

# Petroleumpolitikk fra 2000-2010

-

## Oljepolitikk på vent?

**Kathrine Straumøy Brakstad**



*Universitetet i Bergen*

---

*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

**AORG 350 – Masteroppgave**

**Våren 2011**

## FORORD

---

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 utdanning 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.

Jeg vil også rette en stor takk til familie og venner som har bidratt med verdifulle innspill og moralsk støtte gjennom hele prosessen, dette blir satt stor pris på.

Det gode miljøet og trivelige medstudenter på "lille lesesal" har bidratt til en hyggelig og lærerik hverdag. Særlig jentene på "salen" har æren for dette.

Jeg vil videre takke mamma og pappa for all støtte, hjelp og motivasjon gjennom hele studietiden, det har vært av stor betydning.

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

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
Integrerte Operasjoner .....	3
Problemstilling.....	4
Begrunnelse for tema.....	4
Teoretisk og metodisk utgangspunkt .....	5
Oppgavens struktur.....	5
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>7</b>
Policysirkelen.....	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
<b>3. Metodisk rammeverk</b> .....	<b>24</b>
Undersøkelsesopplegget .....	24
Kvalitativ casestudie .....	25
Datagrunnlag .....	26
Tilgang til data .....	28
Dokumentanalyse.....	29
Observasjon.....	30
Vurdering av datagrunnlaget .....	32
Reliabilitet .....	32
Validitet .....	33
<b>4. Bakgrunn</b> .....	<b>35</b>
Betydningen av Norges oljehistorie .....	35
Integrerte Operasjoner: fordeler, ulemper og satsing.....	39

Teknologiutfordringer .....	42
Aktører.....	43
Myndighetene .....	43
Olje og energidepartementet.....	43
Oljedirektoratet.....	44
Petroleumstilsynet .....	44
Oljeindustriens Landsforening .....	45
Satsing fra staten.....	45
Endringer ved tusenårsskiftet .....	46
<b>5. Empiri .....</b>	<b>49</b>
Tydeliggjøringsfasen: 2000-tidlig 2005 .....	49
Handlingsfasen: fra midten av 2005-2009 .....	59
Endringsfasen: 2010 .....	69
<b>6. Tolkning og oppsummering.....</b>	<b>82</b>
Hovedfunn.....	82
Tolkning i lys av de tre perspektivene .....	85
Det instrumentelle perspektivet .....	85
Teoretisk tolking av fasene.....	85
Interessehevdingsperspektivet .....	89
Teoretisk tolking av fasene.....	90
Symbol-politikk perspektivet.....	94
Teoretisk tolking av fasene.....	94
Syntese .....	96
<b>7. Avslutning .....</b>	<b>98</b>
Problemstilling.....	98
Konklusjon .....	101
Videre studier .....	102
Litteraturliste.....	i
Rapporter .....	iii
Internett .....	iv
Konferanser .....	iv
Dokumentanalyse.....	v
Vedlegg 1.....	vi

# 1. Innledning

---

*”På 40 år har olje- og gassvirksomheten endret Norge mer enn vi selv er klar over til daglig.”<sup>1</sup>*

Petroleumsvirksomheten har stor betydning for hvordan det norske samfunnet, og ikke minst velferdssamfunnet, har utviklet seg. Gjennom de siste 40-50 årene har næringen blitt en del av nordmenns hverdag. Reguleringer og føringer fra staten har utviklet et solid grunnlag for at norsk kompetanse og arbeidskraft har blitt anerkjent og ettertraktet, og ressursene som er tilgjengelig blir maksimert. Dette fører til at store verdier faller tilbake til den norske staten. Norge innehar derfor god kompetanse innen petroleumfeltet, og nyter godt av den både på egen sokkel og internasjonalt. Det er viktig at petroleumspolitikken er utformet med tanke på å opprettholde og fremme petroleumsnæringen også i fremtiden. Regjeringen er videre opptatt av klima- og miljøutfordringer, og flertallet av Regjeringspartiene satser i stor grad på en miljøprofil. Hvordan harmonerer dette med den store satsingen på petroleum? Vil petroleumspolitikken være preget av hvilke partier som er i Regjering? Det vil være mange elementer som har betydning for hvordan næringen utvikler seg, og hvordan en håndterer utfordringer sektoren står ovenfor.

I dag er 65 felt på den norske kontinentalsokkelen i produksjon. Norge produserte i 2009 mer enn 2,3 millioner fat olje per dag og 102,7 milliarder standard kubikkmeter gass (FAKTA 2010:24). På 40 år har petroleumsnæringen skapt verdier for rundt 8000 milliarder kroner.<sup>2</sup> Næringen har derfor hatt mye å si for den økonomiske veksten Norge har opplevd. I 2009 sto næringen for 22 % av verdiskapingen i Norge. Det vil si at den er nær tre ganger større enn landindustriens, og er ca 22 ganger så høy som verdiskapingen i primærnæringene samlet sett. Petroleumsnæringen sto også for 27 % av den samlede inntekten til staten i 2009. Den sto for ca halvparten av Norges eksportverdi i 2009, som tilsvarer 480 milliarder kroner. Til kontrast kan en nevnes at dette er 11 ganger mer enn eksportverdien av fisk (FAKTA 2010:14-15). I 2009 ble det investert for ca 136 milliarder kroner på den norske sokkelen, og målt i dagens pengeverdi er det investert ca 3000 milliarder kroner til sammen (FAKTA 2010:39). Verdien av petroleumssressurser som er igjen på kontinentalsokkelen er i nasjonalbudsjettet for 2010

---

<sup>1</sup> (Kindingstad og Hagemann 2002:276)

<sup>2</sup> 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.

Stortinget har åpnet for petroleumsaktiviteter i nesten alle deler av Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet Sør. Dette vil være såkalte modne områder. Det vil si områder som har små tekniske utfordringer, en godt utbygd eller planlagt infrastruktur og en kjent geologi. I disse områdene er det svært sannsynlig at det blir gjort funn. Det har vært petroleumsaktivitet i deler av de modne områdene i nærmere 40 år. Men det er også store områder på norsk sokkel som blir definert som umodne, og ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet. Disse blir kjennetegnet ved lite utbygd infrastruktur, og mangelfull kunnskap om geologien, samt tekniske utfordringer. Det vil derfor være andre krav til aktører som skal lete på umodne områder, da dette krever større erfaring (FAKTA 2010:30).

På den norske kontinentalsokkelen har produksjonen vært dominert av noen få, men store felt. Nordsjøen ble åpnet for oljevirkosomhet først, og en startet med å undersøke de områdene som så mest lovende ut. Dette førte til funn i verdensklasse. Disse feltene fikk navnene Ekofisk, Statfjord, Oseberg, Gullfaks og Troll, og danner grunnpilaren i norsk petroleumsnæring. Disse feltene blir fremdeles sett på som viktige for utviklingen i fremtiden. Det skyldes blant annet at de har en velutviklet infrastruktur, slik at flere felt kan knyttes opp mot dem. Selv om produksjonen på disse feltene minker, oppdager en flere mindre felt slik at produksjonen blir opprettholdt. Når petroleumsvirksomheten blir trukket lenger nordover er det i større grad gass som er tilgjengelig, og Norge får dermed mer velutviklet gassproduksjon (FAKTA 2010:36).

For å styre og utvikle en slik sektor trenger man en gjennomtenkt og strategisk politikk. Men denne må også være tilpasset ulike utfordringer som oppstår underveis. Det er derfor behov for en kontinuerlig oppdatering og gjennomgang av petroleumpolitikken. Politikken blir styrt av hvilke partier som er ved makten, noe som fører til ulike satsingsområder for ulike partier. Når en danner en koalisjonsregjering vil politikken være påvirket av dette, da en må inngå kompromisser på områder en ikke er enige.

Jeg vil i denne studien ta for meg de utfordringer og endringer som har skjedd i den norske petroleumpolitikken fra 2000-2010. I denne perioden har det vært flere regjeringsskifter. Jens Stoltenberg (Ap) var statsminister fra 2000-2001, og fra 2005 - dags dato. Første periode

var ren Arbeiderparti Regjering, før han dannet Regjering sammen med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fra 2005. Kjell Magne Bondevik (KrF) ledet Regjeringen fra 2001-2005, som var sammensatt av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Bondevik hadde også ledet Regjeringen fra 1997-2000. Dette viser at i de siste årene har det vært få utskiftninger i regjerende partier, noe som i utgangspunktet burde føre til en stabil politikk. Siden det var ulike regjeringssammensettinger, vil dette ha betydning for hvordan politikken har blitt utformet, og hva som har skjedd i de ulike periodene?

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 petroleumsressursene. 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 petroleumsressurser tilgjengelig nå, som tidligere.

### **Integrerte Operasjoner**

På starten av 2000-tallet var det et behov for mer effektive arbeidsprosesser i petroleumsbransjen. Myndigheter og næring var på jakt etter ulike måter å effektivisere sektoren på. Blant annet ble Integrerte Operasjoner (IO) tatt i betraktning.

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 begrepsjungel<sup>3</sup> 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:

*”E-drift eller integrerte operasjoner innebærer bruk av informasjonsteknologi til å endre arbeidsprosesser for å oppnå bedre beslutninger, til å fjernstyre utstyr og prosesser og til å flytte funksjoner og personell til land. Grunnlaget for e-drift er datateknologi som gjør det mulig å overføre informasjon uten nevneverdig tidsforsinkelse over lange avstander. Personell på land kan derfor få samme informasjon til samme tid som personell offshore. Dette åpner for muligheter til å endre måten man arbeider på. Ulike teknologier og kunnskap*

---

<sup>3</sup> Begrepsjungel; blir også omtalt som e-drift, smart-drift, fjernstyring, smart wells (OLF 2006:6, FAKTA 2007:39).

*kobles sammen til en helhet som omformer oppgavedeling mellom hav og land, operatør og leverandør.”* (St.mld 38 2003-2004:34)

## **Problemstilling**

Det er viktig at problemstillingen favner om det en ønsker å undersøke. Den må være så presis som mulig og kunne si noe om hva som skal undersøkes. Jeg ønsker å undersøke utfordringer og endringer i petroleumpolitikken. Å gjøre dette fra den oppsto til i dag er en altfor omfattende prosess for en masteroppgave. Derfor har jeg valgt å begrense meg til de siste ti årene, altså 2000-2010. Det er i denne perioden det har skjedd store endringer og en har møtt mange utfordringer, som vil være sentrale for fremtiden til sokkelen.

Problemstillingen for studien vil være tredelt:

- 1) Beskrive den norske petroleumpolitikken 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 petroleumpolitikken 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. Integreerte Operasjoner utgjør et sentralt element i studien. Temaet ble først studert på instituttet av medstudenter<sup>4</sup>, 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

---

<sup>4</sup> Se Sætre (2009) og Eike (2009)



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

### **Teoretisk og metodisk utgangspunkt**

Begreper som perspektiv og tilnærming blir ofte brukt om ulike måter å se på et fenomen eller sammenhenger som oppstår mellom fenomener (Roness 1997:14). De ulike perspektivene har derfor ulikt syn på hvordan organisasjonen handler og, ikke minst, hva en organisasjon er. Jeg har valgt å benytte *et instrumentelt perspektiv*, *et interessehevdingperspektiv* og *et symbolsk-politikk perspektiv*. Meningen er å forsøke og fange opp flere sider av virkeligheten. Perspektivene har jeg kombinert med policysirkelen. Formålet vil være å kunne si noe som hvilke sammenhenger og fenomener som er aktuelle å belyse i analysen.

Undersøkelsesopplegget bygger på en antagelse om at årsakene til det som skjer i en bestemt fase kan ligge i en eller flere av de forutgående fasene (Sætren 1983:13). Dette har vært sentralt for fokuset i studien, som igjen har gitt rammer for nedslagsfeltet. Datagrunnlaget for studien består av dokumenter, observasjoner og uformelle intervjuer/ samtale med aktører. Dette gir grunnlag for innblikk fra ulike sider, og har muligheten til å se prosessen og handlingene fra flere sider. Det er også viktig med tanke på resultatet, fordi en har større datagrunnlag og en mer riktig fremstilling av petroleumssektoren. Med dette kildegrunnlaget har jeg forsøkt å belyse ulike aspekter ved petroleumspolitikken fra 2000-2010.

Jeg har også valgt å benytte meg av casestudie, noe som gir mulighet til å studere en analyseenhet inngående og grundig. Dette vil være en fordel da det gir et dyptgående og solid grunnlag å basere studien på.

### **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 policysirkelen som vil danne et analyseskjema for studien, før jeg går over til de forklarende elementene: et instrumentelt perspektiv, et interessehevdingperspektiv og et symbolsk-politikk perspektiv.

I *kapittel 3* redegjør jeg for de metodiske verktøyene 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

---

I følge Roness (1997) kan en se på en teori som ”*eit relativt systematisk sett av førestellingar om samanhengar mellom ulike fenomen*” (Roness 1997:11). Formålet med teorien jeg presenterer er å fremstille den som et rammeverk til å organisere empirien og den påfølgende analysen. Det vil være en studie som tar utgangspunkt i de politiske beslutningene som har blitt vedtatt i petroleumspolitikken de siste ti årene, og jeg vil presentere teori som blir benyttet til dette. Den vil jeg kombinere med tre utvalgte teoretiske perspektiver, som er hentet fra den klassiske organisasjonsteorien.

Jeg vil benytte meg av en utfyllingsstrategi i henhold til Roness (1997) inndeling. Ved å benytte denne strategien vil en for det første forstå og kunne forklare mest mulig av hva som skjer, slik at en ikke må gi avkall på valg mellom de ulike teoriene og perspektivene som er tilgjengelig. For det andre må en, om denne strategien skal være til nytte, vurdere hvor stort utbytte en vil få av den. Med dette mener jeg at en må vurdere ut i fra hvor stor innsikt en kan oppnå ved å bruke alle teoriene under ett, og at det ikke vil være noe problem om teoriene er motstridende. Det viktigste kriteriet når en bruker denne strategien er at teoriene må være gyldige (Roness 1997:100-102). Med dette mener jeg at teorien ikke bare gjelder for et bestemt fenomen eller hendelse, men vil være gyldig for flere hendelser og fenomener.

Policy<sup>5</sup>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. Polycysirkelen vil dermed være en analysemodell, samtidig som teoriene vil si noe om elementene som eksisterer mellom dem. Men det er viktig å påpeke at polycysirkelen vil bli sett på som en idealmodell, 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 kapitlet vil jeg først gjennomgå polycysirkelen, før jeg tar for meg de ulike perspektivene. Jeg har valgt å benytte meg av *det instrumentelle perspektivet, et*

---

<sup>5</sup> Jeg har valgt å videreføre begrepet policy fordi det ikke eksisterer en tilfredsstillende 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).

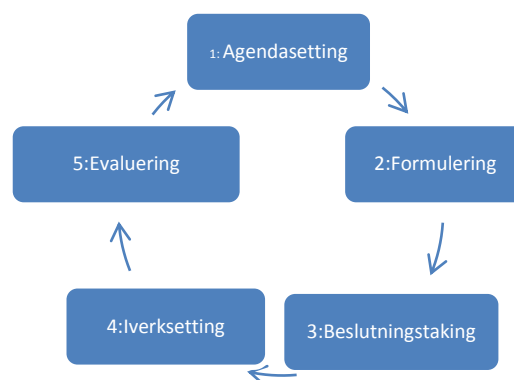
*interessehevdingsperspektiv og symbol-politikk perspektiv.* Dette gir et bredt bilde av hvordan den politiske prosessen rundt petroleumspolitikken har vært de siste ti årene. Jeg har valgt disse perspektivene fordi de på bakgrunn av sine kvaliteter vil gi grunnlag for å fremme de mulige utfordringene 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.

## **Policsirkelen**

Policsirkelen 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.

Policsirkelen ble opprinnelig skapt av Harold Lasswell og hadde 7 trinn. Lasswell fokuserte på hvordan beslutninger ble tatt internt i forvaltningen, og tok lite hensyn til den eksterne innflytelsen. Det ble antatt at de politiske beslutningene ble begrenset til få ansatte innen forvaltningen (Howlett, Ramesh og Perl 2009:10-11). Etter videre studier og vurderinger har en nå kommet frem til en modell med 5 trinn, som vil bli benyttet videre. Denne formen for policsirkel analyse vil se på offentlig politikkskaping som en sosiopolitisk prosess som har steg som kommer etter hverandre, fra en ytring om offentlige problemer til adoptering og implementering av forventede løsninger på dem (Howlett m. fl 2009:3).

I samsvar med Howlett, Ramesh og Perl (2009) vil jeg benytte policsirkelen 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: Policsirkelen.

Policsirkelen har også blitt kritisert. Den baserer seg blant annet på at policsirkelen 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 petroleumpolitikken, har vært idealet. Det kan også stilles spørsmål om policsirkelen 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 policsirkel 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 policsirkelen. 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 policsirkelen. 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 policysirkelen 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 policysirkelen. 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 gjennomførbar. 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).

Policyformulering innebærer også å kunne kombinere ulike politiske instrument med politiske problemer, det er altså et valg mellom ulike mål og virkemidler. Dette blir kalt *policydesign*. Instrumenter blir definert som *"possibilities to govern that are legally available to public bodies"* (Van Nispen og Ringeling 1998:206). Instrumenter kan deles inn i fire ulike skoler: A) *"instrumentalist"* der design utelukker politikk. B) *"proceduralist"* hvor politikk utelukker design. C) *"contingentist"* der design former politikken. D) *"constitutivist"* hvor politikk er design (Linder og Peters 1998:43). Men det kan være flere grunner til at ulike instrument blir valgt, og ofte har det ingen innvirkning på optimalisering av mål og politikk. Ofte er det kulturelle eller institusjonelle grunner til at ulike instrumenter blir benyttet, og en organisasjon kan være mer tilfreds og kjent med noen instrument som da blir brukt oftere (Van Nispen og Ringeling 1998:208). I teorien eksisterer det flere oppfatninger om hva policydesign innebærer. Målet med politikken vil være av betydning for hvilke policydesign en velger å benytte seg av. Det er svært liten konsensus om hva som vil være riktige instrument å bruke, og det eksisterer derfor mangfoldige modeller som en kan benytte seg av. Valg av instrument vil også være preget av hva som er populære instrument, i stede for hva

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 petroleumspolitikken? 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.

Det finnes også ulike påvirkningsvirkemidler. Torstein Eckhoff (1983) deler dem inn i 4. Første kategori omhandler *fysiske* påvirkningsmidler. Dette omhandler fysiske anlegg som kan gjøre det vanskeligere eller lettere å gjennomføre ulike handlingsmåter. De fysiske strukturene kan også ha påvirkning på handlingsvalg som er fundamentale (Eckhoff 1983:29). Det andre påvirkningsmiddelet omhandler *normative* påvirkningsmidler. Her menes det da påbud og forbud, som kan omhandle enkelt individet eller være generelle. De kan også brukes som et middel for å nå målet (Eckhoff 1983:29-30). Den tredje kategorien omhandler *økonomiske* virkemidler. Her menes det tiltak som vil påvirke vurderinger av hva som er økonomisk fordelsaktig å gjennomføre. Det kan kort oppsummeres som avgifter og tilskudd (Eckhoff 1983:31). Det siste påvirkningsmiddelet er *pedagogiske*. Dette omhandler all informasjon og holdningspåvirkning som kommer fra det offentlige. Det vil være informasjon som kan bidra til å endre eller forsterke holdninger menneske allerede innehar (Eckhoff 1983:32). Det er imidlertid vanlig at en kombinerer ulike elementer fra alle kategoriene for å oppnå ønsket resultat, der det ene virkemiddelet vil iverksette et nytt (Eckhoff 1983:33).

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).

Dette steget handler om valg mellom de ulike politikkalternativene som har blitt fremmet, og hvilken effekt de vil ha på problemet de skal løse. Det er gjerne i dette steget at de politiske sidene kommer frem, da ulike partier kan ha ulike løsninger som blir fremmet. Politiske beslutninger produserer ofte en formell eller uformell erklæring som forteller om hvorvidt embetsmenn skal gjennomføre for eksempel en lov eller regulering. Det vil være et fokus på hva som blir utfallet av den beslutningen en fatter, men beslutningen vil også være preget av hva en har bestemt i de tidligere stegene. Dette kan gi både positive og negative utfall. På dette steget vil det være færre aktører, noe som kan gjøre det lettere å komme til enighet. Det vil være flere med talerett enn stemmerett (Howlett m.fl 2009:139-140).

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.

Den andre prosessen baserer seg på å lære av erfaring. Gjennom læring fra tidligere handlinger kan en bruke dette når en tar valg om videre handlinger. Innenfor beslutningstaking kan dette skje gjennom evalueringer, vurderinger og eksperimentering med ulike design (March og Olsen 1988:336).

### **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 kompt 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).

Det finnes ulike måter å iverksette en politikk på. Blant annet kan en skille mellom iverksetting fra toppen, top/down, og iverksetting fra bunn, bottom/up. Dette kan ha innvirkning på hvordan vedtaket blir mottatt, og hvordan organisasjonen tar imot og gjennomfører endring (Hill og Hupe 2009:42-44). Det vil være forskjell mellom hvilke type saker, organisasjon og beslutningsprosesser som er aktuelle når det gjelder iverksetting. Interorganisatoriske forhold er sentrale når det gjelder iverksetting, da de har stor betydning for hvordan den aktuelle organisasjonen opererer. Top/down kan kobles sammen med det instrumentelle perspektivet, da den tradisjonelle hierarkiske varianten vil handle på samme måte. Top/down viser tydelig at det er ledelsen som bestemmer, og dermed påvirker hva som skal iverksettes, noe som også er typisk for det instrumentelle perspektivet. Motstykke, bottom/up, kan kombineres med interessehevingsperspektivet. Fordi en her kan bli påvirket av interesser og handlinger fra andre aktørene i og utenfor organisasjonen. Dette gir en mulighet for å medvirke til hvordan organisasjonen handler og hva som blir vedtatt. Bottom/up vil være mest sentral i forbindelse med interessehevingsperspektivet, da en har stor grad av interessehevding og målkonflikt mellom aktørene.



Når en skal implementere nasjonal politikk vil en i følge Berman (1978) møte to problemer. For det første må en forme politikken fra nasjonalt nivå, slik at en kan få lavere nivå til å utføre den, dette kalles makroimplementering. For det andre må det lokale nivået tilpasse politikken til sin egen politikk, dette kalles mikroimplementering (Berman 1978:10). Jeg vil fokusere primært på makroimplementering, siden jeg skal studere hvordan myndighetene har handlet innen et bestemt politikkområde. Makroimplementering omfatter hele policysektoren, og dekker spennet fra nasjonalt til lokalt nivå (Berman 1978:10). Aktørene innenfor makroimplementering er satt sammen i en løst koblet struktur, hvor adferdsmønsteret mellom offentlig, private og halvprivatiserte organisasjoner og ulike aktører i de politiske sektorene kan samhandle (Berman 1978:11). Men det kan også oppstå vanskeligheter og usikkerhet rundt makroimplementering. Dette kan være faktorer som ulike mål og ressurser, påvirkning fra autoriteter og kommunikasjonsproblemer som oppstår mellom ulike aktører. En kan henvise til at makroimplementering, altså innføring av nasjonale politikker, er et spørsmål om å bestemme hvem som får hva, når og hvordan (Berman 1978:12). I forhold til petroleumspolitikkk vil det være sentralt å bruke denne innfallsvinkelen når en undersøker hvordan ulike politikker har blitt iverksatt, og hvordan prosessen har vært rundt iverksetting i næringen. Det vil også være spennende å undersøke om næringen har hatt noen meninger, eventuelt innflytelse, på hvilke politikker som har blitt ført.

### **Forklarende teoretiske perspektiver**

Jeg vil nå gå over til de teoretiske perspektivene, som vil være ulike innfallsvinkler til å forstå virkeligheten. Hvert perspektiv gir sin egen forståelse til handlingslogikk, men det gjelder også for hvilken forståelse en har av politikk, og hvilket syn en har på endring (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2009:14). Dette kan komme tydelig frem om en setter det instrumentelle perspektivet opp mot interessehevdingsperspektivet og symbol-politikk perspektiv. På denne måten kan en tydeligere få frem forskjellene som eksisterer rundt den politiske prosessen ved petroleumspolitikken som har blitt ført.

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

uttrykk når en handler formålsrasjonelt i utføring av oppgaver, og at resultater dermed blir som ønsket. Men det innebærer også at en må vurdere ulike alternativer og virkemidler som er tilgjengelig ut i fra hvilke konsekvenser de vil ha i forhold til mål som er fastsatt, utføre valg som er viljestyrte mellom alternativer, slik at en kan oppnå den ønskede effekten gjennom valgene (Røvik 1998:32, March 1995:12). Instrumentaliteten kan komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet med grunnlag i en mål-middel vurdering, men den vil også være avgjørende for hvordan medlemmer handler når de utfører oppgaven. En kan derfor si at det formålsrasjonelle kan berøre både prosessen som organisasjonsstrukturen bestemmes og utformes gjennom, og de virkningene som organisasjonsstrukturen har (Christensen m.fl 2009:33). Men det er også et fokus på å velge de riktige instrumentene i forhold til hva en ønsker å oppnå. I dette perspektivet vil det være fokus på at en skaper en konsensus mellom aktørene, noe som forutsetter at det er flere aktører. En vil derfor skape en enighet om den løsningen som blir valgt.

Det instrumentelle perspektivet kan deles inn i to ulike varianter, *hierarkisk variant og forhandlingsvariant*. *Forhandlingsvarianten* vil bli gjennomgått under interessehevdingperspektivet, 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 petroleumsbransjen. Dette kan være gjennom påvirkning fra næringen og dens interesseorganisasjoner, som for eksempel Oljeindustriens Landsforening.

Om en kobler dette perspektivet sammen med policysirkelen 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 begrensede 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 vinkling 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 petroleumspolitik vil dette bety at det er partiet som er størst som har fått igjennom sine meninger, men etter en prosess med forhandlinger.

### **Interessehevdingsperspektivet**

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.

I forhold til det instrumentelle perspektivet vil det her være flere aktører med ulike interesser. Målkonflikt blir dermed ett av de viktigste elementene i dette perspektivet. Med dette mener jeg at det er aktører med ulike interesser som deltar. En har ulike mål, og forskjellige måter å komme frem til målet. Det vil også være en vinnende part, og rom for konsensus er ikke like sterkt tilstede som i det instrumentelle perspektivet. Der beslutningene blir brukt som redskap for å oppnå et mål i det instrumentelle perspektivet, er en i interessehevdingsperspektivet opptatt av forhandlinger og kompromisser mellom aktørene som fører til den gyldige beslutningen. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, eksisterer de viktigste forskjellene på den oppfattelsen en har av politikk, synet på endring og handlingslogikk.

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 ressursgrunlaget 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.

En kan også studere det hele ut i fra et mikronivå og et makronivå, der politikkfeltet opptrer som "allianser" mellom grupper og individer som har ulike interesser. Med dette mener en at det kan være ulike utfordringer og meninger fra gruppenivå og individnivå. En har ulike interesser og holdninger, noe som vil prege implementeringen og den politikken en bestemmer å føre. Kort fortalt kan en si at alle handler ut fra sine egne interesser, og ressurser en har tilgjengelig vil derfor være av betydning for det utfallet vedtakene får, og mulighet til å sette endringene ut i livet. Det er ofte den dominerende koalisjonen som har størst påvirkning. Den som er mektigst i organisasjonen har gjerne stor innvirkning både på resultat av utfall, utforming av endring, og best tilgang på ressurser, noe som alle er elementer for å lykkes (Roness 1997:71, Christensen m. fl 2009:44).

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. Maktgrunlaget i politikken vil være hos de regjerende 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).

Men slik Lien og Fremstad (1989:225) ser det vil det være lettere å gjennomføre en omorganisering når deltakerne i prosessen er berørte parter, og at de også deltar i forberedelsene til gjennomføringen. Når en organiserer endringsprosesser må en ta hensyn til i hvilken grad og på hvilken måte de ulike gruppene som er med, skal kunne påvirke. Også her må en finne frem til hvilke vinklinger på forståelsen som er mest relevant for den videre prosessen. De mest erfarne aktørene har allerede lært av tidligere forhandlinger, og de vurderer nå hvordan de kan fremme sine egne interesser ved å bruke de ressursene de har tilgjengelig (Roness 1997:74-75).

Ulike aktører vil vurdere petroleumpolitikk ut fra ulike mål og kriterier, og vil benytte de intellektuelle og materielle ressursene de har til å ivareta sine egne verdier og interesser (Olsen 1989:26). De viktigste forklaringsfaktorene innenfor dette perspektivet vil være knyttet til ressurser og interesser, og, ikke minst, de koalisjonene som dannes mellom berørte og aktuelle aktører på markedet (Olsen 1989:29). Dette viser at ressurser og interesser er viktige elementer i prosesser rundt utforming av endringer, samt hvem en er i koalisjon med. Dette vil føre til at en får en form for ”gi og ta” kultur for å fremme sine egne interesser, men noen ganger må en møtes på midten.

Oppsummert kan en si at elementer som er viktige innenfor et interessehevdingperspektiv er målkonflikt og virkemiddel. Et annet element vil være at en må avgrense alternativer og reformtiltak. På denne måten begrenser en interessene som vil være gjeldende. En vil da oppleve en avgrensing av konsekvensene. Interessehevding handler også om valg av alternativer, som ofte kan skje gjennom forhandlinger. De gjeldende interessene og maktposisjonene er sentrale.

### **Forventninger ut fra interessehevdingperspektivet**

Ut fra dette perspektivet vil jeg forvente å finne en uenighet mellom de ulike aktørene i prosessen. Det vil være forskjellige interesser fra næringsliv og myndigheter, men også internt hos myndighetene. Dermed vil det bli en kamp om hvem sine interesser som vil være gjeldende. Dette skaper utfordringer og problemer i petroleumpolitikken. 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 derfor å finne uoverensstemmelser blant partiene som har vært i Regjering.

En kan også tenke seg at det er ulike mål og kriterier for hva som skulle være målet en ønsket 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 frontet 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 policysirkelen 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 mellom 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 interessehevding 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**

Symbol-politikk perspektivet vil være godt rustet til å skjønne forholdet som eksisterer mellom Stortinget og Regjeringen. Men også det forholdet som eksisterer mellom dem og omgivelsene. Perspektivet vil også være velegnet når en skal forklare hva som var sentralt i initiativ- og vedtaksfasene i en beslutningsprosess (Sætren 1983:176). *"I dette ligger det en antakelse om at beslutningsatferd under gitte betingelser kan betraktes som et "sosialt drama" "* (Sætren 1983:14).

Når en beslutningsprosess er preget av symboler og uttrykksfullhet, vil den ha bestemte kjennetegn. Olsen (1970) presenterer fire adferdstrekk som vil være karakteristiske. A) Deltakerne i prosessen vil være opptatt av ideer og symboler som fremstår som generelle og "fjerne", istedenfor presise fenomener som er lett å gjenkjenne. B) Fokuset er rettet mot å fremskaffe en felles tilhørighet rundt deres interesser. En er opptatt av å klargjøre hvilke verdier som er viktige for deltakerne og hvordan deltakerne skal fremstå, mens det er lite fokus på om verdiene kan realiseres. I noen tilfeller vil atferden til deltakerne bli en form for forsvar av egoet. C) Deltakernes handlemåte vil være ritualer og byr på få overraskelser. Med dette mener jeg at en er opptatt av å vise hva en mener, og opptrer likt der bestemte aktører er tilstede. D) Handlingsmønsteret til deltakerne vil være preget av rutiner, fordi samme handlingsform vil finne sted ved bestemte hendelser. Dette kan være når bestemte saker, som formelle vedtak, skal fattes eller skal til drøfting (Sætren 1983:15).

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

1983:60).

Dette perspektivet skiller seg fra de tradisjonelle perspektivene ved at en her er opptatt av andre sider ved en beslutningsprosess. Det eksisterer to typer effekter som vil være viktige for beslutningsprosessen. Den første omtales om instrumentelle effekter og, vil være lik det instrumentelle perspektivet. Den andre typen omtales som symbolske effekter. Dette vil være effekter som har størst fokus på den symbolske verdien av vedtakene. Med dette mener jeg at en klarer å overbevise omgivelsene til å tro på det en mener. I dette perspektivet tenker en dermed mindre på hvilke instrumentelle effekter prosessen og vedtaket har.

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 gruppetilhørighet 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.

Utfallet fra beslutningsprosessen vil være preget av hvilke aktører og publikum som er sentrale. Det vil dermed være avgjørende for hvilke beslutning som fattes (Sætren 1983:15).

#### **Forventninger ut fra symbolsk- politikk perspektiv**

*”Implikasjonen her var at beslutningstakerne ville utfolde stor aktivitet i tilknytning til vedtakfasen av offentlig politikk og vise liten interesse for å følge dette opp med konkrete tiltak i iverksettelsesfasen”* (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



sette endringene ut i live?

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 syne gjennom færre 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 innehar ulike elementer som vil være egnet i forskjellige situasjoner.

I figur 2 blir en modell for ulike måter å velge implementering på presentert. En baserer seg her på ulike nivå av tvetydighet og konflikt, der målet er å forklare hvor de ulike tilnærmingene fungerer best, og ikke som en modell som skal kombinere begge samtidig (Matland 1995:153). Jeg vil videre presentere administrativ implementering, politisk implementering og symbolsk implementering, da disse vil være av største relevans for studien.

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<i>Administrative Implementation</i> <b>Resources</b> Example: Smallpox eradication	<i>Political Implementation</i> <b>Power</b> Example: Busing
	High	<i>Experimental Implementation</i> <b>Contextual Conditions</b> Example: Headstart	<i>Symbolic Implementation</i> <b>Coalition Strength</b> Example: Community action agencies

Figur 2: Ambiguity-conflict matrix; policy implementation processes (Matland 1995:160).

### **Administrativ implementering**

Innenfor administrativ implementering vil utfallet være bestemt av ressurser. Tvetydigheten og konfliktnivået er lavt, noe som gir en mulighet for å ta rasjonelle valg for videre handlinger. Målene vil være gitt, og mål-middel sammenhenger til å nå målet vil være kjent. Implementeringsprosessen kan sammenlignes med et maskineri der en blir styrt fra toppen, av en sentral autoritet som har informasjon, ressurser og straffmuligheter som kan hjelpe og nå bestemte avgjørelser. En kan benytte seg av top/down fordi informasjon og ordre kommer ovenfra. Det vil også være klart hvem som er aktører i implementeringen på grunn av lav tvetydighet. Hovedfokuset vil også være å få teknologien/vedtaket på plass, siden det allerede eksisterer måter å håndtere problemene på, og implementeringen feiler på grunn av tekniske problemer, maskineriet "hakker". Den administrative implementeringen kan derfor forbindes med den tradisjonelle top/down tradisjonen (Matland 1995:160-162). For den videre studien vil det være fruktbart å knytte denne typen implementering sammen med *det instrumentelle perspektivet*. Dette vil gi et godt grunnlag for studien fordi en kan knytte de teoretiske perspektivene tettere sammen med ulike elementer fra implementeringsteori og skape en bedre forklaringskraft og et bedre teorigrunnlag.

### **Politisk implementering**

Politisk implementering blir preget av lav tvetydighet og høyt konfliktnivå. Aktørene har klare definerte mål, og det sentrale prinsippet for politisk implementering er dermed at utfallet blir bestemt av makt. Det vil ofte være uenighet mellom aktørene, og suksessfull implementering vil være avhengig av at en enten har tilstrekkelig med makt til å kunne påvirke de andre aktørene til å få samme mening, eller en må ha tilstrekkelige ressurser til å kunne forhandle frem en enighet som er til ens egen fordel. Under denne formen for implementering kan en benytte seg av både top/down og bottom/up (Matland 1995: 163-165). Denne formen for implementering kan kombineres med *interessehevdingperspektivet* da sentrale elementer og virkemidler stemmer overens med hverandre, som betydning av makt og utenighet mellom aktørene.

### **Symbolsk implementering**

Den symbolske implementeringen vil være preget av høy tvetydighet og høyt konfliktnivå. Politikk som involverer et høyt nivå av symboler, vil ofte også frembringe konflikt. Men symbolsk politikk spiller en stor rolle når det gjelder å oppnå nye mål eller vise til viktige verdier og prinsipper. De valgene som blir tatt vil være preget av hvem som kontrollerer de tilgjengelige ressursene (Matland 1995:168). Profesjoner spiller en viktig rolle for symbolsk

politikk. Dette er fordi gjennom en profesjonsutdannelse blir en trent i ulike måter å tenke på og løse problemer, som gjenskinner i måten en arbeider på. Symbolsk implementering kan også ligne litt på den politiske implementeringen, fordi den er preget av konflikt. Det er lite rom for forhandlinger, og en aktørs innflytelse er preget av styrken til den koalisjonen en er med i (Matland 1995:169). Denne formen for implementering kan en knytte sammen med *symbol-politikk perspektivet*. Hos dem begge har symboler en sterk betydning. Begge har fokus på den prosessen som foregår rundt vedtak av politikken, mens utfallet og handlingene ikke har stor betydning. Det kan ofte være noe som blir gjort bare for den symbolske betydningen av vedtaket.

### **Oppsummering teorikapittel**

I dette kapitlet har jeg presentert det teoretiske rammeverket for min studie. Jeg har gjort rede for noen av stegene fra policysirkelen 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

---

I dette kapitlet skal jeg beskrive de metodiske fremgangsmåtene som denne studien tar i bruk. Metode sier noe om hvordan en skal skaffe seg kunnskap og utvikle teoriene. Men det er også fokus på hvordan vitenskapelig kvalitet og betydning blir oppfylt gjennom kunnskap og teorier (Grønmo 2004:27).

Formålet med dette kapitlet 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 datagrunnlaget og tilgang til data, før jeg har en gjennomgang av de ulike metodene jeg har valgt. Til slutt vil jeg gjøre en vurdering av datagrunnlaget, 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.

I mitt undersøkelsesopplegg har problemstillingen vært med på å avgrense feltet jeg har undersøkt, og vært retningsgivende for hva jeg skulle se etter. Forskningsfokuset har derfor lagt føringer for valg av data, og ikke omvendt. I utformingen av studien har jeg også tatt stilling til om dette skulle være en studie med hovedvekt på kvantitativ eller kvalitativ metode, fordi et sosialt fenomen kan ha både kvalitative og kvantitative aspekter. Kvalitative og kvantitative data kan samles inn og behandles ved bruk av ulike metoder som observasjon, innholdsanalyse, intervju og så videre (Grønmo 2004:123). Valget mitt ble en kvalitativ tilnærming fordi dette gir en mulighet til å få dyptgående informasjon om forskningsobjektet. Jeg kunne også benyttet en kvantitativ tilnærming hvor jeg hadde valgt flere aktører fra det private næringslivet, og ikke bare fokusert på utfordringer og endringer som eksisterer i petroleumspolitikken, og mellom myndighetene og næringslivsorganisasjonen.

I de fleste kvalitative metoder eller fremgangsmåter vil hele, eller deler av, forskningsprosessen være preget av en kvalitativ tankegang. Dette vil si at tenkemåter og utsagn vil bli formulert som ord, og sjelden i tall (Holter 1996:12). De kvalitative metodevalgene jeg har gjennomført i forhold til min studie vil fremtøne seg både i valg av fremgangsmåte, og ved utvelgelse av dokumenter. I tillegg vil den kvalitative tilnærmingen skinne igjennom ved egenskapene til de dataene som har blitt samlet inn og analysert (Grønmo 2004:123-124).

### **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 statsvitere 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 petroleumpolitikken 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.

Casestudier er ikke en distinkt datainnsamlingsmetode i seg selv, men en strategi for hvordan man både designer en studie, samler inn og analysere data (Yin 2009:18). Dette gjør at en kan benytte seg av en rekke ulike datametoder, noe som åpner for bruk av metodetriangulering. Det vil si at en kombinerer ulike data og metoder i en og samme undersøkelse (Grønmo 2004:421). Metodetriangulering vil være godt egnet når en studerer komplekse fenomener som vil kreve ulike typer data, og der en finner ulike datakilder lett tilgjengelig. Bruken av case vil også gi rom for å ta inn nye aspekter etter hvert som de skulle dukke opp. Dette ble

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

Men casestudier har også blitt kritisert. Jeg vil presentere tre elementer som er sentrale for de fleste kritikerne. Det første elementet er når man benytter casestudier er en ikke grundig nok i bruken av datainnsamlingsmetoder. Om forskeren opptrer unøyaktig kan dette føre til at en sitter igjen med resultater som er tvetydige. Dette har gjort at mange hevder at case ikke er en god forskningsstrategi (Yin 2009:14). Jeg har gjennom hele prosessen forsøkt å unngå dette ved å ha fokus på å benytte meg av relevant og riktig metodisk verktøy. Dette kapittelet vil også være en del av denne strategien, da jeg videre skal beskrive både hvorfor og hvordan jeg har benyttet meg av de valgte datainnsamlingsmetodene.

For det andre blir det påpekt at casestudier mangler evne til statistisk generalisering. Det vil være riktig at casestudier ikke er den rette metoden å benytte om man ønsker å generalisere til et bestemt univers eller populasjon. Men det er heller ikke denne formen for generalisering man eventuelt ønsker å oppnå når man tar i bruk casestudier. Målet vil være en analytisk generalisering. Det innebærer at en søker å utvide og generalisere teorier fremfor å lete etter frekvenser i en populasjon (Yin 2009:15).

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 fokusert, gjennom hele prosessen, på å fremskaffe 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 politikkkfelt 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,

slik at det kan føre til valide svar på studiens problemstilling. De eventuelle svakhetene som eksisterer ved en av innsamlingsmetodene blir forsøkt kompensert i den andre metoden (Marshall og Rossman 2006).

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.

Da datainnsamlingen var fullført hadde jeg en stor mengde informasjon. Det var til tider utfordrene og skaffe seg en god, helhetlig oversikt. Men på den andre siden er dette styrken ved en kvalitativ studie, at en har mulighet til å gå i dybden, så lenge en ikke lar detaljene ta overhånd. Jeg måtte også stille meg spørsmål om hvilke type data jeg skulle legge vekt på, samt hvilken informasjon jeg skulle se bort i fra. Hva som blir gode data i et prosjekt, kan en ikke avgjøre isolert, men det hele må drøftes i forhold til studiens førende forskningsspørsmål (Kalleberg 1996:40). Som jeg har pekt på tidligere vil problemstillingen være en rettesnor for hele forskningsprosessen.

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 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 petroleumsbransjen. 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

Dokumentanalysen benyttes ofte sammen med observasjon eller intervju. Et fellestrekk for analyse av ulike dokumenter er at teksten foreligger før forskningsprosjektet har startet (Thagaard 2006:12). I en kvalitativ innholdsanalyse vil en systematisk gå igjennom de ulike tekstene og foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger, samt velge ut, registrere og kategorisere relevant innhold (Grønmo 2004:188). Dokumentene forskeren benytter seg av skiller seg fra data forskeren samler inn selv, ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren vil benytte den til. Men dokumentene fanger opp ønsker og intensjoner, og vil måle forhold indirekte når det er vanskelig eller umulig å hente informasjonen direkte fra kildene. Når en anvender dokumenter og dokumentanalyse som metode, vil det være naturlig å trekke frem to tilnærminger: innholdsanalyse, samt omfanget av dokumenter (Thagaard 2006:59). Jeg har valgt å benytte meg av innholdsanalyse. Det jeg må være oppmerksom på her er at det alltid er en fare for feiltolkning. Jeg må også huske på at denne typen kilder ikke vil være nøytrale skildringer, og dokumentene blir utformet i en bestemt kontekst som vil forsvinne i etterkant. Dokumenter er også velegnet til å gi informasjon om samfunnsforhold over en lengre periode, både i tid og rom, sammenlignet med bruk av aktører og respondenter (Grønmo 2004:121). Dette vil være en fordel for min studie siden jeg studerer en prosess som har foregått over et lengre tidsrom.

Det neste steget var å se etter hvilke dokumenter som var relevante å ta for seg.

Når jeg skulle velge hvilke dokumenter jeg skulle benytte, baserte jeg meg på følgende spørsmål: Hvordan passer dokumentenes bruk av data til problemstillingen min? Kan jeg ha tillitt til kilden? Har jeg overblikk over eventuelle feilkilder? De fleste dokumentene jeg benytter meg av er offentlige og lett tilgjengelig. De fremstiller også primært de formelle sidene ved beslutningsprosessen, noe som vil gjøre dem til rent deskriptive kilder.

De mest sentrale dokumentene har i mitt tilfelle vært: Stortingsmelding 38 (2001-2002) *Om olje og gassvirksomhet*, Stortingsmelding 38 (2003-2004) *Om petroleumsvirksomhet*, SoriaMoria (den politiske plattformen til Regjeringen Stoltenberg) 2005 og 2009, FAKTA 2005 og 2010, Åm-utvalgets rapport *Økt utvinning på norsk sokkel*, samt to uttalelser til den fra OLF og OD, og Konkrafts rapport 2 *Produksjonsutviklingen på norsk sokkel*. Fra næringens side har jeg benyttet meg av fire rapporter fra OLF, *Integrated Work Processes: Future work processes on the Norwegian Continental Shelf (2005)*, *Verdipotensialet for Integrerte Operasjoner på Norsk Sokkel (2006)* og *Oppdatert verdipotensial for Integrerte Operasjoner på norsk sokkel (2007)*, samt deres siste *Konjunkturrapport; Fortsatt høy aktivitet, men oljepolitikk på vent* fra 2010. Jeg har også brukt en rapport i fra IO-senteret for å

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.

De ulike dokumentene ble så gjennomgått systematisk, og innholdet ble kategorisert. Jeg valgte å dele dokumentene inn i ulike tidsfaser, slik at jeg lettere kunne få en oversikt over hva som hadde endret seg i de ulike kategoriene. Målet var å finne data som var relevant i forhold til min problemstilling (Grønmo 2004:120). Gjennom denne prosessen kan dokumentanalysen inneha et kvalitativt preg. Når det gjelder de skriftlige kildene som finnes om norsk petroleumspolitikk vil det være noen elementer som vil være sentral å trekke frem. For det første vil omfanget av informasjon som eksisterer på området være sterkt preget av det partiet som har makten. Derfor vil det være nødvendig at en er kritisk til dokumentene. En bør gjøre en kontekstuell vurdering av de enkelte tekstene, der man ser etter kildens tilgjengelighet, autensitet, troverdighet og relevans (Grønmo 2004:122-123). Flere av mine rapporter ble skrevet av interesseorganisasjoner og kan på denne måten være preget av deres interesser. Noen av rapportene vil også være opptatt av å fremme de positive siden ved IO, og fremhever dermed suksesshistoriene. Myndighetenes dokumenter kan i noen grad være påvirket av at en ønsker store endringer, uten at en legger til rette for dette i praksis. Dette kan føre til at dokumentene vil være preget av hvem som har lagt føringene for og skrevet dokumentet.

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**

Observasjon innebærer at forskeren vil være tilstede i situasjonene hvor informantene oppholder seg, og systematisk observerer hvordan personene handler (Thagaard 2006:63). En kan skille mellom to typer observasjon, deltakende og strukturert. I strukturert observasjon vil en ha full kontroll over hva som skjer, og en kan sammenligne det med et laboratorieforsøk. Med dette mener en at forskeren har et fast mønster å følge og de ulike aktørene vil erfare det samme. I den deltakende observasjonen har forskeren en annen rolle. En vil her gå i ett med

omgivelsene, og deltar på lik linje som aktørene i aktiviteter. Det er derfor viktig å være klar over rollen en har slik at en ikke glemmer selve forskningen (Grønmo 2004:125-126). Casestudier bør ta utgangspunkt i å undersøke caset i sin naturlige situasjon, noe som skaper en mulighet til direkte, deltakende observasjon (Yin 2009:109). Jeg har valgt å benytte meg av deltakende observasjon, fordi denne formen vil gi større innsikt i ulike aktørers handlinger og vil gi meg mye informasjon gjennom samhandling med informantene.

Observasjon kan skje både i hverdagslige og formelle situasjoner (Yin 2009:109). Jeg har valgt å observere i formelle situasjoner, som kan være konferanser, møter eller lignende. Observasjon innebærer en seleksjon, fordi under en deltakende observasjon er det atskillige inntrykk og gjerne mange aktører. Det er dermed viktig at en har klart for seg hva en skal se etter slik at det blir lettere å ha rett fokus (Thagaard 2006:64).

Det er også en del etiske dilemmaer som må tas i betraktning. Det er viktig å huske på respondentens rettigheter. I noen tilfeller kan observasjonen bli preget av forholdet som utvikles mellom forsker og respondent. Dette må være profesjonelt, samtidig som respondenten har tillitt til forskeren (Thagaard 2006:81-82). I mitt tilfelle følte jeg at dette ikke ble noe problem, fordi det ikke ble en langvarig observasjonsstudie, men to dager hvor jeg snakket med ulike personer. For å gjøre studien mer pålitelig er det også vanlig at en benytter flere observatører slik at en kan undersøke flere ting (Yin 2009:111). Dette vil være en fordel om en gjør store observasjoner, da det vil være vanskelig å fange inn alle elementer alene. I min studie opplevde jeg ikke dette som noe problem, da store deler av observasjonen skjedde på en konferanse med en rekke foredrag som var felles for alle deltakerne.

Jeg fikk muligheten til å være deltaker på Norsk Petroleumsforenings konferanse: *Offshore drift og vedlikehold*, og bransjemessen *Offshore Technology Days* som ble arrangert i Bergen oktober 2010. Gjennom deltakelse på disse arrangementene fikk jeg et innblikk i hvilke holdninger næringen hadde til petroleumspolitikken, og hvordan en så på den videre utviklingen. Det var derfor fokus på hvordan myndighetene handlet, både tidligere og nå, og hva bransjen mente om denne utviklingen.

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 verdifulle 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**

Med reliabilitet mener en studiens pålitelighet. En skal kunne utføre samme studie på samme måte, og det vil føre til det samme resultatet (King, Keohane og Verba 1994:25). En kan videre dele det inn i to ulike typer reliabilitet: stabilitet og ekvivalens. Stabilitet vil referere til grad av samsvar mellom data om det samme fenomenet, som er samlet inn ved bruk av det samme undersøkelsesopplegget, men på forskjellige tidspunkt. Et stabilt undersøkelsesopplegg vil derfor bety at det er stort samsvar mellom dataene som er samlet inn på ulike tidspunkt (Grønmo 2004:222).

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 etterpåklokskap. 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**

King, Keohane og Verba (1994:25) definerer validitet som å måle det vi tror vi måler. Med andre ord refererer det til datamaterialet sin gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Validiteten blir et uttrykk for hvor godt datamaterialet vil svare på forskerens intensjoner med studien (Grønmo 2004:426).

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 òg 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 bevist 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 petroleumssektoren 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 kapitlet vil jeg trekke frem ulike elementer i den norske oljehistorien, som danner forutsetningen for norsk petroleumspolitik.

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 petroleumssektoren.

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 og 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.

Før slutten av 1950-tallet var det få som hadde tro på petroleumproduksjon på den norske kontinentalsokkelen. Rapporter og undersøkelser utført i dette tidsrommet konkluderte med at det var liten sannsynlighet for petroleumforekomster på den norske sokkelen. Det var derfor få som hadde tro på olje- og gassproduksjon. Skepsisen var stor, men da det ble gjort store gassfunn i Nederland i 1959, økte interessen for petroleumproduksjon i Norge også (FAKTA 2010:14). Siden dette var en ny næring var det ingen system, verken politisk eller økonomisk, som var tilgjengelig eller fungerende. De første som ble oppmerksom på Norge i petroleumssammenheng var amerikanske Phillips Petroleum Company. Men siden det manglet system for forvaltning og behandling av petroleumrelaterte forespørsler, var det vanskelig å vite hvor en skulle henvende seg. Phillips ble anbefalt å skrive til Trygve Lie,

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).

En hadde heller ikke avklart hva som var den norske delen av kontinentalsokkelen. Dette førte til forhandlinger mellom de ulike landene, som det kan sies at Norge kom godt ut av. I ettertid viste det seg at flere av de store feltene som ble oppdaget lå svært nær grensen, og kunne fort blitt blant annet Danmark eller Storbritannia sin eiendom (Kindingstad og Hagemann 2002:20-23). Men det var ikke like lett å få til en avtale i nord, og det oppsto en gråsoner mot Russland da en ikke var enig om grenselinjene.

Forvaltningssystemet som skulle etableres rundt petroleumsressursene i Norge måtte ta to hensyn. For det første måtte en ta hensyn til at en skulle beholde kontrollen over de nasjonale ressursene, og for det andre behovet som eksisterte for utenlandsk kapital. Det var allerede etablert en voksende petroleumsnæring utenfor Norge, så fokuset var på å gjøre den norske kontinentalsokkelen så attraktiv som mulig. En gjennomførte en politikk der en allierte seg med de store oljeselskapene, både mot andre land med lignende ressurser, og for å få utnyttet de norske ressursene best mulig. Denne ”alliansen” som ble dannet mellom staten og utenlandske selskaper, kan derfor sies å være et typisk trekk ved den norske oljepolitikken på 1960-tallet (Sejersted 1999:14-17). Men det ble også sett på som en fordel at deltakende selskaper hadde interesser i norske verdier og selskaper som kunne videreutvikles og tilpasses denne industrien.

En ville skape et forvaltningssystem som maksimerte verdiene for det norske samfunnet og for hele det norske folket (FAKTA 2010:18). Nils B. Gulnes ble Norges første oljebyråkrat. Sammen med Jens Evensen fikk de stor innvirkning på hvordan det norske systemet ble utformet (Kindingstad og Hagemann 2002:25). Hovedmålene for den norske petroleumsvirksomheten ble bestemt i Stortinget i 1971, og ble skrevet ned som *de ti oljebud*. De la føringer for hvordan en ønsket at petroleumsvirksomheten skulle foregå på den norske sokkelen, både når det gjelder hvilke områder, ilandføring og miljøutfordringer. På denne måten skulle en sikre at naturressursene ble forvaltet på en slik måte at det kom det norske samfunnet til gode (Kindingstad og Hagemann 2002: 86). Da disse ble vedtatt i Regjeringen ble det sett på som et godt grunnlag for den norske petroleumspolitikken. Fokuset ble også rettet mot oljebudene fordi statsråden og statssekretæren var opptatt av at Norge ikke skulle



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.

På 1970-tallet endret den norske petroleumpolitikken seg, blant annet fordi tilgangen på petroleumsressurser viste seg å være stor. Men også OPEC-sjokket i 1973, der oljeprisene steg til værs, hadde stor innvirkning på bransjen. En ville derfor satse i større grad på at oljebransjen skulle integreres i det norske samfunnet, den skulle bidra til fellesskapet, skape virksomheter og velstand over hele landet. Slik som systemet var før hadde det norske samfunnet og "oljesamfunnet" vært relativt atskilt, nå var målet å sammensveise dem (Sejersted 1999:25).

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).

Opprettelsen av et statlig eid selskap, Statoil, skjedde i 1972. En ville sørge for at den norske stat skulle nyte godt av den voksende næringen, og utvikling av norsk kompetanse. Statoil fikk fordeler i tildelingsrunder, noe som førte til gode gevinster og fortrinn på olje- og gassfelt som var oppdaget. En ville med dette sikre at store verdier ville tilfalle staten igjen, og at en hadde større kontroll over den utviklingen som skjedde (Kindingstad og Hagemann 2002:169). Statoil ble også sett på som et effektivt instrument for den fornuksprosessen

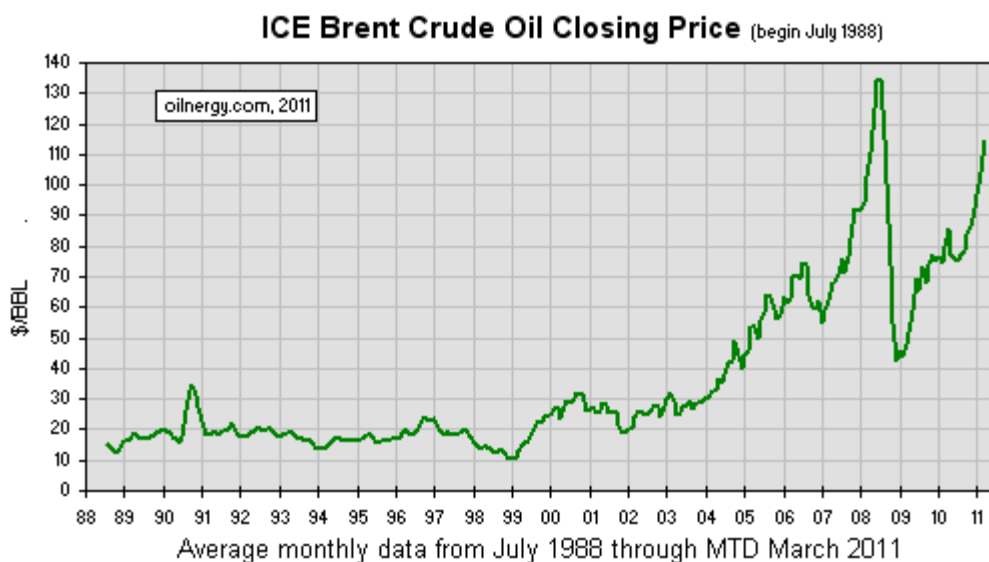
som foregikk, men denne tildelte funksjonen skulle vise seg å ha problematiske sider også. Statoil skulle fungere som et politisk instrument mot de store multinasjonale selskapene som var i bransjen, slik at bransjen skulle være påvirket av norske interesser og kompetanse. Det ironiske var at en på 1990-tallet 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 Energidepartementet), 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).

Etter regjeringsskiftet i 1981, da Oddvar Nordli (Ap) gikk av før valget og gav stafettpinnen videre til Gro Harlem Brundtland (Ap), ble Kåre Willoch (H) statsminister etter valget. Det ble da mer satsing på fornorsking av bransjen. En la vekt på norsk kompetanse, og teknologien de utenlandske selskapene hadde med seg gav en gylden mulighet til å utvikle og tilpasse den norske kunnskapen. Det ble også et større fokus på sikkerhet på installasjonene, og internkontroll fikk stadig større betydning i den norske oljearbeiderens hverdag (Sejersted 1999:52).

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 petroleumpolitikken bør være stabil og fremtidsrettet.



Figur 3: Oljepris fra 1988 til 2011 (OILENERGY 2011).

De samfunnsøkonomiske utfordringene en står ovenfor kan også være en viktig pådriver for at staten vil beholde petroleumsinntektene så lenge som mulig. Norge vil de nærmeste årene stå ovenfor en "eldrebølge". Dette fører til større utgifter for staten kombinert med færre arbeidstakere. En vil også oppleve en større utgift til helse- og omsorgssektoren, når denne generasjonen får behov for dette. Det blir da færre som bidrar til samfunnet, og dermed så en behovet for å beholde inntektene fra petroleumsvirksomheten lengst mulig. Trenden viser også at flere tar høyere utdanning og dermed tar det lenger tid før de starter i arbeidslivet, som igjen fører til at det blir mindre skatteinntekter. Ved innføring av Integreerte Operasjoner vil det også være et behov for færre ansatte enn hva det har vært tidligere. Dette faller overens med punktet ovenfor, da en ikke lenger har like mye arbeidskraft tilgjengelig.

### **Integreerte Operasjoner: fordeler, ulemper og satsing**

Utviklingen av Integreerte 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:

*”E-drift eller integrerte operasjoner innebærer bruk av informasjonsteknologi til å endre arbeidsprosesser for å oppnå bedre beslutninger, til å fjernstyre utstyr og prosesser og til å flytte funksjoner og personell til land. Grunnlaget for e-drift er datateknologi som gjør det mulig å overføre informasjon uten nevneverdig tidsforsinkelse over lange avstander. Personell på land kan derfor få samme informasjon til samme tid som personell offshore. Dette åpner for muligheter til å endre måten man arbeider på. Ulike teknologier og kunnskap kobles sammen til en helhet som omformer oppgavedeling mellom hav og land, operatør og leverandør”*

(St.mld 38 2003-2004:34)

Teknologiutvikling vil gi en større mulighet for bedre samhandling mellom landbasert virksomhet og sokkelen. Målet med Integrerte Operasjoner er å skape mer effektiv drift og redusere kostnadene ved hjelp av en større integrering av arbeidsoppgaver mellom hav og land. Den norske petroleumsvirksomheten er i dag blant de ledende internasjonalt når det gjelder innføring og bruk av IO (FAKTA 2010:39).

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).

Utviklingen av IO knyttes til ulike generasjoner, der en definerer mål som skal være oppnådd innen neste generasjon trer i kraft. Generasjon 0 (G0) er den situasjonen en har hatt de siste 5-15 årene før 2000, da det ble snakk om IO første gang. G0 er i stor grad preget av to ulike organisasjoner, land og hav, der en i liten grad har mulighet til å samarbeide om daglige gjøremål (OLF 2005:9). Videre er Generasjon 1 (G1) fra 2000 til ca 2010, og er hvor den første delen av implementering av ulike IO- elementer skjer. En vil her være mer preget av å skape samarbeid mellom hav og land, gjerne ved hjelp av overføring av samtidsdata (OLF 2005:9). Dette fører til at en har tilgang til samme informasjon enten en er offshore eller onshore, som gir større rom for samarbeid. Den siste Generasjon 2 (G2) vil være fra ca 2005 til ca 2015 (OLF 2005:9). Om disse generasjonene blir innført i det tempoet som en har tatt

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).<sup>6</sup>

Statoil presenterer en liste med de største fordelene IO medfører. Det var en Statoil ansatt som først brakte IO til Norge etter å ha deltatt på en NASA- konferanse i USA (Eike 2009:54). Første fordel omhandler at IO vil forbedre HMS<sup>7</sup> nivået i organisasjonen. Dette er fordi IO innebærer en omstrukturering av måten en arbeider på, og en vil blant annet få flere oppgaver som blir utført fra land i stede for på plattform. Dette gjenspeiler seg i en annen fordel som påpeker at boreoperasjonen vil bli mer effektive, som begrunnes ved at overføring av sanntidsdata til land har en tilgang på flere ressurser og kan følge prosessen på en helt ny måte. Dette resulterer i at plasseringen av brønnene blir mer presise, som vil føre til en større produksjonsoptimalisering og igjen økt utvinning. Det femte punktet omhandler en bedre reservoar- og produksjonsstyring. En kan utnytte reservoaret bedre ved at en benytter seg av både olje og gass som er lagret, som gir større produksjon. Den siste fordelene omhandler økt regularitet (Statoil 2008). Dette betyr at en får mindre tid der plattformen ikke er i drift, fordi det er lettere å hente inn eksperter og hjelp gjennom samhandlingsrom når det oppstår noe uforutsett. Dette fører til at en får flere dager der en er i produksjon, og dermed større utvinning og bedre resultater.

I teorien ser det derfor ut til at det bare vil være fordeler ved innføring av IO, men det er også problematiske sider. IO fører til omorganisering og endring i organisasjonen. En kan derfor oppleve motstand siden dette fører til konkrete endringer i måten man arbeider på. IO vil føre til nedbemanning, siden en skal effektivisere og kutte kostnader. Det vil også være en kostbar prosess å gjennomføre. En forventer at en skal oppnå store resultater og få store gevinster økonomisk sett, noe som ikke er garantert.

En kan også stille seg spørsmål om en blir for avhengig av teknologien. Hva gjør en når den svikter, eller værforholdene er ekstreme? Det vil være positive og negative konsekvenser som følge av større bruk av teknologi. På den positive siden blir det lettere å samarbeide og teknologien gir gode og raske løsninger og resultater. Men på den andre siden kan en bli så bunden at en ikke vet hva en skal gjøre når teknologien svikter.

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

---

<sup>6</sup> Se vedlegg 1 for tabell

<sup>7</sup> 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 teknologiutvikling når det gjelder IO, men nå tar en fatt på flere sider og har derfor et større fokus på IKT<sup>8</sup>-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<sup>9</sup> områder vil også være de mest lønnsomme 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**

Et av hovedelementene i IO er kommunikasjon mellom personell offshore og på land, gjerne gjennom videokonferanser, og det skjer en betydelig deling av data mellom disse. Dette skaper behov for en kommunikasjonssituasjon med stor kapasitet. Frem til midten av 1990-tallet hadde en benyttet seg av mellombølge og kortbølge radiotelefonisamband og satellittoverføringer, men nå begynte diskusjonen om hvorvidt en burde satse på optiske fiberkabler mellom installasjonen og land (Paulsen 2005). Kommunikasjonssituasjonen slik den var da skapte problemer både for overføring av sanntidsdata og felles servere, fordi

---

<sup>8</sup> Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

<sup>9</sup> For definisjon se innledningskapittel side 2

infrastrukturen som integrasjonen skal bygge på, vil være skapt av fysiske overføringssystemer, ulike arbeidsprosesser og programvaremiljøer, som sammen skaper rammene for hvordan og i hvilken grad en økt integrasjon vil være mulig (Paulsen 2005:38). Optiske fiberkabler vil gi en helt ny mulighet for kommunikasjon og deling av informasjon. Da Statoil startet utbyggingen av Troll A plattformen ble dette realisert. En hadde her ambisjoner om at en del oppgaver nå skulle bli styrt fra land, og fremmet dermed behovet for at en skulle starte nedleggingen av kabler. Troll A tok i bruk fiberkablene i 1995, og dette ble starten på bruk av fiberoptiske kabler på den norske sokkelen. Det ble videre et samspill mellom operatørselskapene og teknologileverandører, der en la en rekke kabeltrekk i siste del av 1990-tallet. Ved tusenårsskiftet var de fleste norske feltene knyttet til land, og flere kabler ble trukket i begynnelsen av tusenårsskiftet. Kommunikasjonssituasjonen var dermed betydelig forbedret og la til rette for en større satsing på IO (Paulsen 2005, FAKTA 2010:39).

## **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, leverandørindustrien og styresmaktene når det gjelder teknologi og forskning (FAKTA 2010:19). Staten er blant annet en direkte aktør i næringslivet gjennom SDØE<sup>10</sup> og eierandeler i ulike selskaper.

## **Myndighetene**

### **Olje og energidepartementet**

Olje- og Energidepartementet (OED) ble opprettet 1.januar 1997. En tok da utgangspunkt i den delen av det tidligere Nærings- og Energidepartementet som arbeidet med spørsmål som omhandlet olje- og energispørsmål. Før en fikk sitt eget departement i 1997 har

---

<sup>10</sup> Statens Direkte Økonomiske Engasjement. ”Ordnningen 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.

Energipolitikken 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 har fire roller for å kunne arbeide effektivt for å oppnå dette. For det første skal en være rådgivere for OED, gjennom faglig integritet med tverrfaglighet som en stor styrke. For det andre har OD det nasjonale ansvaret for data fra den norske kontinentalsokkelen. Dette utgjør et viktig faktagrunnlag for hele virksomheten, da de samler oversikt, data og analyser. For det tredje skal OD være en pådriver slik at en kan realisere det ressurspotensialet en har tilgjengelig. Dette skal skje gjennom å vektlegge langsiktige løsninger, samdrift- og stordriftsforetak, og en skal sikre at tidskritiske ressurser ikke vil gå tapt. Den fjerde rollen omhandler at en skal sikre at petroleumsvirksomheten blir fulgt opp på en helhetlig måte, sammen med andre myndigheter.

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. januar 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 nyte 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).

Olje- og Energidepartementet har etablert strategien Olje og Gass i det 21. århundre (OG21) i 2001, for å møte de utfordringene en står ovenfor de neste årene. OG21 har klart å skape et samarbeid mellom oljeselskap, forskningsinstitusjoner, universitet, styresmakter og leverandørindustrien slik at en kan skape en felles nasjonal teknologistrategi som skal gjelde for olje og gass (FAKTA 2010:55).

Statens bidrag til denne satsingen er PETROMAKS og DEMO 2000. PETROMAKS er et petroleumsrettet forskningsprogram som består av utvikling av kompetanse og forskning som er strategisk grunnleggende. En legger også vekt på forskning som er rettet mot brukere og teknologiutvikling, men fokuset er også på utforming av politikk. DEMO 2000 har som hovedmål at en skal fremme nye teknologiløsninger for sektoren (FAKTA 2010:55-56).

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 utviklingstrekk og verdien av de norske petroleumsressursene (Forskningsrådet 2008).

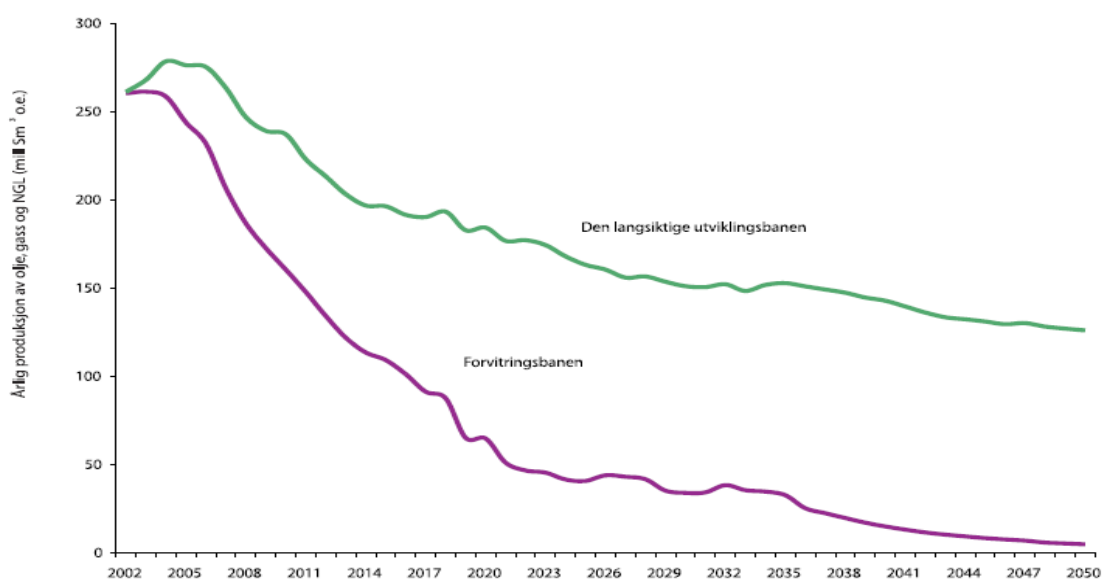
## **Endringer ved tusenårsskiftet**

Rundt tusenårsskiftet ble oppmerksomheten rundt økt effektivisering og lønnsomhet stadig mer aktuell for den norske kontinentalsokkelen. Det ble presentert to ulike alternativer for den fremtidige petroleumsproduksjonen i Stortingsmelding 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomhet*: en forvittringsbane og en langsiktig utviklingsbane.

I *forvittringsbanen* vil produksjonen av olje falle frem mot 2020 før den nesten opphører etter dette. Næringen og myndighetene gjennomfører ikke noe videre satsing og sier seg fornøyd med hva en har oppnådd. Dette vil få flere ringvirkninger både for staten og det private næringslivet, da det blant annet fører til betydelig lavere inntekter. Men det reduserer også

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).

Den *langsiktige utviklingsbanen* innebærer en helt annen retning. Her tar en sikte på å kunne realisere lønnsomme prosjekter. Dette vil gi Norge olje i minst 50 år til, og gass i et 100-årsperspektiv. En har som mål at det skal være en effektiv utnyttelse av det ressursgrunnlaget som eksisterer. Men det er visse forutsetninger som må oppfylles for å lykkes i et så langt tidsperspektiv. Det må blant annet være et relativt høyt prisnivå på oljen, og at en satser både fra næringen og myndighetenes side på utnyttelse av de petroleumsressursene som er tilgjengelig på en kostnadseffektiv måte. Det overordnede målet er derfor å sikre seg en best mulig ressursutnyttelse og ha høyest mulig verdiskaping for det norske samfunnet (St.mld 38 2001-2002:5).



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<sup>11</sup> (St.mld 38 2001-2002:5-7).

<sup>11</sup> I en 2002 kroneverdi

Valget falt på den langsiktige utviklingsbanen, og en vil satse i den norske petroleumsbransjen. Investeringsnivået på den norske sokkelen har økt de siste årene, og en regner med at den fremdeles vil øke i de kommende årene. Med en finanskriser friskt i minne har nivået vært litt lavere i 2010, men en kan fremdeles vente at investeringene vil bli i overkant av 110 milliarder kroner i 2010 (FAKTA 2010:15). Ferske rapporter viser imidlertid at det i 3 kvartal i 2010 ble investert mye mer enn en hadde forventet, og gir dermed gode framtidsutsikter for bransjen (Stenberg 2010).

Det vil være svært krevende å nå den langsiktige utviklingsbanen. Jobben med å oppnå dette vil først og fremst være tillagt næringen, men er også avhengig av en politikk og en forvaltning som satser på å videreutvikle petroleumsnæringen (St.mld 38 2001-2002:5-7). Dette viser at staten er en viktig aktør, fordi utviklingen er avhengig av en stabil og oppdatert politikk.

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 Integreerte 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

---

Med utgangspunkt i Paul Berman (1978) har jeg valgt å benytte meg av en makrotilnærning i gjennomgangen av empirien. Jeg har valgt å organisere den ut fra tre faser, hvor fase 1, *tydeliggjøringsfasen*, er fra 2000 til tidlig 2005. Fase 2, *handlingsfasen*, fortsetter fra midten 2005- 2009, og fase 3, *endringsfasen*, omfatter 2010. Bakgrunnen for dette valget er at etter dataene var samlet inn følte jeg dette var en naturlig inndeling av empirien, basert både på innhold og tidsaspektet jeg har valgt.

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).*

I denne fasen kom det to Stortingsmeldinger med kort mellomrom: Stortingsmelding 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomhet* og Stortingsmelding 38 (2003-2004): *Om petroleumsvirksomhet*. Jeg har valgt å presentere elementer fra dem sammen, fordi de bygger på hverandre. Det er også et kort tidsrom mellom dem slik at det vil være naturlig å presentere dem sammen, selv om det ikke vil gi korrekt prosessgjennomgang. Men jeg mener det vil gi et bedre helhetsinntrykk og forståelse av fasen om en ser de i sammenheng. Det kan også påpekes at Stortingsmeldingene legger grunnlaget for petroleumspolitikken gjennom hele tidsperioden. Regjeringen Bondevik fremstår som aktive og legger et godt grunnlag for petroleumspolitikken.

Virksomheten på norsk kontinentalsokkel sto ovenfor et tidsskille, hvor beslutninger som ble fattet i løpet av en kort tidsperiode var avgjørende for om en ville klare å nå den langsiktige utviklingsbanen. Det var viktig at sektoren skapte en god forståelse i samfunnet om hvilken betydning næringen hadde for norsk økonomi, og muligheter for fremtiden (St.mld 38 2001-2002:21-23). I petroleumsmeldingen fra 2001-2002 la myndighetene stor vekt på den økonomiske betydningen av sektoren. På dette tidspunktet hadde næringen bidratt med 1700 milliarder til staten. Det var tydelig at næringen vil være av stor betydning for velferdssamfunnet også i fremtiden (St.mld 38 2003-2004:10).

Frem til 2000 hadde petroleumssektoren vært preget av vekst og stabil produksjon. Rundt tusenårsskiftet ble det klart at næringen opplevde en endring. Det måtte derfor skje en oppdatering i petroleumspolitikken også, for å sikre næringen en fremtid. Staten er ressurseier på den norske kontinentalsokkelen, og Regjeringen er ressursforvalter og har det overordnede ansvaret for at sokkelen vil bli videreutviklet (St.mld 38 2001-2002:4). Dette ble blant annet synlig gjennom Stortingsmelding 38 (2001-2002), hvor det kom frem at myndighetene var klar over at det eksisterte et problem på den norske sokkelen, og de presenterte en rekke tiltak som skulle motvirke trenden, noe jeg kommer tilbake til. Myndighetene er en aktør med mange roller, og det er viktig at de rette forutsetningene for å oppnå ønsket resultat på kontinentalsokkelen er tilstede. Myndighetene er derfor en sentral aktør, som har størst mulighet til å påvirke (St.mld 38 2001-2002:4). Petroleumspolitikken har som hovedmål å bidra til og fortsatt skape høy verdiskaping på sokkelen, samtidig som dette vil sikre staten en stor del av verdiskapingen (St.mld 38 2001-2002:7). *”Regjeringens syn er at petroleumsvirksomheten er en positiv og langsiktig næring av stor verdi for landet. Den sikrer verdiskaping, inntekter og industriell utvikling, samtidig som den kan drives på en bærekraftig og forsvarlig måte”* (St.mld 38 2001-2002:28).

Som jeg viste til i kapitlet foran, presenterte Regjeringen to mulige utviklingsbaner, forvitningsbanen 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

petroleumsnæringen står ovenfor skal løses. En må være villig til å vurdere om de etablerte prinsippene og regelverkene skaper de rette incentivene for verdiskaping på sokkelen (St.mld 38 2001-2002:61). Petroleumpolitikken har en viktig rolle for å skape de rette forholdene på sokkelen. Regjeringen spilte en sentral rolle når det gjaldt å sørge for at næringen også jobbet for å forsikre seg at sokkelen var på rett vei, en ville sørge for at verdiene ble reddet og realisert (St.mld 38 2001-2002:6-7). Regjeringens olje- og gasspolitikk har som et av sine hovedmål å bidra til at den langsiktige utviklingsbanen kan realiseres. Staten må legge til rette for at det er attraktivt for oljeselskaper å fortsette og/eller satse på den norske sokkelen. Om de klarer dette, vil det føre til at næringen vil lete etter, bygge ut og produsere ressursene de finner. Om ikke politikken klarer å oppfylle dette vil samfunnet gå glipp av store verdier (St.mld 38 2001-2002:12). Men det er også store endringer som kan gjennomføres fra eksisterende felt. Blant annet kan en få større gevinst ved å øke den forventede gjennomsnittlige oljeutvinningsgraden. Per i dag er den på 44 %, og det bør være en felles målsetting for industri og myndigheter at denne blir hevet (St.mld 38 2001-2002:21). Om en klarer dette vil store ressurser som ellers hadde gått tapt, bli utvunnet. ”Regjeringens petroleumpolitikk har som mål å opprettholde en konkurransedyktig, norskbasert leverandørindustri. Dette innebærer at norske myndigheter må legge forholdene til rette for at norsk olje- og gassindustri kan utvikle internasjonal konkurransekraft, dvs. være i stand til å konkurrere både på hjemmemarkedet og internasjonalt ”(St.mld 38 2003-2004:67).

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)

I tillegg til listen ovenfor er det flere elementer som kunne gjøre det enklere for aktørene på sokkelen. For det første må en styrke industriens konkurransekraft, samt den norske kontinentalsokkelen generelt. Dette skal blant annet skje gjennom KonKraft. KonKraft er et samarbeid mellom den norskbaserte olje- og gassnæringen og Olje- og Energidepartementet som arbeider for å svare på utfordringene myndighetene og næringen står overfor. Deltakerne

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

For det andre er det viktig at lete- og konsesjonspolitikken vil legge til rette for at selskapene kan gjennomføre en effektiv letestrategi. Dette vil gi grunnlag for en samfunnsøkonomisk lønnsom utvikling og produksjon av olje og gass (St.mld 38 2001-2002:46). Men det vil også være en utfordring å unngå opphoping av areal hos de enkelte selskapene (St.mld 38 2001-2002:56). Mange selskaper søker om flere områder enn de har mulighet til å undersøke med en gang. Dette kan føre til at flere områder ikke blir tatt i bruk, og dermed kan store ressurser gå tapt.

Regjeringen la i Stortingsmelding 38 (2001-2002:19) frem et forslag til å effektivisere tildelinger av nye utvinningstillatelser i modne områder. Dette ble kalt tildelinger av utvinningstillatelser i forhåndsdefinerte områder (TFO), og ble innført i 2003. Dette er en ordning hvor store områder i moden forstand er tilgjengelig for aktører til å søke på, og det blir gjort en vurdering hvert år der en tildeler nye utvinningstillatelser. Om en ikke benytter seg av området skal dette tilbake til myndighetene og er tilgjengelig på markedet igjen (St.mld 38 2003-2004:29). Etter innføring av TFO har dermed aktørene tilgang til areal hele året, noe som gjør det lettere å vite hva en skal forholde seg til, og til å få tilgang på nye areal.

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 vedtar 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



2001-2002:24-25). Det var av stor betydning at denne vurderingen ble tatt når en ble klar over at petroleumsproduksjonen ikke lenger svarte til gamle høyder. Et annet element som også var avhengig av avgjørelsen om videre satsing, omhandler aktørenes satsing internasjonalt. Om det ikke ble satset på norsk sokkel søker de norske aktørene andre markeder internasjonalt, og store verdier kan dermed bli ødet. Det er også viktig at Norges rolle som energiprodusent forenes miljøutfordringene. Norge ønsker å være et foregangsland på miljøområdet. Dette har påvirket hvilken politikk myndighetene har valgt å føre overfor petroleumsvirksomheten i alle år der det har vært produsert olje og gass på den norske kontinentalsokkelen (St.mld 38 2003-2004:53).

I løpet av fase 1 tok myndighetene tak i problemet med lite tilgjengelig areal og åpnet opp nye områder på sokkelen for letevirksomhet (St.mld 38 2003-2004:6). Dette var etterlenget fra næringens side. Myndighetene undersøkte også hvilke områder med tildelte lisenser som hadde liten eller ingen aktivitet. I de områdene som ikke tilfredstilte myndighetenes krav, ble operatørene kalt inn til en møte hvor de redegjorde for den manglende aktiviteten. Regjeringen la opp til et større fokus på at utvinningstillatelser som ikke var aktive skulle følges opp, og at ressurspotensialet ble utnyttet på en tilfredsstillende måte (St.mld 38 2003-2004:20). På denne måten kunne en utnytte potensialet på sokkelen i større grad, og myndighetene hadde større kontroll over situasjonen på sokkelen.

Om en ser nærmere på utfordringene som norsk petroleumsvirksomhet står ovenfor vil det være særlig tre hovedområder som er kritiske for at en skal klare å gjennomføre den langsiktige utviklingsbanen: A) Miljøvennlige løsninger for aktiviteter i sårbare områder. På den norske sokkelen er det store områder som fremdeles ikke er tilgjengelig for produksjon, fordi en ikke vet hvilke konsekvenser dette vil ha for miljøet rundt. Derfor er det viktig at en utvikler teknologi som gjør det mulig å benytte ressurser i disse områdene også. B) Mer effektiv leting. Dette krever også ny teknologi til en viss grad. Men med tiden har havbunnen på den norske sokkelen blitt utforsket i større grad og gjort det lettere å vite hvor det vil være lønnsomt å lete. C) Økt utvinning. Dette er det viktigste tiltaket for å bevare produksjon på den norske sokkelen. Flere tiltak for å klare dette har blitt presentert tidligere, og teknologi spiller en sentral rolle her også (St.mld 38 2003-2004:65).

Videre var det fokus på større utvinning både i modne og umodne<sup>12</sup> områder. Men det forventes at de funnene som vil være på modne områder i fremtiden vil være små. Dess

---

<sup>12</sup> For nærmere forklaring se innledningskapittel side 2.

viktigere er det at industrien jevnlig får tilgang til nytt, gjerne umodent område med stort potensial (St.mld 38 2001-2002:19). Næringen har ikke lenger behov for en skrittvis utforsking av nytt areal. Fokuset bør i stede være rettet mot å gi næringen tilgang til områder hvor ressursene som er tidskritiske kan bli utvunnet til rett tid (St.mld 38 2003-2004:20). Dette er et viktig element for den norske sokkelen. Om myndighetene og næringen ikke tar riktige avgjørelser i rimelig tid, står en i fare for at store deler av de gjenværende ressursene kan bli borte før en har mulighet til å utvinne dem.

For å møte utfordringen med manglende ressurstilvekst i umodne områdene, og beholde interessen til de største aktørene på sokkelen, er det viktig at en gis tilgang til de områdene som selskapene anser som mest attraktiv. Med bakgrunn i dette valgte Regjeringen å utlyse en svært omfattende 18. konsesjonsrunde i 2003 (St.mld 38 2003-2004:22). Dette ble sett på som et viktig element for den videre utviklingen fra staten, men næringen var ikke like begeistret. Næringen mente derimot at myndighetene burde vært mer proaktiv og ta mer ansvar for fremtiden innen petroleumsvirksomhet. En mener derfor at det ikke er nok å tildele områder, om en ikke legger til rette for økt aktivitet og økonomisk gevinst (ODV 19.10.2010).

*”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.

Det eksisterer også viktig kontakt mellom Norge og andre petroleumsnasjoner, blant annet på politisk nivå. Dette er en sentral faktor for å markere Norge som en viktig og stor petroleumsnasjon, og kan fremstå som en viktig døråpner for industrien (St.mld 38 2001-2002:93). Den norske sokkelen kan sies å være ganske unik i internasjonal sammenheng, med bakgrunn både til klima og infrastrukturforhold. Mye teknologi blir av den grunn testet ut her, fordi det da vil være godt egnet andre steder med mildere forhold (ODV 19.10.2010). I denne

fasen har det skjedd en positiv utvikling, hvor petroleumsindustrien er i ferd med å posisjonere seg i nye viktige vekstmarkeder (St.mld 38 2001-2002:91). Dette er viktig fordi en kan her tilegne seg ny kunnskap som kan bidra til å videreutvikle den norske sokkelen. Myndighetenes arbeid med internasjonalisering av petroleumsindustrien skjer gjennom ulike tiltak på flere plan, og er viktig for utviklingen av sokkelen. INTSOK<sup>13</sup> er en hjørnestein i dette arbeidet (St.mld 38 2001-2002:93). Også OG 21<sup>14</sup> har fått bred tilslutning fra hele petroleumsnæringen (St.mld 38 2003-2004:64).

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).

Den politikken en har ført, hvor det er et begrenset aktørbilde på sokkelen, har så langt ført til gode resultater. Men etter hvert som den norske sokkelen modnes, vil det være naturlig at aktørbildet vil bli endret for å gjenspeile dette (St.mld 38 2003-2004:42). *”Målsettingen med et bredere aktørbilde på norsk kontinentalsokkel er at nye aktører skal bidra til å øke konkurransen på kontinentalsokkelen, samt sette fokus på områder og oppgaver som i dag ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det er av stor betydning for realisering av den langsiktige utviklingsbanen at aktørbildet på den norske kontinentalsokkelen er tilpasset de utfordringene petroleumsvirksomheten står overfor”* (St.mld 38 2003-2004:43).

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

---

<sup>13</sup> ”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).

<sup>14</sup> Se bakgrunnskapittel side 46 for nærmere forklaring.

(St.mld 38 2001-2002:65).

Videre ut i fasen ble fokuset større på å trekke nye, mindre aktører til sokkelen. Disse vil være et viktig supplement til dagens aktører. Derfor arbeides det aktivt for å markedsføre norsk kontinentalsokkel overfor oljeselskaper som allerede er kvalifiserte, slik at verdiskapingen på sokkelen kan øke (St.mld 38 2003-2004:6). For myndighetene er det også viktig at aktørene er opptatt av å nå målet i den langsiktige utviklingsbanen. Regjeringen mener dette er forhold som er relevant å legge vekt på når en skal tildele lisenser i umodne områder (St.mld 38 2003-2004:23). Regjeringens hovedstrategi var, som nevnt tidligere, å øke tilgjengelig område. Om en ser dette i sammenheng med hvordan en ønsker utforming av aktører skal være, er dette to elementer som har stor tilknytning. En må endre både aktørbildet og tilgang til arealet for å skape gode forutsetninger for den norske sokkelen. ”*Siden forrige Stortingsmelding om olje- og gassvirksomhet ble lagt frem har Regjeringen foretatt flere endringer i tildelingssystemet i modne områder for å bidra til økt leteaktivitet og mer utforskning av områdene*” (St.mld 38 2003-2004:20).

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 trenden fra forrige petroleumsmelding og viser at myndighetene har satt kursen for hvor de vil med petroleumsnæringen og er konsekvente i sine handlinger.

Som aktør ønsker en å drive fornuftig og skape overskudd. Men på norsk sokkel har en opplevd en øking i kostnadene etter tusenårsskiftet. Myndighetene har et medansvar for kostnadsnivået i petroleumsvirksomheten, gjennom fastsetting av reguleringer. Disse reguleringene har satt den norske olje- og gassvirksomheten i en situasjon der reguleringene kan ha store negative konsekvenser for den totale verdiskapingen til næringen (St.mld 38 2003-2004:51). Dette er et viktig element å ta med videre fordi de reguleringene som ble fulgt i fase 1 baserte seg på den tidligere produksjonen, før en opplevde en nedgang. Når funnene og produksjonen blir mindre, men kostnadsnivået er det samme, om ikke større, blir det naturlig at det ikke lenger blir like lønnsomt å utvinne petroleumssressursene på den norske sokkelen. Når en har tiltak som skal redusere driftskostnadene, er det viktig at disse gjennomføres både på land og offshore om de skal ha noen virkning (St.mld 38 2003-2004:33).

Norge er en energinasjon med stor vannkraftproduksjon, og rik tilgang på olje og gass. Mange bedrifter er dermed knyttet til produksjon og foredling av disse, dette skaper arbeidsplasser. Myndighetene og næringene har derfor store muligheter til å utvikle nye lønnsomme bedrifter, som baserer seg på utnyttelse av de norske energiressursene (SoriaMoria 2005:57). Norge har et ønske om å bli foregangsland i miljøpolitikken. Det vil si at en må føre en politikk som forvalter ressursene på en bedre måte, en tar vare på det biologiske mangfoldet og reduserer utslipp slik at en kan hindre klimaendringer som er skapt av mennesker (SoriaMoria 2005:4). Det kan imidlertid være til hinder for den utviklingen næringen ønsker. SoriaMoria- erklæringen kom ikke med nye tiltak, men en ville bygge videre på dem som allerede var startet i næringen. Regjeringen gav derfor ikke næringen nye reguleringer.

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 rettighetshavere 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).

Regjeringen mener det er viktig å sikre at petroleumssektoren fortsatt er en betydelig bidragsyter til velferdssamfunnet og til industriell utvikling også i fremtiden. Men dette krever at en øker satsingen på teknologiutvikling og forskning (St.mld 38 2003-2004:64). Som jeg viste til i forrige kapittel har Regjeringen presentert en rekke tiltak som skal bidra til forskning og utvikling på norsk sokkel. En må også ha fokus på at den norske sokkelen blir et område hvor det er tilrettelagt for å gjennomføre investeringer og verdiskaping. Dette vil også føre til at norske selskaper vil styrke sin konkurransesituasjon internasjonalt og nasjonalt. Regjeringen vil også ha et fokus på at den teknologiske utviklingen har til hensikt å få kostnadene ned, samtidig som en vil utvinne større mengde ressurser. En kan derfor si at verdiene på norsk sokkel vil skapes av teknologi og menneskelig innsats (St.mld 38 2001-2002:4). Det blir dermed et krav fra myndighetene at selskapene bør fortsette med sin satsing på å utvikle og iverksette ny teknologi. Men Regjeringen vil også legge til rette for at dette er mulig (St.mld 38 2001-2002:65). For at Norge skal ha en bærekraftig og lønnsom olje- og

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).

I midten av denne første fasen blir e-drift brakt på banen, gjennom Stortingsmelding 38 (2003-2004): *Om petroleumsvirksomheten*. Opprettelsen skjedde høsten 2004, og aktørene omfattet representanter fra oljeselskapene, leverandører, fagforeninger, styresmakter og forskningsinstitusjoner. *"E-driftsforumet skal vera ein pådrivar for å dela kunnskap og røynsler omkring e-drift og diskutera nye alternativ og utfordringar"* (FAKTA 2005:9). Regjeringen presenterer dette som et tiltak som skal overføre arbeidsprosesser og personell til land. Dette vil skje gjennom bruk av nye avanserte informasjonssystemer hvor utstyr og operasjoner overvåkes og styres i fra land. De viser videre til OLF som mener det er muligheter for å redusere dagens driftskostnader med inntil 30 % ved å benytte e-drift. En kan videre øke produksjonen med 8-10 %, utvinningsgraden med 4-5 prosentpoeng og en reduksjon i driftskostnadene med inntil 30 % prosent i forhold til dagens nivå (St.mld 38 2003-2003:33-34).

*"En systematisk utnyttelse av e-drift vil altså bidra til økt produksjon, forlenget levetid for felt og dermed opprettholdelse 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 aktørbygge, 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

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

I 2003/2004 var det et stort fokus på hva som kunne gjøres for å få flere letebrønner, redusere kostnadene og øke leteaktiviteten. Regjeringen tok følgene av dette og innførte i 2005 flere tiltak for å endre den negative trenden. Blant annet har en endret tilgangen på areal, fått flere aktører på sokkelen, økt konkurransen og tilpasset konsesjonsvilkårene (FAKTA 2005:6-7). Regjeringen har sett på ulike alternativ for å gjøre den norske sokkelen mer attraktiv og har endret politikken i modne områder som en følge av dette. I 2003 innførte en ordningen med tildelinger av utvinningstillatelser i de forhåndsdefinerte områdene (TFO) i modne deler av kontinentalsokkelen (FAKTA 2005:30). Dette skulle gjøre tildelinger enklere og det ville være lettere for aktørene å vite hvilke områder som var tilgjengelig for leting. Når styresmaktene tildeler utvinningstillatelser har de fokus på både samarbeid og konkurranse. Dette er fruktbart fordi selskapene da må samarbeide om løsningene, noe som gir gode avgjørelser for aktørene og samfunnet (FAKTA 2005:37). Det er også viktig for styresmaktene at en arbeider aktivt med de områdene som er konsesjonsbelagt. Det er viktig at rammeverket er utformet slik at selskap som har fått tildelt areal benytter seg av dette, og ikke lar det ligge uten virksomhet (FAKTA 2005:31). Om ressursene er tidskriske er det viktig at rammeverket fanger opp områder som ikke blir undersøkt, slik at en har mulighet til å tildele dette til et selskap som har planer og intensjoner for leting og produksjon.

De norske styresmaktene 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.

Selv om en har hatt produksjon på den norske sokkelen i over 30 år er bare 30 % av de påregnete ressursene produsert. Dette gir et stort potensial for den videre utviklingen på norsk kontinentalsokkel (FAKTA 2005:16). *”Staten får store inntekter frå petroleumsverksemda. I 2004 kom 28 prosent av statsinntektene frå petroleumsaktivitetane”* (FAKTA 2005:55). I fremtiden er det viktig at myndighetene legger gode og solide føringer for sektoren, slik at en kan utnytte det potensialet som er tilgjengelig.

I 2007 var Odd Roger Enoksen (Sp) olje- og energiminister. Han tok da initiativ til at det ble etablert en nasjonal strategi som skulle være gjeldende for petroleumssektoren. Dette skulle organiseres i flere rapporter. Arbeidet ble kalt KonKraft, og skulle organiseres av næringen (KonKraft 2008:11). Som vist til tidligere<sup>15</sup> var dette et samarbeid mellom myndighetene og næringen, som skulle sørge for viktige innspill fra begge parter, med den største innflytelsen skulle komme fra næringen, som fikk i oppdrag å gjennomføre rapportene. KonKraft rapport nr 2, *Produksjonsutviklingen på norsk sokkel*, har blitt til i en tid hvor det er store endringer både innenfor og utenfor bransjen. Behovet er stort for å vurdere hvilke tiltak som kan benyttes for å hindre at produksjonsnedgangen fortsetter i samme trend. Et annet element for hvorfor det er viktig at en tar opp dette nå, er fordi det ofte vil ta opptil 15 år fra en får tildelt lisens til produksjonen starter. Dette vil si at beslutninger som fattes i dag, har stor betydning for hvordan produksjonen blir i 2020 (KonKraft 2008:5).

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 avskrivning 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).

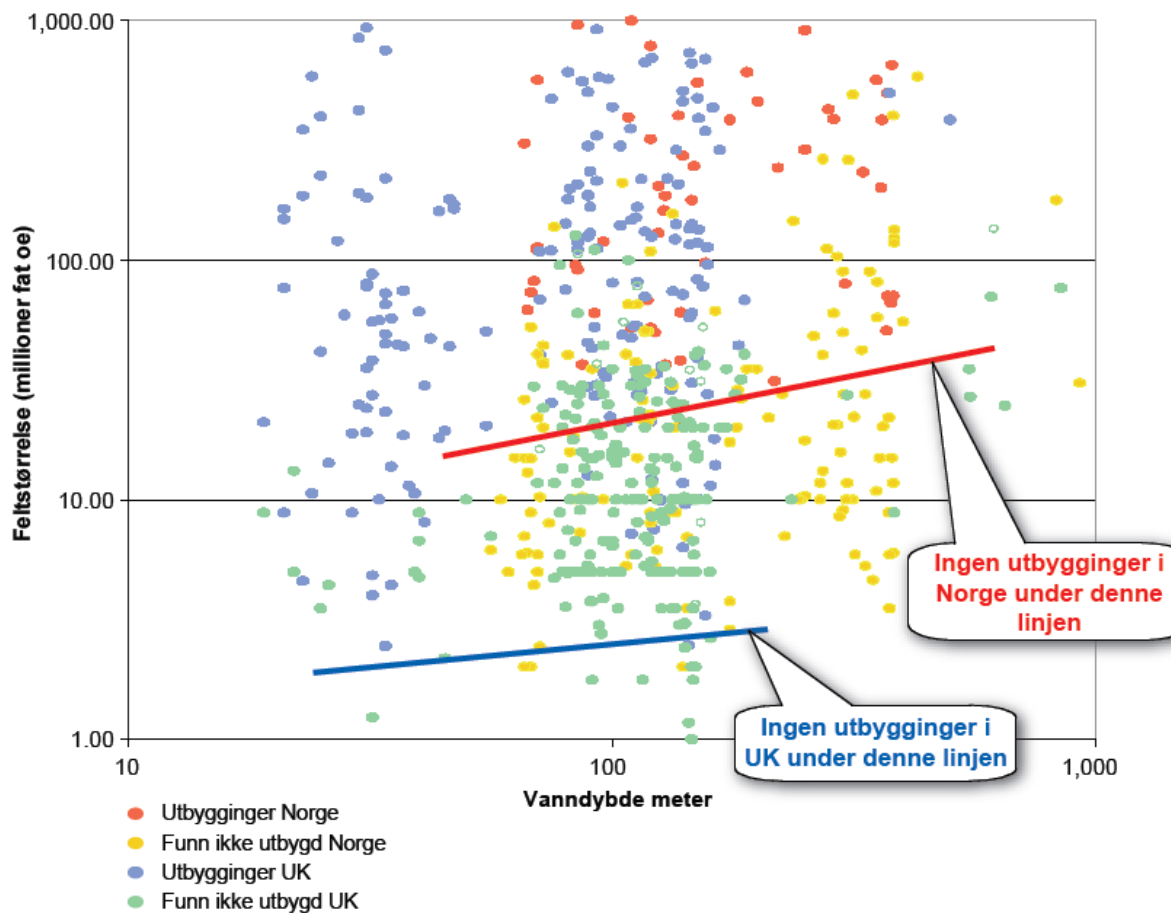
For å utvikle den norske sokkelen er det nyttig å sammenligne seg med andre områder. Den norske sokkelen er så enestående i forhold til klima og lokasjon, at det er vanskelig å overføre elementer fra andre sektorer. Men den norske sokkelen lar seg til tider sammenligne med den britiske sokkelen. De senere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

---

<sup>15</sup> Se side 51



norsk sokkel kan lære mye av. Blant annet gjelder dette utvinning fra små felt (KonKraft 2008:23).



Kilde: WoodMackenzie data

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

I 2004 opplevde verden den sterkeste veksten på mange år i oljeetterspørselen. Og i det samme året produserte Norge mer olje og gass enn noen gang før (FAKTA 2005:6-7). Myndighetene bør oppfordre til fortsatt investeringer i de modne felt (KonKraft 2008:35). Om en øker utvinningen fra felt som allerede er i produksjon vil dette skape større verdiskaping på norsk sokkel. Om en i tillegg benytter seg av eksisterende infrastruktur til å utvinne nærliggende funn, skaper det store verdier. Dette vil gi feltene og innretningene lenger levetid (FAKTA 2005:41).

*”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 oljeekvivalenter 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.

Den norske sokkelen har, som nevnt, opplevd flere endringer de siste 3-4 årene. Det har kommet til flere nye selskaper, som har vært stimulert av høye oljepriser og insentiver for leting. En har opplevd økt satsing på leting siden 2005, og forventer videre at nivået også blir høyt de neste årene. Operatørene har økt investeringene i eksisterende felt. En negativ trend derimot, omhandler kostnader. Kostnadene på den norske sokkelen øker, i samsvar med den globale trenden. Særlig borekostnader for felt i utvikling har økt betraktelig (KonKraft 2008:15). Her er det viktig at myndighetene tar ansvar, slik at regelverket bidrar til at kostnadene er tilpasset situasjonen som er på sokkelen. De siste årene har det derfor vært et fokus på å få nye aktører inn på sokkelen (FAKTA 2005:34, KonKraft 2008:42).

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 delelinjen 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 industriselskaper, 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).

*”Petroleumssektoren står for halvparten av Norges eksportinntekter og næringen står foran store utfordringer. Vi vil opprettholde verdiskapingen, sysselsettingen, og kompetansen i petroleumsnæringen på et høyt nivå. Petroleumsvirksomheten må ta utgangspunkt i at olje og gass er ikke-fornybare ressurser som må forvaltes i et langsiktig perspektiv”* (SoriaMoria 2009:59). Formålet med Regjeringens olje- og gasspolitikk er å kunne medvirke til en forvaltning av ressursene som sikrer en størst mulig verdiskaping, slik at mest mulig av den faller tilbake til fellesskapet, og er innenfor rammene av en bærekraftig utvikling (FAKTA 2005:6).

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 næring 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 porteføljeløsning 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

som eksisterer, enten de er teknologiske, markedsmessige eller organisatoriske (FAKTA 2005:22). Disse arenaene har stor betydning for utviklingen av sokkelen fordi en her kan dele erfaringer og bidra med sin kompetanse. Ofte har det vært slik at ulike aktører har jobbet med å løse samme problem, uten at en har visst om hverandre. Om en da jobbet sammen får aktørene en bedre og raskere løsning (ODV 19.10.2010).

Styresmaktene prøver så godt som mulig å påvirke beslutningene som selskapene tar. Dette skjer gjennom klare og forventede rammer for aktivitet på sokkelen, og skal dermed sikre at næringens beslutninger også er de beste for samfunnet (FAKTA 2005:20). Myndighetene styrer sokkelen gjennom den politikken de fører. Dess viktigere er det at denne er tilpasset den situasjonen som faktisk er på sokkelen.

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 konsesjonsrunder 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 restlevetiden på eksisterende plattformer.*

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

*F) Petroleumstilsynet og HSE<sup>16</sup> 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 opprettholdelse av investeringsnivået på langsikt. Dette vil igjen føre til en robust næring (KonKraft 2008:8).

---

<sup>16</sup> 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 intervaller (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 bransjeoppfatning 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 2009 var det igjen Stortingsvalg og Regjeringen Stoltenberg beholdt makten. En ny politisk plattform skulle derfor legges frem. Regjeringen vedtok å bygge videre på de planene som ble lagt i 2005, og de forlikene som var gjennomført i Stortinget (SoriaMoria 2009:4). Regjeringen la videre vekt på at de vil føre en næringspolitikk som legger til rette for at en har

et næringsliv som er miljøvennlig, nyskapende og kunnskapsbasert (SoriaMoria 2009:19). Det blir videre lagt vekt på at en skal knytte sammen rollene som en verdensledende petroleumsprodusent med ambisjonen om å være ledende i klima- og miljøpolitikken (SoriaMoria 2009:57). Dette vil være et resultat av miljøprofilen som flere av Regjeringspartiene ønsker å fremme. Regjeringen vil at leteaktiviteten på den norske sokkelen må opprettholdes på et tilfredsstillende nivå, noe som kan gjennomføres ved å gi tilgang til leteareal som næringen synes er interessant. Videre er det et mål at utvinningsgraden i de eksisterende feltene må øke. Men en har også et mål at petroleumsvirksomheten på den norske sokkelen skal være blant de ledende i verden når det gjelder miljøovervåking og oljevernberedskap (SoriaMoria 2009:57). Regjeringen ser også et behov for å gå igjennom petroleumpolitikken i en ny Stortingsmelding i den kommende perioden. Bakgrunnen for dette vil være at en skal sikre inntektsgrunnlaget til staten, en bærekraftig utvikling og en solid sysselsetting. En viktig forutsetning for fremtiden er at Norge kan være Europas energisikkerhet (SoriaMoria 2009:60). Den politiske plattformen vedtok å ikke åpne Lofoten og Vesterålen for petroleumsvirksomhet i den aktuelle stortingsperioden (SoriaMoria 2009:61). SoriaMoria fremstår som et resultat av kompromisser mellom de ulike partiene.

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 satsingsområde 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 positivt 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 bedre og raskere avgjersler både i leitefasen og i driftsfasen. E-drift kan medverka til å auka utvinninga, redusera 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).

De fleste aktørene på den norske sokkelen har allerede fått en del erfaring ved å innføre noen IO elementer i sin egen organisasjon (OLF 2006:7). Og et av de viktigste elementene for å kunne redusere kostnaden vil være muligheten til å flytte personell som tidligere var offshore til land (OLF 2006:14). Når en innfører IO vil dette også kreve betydelige investeringer. Utrekninger for perioden 2005-2015 vil kreve investeringer på 25 milliarder NOK (OLF 2006:19). Dette utgjør en enorm kostnad, men vil også gi tilsvarende utvinning og bedre resultater for selskapene. ”*En forutsetning for å realisere hele verdipotensialet er at ny teknologi tas i bruk og utnyttes maksimalt, eksisterende arbeidsprosesser endres og nye tas i bruk, noe som i mange tilfeller også forutsetter helt nye måter å organisere arbeidet på.*”(OLF 2006:23). Dette vil kreve at en har mye mer intensiv implementering enn det som er tilfellet i dag (OLF 2006:30).

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).

”*I perioden 2005-2007 har de fleste felt på norsk sokkel utviklet seg med tanke på IO-implementering og utnyttelse. Analysene i dette studie viser at realiserte verdier beløper seg på ca 23 mrd NOK sammenlignet med estimatene fra forrige studie, som viste at ca 37 mrd NOK kunne realiseres i denne perioden, ligger man ca 14 mrd NOK bak potensialet. En betydelig del av dette må anses som tapt fordi reservene er produsert*”(OLF 2007b:26).

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

nasjonal innsats som omfatter hele den norske olje- og gassindustrien (OLF 2005:29). Dette krever handling fra både myndighetene og næringen.

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).

For å utvikle den norske kontinentalsokkelen har OLF gjort en stor innsats. Blant annet har de etablert flere arbeidsgrupper som skal se på hva som kan forbedres innen ulike tema. Et av hovedfunnene vil være at det er høyst nødvendig med en endring i de allerede eksisterende rutinene (OLF 2005:4-6). Dette har videre ført til at IO har en sentral posisjon. Blant annet blir det nå hevdet at alle sentrale operatører på sokkelen er opptatt av å finne ut hvor de kan benytte IO-elementer for å øke potensialet (OLF 2005:12). KonKraft anbefaler videre industrien til å satse på IO slik at de kan redusere driftskostnader og øke utvinningsgraden fra de eksisterende feltene. Men dette vil kreve at en forbedrer samarbeidet mellom leverandører og operatører (KonKraft 2008:7). Statoil har en sentral rolle i videreutvikling av sokkelen, og mange aktører avventer situasjonen før en vet hvilken retning Statoil velger. Dette gjør at sokkelen er svært avhengig av at det skjer en kontinuerlig utvikling innen teknologi, og at denne blir tatt i bruk på sokkelen (ODV 19.10.2010). Verdien av IO representerer et potensial på 300 milliarder (OLF 2007b:5). Dette er en stor sum, som vil ha stor betydning for hvor lenge en kan drive med petroleum på den norske sokkelen.

IO vil resultere i følgende: A) økt utvinning. B) akselerert og økt produksjon. C) reduserte driftskostnader, og inkluderer tre nøkkelementer: *”bruk av informasjonsteknologi, endrede arbeidsprosesser og flytting av funksjoner”* (OLF 2006:6). En vil ha muligheten til å planlegge og forutse feil og mangler før de skjer (OLF 2005:21). Om en tar i bruk IO på små felt, vil dette kunne øke verdien av IO betraktelig (KonKraft 2008:34).

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 utvinningsgraden 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 produksjonsfallet 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 kontinentalsokkel. 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.*

Som kjent er Norge inne i en tidskritisk fase når det gjelder petroleumproduksjon. Men om myndighetene tar de rette avgjørelsene og tiltakene, vil det være mulig å realisere store verdier de neste tiårene, som kan skje ved å øke utvinningen fra feltene på sokkelen. Om en skal følge dagens planer for sokkelen, vil ca halvparten av oljen bli liggende igjen i bakken når en stenger ned feltene. Om en skal snu denne trenden vil det være viktig at en rekke tiltak blir iverksatt. Disse bør i første rekke henvende seg til teknologiutvikling og kostnader på sokkelen (Åm 2010:7). *”Dersom utvinningsgraden for dei ti største oljefelta blir heva frå dagens nivå til 70 prosent, svarer dette til to nye Ekofiskfelt. Med dei planane som alt er vedtekne, er den gjennomsnittlege utvinningsgraden for alle felta på sokkelen 46 prosent for olje. Ein auke på berre eitt prosentpoeng i denne utvinningsgraden gir eit brutto verdipotensial på om lag 270 mrd. Kroner. Det er altså store verdier i hente gjennom tiltak for auka utvinning” (Åm 2010:7).*

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 kontinentalsokkelen 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 gjennomiktig (FAKTA 2010:18). Petroleumspolitikken legger grunnlaget for produksjon og utvikling av sokkelen.

Som et tiltak for å få flere aktører til sokkelen har myndighetene endret på kravene til aktørene. Det er ikke lenger det samme kravet om finansiell styrke og kompetanse. Nå ønsker en selskaper som har en smalere teknisk kompetanse, fordi de kan bidra positivt til utviklingen på sokkelen gjennom sin spesialkompetanse (Åm 2010:32). Dette har stor betydning for utviklingen av sokkelen, da nye aktører kunne slippe til og bidra med videre utvikling, men på områder der en ikke har vært like godt representert før. Myndighetene la gjennom denne handlingen også til rette for at sokkelen skulle gjennomgå en utvikling, og at dette var nødvendig.

I denne perioden ble Norge og Russland enige om en løsning på delelinjen i Barentshavet og Polhavet. Dette er positivt både fordi tilgangen til areal øker, og det fremmer et bedre samarbeid mellom Norge og Russland, både mellom industrielle aktører og myndighetene (FAKTA 2010:16). Dette var svært viktig for utviklingen av den norske sokkelen. En fikk tilgang til nytt areal som ikke har vært utforsket før, i en tid hvor dette var av stor nødvendighet. Barentshavet er et område som næringen har store forventninger til. Det vil derfor være viktig at en kommer i gang med en kartlegging av de tilgjengelige ressursene (OLF 2010a:23). Myndighetene må være raske med sine beslutninger om hva en ønsker næringen skal gjøre i Barentshavet. Det vil være naturlig at petroleumspolitikken vil bli oppdatert med bakgrunn i dette, og er et ønske fra næringen.

Utformingen av den norske letepolitikken er en viktig strategisk brikke for den langsiktige ressursforvaltningen. Regjeringen vil gi selskapene tilgang til mer attraktivt areal. Dette vil være en blanding av områder som er lite utforsket, hvor en har mulighet til å gjøre nye funn, og områder som blir definert som modne (FAKTA 2010:28). Letepolitikken har etter tusenårsskiftet hatt stor betydning for den veien sokkelen har tatt, og er et av de viktige tiltakene som myndighetene kan påvirke gjennom. I Nordsjøen og Norskehavet mener styresmaktene det er viktig at næringen blir gitt tilgang til større areal, slik at det skal være muligheter til å utvinne ressurser som er tidskritiske før det vil være for sent. Dette har resultert i at Regjeringen har endret sin politikk i de modne områdene (FAKTA 2010:30).

Som nevnt tidligere i kapitlet 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 utnytta, er det viktig at eigerinterssene er hos dei selskapa som ønskjer å gjere mest ut av dette. Styresmaktene er derfor positive til omsetning av egedelar” (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<sup>17</sup>, 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 styresmaktene 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).

Som det er kommet frem tidligere har kostnadene på den norske sokkelen økt de siste årene. Dette fører igjen til at lønnsomheten i alle faser vil være påvirket av det kostnadsnivået som eksisterer (Åm 2010:29). Utvalget er kjent med at kostnadsnivået på norsk sokkel er høyt. Det vil derfor kreve innsats fra både myndigheter og næring for å redusere dem. Det vil også være sentralt for å kunne øke utvinningen, som er en utfordrende prosess, men den vil være helt avgjørende for fremtiden til sokkelen. Noe av det som har økt kostnadsnivået er dyr leie og mangel på rigger<sup>18</sup>. Utvalget foreslår her at styresmaktene arbeider aktivt med å gjøre det enklere å flytte rigger mellom de ulike sektorene. Dette kan gjøres gjennom å etablere en internasjonal standard, hvor det er krav til felles tolkning og praksis (Åm 2010:9-10).

I 2010 og 2011 vil hver fjerde krone på statsbudsjettets inntektsside komme fra petroleumsvirksomhet. Om det ikke blir gjennomført tiltak som fører til nye og større funn på den norske sokkelen, vil inntektene fra petroleumsnæringen falle raskere enn hva myndighetene har lagt til grunn i sine prognoser (OLF 2010a:21-22).

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

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Flyttbare installasjoner

petroleumsproduksjonen på den norske sokkelen. Men det er flere utfordringer knyttet til at sokkelen er så dominert av store aktører. Blant annet blir en svært avhengig av kompetanseutviklingen i Statoil. Det vil være ønskelig at en har et mangfold av rettighetshavere på sokkelen. Dette kan føre til utveksling av synspunkter innenfor de ulike lisensene, og gi en bedre løsning på lang sikt. En vil også ha et fokus på å ha store internasjonale aktører på sokkelen, fordi de kan bidra med verdifull kunnskap fra sin virksomhet internasjonalt. Bare siden 2000 har det kommet over 50 ny selskaper, både norske og internasjonale. Men det store mangfoldet av aktører kan også virke hemmende på å få tiltak som øke utvinningen gjennomført (Åm 2010:31-32).

Åm-utvalget er klar over at det tidligere har vært forsøk på å etablere forum hvor aktørene kan samarbeide om den videre utviklingen på sokkelen. Men de foreslår likevel at myndighetene gjør et nytt forsøk hvor deltakere fra de viktigste aktørene og beslutningstakerne på sokkelen bidrar. Det blir også foreslått at OD og Petoro har en viktig rolle (Åm 2010:12). Som tidligere nevnt i kapittelet har OD en sentral rolle, og en har sett betydningen av at OD fremstår som en pådriver i forbindelse med IO. E-driftsforumet har for øvrig blitt sentralt igjen i 2010, da en ønsket å gi det et nytt forsøk (ODV 19.10.2010). I forhold til den nasjonale strategien er det opprett et forum, OG21 Forum, men det har større fokus på strategisk satsing enn erfaringsoverføringer. ”Den viktigste arenaen for å presentere strategien for de ulike partene er OG21Forum”. Her samler en operatører, forskere, myndigheter og leverandørindustrien for å kunne diskutere teknologiske utfordringer (OG21 2010:15). Gratisspassasjerproblemet oppstår ofte i forbindelser med piloter. Oljeselskapene har behov for kunnskapen piloten frembringer, men vil helst ikke ta kostnaden selv. Myndighetene har tatt tak i disse utfordringene og opprettet samarbeidsorganisasjonen FORCE. FORCE består i dag av 35 olje- og gasselskaper. Tilskuddsordninger fra myndighetene vil være et annet tiltak hvor ønsket er at selskapene vil internalisere de positive eksterne virkningene som oppstår ved piloten, slik at en kan redusere de bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske gapene (Åm 2010:46).

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). Styresmaktene 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).

*”Konkurransen mellom oljeselskapa gir dei beste resultatata når det gjeld å maksimera verdiane av petroleumsressursane. Samtidig er det viktig at styresmaktene forstår og kan evaluere avgjerslene som oljeselskapa tek”* (FAKTA 2010:18). Dette viser til at det er viktig med et samarbeid mellom næring og myndigheter slik at en 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 praktisert 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 næringen 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.

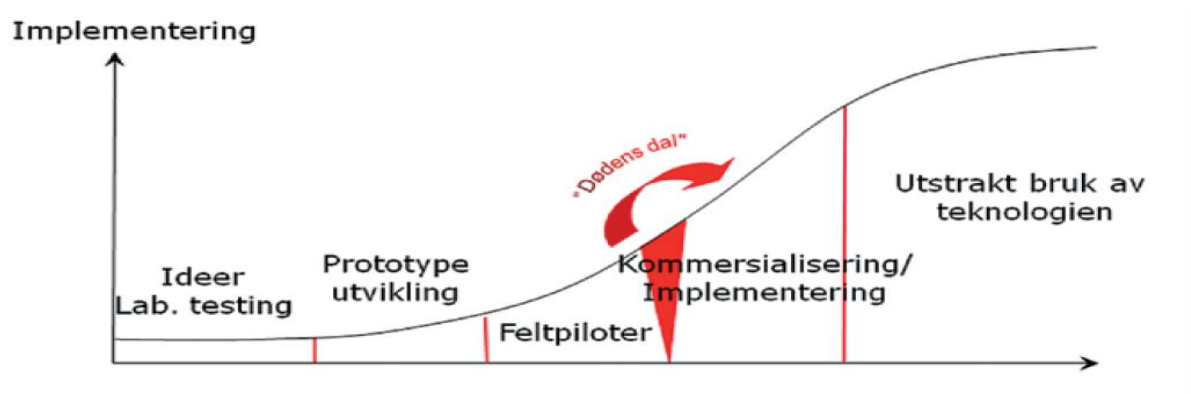
Åm-utvalgets rapport er rettet både mot myndigheter og næringen (Åm 2010:50). En er avhengig av en samlet innsats for å kunne nå målene. De er også oppmerksom på at det er behov for en styrket partnerinnsats på de store, modne feltene, slik at det vil være mulig å øke utvinningen fra disse (Åm 2010:52). Åm-utvalgets rapport fikk mange innspill fra ulike aktører i næringslivet og hos myndighetene. OD uttalte seg blant annet. Et av deres argumenter var at de støttet forslaget om en felles dugnad på sokkelen, men at kostnadsutviklingen først og fremst vil være industriens ansvar å følge opp (OD 2010). Det kan videre nevnes at OD sin rolle er å være en pådriver ovenfor selskapene, slik at flest mulig ressurser blir gjort om til verdier for samfunnet (FAKTA 2010:7). Gjennom denne uttalelsen blir det tydelig at næringen må ta ansvar, og myndighetene legger store deler av ansvaret over på dem. Dette ble også tatt opp på konferansen og ble ikke positivt omtalt av næringen. Det vil også her være en interessekonflikt mellom næring og myndigheter, da næringen i noen grad føler at ansvaret blir overlatt til dem.

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

reduisert 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).*



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 konkurransen 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 skoloring 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).

I 2011 vil det komme en ny Stortingsmelding. OLF mener dette er på høy tid, da det vil være syv år siden den forrige. Den norske petroleumsnæringen forventer at det vil være en dyptgående analyse av hvor en mener næringens plass er i den norske økonomien, og ikke minst hvilke fremtid en kan forvente på den norske sokkelen. Tiden er kommet til at en tar mange modige politiske beslutninger (OLF 2010a:5). Men det vil også være avgjørende på kvaliteten i Stortingsmeldingen at næringen har en mulighet til å bidra, gjerne gjennom reell involvering, slik at meldingen blir så korrekt som mulig (OLF 2010a:9). *”Den største*



*usikkerheten utgjøres likevel av mangelen på uttrykt politisk støtte til en historisk forankret petroleumpolitikk som gjennom årene har vært innrettet mot en systematisk og langsiktig utnyttelse av ressurspotensialet på norsk sokkel. Næringen er klar for nye utfordringer. Har vi Stortinget med på laget?” (OLF 2010a:21). Dette er et viktig og sentralt spørsmål. For at næringen skal fungere optimalt er en avhengig av de riktige og oppdaterte reguleringene er tilstede. Det er også viktig at næringen og myndighetene spiller på samme lag, slik at en kan oppnå de beste resultatene.*

*”Forutsigbarheten i petroleumpolitikken har vært en sentral forutsetning for aktørene på norsk sokkel siden virksomheten startet opp for over 40 år siden. De lange linjene ble sist gang trukket opp i St. meld nr. 38 (2003-2004). Grunnlaget for politikken var, i likhet med oljemeldingen to år tidligere, bygd opp rundt muligheter for å realisere den langsiktige utviklingsbanen på norsk sokkel. En realisering av denne banen krever blant annet at alle lønnsomme petroleumsressurser på sokkelen blir produsert, og tar utgangspunkt i Oljedirektoratets (OD) ressursanslag. Også i Stoltenberg II- regjeringens tildelingserklæring (SoriaMoria II) ble det lagt vekt på å opprettholde verdiskapingen, sysselsettingen og kompetansen i petroleumsnæringen på et høyt nivå. Hvordan dette skal sikres er samtidig uklart. Skal næringen fortsatt kunne utvikle seg må den gis nye utfordringer. Da trenger vi nye og større funn som gir grunnlag for teknologisk nybrottsarbeid. Regjeringens forslag i statsbudsjettet om å bevilge ti millioner til videre åpningsprosess rundt Jan Mayen er i en slik sammenheng et galt svar på en viktig utfordring. I 2011 er det igjen tid for en petroleumsmelding. (...) Næringen trenger klare signaler for en fremtid på norsk sokkel. Tiden er kommet for modige politiske beslutninger” (OLF 2010a:21). ”Vår største utfordring er samtidig **en oljepolitikk satt på vent**. Produksjonen fra norsk sokkel faller raskt og raskere enn myndighetene tidligere har langt til grunn” (OLF 2010a:5).*

OLF er skuffet over forslaget Regjeringen presenterte i statsbudsjettet for 2011, hvor de velger å redusere midlene til petroleumsforskning. Det er nå en situasjon på norsk sokkel som krever det motsatte (OLF 2010a:23). Som vist i avsnittet ovenfor er ikke OLF begeistret over den politikken Regjeringen har ført. Dette viser også til den interessekonflikten som har oppstått i denne fasen, da næringen og myndighetene har ulike oppfatning av situasjonen på sokkelen. For fremtiden på sokkelen er en avhengig av god kommunikasjon mellom næringen og myndighetene slik at en kan få gode resultater. Situasjonen som beskrevet ovenfor er derfor ikke ideell til dette.

*”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).*

I 2001 etablerte Olje- og Energidepartementet OG21-strategien. Målet var å gi råd når det gjelder videre prioriteringer innenfor teknologiutvikling og forskning på norsk sokkel. Den har jevnlig blitt revidert, senest 2010, og har nå fokus på å øke utvinningen, sammen med en økt kollektiv innsats på pilot prosjekter (Åm 2010:38).

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 dugnad 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 en 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.

I 2011 skal en oppdatere forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten (FAKTA 2010:5). Men på den norske sokkelen er det fremdeles store områder som ikke har blitt åpnet av Stortinget for petroleumsvirksomhet (FAKTA 2010:33). Nå som en har blitt enig om delelinjen mellom Norge og Russland er det viktig at en kommer i gang med en nærmere kartlegging av den norske siden, fordi dette kan gi gode fremtidige muligheter for å kunne øke olje- og gassforekomster på den norske sokkelen (OLF 2010a:7).

OD deler hvert år, så sant det er aktuelle kandidater, ut en pris til selskap som har bidratt ekstra til å øke utvinningen, IOR<sup>19</sup>-prisen. Men dette skjedde ikke i 2009, noe som ble godt lagt merke til i næringen (FAKTA 2010:7). Dette sender da signaler til hvor fornøyd myndighetene er med den innsatsen som blir gjort i næringen.

*”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 sjølvle 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 utforskning ”* (FAKTA 2010:28).

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

*”Den tidlige OG21- strategien har bidratt til å trekke de ulike interessentene i felles retning og skape felles mål for teknologiske utfordringer og muligheter. Strategien har også ført til en samordnet nasjonal innsats innenfor forskning, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering”* (OG 21 2010:2).

Det er fremdeles et stort potensial på modne områder. Men for å finne flere ressurser krever en økt innsats. Om dette blir gjort får en utviklet og produsert mer olje, som igjen bidrar til å opprettholde den samfunnsmessige verdiskapingen næringen står for (OG21 2010:2).

*”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*

---

<sup>19</sup> Increased Oil Recovery

møteplasser for å skape en bevissthet og en felles forståelse av utformingene og mulighetene. B) Opprette og utvikle TTA<sup>20</sup>- 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).

Teknologiutviklingen på sokkelen har ført til at en kan utvinne store reserver, som en før ikke så på som lønnsomme prosjekter. Men utvalget mener det fremdeles er behov for at en raskere tester og implementerer nye teknologi. Dette krever en stor innsatsvilje og langsiktig tenking fra aktørene (Åm 2010:10-11). Den nye teknologien kan ikke bare bidra til å utvinne nye ressurser, den vil også gjøre det mulig å benytte funn som ligger nært eksisterende infrastruktur, dersom disse benyttes før de store feltene blir nedstengt (Åm 2010:37).

”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 logistikk vil dra nytte av dette. Infrastrukturen er også på plass på norsk sokkel for å ta i bruk integrerte operasjoner gjennom fibernettsverk 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 (fiberkablur) for overføring av store

---

<sup>20</sup> Technology Target Area. Et utvalg som er sammensatt av eksperter innen ulike petroleumsrelaterte områder.

*datamenger til mange av felt. 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).*

Om Norge skal fortsette å være en av de ledende petroleumsproduserende nasjonene er teknologiutviklingen en sentral faktor. Dette er noe Regjeringen vil satse på, og velger derfor å satse tungt på FoU<sup>21</sup> (OG21 2010:6). ”OG21 legger til rette for fortsatt teknologisk suksess og for realisering av verdien av Norges olje og gass ressurser” (OG21 2010:6). Som dette viser har en rettet oppmerksomheten mot tiltak som skal fremme og utvikle den norske sokkelen. Ikke alle er like fornøyde.

---

<sup>21</sup> Forsking og Utdanning

## 6. Tolkning og oppsummering

---

Formålet med min studie har vært å undersøke hvordan petroleumpolitikken har endret seg fra 2000-2010, hvilke utfordringer og endringer som har vært sentrale, og hvordan dette har påvirket petroleumpolitikken. 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.

Mitt første funn omhandler hvordan Regjeringsskifter har påvirket petroleumpolitikken. Gjennom tidsperioden har en opplevd to Regjeringsskifter, i 2001 og 2005. Som vist til i kapittelet foran, skjedde de største endringene i politikken frem mot 2005. Myndighetene gjorde en betydelig innsats for å endre reguleringer og regelverk, slik at en skulle klare å utnytte det potensialet som er på sokkelen. Har dette en sammenheng med hvilke partier som var i Regjering? Jeg mener dette er tilfelle. Det er kjent at Regjeringen Stoltenberg er preget av sterke interne motsetninger om ulike sider ved petroleumpolitikken, og en derfor må inngå flere kompromisser for at samarbeidet i Regjeringen skal fungere. Dette bærer petroleumpolitikken preg av. Det kan dermed fremstå som om den politiske prosessen ikke er oppdatert siden det er lenge siden den ble revidert på en fyldig måte. Situasjonen på sokkelen har endret seg betraktelig siden den sist ble utformet. Det er derfor på tide at en tar modige politiske beslutninger, for at sektoren skal fungere i fremtiden også.

Det andre funnet omhandler arealtildeling. Næringen hadde store innvendinger på hvordan tildeling av areal fungerte og at store områder ikke var tilgjengelige. I løpet av denne tiårsperioden har det skjedd store endringer på dette området. Myndighetene så problemet og presenterte flere elementer for å endre tildelingsrutinene. Blant annet var det en svært omfattende 18. konsesjonsrunde i 2003, der selskapene fikk tildelt store og nye områder. TFO ble også innført i 2003, og har gitt et godt fungerende system for søknadsprosessen rundt arealtildeling. Før denne innføringen tok en også tak i hvordan områder som hadde blitt tildelt

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 verdiskaping på sokkelen.

Jeg vil også trekke frem fokuset som har vært rettet mot miljøpolitikken. Norge har vært svært sentral internasjonalt. 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 petroleumspolitik 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 foreløpige 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.

En annen stor endring som har skjedd omhandler opprettelsen av forum hvor selskaper og myndigheter kan bidra med ulike erfaringer og kompetanse. Dette var ikke vanlig før fordi hvert selskap hadde sine arbeidsmetoder, og ikke hadde nytte av den samme kunnskapsoverføringen. Men siden dette var en ny måte å arbeide på, ble det ikke like prioritert i begynnelsen. E-driftsforum, som ble opprettet med den hensikt å fremme IO, tok en pause på midten av 2000-tallet, men ble gjenopprettet i 2010, med en voksende suksess. FORCE er en annen arena hvor aktørene på sokkelen har mulighet til å bidra med sine erfaringer og utvikle sin kompetanse. Dette blir sett på som en styrke i det videre arbeidet med å utvikle sokkelen.

Sentralt for utviklingen av sokkelen har også teknologiutviklingen vært. Det er nå mye mer avansert og effektiv teknologi tilgjengelig, som endrer måten en arbeider på. Ved å innføre IO har en helt nye forventninger til hvordan arbeidet skal gjennomføres. Dette kan også kobles sammen med at installasjonene har gått fra å være stort sett fastmonterte, til å være basert på flyttbare rigger.

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 meg tolkninger i lys av perspektivene før jeg ser de i sammenheng med policysirkelen. 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 tilfelle.

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 policysirkelen forventet jeg at det har vært en diskusjon om å fremme sine interesser og maktbruk 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***

I denne fasen la myndighetene grunnlaget for hvordan petroleumpolitikken skulle være. De fremsto som aktiv og opptatt av utviklingen på sokkelen. Det kom to Stortingsmeldinger på kort tid, og gjennom den politiske plattformen la også Regjeringen frem sine tanker for den videre handlingen. Myndighetene fremstår derfor som ledelsen, som tar ansvar for hvordan utviklingen på sokkelen blir gjennomført. De må ha kontroll over hvordan situasjonen er, slik at en vet hvilke utfordringer som er tilstede, før en setter seg mål om hva som skal endres. Til slutt må en ta et valg om hvilke virkemidler som skal benyttes for å oppnå de målene en har satt seg. Myndighetene fremmer derfor endringsforslag som bør gjennomføres for å oppnå det beste resultatet, og benytter seg av den makten de innehar som leder.

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 mengder 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 klarte å svare til noe av forventningene som eksisterte, for å unngå misnøye. 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 at sektoren skulle 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 oppdaterte 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 formålråsjonalitet, 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 innehar 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**

Ut fra dette perspektivet vil jeg forvente å finne en uenighet mellom de ulike aktørene. Det vil være forskjellige interesser fra næringsliv og myndigheter, men også internt hos dem. Dermed vil det bli en kamp mellom hvem sine interesser som vil være gjeldende. Dette skaper utfordringer og problemer i petroleumspolitikken. Det kan også tenkes at det var noe misnøye

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 policysirkelen 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 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 deltakende 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 interessehevding, og hva som blir gjennomført viser til hvem som har hatt stor innvirkning.

Når det gjelder policysirkelen har det skjedd usedvanlig mye interessehevding 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 forvittringsbanen 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 petroleumsproduksjonen. 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.

Reguleringene som var gjeldende i denne fasen baserte seg på hvordan situasjonen på sokkelen hadde vært før en opplevde en nedgang i produksjonen. Dette gav vanskelige forhold for både etablerte og nye selskap. De måtte tilpasse seg en ny hverdag på sokkelen, men med et regelverk som forutsa at situasjonen var den samme. Når Stortingsmeldingene kom i denne fasen var de svært viktige med tanke på å utvikle sektoren. Dette er også et element som viser hvordan næringen har ulike intensjoner og oppfatning av situasjonen enn myndighetene. Det vil derfor oppstå en interessekonflikt mellom de to.

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.

I denne fasen begynte interessekonflikten mellom næringen og myndighetene å vokse. Næringen har andre ambisjoner og forventninger til sokkelen, enn hva myndighetene legger til rette for. Det vil derfor være en grunnleggende uenighet om hva en ønsker å oppnå på sokkelen, og hvordan en skal klare å nå de satte målene. Denne uenigheten viser seg også internt i Regjeringen, som vil være preget av ulike interesser og meninger i partiene.

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 krevde en felles innsats fra både næring 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.

I denne fasen økte kostnadene på sokkelen betraktelig, særlig borekostnadene. Når selskapene også hadde begrenset tilgang til areal, ble dette en vanskelig situasjon da det i tillegg ble dyrere å undersøke de områdene som var tilgjengelig. Det vil derfor være viktig at regelverket er oppdatert og tilpasset den situasjonen som er. En opplevde også en finanskriser i denne fasen, og situasjonen krevde handling. Myndighetene og næringen fremstår her med ulike interesser, både i forbindelse med kostnadsnivået og endring av reguleringer. Borekostnadene kan også endres ved å utvinne ny teknologi, da boreoperasjoner kan bli mer effektive, og mer presise.

Som det kommer frem i rapportene fra OLF forventet en at investeringsnivået til IO skulle være svært høyt. Men når en gjennomførte en sammenligning to år senere viste det seg at en ikke klarte å holde seg til den lagte planen, og at store ressurser ville være tapt. Dette kan sees på som en interessekamp mellom næringen og myndighetene. Det var ikke alle selskapene som hadde midler og kapasitet til å gjennomføre de nødvendige investeringene og kunne derfor ikke tilfredsstille de kravene som ble lagt. Næringen hadde dermed forventninger til at myndighetene skulle bidra til å nå det forventede nivået, noe som ikke ble tilfelle. Dette gav en interessekamp der næringen og dens organisasjoner ønsket å realisere potensialet, men en opplevde ikke samme engasjementet og handlinger fra næringen.

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



oppdatering, samt en felles innsats fra alle parter. Staten og næringen har derfor ulike interesser, og ulike holdninger til hvordan en skal løse dette problemet. Det vil være behov for at en tar en felles dugnad for å samle innsatsen og peke ut veien videre, men dette krever at begge parter har felles målsetting. Derfor blir det spennende når Stortingsmeldingen kommer til sommeren, fordi den avgjør hvordan myndighetene skal handle, og hva som er viktig for fremtiden. Dette kan også kobles sammen med misnøyen de løsningene som ble iverksatt hadde. Med dette mener jeg at myndighetene ikke fulgte opp de løsningene som en hadde bestemt burde iverksettes, og en går i noen sammenhenger i mot de føringene som har blitt vedtatt tidligere.

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.

Aktørbildet på sokkelen har endret seg betydelig fra starten til nå. Dette er preget av hvilke interesser som er sentrale for å nå høy utvinning. Med dette mener jeg at det er sentralt for hvilke aktører som blir fremmet på sokkelen, hvilke meninger og endringer som kreves. Aktørene vil være preget av ulike interesser, og en vil oppleve en interessekamp mellom hva som vil være viktig på sokkelen til en hver tid. Det er da den aktøren som kan fremme de riktige verdiene som vinner frem, fordi interessene samsvarer med hverandre. Men det kan også oppstå en interessekonflikt mellom aktører med samme intensjoner, der en har interesse for de samme områdene.

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 et 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 viktigs 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 fordelene 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 sokkelen, 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.

IO kom på banen i denne fasen, og var svært sentral i de Stortingsmeldingene som kom. Men ut i fra SoriaMoria erklæringen fra Regjeringen Stoltenberg I kom i 2005, fikk ikke dette mye fokus. Den nye Regjeringen ville bygge på den politikken som allerede lå til grunn, men la ikke vekt på at situasjonen på sokkelen var i endring. Det vil dermed være en begynnende symbolpolitikk.

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 næringen 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 føringene 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 samsvarer 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 utydelig 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 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 iverksettingsfasen, 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 petroleumpolitikken. 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, konfliktnivået 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 petroleumpolitikken. 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 konfliktnivå 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 handlingsfasen 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.

Den symbolske implementeringen vil være svært sentral i endringsfasen, fordi en har stort fokus på hva som foregår i beslutningsprosessen, men ikke på hva som blir utfallet. I endringsfasen har en hatt diskusjon rundt hva som skal være fremtiden til sokkelen, men ikke kommet med noen konklusjon. Symboler frembringer ofte konflikt. Dette kan kobles sammen med Regjeringen Stoltenberg som ikke har kommet med en oppdatert petroleumpolitikk, fordi det er et høyt nivå av konflikt internt i Regjeringen, og retorikkbruk for å svare på det økende problemet. Det er viktig å tenke på at symbolsk politikk spiller en stor rolle når en skal oppnå nye mål. Men dette mener jeg at Regjeringen er opptatt av å fremme sine mål for sektoren, har en stor overbevisningsevne i forhold til sine tilhørere, spesielt i starten av den utvalgte tiårsperioden. De fremstår derfor som flinke til å vise hva de mener, men ikke sette dette i verk.

## 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.

I første del skulle jeg *beskrive den norske petroleumspolitikken fra 2000-2010*.

Utfordringene startet rundt tusenårsskiftet da det var få store nye felt. Den norske sokkelen fremsto med svært høye kostnader. Det måtte skje endringer for å kunne opprettholde den produksjonen og kompetanseutviklingen sokkelen var kjent for. For å klare dette måtte myndighetene ha en sentral rolle. Gjeldende regelverk og reguleringer måtte endres. De største endringene har skjedd i sammenheng med tildeling av lisenser, utvide letearealet, endre aktørbildet, samt innføring av Integreerte Operasjoner. Dette er tiltak som ville gjøre det lettere å starte produksjon på sokkelen, og skape en bedre oversikt over sokkelen. Aktørbildet har også en sentral funksjon for utviklingen av sokkelen. Det har blitt større grad av samarbeid mellom aktører, og flere mindre, men spesialiserte aktører har kommet på markedet.

Etter 2005 har det vært en stagnasjon i reguleringer og uttalelser fra myndighetene, til næringens frustrasjon. Har dette noen sammenheng med det Regjeringsskiftet som skjedde? Tidsmessig vil dette være en naturlig antagelse, som jeg mener ikke er tilfeldig, og vil ikke være en heldig antagelse for den sittende Regjeringen. Den nye Stortingsmeldingen som er planlagt i 2011 vil derfor være svært interessant, og da spesielt med tanke på å se hvilke utfordringer som er fanget opp og hvilke endringer som blir vedtatt. Åm-utvalget var også en forløper til denne, og var viktig i arbeidet rundt Stortingsmeldingen.

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

og myndighetene har bidratt i begynnelsen, men en opplevde også en stagnasjon fra myndighetene, som medførte vanskeligere forhold for næringen.

Næringen har hatt et stort fokus på hvordan de kan øke utvinningen, men til reduserte kostnader. Flere utvalg og rapporter har presentert sine forslag på tiltak som bør gjennomføres på sokkelen, som jeg har vist til i empirikapittelet. Men for å nå den langsiktige utviklingsbanen er en avhengig av en felles innsats fra både myndigheter og næring. Ut i fra min studie kan det virke som om det er her en ikke har klart å leve opp til forventningene. Myndighetene har lagt et stort ansvar over på næringen, som ikke klarer å gjennomføre alle tiltak, da regelverket ikke gir rom for dette. Det vil derfor være vanskelig å nå den ønskede situasjonen, da en ikke har de rette forutsetningene. Behovet for en klar og oppdatert gjennomgang er dermed høyst på tide, og bør gjennomføres så snart som mulig.

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.

Andre del av problemstillingen var: ***Hvilke endringer har skjedd i petroleumssektoren på 2000-tallet, og hvilke rolle har IO hatt i den forbindelse?*** Sektoren har stått ovenfor store utfordringer. Som jeg viste til i hovedfunn i forrige kapittel, og i avsnittet ovenfor, har det skjedd store endringer på sokkelen på 2000-tallet. Endringene har som vist over, sammenheng med hvilke partier som er i Regjering.

Aktørbildet har gjennomgått store endringer, sammen med arealtildeling og teknologiutvikling. Situasjonen på sokkelen er helt annerledes i 2010 enn hva den var i 2000. Det er viktig at en har et oppdatert regelverk, slik at en til en hver tid har reguleringer som er tilpasset aktivitetene og situasjonen på sokkelen. Innen arealbildet har det også vært en seier at en endelig fikk avklart områdene rundt Russland. Dette gir et stort potensial i Barentshavet, noe selskapene også har vært opptatt av.

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. Integreerte Operasjoner 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 operatøransvar 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.

I den siste delen skulle jeg finne ut ***hva som var bakgrunnen til at petroleumpolitikken ble satt på vent?*** I løpet av denne tiårsperioden gikk en fra en aktiv fase der det var stort fokus på fremtiden til sokkelen, og tiltak for å sikre den langsiktige utviklingsbanen ble satt i verk. Både næring og myndigheter var aktive når det gjaldt nye tiltak og iverksetting av dem. Men midtveis gikk en over i en passiv fase, hvor føringer og reguleringer fra staten ikke forekom. Dette må Regjeringsskiftene ta noe av skylden for. Etter samarbeidsregjeringen kom til makten i 2005 har ikke petroleumpolitikken fått nye reguleringer. Regjeringen fremstår som svært uenig om petroleumsspørsmål, og løser dette ved å ikke ta tak i problemet. Partiene fremstår som svært ulike, og politikken blir preget av forhandlinger og kompromisser. Noe som kom tydelig frem når en vedtok å ikke starte leteaktivitet utenfor Lofoten i 2011. Det vil være stor grad av interessehevding internt i Regjeringen, som videre fører til stor interessekonflikt mellom næringen og myndighetene. Næringen er svært lei av vage og manglende føringer, og mener Regjeringen bør ta modige politiske beslutninger for petroleumssektoren. Selv om det skal komme Stortingsmelding og uttalelser til sokkelen i løpet av 2011, vil ikke dette løse Regjeringens problemer. Dette fremstår som en forskyving av problemene. For sentrale aktører, hos næring og myndigheter, vil ikke dette være noen overraskelse, da partiene står svært forskjellig i saker som omhandler petroleumpolitikk. Samtidig er det bekymringsfullt at en ikke klarer å bli enig i en slik stor sak, som har store konsekvenser for fremtiden til både næringen, og den norske økonomien.



## Konklusjon

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

	Tydeliggjøringsfasen	Endringsfasen	Handlingsfasen
Det instrumentelle perspektivet	<b>Stor</b>	Middels	Middels
Interessehevdingsperspektivet	Middels	<b>Stor</b>	<b>Stor</b>
Symbol-politikk perspektivet	Lav	Middels	Middels

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 skillet 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 høyst 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 et 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.

Det har skjedd store endringer på sokkelen i den valgte perioden, og petroleumpolitikken har ikke klart å følge denne utviklingen. Det vil derfor være på tide med modige politiske beslutninger. For å underbygge min konklusjon, var det senest 31.mai 2011 en sak om hvordan Olje- og energiministeren har skjult informasjon for Stortinget. I forbindelse med et nytt lovforslag fra EU hadde EØS- avtales overvåkningsorgan ESA gitt Norge et pålegg i forbindelse med den norske oljelovgivning. De mener at Norge gir norske selskaper fordeler på petroleumsmarkedet, da en blant annet krever ilandføring og kontorer i Norge. Det har dermed vært et stort fokus på at saken ikke skulle nå offentligheten, og at Regjeringen kunne sende saken til godkjenning, uten at noen hadde hatt mulighet til å komme med innspill. OED beskriver blant annet situasjonen som ” *så politisk vanskelig og sensitiv for regjeringen, at det for departementet har fremstått som helt overordnet å påse at saken kunne utvikle seg og løses uten noen som helst innspill fra andre*”( Sunnanå og Lynum 2011). Dette viser hvordan Regjeringen er påvirket av konflikter, både internt og eksternt.

### **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.

Det har også kommet en ny statsråd i 2011, som allerede har satt sine spor. Det vil være svært interessant å se nærmere på hva som blir resultatet av hans handlinger. En annen vinkling vil være å følge IO sin reise inn i den norske petroleumsvirksomheten. Dette er en omfattende, men spennende jobb som kan lede til videre studier av hvor utviklingen av den norske sokkelen tar retning.

## Litteraturliste

- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Berman, Paul (1978): *The study of macro and micro implementation of social policy*. California, The Rand Corporation
- Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kutlur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo, Tanum-Norli
- Eike, Martin (2009): *Kapasitet for innovasjon – en studie av integrerte operasjoner i Odfjell Drilling*. Masteroppgave ved Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hill, Michael and Peter Hupe (2009): *Implementing Public Policy*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage
- Holter, Harriet og Rangvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Holter, Harriet (1996): *Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning*. I Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Howlett, Michael, M Ramesh og Anthony Perl (2009): *Studying public policy Policy cycles & Policy Subsystems*. Canada, Oxford University Press
- Johnsen, Arve (2008): *Norges evige rikdom. Oljen, gassen og petrokronene*. Oslo, Aschehoug
- Kalleberg, Ragnvald (1996): *Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog*. I Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Kindingstad, Torbjørn og Fredrik Hagemann(red) (2002): *Norges oljehistorie* Stavanger, Wigestrands Forlag
- King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba(1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press.
- Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989): *Organisering av organisasjonsendring*. I Morten Egeberg(red) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Bergen, Tano

- Linder, Stephen og B. Guy Peters (1998): *The study of policy instruments: four schools of thought*. I Peters, B. Guy og Frans K.M van Nispen (red): *Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration*. Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited
- March, James (1995): *Fornuft og Forandring. Ledelse I en verden beriget med uklarhed*. Frederiksberg, Samfundslitteratur
- March, James og Johan P. Olsen (1998): *The uncertainty of the past; Organizational learning under Ambiguity*. I March, James (1988): *Decisions and organizations*. Oxford, Basil Blackwell
- Marshall, Catherine og Rossman Gretchen B. (2006): *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Matland, Richard E. (1995): "Synthesizing the implementation literature; The ambiguity-conflict model of policy implementation" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2, 1995
- Olsen, Johan P. (1970): *Local Budgeting: Decision-Making or Ritual Act?* *Scandinavian Political Studies*. Vol. 7.
- Olsen, Johan P. (1989): *Petroleum og politikk*. Bergen, Tano
- Peters, B. Guy og Frans K.M van Nispen (red) (1998): *Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration*. Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited
- Pfeffer, Jeffrey (1978): *Organizational design*. United States of America; AHM Publishing Corporation
- Ragin, Charles (1992): "Introduction: Cases of "what is a case?"", I Charles Ragin and Howard Becker (eds.): *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* Cambridge: Cambridge University Press
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar i studiet av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen, Fagbokforlaget
- Sejersted, Francis (1999): *Systemtvang eller politikk*. Oslo, Universitetsforlaget
- Sætre, Cathrine (2009): *Teknologisk utvikling mot ressursknapphet? – Et iverksettelsesstudie av integrerte operasjoner i norsk petroleumssektor*. Masteroppgave ved Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap, Universitet i Bergen
- Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Publikasjon frå Maktutredningen Oslo, Universitetsforlaget
- Thagard, Tove (2006): *Systematikk og innlevelse*. Bergen, Fagbokforlaget

Van Niespen, Frans og Arthur Ringeling (1998): *On Instruments and instrumentality: a Critical assessment* I Peters, B. Guy og Frans K.M van Nispen (red) (1998): *Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration*. Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited

Yin, Robert (1989): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications

Yin, Robert (2009): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications

## **Rapporter**

FAKTA (2005): *Norsk petroleumsverksemd*. Utgitt av Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet

FAKTA (2007): *Norsk petroleumsverksemd*. Utgitt av Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet.

FAKTA (2010): *Norsk petroleumsverksemd* Utgitt av Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet

KonKraft- rapport 2 (2008): *Produksjonsutviklingen på norsk sokkel*.

OD 2010: *Uttalelse til Åm-Rapporten*.

OG21 (2010): *OG21- Olje og gass i det 21. århundre. Norges teknologistrategi for det 21. århundre. Strategidokument*.

OLF 2005: *Integrated Work Processes: Future work processes on the Norwegian Continental Shelf*.

OLF 2006: *Verdipotensialet for Integrerte Operasjoner på Norsk Sokkel*.

OLF 2007(A): *HMS og Integrerte Operasjoner; forbedringsmuligheter og nødvendige tiltak*.

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

OLF 2010 (A): *Konjunkturrapport 2010. Fortsatt høy aktivitet, men oljepolitikk på vent*.

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

Paulsen, Gard (2005): *Informasjon over Nordsjøen: Telekommunikasjoner på norsk sokkel*.

SoriaMoria (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.

SoriaMoria (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen, utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*.

Stortingsmelding nr 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomhet*. Olje- og energidepartementet

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

Stortingsmelding nr 12 (2005-2006): *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

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

## Internett

Birkenes, Magnus (2011): *Fellesdugnad for økt utvinning*.

[http://www.petro.no/modules/module\\_123/proxy.asp?i=16634&D=2&C=14](http://www.petro.no/modules/module_123/proxy.asp?i=16634&D=2&C=14) Lastet ned 10.mai 2011

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

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1228296578138&pagename=petrosam%2FHovedsidemal> Lastet ned: 20.April 2010

Gilja, Arild (2010): *Alle vil tjene på Integrerte Operasjoner*.

[http://www.offshore.no/sak/Ettersp%c3%b8r\\_neste\\_IO-skritt](http://www.offshore.no/sak/Ettersp%c3%b8r_neste_IO-skritt) Lastet ned: 16. desember 2010

OILENERGY: *BRENT CRUDE OIL PRICE (IPE)* <http://www.oilenergy.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* <http://www.ptil.no/om-oss/category23.html>

Lastet ned: 15.mars 2011

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): *Øker investeringene i norsk oljebransje*

[http://www.petronord.no/modules/module\\_123/proxy.asp?i=14906&D=2&C=241](http://www.petronord.no/modules/module_123/proxy.asp?i=14906&D=2&C=241) Lastet ned 2.sept 2010

Sunnanå, Lars Magne og Frank Lynum (2011): *Regjeringen la lokk på oljekamp*.

<http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article4135762.ece> Lastet ned: 31.mai 2011

## Konferanser

Offshore Drift og Vedlikehold (ODV). Avholdt i Bergen 19. og 20. oktober 2010.

Offshore Technology Days. Avholdt i Bergen 13. og 14. oktober 2010

## **Dokumentanalyse**

FAKTA 2005: *Norsk petroleumsverksemd*. Utgitt av Olje- og Energidepartementet og Oljedirektoratet.

FAKTA 2010: *Norsk petroleumsverksemd* Utgitt av Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet

IO senteret (2009): *Annual Report 2009*.

KonKraft- rapport 2 (2008): *Produksjonsutviklingen på norsk sokkel*.

OD 2010: *Uttalelse til Åm-Rapporten*.

OG21 (2010): *OG21- Olje og gass i det 21. århundre. Norges teknologistrategi for det 21. århundre. Strategidokument*.

OLF 2005: *Integrated Work Processes: Future work processes on the Norwegian Continental Shelf*.

OLF 2006: *Verdipotensialet for Integrerte Operasjoner på Norsk Sokkel*.

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

OLF 2010 (A): *Konjunkturrapport 2010. Fortsatt høy aktivitet, men oljepolitikk på vent*.

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

SoriaMoria (2005): *Plattform for regjerings samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.

SoriaMoria (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen, utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*.

Stortingsmelding nr 38 (2001-2002) *Om olje- og gassvirksomhet*. Olje- og Energidepartementet

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



## Vedlegg 1

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

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