for at noen er misfornøyd med løsningen. I forbindelse med IO kan det tenkes at fagforeninger gjerne vil stille seg mest kritisk, fordi elementene som ble presentert for å øke utvinningen på sokkelen på sikt vil føre til at det blir færre arbeidsplasser. Samtidig som myndighetene og næringen som helhet vil være fokusert på å opprettholde denne løsning fordi det fører til bedre resultater til en rimeligere kostnad.

Innenfor dette perspektivet kan IO fremstå som et problem på jakt etter løsning. Med dette mener jeg at IO kan være en ide som blir fronten i organisasjoner og hos myndigheten, som en
interesse, men at det har eksistert en interessekamp om hvordan og i hvilken grad en skal innføre endringer.

Når en ser policy-sirkelen i sammenheng med dette perspektivet vil jeg forvente at det i formuleringsfasen har vært en målkonflikt mellom de ulike aktørene, og på denne måten har ulike interesser og mål til de aktuelle aktørene kommet frem. Det kan tenkes at myndighetene og Oljeindustriens Landsforening har ulike interesser når det gjelder hvilke føringer som skal bli lagt for den videre petroleumsvirksomheten. I fase 3, beslutningstaking, vil det fremdeles ikke være enighet mellem aktørene, men en avgjørelse må tas og den aktøren med størst makt og ressursgrunnlag vil få gjennomslag for sine meninger. I forhold til Regjeringen forventer jeg at det har vært sterk interesseheving mellom partiene. I den 4. fasen, iverksetting, forventer jeg at en forsøker å implementere det bestemte vedtaket, men at det hele ikke vil foregå uten motstand.

**Symbolsk-politikk perspektiv**


Det er derfor viktig i dette perspektivet at prinsipielle forhold rundt en beslutning er betydelig viktigere enn innholdet i den, og aktørene som er sentrale har en stor symbolsk verdi (Sætren

Deltakerne som handler ut i fra dette perspektivet vil dermed benytte prosessen som en arena til å gi uttrykk for sine meninger, slik at en kan vise gruppertilhørighet og fremme de felles verdiene. Prosessen kan også fremstå som en anledning for aktørene til å bekrefte sitt forhold til gruppen, og skille seg ut i fra andre som er tilhørere.


**Forventninger ut fra symbolsk-politikk perspektiv**

"Implikasjonen her var at beslutningstakerne ville utholde stor aktivitet i tilknytning til vedtaksfasen av offentlig politikk og vise liten interesse for å følge dette opp med konkrete tiltak i iverksettingsfasen" (Sætren 1983:175). Med dette mener en at fokuset er stort når det gjelder å vedta, men når en har fattet en beslutning har ikke dette stor betydning for hvordan en handler videre. I mange tilfeller viser en liten interesse for å gjennomføre de konkrete tiltakene. Politikken vil være et symbol på hva aktørene har vedtatt, uten at det får konkrete konsekvenser.

Ut i fra dette perspektivet vil jeg forvente at Regjeringen har vedtatt endringer i petroleumspolitikken med fokus på at de rette beslutningene skulle tas, men ikke settes i verk. Med dette mener jeg at fokuset har vært på at de rette aktørene skulle være tilstede for at beslutningen kunne fattes, mens resultatet av prosessen ikke var viktig mer en dens symbolske verdi. Det vil være viktig for myndighetene at en gjør samfunnet rundt klar over hvilke meninger en har, og hvorfor det er viktig at disse blir fremmet. Det vil også være viktig at ulike aktører fra flere myndighetsnivå er sentrale, samt ulike representanter fra næringen, og er "publikum" i en beslutningsprosess. Kan det tenkes at petroleumspolitikken bærer preg av å være et symbol for hva Regjeringen ønsker at andre skal se dem som?

Vil det være riktig å anta at Regjeringen gjennom sine handlinger og reguleringer for petroleumssektoren vil legitimere sine handlinger ovenfor samfunnet, uten at fokuset er på å
Jeg vil også forvente at det har skjedd en endring i politikken i løpet av perioden som har ført til at symbol-politikk perspektivet har fått større gyldighet. Med dette mener jeg at Regjeringsskiftene vil påvirke hvor viktig symbolpolitikken har blitt. Jeg vil også forvente at Olsens andre punkt vil være sentral, der beslutningen kan være en form for egoforsvar. IO har vært et viktig element i petroleumssektoren, særlig med tanke på fremtiden. Vil vedtaket om å innføre IO være et ledd i en symbol-politikk? Er det slik at aktørene var opptatt av å delta i prosessen som omhandlet hvilke tiltak som skulle innføres, men at det ikke er viktig å sette den i verk? Jeg forventer at politikken vil bære preg av at partiene har vært opptatt av å fremme sine meninger, uten at en har fulgt opp iverksettingen, noe som vil komme til synge gjennom større føringer og reguleringer fra myndighetene. Det kan også tenkes at en opplever et stort fokus på hva som kan gjøres for petroleumsnæringen, men grad av gjennomføring vil være svak. Jeg vil også forvente at det er ulik grad av symbol-politikk i de ulike Regjeringene som har vært aktuelle i min studie.

**Syntese**

For å skape et bedre rammeverk vil jeg kombinere policysirkelen og de ulike teoretiske perspektivene. Dette vil da være et synteseperspektiv som legger vekt på kombinasjon av top/down og bottom/up, fordi de innehav ulike elementer som vil være egnet i forskjellige situasjoner.


![Figur 2: Ambiguity-conflict matrix: policy implementation processes (Matland 1995:160).](image-url)
Administrativ implementering

Politisk implementering

Symbolsk implementering

**Oppsummering teorikapittel**

I dette kapittelet har jeg presentert det teoretiske rammeverket for min studie. Jeg har gjort rede for noen av stegene fra policycirkelen som har betydning for min studie av petroleumspolitikken. Etter dette gikk jeg igjennom de teoretiske perspektivene som vil danne grunnlaget for den videre analysen. Til slutt presenterte jeg et synteseperspektiv som kombinerer ulike måter å implementere politikk på sammen med de teoretiske perspektivene. Jeg har også presentert forventninger til funn ut i fra de ulike perspektivene.

Videre i oppgaven vil jeg nå gjennomgå den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet meg av, sammen med viktige utfordringer jeg må ta høyde for, slik at det vil bli god akademisk forskning.
3. Metodisk rammeverk


Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for forskningsprosessen og de fremgangsmåtene jeg benyttet meg av for å undersøke utfordringer og endringer i petroleumspolitikken fra 2000-2010, og vise at det er godt samsvar mellom problemstilling og metodevalg. Jeg vil først gjøre rede for undersøkelsesopplegget, før jeg går over til kvalitativt casestudie. Videre vil jeg gå inn på datautvalget og tilgang til data, før jeg har en gjennomgang av de ulike metodene jeg har valgt. Til slutt vil jeg gjøre en vurdering av datautvalget, i forhold til validitet og reliabilitet.

Undersøkelsesopplegget
Et forskningsopplegg vil være en oversikt over sentrale elementer i et forskningsprosjekt, samt en plan for hvordan en skal få svar på det en spør om (Kalleberg 1996:26). Formålet med undersøkelsesopplegget vil også være at de data som blir samlet inn skal kunne knyttes opp mot problemstillingen en har valgt.


### Kvalitativ casestudie

Det eksisterer ikke en presis definisjon på case, eller ideen om caseanalyse, dette til tross for at case benyttes i utstrakt grad og er sentral innenfor den samfunnsvitenskapelige forskningen (Ragin 1992:1). Men Yin, som har blitt en standardreferanse blant statsviter når det gjelder casestudie-metodikk, definerer casestudie som *"an empirical inquiry that; a) investigate a contemporary phenomenon within its real-life context, when b) the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and in which c)multiple sources of evidence are used,"* (Yin 1989:23) og det er denne definisjonen jeg vil ta videre utgangspunkt i. Det dreier seg derfor om at noen få eller et tilfelle blir gjort til gjenstand for inngående studier (Andersen 1997:8). Dette vil gi en unik mulighet til å kunne fokusere på en enkelt analyseenhet. Casestudier blir dermed å foretrekke når en skal studere fenomen der forskeren har liten eller ingen kontroll over hendelsesforløpet (Yin 2009:11). Yin (2009:11-12) påpeker videre at det er mulig å anta at konteksten til et fenomen har en direkte påvirkning på alt man studerer, eller at grensen mellom studieobjektet og konteksten vil være noe uklar. Dette har vært et relevant poeng i forhold til min studie, da en god innsikt i og en forståelse av konteksten har vært avgjørende for å forklare årsaken til at de ulike utfordringer og endringer i petroleumspolitikken har oppstått. Kunnskap om petroleumssektoren har også gitt meg en bedre forståelse av hvordan situasjonen har vært, og hvorfor de ulike politikkene har blitt ført.

sentralt under observasjonen fordi det da dukket opp elementer som jeg ikke hadde vært oppmerksom på, og førte til et nytt inntrykk av hvordan petroleumspolitikken ble omtalt blant politiske partier og de største aktørene i næringen.


Den tredje og siste kritikken omhandler at casestudier er for omfattende. Med dette mener en at de tar for lang tid å gjennomføre, og at en sitter igjen med for mye, delvis irrelevant informasjon (Yin 2009:15). Masteroppgaven min har sine naturlige begrensninger gjennom både tid og form. Jeg har også fokuset, gjennom hele prosessen, på å fremkalle informasjon som vil gi svar på problemstillingen, og som vil dekke det teoretiske utgangspunktet jeg har valgt. Målet har vært å skaffe mest mulig relevant informasjon, for så å hente ut de data som er mest betydningsfulle hos disse.

Når det gjelder generalisering ut i fra funn i min case vil det være avgjørende at de tolkes med forsiktighet, fordi resultatene i utgangspunktet kun vil si noe om undersøkelsen i et politikkfelt i en bestemt periode. For min studie vil det være aktuelt med empirisk generalisering. Mine funn vil være representativ for det jeg har studert, og kan derfor ikke overføres til andre områder eller perioder.

**Datagrunnlag**

Jeg vil benytte meg av to ulike metoder: dokumentanalyse og observasjon. Ved å benytte denne kombinasjonen vil jeg sikre at mest mulig av de tilgjengelige dataene blir samlet inn,

Hovedgrunnlaget for min studie vil være dokumenter. Dette vil være dokumenter som viser til hva som har vært sentralt i petroleumspolitikken fra 2000-2010, i størst grad myndighetsbaserte dokumenter. Det vil også omfatte ulike rapporter fra aktørene i næringslivet for å skape et innblikk i hvordan de oppfatter oppfølgingen og iverksettingen av politikken, samt hvordan de kunne tenke seg politikken ble ført.

Gjennom observasjonen fikk jeg også en del muntlige kilder i tillegg til dokumenter fra de ulike aktørene. I forhold til studien vil det være en styrke når en kan kombinere muntlige og skriftlige kilder.


Det som kan sees på som en svakhet ved utelukkende å se på dokumenter er at det kan gi et urealistisk bilde av hvordan situasjonen egentlig er. Myndighetenes mål og visjoner i forbindelse med petroleumspolitikken kan bli for dominerende og ha påvirket forfatterne under arbeidet av teksten. På denne måten vil en ikke skape et realistisk bilde av hvordan politikken egentlig var tenkt. Det var derfor viktig å få snakket med ulike aktører i næringen for å få et innblikk i hvordan de oppfattet politikken og dens siktemål, samt noen aktører fra ulike myndighetsorgan.

Det blir av den grunn viktig med metodetriangulering. En får da muligheten til å se hvordan prosessen faktisk har foregått, sammenlignet med de målene som en satt i starten. Det er med bakgrunn i dette jeg har valgt å benytte meg av to ulike datainnsamlingsmetoder i min studie.

Å ikke benytte intervju som metode i min studie kan være både en styrke og en svakhet ved studien. Jeg har valgt å ikke gjennomføre formelle intervjuer basert på at det foreligger et solid dokumentgrunnlag og observasjon på konferansen og bransjemessen. Observasjonen jeg
gjorde gav mye innspill og inntrykk om hva næringen og myndighetene mener om saken. Dette var svært verdifullt og veide tungt da jeg tok valget. Dokumentene har også gitt et godt grunnlag for å kunne svare på problemstillingen min. Intervju har gjennom hele prosessen vært et alternativ om jeg ikke hadde fått tilstrekkelig svar på problemstillingen. Men siden masteroppgaven er begrenset i tid og form, har dette også ført til at jeg har valgt å ikke gjennomføre intervju.

Jeg er også privilegert og har gode kontakter i petroleumsmiljøet som har svart på spørsmål og tipset om dokumenter under hele prosessen. På denne måten har jeg hatt flere uformelle- og informantintervjuer. Hver gang jeg har henvendt meg for å stille ulike spørsmål, har jeg blitt møtt med åpenhet og en interesse i studien. Dette har vært utslagsgivende i forhold til å ikke gjennomføre formelle respondentintervjuer. Jeg har hele tiden har hatt mulighet til å ta kontakt med fagsterke personer i petroleumsmiljøer når jeg hadde behov for det, slik at studien også bærer preg av informasjon fra personer som jobber i petroleumbransjen. Intervjuer ville antakelig bekreftet mine funn, men jeg tror ikke de ville tilført noen andre resultater enn de jeg har kommet frem til basert på dokumentanalyse og observasjon.

**Tilgang til data**
Siden jeg har valgt å se på et politikkområde fra myndighetenes side er de fleste dokumenter offentlige og dermed tilgjengelige, blant annet på grunn av informasjonsplikten offentlige instanser har. Dette lettet arbeidet med å skaffe dokumenter. Jeg har i stedet måtte gjøre en vurdering for hvilke dokumenter det ville være relevant å benytte seg av. For å belyse politikken fra flere sider har jeg også valgt å ta med dokumenter fra næringslivet, gjennom blant annet Oljeindustriens Landsforening (OLF). De har også mange dokumenter tilgjengelig på Internett som er lett å få tak i. Da jeg gjennomførte observasjonen på konferansen og bransjemessen fikk jeg også flere tips om hvor det var nyttig å lete, samt sentrale dokumenter. Siden studien tar utgangspunkt i offentlig politikk var det mye lettere å få tilgang til dokumenter enn i det private markedet, som ikke har den samme informasjonsplikten. Ønsket fra starten var å undersøke hvor langt innføringen av IO hadde kommet i en privat organisasjon, men datatilgang viste seg å være vanskeligere enn først antatt. Så på grunn av masteroppgaves begrensning i tid ville det ikke være hensiktsmessig å bruke mye tid på å skaffe tilgang. Jeg har fremdeles det samme utgangspunktet som da jeg startet prosessen med masteroppgaven, men fra en endret synsvinkel.
Dokumentanalyse
få en bedre forståelse av hvor konseptet står i dag. Etter innholdsanalysen var gjennomført, følte jeg at det var en bit som ikke var på plass. OG21, en satsingsstrategi fra staten, hadde vært en gjenganger i mange dokumenter, uten at det ble helt klart hva som var hensikten og hvordan en skulle benytte seg av den. På bakgrunn av dette bestemte jeg meg for å ta OG21s siste strategidokument i analysen for å skape en større forståelse og helhet.


Et annet typiske problem innenfor denne metoden vil være at forskeren sitt perspektiv kan påvirke tolking og utvelging av tekstene (Grønmo 2004:188). Dette har jeg vært oppmerksom på gjennom hele dokumentanalysen, for å sikre et så godt resultat som mulig.

**Observasjon**


Ved å gjennomføre denne deltakende observasjonen fikk jeg en gylden mulighet til å få fatt i erfaringer og holdninger blant sentrale aktører. Dette har vært givende for hvordan jeg kunne lese dokumentene i ettertid, og det ble lettere å vite hva som ble sentralt.

Offshore drift og vedlikehold varte over to dager. Med sentrale aktører både fra myndighetene på flere nivåer, samt store næringslivsaktører, med svært interessante presentasjoner, gav dette verdifull informasjon til min studie. Gjennom begge dagene var det også tilrettelagt for
at en skulle samhandle og dele erfaringer. Dette ble et sentralt rom for meg til å komme i kontakt med ulike aktører. Siden vi hadde navneskilt ble jeg identifisert gjennom Universitetet i Bergen, og møtte ikke noe negativt i forhold til dette. De jeg samhandlet med var positive til studien og delte av sin kunnskap. Siden dette var en konferanse sitter jeg også igjen med mye skriftlig materiell som aktørene brukte under sine presentasjoner. Disse har vært verdifull i det videre arbeidet.

Vurdering av datagrunnlaget
Når man har samlet inn data er det viktig å undersøke om det har oppstått tilfeldige eller systematiske feil under innsamlingen. Dette gjøres gjennom å kontrollere studiens reliabilitet og validitet, som er de vanligste kriteriene innenfor samfunnsvitenskapelig forskning (Hellevik 2002). Det er viktig at dataene har god validitet og reliabilitet, med tanke på studiens gyldighet og pålitelighet. En kan si at de utfyller hverandre, siden de refererer til ulike sider som viser god kvalitet ved datamaterialet, men kan også i noen grad sees på som overlappende fordi høy reliabilitet vil være en forutsetning for høy validitet (Grønmo 2004:221). Dette vil si at data en har samlet inn ikke kan være relevant for problemstillingen med mindre de er pålitelige. Formålet ved å benytte validitet og reliabilitet er for å kunne si noe om kvaliteten på de data en har samlet inn.

Reliabilitet

Ekvivalens vil basere seg på det samsvaret som er mellom innbyrdes datainnsamlinger på samme tidspunkt, som ikke er avhengige av hverandre. Dataene vil derfor være samlet inn av ulike forskere, men en har basert seg på samme undersøkelsesopplegg (Grønmo 2004:223).

For min studie har dette vært sentralt ved at jeg har forsøkt å holde reliabiliteten høy gjennom dokumentasjon av fremgangsmåter og datainnsamlingen, slik at det skal være mulig for andre å gå tilbake senere å gjøre tilsvarende funn om det samme fenomenet. Derfor er det viktig at en har gjennomført en systematisk og grundig datainnsamling. Ved at en kan gjennomføre en
slik sjekk i etterkant vil dette styrke studiens reliabilitet. Men en kan også stille seg skeptisk til hvor stor sannsynlighet det er for at en skal kunne gjennomføre datainnsamlingen på nøyaktig samme måte ved en senere anledning. Feltet vil gjerne bli videre påvirket og endringer kan bli utført i etteråkløkskap. En kan også være preget av den utviklingen som har skjedd, og ser dermed andre elementer som viktige.

Et annet element som kan oppfattes som en hindring kan være at det undersøkelsesopplegget jeg gjennomførte vil bli sett på som for fleksibelt (Grønmo 2004:245-246). Det er desto viktigere i forhold til reliabiliteten at en gjennomfører tiltak som bidrar til å redusere muligheten for at det kan være feil og mangler i eget datamateriale. Dette har jeg forsøkt å gjennomføre ved blant annet å kontrollere informasjon fra dokumenter og observasjon opp mot hverandre. Jeg har også prøvd å dokumentere måten jeg har samlet inn dataen på i så stor grad det er mulig. En stor del av dette er allerede gjennomgått med henvisning til de to ulike datainnsamlingsmetodene jeg har vist til ovenfor, dokumentanalyse og observasjon. Når en beskriver hvordan prosessen ved bruk av disse to har foregått i min studie, er det med formål at forholdene rundt prosessen ikke skal fremstå som komplekse.

I den empiriske beskrivelsen har jeg lagt stor vekt på kildebruk, slik at det vil lette arbeidet ved en eventuell etterprøving.

**Validitet**


Validiteten er høy når en får resultater fra datainnsamlingen og undersøkelsesopplegg som er relevante for den valgte problemstillingen. Validiteten vil være avhengig av hvordan en har utformet undersøkelsesopplegget. Det vil med andre ord si at validiteten er høyere jo bedre de faktiske data svarer til de intensjoner forskeren har (Grønmo 2004:221). En forutsetning vil derfor være at det er et godt samsvar mellom operasjonelle og teoretiske definisjoner, og at metoden som er valgt passer dette.

Grønmo (2004:237) påpeker videre at det i praksis ikke vil la seg gjøre å oppnå den perfekte validiteten i den samfunnsvitenskapelige forskningen.

Sett i forhold til min studie vil dette si at jeg gjennom hele prosessen har forsøkt å være selektiv og bevisst på hvilke informasjonstyper og enheter jeg har benyttet. Videre har jeg hatt fokus på den eksterne validiteten, både gjennom valg av case, men også hensyn til
generalisering til større populasjoner. I denne sammenheng anser jeg at det valget jeg har tatt av case har vært i stand til å bringe frem informasjon som vil underbygge validiteten til datamaterialet mitt opp mot min problemstilling. Jeg vil også påpeke at validiteten ble styrket ved at jeg brukte ulike datakilder, slik at jeg kunne benytte meg av metodetriangulering. Konklusjoner som trekkes på bakgrunn av at en har benyttet flere kilder vil øke sjansen for at de data som er innhentet kan forventes å være gyldige.

Under arbeid med en kvalitativ studie, slik som den jeg gjennomfører, vil en kontinuerlig kunne tilpasse datainnsamlingen etter hvert som den gjennomføres. Det vil si at man kan gjennomføre endringer og justeringer underveis om man ser at den problemstillingen man har tatt utgangspunkt i, ikke vil bli belyst i tilstrekkelig grad. I løpet av min datainnsamling har jeg lagt stor vekt på relevansen av de data jeg har samlet inn. Dette har medført at jeg i noen sammenhenger har måtte forkaste enkelte dokumenter som jeg hadde forventet ville få stor betydning for studien, men som viste seg å verken inneholde relevant eller ny informasjon. Dette førte også til at jeg valgte å hente inn flere dokumenter etter at første del av analysen var gjennomført, for å kunne belyse problemstillingen bedre.

Det har vært et kontinuerlig fokus på at dataene skal være valide, og vil være en konsekvens av at studiens mål vil være teoretisk generalisering, fremfor statistisk generalisering. Når en jobber mot en ytterligere gyldiggjøring av teoriene en benytter, må en til enhver tid i løpet av forskningsprosessen ha et bevis forhold til disse. Dette har jeg etter beste evne prøvd å ha gjennom hele prosessen, noe som vil være med på å øke validiteten.

For å skape et bedre grunnlag til studien vil jeg nå gå over til bakgrunnen til temaet, slik at det blir lettere å danne seg et bilde av sektoren. Jeg vil også presentere aktører som er viktige for utviklingen til sektoren, for å skape en bedre forståelse av hvordan næringen og sektoren fungerer.
4. Bakgrunn

I dette kapitlet har jeg til hensikt å presentere elementer som er og har vært viktige for grunnlaget til petroleumsektoren og petroleumspolitikken. Det vil også rettes et fokus på Integreerte Operasjoner (IO) fordi dette har vært en sentral faktor for både næringen, politikken og min studie, og krever en grundigere gjennomgang. Jeg vil dermed skape en bedre forståelse for temaet i sin helhet og i sitt opprinnelige miljø. I kapittelet vil jeg trekke frem ulike elementer i den norske oljehistorien, som danner forutsetningen for norsk petroleumspolitikk.

Det vil være et forsøk på å aktualisere temaet over tid, ved et fokus på Norges oljehistorie, sett i sammenheng med den teknologiutviklingen og de politiske utfordringene som eksisterte. Men det vil samtidig være et forsøk på å aktualisere temaet i tid, ved å ha fokus på betydelige hendelser som har preget petroleumsektoren.

Jeg vil også gjøre rede for de ulike aktørene som påvirker og er sentrale for petroleumspolitikken. Det vil da være lettere å danne seg et bilde av hvordan de statlige sidene fungerer och samhandler. Jeg har også valgt å presentere Oljeindustriens Landsforening som en sentral aktør fordi de representerer næringslivet og kommer med innspill i alle prosesser.

Betydningen av Norges oljehistorie

I dette avsnittet vil det bli redegjort for sentrale trekk i den norske oljehistorien. Jeg har lagt vekt på utviklingen på den norske kontinentalsokkel til fordel for landbasert virksomhet, med bakgrunn i at det er her de største endringene og utfordringene har skjedd.

leder i Industrifinansieringsutvalget, også kjent som ”dollarambassadøren” på denne tiden. Han var verdenskjent gjennom sin rolle som tidligere generalsekretær i FN, og hadde fått oppdraget med å gjøre Norge mer attraktiv for utenlandske bedrifter (Johnsen 2008:13, Kindingstad og Hagemann 2002:15-16).


gå glipp av noen muligheter som petroleumen ville gi (Johnsen 2008:19).

I begynnelsen hadde en ikke fokus på å bringe norske selskaper på markedet, men satset på å få produksjonen i gang, og bygge ut der en trodde det ville være petroleumsforekomster. Derfor ble det ikke sett på som et krav at de utenlandske selskapene benyttet seg av norske underleverandører, da de heller ikke hadde tilstrekkelig kunnskap på området. Det ble derimot sett på som en fordel at en evnet å finansiere utbyggingen selv, slik at den norske næringen kunne benytte sin egen kapital på andre investeringer i Norge. På denne måten kunne det virke som en prioriterte utenlandske interesser over de nasjonale. En kan definere denne perioden for en enklave fordi her dominerte staten og de utenlandske investorene, mens en holdt de norske private interessene utenfor, noe som også kunne oppleves som om en favoriserte de utenlandske selskapene. Nordsjø-området ble også betraktet som et politisk stabilt område, og det var derfor attraktivt å etablere seg her (Sejersted 1999:18-20). Dette var en tidsepoke der det var flere politisk ustabile områder, og norsk sokkel ble dermed ekstra attraktiv.


Det var svært lite kunnskap om næringen, både hos det offentlige og hos private aktører. I etableringsfasen eksisterte det derfor et stort behov for at staten skulle ha administrasjon og kontroll over hva som skjedde til en hver tid på den norske kontinentalsokkelen (FAKTA 2010:18).

som foregikk, men denne tildelte funksjonen skulle vise seg å ha problematiske sider også. Statoil skulle fungere som et politisk instrument mot de store multinasjonale selskapene som var i bransjen, slik at bransjen skulle være påvirket av norske interesser og kompetanse. Det ironiske var at en på 1990-tallet opplevde en større satsing for å internasjonalisere det norske markedet, og at staten var en aktiv pådriver for at Statoil skulle omdannes til et multinasjonalt selskap (Sejersted 1999:71).

I 1972 opprettet en også Oljedirektoratet som skulle ha kontroll over sokkelen, både sikkerhetsmessig og i forhold til feltutbygging. Norge hadde nå tre nivå i petroleumsbransjen, et politisk (Olje- og Energidépartementet), et kontrollerende (Oljedirektoratet) og et utøvende (Statoil), slik at en var representert blant alle berørte parter. Denne inndelingen var også et nytt element i forvaltningen på dette området (Sejersted 1999:26).


Når det gjelder samfunnsinteresser i forbindelse med utbygging og drift av oljefelt har staten klare rammer som må følges, og det er et stort fokus på samhandling. Det skal sørge for at selskapene tar avgjørelser som er til fordel for resten av samfunnet. Styresmaktene har lagt opp til en modell der en har konkurranse og samarbeid mellom aktørene, dette fordi det skal skape et godt miljø for solide beslutninger som er til fordel både for selskapene og staten (FAKTA 2010:36).

På 1990-tallet opplevde en at oljeprisen var lav, som en kan se ut fra figuren under. Dette gav et større behov for kostnadskutt og effektivisering om det skulle være lønnsomt for selskapene å drive i fremtiden. Etter tusenårsskiftet har en opplevd en økning i oljeprisen, noe en ikke kunne forutse. Svingningene i bransjen er derfor en viktig faktor for at petroleumspolitikken bør være stabil og fremtidsrettet.

Integrerte Operasjoner: fordeler, ulemper og satsing
Utviklingen av Integrerte Operasjoner, heretter IO, kan sies å være påvirket av en rekke hendelser som en ser i sammenheng med nasjonal politikk, historisk utvikling og endringer i sektoren.

Det var et kjent faktum at en ikke kunne stoppe nedgangen i oljeproduksjonen, for det er tross alt naturen som avgjør hvor store ressursene er. Men det er den menneskelige innsatsen som avgjør hvor mye en får ut av de ressursene som er tilgjengelig (FAKTA 2010:8).
Flere gode og mindre gode alternativer ble presentert. En av løsningene som myndighetene satset på er IO. IO skal ved hjelp av ny teknologi effektivisere petroleumsbransjen.
Olje- og Energidepartementets definisjon er:

(St.mld 38 2003-2004:34)


Målene som er knyttet til IO vil være avhengig av en systematisk utvikling og utnyttelse av den digitale infrastrukturen som omfatter datatransportsystemer mellom ulike steder på land og sokkel, informasjonssystemer som gjelder bearbeiding, innsamling og formidling av data, og nettverksystemer som er på ulike nivåer (St.mld 12 2005-2006:36).

utgangspunkt i, vil dette føre til at petroleumssektoren blir betraktelig endret. Målet er å skape en virtuell organisasjon, og plattformer vil være styrt gjennom fjerndrift (OLF 2005:9).  


Før startet mange karrieren med å jobbe offshore før de fikk en stilling på land. Dette gav dem en stor fordel fordi en visste hvordan ting fungerte i praksis. I dag starter en gjerne med en kontorjobb uten stor praktisk erfaring, slik at en ikke har opparbeidet seg verdifull

---

6 Se vedlegg 1 for tabell
7 Helse, Miljø og Sikkerhet
kompetanse ”fra gulvet”, som kan oppfattes som et hinder når det skjer uforutsette ting der erfaring teller høyt.

Det dukker også opp nye typer problemer for bransjen ved bruk av IO. Dette vil blant annet være i forhold til informasjonssikkerhet, som vil kunne få store konsekvenser for HMS og den generelle virksomheten på sokkelen.

I starten var en i utgangspunktet mest fokusert på anvendelse og teknologiuutvikling når det gjelder IO, men nå tar en fatt på flere sider og har derfor et større fokus på IKT\(^8\)-sårbarheten, en integrering av informasjon i hele verdikjeden, samt en må undersøke nærmere de utfordringene som skjer med hensyn til nye arbeidsprosesser (St.mld 12 2005-2006:35-36).

Økt modning på sokkelen var også en av faktorene til at IO vokste seg stor. Det ble fokus på å utnytte de ressursene en hadde tilgjengelig fordi det er et begrenset tidsperspektiv for hvor lenge de er produserbare. Modne\(^9\) områder vil også være de mest lønnsmomne fordi en her som regel har godt utbygd infrastruktur og lettere for å få opp petroleumsressursene. En slipper å lete etter dem, fordi de allerede har vist seg tilgjengelig og utvinnbare. Om en ikke får utnyttet de modne områdene raskt nok, kan ressursene gå tapt.

Når det gjelder utvikling i bransjen er det en klar trend at en i større grad tar i bruk integrerte arbeidsprosesser innenfor boring, drift og vedlikehold, som kan bli definert som hovedaktivitetsområdene. Denne utviklingen forutsetter da at en har et tett operativt samspill mellom en rekke aktører, som igjen vil føre til vesentlige endringer i det arbeidsmønsteret som eksisterer i de operative støttemiljøene på land og i arbeidsmiljøet som eksisterer på sokkelen. Dette gir en økt mulighet til å overføre oppgaver som tradisjonelt har tilhørt sokkelen, til land (St.mld 12 2005-2006:13).

**Teknologiutfordringer**


---

\(^8\) Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

\(^9\) For definisjon se innledningskapittel side 2

**Aktører**

I dette avsnittet vil jeg presentere de aktørene som er mest sentrale i forhold til utforming av petroleumspolitikken. Jeg har også valgt å ta med Oljeindustriens Landsforening fordi de representerer næringen og er aktivt med på å utforme og påvirke de politiske linjene som blir vedtatt, samt de var en sentral aktør på konferansen jeg deltok på.

Styresmaktene er en pådriver og har skapt et miljø som skal fremme teknologisk utvikling, og et rammeverk som skal sikre at forskningsresultatene blir tatt i bruk på den norske sokkelen. Det er i dag et tett samarbeid mellom oljeselskap, forskningsinstitusjoner, leverandør-industrien og styresmaktene når det gjelder teknologi og forskning (FAKTA 2010:19). Staten er blant annet en direkte aktør i næringslivet gjennom SDØE\(^\text{10}\) og eierandeler i ulike selskaper.

**Myndighetene**

**Olje og energidepartementet**


\(^{10}\) Statens Direkte Økonomiske Engasjement. "Ordningen innebærer at staten på lik linje med øvrige aktører på norsk kontinentalsokkel betaler en andel av alle investeringer og kostnader i prosjekter tilsvarende statens direkte økonomiske eierandeler. Staten får en tilsvarende andel av inntektene fra salget av produksjonen og andre inntekter" (St.mld 38 2003-2004:74).
oljespørsmålet vært underlagt flere andre ulike departement, men er et så betydelig område at det krever sitt eget departement.

Hovedoppgaven til OED er å tilrettelegge en helhetlig og komplett energipolitikk. De har som et overordnet mål å sikre en høy verdiskaping ved miljøvennlig og effektiv forvaltning av Norges energiressurser. Enerquipolitikken må derfor virke slik at en kan utnytte den samlede tilgangen på kunnskap, naturressurser, kapital og arbeidskraft innenfor rammer som er forsvarlige miljømessig.

OED er et sekretariat for den politiske ledelsen. De har derfor som mål å utvikle seg sammen med Regjeringens energipolitiske målsettinger som kommer frem blant annet med aktuelle meldinger og proposisjoner til Stortinget (Olje- og Energidepartementet, Organisasjon).

**Oljedirektoratet**

Oljedirektoratet (OD) er et statlig fagdirektorat og forvaltningsorgan som ble opprettet i 1972, og ligger under OED. Deres overordnede mål er å bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra petroleumsvirksomheter, gjennom en forsvarlig ressursforvaltning som bygger på trygghet, miljø og beredskap.


OD fastsetter derfor forskrifter, rammer og vedtak der dette er delegert til OD. De har også ansvar for å kreve inn avgifter og føre måleteknisk tilsyn. Sammen med OED har en også ansvar for beredskap for leveringstryggheten på den norske kontinentalsokkelen (Oljedirektoratet 2011).

**Petroleumstilsynet**

Petroleumstilsynet (Ptil) ble opprettet 1.jauar 2004 som et selvstendig statlig tilsynsorgan. Ptil er underlagt Arbeidsdepartementet, og har et myndighetsområde som omfatter sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten.
Sikkerhet blir hos Ptil definert ved tap av tre kategorier: sikkerhet for menneskers liv, helse og velferd, det ytre miljø og økonomiske investeringer og driftsregularitet.

Departementet har gitt Ptil myndigheten til å fastsette forskrifter som er utdypende om sikkerhet og arbeidsmiljø i virksomhetene, og de kan fatte enkeltvedtak i form av samtykker og tillatelser, pålegg, tvangsmulkt, stansing av virksomheten og forbud.

Regjeringen har tillagt Ptil disse oppgavene: for det første skal de sørge for at HMS-området til petroleumsvirksomheten følges opp på en helhetlig måte. For det andre skal Ptil være en informasjon og rådgivningsvirksomhet ovenfor aktørene i bransjen, og etablere samarbeidsrelasjoner innen HMS nasjonalt og internasjonalt, som bidrar til god informasjon i samfunnet generelt. For det tredje skal Ptil gi uttalelser til departementet og bistå departementet i saker på forespørsel.

Kort oppsummert skal hele Ptils virksomhet rettes mot å sørge for at petroleumsvirksomheten drives forsvarlig med hensyn til HMS (Petroleumstilsynet, Om oss).

**Oljeindustriens Landsforening**

Oljeindustriens Landsforening (OLF) er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for oljeselskap og leverandørbedrifter. De arbeider på vegne av sine medlemsbedrifter med saker som er viktige for norsk petroleumsvirksomhet. OLF har som visjon å kunne videreutvikle en olje- og gassindustri som er konkurransedyktig, men som også skal nytte respekt og tillit.

Verdier som de jobber for er modig, samspillende, troverdig og tilgjengelig, og ønsker at dette skal gjenspeile de bedriftene som er medlemmer.

OLF har som prinsipp at verdiskapning og velstand henger sammen, men de vil også være opptatt av samfunnets interesser.

Arbeidet deres skal baseres på følgende prinsipper og verdier:

- Respekt for mennesker, sikkerhet og miljø.
- Betydningen av lønnsomhet i virksomheten.
- Prinsippet om fri konkurranse.
- Høy etisk standard og bevissthet om industriens sosiale ansvar (OLF 2011).

**Satsing fra staten**

For at næringen i fremtiden også skal kunne bidra med økt velferd og økonomisk vekst er det viktig at en øker kompetansen og utvikler ny teknologi. I årene som kommer vil det kreve løsninger som er mer teknologisk utviklet og kunnskapsintensiv. Det er også viktig for at en skal kunne være konkurransedyktig på det internasjonale markedet at en satser på forskning, utdanning og teknologiutvikling.
I dag er det flere arenaer hvor aktørene kan møtes, og hvor formålet er at en skal bidra til samarbeid i petroleumsnæringen. Gjennom dette er målet at deltakerne skal se helheten i de utfordringene som er sentrale for næringene, enten det gjelder organisatoriske, teknologiske eller markedsmessige utfordringer (FAKTA 2007:55).


PETROSAM er et prosjekt som skal videreutvikle kompetansen om de samfunnsmessige forholdene, slik at dette ligger til grunn hos næringsliv i petroleumssektoren og norske myndigheter når en utformer strategier og politikk. En hovedforutsetning er at dette skal skje gjennom sterk brukerinvolvering. Programmet er derfor en del av den samfunnsvitenskapelige petroleumsforskningen, og blir finansiert av Statoil (tidligere StatoilHydro) og Olje- og Energidepartementet. I programmet har en to delmål. En skal for det første bidra til mer varige, kompetente og stabile forskningsmiljøer innenfor samfunnsvitenskapelig petroleumsforskning. For det andre skal en heve kunnskapen innenfor utviklingen i sentrale petroleumsprovinser, forvaltningen av norske olje- og gassressurser og internasjonale utviklingstilrette og verdien av de norske petroleumsressursene (Forskningsrådet 2008).

**Endringer ved tusenårsskiftet**


verdiskapningen i industrien i forhold til hva en har tilgjengelig av ressurser. Det vil videre være vanskelig for den norske petroleumsnæringen å satse på det internasjonale markedet, fordi en ikke satser på sitt eget marked, og dermed mister mye verdifull erfaring og kunnskap (St.mld 38 2001-2002:5).


![Diagram av de to utviklingsbanene](image-url)

**Figur 4**: De to utviklingsbanene (St.mld 38 2001-2002:5).

Forskjellen mellom de to fremlagte banene er betydelig med tanke på verdiskaping, produksjon og inntekter til staten. Differansen i verdiskapingen mellom de ulike banene vil være i overkant av 2000 milliarder kroner\(^1\) (St.mld 38 2001-2002:5-7).

\(^1\) I en 2002 kroneverdi


Utviklingen i petroleumsvirksomheten har vært preget av stigende grad av integrering av den virksomheten som skjer på sokkel og land til en felles organisasjonsenhet. I hovedsak skjer dette ved at landanleggene har større betydning i det helhetlige utvinningsperspektivet. Utviklingen av Integreerde Operasjoner (IO) og integrerte prosesser fører også til at støtte i den daglige driften kan skje fra land til sokkel, eller at en kan utvinne direkte fra havbunnen (St.mld 12 2005-2006:11).

Nyere erfaringer viser også til at alle aktører vil tjene på å innføre IO. Dette gjør det mer aktuelt for dagens samfunn. Det er derfor viktig at kunnskap blir spredd om temaet og nye måter å arbeide på, slik at en oppnår en effektiv og god utnyttelse av ressursene på sokkelen (Gilja 2010). Men det er også viktig at dette blir utforsket fra statens side, da en vil få kjennskap til hva som har vært intensjonene så langt, og hva som blir pekt ut som veien videre.

Etter å ha presentert en rekke hendelser og aktører som påvirker og former næringen, skal jeg nå gå over til hva som skjedde i petroleumssektoren fra 2000-2010. Jeg vil i det neste kapittelet presentere min empiri, som bygger på hendelser som har blitt presentert i dette kapittelet.
5. Empiri


Det vil derfor være en kronologisk fremstilling, hvor teoriene har bidratt til å strukturere og kategorisere presentasjonen.

Jeg vil se nærmere på hva som har skjedd i de ulike periodene, sett ut i fra vedtak som har blitt innført, politiske handlinger, hvilke aktører som har vært sentrale og hvilken posisjon næringen innehar.

På slutten av hver fase vil jeg ta for meg IO, og utviklingen som har skjedd innen dette feltet, slik at det danner et grunnlag for å se fremveksten på sokkelen.

**Tydeliggjøringsfasen: 2000-tidlig 2005**

"Siden oppstarten av virksomheten på norsk kontinentalsokkel har næringen vært preget av vekst og økende produksjon. Situasjonen er nå annerledes; oljeproduksjonen faller år for år og få funn er klare for utbygging. Samtidig har vi på norsk kontinentalsokkel store ressursmengder som det gjenstår å påvise. Det er en sentral utfordring å sikre lønnsom leteaktivitet for å påvise disse ressursene" (St.mld 38 2003-2004:5).


Som jeg viste til i kapittelet foran, presenterte Regjeringen to mulige utviklingsbaner, forvitringsbanen og den langsiktige utviklingsbanen. Forskjellen mellom banene er betydelig både når det gjelder verdiskaping, produksjon og inntekter til staten. Differanser i verdiskaping frem til 2050 er i overkant av 2000 milliarder 2002-kroner (St.mld 38 2001-2002:6). Dette er en betydelig sum, som vil ha stor betydning for hvordan samfunnet og næringen utviklet seg. Å gjennomføre den langsiktige utviklingsbanen vil være svært krevende, både for myndigheter og næring. Myndighetene må være innstilt på at en omfattende endringsprosess kan være nødvendig dersom de utfordringene

Regjeringen presenterte videre en rekke tiltak for å kunne realisere den langsiktige utviklingsbanen:
- Letepolitikken må være effektiv og fleksibel.
- En må sørge for at de store verdiene som er i modne felt blir realisert.
- Det høye kostnadsnivået må reduseres.
- Den tilgjengelige infrastrukturen må bli mer effektivt utnyttet.
- Forskning og ny teknologi må ha en stabil satsing.
- Petroleumsklyngen må styrkes.
- Det må gjennomføres justeringer i petroleumsskattesystemet. (St.mld 38 2003-2004:7-8)

er representanter for alle deler av petroleumsnæringen, og målet er å skape en langsiktig visjon for næringen (St.mld 38 2001-2002:23).


Som Stortingsmeldingene viser til var det viktig at en i denne fasen tok initiativ til hvordan en ønsket at fremtiden på den norske kontinentalsokkelen skulle være. Dette var en viktig fase fordi handlinger som blir vedtatt her ikke får konsekvenser før flere år etter. Fra en vedtår å bygge ut et prosjekt til det er i produksjon tar det i gjennomsnitt 15 år. Dette er også noe som næringen har tatt tak i. De ønsker å halvere tiden fra en lisens blir tildelt, til feltet er i produksjon. Dette er et tiltak som vil føre til at en raskere vil få tilgang til ressurser og det signaliserer at næringen tar tak i problemet (ODV 19.10.2010). ”Olje og energidepartementet vil ta initiativ til en bedret koordinering av beslutningsprosesser knyttet til petroleumsvirksomheten for å sikre høyere effektivitet og forutsigbarhet” (St.mld 38 2003-2004:52). Myndighetene er aktive og har et ønske om å legge politikken til rette for å skape en god fremtid på sokkelen.

Det er ikke bare petroleum som sikrer Norge energi. I denne fasen var det viktig at en gjorde vurderinger, både økonomisk og politisk, av hvor mye en ønsket å satse i petroleumsnæringen i forhold til andre energikilder. De valgene som ble tatt var viktige for den utviklingen Norge tok som energinasjon, og at det ble lagt til rette for en konkurransedyktig næring (St.mld 38


Videre var det fokus på større utvinning både i modne og umodne12 områder. Men det forventes at de funnene som vil være på modne områder i fremtiden vil være små. Dess

12 For nærmere forklaring se innledningskapittel side 2.


"Regjeringen vil:
- arbeide for at nødvendige tiltak gjennomføres på modne felt for å skape merverdi gjennom mer effektiv drift, økt produksjon fra eksisterende felt og realisering av forekomster som ellers ikke vil være lønnsomme. Gjennomføringen av slike tiltak er primært oljeselskapenes ansvar.
- oppfordre partene til å finne konstruktive løsninger som kan sikre verdiskaping og sysselsetting på lang sikt." (St.mld 38 2003-2004:34)

Regjeringen legger med dette store deler av ansvaret på næringen, men at de selv skal være tilstede og tilrettelegge. Dette ble i noen kretser sett på som ansvarsfraskrivelse, og ble ikke positivt mottatt blant enkelte aktører. Situasjonen på den norske sokkelen er ikke næringen alene sitt ansvar, derfor burde en ha lagt opp til et kollektivt handlingsprogram og gjort en dugnad, sammen (ODV 20.10.2010). Dette viser også til hvor viktig det er at myndighetene har oversikt over situasjonen på sokkelen og kan tilpasse seg den.


Aktørbildet er av stor betydning for hvordan sokkelen utvikler seg. Derfor er det en av myndighetenes oppgaver å sørge for at de aktørene som har tilgang til sokkelen innehar de riktige kvalifikasjoner og kompetanse. Det er en utfordring å velge hvilken sammensetting av selskaper som vil være relevant for tildelingene, slik at det kan bli større verdiskaping (St.mld 38 2001-2002:57). For å sikre det riktige aktørbildet er det viktig at myndighetene tør å belønne dem som satser på å nå sine visjoner (St.mld 38 2001-2002:65).


Aktørbildet på sokkelen har vært preget av store selskaper som Statoil, Norsk Hydro og store internasjonale selskaper. Dette har vært en naturlig konsekvens av at det har vært kostnadskrevende og avhengig av høy teknisk kompetanse for å kunne drive petroleumsvirksomhet (St.mld 38 2001-2002:20). For aktører som ønsker å delta på den norske kontinentalsokkelen i fremtiden vil et av de viktigste kravene være at selskapet kan delta til økt verdiskaping på sokkelen (St.mld 38 2001-2002:58).

De teknologiske fremskritt og ny kunnskap som er sentral for sokkelens utvikling er ikke alt, for at den langsiktige utviklingsbanen skal bli realisert er det viktigste aktørens vilje og evne til å klare å implementere tiltak for økt utvinning og forlenget levetid, før det vil være for sent

13 "INTSOK ble etablert i 1997 av norsk industri og norske myndigheter. Formålet er å styrke det langsiktige grunnlaget for verdiskaping og sysselsetting i norsk petroleumsindustri, gjennom fokusert internasjonalisering av norsk olje og gassindustri" (St.mld 38 2003-2004:72).

14 Se bakgrunnskapittel side 46 for nærmere forklaring.

Den siste petroleumsmeldingen hadde fokus på at næringen og myndighetene må fatte og innføre tiltak som er nødvendige, slik at en skal kunne oppnå en lønnsom produksjon på den norske sokkelen (St.mld 38 2003-2004:6). Dette var også den gjennomgående tenden fra forrige petroleumsmelding og viser at myndighetene har satt kursen for hvor de vil med petroleumsnæringen og er konsekvente i sine handlinger.


I denne fasen ble nye teknologier tilgjengelig. Myndighetene hadde et sterkt fokus på at disse ble tatt i bruk hos selskapene. Dette ville sikre en økt verdiskaping, men en påpeker også at de menneskelige ressursene er viktige for at teknologien skal bli benyttet (St.mld 38 2001-2001:48).

Myndighetene legger vekt på at innføring av tiltak og prosjekter som er nødvendige, ikke vil skje av seg selv. Men at de vil kreve en aktiv innsats fra rettighetsavere og operatører. Det krever at aktørene klarer å gjenkjenne og iverksette prosjekter som er lønnsomme når det gjelder økt utvinning, og at en kan nyttegjøre seg av funn som er nærliggende eksisterende utvinninger (St.mld 38 2003-2004:30).

gassvirksomhet er det viktig at næringen står ovenfor rammebetingelser fra myndighetene, som vil bidra til dette (St.mld 38 2001-2002:9).

For å kunne utnytte den ressursbasen som er igjen må en basere seg på teknologi som ennå ikke er tilgjengelig, men som krever utvikling. Når denne er på plass vil det være mulig å utvinne olje og gass fra nye, mer teknologisk krevende felt. Den nye teknologien vil også bidra til at en kan redusere kostnadene betydelig, noe sektoren har behov for (St.mld 38 2001-2002:14).


"En systematisk utnyttelse av e-drift vil altså bidra til økt produksjon, forlenget levetid forfelt og dermed opprettelse av arbeidsplasser knyttet til virksomheten. Omlegging og flytting av arbeidsplasser til land vil kunne ha store konsekvenser for de berørte arbeidstakerne. Dette gjør denne typen endringer krevende å gjennomføre. En forutsetning for vellykket innføring av e-drift er derfor medvirkning fra alle involverte parter. Store verdier står på spill dersom man ikke makter å få til organisasjonsmessige tilpasninger som gjør det mulig å ta i bruk e-drift i betydelig skala på norsk kontinentalsokkel" (St.mld 38 2003-2004:37).

En opplever nå en virkelighet som er i ferd med å endres på den norske kontinentalsokkelen. Det er ingen enkelt tiltak i seg selv om kan løse alle utfordringene alene. En bred pakke sammensatt av tiltak innen aktørbilde, kostnadsreduksjon, forskning og utvikling, arealforvaltning og en effektiv regulering vil sammen kunne bidra til endring (St.mld 38 2003-2004:6).
Handlingsfasen: fra midten av 2005-2009

"Petroleumsverksemnda har hatt svært mykje å seia for den økonomiske veksten i Noreg og finansieringa av det norske velferdssamfunnet" (FAKTA 2005:15).


De norske styremaktene skiller seg også ut i forhold til andre land ved at en har fokus på at data skal være tilgjengelig for de som er interesserte, og at det skal være så billig som mulig å få tilgang til informasjonen. Dette er en faktor som gjør at den norske kontinentalsokkelen blir stadig mer attraktiv (FAKTA 2005:8). Det er også en informasjonskilde som gir selskapene gode muligheter til å danne seg et bilde av sokkelen, og viser at myndighetene er opptatt av fremtiden til sokkelen ved at en gjerne vil ha nye aktører.


Myndighetene har tatt ansvar for å øke leteaktiviteten på norsk sokkel ved å innføre tiltak som skal sørge for økt aktivitet på områder som allerede er i virksomhet.

"Disse innbefatter:
A) Norske myndigheter har tatt initiativ til å invitere oljeselskaper til norsk sokkel og har også etablert en prekvalifiseringsprosess.
B) Nye deltakere får en refusjon på 78\% av sine letekostnader.
C) Innføring av Tildeling i Forhåndsdefinerte Områder (TFO).
D) Opprettholdelse av god sirkulasjon av letelisenser.
E) Myndighetene har aktivt stimulert til utvikling av ny teknologi, gjennom økonomisk støtte og adgang til avskriving av kostnader mot lisesutgifter” (KonKraft 2008:41-42).

Et annet aspekt som næringen mener vil få stor betydning for det fremtidige aktivitetsnivået er hvilke valg og tempo myndighetene legger seg på når det gjelder åpning av nye leteområder og leteaktiviteten på den norske sokkelen (KonKraft 2008:9). Dette vil bli diskutert i 2010, og har stor innvirkning på fremtiden på sokkelen (KonKraft 2008:13).

For å utvikle den norske sokkelen er det nyttig å sammenligne seg med andre områder. Den norske sokkelen er så unik og ikke like i forhold til klima og lokasjon, at det er vanskelig å overføre elementer fra andre sektorer. Men den norske sokkelen lar seg til tider sammenligne med den britiske sokkelen. De senere år har den britiske regjeringen innført en rekke tiltak som skal fremme petroleumsaktiviteten. Dette er tiltak som allerede har gitt gode resultater, og som

\textsuperscript{15} Se side 51
norsk sokkel kan lære mye av. Blant annet gjelder dette utvinning fra små felt (KonKraft 2008:23).

![Diagram](image)

*Kilde: WoodMackenzie data

Figur 5: Størrelsen på felt som historisk er utbygd på norsk og britisk sokkel vs. havdybde (KonKraft 2008:48)


"Norsk sokkel er i ferd med å gå over i en mer moden fase. Etter neste førti år med så og si uavbrutt vekst, har den samlede produksjonen av olje og gass på norsk sokkel nådd sitt høyeste nivå med en daglig produksjon på mellom 4,0 og 4,5 millioner fat oljekvivalenter per
dag. Produksjonen forventes å holde dette nivået de neste syv årene. Rundt 2015 forventes det imidlertid at den samlede olje- og gassproduksjonen vil begynne å avta” (KonKraft 2008:5).

Selv om produksjonen vil være på vei nedover vil næringen fortsatt kunne gi et solid bidrag til den norske økonomien til langt over 2040. Dette kan begrunnes med at i 2015 vil bare halvparten av estimatet for samlet olje- og gassforekomster være produsert (KonKraft 2008:12). Dette har vært et viktig element å ta med seg videre, fordi det vil være store mengder petroleum som fremdeles ikke er utvunnet.


Mer enn 40 % av arealene på den norske sokkelen er ikke tilgjengelig for petroleumsvirksomhet, og området som grenser mot Russland er ikke tilgjengelig (KonKraft 2008:19). Det vil si at det er store områder som ikke har blitt utforsket og dermed kan store verdier fremdeles forekomme. Det vil også være gunstig for Norge å få til en avtale med Russland om hvor deelinjen skal gå, slik at en kan begynne med utforskende arbeid på denne delen av sokkelen også. Det er dermed tenkelig at store ressurser er lagret i områder som ikke ennå er oppdaget. Om det blir en snarlig avtale med Russland vil dette ha stor betydning for hvordan petroleumsfremtiden til Norge blir.

"Norge er verdensledende når det gjelder utvikling og bruk av ny petroleumsteknologi” (KonKraft 2008:29). Dette har stor betydning for utvinning og utvikling av den norske sektoren. For at petroleumsvirksomhet skal være lønnsom krever dette at ny teknologi stadig blir tilgjengelig. Teknologi har vært et stort fokus både for næringen og myndighetene i alle år Norge har drevet petroleumsvirksomhet. Dette for å sikre lønnsom og forsvarlig utvinning fra sokkelen. KonKraft peker videre på at det er viktig at forskningsmiljøer, selskapene og leverandørene gjør en felles innsats for å øke samarbeid og utvikling av nye teknologier. Ved å fjerne denne barrieren kan en oppleve at det har betydelig innvirkning på produksjonen
(KonKraft 2008:36). Dette er et tiltak som både myndigheter og næringen har lagt stor vekt på, og som vil ha stor betydning. Aktørene på sokkelen har derfor startet et omfattende samarbeid i felles industrielskaper, som skjer både innenfor lisenser og mellom selskaper. Dette omfatter også kostnadsdeling. Sammen med muligheten til å skrive av utviklingskostnader og forskning på lisensbudsjettet har dette vært faktorer som har bidratt til ytterligere stimulans til anvendelse og utvikling av ny teknologi (KonKraft 2008:29).


Et viktig mål for KonKraft rapporten var å skape en konstruktiv debatt både for myndighetene og i næringen. En ønsker flere tiltak om hva som kan gjennomføres for å maksimere produksjonen (KonKraft 2008:14). Derfor prøver en å sørge for at det blir en god og innholdsrik debatt som vil sørge for at utfordringene i bransjen blir tatt på alvor. Det er også viktig at en nedsatte et nøytralt utvalg som består av aktører både fra nær og myndigheter som gjennomgår bransjen, da vil en få en så nøytral vurdering som mulig (ODV 19.10.2010).

KonKraft rapporten foreslår også at det opprettes et diskusjonsforum hvor det er representanter fra næringen, OLF og myndighetene. Dette er ment som et forum hvor en skal kunne utveksle ideer om mulige løsninger som vil ha en positiv effekt på utbygging av de små funnene på sokkelen, og det vil her være en mulighet for å kunne drøfte enkelte problemstillinger som har oppstått i arbeidet med å innføre en porteføljejåløsning og ulike incentiver som skal være gjeldende for industrien (KonKraft 2008:63). På den norske sokkelen har en opplevd store og langvarige funn. Dette har gjort at mindre funn ikke har blitt prioritert. En har behov for en holdningsendring både fra myndighetene og næringen, slik at en sikrer at små felt også bygges ut og blir satt i produksjon (KonKraft 2008:46). Også her vil et forum være av svært stor nytte, da det vil være en arena hvor en kan dele erfaringer. Det er i dag flere arenaer og treffpunkt som har til hensikt å fremme samarbeid i petroleumsnæringen, og som skal få aktørene til å se et større helhetsbilde av de utfordringene


KonKraft oppfordrer videre myndighetene til:

A) Etablere et rammeverk for en støtteordning med tanke på økt utvinning fra modne felt. Ordningen må fokuseres mot prosjekter som har et betydelig potensial for økt utvinning, men som ikke ville ha blitt gjennomført med dagens rammebetingelser eller prosjekter som har en betydelig risiko.

B) Gi støtte til sentrale teknologiske demonstrasjonsprosjekter for å øke utvinningsgraden i felt, fremfor å støtte flere mindre prosjekter.

C) Foreta hyppigere konesjonsrunder og tildele større areal for raskere å få testet ut nye letemodeller.

D) Lage en beredskapsplan som kan brukes dersom leting etter små funn i modne områder ikke går fort nok i forhold til restlevertiden på eksisterende plattformer.

E) Vedta å åpne nye områder for petroleumsaktivitet så raskt som mulig.

F) Petroleumstilsynet og HSE16 bør samordne tolkningen av respektive regelverk” (KonKraft 2008:7-8).

Tiltakene som er foreslått bør bli iverksatt nå for å kunne kartlegge og levere de petroleumsressursene som det er ventet er igjen på sokkelen, dette for å forhindre at det skjer et kraftig produksjonsfall. Tiltakene er nødvendig for at en skal kunne gi grunnlag for en oppretholdelse av investeringsnivået på langsikt. Dette vil igjen føre til en robust næring (KonKraft 2008:8).

---

16 Health and Safety Executive. Den britiske institusjonen som tilsvarer Petroleumstilsynet.
Om en skal klare å nå den langsiktige utviklingsbanen, som vil gi olje til 2050 og gass til 2100, er det viktig at en klarer å realisere de alternativene hvor petroleum kan utvinnes lønnsomt og innenfor forsvarlige rammer (FAKTA 2005:41). Siden 2001 har myndigheten tildelt nesten 300 lisenser. Mange av disse er tildelt med krav om at det skal bores letebrønner innen 2-6 år (KonKraft 2008:42). Dette vil være positivt for å øke leteaktiviteten på sokkelen, og det vil sikre at områder ikke ligger uten aktivitet over lengre tid. Dette kan føre til at areal tilfaller staten igjen, og dermed blir tildelt til et annet selskap som har større interesse i området og utfører leteaktivitet raskere (ODV 20.10.2010). KonKraft vil anbefale myndighetene at de må tilpasse lisenspolitikken i de områdene som allerede er åpen for petroleumsvirksomhet til modenhetsnivå i ulike deler av norsk sokkel. Det blir også anbefalt at en tildeler større arealer i konsesjonsrundene, og at disse bør avholdes med kortere intervall (KonKraft 2008:45). Myndighetene har derfor et forbedringspotensial.

"Regjeringen har ført en svært ekspansiv finanspolitikk for å motvirke virkningene av finanskrisen og det internasjonale økonomiske tilbakeslaget. Bruken av oljeinntekter er nå derfor kommet opp på et meget høyt nivå, og mye av det handlingsrommet handlingsregelen gir er allerede utnyttet. Når veksten i økonomien tar seg opp, må bruken av oljeinntekter igjen tilsvare realavkastningen av Statens pensjonsfond- Utland" (SoriaMoria 2009:16). Det er viktig at myndighetene er oppmerksomme og bevisst i bruken av inntekter fra petroleumsvirksomheten, og benytter den som en sikkerhet i situasjoner som krever ekstra oppmerksomhet.

Når det gjelder kjøp og salg av lisenser mellom selskaper er det en bransjeopfatning at dette ikke oppfattes positivt hos myndighetene. KonKraft oppfordret myndighetene til å være åpne i sin holdning når det gjelder kjøp og salg, selv om de ikke har den samme oppfatningen som bransjen. Derfor vil det være gunstig at myndighetene gir en uttalelse på dette, slik at en får oppklart saken (KonKraft 2008:38). Når en får dette oppklart vil det være en stor fordel for sokkelen fordi en kan lettere omsette lisenser og områder en har tilgang til. Petroleumspolitikken fremstår som uklar på dette området, og selskapene frykter sanksjoner om de handler uten at det er akseptert hos myndighetene.


I denne fasen ble E-drift/IO en stor del av bransjen. OD hadde startet ”e-drifts forum” for å gi en møteplass for aktørene i bransjen. Dette skulle være et sted en kunne dele erfaringer og utfordringer som de møtte på den norske sokkelen (OLF 2005:29). Men etter noen år i drift var forumet preget av lite aktivitet, og det ble derfor besluttet å la det ligge til behovet igjen var tilstede. Dette førte til at det nå ikke var noen møteplass for videreutvikling av IO i fellesskap, og de enkelte selskapene måtte dermed gjøre dette på egenhånd. OD gir, i samarbeid med OED, ut FAKTA-heftet hvert år. Dette er en statusrapport om hva som har skjedd på sokkelen det siste året, samt hva en velger å satse på videre. I heftet blir det tydelig hva som er satsningsområde fra myndighetene, og hvor OD velger å benytte sine ressurser. Som en kan se i avnittet under, fikk OD en viktig rolle til å være en pådriver til å få IO innført, og at flere aktører benyttet denne måten å organisere arbeidet på. Dette vil være et resultat av at OD sin rolle på sokkelen er så sentral at de har mulighet til å bidra positiv i den videre utviklingen.

"Dersom vi ikkje greier å handtere kostnadane betre, risikerer vi at store ressursar blir liggande att i grunnen. E-drift kan vera ein av måtane å effektivisera drifta av den norske kontinentalsokkelen på. I Stortingsmelding nr. 38 om petroleumsverksemda fekk OD i oppdrag å vera pådrivar for meir bruk av e- drift på kontinentalsokkelen. E-drift inneber å ta
i bruk sanntidsdata for å integrera arbeidet mellom organisasjon og fagområde, og dermed oppnå betre og raskere avgjørsler både i leitefasen og i driftsfasen. E-drift kan medverke til å auka utvinninga, reduera kostnadene og auka tryggleiken” (FAKTA 2005:9).

Etter at IO hadde blitt innført hos noen operatører på sokkelen, gjennomførte OLF en rapport ”Verdipotensialet på norsk sokkel”. Konklusjonen i dette arbeidet var at IO representerer et potensial på 250 milliarder NOK. Men for å nå dette potensialet er en avhengig av en rask og pågående implementering, og denne summen vil representere det totale potensialet på hele den norske sokkelen. Det vil derfor være sentralt at dersom selskapene ikke klarer dette, vil verdien bli betydelig redusert (OLF 2006:2-3).


Da OLF halvannet år senere gjennomførte rapporten ”Oppdatert verdipotensial på norsk sokkel” kom det frem at mange av de planene som ble lagt i rapporten før, var for ambisiøse og mange felt vil dermed ligge etter med implementeringen (OLF 2007b:5). Dette fører videre til at dersom potensialet skal bli realisert krever det at største delen av investeringene må gjøres innen de neste 3-4 årene (OLF 2007b:17).


Om en ser tilbake i historien skjer ikke endringer automatisk, IO er heller intet unntak. For at en skal kunne sikre en effektiv implementeringsprosess er det nødvendig med en samlet

Om en skal innføre IO med suksess er det to kriterier som bør være oppfylt. For det første bør det være tett samarbeid mellom ulike faggrupper i organisasjonen. Og for det andre bør en ta i bruk sanntidsinformasjon på en intelligent måte slik at det er lettere å oppnå bedre og raskere beslutninger. For å oppnå disse to kriteriene vil det kreve at operatørene og leverandørene samarbeider bedre (KonKraft 2008:33-34).


Mange felt ligger bak implementeringsplanene for IO. Det kan stilles spørsmål ved om innsatsen reflekterer ambisjonene (OLF 2007b:30). Industrien må satse bredere på IO for å øke utvinningstrad og redusere driftskostnadene. Dette krever et forbedret samarbeid mellom operatører og leverandører (KonKraft 2008: 25). Industrien har i stort omfang tatt i bruk IO de siste årene, og gjort stor fremgang på teknologisiden, men flere av nøkkelfeltene på norsk sokkel har foreløpig ikke innført IO. Innføringen krever tilpassing av
arbeidsprosesser og organisasjon. Det går fremover med å forbedre arbeidsprosesser og relatert til samhandling mellom forskjellige disipliner, selv om det tar noe mer tid enn antatt (KonKraft 2008:33).

Petoro har i en studie fra 2007 dokumentert at grunnlaget for IO-tilpassningen i stor grad er på plass, samt at verdipotensialet delvis har blitt realisert. Det er imidlertid et stykke igjen til det fulle potensialet er nådd. Utfordringene er å fullføre implementeringen og å ta det nye systemet i bruk med en helhetlig tankegang (KonKraft 2008:34).

Innføringen av IO var derfor en stor omveltning for både myndighetene og næringen, men potensialet var stort. En ville ikke la en slik mulighet gå i fra seg.

**Endringsfasen: 2010**

"Dei neste 40 åra vil bli minst like krevjande – og like avgjerande – som dei vi no har lagt bak oss" (FAKTA 2010:5).

Nedgangen i oljeproduksjonen lar seg ikke stanse. Dette er fordi det er naturen som er avgjørende for hvor store ressursene er, men det vil være den menneskelige innsatsen som er utslagsgivende for hvor mye en får benyttet av dem. Derfor vil det være viktig å øke utvinningen fra felt som allerede er i produksjon, slik at produkjsjonsfallet ikke vil være for bratt. Men en må også ha fokus på å gjøre nye funn for å kunne opprettholde produksjonen (FAKTA 2010:8).

"Forholdene på norsk sokkel i 2010 er radikalt forskjellig fra hva de var i 2000. Historisk sett har større utbygginger båret et vesentlig ansvar knyttet til utvikling og bruk av teknologi. Den nåværende porteføljen av små funn og utbyggingsobjekter er ikke i stand til å skaffe kapital til utvikling av teknologi, og støtte må derfor hentes inn på andre måter" (OG 21 2010:2).

I februar 2010 satt Regjeringen sammen et utvalg som skulle se på tiltak for å øke utvinningen på den norske sokkelen. Utvalget hadde 10 medlemmer med ulike fagtilhørighet, blant annet fra OD, Petoro, UiB og Statoil. Det fikk navn etter sin formann Knut Åm, og ble hetende Åm-utvalget. Utvalgets mandat var:" Beslutninger om økt utvinning er komplekse. Utvalget skal belyse og identifisere eventuelle teknologiske, kunnskapsmessige, regulatoriske eller andre hindre som gjør at samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser i dag ikke hentes opp. Utvalget
skal foreslå tiltak som kan fjerne de hindringene som blir identifisert. (...) Utvalgets arbeid skal munne ut i en rapport med forslag til tiltak fra både privat og offentlig sektor som kan øke utvinning av samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser i og rundt felt på norsk kontinentalsockel. En helhetlig vurdering av forslagene fra utvalget vil bli foretatt i forbindelse med den varslede petroleumsmeldingen” (Åm 2010:13). Utvalget skulle dermed lage en rapport som la grunnlaget for arbeidet med Storingsmeldingen som er ventet i 2011.


Myndighetene har tatt sikte på å utvikle et miljø hvor teknologisk utvikling blir fremmet, og at rammeverket sikrer at forskningsresultatene blir benyttet i den norske virksomheten (FAKTA 2010:19). Men om en gjennomfører flere endringer i det regulatoriske rammeverket kan dette legge til rette for at flere av de lønnsomme utvinningsprosjektene blir vedtatt (Åm 2010:8). Dette er fordi petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsockelen er regulert gjennom et omfattende regulatorisk rammeverk som er basert på en samhandling mellom myndigheter og selskaper, hvor en har verdiskaping som et overordnet mål.

Når en tildeler areal på sokkel er det overordnede målet at de skal bidra til den største verdiskapingen i det aktuelle området (Åm 2010:20). En stor del av ressursene på norsk sokkel kan produseres om det hadde vært bedre rammebetingelser, og en hadde tatt i bruk nye teknologiforbedringer. Om disse faktorene hadde vært til stede ville det vært lettere å vedta flere lønnsomme prosjekter (Åm 2010:60). For at oljeselskapene skal kunne gjøre rasjonelle vedtak om videre investeringer, er det en forutsetning at det eksisterende rammeverket er forståelig og gjennomsiktig (FAKTA 2010:18). Petroleumspolitikken legger grunnlaget for produksjon og utvikling av sokkelen.


Som nevnt tidligere i kapittelet var det ønskelig at myndighetene kom med en uttalelse om hvor de sto når det gjaldt kjøp og salg av lisenser mellom selskapene. Denne kom i FAKTA 2010: ” for å sikre at potensialet i og omkring produserande felt blir utnyttet, er det viktig at eigerinteressene er hos dei selskapa som ønsker å gjøre mest ut av dette. Styresmaktene er derfor positive til omsetning av eigedelar” (FAKTA 2010:40). Dette er positivt for næringen.
da det vil være lettere å kjøpe og selge mellom ulike aktører. Åm-utvalget peker også på at dette var noe myndighetene burde legge til rette for. Fokuset retter seg også mot haleproduksjon\textsuperscript{17}, da enkelte selskaper er spesialisert innenfor dette området, og ser større verdi av felt i denne fasen. Dette vil bidra til å øke utvinningen (Åm 2010:53).

Åm-utvalget foreslår at styremaktene tidlig tar stilling til forlenging av lisensperioder, på felt hvor dette er aktuelt. Vurderingen bør utføres på grunnlag av de oppnådde resultater og de langsiktige planene som er lagt, for å kunne øke verdiskapingen i lisensen (Åm 2010:9).


Om en igjen ser til den britiske sokkelen vil der være startet produksjon på flere mindre felt enn hva det er i Norge. En har dermed mye å lære på den norske sokkelen om å utvinne petroleum fra små felt, som en før har sett på som ikke drivbare (OG21 2010:8). Dette kan blant annet gjennomføres ved at en benytter seg av den infrastrukturen som allerede eksisterer. Det vil også være nyttig å ta i bruk ny teknologi, og nye aktører som er spesialisert på å utvinne fra små felt. Dette vil føre til at en har mulighet til å utnytte en større del av de ressursene som er på den norske kontinentalsokkelen.

Aktørbildet på den norske sokkelen har gjennomgått en omfattende endring de siste årene (Åm 2010:10). Den norske kontinentalsokkel domineres, etter sammenslåingen av Statoil og Hydro, av Statoil. Selskapet opererer felt som til sammen utgjør 75 % av

\textsuperscript{17} Haleproduksjon er den siste delen av produksjonen på et felt, der grunnlaget for produksjon er så lavt at de trengs ekstra utstyr og kompetanse for å utnytte de ressursene som er igjen.

\textsuperscript{18} Flyttbare installasjoner


Aktørene på den norske sokkelen har klart å øke utvinningen fra de fleste feltene betydelig, i forhold til hva som var de opprinnelige planene (Åm 2010:16). Styremaktene er også positive til et mangfold av aktører på sokkelen. Disse vil gjøre ulike vurderinger og prioriteringer som er positivt i forhold til realisering av ressurspotensialet (FAKTA 2010:40).
"Konkuransen mellom oljeselskapa gir dei beste resultata når det gjeld å maksimera verdiane av petroleumssressursane. Samtidig er det viktig at styreorganene forstår og kan evaluere avgjørslene som oljeselskapa tek" (FAKTA 2010:18). Dette viser til at det er viktig med et samarbeid mellom nærings- og myndighetsevne slik at det er felles forståelse av hva som er viktig på sokkelen, og hvordan en ønsker at resultatet skal bli.

Der myndighetene krever at de løsningene som gir størst verdiskaping skal realiseres, er selskapenes fokus i utgangspunktet å ivareta sine egne interesser, noe som ikke alltid er den optimale løsningen med tanke på ressursene. Om en hadde praksisert en større grad av samordning ville det, i noen tilfeller, ha bidratt til at en i enkelte felt kunne produsert større reserver enn ellers (Åm 2010:23). Dette viser at det eksisterer en grunnleggende uenighet mellom myndigheter og nærigen om hvilke interesser en skal følge, som vil skape en interessekonflikt, da en ikke vil være enig om hvilke ressurser som bør utvinnes først. Petroleumspolitikken i denne fasen har heller ikke kommet med nye og tydelige føringer. En alternativ forklaring kan være at det ikke er enighet i Regjeringen, da partiene har ulike interesser.


Utbyggingsløsningen på den norske sokkelen har endret seg de siste ti årene. Fra å være faste plattformer har en nå i stor grad gått over til undervannsløsninger (Åm 2010:45). Dette har også betydning for hvordan en leter og arbeider, og har stor innvirkning på utvikling av sokkelen. I de siste årene har en hatt et større fokus på undervannsløsninger. Dette har
redusert tiden fra funn til utvinning med 10 år, slik at en nå kan få produsert ressursene allerede etter 5 år. Ønsket til næringen er å halvere denne tiden igjen, slik at en kan utnytte ressursene enda raskere. Men for å klare dette må de rette reguleringene ligge til grunn, sammen med teknologi (ODV 19.10.2010).

Siden en på norsk sokkel har stor produksjon av olje og gass, må disse to virksomhetene sees i sammenheng. Dette gjelder da i hvilket tempo det skal produseres, når den skal produseres og hvilken påvirkning dette vil ha på utvinningstempoet. En må se dette i sammenheng med ønsket å få størst mulig verdi ut av feltene, både på lang sikt og i et samfunnsøkonomisk perspektiv (Åm 2010:22-23). For at et felt skal være i produksjon er det nødvendig at inntektene er større enn driftskostnadene. Når dette ikke er tilfelle vil feltet stenges ned, og vil ofte medføre at en betydelig del av ressursene blir liggende igjen i bakken (Åm 2010:29). Om drift- og utbyggingskostnader på mindre felt skal reduseres er en avhengig av en standardisering og samordning på teknologiske løsninger (Åm 2010:48). Selv om det er et stort fokus på å benytte den eksisterende infrastrukturen, må en være realistisk når det gjelder hvor store reserver som kan vinnes ut gjennom allerede eksisterende plattformer (Åm 2010:40).

"Implementering av både piloter og internasjonalt utprøvd teknologi er utfordrende på norsk sokkel. Sen implementering bidrar til at ny teknologi kommer inn for sent i feltenes levetid, noe som går ut over utvinningsgraden. Ventetiden før teknologien tas i bruk har også fått sitt eget uttrykk: "Dødens dal" (Åm 2010:48).

![Diagram](image.png)

Figur 6: Kløften som er mellom piloter og kommersialisering og implementering, den såkalte "dødens dal" (Åm 2010:47).

Dette reflekterer den utviklingen som eksisterer. Det er mye nytt, men organisasjonene og næringen er ikke alltid klar til å ta den i bruk, da dette krever mer tid og omveltninger. Det vil
ofte være tilfelle at en vedtar å innføre en ny teknologi, men at dette ikke lar seg gjøre like fort som en ønsker. Derfor vil teknologien ikke ha like stor innvirkning når den endelig blir satt i verk.

Åm-utvalget anbefaler at bransjeforeningene i industrien, OLF og Norsk Industri, utarbeider et forslag til incentivsystem fra leverandørindustrien. Målet med dette er at en kan stimulere til teknologiutvikling som øker utvinningen på sokkelen (Åm 2010:54). ”Den økende konkurranse fra utlandet gjør det nødvendig at myndighetene forplikter seg til et langsiktig engasjement og gjennom dette støtter leverandørindustrien i Norge” (OG21 2010:15).

Det er nå tidskritisk for flere store felt på sokkelen, og det er derfor viktig med økt fokus på hvordan en kan øke produksjonen, når en opplever fallende produksjon (OLF 2010b).

”OLF ønsker å bidra til en god og konstruktiv debatt om petroleumsvirksomhetens fremtid i Norge, og om betydningen av økt utvinning. Samtidig som vi satser på teknologiutvikling og kostnadseffektivitet innenfor alle faser av virksomheten, er det viktig å holde fokus på at virksomheten skal foregå på en sikker og miljømessig forsvarlig måte.

OLF mener at det fremdeles er et stort potensial for forbedring av arbeids- og beslutningsprosesser på norsk sokkel ved optimal utnyttelse av IKT. Det er særlig behov for en skolering av lederne i industrien, med tanke på den merverdien effektiv bruk av IKT kan gi i en rekke funksjoner.

OLF vil imidlertid foreslå at departementet vurderer på hvilken måte utvalgets intensjon kan oppnås ved bruk av dagens regelverk. ”(OLF 2010b). I uttalelsen til OLF mener de at store deler er myndighetens ansvar og at det ikke er rett når ansvaret blir skjøvet over til næringen.

Selv om det for tiden er rekordhøy leteaktivitet på den norske sokkelen, og en stadig gjør nye funn, er ikke dette tilstrekkelig når letearealet ikke har blitt utvidet siden midten av 1990-tallet. Det vil da være en gjennomgående trend at funnene vil være små (OLF 2010a:5).


"Næringens vilje til å utvikle og ta i bruk ny teknologi for å løse disse utfordringene vil være avgjørende for å kunne realisere potensialet i modne og umodne områder. Det er identifisert utfordringer med mulige teknologiske løsninger, men tidsaspektet kan gjøre det vanskelig å utvikle løsningene” (OG21 2010:9).

Myndighetene har, som kjent, mål om at mest mulig av de lønnsomme ressursene på norsk sokkel skal bli produsert (Åm 2010:16). "Det finnes flere eksempler på at myndighetene og rettighetshaverne har hatt ulik oppfatning av hva som er riktig ressursforvaltning. (…) Det er krevende å forklare denne forskjellen mellom myndighetene og selskapene, men noe kan forklares med at selskapsspesifikke strategier avviker fra myndighetenes syn på ressursutnyttelse.” (Åm 2010:23).


Et annet tiltak som blir presentert for å øke fokuset på mer utvinning er at myndighetene ber om rapportering fra de ulike feltene. Utvalget foreslår at det blir utarbeidet en indekseringsliste for de feltene som er i drift, og at denne publiseres årlig. For å kunne rangere listen bør en ha et sett med indikatorer som kan måle selskapets arbeid med å øke utvinningen. Utvalget mener en slik liste vil kunne bidra til å øke selskapenes fokus på å øke utvinningen fra felt de er ansvarlige for. Åm-utvalget anbefaler videre at Olje- og Energidepartementet, i samarbeid med industrien, må ta initiativ til en felles duggned slik at en kan redusere de høye driftskostnadene som nå eksisterer på norsk sokkel (Åm 2010:51).

Et av tiltakene som ble presentert tidligere var at selskapene skulle få tilbakebetaling for letekostnader. Utvalget mener det er på tide at styresmaktene gjennomgår denne praksisen slik at en kan undersøke hvilken betydning dette har hatt for felt som er i drift (Åm 2010:10).

Oljedirektoratet er også positiv til tiltaket, som Åm-utvalget presenterte, som omhandler et forum for samarbeid rundt piloter og implementering av ny teknologi. Men siden en allerede har startet arbeidet med FORCE ser det som naturlig at en styrker FORCE istedenfor å begynne noe nytt. OD er også enige i at en forlengelse av lisenser vil være et godt styringsverktøy som myndighetene kan bruke. OD vil videre påpeke at ulike felt står ovenfor ulike utfordringer. Derfor er det viktig at en sørger for at det er en balanse mellom spesialisering og standardisering. Om en innfører standardløsninger kan dette gå på
bekostning av økt verdiskaping og god ressursforvaltning (OD 2010). OD fremstår som en pådriver i utviklingen av sokkelen og har stor innvirkning på hva som skjer.


"For styresmaktene er det viktig at leitepolitikken er utforma slik at det raskt og effektivt kan påvisast nye ressurser som kan motverka fallet i oljeproduksjonen. Det er selskapa som står for sjølve leitinga etter og påvisinga av nye ressursar. Leitepolitikken er derfor utforma med tanke på at den norske kontinentalsokkelen skal vere attraktiv for etablerte og nye aktørar som kan bidra til effektiv utforsking ” (FAKTA 2010:28).

For at verdiskapningen i petroleumsnæringen fremdeles skal fungere som en bærebjelke i utviklingen av det norske velferdssamfunnet, trenger en nytt leteareal (OLF 2010a:5).


"De viktigste strategiske målene er: A) verdiskaping gjennom produksjon og reserveerstatning. B) energieffektiv og renere produksjon. C) verdiskaping gjennom eksport av teknologi. D) verdiskaping gjennom sysselsetting og kompetanseutvikling. (...)De viktigste tiltakene for iverksettelse av OG21-strategiene fra 2010 er: a) Organisere fora og

19 Increased Oil Recovery
møteplasser for å skape en bevissthet og en felles forståelse av utformingene og mulighetene.

B) Opprette og utvikle TTA\textsuperscript{20} - grupper som er sammensatte av et bredt utvalg av eksperter. C) For å kunne iverksette strategien anbefaler OG21 at det hvert år gis minst 600-800 millioner kroner i offentlig støtte til FoU innenfor olje og gass. D) Høyere utdanning for å sikre høy olje- og gasskompetanse i Norge” (OG21 2010:3).


"IO kan bidra til å øke utvinningen på feltene blant annet gjennom mer effektiv drift og bedre beslutninger både reservoar- og driftsmessig, samt få ned driftskostnadene. (…) Utviklingen innen IT med raskere overføringskapasitet av store datamengder, hurtigere prosesseringshastighet og større datalagringskapasitet har gitt grunnlag for radikale endringer i måten industrien arbeider på. Raskere bruk av tilgjengelige data, bedre visualisering av beslutningsrelevant informasjon og kompetanseutnyttelse over store avstander med basis i et felles datagrunnlag gir grunnlag for bedre beslutninger, fjernstyring av utstyr og prosesser, og til å flytte funksjoner og personell til land. Alle hovedarbeidsprosessene som reservoar overvåking og styring, boring, drift, vedlikehold og logistik vil dra nytte av dette. Infrastrukturen er også på plass på norsk sokkel for å ta i bruk integrerte operasjoner gjennom fibernetverkt for rask overføring av store datamengder, godt instrumenterte anlegg og samhandlingsrom” (Åm 2010:44).

Flere forhold har bidratt til at det har tatt lengre tid å implementere IO enn hva som var forventet. Blant annet virker kultur, teknologiske utfordringer og kontrakter inn på dette (Åm 2010:44). De fleste aktørene på norsk sokkel har gode planer og intensjoner når det gjelder å ta i bruk IO i alle faser. Så langt har en hatt fokus på å legge data til rette, forbedre samhandlingen mellom land og hav og skape en visualisering av data (Åm 2010: 54).

"Petroleumsverksemda i Noreg er i dag langt framme internasjonalt i implementeringa av IO. Ein av grunnane er at det allereie er lagt breiband (fiberkablar) for overføring av store

\textsuperscript{20} Technology Target Area. Et utvalg som er sammensatt av eksperter innen ulike petroleumsrelaterte områder.
datamenger til mange av felta. IO er eit viktig element i mange nye utbyggingar, og statusrapportar frå operatørane tyder på at det blir satsa på IO på mange mogne felt. Der det lønar seg, blir eksisterande felt knytte til den digitale infrastrukturen for å ta i bruk denne teknologien” (FAKTA 2010:39).


21 Forsking og Utdanning
6. Tolkning og oppsummering

Formålet med min studie har vært å undersøke hvordan petroleumspolitikken har endret seg fra 2000-2010, hvilke utfordringer og endringer som har vært sentrale, og hvordan dette har påvirket petroleumspolitikken. I kapittelet foran har jeg beskrevet prosessen ved å dele den inn i tre ulike faser, mens jeg i dette kapittelet vil presentere resultatene, tolke de og forsøke å forklare de funnene jeg har kommet frem til. Tolkningen vil derfor ta utgangspunkt i hovedfunnene fra empirien, som blir presentert først. Jeg vil så ta for meg de tre teoretiske perspektivene som jeg presenterte i teorikapittelet. På bakgrunn av de empiriske implikasjonene vil jeg videre diskutere perspektivenes forklaringskraft – i forhold til utviklingen i sektoren og politikken. Her vil teorien bidra til å strukturere tolkningen.

Hovedfunn

Jeg vil i dette avsnittet presentere mine hovedfunn basert på empirien i min studie.


fra før, ble fulgt opp. En fulgte også opp områder der det var ingen eller liten aktivitet, og sørget for at dette ble endret. I nye tillatelser ble det fra nå av stilt tidskrav for når produksjonen skulle ha startet, slik at en sikret kontinuitet på sokkelen.

Aktørbildet på sokkelen har også endret seg de siste årene. Det er ikke lenger et stort fokus på internasjonale aktører, som tidligere dominerte sokkelen. Det er nå en større oppmerksomhet på at aktørene kan bidra til økt verdiskaping på sektoren, enten de er store eller små, norske eller internasjonale, og gjerne gjennom utnyttelse av felt som andre aktører ikke har interesse for lenger. Selskapene som utfører haleproduksjon har fått et større fokus, og det er et ønske om å skape et mangfold på sektoren. Dette skal skje gjennom samarbeid og konkurranse, noe myndighetene mener vil gi bedre resultater for utvinning på sokkelen. En har de siste årene også lagt vekt på at aktørene kan samarbeide om lisenser, slik at en vil utnytte petroleumsressursene på sokkelen på en bedre og mer ressursfylt måte. Dette vil også være en fordel da det i løpet av de siste årene har kommet til mange nye små selskaper, som uten samarbeid ikke kunne bidratt i så stor del til økt verdi skaping på sokkelen.

Jeg vil også trekke frem fokus som har vært rettet mot miljøpolitikken. Norge har vært svært sentral internasjonal alt. Hvordan samsvarer dette med betydningen av og fremtiden til petroleumsnæringen? Næringen har flere ganger fremhevet at det ikke blir tilrettelagt for en stor satsing i petroleumsnæringen, fordi det ikke samsvarer med den miljøprofilen som myndighetene ønsker. Men det må være et grunnlag for at miljø og petroleum kan fungere sammen. Dette har også resultert i at det er lenge siden siste offisielle dokument fra myndighetene har blitt lagt frem, som jeg viste til ovenfor. Som jeg viste til før, vil også dette ha en sammenheng med interne konflikter i Regjeringen. De har ikke klart å samordne sin petroleumspolitikk slik at den fremstår som preget av kompromisser, og er et område som det ikke blir tatt tak i.

Målene Regjeringen la til rette for i 2004 har ikke like stor gyldighetsgrad på sektoren i dag. Dette er fordi sektoren har gjennomgått store endringer, og det er ikke lenger samme utfordringer som har stor betydning. Rammeverket vil mangle gyldighetsgrad siden det ikke har blitt oppdatert på over 7 år. På denne tiden har det skjedd store endringer i sektoren, noe som gjør at det eksisterende regelverket ikke er tilpasset den situasjonen som er på sokkelen. Dette fører til at en ikke får utnyttet potensialet som finnes, og det vil også gjøre det lettere å oppdatere politikken om en vet hva som skjer på sokkelen. OLF peker på at det nå er på tide
av myndighetene tar modige politiske beslutninger, og at en nå opplever at oljepolitikken har blitt satt på vent.

Det er viktig at både myndighetene og næringen bidrar til å oppnå den langsiktige utviklingsbanen. Som jeg fikk inntrykk av på konferansen har næringen tatt dette alvorlig og løst de føremotstående problemene på en tilfredsstillende måte, men uten den støtten fra staten som en hadde ønske om. Dette gir også blandede signaler for hvordan en ønsker at næringen skal utvikle seg, noe som også peker tilbake til hvor oppdatert en er på hva som skjer på sokkelen. Næringen på sin side har gjennom samhandling både i offentlig regi og på eget initiativ blitt mer oppmerksom på hva som kan gjøres og ulike metoder for å produsere mer petroleum.


Men det har ikke vært utelukkende positivt med den enorme teknologiutviklingen. Flere ganger har en vedtatt å innføre ny teknologi, men det har gått for lang tid fra vedtak til innføring, også kalt ”dødens dal”. Dette viser at det har vært en stor utvikling i bransjen, men at selskapene ikke har klart å holde følge, slik at det ikke har vært et samsvar mellom utvikling og bruk.
**Tolkning i lys av de tre perspektivene**

I denne delen vil jeg sammenligne de teoretiske forventningene jeg utledet i teorikapittelet med hovedfunnene i empirien. Formålet med dette er å avdekke hvilken forklaringskraft de ulike perspektivene innehar. Jeg vil først ta for mig tolkninger i lys av perspektivene før jeg ser de i sammenheng med policiesirkelen. Jeg har også valgt å rangere forklaringskraften på tre nivå: lav, middels og stor. Dette gir meg en mulighet til å skille de ulike perspektivene fra hverandre, samtidig som det blir klart hvordan forklaringskraften er.

**Det instrumentelle perspektivet**

Ut i fra dette perspektivet forventet jeg at petroleumspolitikken hadde opplevd mange utfordringer og at myndighetene var på jakt etter en løsning som ville bedre/endre politikken. På dette nivået er det myndighetene som vil fremstå som ledelse. Dette vil gjøre det mulig å spore endringsforslag som myndighetene mener det er et behov for å innføre. Når en tar valg om en endring forutsetter dette at en er klar over hvilke utfordringer som eksisterer, samt at en har kunnskap og kontroll over konsekvensene dette fører med seg.

Det instrumentelle perspektivet antas å være synlig i alle faser fordi det er ledelsen som fremmer sine meninger og vinner som regel frem med dem. Jeg vil derfor forvente at dette er tilfellet.

Jeg hadde også en forventning om at det eksisterte flere løsninger, og at det eksisterte en mål-middel tankegang om hva som ble vedtatt. IO var en av løsningene og jeg forventet videre at myndighetene hadde blitt bruk som et instrument for å få dette gjennomført, men at det samtidig var en analytisk prosess der fokuset var på å finne den rette løsningen. I forhold til policiesirkelen forventet jeg at det har vært en diskusjon om å fremme sine interesser og maktkamp for å komme frem til de løsningene som har blitt innført. Det kan også tenkes at myndighetene har brukt hierarkiet og at begrenset rasjonalitet har vært en sentral faktor.

Jeg forventer også at partiet som har vært ved makten har fått gjennomslag for sine meninger, men at en vil være avhengig av andre aktører for å fremme det resultatet en ønsker. Det styrende partiet vil derfor være ledelsen.

**Teoretisk tolking av fasene**

Som jeg viste til i kapittelet foran har det vært mange utfordringer på den norske sokkelen i den valgte tidsperioden. Jeg har også valgt å dele tolkningen inn i samme faser som ble presentert i empirikapittelet.
**Tydeliggjøringsfasen**


Denne fasen var også preget av en tydelig ledelse, da Regjeringen vedtok flere tiltak som skulle bedre petroleumsnæringen. Dette viser at myndighetene var opptatt av utviklingen på sektoren og fremtiden til næringen. Den tydelige ledelsen vil også være et tegn på at de regjerende partiene hadde stort gjennomslag, og stemte overens med hva de ønsket for sektoren. For å oppleve fremgang er det viktig at Regjeringen fremstår som samstemte, slik at en kan gjennomføre og iverksette tiltak.

Regjeringen oppfordret i denne fasen partene i sektoren til å finne løsninger som ville bidra til sysselsetting og verdiskaping i fremtiden. Her har myndighetene benyttet et pedagogisk virkemiddel. Som vist til i empirien ble mye av ansvaret lagt til næringen. Gjennom de reguleringer og føringer som kommer oppfordrer myndigheten til å fokusere på fremtiden, ved at den informasjonen som kommer bidrar til å styrke denne oppfatningen. Men for å klare dette er næringen avhengig av at de gjeldende reguleringene på sokkelen er tilpasset den situasjonen som eksisterer. Å benytte et pedagogisk virkemiddel kan derfor virke mot sin hensikt, fordi næringen kan føle at det hele blir mer pålagt enn eget ønske om å utvikle selskapet og sokkelen.

Det var i denne fasen at en fikk kjennskap til IO for første gang. Dette var en fase da en hadde behov for å finne løsninger som skulle endre den nedadgående trenden i bransjen, og på mange måter kan det virke som om myndighetene benyttet sin posisjon som leder til å innføre IO. Hierarkiet ble derfor et viktig hjelpemiddel, sammen med et endret regelverk for å oppnå de ønskede resultatene. Dette viser til en mål-middel tankegang, der reguleringene fremstår som et middel for å nå det ønskede målet. Ledelsen hadde dermed et ønske om å innføre IO,
og det ble derfor ikke rettet fokus og interesse for andre store alternativ, med de samme virkemidlene til å oppnå målet, som myndighetene ønsket.

I Stortingsmeldingene blir det også fremmet flere andre løsninger som vil bidra til økt utvinning på sokkelen. Men disse har ikke like stor handlingskraft, og flere av elementene er inkludert i IO eller er naturlige ringvirkninger. Det fremstår heller ikke noen diskusjon om hvorvidt en skal innføre IO eller ikke, men at dette er noe som allerede er bestemt, og dermed gir lite rom for diskusjon. Det var også i Stortingsmeldingene at det ble kjent hva myndighetene ønsket som mål for sektoren og hvordan en skulle oppnå dette.

I denne fasen har perspektivet stor forklaringskraft, da det var i denne fasen myndighetene fremsto som leder, og la føringer for hvordan en ønsket at næringen skulle utvikle seg. Det kom hyppige føringer fra staten, og de var fokusert på å nå målene.

**Handlingsfasen**

I denne fasen vil det være sentralt å nevne Regjeringsskiftet som en viktig faktor. Fra Regjeringen Stoltenberg kom til makten i 2005 har det ikke kommet noen drastiske endringer, og det har, som påpekt tidligere, ikke kommet noen ny Stortingsmelding. Det kan derfor være naturlig at en stiller seg skeptisk til hvordan denne Regjeringen har videreutviklet Norges mest betydningsfulle sektor. For at sektoren skal nå de målene en har satt seg er det viktig at petroleumspolitikken følger endringene i næringen. Om dette ikke er tilfelle vil næringen få vanskeligere forhold, og produksjonen vil ikke være optimal.

Næringen og myndighetene opplevde også flere utfordringer. Denne fasen var preget av mange rapporter som omfattet hva som hadde blitt gjennomført på sokkelen for å endre negativ utvikling og øke utvinningen, og hva som burde gjøres videre. Dette omfatter blant annet flere rapporter fra OLF, hvor en la vekt på en burde intensivere investeringene betraktelig, fordi store menger petroleum allerede hadde gått tapt på grunn av manglende investeringer tidligere i fasen.

TFO vil være et element myndighetene benyttet for å oppnå bedre forvaltning og tildeling på sokkelen. Dette er sentralt fordi en hadde et stort behov for en bedre forvaltning, og næringen var stadig på jakt etter bedre løsninger. TFO fremstår derfor som et middel brukt for å oppnå et mål. Det var også viktig i forhold til næringen at en klare å svare til noe av forventningene som eksisterte, for å unngå misnøyte. Men dette var også en prosess som var preget av styring fra myndighetene. Næringen kommer med ønsker, men myndighetene er de som har ansvar og mulighet til å utføre endringer.
Som nevnt tidligere er Statoil eid av staten. Dette fører til et tett samarbeid, og det skjer en gjensidig påvirkning blant ulike beslutninger. Dette vil være naturlig å anta at siden det var Statoil som først fikk kjennskap til IO, var de også de som var pådrivere for at en skulle innføre dette på sokkelen. IO fremstår derfor som et instrument som har blitt benyttet i en mål-middel tankegang, der myndighetene hadde behov for et virkemiddel til å endre og effektivisere den politikken som var.

Når det gjelder iverksetting av IO er mange felt fremdeles langt bak i forhold til den planlagte innføringen, og flere felt har ikke tatt noen av elementene i bruk ennå. Dette kan tyde på at ledelsen/myndighetene ikke har klart å definere tydelige mål, og hvilke virkemiddel en må benytte for å oppnå dette. Er det et tegn på at myndighetene har valgt feil instrument i forbindelse med innføringen, eller møter en motstand i sektoren? Jeg mener det er en kombinasjon av flere elementer. I denne fasen kom det ingen føringer fra myndighetene, og flere aktører i sektoren var ikke kjent med hva innføring av IO innebar. Om en skulle oppnå det resultatet en ønsket, ville det vært naturlig at myndighetene var mer sentral, og la føringer på hvordan en ville utvikle seg. Innføringen krevde at en endret den eksisterende organisasjonsstrukturen og de arbeidsprosessene som var. Dette er en stor omveltning som krever mye av organisasjonen, og kan være en av grunnene til at IO ikke hadde oppnådd den statusen som en ønsket. En viktig faktor var også at flere av de store, nøkkelfeltene ikke hadde innført IO.

I denne fasen vil forklaringskraften til perspektivet være middels, fordi myndighetene ikke har kommet med nye føringer, og fremstår ikke lenger som den tydelige lederen som i forrige fase.

**Endringsfasen**

Det kommer også frem i løpet av den siste fasen at det nå eksisterer en del utfordringer og endringer i sektoren, da myndighetene og næringen har ulike preferanser og oppfatninger av hvordan situasjonen er på sokkelen, og hva som er viktig for veien videre. Dette kommer tydelig frem i Åm-rapporten og OLF sin konjunkturrapport, da begge påpeker at det er på tide myndighetene befester sin posisjon og tar nye oppdaterede beslutninger. Dette er viktig fordi ledelsen/myndighetene ikke fremstår som tydelig på hvor de ønsker å komme med sektoren. Men det er også viktig fordi en ønsker å vite hva en skal jobbe mot, og hva som er ønskelig at en oppnår. En uklar Regjering har derfor store konsekvenser for utviklingen av sokkelen.
Denne fasen er dermed lite preget av mål-middel sammenhenger og handling som er preget av formålarasjonalitet, og Regjeringen fremstår ikke som ledelse, slik en skulle ønsket.

Da myndighetene opprettet Statoil var intensjonen at staten også skulle bidra, og "godene" skulle i større grad falle tilbake til staten. Per i dag er Statoil operatør på 75% av feltene på norsk sokkel. Blir de da benyttet som et instrument av myndighetene til å få gjennomført hva de ønsker? En bransjeoppfatning som jeg fikk inntrykk av var at aktørene på sokkelen ventet i mange saker for å se hva Statoil gjorde, før de fattet beslutninger i sitt eget selskap. Dette viser hvor stor påvirkning og makt Statoil, og indirekte den norske stat, har på petroleumsvirksomheten på sokkelen. Statoil vil leve opp til sine intensjoner da de har betydelig innflytelse på hva som blir gjennomført på sokkelen. Når det gjelder innføring av IO var Statoils innsats og intensjoner sentral for hvordan utviklingen på sokkelen var. Det var en ansatt i Statoil som først fikk innblikk i hvordan IO fungerte og tok dette med seg tilbake. Statoil innhehar derfor en sentral rolle for utviklingen på sokkelen, og andre aktører er opptatt av hva som blir gjort, da noe Statoil satser på som regel vil få store konsekvenser på sokkelen. En er også avhengig av den kunnskapsutviklingen som skjer i Statoil, da de har så stor innvirkning på sokkelen.

I denne fasen har innføringen av IO skjedd i økende grad, og norsk sokkel er langt fremme internasjonalt. De fleste aktørene har nå kjennskap til og innført IO i stor grad, og har gode intensjoner og erfaringer i forbindelse med innføringen. Det kan derfor se ut til at næringen selv har tatt ansvar for å øke utvinningen på sokkelen. I nye utbygginger på sokkelen har myndighetene stor innvirkning, særlig OD. Dette fordi en må ha godkjenning av myndighetene. OD og næringen har også hatt et stort fokus på å benytte allerede eksisterende infrastruktur.

I denne fasen vil perspektivet dermed ha middels forklaringskraft, da det i denne fasen manglet en klar føring fra ledelsen, og næringen derfor tok mye av ansvaret selv. Men det eksisterte også noen føringer fra myndighetene slik at elementer fra perspektivet vil være delvis tilstede.

**Interessehevdingsperspektivet**
rundt de løsningene som ble valgt. Jeg forventer videre at IO fremsto som et problem på jakt etter en løsning, men at det har eksistert en interessekamp om hvordan og i hvilken grad en skal innføre endringer. Når en ser policiysirkelen i sammenheng med dette perspektivet vil jeg forvente at det i formuleringfasen har vært en målkonflikt mellom de ulike aktørene, og på denne måten har ulike interesser og mål til de aktuelle aktørene kommet frem. Det kan tenkes at myndighetene og OLF har ulike interesser når det gjelder hvilke føringer som skal bli lagt for den videre petroleumsvirksomheten. I de videre fasene vil jeg forvente en uenighet og interessekamp mellom deltagende aktører.

Jeg vil også forvente at det har vært sterk interessehevding internt i Regjeringen, og at utfallet vil være påvirket av forhandlinger. Det vil også være naturlig å anta at partisammensetningen vil ha stor betydning for hvilken politikk som har blitt vedtatt. Jeg forventer å finne uoverensstemmelser blant partiene som har vært i Regjering, som vil ha stor betydning for hvilken politikk som har blitt vedtatt.

Teoretisk tolking av fasene
Da jeg deltok på konferansen kom det tydelig frem at det ikke var enighet mellom bransjen og myndighetene. Det eksisterte ulike oppfatninger og holdninger til hva som var gjort og hva som burde gjøres. Dette vil være et typisk innslag i interesseheving, og hva som blir gjennomført viser til hvem som har hatt stor innvirkning.

Når det gjelder policysirkelen har det skjedd usedvanlig mye interesseheving gjennom prosessen som har foregått i forbindelse med Stortingsmeldinger og rapporter som er utgitt. I den siste fasen ble det klart at myndigheter og næringen har svært ulike meninger og har derfor ulike syn om hvor næringen står, men myndighetene bærer også preg av interne konflikter.

Tydeliggjøringsfasen
I denne fasen vil det ha vært en interessekonflikt når det gjelder hvor en vil med petroleumsnæringen. Som jeg har nevnt tidligere måtte en velge mellom forvitringsbanen og den langsiktige utviklingsbanen, og det har vært et fokus på å utvinne mer petroleum til mindre penger.

Det var i denne fasen en ble oppmerksom på den synkende petroleumproduksjonen. De ulike interessene vil derfor stamme her i fra, da flere alternative løsninger ble fremmet. Fordi når en skal fatte beslutninger vil det være naturlig at aktørene har ulike og motstridende meninger.
Men Regjeringen fremstår som tydelig i sine interesser og presenterer vedtak for økt utvinning.


Det var også viktig at en tok et standpunkt i forhold til miljø- og energipolitikk, da dette er sentralt for den satsingen en velger i petroleumsnæringen. Her oppsto det også en konflikt, fordi partiene som var i Regjering etter valget i 2005, har ulike oppfatninger rundt dette spørsmålet. Det blir derfor naturlig at den med sterkest interesser vinner frem, og at politikken blir påvirket av dette. To av partiene fremmer en miljøprofil og vil dermed ha sterke interesser for at dette også synes gjennom Regjeringens politikk. Politiske partier vil derfor være en av årsakene til at en opplever interessekonflikter.

Ut i fra denne fasen vil jeg si at perspektivet har *middels* forklaringskraft. Selv om det var ulike interesser med hvor en skulle ende, var næringen samstemt om å fortsette satsingen.

**Handlingsfasen**

Også i denne fasen har det vært flere elementer som har vært sentrale for interessehevding.


KonKraft er oppnevnt av myndighetene, men i deres rapporter kom det også frem ulike elementer som var svært kritisk til myndighetene. Samtidig som en var klar på at det krevede en felles innsats fra både nærings- og myndigheter for å oppnå det beste resultatet. Det vil også her oppstå interessekonflikter, da en komité som skulle styrke myndighetens posisjon ikke var bare positive til hvordan det fungerte. For dem som gjennomførte rapporten var det også viktig at en ikke blandet sine interesser, men benyttet seg av den kunnskapen en kunne bidra
med, slik at resultatet representerte det beste for fremtiden til petroleumspolitikken. Men det vil også her være innslag av at den med mest makt og innflytelse kan fremme sine meninger og få dem igjennom.


Perspektivets forklaringskraft kan derfor sies å være stor i denne fasen. Dette begrunnes med utgangspunkt i den uenigheten som eksisterte mellom næringen og myndighetene, da en ikke var enige om den politikken som eksisterte og hvor en ønsket at næringen skulle ende.

**Endringsfasen**

Denne fasen er preget av interessehevding. Særlig viser dette seg internt i Regjeringen. De har lagt planer om at det i denne fasen skal komme en ny Stortingsmelding, men det blir stadig utsatt. Regjeringen bærer preg av ulike interesser, og tar ikke stilling til fremtiden til bransjen. I 2010 hadde de vært ved makten i 5 år, og ikke fornyet politikken. Dette viser de uoverensstemmelsene som eksisterer, og som får store konsekvenser for utviklingen i næringen. Næringen mener det er lenge siden en oppdaterte politikken, og at det derfor er på tide med nye og retningsgivende beslutninger. Dette kommer tydelig frem i OLF sin konjunkturrapport, men også i Åm-utvalgets rapport kommer det frem at en har behov for en

Som jeg viser til i forrige kapittel er både næring og myndigheter opptatt av at en har samhandlingsmuligheter. Det har derfor blitt opprettet flere arenaer hvor dette kan skje, blant annet FORCE. Dette er en arena hvor interessehevding står sentralt, ikke bare fordi det er et forum, men det er også en mulighet for aktørene å undersøke hva som er sentralt for andre og hva som bør tillegges interesse. Det er naturlig at det blir en interessekonflikt blant de ulike aktørene når en samles for å diskutere ulike problemer som selskapene og myndighetene har løst ulikt. Derfor vil det være den aktøren med mest makt og størst innflytelse som har en sentral posisjon.

Som det kommer frem i siste fase er det nå ulike oppfatninger blant næringen og myndighetene. Dette kommer tydelig frem gjennom OLF sin konjunkturrapport der en stiller seg spørsmål om oljepolitikken er satt på vent og en er avhengig av modige politiske beslutninger.


Etter min mening, har dette perspektivet har stor forklaringskraft i denne fasen. I denne fasen ble de ulike interessene fra næringen og myndighetene svært tydelige, og ikke minst bærer Regjeringen preg av de interne konfliktene, som hindrer en oppdatering av politikken.
Symbol-politikk perspektivet
I dette perspektivet forventer jeg at beslutningsprosessen rundt et vedtak har større betydning enn å gjennomføre den. Jeg forventer også at det har vært en stort fokus på at de rette aktørene skulle være tilstede i beslutningsfasen, slik at en kunne befeste sin situasjon blant tilhørere. Det vil også ha vært viktig for myndighetene at aktører og samfunnet rundt er klar over hvilke meninger som er viktige, og at det kommer frem hvem som mener dette. Det vil også være viktig at ulike aktører fra flere myndighetsnivå er sentrale, og er ”publikum” i en beslutningsprosess. Jeg vil videre anta at Regjeringen gjennom sine handlinger og reguleringer vil legitimere sine handlinger ovenfor samfunnet, og har ikke fokus på å sette vedtakene i gang. Forventningene mine dreier seg også mot at symbol-politikk perspektivet har fått større gyldighet fra handlingsfasen, da det skjedde et skifte i Regjeringen. Jeg vil også forvente at IO har vært et ledd i symbol-politikken til myndighetene, og det har derfor ikke vært intensjonen å innføre IO i utgangspunktet.

Dette perspektivet skiller seg fra de to andre ved at en er mer opptatt av prosessen rundt en beslutning, og ikke hva som blir utfallet av den. Om jeg trekker en parallell til IO vil der derfor være viktige i delta i den beslutningsprosessen som foregikk, istedenfor å sørge for at IO blir iverksatt. I forhold til policysirkelen kan en derfor tenke seg at innen formulering og beslutningstaking vil det være svært aktive aktører som bidrar og er strategisk med for å dra nytte av de fordelenes dette kan gi. Men i iverksettingsfasen vil en i varierende grad innføre de reguleringer og føringer som er vedtatt, men dette har ikke noen betydning for aktørene.

Teoretisk tolking av fasene
Etter å ha deltatt på konferansen er mitt inntrykk at den politikken som har blitt ført de senere år har stor symbolsk verdi for myndighetene. Næringen ønsker at myndighetene er aktiv og oppdatert på hva som skjer på sirkelen, og har derfor et behov for et regelverk som gir dem rette betingelser å jobbe med. Det vil derfor være sentralt å følge denne oppfatningen gjennom de ulike fasene.

Tydeliggjøringsfasen
I denne fasen var det stor oppmerksomhet rundt fremtiden til sokkelen. Det kom to Stortingsmeldinger på kort tid, og Regjeringen var opptatt av utviklingen til sektoren. En etablerte også e-drifts forum som skulle skape større samarbeid mellom de ulike selskapene, og være en mulighet til å utveksle erfaringer. Regjeringen tok derfor ansvar for den situasjonen som var på sokkelen, og ville være med på å skape en fremtid for næringen.
Myndighetene fremstår i denne fasen som opptatt av hva som bør skje i sektoren. De diskuterer og vedtar flere elementer som skal bidra til at en øker utvinningen på sokkelen, og tar tak i de problemene som har oppstått. Dette blir godt synlig gjennom satsingen på den langsiktige utviklingsbanen. Det vil derfor være liten grad av symbol-politikk.


Den politikken som ble ført i nesten hele fasen, bar preg av å bli gjennomført, og hadde ikke den symbolverdien som jeg forventet. Forklaringskraften i dette perspektivet vil derfor være lavt.

**Handlingsfasen**

Når denne fasen startet hadde det akkurat skjedd et Regjeringsskifte. Som jeg nevnte i fasen ovenfor valgte de å bygge på den politikken som allerede ble ført og gjorde dermed ikke noen drastiske endringer. Det ble heller ikke presenter noen offentlige føringer.

Det eksisterte flere forum hvor myndigheter og næringer kunne møtes for å diskutere fremtiden til sokkelen, og muligheter for endringer. Men det ble ikke iverksatt nye tiltak. Det vil derfor være en grad av symbol-politikk fordi myndighetene er opptatt av å vise at hva de mener, også ovenfor andre aktører i sektoren, men når det kommer til iverksetting er en ikke opptatt av hva som gjennomføres. Dette kan også kobles sammen med de interne konfliktene i Regjeringen som jeg viste til i forrige perspektiv.

Da OLF gjennomførte rapporter i denne fasen viste det seg at næringen lå langt bak innføringen av IO, som skulle føre til økt utvinningen. Store ressurser vil derfor være tapt. Vil det være rett å trekke en parallell til en passiv politikk?

Da det var valg igjen i 2009 inngikk de samme partiene igjen Regjering og valgte å bygge petroleumspolitikken på de føringerene som allerede lå til grunn. Dette peker da på at det ikke har skjedd endringer i politikken fra Stortingsmeldingen i 2004. Situasjonen på sokkelen har blitt betraktelig endret på den tiden, og reguleringene samsvare ikke med hvordan forholdene i næringen er.
Forklaringskraften for dette perspektivet vil være *middels* fordi det ikke har vært store endringer fra myndighetene, og en har vært mer opptatt av å vise at en satser på næringen, men er ikke opptatt av at tiltakene blir iverksatt.

**Endringsfasen**
Denne fasen er i stor grad preget av symbolpolitikk. Med dette mener jeg at Regjeringen har ikke kommet med noen uttalelse eller føringer, men har dette i planene. Selv om det er planlagt en ny Stortingsmelding om petroleumsvirksomhet i 2011 er det stadig hinder som utsetter den. En mulig forklaring kan være at Regjeringen selv ikke vet hva de ønsker for sektoren og derfor er opptatt av beslutningsprosessen, men ikke hva som blir utfallet av den. Men det kan også være tilfelle at det er så store uenigheter mellom partiene i Regjeringen at en må inngå og gjennomføre flere kompromisser før en kan presentere noen offentlig politikk. Gjennom flere hendelser i denne fasen har media presentert hendelser der Regjeringen er tydelig preget av uenigheter, noe som har ført til en utoverlig politikk. De vil fremstå som svært aktive i en beslutningsprosess, men mangler gjennomføringsevne, noe som vil være klare tegn på en symbolpolitikk. Myndighetene forsøker også å bagatellisere interne konflikter, slik at det ikke skal ha noen konsekvenser for hvordan politikken fungerer.

I SoriaMoria II viser en til at en ønsker å bygge på den petroleumspolitikken som allerede er lagt, selv om det var 5 år siden den var oppdatert. Dette viser at Regjeringen ikke er opptatt av hva som blir resultatet av vedtakene, men at en er opptatt av hvordan en fremstår og at det blir klart hvilke holdninger som er viktige for Regjeringen. Dette viser en grad av symbolpolitikk, siden en ikke er opptatt av hva som blir resultatet. Næringen har lenge vært vokst opptatt av at de trenger en politikk som er oppdatert, men det er vanskelig å få noe gjennomført når myndighetene ikke har fokus på at iverksetting blir prioritert.

Forklaringskraften i dette perspektivet vil være *middels*. Siden det ikke har kommet oppdaterte føringer fra myndighetene, og dette er noe næringen venter på. Fokuset har derfor ikke vært på iverksettighetsfasing, men en vil fremstå som en aktør som satser på næringen.

**Syntese**
Jeg presenterte tre ulike typer implementering i teorikapittelet, og gjennom empirien har ikke en av den pekt seg ut som den som har blitt benyttet mest. Som jeg har vist til i gjennomgangen av perspektivene ovenfor, vil flere av elementene gå igjen her, da implementeringsformene kan kombineres med dem.
Jeg finner elementer fra administrativ implementering ved å se nærmere på en top/down tilnærming i forbindelse med utfordringer og endringer i petroleumspolitikken. Dette er fordi myndighetene blir ledelsen som fatter vedtak som blir iverksatt nedover i organisasjonen. Denne formen for implementering passer best i den første fasen da det her var liten uenighet om hvor en ville med sektoren, og hva som måtte gjennomføres for å nå det målet en ønsket. Det vil si at ”maskineriet” fungerte bra, og Stortingsmeldingene kom med korte mellomrom. Dette gjorde det lettere å benytte de midlene en hadde valgt for å nå målet. Denne formen for implementering er også kjennetegnet med lav tvetydighet og konfliktnivå, noe jeg mener var delvis tilfelle i denne fasen. I de andre fasene mener jeg at administrativ implementering ikke var like sterkt tilstede, konfliktmålet økte og myndighetene var ikke en like stor pådriver som i første fase.

Innen den politiske implementeringen fant jeg mange elementer som viser til ulike interessekonflikter som har vært sentrale for petroleumspolitikken. Mest sentral vil jeg si, var endringsfasen hvor det tydelig kom frem at næringen ikke var fornøyd med den innsatsen som myndighetene gjorde. Politisk implementering gjenkjennes gjennom et høyt konfliktmåle rundt de beslutningene som tas, og utfallet vil være preget av den som har makten. Vil dette da være et tegn på at myndighetene i håndlingsfasen og endringsfasen ikke har tilstrekkelig makt til å gjennomføre ønskede handlinger? Til dels vil jeg tro det er tilfelle, fordi det ikke har skjedd markante endringer i politikken fra 2005, men store endringer i sektoren.

7. Avslutning

Dette har vært en spennende og lærerik prosess. Avslutningsvis vil jeg se tilbake til studiens utgangspunkt: problemstillingen, og basert på den, gi studien en konklusjon. Til slutt vil jeg dele noen antagelser om fremtiden til sektoren og forslag til videre studier.

Problemstilling
Som jeg har vist til i kapitlene foran har det vært store utfordringer og endringer som har skjedd i sektoren i den utvalgte perioden. Jeg valgte å dele tidsperioden inn i tre faser, noe som har gjort det lettere å beskrive og oppdage hva som har vært de største utfordringene og endringene, både i politikken og i næringen.

Jeg vil videre svare på min problemstilling som jeg valgte å dele i tre, og vil her svare på de ulike spørsmålene hver for seg.


Det har også vært interessant å se hvordan utviklingen på sokkelen har vært, da en måtte tenke nytt og annerledes, siden en har vært i en privilegert situasjon så lenge. Både næringen

Potensialet for den norske sokkelen kan også sies å være stort, særlig om en ser på hva andre lignende sektorer gjør. Særlig er dette gjeldende i forhold til den britiske sokkelen. Som jeg har vist til tidligere er de langt foran når det gjelder utvikling på små felt. Dette vil ha stor betydning for utvinningsgraden av petroleum, fordi en ikke lar ressurser ligge igjen. Det vil også være en fordel om en kunne utviklet felles standarder for norsk og britisk sokkel, slik at det ville vært lettere å flytte rigger over grensen, uten for store endringer, slik det er nå.


Sektoren har også tatt i bruk forum i større grad, både for å styrke samarbeid i forbindelse med teknologi, og når det gjelder å etablere en nasjonal satsingsstrategi. Dette har gitt muligheter for å dele erfaringer, og sette felles mål. Teknologiutviklingen har vært viktig for at sokkelen kan videreutvikle arbeidsrutiner, organisasjonen og økonomi. Integrerte Operasjonern ble sentral fordi den innebar mange av de
elementene som myndighetene mente var viktige for å nå den langsiktige utviklingsbanen, blant annet reduserte en kostnader og fremmet mer effektiv leting. IO innebar også en ny måte å organisere arbeidet og bedriften på, med det formålet at det ville oppnå kostnadsreduksjon og mer effektiv hverdag i den norske petroleumssektoren. Om en skal beholde sektoren i fremtiden er det vesentlig at endringer skjer både i måten en arbeider på, samt i regelverket. Men det er positivt at myndighetene har innført tiltak underveis som skulle åpne for videre utvikling av IO, også hos selskaper som ikke hadde innført elementer fra IO. Dette skulle skje gjennom e-drifts forum, og hadde vekslende hell. Det er også viktig med den innsatsen som Statoil har bidratt med, siden de har operatøranvend på 75 % av sokkelen. Også OD sin rolle som pådriver har vært viktig for at IO har fått en betydelig plass på den norske sokkelen, og at IO har bidratt til å bearbeide utfordringene sektoren har møtt. Det er fremdeles flere selskaper som ikke har innført IO, så potensialet er fremdeles stort.

Konklusjon
Under presenterer jeg en tabell som vil oppsummere perspektivenes forklaringskraft i de ulike fasene.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Det instrumentelle perspektivet</th>
<th>Tydeliggjøringsfasen</th>
<th>Endringsfasen</th>
<th>Handlingsfasen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Interessehevdingsperspektivet</td>
<td>Middels</td>
<td>Stor</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Symbol-politikk perspektivet</td>
<td>Lav</td>
<td>Middels</td>
<td>Middels</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabell 1: Perspektivenes forklaringskraft i de ulike fasene. Tabellen er et resultat av egen skjønnsmessige vurdering.

Som det kommer frem i tabellen vil interessehevdingsperspektivet ha størst forklaringskraft for min studie, etterfulgt av det instrumentelle perspektivet. Symbol-politikk perspektivet vil ha middels til lav forklaringskraft. Dette skilte kan forklarest ved at det er vanskelig å finne elementer til symbol-politikk perspektivet da det ofte kan basere seg på en subjektiv vurdering, og at det derfor ikke kan tillegges like stor vekt. De to andre perspektivene har trekk som er mer gjenkjennelige hos myndighetene, og dermed lettere å benytte. De kan også klassifiseres som mer klassiske organisasjonselementer, og vil være naturlige elementer i forbindelse med en studie av politikk.

Interessehevdingsperspektivet har stor forklaringskraft i min studie. Årsaken til dette tror jeg vil ligge i at det eksisterer flere grunnleggende konflikter mellom myndigheter og næring, og ikke minst internt i Regjeringen, som gjør det vanskelig å unngå interessekonflikter. Siden sektorene har vært preget av utfordringer og endringer vil det derfor være naturlig at det har vært ulike interesser og oppfatninger om hvordan en skal løse disse. Dette har også ført til interessekonflikter, noe som gjør perspektivet høyest gjeldende. Som vist til i empirikapittelet har det i endringsfasen oppstått størst konflikter når næringen her peker på at oljepolitikken har blitt satt på vent. Myndighetene har ulike oppfatning av situasjonen, men samtidig oppfordrer de OD til å ta en aktiv rolle som pådriver når det gjelder utvikling av sokkelen. Men det vil ikke være lett når en ikke har oppdaterte politikker å følge på området, og en næring som har behov for føringer og hjelp i utviklingen.

Det instrumentelle perspektivet vil ha stor forklaringskraft i den første fasen, og middels i de to siste fasene. Fordi handlingene til myndighetene har stor innvirkning på hvordan næringen handler, og hvilke reguleringer som blir lagt. Dette var myndighetene klar på i den første
fasen, men etter Regjeringsskiftet var det faktum i 2005, har det ikke kommet noen nye føringer.

Symbol-politikk perspektivet får økende gyldighet i denne perioden. Dette er et resultat av manglede føringer fra myndighetene, der en har større fokus på beslutningsprosessen enn på å iverksette vedtakene. Dette var et interessant funn, da det viser til at en ikke er interessert i å iverksette politikken en har vedtatt. Dette ble også økende ut over i fasene, som kan samsvare med svakere forklaringskraft i det instrumentelle perspektivet.


Videre studier
Petroleumssektoren er en omfattende næring, og har mange spennende problemstillinger å by på, både fra myndighetsnivå og fra næringen. Det vil være svært interessant å undersøke utviklingen i sektoren fra et mikronivå, der en går inn i et eller flere selskaper, som en kontrast til denne studien. Som det blir vist til i empirien har en store forventninger til hva som kommer til å skje i 2011, både når det gjelder åpning i Barentshavet, og i forhold til nye politiske beslutninger.

Når den nye Stortingsmeldingen kommer sommeren 2011 vil det være interessant å se hvilke tiltak som presenteres, og hvilken vei en har valgt for næringen. Myndighetene har brukt lang tid på å gjennomgå Åm-utvalgets rapport, men allerede i begynnelsen av mai 2011 hadde OED gjennomgått de 44 anbefalingene og ville innføre de 16 viktigste tiltakene. OED har også gitt ansvaret til KonKraft med å få sette dem i verk. Dette fordi en ønsket at Åm-
utvalgets innsats ikke skulle ende i en rapport som ble gjennomført uten at faktiske endringer skjedde. Dette kan være et tegn på at en nå er klar for den felles dugnaden som kreves for å sikre en lang fremtid for petroleumssektoren på norsk sokkel (Birkenes 2011). Det ville vært interessant å undersøke hvilke tiltak som blir iverksatt, og hvordan dette endrer sokkelen.

Litteraturliste


Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål.* Oslo, Tanum-Norli


Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo, Universitetsforlaget


Kindingstad, Torbjørn og Fredrik Hagemann(red) (2002): *Norges oljehistorie Stavanger, Wigestrand Forlag*


Pfeffer, Jeffrey (1978): Organizational design. United States of America; AHM Publishing Corporation


**Rapporter**


OD 2010: *Uttalelse til Åm-Rapporten.*


OLF 2007(B): *Oppdatert verdipotensiale for Integrerte Operasjoner på norsk sokkel.*


OLF 2010 (B): *Uttalelse til Åm-Rapporten.*


Stortingsmelding nr 38 (2003-2004): *Om petroleumsvirksomhet. Olje- og energidepartementet*

Åm- utvalget (2010): *Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel. En rapport fra utvinningsutvalget. Olje- og Energidepartementet*

**Internett**


Forskningsrådet (2008): *Samfunnsvitenskapelig Petroleumsforskning (PETROSAM) Om programmet*  

http://www.offshore.no/sak/Eittersp%c3%b8r_neste_IO-skritt Lastet ned: 16. desember 2010

OILENERGY: *BRENT CRUDE OIL PRICE (IPE)*  
http://www.oilnergy.com/1obrent.htm Lastet ned: 10.mai 2011

Oljeindustriens Landsforening: *OLF Oljeindustriens Landsforening*  
http://www.olf.no/no/Om-OLF/ Lastet ned: 30.april 2011

Oljedirektoratet: *Om Oljedirektoratet*  
http://www.npd.no/no/Om-OD/ Lastet ned: 24.februar 2011

Olje – og Energidepartementet: *Organisasjon*  
http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep/org.html?id=774 Lastet ned 2.september 2010

Petroleumstilsynet: *Om oss - Petroleumstilsynet*  

Statoil (2008): *Hva er Integrerte Operasjoner?*  
http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/Multimedia/features/Pages/FactsAboutIO.aspx Lastet ned 12. januar 2010

Stenberg, Inger Johanne (2010): *Økter investeringene i norsk oljebransje*  


**Konferanser**


Dokumentanalyse
FAKTA 2010: Norsk petroleumsverksemd Utgitt av Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet
OD 2010: Uttalelse til Åm-Rapporten.
OLF 2007(B): Oppdatert verdipotensiale for Integrerte Operasjoner på norsk sokkel.
OLF 2010 (B): Uttalelse til Åm-Rapporten.
Åm- utvalget (2010): Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel. En rapport fra utvinningsutvalget. Olje- og Energidepartementet
## Vedlegg 1

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Generasjon 1</th>
<th>Generasjon 2</th>
<th>Generasjon 3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Organisering</td>
<td>To ulike enheter, onshore og offshore</td>
<td>Helhetlige team</td>
<td>Tettere samarbeid mellom operatør og leverandør i flerfaglige team</td>
</tr>
<tr>
<td>Samhandling</td>
<td>Land/hav har i liten grad mulighet for stor grad av samhandling, teknologien er ikke skikkelig utbygd</td>
<td>Land har mulighet til å delta i operasjoner til havs, større del av operasjonsstøtte fra land, 12/7 eller 24/7</td>
<td>Fjerndrift og operatørstøtte 24/7</td>
</tr>
<tr>
<td>Planlegging</td>
<td>Langsiktig planlegging fra land</td>
<td>Baserer seg i større grad på tilstandsovervåking.</td>
<td>Leverandørene tar større del i planleggingsprosessen</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemløsning</td>
<td>Tidkrevende og vanskelig å samle inn tilstrekkelig informasjon for optimaliserte løsninger</td>
<td>Offshore og land samarbeider om å finne de beste løsningene, og løser problemer fra dag til dag</td>
<td>En delvis digital løsning fra leverandør. Tettere samarbeid hav/land</td>
</tr>
<tr>
<td>Beslutning</td>
<td>Tas i stor grad offshore, noe støtte fra land</td>
<td>Tas i felleskap mellom hav og land</td>
<td>Leverandør får større ansvar og deltar i beslutningsprosesser</td>
</tr>
<tr>
<td>Trening og Opplæring</td>
<td>Hver disiplin får opplæring hver for seg</td>
<td>Skape tverrfaglighet. Trening i gruppetenking</td>
<td>Fokus på samhandling i en virtuell organisasjon</td>
</tr>
<tr>
<td>IKT</td>
<td>Ikke optimale med tanke på helhetlig integrasjon</td>
<td>Sanntidsmonitorering, gir muligheter for problemløsningsstøtte fra land.</td>
<td>Nettbaserte digitale tjenester tilbys fullt ut i en virtuell organisasjon</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Endring mellom de ulike generasjonene ved innføring av Integrete Operasjoner (OLF 2007a:32)