



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

**Preben H. Lindøe og Thomas Laudal**

## **Delingen av Oljedirektoratet – et svar på målkonflikter i petroleumsindustrien?**

RF-rapport – 2004/25

Prosjektnummer: 7201921  
Prosjektets tittel: HMS-petroleum  
K2 Endring – organisasjon - teknologi  
Kvalitetssikrer: Tor Tønnesen  
Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

ISBN:  
Gradering: Åpen

## Forord

Formålet med denne rapporten er å belyse målkonflikter og dilemmaer som myndighetene og industrien møter når det gjelder ressursutvinning og håndtering av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsindustrien. Drøftingen av denne problemstillingen tar utgangspunkt i det tidligere Oljedirektoratet sin dobbelte målsetting der de skulle ivareta både å skape størst mulig verdier og på samme tid ivareta ressursforvaltning og hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

I perioden 2002-2003 gjennomførte RF-Rogalandforskning en følgeforskning/evaluering av endringsprosesser i OD. Den empiriske delen som rapporten bygger på er hentet fra dette prosjektet.<sup>1</sup>

Bearbeiding av materialet og ferdigstilling av rapporten er støttet av Norges Forskningsråd gjennom HMS Petroleum: Endring – organisasjon – teknologi.

Takk til Ragnar Rosness, Jan Hovden, Tor Tønnesen og Ole Andreas Engen som har gitt verdifulle innspill.

Stavanger, februar 2004.

Preben H. Lindøe

RF-Rogalandforskning

---

<sup>1</sup> Se Laudal/Nesvåg/Lindøe 2002, Lindøe/Laudal/Nesvåg 2002, Nesvåg/Lindøe/Laudal 2002 og Laudal og Lindøe 2003.

## Sammendrag

Det tidligere Oljedirektoratet skulle bidra til størst mulig verdiskaping for samfunnet under hensyn til en forsvarlig ressursforvaltning, på samme tid som det skulle ivareta helse, miljø og sikkerhet under hensyn til høyest mulig produktivitet. Dette innebar flere typer av målkonflikter, dilemmaer og organisatoriske utfordringer når det gjaldt å håndtere rollene som rådgiver og tilsynsmyndighet. Problemstilling som drøftes i rapporten er om en utskilling av et Petroleumstilsyn (Ptil) er et svar på disse målkonfliktene og hvor relevant denne løsningen er i forhold til de utfordringer næringen står overfor.

Sammenhengen mellom verdiskaping, ressursforvaltning, helse, arbeidsmiljø, ytre miljø og sikkerhet representerer i seg selv mulige målkonflikter og dilemmaer som kan opptre på ulike nivå. Noen av dem er av politisk karakter, mens andre faller inn under bedriftenes interne virksomhet. Janusansiktet introduseres for å tematisere risikohåndtering som en side ved målkonflikter og dilemmaer.

En gjennomgang av OD sin 30-årige historie viser at det har skjedd en rekke tilpasninger og justeringer av organisasjonsstrukturen før utskillelsen av Petroleumstilsynet ble gjennomført fra 1.1.2004. Historien viser også at det finnes positive elementer i de dilemmaer som følger av å måtte håndtere målkonflikter omkring verdiskaping, ressursforvaltning og sikkerhet. I dette ligger det et potensial for læring, innovasjon og endring.

Selv om utskillelsen av et Petroleumstilsyn kan bidra til å redusere målkonflikter, så vil disse forskyves og opptre i nye relasjoner og på nye arenaer. Det gjelder både i samarbeidet mellom nye OD og Ptil og i deres relasjoner til andre aktører og i relasjoner mellom andre forvaltningsmyndigheter.

Eksemplet med delingen av det tidligere OD illustrerer en problemstilling omkring målkonflikter som er aktuell med tanke på hvordan myndighetene skal håndtere forvaltning, tilrettelegging, kontroll og tilsyn med viktige samfunnsressurser og tjenester.

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1	Bakgrunn .....	6
1.2	Deling av Oljedirektoratet .....	7
1.3	Problemstilling .....	8
<b>2</b>	<b>ET BAKTEPPE</b> .....	<b>10</b>
2.1	Endringer i risikobildet .....	10
2.2	Harmonisering vs. polarisering.....	13
<b>3</b>	<b>MÅLKONFLIKTER OG DILEMMAER</b> .....	<b>14</b>
3.1	Dilemmaer i et produksjonssystem.....	16
3.2	Risikotemaet – også et dilemma?.....	20
3.3	Janusansiktet .....	23
<b>4</b>	<b>ORGANISASJONSENDRINGER I TIDLIGERE OD</b> .....	<b>26</b>
4.1	Radikale organisasjonsendringer .....	26
4.2	Delingen .....	31
<b>5</b>	<b>ANALYSE OG DRØFTING</b> .....	<b>34</b>
5.1	Bevisstheten om dilemmaet .....	34
5.2	Janusansiktet følger med .....	36
5.3	Relasjonene mellom OD og Ptil.....	38
5.4	Sammensatte og komplekse ”HMS-mål” .....	42
<b>6</b>	<b>SAMMENFATNING OG KONKLUSJON</b> .....	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>REFERANSER</b> .....	<b>47</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av stortingsmelding 39 (1999-2000) om Olje- og gassvirksomheten kom kommunalkomiteen fram til at det måtte settes et sterkere fokus på helse, miljø og sikkerhet i Nordsjøen, og de etterlyste flere områder som måtte belyses nærmere. Dette førte til at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) utarbeidet St. melding 7 (2001-2002) om *"Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsindustrien"*.

Lov- og regelverket som gjelder for petroleumsindustrien forutsetter at helse-, miljø og sikkerhet skal ivaretas gjennom et samspill mellom linjeledelsen, arbeidstakere og verneorganisasjonen. Denne består både av partssammensatte utvalg (arbeidsmiljøutvalg) verneombud og personer med spesialkompetanse innen HMS (bedriftshelsetjeneste, etc.). For at denne modellen skal fungere etter hensikten, må beslutningsprosesser med implikasjoner for HMS gir rom for reell medvirkning. Noen rammebetingelser er endret gjennom endring av regelverket som er blitt mer abstrakt gjennom bruk av funksjonskrav. Videre endres organisatoriske løsninger ved at lisenshaverne i økende grad stiller resultatkrav som får betydning for HMS. I denne situasjonen spiller tilsynsmyndighetene en sentral rolle, både som premissleverandør (gjennom utforming og tolkning av lover og forskrifter) og gjennom enkeltbeslutninger, inspeksjoner og revisjoner. Regulerings- og tilsynsstrategier har utviklet seg over tid, og detaljstyring og inspeksjoner er i stor grad erstattet med innføring av funksjonskrav og systemrevisjoner.

St. melding 7 (2001-2002) foreslo også at det ble etablert et langsiktig FoU-program om HMS (kap. 7.6). Programmet ble etablert i 2002 under "Olje- og gassprogrammet" i Norges forskningsråd. Programmet er organisert gjennom fire hovedtema; HMS-kultur, Endringsprosesser, Beslutningsstøtteverktøy og Arbeidsmiljø/helse. Under hovedtemaet "Endring – Organisasjon – teknologi" er det utviklet et eget tema som er kalt "Rammebetingelser, regelverk og mønstre for samspill". Her kom en fram til følgende overordnede problemstilling:

*Hvilken rolle spiller rammebetingelser, regelverk og mønstre for samspill når det gjelder utvikling av HMS i petrolumsindustrien?*

I delrapporten ”HMS-arbeid under endring” ble bl.a. følgende problemstillinger skissert:<sup>2</sup>

- *Er det slik at mønsteret for samspill mellom aktørene i Nordsjøen fører til at industriens Janusansikt (dilemmaet mellom verdiskaping og HMS-risiko) ikke blir tilstrekkelig og tydelig ”i-talesatt”, og hvordan har endringer i Oljedirektoratets strategi påvirker HMS-arbeidet?*
- *På hvilken måte påvirker organisering av tilsynet samspillet med aktørene?*
- *Hvordan påvirkes samspillet mellom de norske oljeaktørene av økonomiske rammevilkår og hvilke konsekvenser får endrede institusjonelle forhold for sikkerheten på kontinentalsokkelen?*

Temaet som drøftes i denne rapporten utgjør en del av disse problemstillingene, men med et fokus på målkonflikter og dilemmaer knyttet til verdiskaping, ressursforvaltning og helse, miljø og sikkerhet. Den konteksten som drøftingen inngår i henter vi fra det tidligere Oljedirektoratet og de organisasjonsprosesser som ble gjennomført før Petroleumstilsynet ble utskilt 1.1.2004.

## **1.2 Deling av Oljedirektoratet**

I stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) gikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet inn for å skille ut deler av Oljedirektoratet i et selvstendig statlig Petroleumstilsyn (heretter kalt Ptil). Til det nye tilsynet ble det også lagt inn tilsynsoppgaver knyttet til landanlegg som tidligere lå under fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)<sup>3</sup> og Arbeidstilsynet. Oppgavene knyttet til ressursforvaltning vil bli værende i Oljedirektoratet og underlegges Olje- og energidepartementet som i dag. Regjeringens

---

2 Se hjemmesiden [www.HMSforsk.no](http://www.HMSforsk.no) og de fire prosjektbeskrivelsene for ”Endring – Organisasjon – Teknologi”.

3 DBE ble fra 01.09.2003 slått sammen med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

forslag til utskillelse av et Petroleumstilsyn fikk Stortingets tilslutning den 6. juni 2003. OD og Ptil fungerer som to uavhengige forvaltningsorgan fra og med 1. januar 2004.

Forslaget om en utskilling av Ptil kom som en del av en samlet ”pakke” fra regjeringen om flytting av syv forskjellige tilsyn ut fra Oslo. Det førte til en lokaliseringsdebatt som skapte et sterkt engasjement både blant dem som ble berørt i de enkelte tilsynsorgan, men også der det ble skapt en forventning om nye og sikre arbeidsplasser. I denne debatten var det vanskelig å reise prinsipielle spørsmål knyttet til en deling av OD. Både oljeindustrien (OLF) og OD sin ledelse gikk imot en deling. OD sin direktør, Gunnar Berge, målbar argumenter mot en deling helt fram til beslutningen ble fattet på Stortinget.<sup>4</sup> På samme tid opptrer OD lojalt i forhold til sin overordnede politiske ledelse, og det legges lokk på en debatt om temaet internt i organisasjonen.<sup>5</sup>

Det tidligere OD har spilt en meget betydningsfull rolle ved utviklingen av reguleringsregimet i petroleumsvirksomheten, og både det nye OD og Ptil står overfor store utfordringer i framtiden. Det kan derfor være grunn til å reise noen problemstillinger omkring bakgrunn og rasjonale for den delingsprosessen som ble iverksatt og hvilke føringer dette kan få, både for innholdet i myndighetsforvaltningen og for relasjonene mellom aktørene.

### 1.3 Problemstilling

Det tidligere OD håndterte virkemidler som både var rettet mot ressursforvaltning og mot arbeidsmiljø, det ytre miljøet, sikkerhet og beredskap. En måtte håndtere ulike roller som faglig rådgiver og som utøver av tilsyn og autorisasjon gjennom en kombinasjonen av ulike virkemidler og roller. Formålsparagrafen i det tidligere OD avspeilet en dobbel målsetting om å ”bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten med forankring i forsvarlig ressursforvaltning, sikkerhet og miljø.” En slik målsetting kan åpenbart innebære målkonflikter idet en forsvarlig

---

4 Se innlegg i Stavanger Aftenblad 27.05.2003

5 Under overskriften ”Et ikke-tema” skriver redaktøren for OD sitt organ ”Sokkelspeilet”: De sprikende synspunktene rundt Stortingsmeldingen resulterte i et sentralstyrt pålegg om å ikke trykke stoff om delingen i Sokkelspeilet. Dette er en beslutning undertegnede og redaksjonen sterkt beklager – av alle tenkelige grunner – men likevel har forholdt oss til” (Sokkelspeilet nr. 1 2003). I nr. 4 2003 gis en fyldig presentasjon om delingen.

ressursforvaltning legger begrensninger på hvor store ressurser som kan hentes ut og med hvilket tempo. Den pågående debatten om utnyttelse av petroleumsressursene i Lofoten og Barentsregionen illustrerer denne type målkonflikter.

Departementets og regjeringens begrunnelse for å skille ut et Ptil fra Oljedirektoratet har vært å redusere sjansen for målkonflikter mellom de kommersielle interessene knyttet til utvinningstakt og lønnsomhet og interesser knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Dette kommer klart fram i stortingsmelding nr. 17, 2002-2003, punkt 5.2.1 som viser til hensynet til HMS og hensynet til å maksimere utbyttet av ressurser på sokkelen.<sup>6</sup>

OD hadde imidlertid levd med slike målkonflikter over lengre tid. I Stortingsmeldingen sies det også at *”til tross for potensialet for en rollekonflikt som ligger i dagens organisering av Oljedirektoratet har det til nå ikke kommet til uttrykk som noe problem i enkeltsaker direktoratet har behandlet”*. Argumentasjonen fra Regjeringen bygger derfor på en prinsipiell tenkning omkring rolleklarhet og legitimitet for tilsynsoppgaven: *”Prinsipielt vil det likevel være viktig å sikre etaten en uomtvistelig legitimitet og autoritet i sikkerhetsspørsmål”*.<sup>7</sup>

I et perspektiv sett ”ovenfra og ned” (fra Regjeringens side) har spørsmålet vært om et organisatorisk grep om å skille ut et Petroleumstilsyn kunne bidra til å redusere eller dempe de mål- og rollekonflikter som fulgte med det tidligere OD.

I denne studien ”etterprøver” vi de intensjoner og det rasjonale Regjeringen og Stortinget la til grunn for en utskilling av et Petroleumstilsyn fra det tidligere OD. Vi kan formulere dette som en to-leddet problemstilling:

- a) er en utskilling av Petroleumstilsynet et *sva*r på *målkonflikten* omkring verdiskaping, ressursforvaltning og sikkerhet i petroleumsindustrien?
- b) hvor *relevant* er denne løsningen i forhold til de utfordringer en står overfor i petroleumsvirksomheten?

---

6 Dette kom også fram i Arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse i Stortinget den 6. juli 2003 der han viste til muligheten for konflikt mellom ”ansvaret for forvaltningen av ressurser og de økonomiske interessene som ligger der”, og ”ansvaret for helse, miljø og sikkerhet på sokkelen”.

7 St.melding 17 (2002-2003) pkt.5.2.1 om ”Oljedirektoratet.



## 2 Et bakteppe

### 2.1 Endringer i risikobildet

Spørsmålet om tilhørighet og myndighetsområdet har vært drøftet gjentatte ganger siden OD ble etablert i 1972. I 1977 ble det besluttet at arbeidet med sikkerhet og kontroll på norsk sokkel skulle overføres fra daværende industridepartement til et annet departement. Dermed gikk man ut fra at kontrollfunksjonen også måtte flyttes ut av direktoratet. På tross av politiske initiativ for å skille ut kontrollfunksjonen, ble det ikke noe formelt vedtak om dette (Hanisch & Nerheim 1992, 325-327).

I 1979, ett år etter etableringen av OED som hadde fått ansvaret for de sentrale politikkområdene knyttet til norsk petroleumsvirksomhet, ble det konstitusjonelle ansvaret for HMS på sokkelen overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet.<sup>8</sup>

Det var midt på *1960-tallet* petroleumforekomstene i Nordsjøen ble oppdaget, og lov om petroleumforekomster ble vedtatt i 1963. På *1970-tallet* kom myndighetene i flere land til at de ikke lenger kunne regulere helse, miljø og sikkerhet ved hjelp av sentrale virkemidler og fastlagte standarder. I England gav Robins Committee sin innstilling i 1972, der den anbefalte desentraliserte styringsmekanismer innenfor rammen av det som kalles refleksiv regulering (Wilthagen 1994). Prinsippene om ”selvregulering” av HMS ble først nedfelt i ”Health and Safety Work Act” i 1974.

I 1977 skjedde utblåsing på Bravo-plattformen, og selv om menneskeliv ikke gikk tapt førte ulykken til en politisk prosess der myndighetenes tilsyn gjennom OD ble styrket. Direktoratet begynte arbeidet med å endre sin tilsynspraksis, og i juni 1979 kom den første anbefalingen om *egenkontroll* for rettighetshaverne på norsk kontinentalsokkel.

Tidlig på *1980-tallet* skjedde den store katastrofen med ”Alexander Kielland” som førte til en fornyet debatt om sikkerhetsregimet på norsk sokkel. I mai 1981 ble *Retningslinjer for rettighetshavers internkontroll* vedtatt, fire år senere kom det en ny *Forskrift om internkontroll*. Disse mekanismene skulle baseres på en lovgivning og et

---

<sup>8</sup> I 2003 er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet som har overtatt ansvaret for dette området.

funksjonelt regelverk som satte rammebetingelser uten å gå i detalj. En slik omstilling hang sammen med et nytt syn på statens rolle som i større grad skulle bygge på aktørene i markedet sine egeninteresser (Andersen 1988; Hovden 2002).

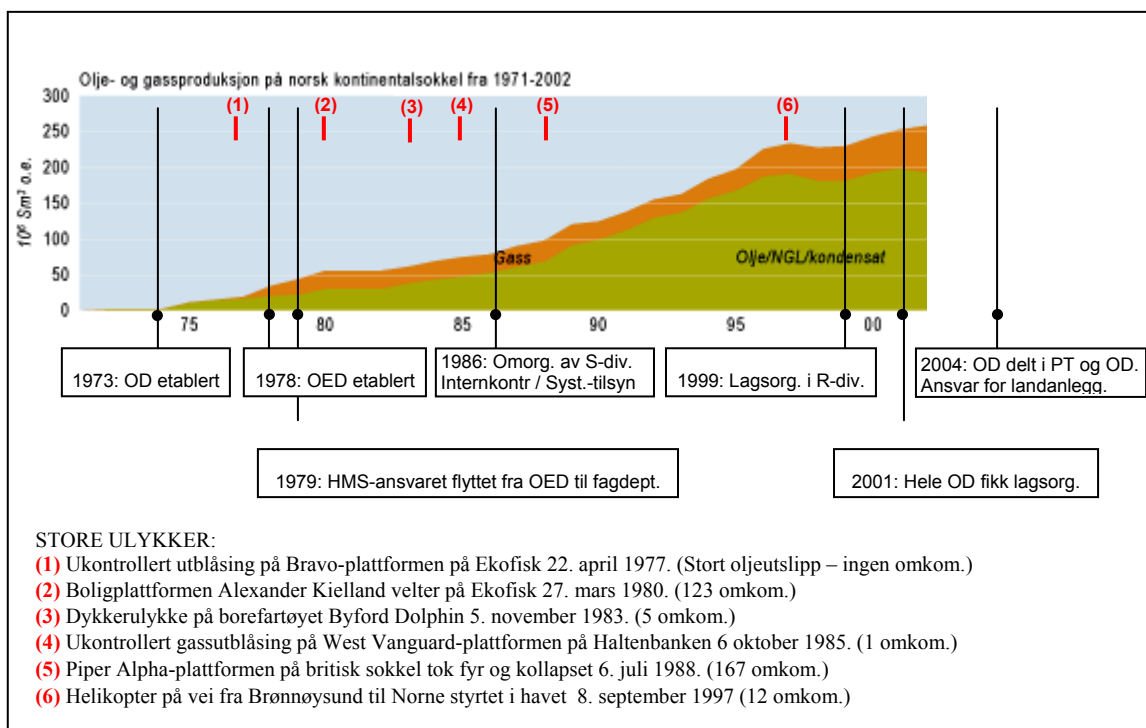
Tabell 2.1: *Utvikling av risiko, regulering og organisering av OD*

Årstall	Risikobildet	Reguleringsregimer	Endringer i OD
1960-tallet	Gryende miljøbevissthet. Carson (1963) "Den tause våren"	1963: Lov om petroleumforekomster	2 juni 1972: Opprettelse av OD
1970-tallet	1977: Bravo-utblåsing	1972: Robins Committee i England 1975&1976: Kgl. Res. om sikkerhet mv for leteboring og produksjon 1977: Ny arbeidsmiljølov	
1980-tallet	1980: Alexander Kielland-katastrofen 1986: Tjernobyl-ulykken	1981: Retningslinjer for rettighetshaveres internkontroll 1985: Forskrift om internkontroll	1985: Modernisering av arbeidsmiljø- og sikkerhetsforvaltningen (St.prp. 1 1985-86)
1990-tallet	1990: Scandinavian Star-brannen 1997: Norne-ulykken 1999: Sleipner-havariet	1997: Forskrift om styringssystem 1998: Arbeid med nytt regelverk påbegynt	1.1.1999: Ressursdivisjonen omorganiseres
2000-2004	2000: Åsta-ulykken 2000: NOU "Et sårbart samfunn" Kontrovers om risikobildet mellom myndighetene, fagforeningene og OLF/industrien. OD går hardt i rette med industrien. Ny tillitsbygging bl.a. gjennom "Sikkerhetsforum" og "Samarbeid om sikkerhet"	2001: Nytt regelverk med Rammeforskrift, styrings-, opplysnings-, innretnings- og aktivitetsforskrifter	2001: Ny flat organisasjonsstruktur etablert  1.1.2004: Petroleumstilsynet skilles ut fra OD

På 1990-tallet skjedde det store organisatoriske og teknologiske endringer for å redusere kostnadsnivået på sokkelen (Engen 2002). I samme periode rammet store ulykker sjøveis transport (katastrofebrannen på "Scandinavian Star" og "Sleipner"-forliset). I Nordsjøen kom helikoptertransport i fokus gjennom Norne-ulykken i 1997. Ut fra en helhetsvurdering hadde det festet seg en oppfatning i industrien om at sikkerheten i petroleumsvirksomheten var god og at tilsynsregimet fungerte godt. OD kunne imidlertid OD dokumentere at industrien hadde svekket sitt engasjement når det gjelder sikkerhet. Sterkt oppmuntret og sekundært av fagforeningene og med støtte i forskningsrapporter gav OD industrien kraftig påtale med trussel om sanksjoner. På

slutten av 1990-tallet står vi overfor en selvgod industri som ikke var villig til å ta signaler om at risikonivået var i ferd med å øke (Ryggvik 2003). I årsmeldingen for 2000 skriver direktøren i OD, Gunnar Berge, at ”Direktoratet ser alvorlig på at det synes å ha blitt etablert en kultur hvor brudd på forskrifter og prosedyrer er blitt innarbeidet i vanlig praksis og akseptert”. Sikkerhetsdirektør Magne Ognedal følger opp og sier at ”dersom vi ikke klarer å forbedre sikkerheten, kan resultatet i verste fall bli nedstengninger”.<sup>9</sup> Deler av industrien opplevde forholdet til OD i denne perioden som relativt dramatisk når de opplevde å bli stemplet som useriøse.

Risikobildet som ble avtegnet etter Sleipner ulykken (1999), Åsta-ulykken (2000) og NOU 2000:24 om ”et sårbart samfunn” skapte en offentlig debatt omkring storulykker og sikkerhet som også førte til at det på nytt ble satt søkelys på sikkerheten i Nordsjøen.



Figur 2.1: Etableringer og organisasjonsendringer innen norsk petroleumsforvaltning.

(Produksjonsutviklingen i bakgrunnen er illustrert med en figur som er hentet fra Faktaheftet for 2002.)

<sup>9</sup> Innlegg i Stavanger Aftenblad 4.01.2002.

Industrien opplevde imidlertid en mangel på proporsjoner mellom disse store ulykkene innen transport og de meget få dødsulykkene i Nordsjøen på 1990-tallet.<sup>10</sup> Figur 2.1 illustrerer en historisk utvikling av produksjonsvolum sammen med viktige organisatoriske endringer i OD og større ulykker som har påvirket risikobildet, sikkerhetstenkningen og regulering i Nordsjøen (Laudal og Lindøe 2003).

Utviklingen av OD sin organisasjons- og arbeidsform har skjedd i et dynamisk samspill med det risikobildet som etter hvert ble avtegnet, og der storulykkene ble viktige merkesteiner. Alle disse skjedde i den første halvdel av ”oljehistorien”. Under den ekspansive fasen fra 1980-tallet har det ikke skjedd store ulykker, bortsett fra helikopterhavariet ved på Norne-feltet i 1997 da 12 mennesker omkom.

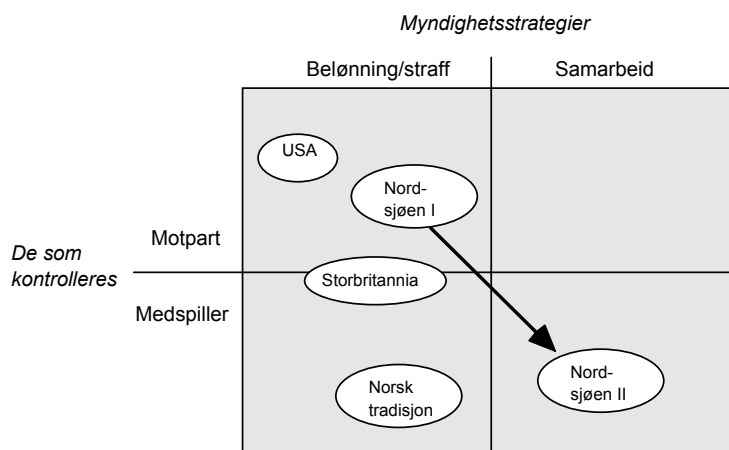
## 2.2 Harmonisering vs. polarisering

Oljeselskapene var internasjonale og overnasjonale og representerte en helt ny makt- og innflytelsessfære da de etablerte seg i Norge. De var kort og godt u-norske både i størrelse og i vesen (Andersen 1988). Selskapene hadde tradisjonelt vært opptatt av å bevare autonomi overfor statlige kontrollorgan, sikre eksklusiv kontroll med interne arbeidsprosesser og prioritere profitt framfor sikkerhet. Der de ellers opererte hadde de vært svært motvillige til å underkaste seg statlig kontroll. Det viste seg likevel at "trollene kunne temmes" idet selskapene etter hvert ble samarbeidsvillige og innrettet seg etter det nye internkontroll-regimet som kom på 1980-tallet.

I den første perioden i Nordsjøen var regimet det samme som en kjente fra USA. Myndighetenes strategi var basert på belønning og straff, og selskapene ble sett på som en motpart. På britisk sektor hadde en begynt å nærme seg en samarbeidsmodell, men fortsatt var virkemidlene straff og belønning. Innenfor det vi kaller den nordiske arbeidsmiljømodellen, som fant sin form i arbeidsmiljøloven av 1977, ble betydningen av treparts-samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene markert sterkere enn før (Bruun 1990).

---

<sup>10</sup> Et eksempel er reaksjonsformen etter en dødsulykke på Oseberg Øst der en moren til den omkomne reiser rettssak mot Hydro som operatør (Ryggvik 2003).



*Figur 2.2 Kontrollstrategier i Nordsjøen (Andersen 1988)*

Overgangen til egenkontroll/internkontroll på 1980-tallet representerer derfor et markert regimeskifte fra belønning og straff til samarbeid, slik det er illustrert i figur 2.2.. Tenkningen som ligger til grunn i arbeidsmiljøloven bygger på at det er en positiv sammenheng mellom arbeidsmiljø og bedriftens økonomi. I dette ligger det også en mulig harmonisering mellom verdiskapingen og en pro-aktiv håndtering av arbeidsmiljøet (Lindøe & Kvalsheim 2001).

Når relasjonene mellom OD og industrien på 80-tallet ble preget av samarbeid og tillitsbygging (Se Nordsjøen II i fig. 2.2), medførte det at OD, som én samlet institusjon, måtte tale med én tunge selv om ressurs- og sikkerhetsdivisjonene skulle ivareta hver sine saksforhold. Den tillitsbygging som skjedde fra slutten av 1970-tallet og etableringen av et nytt reguleringsregime innebar i seg selv en harmoniseringsprosess og en viss nedtoning av janusansiktet.

### **3 Målkonflikter og dilemmaer**

Interessentene omkring petroleumsindustrien er mangfoldige og uensartede, og de inngår i ulike allianser med ulike mål knyttet til verdiskaping, ressursutnyttelse, ressursforvaltning, ivaretagelse av helse, arbeidsmiljø, sikkerhet og beredskap. Operatørselskap og entreprenørselskap har sine preferanser, og arbeidstakerne kan ha andre prioriteringer. Storsamfunnet, miljøaktivister, fiskere, verftsindustrien og lokalsamfunn langs kysten kan ha helt ulike oppfatninger av hvordan verdiskaping og ressursutnyttelse skal balanseres mot hensynet til ressursforvaltning og det ytre miljøet. Målsettings- og prioriteringsprosessen omkring petroleumsvirksomheten er derfor

meget sammensatt, og den er bundet til ulike interessegrupper og aktører på forskjellig nivå. Det er derfor ikke mulig å snakke om enhetlige og konsistente mål, verken på den politiske arena, innen virksomheter eller mellom aktørene. Målkonflikter vil derfor være like naturlige som harmoni og omforente løsninger.

Det tidligere OD skulle håndtere to ulike typer av målkonflikter som utspant seg på forskjellige arenaer. For det første skulle en bidra til å skape størst mulige verdier for samfunnet under hensyn til en forsvarlig ressursforvaltning. Det innebar en balansegang mellom ”politikk og marked”. For det andre skulle en påse at virksomhetene fulgte myndighetenes krav til helse, miljø og sikkerhet gjennom hele verdikjeden av sine aktiviteter. Dette innebar en balansegang mellom produktivitet og ”HMS”. Figur 3.1 illustrerer hvordan disse sammensatte målene ble ivaretatt gjennom ulike virkemidler og roller.

		Virkemidler rettes mot	
		Å skape størst mulig verdier for samfunnet (ressursforvaltning)	Sikkerhet og arbeidsmiljø (HMS)
Roller	Faglig rådgiver (fagekspert)	1 Gi premisser og råd (Dialog med OED og industrien)	2 Utarbeide/revidere regelverk og påvirke prosedyrer m.m. (Dialog med AAD og industrien)
	Myndighetsutøver (tilsyn og autorisasjon)	3 Incentiver, søknadsbehandling og lisenser (Dialog med industrien)	4 Påse at krav overholdes, andre kontrolloppgaver og søknadsbehandling (Dialog med industrien)

Figur 3.1 Virkemidler og roller i ”gamle” OD sin forvaltning

I den videre drøftingen vil vi prøve å skjelne mellom *målkonflikter* og ulike former for *dilemmaer* som aktører møter når de utøver sin virksomhet. Selve begrepet dilemma kommer fra gresk, og det betegner ulike forutsetninger eller premisser for en situasjon eller et saksforhold. Vi kan skille mellom et retorisk, eksistensielt eller problemorientert dilemma.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Dette skillet er hentet fra [www.britanica.com](http://www.britanica.com)

<i>Retorisk</i>	<b>1:</b> En argumentasjon ovenfor en opponent som framholder to eller flere avgjørende alternative muligheter/løsninger.
<i>Eksistensielt</i>	<b>2 a:</b> Alternative løsninger som krever et ubehagelig valg. Eks: ”Vi står overfor dette dilemma: Å øke renten og kjøle ned økonomien eller å senke den og risikere en alvorlig inflasjon”. <b>2 b:</b> En situasjon der en selv er involvert i et ubehagelig valg.
<i>Problemorientert</i>	<b>3 a:</b> Et problem som forutsetter et vanskelig valg. Eks. Dilemmaet om ”frihet versus kontroll”. <b>3 b:</b> En vedvarende og vanskelig situasjon. Eks. Arbeidsløshet som følger av ny teknologi.

Vår bruk av begrepet ”dilemma” ligger tettest opp til en problemorientert betydning. For en beslutningstaker som står midt oppe i vanskelige valg kan dette også oppleves som et eksistensielt dilemma. Eksempler på det kan være den såkalte ”varsleren” som ønsker å si fra om etiske forhold eller et verneombud som vil stanse hele eller deler av virksomheten på grunn av hensynet til arbeidstakeres liv og helse.

Det kan eksistere målkonflikter i virksomheter uten at de framtrer som dilemmaer for den enkelte aktør. Motsatt kan det være virksomheter som i utgangspunktet ikke framstår med målkonflikter, men der situasjonsbetingede hendelser utløser et dilemma når vanskelige beslutninger må tas.

For å kunne drøfte målkonfliktene omkring OD og Ptil velger vi en analyseramme som bygges opp omkring dilemmaer som er knyttet til å etablere, utvikle og holde ved like et produksjonssystem der håndtering av risiko inngår som et sentralt element.

### 3.1 Dilemmaer i et produksjonssystem

Når Andersen og Sørensen (1990) skal beskrive utfordringene i møtet mellom den teknologiske utvikling, miljøtema og hvilke verdier som skal bestemme veivalgene, så kaller de dette ”Frankensteins dilemma”.<sup>12</sup> Også innen lærings- og innovasjonsteorier er dilemmaer behandlet som tema. Det henger sammen med at enhver virksomhet som skal fungere i omgivelser som endres vil møte paradokser og dilemmaer som den må

---

<sup>12</sup> Det spiller på romanen om Victor Frankenstein som prøvde å konstruere menneskelig liv (Shelly 1976)

håndtere. Et kjennetegn ved organisasjoner er at de viser noen stabile trekk over tid. Dette viser seg bl.a. ved planlegging som er en systematisk måte å binde opp framtidige handlinger på.<sup>13</sup> Rutiner og handlingsmønstre fastholdes over tid, og slike strukturelle trekk gjør motstand mot endring. Virksomhetens strukturer og styringssystemer som bidrar til stabilitet, vil fungere som bremsemekanismer som gjør endringsprosesser vanskelige. Ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for å kunne utføre oppgaver effektivt må likevel balanseres mot behovet for tilpasse seg nye krav fra omgivelsene. March (1991) bruker betegnelsene ”exploration and exploitation” for å karakterisere paradokset mellom å utforske og skape nye muligheter på samme tid som en skal høste og utnytte de mulighetene en allerede har tilgjengelig. Forholdet mellom stabilitet og endring er derfor et grunnleggende tema og perspektiv når nye teoribidrag om organisatorisk endring utvikles (Nooteboom 2000). Dette representerer også en utfordring til valg av organisatorisk design som kan ivareta behovet for innovasjon i virksomheter (Holbek 1978).

Et resultat av denne vanskelige balansegangen mellom stabilitet og endring er kravet til *fleksibilitet* ved organisering og endring av virksomheter (Volberda 1998). Som allerede antydnet ovenfor vil det kunne oppstå en motsetning mellom ønsket om fleksibilitet og kravet til kostnadseffektiv drift gjennom etablerte rutiner og prosedyrer. Kravet om økt fleksibilitet kan også innebære en interessekonflikt i forholdet til arbeidstakere og deres velferd og trivsel. Kompetanse og erfaring innen spesifikke arbeidsområder, lojalitet og forpliktelse hos arbeidstakeren krever en viss grad av stabilitet og varighet i arbeidsrelasjoner. Radikale organisasjonsendringer kan derfor representere en *risikabel fleksibilitet* (Limborg 2002), og økt omstillingstakt kan derfor få alvorlige konsekvenser både på det sosiale og individuelle plan. Det fleksible arbeidsliv framstilles gjerne som om arbeidstakeren kan ta med seg sine kunnskaper og ferdigheter og bevege seg friksjonsløst mellom arbeidsplassene. Richard Sennet (2001) hevder at dersom arbeidsforholdene hele tiden brytes opp kan arbeidstakerne bli utsatt for en ”korrosjonsprosess” der de beskyttende lag som arbeidsfellesskap og sosiale nettverk gir

---

13 Dette dilemmaet er allerede beskrevet av Homer når han skildrer hvordan Odyssevs kommer seg forbi Sirenenes fristelser ved å la seg binde til masten (Østerud 1979).



tæres bort<sup>14</sup>. En ”underorganisering” kan bli en akilleshæl i bestrebelsene for å oppnå større effektivitet hevder Andersen (2002).

Det kan også oppstå et dilemma mellom ønsket om *enhetlig styring* fra eiere og ledelse og kravet om demokratiske beslutningsprosesser, legitime roller og bred medvirkning fra arbeidstakere. Dette potensielle konfliktområdet har langt på vei blitt håndtert innenfor det som betegnes som den nordiske arbeidsmarkedsmodellen (Schiller 1993). Bruun (1990) peker på tre fellestrekk som preger denne modellen; faste og stabile samarbeidsrelasjoner, vilje til reformer og en omforent forståelse av hva en vil oppnå mellom partene. Modellen har institusjonelle rammer for forhandlinger, fordelingspolitikk og konfliktløsning innen arbeidsmarkedet, og den innebærer at arbeidsgiverne har støttet fagforeningene og deres faglige virksomhet, mens de på sin side ofte har måttet la sine kortsiktige interesser (som lønnskamp) vike for å oppnå sine langsiktige mål. Det kan likevel reises spørsmål om denne modellen er robust overfor de endringer som skjer i dagens arbeidsmarked. Gjennom økt konkurranse og «markedsrett» skjer det en konsentrasjon av virksomheter i større og mer slagkraftige enheter, uavhengig av nasjonale rammevilkår der ”styringen” skjer fra stadig fjernere styrerom. Endringene i arbeidslivet og de dilemmaer som skapes slår inn i virksomhetene og på arbeidsplassene med ulik styrke. Dette setter tidligere og etablerte og kollektive løsninger på prøve, enten de er etablert gjennom lov og avtaleverk eller i fellesskapet på den enkelte arbeidsplass. En kan bevisst velge å overse dem, en kan velge bort kunnskap som setter navn på dem, eller en kan overlate dilemmaene til det enkelte individ. Det fører til at de *systemiske motsetninger* som arbeidslivet skaper slår ut i *individuelle bekymringer* med tilhørende tap av helse, velferd og arbeids glede (Bauman 2000).

Økt verdiskaping, større produktivitet og effektivitet er «mantra» i den nye økonomien på samme tid som virksomheter strever med å finne balansen mellom kravene om effektivitet/produktivitet og hensynet til det gode arbeidsmiljø. Det presenteres fra tid til annen harmoniske løsninger slik vi kan lese ut av formuleringer om «Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle» (NOU 1992:20). Da denne utredningen ble presentert, var det noen blant byråkratene i departementet som pekte på at det faktisk

---

14 Den engelske tittelen på Sennets bok har tittelen; «The Corrosion of Character».

fantas noen dilemma ved den forestående lovrevisjonen.<sup>15</sup> I figur 3.2 er noen av dem listet opp (Lindøe 2003).

- Krav i lov og regelverk og bedrifters økonomiske bæreevne til å etterleve dem
- Arbeidstakeres rettigheter og bedriftens ønske om kostnadseffektivitet
- Hensyn til arbeidstakere og bedriftens behov for fleksibilitet
- Organisering av arbeidstid og omsorgsbehov i familie
- Utnyttelse av kapitalutstyr og ønske om redusert skiftarbeid
- Best mulig arbeidsordninger eller flest mulig i arbeid
- Kortsiktig gevinst og langsiktig investering
- Krav til omstilling og ansattes trygghet for å beholde arbeidet

Figur 3.2 Arbeidsmiljø og økonomi

Slike dilemmaer som er presentert ovenfor representerer interessekonflikter om ulike verdier og mål som aktørene må forholde seg til og håndtere. De kan ikke ”løses” med en bestemt organisasjonsform, en standard ”oppskrift” eller en etablert prosedyre eller praksis.

Vi kan avlese de mange forsøk på å etablere ”oppskrifter” innen organisasjonsdesign og ledelseskonsepter som forsøk på å finne løsninger på slike dilemmaer.<sup>16</sup> Det viser seg imidlertid vanskelig å finne varige og ideelle balansepunkter mellom de ulike motstridende hensyn som skaper dilemmaene. Slike polariteter eller dilemmaer på arbeidsplassen uttrykker *dynamiske* relasjoner mellom aktørene. Utfordringen om å håndtere dilemmaene er ikke ny, men det kan se ut som om endringstakten i omgivelsene skaper et større press på aktørene til å finne nye *mekanismer* for å håndtere endringene og de dilemmaer som følger med.

Et kjennetegn ved dypereliggende problem, som kan betegnes som dilemma, i motsetning til trivielle problem, er at vi ikke blir ferdig med ”problemet”, og at enhver løsning er ut til å være en midlertidig løsning. De løsningene vi kommer til er heller ikke riktige eller gale, men mer eller mindre gode (eller dårlige) og de er også slik at vi ikke kan kopiere eller standardisere (Rittel & Webber 1973).

---

<sup>15</sup> Heftet heter “Arbeidsmiljøet i fokus igjen», og det ble gitt ut av Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i Kommunaldepartementet.

<sup>16</sup> Litteraturen her er svært rik og vi begrenser oss til et par eksempler: Mac Donald 1985, Waring 1991, Barley & Kunda 1992 og Røvik 1998.

Mange av de dilemmaer som er skissert ovenfor henger sammen med at en virksomhet utsettes for endring. Det betyr at den skal bevege seg fra en situasjon ”slik den er” til en ønsket og framtidig situasjon slik en mener at den ”bør være”. Vi kan kartlegge og beskrive en situasjon med vitenskapelige og faktabaserte metoder. Når vi skal si noe om en ønsket og framtidig situasjon, så beveger vi oss fra vitenskap og fakta til forventninger, tro og håp. Dette innebærer et radiale skifte i kunnskapsforståelse. Endringsprosesser skaper derfor i seg selv moralske dilemmaer slik Sejersted (2000:175) peker på: ”Hver institusjon (markedet, bedriften o.a.) genererer sine spesielle moralske dilemmaer for dem som arbeider innenfor institusjonen og som forsøker å realisere dens hensikt”.

På denne bakgrunn kan vi si at det tidligere OD stod overfor flere typer av målkonflikter og dilemmaer ved at de skulle ivareta:

- størst mulig verdiskaping for samfunnet under hensyn til en forsvarlig ressursforvaltning
- helse, miljø og sikkerhet for interessentene under hensyn til høyest mulig produktivitet
- rolleklarhet, konsistent saksbehandling og kompetent rådgivning overfor interessentene.

### 3.2 Risikotemaet – også et dilemma?

#### *Tvetydigheten ved risiko*

”Den som intet våger, intet vinner”, sier ordtakene. Det forteller på en folkelig måte at å ta en risiko er et vågestykke som kan bety både vinning og tap. Å håndtere risiko er en læringsprosess som pågår i mange av livets faser. Vi ser det tydelig hos barnet som gjennom prøving, feiling og eksperimentering høster nye erfaringer – innenfor rammene som voksne setter for deres utfoldelse. Risikovillighet er også en nødvendig egenskap for den som vil gå nye veier innenfor bedriftsøkonomisk virksomhet. Entreprenøren og investoren må våge å satse både egne og andres midler på prosjekter som har et potensial for tap. Økonomiske risikotakere og gründere er nødvendige aktører, og grensen mot ”spekulasjon” kan være vanskelig å trekke.<sup>17</sup> En voksende gruppe av

---

<sup>17</sup> Se f.eks. ”Bør Børson” hos Johan Falkberget, eller medias håndtering av Kjell Inge Røkke.

befolkningen er blitt risikotakere gjennom aksjekjøp og plassering av midler i ulike typer av fond. Det snakkes derfor ikke lenger om ”spekulasjon”, men om ”risikovillig kapital”.<sup>18</sup>

Tvetydigheten og mangfoldet ved risikotemaet kommer også til syne i en vitenskapelig risikodiskurs. En praktisk rettet ”sikkerhetsstyring” er opptatt av ulykkes- og skadeforebygging med et kunnskaps- og forskningsfeltet der sikkerhetsstyring plasseres i en naturvitenskaplig og teknisk/økonomisk forståelsesramme. I en slik tradisjon defineres risiko gjerne slik vi finner det i utredningen ”Et sårbart samfunn” (NOU 2000:24, 21): *”Risiko er en funksjon av sannsynlighet for mulige uønskede hendelser og konsekvenser av disse. Risiko uttrykker fare for tap av viktige verdier som følge av uønskede hendelser”*. Dette perspektivet på risiko finner vi også i veiledningen til OD sin Rammeforskrift.<sup>19</sup> En slik tilnærming til risiko bygger på at det foreligger statistiske data for frekvensen av hendelser og at en kan beregne omkostningene av uønskede hendelser, ulykker og tap.

Fra 1960-tallet kom samfunnsvitere med nye bidrag til risikotemaet.<sup>20</sup> Risikoforståelse og fortolkning ble beskrevet som et ”kulturfenomen” (Douglas 1966; Douglas & Wildavsky 1982) og temaet ble satt inn i et historisk perspektiv (Beck 1986). De samme produktivkreftene som fører til økt velferd fører også til uønskede hendelser og risiko for skader hos individer, i produksjonssystemet og i samfunnet som helhet. Produksjonssystemet er med andre ord også en ”risiko-produsent”.

Utviklingen av risikotemaet kommer tydelig fram ved å sammenlikne to utredninger fra ”The Royal Society” i England fra 1983 og til 1992. I 1983 gjennomførte selskapet en ”risk assessment” som definerte risiko som: *”the probability that a particular adverse event occurs during a stated periode of time, or result from a particular challenge.... and the expected harm or loss associated with an adverse event”*. I rapporten fra ”The Royal Society” ni år senere har de forlatt denne posisjonen, og de sier nå: *”What is clear is that risk perception cannot be reduced to a single subjective correlate of a*

---

18 Staten gikk som kjent ut med en større kampanje for å få folk flest til å kjøpe aksjer i Statoil.

19 Denne sier i § 9: Med risiko menes en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens.

20 Se f.eks. Torben Hviid Nielsen sin gjennomgang av Beck, Giddens og Luhman sine teorier i ARR nr. 2-3 (2000)

*particular mathematical model of risk, such as the product of probabilities and consequences, because this imposes unduly restrictive assumptions about what is an essentially human and social phenomenon*".<sup>21</sup>

I rapporten "Risiko på tvers" (SINTEF 2002) drøftes det "utvidede" risikobegrepet som bl.a viser til økonomisk risikoteori som betegner både tap og gevinst. Videre vises det til Luhmann sine bidrag som "interessante tanker som kan gi nyttige perspektiv på tilsynsmyndighetenes oppgaver". Rapporten velger likevel å avrense risikoteamet til negative virkninger av adferd, og de velger å definere risiko som "*muligheten for at hendelser eller menneskelige aktiviteter og beslutninger påvirker (negativt) aspekter av hva mennesket verdsetter*".<sup>22</sup>

Når begrepet "HMS-kultur" ble introdusert i regelverket for petroleumsvirksomheten, så forteller det at også myndighetene ønsker nye og flere perspektiv på risikotemaet og industriens håndtering av dette.<sup>23</sup> St.meld. 7 (2001-2002) peker på at "en god kultur fremmes ved at helse, miljø og sikkerhet blir integrert i organisasjonens felles verdier, etablerte holdninger, kompetanse og adferd" og at "Det nye regelverket synliggjør en forventning om at næringen tar et kulturløft for å motvirke den negative trenden som har utviklet seg i næringen de senere årene". I tråd med denne satsingen er HMS-kultur blitt et eget tema i FoU-programmet "HMS-petroleum".

Å spille på "HMS-kultur" kan også innebære en instrumentell håndtering av kulturtemaet. På 1980-tallet var temaet "bedriftskultur" på manges lepper og det ble gjort til gjenstand for mye seminarvirksomhet og overfladisk behandling slik Moxnes antyder: "*Den som tror man kan løse sitt læringsproblem ved å kjøpe andres løsninger, har ennå noe å lære.....Om mange med stor suksess viser seg å ha et navn som begynner med Mac (Macintosh, Mcdonald, McEnroe eller Mc Kinsey), så hjalp det ikke Norsk Jernverk om det endret sitt navn til Mac Verk.*"<sup>24</sup> Sejerstad (2000:175) peker på

---

21 Se introduksjon til kap. 5."Risk Perception", side 89, Royal Society (1992)

22 Denne definisjonen er hentet fra Klinke & Rein (2001)

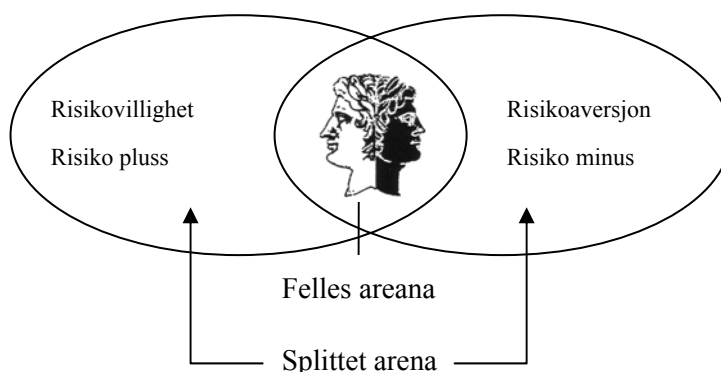
23 I 2003 ble temaet "HMS-kultur" satt høyt på dagsorden, og OD samarbeidet med RF-Rogalandforskning om to konferanser om temaet. Det ble også gitt ut et eget temahefte. Se [www.ptil.no](http://www.ptil.no)

24 Innlegg fra Paul Moxes i bladet Ledelse (1988).

at det kan lett få karakter av manipulasjon når ”kulturelle tema” anvendes for å endre atferd og holdninger: ”Når man for eksempel, går inn for å ”skape en kultur”, vil dette lett få en karakter av å oppheve moralske dilemmaer ved å justere normene for adferd. Det er dette som så lett får karakteren av manipulasjon. Dessuten er det ikke sikkert det løser det problemet som det var ment å løse”. Det kan resultere i at virksomheten løser sine egne problemer, mens belastninger og kostnader flyttes over på andre aktører og samfunnet utenfor.

### 3.3 Janusansiktet

Vi veger å knytte sammen dilemmaene som oppstår ved industriell produksjon med risikotemaet gjennom å bruke en metafor. Hensikten med metaforen er først og fremst å formidle og kommunisere et sammensatt og komplekst tema. De dilemmaer vi har drøftet kan vi betegne ved hjelp av metaforen *janusansiktet* som viser til bildet av den romerske guden med to ansikter. Janus kommer antakelig fra ”ianua” som betegner en dør og som symboliserer to ulike utganger av en sak, eller både positive muligheter og negative aspekter ved en handling.<sup>25</sup>



Figur 3.2 Janusansiktet

Figur 3.2 illustrerer at risikotemaet kan splittes og håndteres innenfor ulike referanserammer, kunnskapstradisjoner og på ulike arenaer. I figuren representerer den venstre siden den ”produktive arena” for verdiskaping der *risikovillighet* hører naturlig

---

<sup>25</sup> Janus er også knyttet til guden Mercury som er beskytteren av økonomisk virksomhet og handel (Sjøstrand 1997)

hjemme som en nødvendig og positiv egenskap hos aktørene. Vi ser dette klart hos aktører med høy risikovillighet som økonomiske entreprenører, utøvere av risikosport, finansielle investorer, etc. Vi velger å kalle dette for ”risiko pluss” (forkortet til R+). Den ”produktive” delen av virksomheten skaper resultater, overskudd og verdier for eiere og aksjonærer, og det er her linjeledelsen tradisjonelt har hatt sin oppmerksomhet og sitt fokus.

På arenaen til høyre i figuren søker en å håndtere uønskede hendelser og farlige konsekvenser av produksjonssystemet gjennom ulike former for vern, kontroll og begrensninger. Dette er den tradisjonelle arena for myndighetskontroll, for virksomhetenes vernetjeneste, arbeidsmiljølovens bestemmelser etc. Her oppfordres det til sikker atferd, sikkerhetsprosedyrer, ”sikker-jobb-analyse”, målsettinger om ”null-skader” og ”null-feil”, etc. Risikoaversjon framstilles som en ønsket egenskap og sikkerhetsstyringen skal bidra til at aktørene unngår feilhandlinger som kan føre til uønskede hendelsers, feil eller skader. Dette er med andre ord en arena der aktørene kan utvikles til ”zero-risk-men” (Adams 1995). Vi kaller dette en arena for ”risiko minus” (R-).

Det er noen faktorer som kan drive disse arenaene fra hverandre slik at det skjer en polarisering mellom ”risiko-pluss” og ”risiko-minus”, mens andre faktorer kan bidra til å binde dem sammen. Dersom arenaen for sikkerhetsstyring og ”HMS” blir isolert fra den ”produktive” arena vil aktiviteter og tiltak på denne arenaen bli isolerte fenomen uten inngrep når det gjelder overordnede strategiske valg, fysisk design, økonomiske rammer eller den løpende drift. Det blir med andre ord ”femte hjul på vogna” eller en ”sidevognseffekt” (Frick 1994). Vi kan få en arena for ritualer og retorikk som gir et skinn av at helse, miljø og sikkerhet er ivaretatt (Ramvi 2003). På arenaen for verdiskaping kan aktørene som ensidig bygger på en teknisk/økonomisk rasjonalitet overse den risiko som innovasjon, teknologisk utvikling og jakten på grenseerfaringer representerer (Andersen og Sørensen 1990). Dette kan forskyve det skjøre balansepunktet mellom økt verdiskaping og sikkerhet.<sup>26</sup>

---

26 Diskusjonen om dette balansepunktet finner vi i risikolitteraturen omkring ”Normal Accidents” (Perrow 1999) og ”High Reliability” (Reason 1997).

En kortsiktig økonomisk tenkning, slik industrien demonstrerte ved oljeprisfallet på 1990-tallet, kan være en slik splittende faktor. Industrien kan ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger skyve de sosiale omkostninger over på den enkelte arbeidstaker og samfunnet.

*Faktorer som kan bidra til en polarisering*

Kortsynt bedriftsøkonomisk tenkning	Hensyn til kortsiktig økonomisk gevinst gjør at industrien lar være å investere i HMS. Sosiale omkostninger ved skader, utslipp, helseproblemer etc. veltes over på arbeidstakere og på samfunnet.
Arbeidstakeres liv og helse	Eksposering av risiko ved det fysiske og organisatoriske arbeidsmiljøet (eks. støy, stråling, kjemisk helsefare etc.) kan være en fare for arbeidstakers liv og helse. <sup>27</sup>
Globale miljøkonflikter	Utvinning av petroleumsprodukter medfører skadelige utslipp og risiko for miljøforurensing. Interessekonflikter mellom industrien og samfunnet og ”miljøbevegelsen” utdypes og forsterkes.
Samfunnssikkerhet	Sårbare installasjoner med stort potensial for terroranslag kan utgjøre en politisk risiko.

Det er også åpenbart et spenningsfylt forhold mellom petroleumsvirksomheten og miljøutslipp og de mer grunnleggende hensyn til økologi og langsiktig bærekraft når det gjelder energiutnyttning. Det er også en rekke faktorer som kan bidra til å harmonisere målkonfliktene og dilemmaene ved risikotemaet.

*Faktorer som kan bidra til harmonisering*

<i>Et godt og sikkert arbeidsmiljø er en positiv verdi i seg selv</i>	Den grunnleggende tenkning bak arbeidsmiljølovens § 12 og §14 er et positivt syn på at en aktiv medvirkning og medarbeideres ressurser er en basis for all verdiskaping.
<i>HMS er god økonomi</i>	En oppfatning om god ivaretagelse av HMS er et nødvendig og sentralt element i hele verdiskapingskjeden. <sup>28</sup>
<i>HMS bygger opp omkring felles interesser</i>	Arbeidsgiver og arbeidstaker har felles interesser i at HMS blir en integrert del av forbedringsarbeidet (Ref. Rammeforskriften og Styringsforskriften i det nye regelverket).
<i>Utvikling av felles arbeidsmetodikk</i>	Forbedring av HMS og av arbeidsprosesser er to sider av samme sak.

---

<sup>27</sup> Dette er utdypet i § 9 i Rammeforskriften om HMS gjennom prinsipper for risikoreduksjon og det ligger også til grunn for at verneombudet kan stanse farlig arbeid etter § 27 i arbeidsmiljøloven.



### **Oppsummering**

De komplekse sammenhenger mellom verdiskaping, ressursforvaltning, helse, arbeidsmiljø, ytre miljø og sikkerhet representerer i seg selv en rekke mulige målkonflikter som kan opptre på ulike nivå. Noen målkonflikter har sterke politiske over- og undertoner, og det følger derfor et betydelig konfliktpotensiale med dem, mens andre er ikke-politiske og faller inn under bedriftenes eget ansvarsområde. Dels som et resultat av slike målkonflikter, men også uavhengig av disse opptre det en rekke dilemmaer ved organisering, utvikling og endringer av økonomisk virksomhet. Risikotemaet er et slikt dilemma som kan håndteres av ulike aktører og på ulike arenaer. Janusansiktet er en metafor som kan tematisere dette dilemmaet.

## **4 Organisasjonsendringer i tidligere OD**

Dette avsnittet beskriver hvordan målkonfliktene og dilemmaene i OD er forsøkt løst gjennom ulike organisatoriske grep. Ulike faser i OD sin organisasjonsutvikling og struktur beskrives fram mot delingen som ble vedtatt av Stortinget sommeren 2003 og prosessen som ble igangsatt mot en utskillelse av Ptil den 1.1. 2004.

### **4.1 Radikale organisasjonsendringer**

#### ***Bakgrunnen for omorganiseringen***

Bakgrunnen for organisasjonsendringen kan oppsummeres i tre punkter som knytter seg til interne forhold og tre som knytter seg til eksterne forhold.<sup>29</sup> Både ledelsen og de tillitsvalgte var enige om at en organisasjonsmodell med en todeling i ressursforvaltning og sikkerhet gav dårlig ressursutnyttelse. Det ble vist til at det var utviklet ulike kulturer i ressurs- og sikkerhetsdivisjonen og at sikkerhetsdivisjonen ikke hadde vært

---

28 Tildelingsbrevet for 2002 (s.7) sier at OD skal *"synliggjøre at god ivaretagelse av HMS er et viktig element i vediskapingskjeden fra utforskning til avslutning/disponering."*

29 Intervjurunnen i RFs følgeforskningsprosjekt fra det interne og eksterne miljø er en viktig kilde her.

omorganisert på en årrekke på tross av store endringer i omgivelsene.<sup>30</sup> Det var behov for en organisasjon som i større grad utnyttet kompetansen til den enkelte og som gav rom for raske personellmessige omstillinger. Derrest ble det gjennomført en omfattende revisjon av petroleumsforskriftene. I 2000 forberedte OD en revisjon av regelverket for helse, miljø og sikkerhet (HMS) som ville innebære et nytt steg i retning av mer rammestyring og færre teknisk spesifiserte krav.<sup>31</sup> Endelig ble det på slutten av 90-tallet klart for OD at man ikke kunne forvente noen økning i budsjetttrammene, på tross av fortsatt vekst i aktivitetene i Nordsjøen.<sup>32</sup> Tilpasningene til nye rammebetingelser og til fortsatt vekst i aktivitetsnivå på sokkelen ville måtte skje innenfor de økonomiske og personellmessige forutsetninger som OD hadde.

I ODs eksterne miljø er det grunn til å trekke fram tre forhold som bakgrunn til omorganiseringen. For det første var det strid mellom næringen og myndighetene om kostnadsnivå og risikonivå. Industrien hadde i mange år påstått at kostnadsnivået på norsk sokkel var høyere enn på britisk sokkel som følge av særnorske HMS-krav. Dette kuliminerte rundt 1999 da den såkalte Riggmarkedsrapporten fastslo at det var et høyere kostnadsnivå, men at kun en tredjedel av dette skyldtes myndighetskrav. Det var enighet om at disse kravene knyttet seg til investeringer som allerede var foretatt og dermed i liten grad ville påvirke de løpende kostnadene.<sup>33</sup> Samtidig var det fastslått i en offentlig

---

30 I en presentasjon av den nye organisasjonen på ODs allmøte den 22.6. 2000 ble det som en del av bakgrunnen for endringen nevnt at det var lenge siden den nåværende hovedstruktur i OD ble etablert. I Sikkerhetsdivisjonen hadde det ikke vært noen omfattende organisasjonsendring på 13 år.

31 Den nye rammeforskriften, med fire utfyllende forskrifter, viser til nasjonale og internasjonale standarder, deriblant over 40 NORSOK-standarder.

32 ”Strammere budsjetttrammer” er en bakgrunn som nevnes i ODs egne presentasjoner av omstillingen. (Presentasjon fra våren 2001.) I en intern OD-rapport av 22.6. 2000 står det at OD må kjempe for å få beholde nivået på de tildelte ressurser, under tittelen *Behovet for omorganiseringen*.

33 Andre elementer som gav høyere kostnadsnivå i følge rapporten var næringens feiltolkninger av regelverkskrav og personellkostnader. Se også Stortingsmelding nr. 39 (1999-2000) avsnitt 10.4.4.

utredning og i to stortingsmeldinger (fra 2000 og 2001) at risikonivået på norsk sokkel var blitt høyere.<sup>34</sup>

For det andre så en til erfaringer med uavhengige team i oljeindustrien. Fra 1. desember 1996 til slutten av 1998 var Phillips Norge organisert etter en såkalt ”boblemodell”. Denne organisasjonsmodellen hadde mange likhetstrekk med organisasjonen som ble innført i ressursdivisjonen i OD i 1999 (og i hele OD fra 2001). I august 1997 gikk Rolf Wiborg fra stillingen som viseadministrerende direktør i Phillips til ressursdirektørstillingen i OD, samme år som oljedirektør Gunnar Berge begynte i sin stilling. Han var trolig en sentral pådriver ved innføringen av både boblemodellen i Phillips i 1996 og av flat struktur i Ressursdivisjonen i 1999.<sup>35</sup> Boreselskapet Smedvig Offshore hadde i samme periode (1996-1998) i samme periode (1996-1998) en organisasjonsmodell som minnet om den i Phillips Norge. I 1998, da inntjeningen i riggmarkedet var svært dårlig, valgte Smedvig å gå tilbake til en mer tradisjonell hierarkisk organisasjonsmodell.

For det tredje så en til trender i organiseringen av offentlig virksomhet som la mer vekt på enkeltindividets frihet og kompetanse. Regjeringen Bondevik (1) og Stoltenberg skapte mye oppmerksomhet om forenkling og fornying av offentlig virksomhet. ODs egne redegjørelser henviste til fornyelsesprogrammet<sup>36</sup> og til omorganiseringer av andre direktorater i Norge.<sup>37</sup>

---

34 Se NOU 2000:24 (Sårbarhetsutvalget) avsnitt 9.3, Stortingsmelding nr. 39, 1999-2000 (”Oljemeldingen”) kapittel 10 og Stortingsmelding nr. 7, 2001-2002 (”Sikkerhetsmeldingen”), avsnitt 2.3. Den siste bygget i stor grad på informasjonen fra ODs pilotprosjekt ”Utvikling i risikonivå – norsk sokkel” som ble publisert som rapport i april 2001.

35 På bakgrunn av våre intervjuer kan vi slå fast at det gjennom hele prosessen er Berge selv som har ledet organisasjonsendringene.

36 ODs pressemelding om organisasjonsendringen den 13.2. 2001 henviser til regjeringens fornying av offentlig sektor.

37 Tre direktorater nevnes i en intern OD-rapport som redegjør for planene for omorganiseringen, datert 22.6. 2000: Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen, Direktoratet for brann og eksplosjonsvern og Statens forurensningstilsyn..

Allerede da den første interne rapporten om omorganiseringen av OD ble skrevet i 1998, var det klart at man siktet mot en omorganisering av hele OD.<sup>38</sup> Våren 2000, mens man evaluerte organisasjonsendringene i Ressursdivisjonen, ble det avgjort at hele OD var moden for en omorganisering i samme retning. Sikkerhetsdivisjonen hadde ikke vært gjennom noen omfattende organisasjonsendring på mange år. Nå hadde man et forbilde i Ressursdivisjonen, en inspirasjonskilde i den tidligere organisasjonsmodellen i Phillips, samtidig som det var stor media-oppmerksomhet omkring fornyelse av offentlig sektor. I tillegg støttet fagforeningene planene om en ny organisasjonsmodell.

### **Målet med omorganiseringen**

Målet med omorganiseringen av OD ble formulert som "fire føringer" i ODs egne dokumenter.

- Man skulle fremstå som et *helhetlig direktorat* der et viktig motiv var å bygge bro mellom ressurs- og sikkerhetskulturene.
- Som kunnskapsbedrift ville omorganiseringen føre til en bedre *utnyttelse av den interne kompetansen*.
- Videre ville det kunne skje en *bedre ressursutnyttelse*.
- Bedre tilrettelegging for prosjekter på *tvers av tidligere fagskiller*.

I tillegg var det et motiv å frigjøre kapasitet fra mellomledernivået. Den flate organisasjonen skulle gi bedre mulighet for faglig utvikling for den enkelte og dermed en mer interessant og utfordrende arbeidssituasjon for hver ansatt.

Disse målsettingene søkte man å oppnå gjennom tre endringer i ODs organisasjon. Det første var å oppheve det organisatoriske skillet mellom ressursforvaltning og HMS. Det er ingen tvil om at det var både en økonomisk og holdningsmessig motsetning innebygd i ODs ansvar for ressursforvaltning og HMS. To resultatmål i målstrukturen var et godt eksempel på dette. OD skulle fokusere på å minimere investeringskostnader pr. transport- og prosesskapasitet og maksimere innsats som kan bidra til reduksjon av sannsynlighet for ulykker. Opphevingen av skillet mellom Sikkerhetsdivisjonen og

---

38 Intern rapport fra OD med tittel "Fire feite føringer"

Ressursdivisjonen<sup>39</sup> kan forstås på bakgrunn av de kulturforskjellene som hadde utviklet seg mellom divisjonene.<sup>40</sup> En integrasjon av de to miljøene ble også enklere gjennom innføringen av et stadig mer funksjonsorientert HMS-regelverk som gjorde arbeidet i Sikkerhetsdivisjonen mer overordnet med enda mindre fokus på tekniske krav og fysiske kontroller. Forskjellene i arbeidsform mellom Ressursdivisjonen og Sikkerhetsdivisjonen ble dermed trolig mindre. Opphevingen av skillet mellom de to miljøene kan kanskje også sees som et svar på den skepsis OD var møtt med i striden om det norske kostnadsnivået og om utviklingen av risikonivået.

Det andre målet var å erstatte en hierarkisk organisasjon med personalledere på fire nivåer med en organisasjon der bare den øverste ledelse hadde personalansvar. Antall ledere med personalansvar ble redusert fra 40 til 10. Intensjonen var å gi mer faglig frihet til den enkelte medarbeider og å utnytte og styrke fagkompetansen og prosesskunnskapen til lagene i organisasjonen.

Det tredje målet var å gi stor faglig selvstendighet til enkeltpersoner og lag. Dette førte samtidig til at man bevisst reduserte ledelsens mulighet til å styre og kontrollere både internt i lagene og på tvers av lagene. Det aller meste av den overordnede styringen må dermed regnes som produktet av overveielser og løpende beslutninger som treffes i lagene, og av enkeltpersonene i disse.

### ***Informasjonen om endringene***

OD har ansvar for ressursforvaltningen innen en svært viktig økonomisk sektor, og har ansvar for HMS på et særlig risikoutsatt område i samfunnet. Større organisasjonsendringer i et direktorat av denne typen vil derfor ha interesse langt utover direktoratet selv og de overordnede myndigheter. OD ga likevel svært lite informasjon

---

39 Juridisk avdeling og Administrasjonsavdelingen ble også oppløst ved omorganiseringen av OD i 2001.

40 I en prosjektoppgave i organisasjon og ledelse fra Høyskolen i Stavanger våren 2001, ble Sikkerhetsdivisjonen beskrevet som en ”endringskultur” og Ressursdivisjonen som en ”bevarende kultur”.

om omorganiseringen til sine eksterne interessenter.<sup>41</sup> Verken fagorganisasjoner eller oljeselskapene fikk noen skriftlig informasjon om organisasjonsendringene, med unntak av en kort pressemelding den 13.2. 2001.<sup>42</sup> Den første skriftlige informasjonen kom i august 2001 da Statskonsult publiserte et temahefte om offentlig styring, hvor ett av casene handlet om den nye organisasjonsmodellen til OD.<sup>43</sup>

Departementsledelsen i OED ble imidlertid holdt løpende orientert om organisasjonsendringene gjennom regelmessige møter. I OEDs budsjettproposisjon for 2001 ble organisasjonsendringene beskrevet i et avsnitt. Stortingets energi- og miljøkomité hadde følgende merknad til dette i B.innst.S.nr.9 (2000-2001):

*Komiteen har med interesse merket seg det omstillingsprosjektet som har pågått en tid, og som har som målsetting å sette OD i stand til å møte nye utfordringer mot år 2005-2010. Komiteen ser positivt på den nye produktorienterte organisasjonsmodellen som skal iverksettes fra 1. januar 2001, med en flatere organisasjonsstruktur enn dagens, og med et system med løpende oppretting og nedlegging av produktlag sammensatt av ulike fagfolk som skal fremme rotasjon, fleksibilitet og ny tenkning i organisasjonen.*

## 4.2 Delingen

Organisasjonsmønstrene innen ressurs- og HMS-forvaltningen i OD har gjennomløpt en rekke utviklingsfaser fram til i dag. I 1986 hadde sikkerhetsdivisjonen fått en matriseorganisasjon der seksjonene under ”Fagavdelingen” samarbeidet med enheter

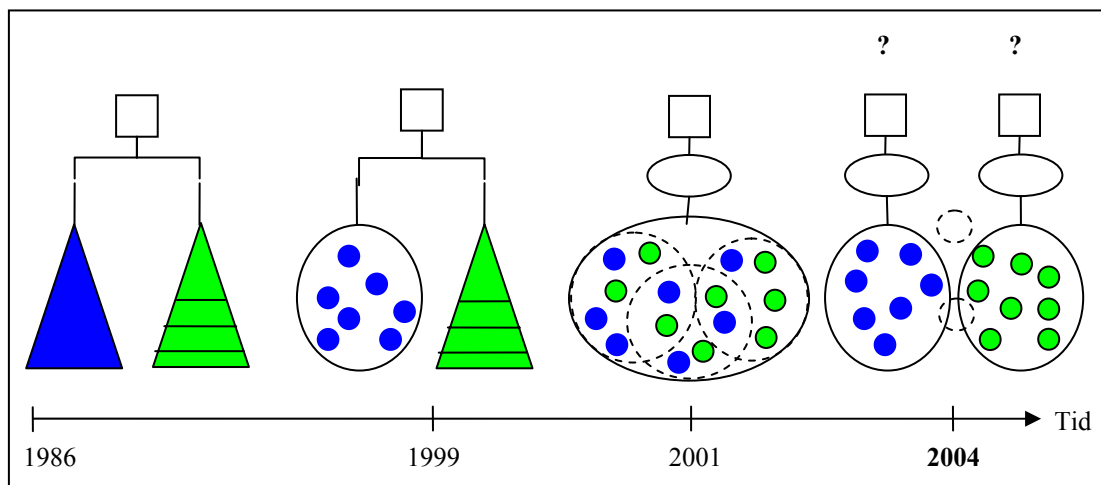
---

41 I desember 2000 gikk det riktignok ut en melding om omorganiseringen som vil finne sted fra 1 januar 2001 og der det vises til at ”Denne prosessen tar for tiden meget av husets planleggingskapasitet slik at våre ressurser til å møte henvendelser utenfra er noe begrenset i øyeblikket. Vi ber derfor våre forbindelser i alle ledd i størst mulig grad begrense de saker som blir tatt opp med OD – saker som like gjerne kan besvares etter 15 januar 2001.”

42 Pressemeldingen hadde overskriften *OD har omorganisert*” og var på litt over én side. OD hadde informert OLF muntlig på møter i 2001, men ikke overlevert noen skriftlig informasjon eller informert selskapene direkte.

43 Omorganiseringen i Ressursdivisjonen ble beskrevet av to forskere i Administrativt forskningsfond i tidsskriftet Magma våren 2001 (Gundersen 2001). Samme vår ble det også skrevet en prosjektoppgave ved Høyskolen i Stavanger om kulturforskjellene i OD og deres betydning for omorganiseringen. Men ingen av disse publikasjonene kan sies å oppfylle behovet for offentlig informasjon om omorganiseringen av OD.

under ”Tilsynsavdelingen”. Ressursdivisjonen arbeidet i noe mindre grad med prosjekter på tvers av linjestrukturen i organisasjonen. Fra 1999 følger en periode på to år da ressursdivisjonen var organisert med en lagbasert struktur. I tredje fase – fra og med 2001 – var hele organisasjonen organisert med en flat struktur med selvstendige arbeidslag. Ledelseshierarkiet ble fjernet og erstattet av et lederteam på 10 personer med virkning fra 1.1. 2001.



Figur 4.1 Skjematisk utvikling av organisasjonsmønstre i OD (Laudal og Lindøe 2003).

Grønt(mørkt) og blått (grått) symboliserer ansatte med henholdsvis HMS- og ressursforvaltningsoppgaver.

Figur 4.1 viser organisasjonsmønstrene innen ressurs- og HMS-forvaltningen i ulike utviklingsfaser i OD fram til i dag (Laudal og Lindøe 2003).

Når organisasjonen ble delt i to forvaltningsorganer fra 2004 ble kjernevirksomheten innen ressurs- og HMS-forvaltning representert i to arbeidslag innenfor to forskjellige forvaltningsorganer. Mens det gamle OD skulle kombinere og balanse ulike *virkemidler* og *roller* overfor departementene og næringen (Ref. matrisen i figur 3.1) så speiler de to forvaltningsorganene hverandre når det gjelder formålet verdiskaping/ressursutnyttelse og hensynet til helse, miljø og sikkerhet. I nye OD sitt formål presiseres det at de har ansvar for ”*ytre miljø*”, mens formålet til Ptil bare inneholder betegnelsen ”*miljø*”. Dette kan tolkes slik at ”*miljø*” i Ptil sin sammenheng særlig går på ”*arbeidsmiljø*” slik det defineres i regelverket: ”Arbeidsmiljø etter arbeidsmiljøloven, som er et samlebegrep for alle faktorer i arbeidssituasjonen som kan ha innvirkning på

arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Begrepet omfatter sikkerhet for helse, herunder fysiske, kjemiske, biologiske og ergonomiske faktorer.”<sup>44</sup>

Tidligere OD sitt formål:	
<i>Oljedirektoratet skal bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom forsvarlig ressursforvaltning med forankring i sikkerhet, beredskap og ytre miljø</i>	
Nye OD sitt formål	Ptil sitt formål
<i>Oljedirektoratet skal bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom forsvarlig ressursforvaltning med forankring i sikkerhet, beredskap og ytre miljø</i>	<i>Petroleumstilsynet skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap og gjennom dette også bidrar til å skape størst mulig verdier for samfunnet</i>

Figur 4.2 Formål for OD og Ptil<sup>45</sup>

### **Oppsummering**

Det tidligere OD har gjennom sin 30-årige historie håndtert målkonflikter ved en rekke tilpasninger og justeringer av organisasjonsstrukturen gjennom ulike faser av sin historie. Utviklingen og håndteringen av risikobildet og de utfordringen dette har ført med seg ble brukt som et forbilde da internkontroll av HMS ble etablert i landbasert virksomhet (NOU 1987:10). Den radikale organisasjonsendringen som ble gjennomført fra 1.1.2001 var et forvaltningspolitisk unntak (Laudal et al. 2002), men den fikk et kort liv. Spørsmålet blir hvordan de målkonflikter og dilemmaer som fulgte det gamle OD vil framstå og håndteres etter delingen og utskillelsen av et Petroleumstilsyn.

44 Dette defineres i veildning til Rammeforskriften (§ 4) og gjengis i St.meld. 7 (2001-2002) i kap. 3.2.2.

45 Sluttrapport fra delingsutvalget, datert 1.7.2003, Oljedirektoratet.



## 5 Analyse og drøfting

Problemstillingen som vi har reist er om etableringen av et Petroleumstilsyn bidrar til å løse målkonflikten omkring verdiskaping, ressursforvaltning og sikkerhet i petroleumsindustrien og hvor relevant en slik løsning er. I dette kapitlet vil vi undersøke i hvilken grad det empiriske materiale kan gi svar på disse spørsmålene og underbygge Regjeringens og Stortingets forutsetninger.

### 5.1 Bevisstheten om dilemmaet

Etableringen av en flat og fleksibel organisasjon i 2001 var, slik ledelsen i det tidligere OD så det, ment å bidra til å skape en robust organisasjon som kunne møte behovet for en helthetsforståelse og tenkning om verdiskaping og sikkerhet. ”*Omleggingen av ODs organisasjon, der skillet mellom ressurs- og sikkerhetsdivisjonen ble fjernet, viser hvor sterkt vi prioriterer at arbeidet med sikkerhet og ressurser skal ses i sammenheng. God sikkerhet vil gi større inntekter og dermed øke verdiskapningen fra sokkelen*”, sa Gunnar Berge.<sup>46</sup> Underveis i denne organisasjonsprosessen ser det likevel ut som om det dilemmaet som lå i formålsparagrafen var blitt utydelig. Følgeforskningsprosjektet introduserte janusansiktet som metafor for å skjerpe oppmerksomheten omkring dilemmaet, og dette utfordret organisasjonen. I en studie av følgeforskningen påpeker Schwebs (2004) at da janusansiktet ble introdusert, skapte begrepet negative assosiasjoner blant enkelte aktører som var sentrale i endringsprosessen. Noen mente at metaforen brakte negative aspekter inn i det forvaltningsmessige arbeidet OD utførte, og at metaforbruken lett kunne misforstås av departementer, samarbeidspartnere og sokkelaktører.

Vi registrerte tre ulike oppfatninger omkring det dilemmaet som janusansiktet peker på. Et ytterpunkt var at det egentlig ikke eksisterte noen målkonflikter mellom ressursutnyttelse og sikkerhet. Det var mangel på kunnskap og ferdigheter til å håndtere dette som skapte et inntrykk av at en står overfor et dilemma internt i organisasjonen. Ut fra dette perspektiv gav derfor janusansiktet et feilaktig bilde og gale forestillinger.

---

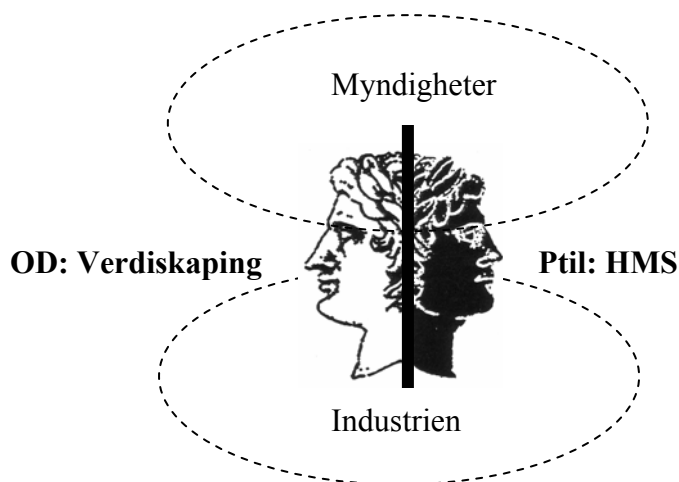
<sup>46</sup> Kilde: ODs eget magasin Sokkelspeilet nr. 4, 2001.

Et annet synspunkt var at bruken av janusansiktet utdypet mål- og rollekonflikter, og at dette bidrog til å splitte organisasjonen. *”Janusansiktet er en sterk metafor, og jeg skulle ønske de ikke hadde brukt den. Jeg tror RF dermed har bidratt til å gi et politisk alibi til dem som ville dele OD ved å fokusere så mye på ressursforvaltning og HMS. Noe jeg tror er forferdelig uheldig i forhold til en helhetlig forvaltning av petroleumsressursene”* (op.cit.).

En tredje oppfatning er at metaforen bidrog til å tydeliggjøre mål- og rollekonflikter og at metaforen berørte grunnleggende verdier i OD som over tid har skapt interessekonflikter blant virksomhetsaktører. Oljedirektør Gunnar Berge uttrykte seg slik om janus-metaforen. *”Det som overrasker meg, er at noen tilsynelatende er så overrasket over at det eksisterer et slikt janusansikt. Det er jo ikke bare i OD det befinner seg – og det blir ikke borte med en omorganisering – man kan ikke organisere seg bort fra det. Skal du drive petroleumsvirksomhet, er det spørsmål på den ene siden om å skape verdier, samtidig ikke øde verdier og derved påføre samfunnet store skader. For meg symboliserer janusansiktet at du er nødt til å avveie hensyn opp mot hverandre hele tiden. Så kan en spørre om avveiningene skal foregå lokalt eller sentralt, men du blir ikke kvitt det”* (op.cit.).

I følge Schwebs var janus-metaforen et sterkt virkemiddel som ”traff mange hjemme” i det tidligere OD. For enkelte satt et harmonibilde av OD så og si i ”ryggmargen” slik at deres ”verdensbilde” ble truet da følgeforskningen brakte organisasjonsdilemmaet omkring mål- og rollekonflikter opp på dagsorden. Dette kan ha bidratt til en ny forståelse for den politiske beslutningen om å dele OD. Det er imidlertid ikke noen direkte kopling mellom følgeforskningsprosjektet og den politiske prosessen som førte fram mot en deling av OD. Det var ingen kontakt mellom den gruppen i AAD som arbeidet fram Stortingsmelding 17 (2002-2003) og begrunnelsen for delingen var ikke knyttet opp til konkrete analyser av de tema som ble vurdert i følgeforskningen.

Ved å skille ut Petroleumstilsynet er målkonflikten som lå i det tidligere OD blitt markert tydelig. De ulike målene er ”fordelt” mellom de to etatenes ved en markering av ansvar og rolle, både overfor overordnet departement/politisk myndighet og overfor industrien slik det er vist i figur 5.1.



*Figur 5.1 Et (for) delt janusansiktet mellom OD og Ptil*

Det betyr likevel ikke at de dilemmaer som eksisterer omkring håndteringen av disse tema er løst, verken for OD, Ptil eller i relasjonene mellom dem eller øvrige aktører.

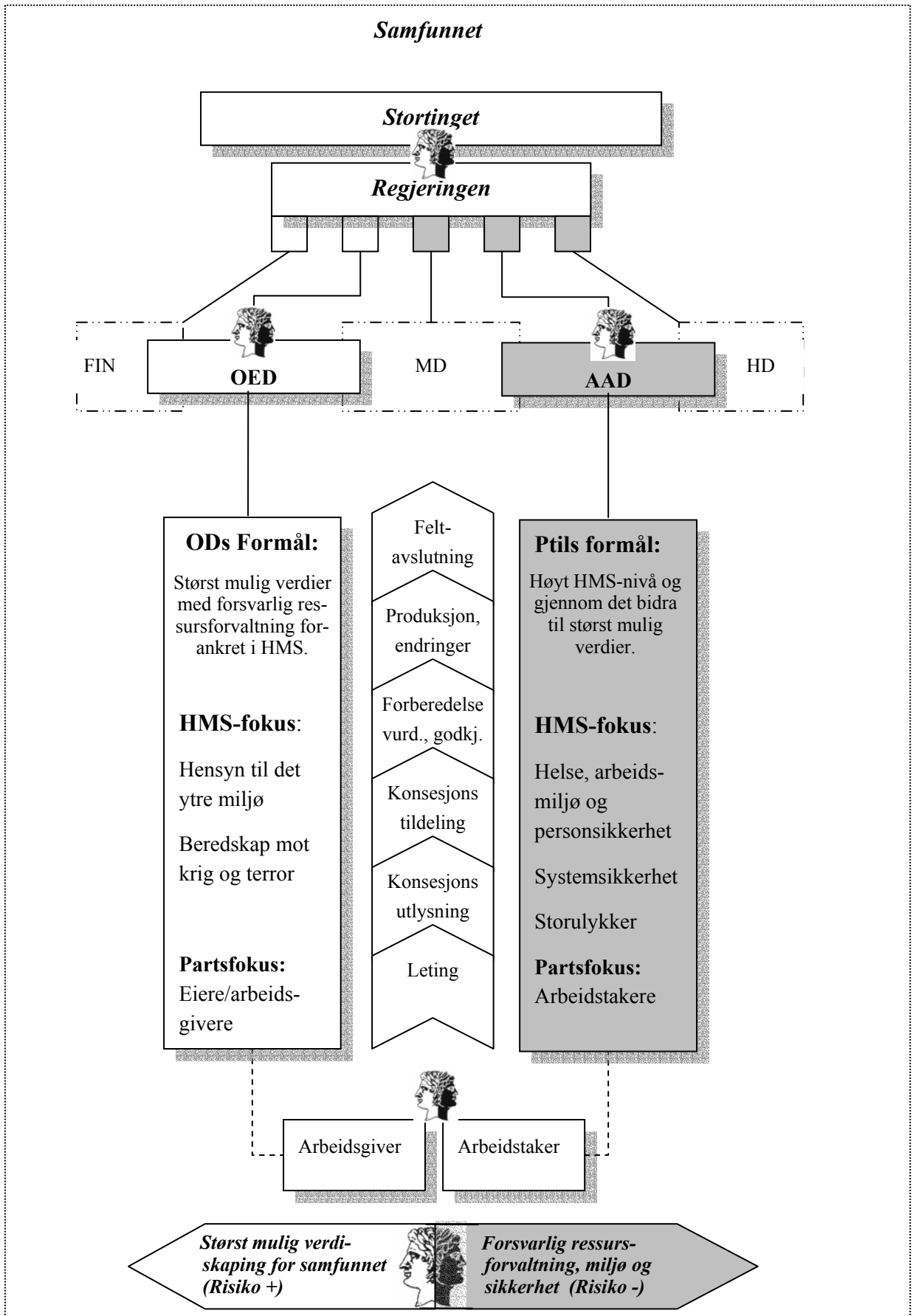
## 5.2 Janusansiktet følger med

Den overordnede myndighet for OD og Ptil er i første rekke OED og AAD. Forvaltningen av petroleumsressursene og den risiko som er knyttet til dem skjer gjennom en arbeidsdeling mellom ulike departement. Finansdepartementet (FIN) har ansvar for en samlet håndtering av landets finansielle ressurser, og de er avhengig av OED sine anslag og beregninger av petroleumsreservene der OD spiller en meget sentral rolle som premissleverandør og rådgiver.

Miljøverndepartementet (MD) og Helsedepartementet (HD) med Statens Helsetilsyn kommer sterkt inn i bildet ivareta hensynet til HMS.<sup>47</sup> Figur 5.2 på neste side viser hvordan janusansiktet følger med på de ulike nivå fra industriens verdiskaping og til regjering og Storting. Selv om ”målstrukturen” er blitt klarere mellom overordnet myndighet og de to etatene, så er målkonfliktene like fullt til stede.

---

<sup>47</sup> Det helsefaglige ansvar for tilsyn med aktørene er delegert til Helsetilsynet i Rogaland.



Figur 5.2 Aktørbildet omkring OD og Ptil og forholdet til janusansiktet (Laudal og Lindøe 2003)

### 5.3 Relasjonene mellom OD og Ptil

#### Sammenfall i mål og arbeidsoppgaver

I St.meld. 17 (2002-2003) sies det at ”Ved delingen av direktoratet vil det være uhensiktsmessig om organisasjonene må utvikle dobbelt kompetanse. Det to organisasjonene må kunne trekke på hverandres kompetanse, men uten at det går utover hensynet til ryddighet og rolleklarhet”.

I de nye formålsparagrafene for hhv OD og Ptil finner vi igjen den dobbelte målsettingen som lå i tidligere OD, men forholdet mellom ressursutnyttelse og HMS er nå fordelt på to ulike nivå slik det framgår av fig. 5.3. Målformuleringene som er helt sammenfallende er markert med fete typer.

		OD	Ptil
Mål	Nivå 1	<i>bidra til å <b>skape størst mulig verdier</b> for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten</i>	<i>legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, <b>sikkerhet og beredskap</b></i>
	Nivå 2	<i>gjennom forsvarlig ressursforvaltning med forankring i <b>sikkerhet, beredskap</b> og ytre miljø</i>	<i>og gjennom dette også bidrar til å <b>skape størst mulig verdier</b> for samfunnet</i>

Figur 5.3 Den dobbelte målsettingen i OD og Ptil.

Dersom denne dobbelte målsettingen skal etterleves og en skal unngå en dublering av kompetanse, må OD og Ptil etablere tette samarbeidsrelasjoner gjennom hele verdikjeden (se fig. 5.2). Dette kan skje etter ulike samarbeidsmodeller:

- 1) Ptil gir innspill til OD som har delegert beslutningsmyndighet, evt. innstillingsmyndighet til departementet.
- 2) OD må gi sitt innspill til Ptil som har delegert beslutningsmyndighet, evt. innstillingsmyndighet til departementet.
- 3) Det etableres felles prosjekter som rapporterer til begge departementer, evt. begge etatsledelsene.

I tabell 5.1. nedenfor er listet op 11 arbeidsområder som kan løses etter de tre modellene som er skissert ovenfor (Laudal og Lindøe 2003).<sup>48</sup>

Områder som krever kompetanse innen både HMS og ressursforvaltning	Samarbeidstype		
	Ptil=>OD (1)	OD=>Ptil (2)	Prosj.gr. (3)
1) Vurdering av samtykke til leteboring		x	
2) Innstilling til politiske myndigheter ved behandling av PUD	x		
3) Oppfølging av boreoperasjoner		x	x
4) Krav og pålegg tilpasses konjunkturer og aktivitetsnivå		x	
5) Tiltak for økt utvinning – Subsea installasjoner	x		
6) Feltavslutning	x		
7) Vurdering av nye aktører på sokkelen			x
8) Samarbeid om tilsynsarbeid		x	x
9) Forbedring av tilsynsmetodikk		x	x
10) Publikasjoner som angår både HMS og ressursforvaltning			x
11) Samarbeid om utvikling, vedlikehold og bruk av databaser			x

Tabell 5.1: Områder som krever kompetanse innen både HMS og ressursforvaltning

Når mulighetene for faglige interessekonflikter er til stede, og saken krever en selvstendig og grundig vurdering av både HMS- og ressurs spørsmål, kan dette tale for at man løser saker gjennom parallelle arbeidsoperasjoner innen hver av organisasjonene (arbeidsområdene 1-2 og 4-6 i tabell 5.1). Behovet for samarbeid kan her håndteres gjennom konsultasjonsprosedyrer og gjennom koordinering i forkant og etterkant av arbeidet som foregår i hver enkelt organisasjon. Men det kan også tenkes (selv om det ikke er dokumentert i eksemplene) at man etter 1.1. 2004 ønsker en tett samarbeids-løsning mellom Ptil og OD for bevisst å dempe interessekonflikter i saker der dette er en aktuell problemstilling.

---

<sup>48</sup> Tabellen bygger på eksempler på tverrfaglige arbeidsområder som ble oppgitt i intervjuer med ansatte i OD.

Når sakens innhold vil være tjent med et tett samarbeid mellom HMS- og ressursmiljøene og det ikke er stor fare for faglige interessekonflikter, kan dette tale for å opprette en felles prosjektgruppe (arbeidsområde 3 og 7-11 i tabell 5.1).

Det er to dimensjoner som kan gi en viss veiledning i valget av samarbeidsform. Dimensjonene gir ikke gjensidig utelukkende situasjoner siden det kan tenkes mange saker der det er viktig med et tett samarbeid samtidig som det er viktig med en selvstendig behandling. Interessekonflikter kan som nevnt *forebygges* ved å legge opp til et tett samarbeid.

	<b>Selvstendig vurdering nødvendig</b>	<b>Tett samarbeid nødvendig</b>
<b>Stor mulighet for interessekonflikt</b>	Parallele arbeidsoperasjoner	
<b>Liten mulighet for interessekonflikt</b>		Felles prosjektgrupper

Figur 5.4. Samarbeidsform i forhold til grad av interessekonflikt og dimensjonen selvstendig arbeid/samarbeid .

Dilemmaet mellom HMS-risiko og utvinningstempo/inntektsnivå (janusansiktet) vil trolig være det området hvor interessekonflikter oftest kommer til syne mellom Ptil og OD. Velger man samarbeid gjennom konsultasjonsprosesser og gjennom koordinering i forkant og etterkant, vil det være en fare for dobbeltarbeid. Men ønsket om å unngå faglige interessekonflikter (regjeringens erklærte motiv for opprettelsen av Ptil) og ønsket om en grundig behandling av både HMS- og ressursforvaltningsspørsmål kan likevel tale for at man velger denne formen for samarbeid selv om det kan medføre parallelle prosesser i de to organisasjonene med faglige overlapp.

Med to organisasjoner som begge har en svært flat struktur og stor grad av delegasjon, kan det også være aktuelt å delegere myndighet til å *opprette* slike prosjektgrupper. Ledelsen i de to organisasjonene kan innen gitte områder vedta at eksterne samarbeidsrelasjoner med Ptil/OD kan initieres på lagsnivå. Gjør man det, har man bygget ned *tre* sett med grenser: I løpet av de siste fem årene hadde tidligere OD fjernet mange *vertikale* og *horisontale* grenser i organisasjonen gjennom å redusere antall ledere, erstattet en statisk hierarkisk struktur med lag som etableres etter behov. I tillegg

ble myndighet delegert til lagene og den enkelte ansatte. Ved også å delegere myndigheten til å etablere eksterne prosjektgrupper vil de to organisasjonene i tillegg ha brutt ned deler av sine *eksterne* grenser.

I boken ”The Boundaryless Organization” (Ashkenas 1995) argumenterer forfatterne for at organisasjoner trenger å bryte ned horisontale, vertikale og *eksterne grenser*. De knytter dette til endringer i organisasjoners suksessfaktorer. Størrelse, rolleklarhet, spesialisering og kontroll er ikke lenger like sentrale suksessfaktorer. Det som ser ut til å være viktigere er hurtighet, fleksibilitet, integrasjon og innovasjonsevne.

### **Barrierer eller broer?**

Et skille mellom Ptil og OD innebærer en arbeids- og rollefordeling som må forholde seg til ulike sider ved risikobildet. Et spørsmålet blir om det innebærer at risikobildet blir fragmentert og mindre oversiktlig for begge institusjoner? Svaret på det vil henge sammen med hvilke samarbeidsmønster som fortsetter og hvilke som utvikles videre slik vi har drøftet ovenfor. Dette henger sammen med om det vil bygges barrierer eller broer mellom de to etatene.

Faktorer som bygger barrierer mellom OD og Ptil kan være:

- Det er en assymetri i relasjonene til departementene som kan føre til at OD trekkes sterkere mot OED som fagavdeling, mens Ptil utvikler sin tilsynsrolle med enda større faglig uavhengighet i forhold til AAD.
- En økende mobilisering og et sterkere politisk engasjement omkring energipolitiske spørsmål knyttes til tema omkring ressursanvendelse og det ytre miljøet. Det er ikke lenger mulig å snakke om energipolitikk uten å berøre ressursforvaltning og hensynet til det ytre miljøet. De sterke politiske interessekonfliktene med mange aktører på samfunnsnivå kan drive OD og Ptil fra hverandre. OD kan oppfattes som ”alliert” med aktører som er pådrivere for ressursutnyttelse, mens Ptil oppfattes som alliert med dem som vil bremse og følge et føre-var-prinsipp.
- Det store fokus på energi og ressurser med tilhørende risikotema knyttet til det ytre miljøet kan redusere oppmerksomhet og interesse for arbeidsmiljø og personsikkerhet i de daglige løpende operasjoner. Det kan bety at ”Helse” fortsatt blir det minst synlige ”HMS-tema”.
- Ptil sitt engasjement på land øker og en får ulike ”områdefokus”. Det betyr at grenseflaten mot OD endres og Ptil må rette oppmerksomheten mot andre aktører.

Faktorer som kan bygge bro kan være:



- OD sin egen historie og særlig de siste års erfaring med utvikling av nye samarbeidsformer mellom fagmiljøene innebærer en betydelig læringsgevinst som de kan bygge videre på.
- Industrien, som selv må håndtere sitt janusansikt, ønsker en helhetlig tilnærming til de utfordringer den står overfor. Både det funksjonelle regelverket som er innført og prinsippene om ”egenkontroll” bidrar til at ressurs hensyn, kostnader og kravene til HMS bringes sammen og fokuseres i virksomhetenes egne arbeidsprosesser i møte med Ptil og OD. Dette forutsetter et omfattende samarbeid med industrien på en rekke felles arenaer.
- Summen av en rekke faglige vurderinger taler for at regjeringens syn om et forvaltningsmessig skille bør mykes opp av tette konsultasjonsprosedyrer og enkle rutiner for etablering av samarbeidsprosjekter.

#### 5.4 Sammensatte og komplekse ”HMS-mål”

Vi har sett at formålsparagrafene for nye OD og Ptil har en parallelstruktur både mht. ressursutnyttning og når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. OD primære mål om *å bidra til å skape størst mulig verdier skal* være forankret i sikkerhet, beredskap og ytre miljø. Ptil har som sitt primære mål å legge premisser for og å følge opp helse, miljø, sikkerhet og beredskap hos aktørene på samme tid som også skal bidra til å skape størst mulige verdier for samfunnet.

”HMS-mål” i OD (sekundærmål)	”HMS-mål” i Ptil (primærmål)
forsvarlig ressursforvaltning med forankring i <i>sikkerhet, beredskap og ytre miljø</i>	legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for <i>helse, miljø, sikkerhet og beredskap</i>

Figur 5.5 ”HMS-målene” i OD og Ptil

Fellesnevneren når det gjelder ”HMS-målene” er ”sikkerhet” og ”beredskap”, mens OD også har et sekundærmål om forsvarlig forvaltning av ytre miljø. Ptil har et primærmål om helse og miljø utover sikkerhet og beredskap. Veiledningen til Rammeforskriften (§ 2) understreker at begrepet ”helse, miljø og sikkerhet” må forstås i lys av helse-, miljø og sikkerhetslovgivningen, både når det gjelder innholdet i begrepet og virkeområdet.

En nærmere analyse av begrepene viser at vi kan skille mellom ”HMS” og ”helse, miljø og sikkerhet” ved å knytte dem til ulike institusjonelle og organisatoriske nivå (Lindøe, Karlsen og Lie 2001).

Myndighets- området  (HMS- regulering)	<b>HMS-lovgivning</b> (Lover og forskrifter)			”HMS” som samlet (be)grep	
	<b>HMS-forvaltning og tilsyn</b>				
Ledelses- fokus	<b>HMS-ledelse</b> på virksomhetsnivå (Sikkerhetsstyring)				
Ekspert- fokus	<b>H</b>	<b>M</b>		<b>S</b>	”H M S” som ulike tema
	Helse: <i>Helsetjeneste</i> <i>Helseberedskap</i> (inkl. transport) <i>Hygiene</i>	Arbeidsmiljø: <i>Fysisk helse</i> <i>Psykisk helse</i> <i>Velferd</i> <i>Fysisk,</i> <i>kjemisk,</i> <i>biologisk og</i> <i>ergonomisk</i>	Ytre miljø: <i>Vern mot</i> <i>forurensing og</i> <i>dannelse av</i> <i>avfall</i>	Sikkerhet: <i>Ivaretagelse av</i> <i>økonomiske</i> <i>verdier ved</i> <i>innretninger og</i> <i> fartøy</i>  <i>Driftsregularitet</i>	
	Helse, miljø og sikkerhet som en helhetlig erfaring på den enkelte arbeidsplass				
Arbeidsplass- fokus				”HMS” som samlet erfaring	

Figur 5.6 ”HMS” som samlet og splittet begrep

I figur 5.6 er ”HMS” plassert som et samlet og splittet tema der innholdet i helse, arbeidsmiljø, ytre miljø og sikkerhet er hentet fra veiledning til § 2 i Rammeforskriften.

Det øverste nivå i figurene representerer myndighetsnivået med lovgivning og forvaltning/tilsyn av helse, miljø og sikkerhet. Både her og når det gjelder virksomhetsledelse kan vi snakket om både et ”HMS-begrepet” og et ”HMS-grep” der virksomhetene må ivareta HMS-risiko gjennom ”HMS-ledelse” eller sikkerhetsstyring slik det bl.a. framgår av Styringsforskriften. I den enkelte virksomhet kan vi skille mellom ulike hierarkiske nivå og ulike temaområder for helse, miljø og sikkerhet. Men HMS må også håndteres som egne temaområder for å fange opp risikoforhold ved de ulike sider ved produksjonssystemet.

På den lokale arbeidsplass er helse, miljø og sikkerhet flettet sammen som tråder i en vev, og dette inngår i en totalerfaring hos arbeidstakerne, både som individ og som gruppe/lag. Det utstyr som de betjener kan gi dem gir en ergonomisk belastning, på samme tid som det avgir støy og eksponerer dem for skadelige kjemikalier. Slitasje og mangel på vedlikehold av det samme utstyr kan føre til økt energibruk, bidra til avvik ved produksjonsprosessen og gi økt ulykkesrisiko.

Sammenholder vi figur 5.5 og 5.6 ser vi at Ptil ivaretar de to første kolonnene i figur 5.6, helse og arbeidsmiljø, OD ivaretar ytre miljø, mens begge ivaretar sikkerhet.

### **Ytre miljø vs. helse og arbeidsmiljø**

Det er ulike relasjoner og interesser mellom eiere/arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden når det gjelder ulike sider ved helse, miljø og sikkerhet. Dette er illustrert ved at det er trukket en stiplet linje mellom eier/arbeidstaker og ”OD/OED-linjen” mot ressursutvinning og verdiskaping og en annen stiplet linje mellom arbeidstakere og ”Ptil/AAD”-linjen når det gjelder HMS i figur 5.2.

Et eksempel er spørsmålet om såkalt ”samsoving”, dvs at flere arbeidstakere sover på samme rom, evt. såkalt ”hotbed”, dvs at to eller tre på ulike skift benytter samme enkelt seng. Slik praksis kan gi dårligere søvn og dermed svekke sikkerheten. OD innskjerpet i 2002 kravet til hvile på plattformene<sup>49</sup>. På eldre installasjoner, og ved større vedlikeholdsoppgaver med mange arbeidstakere på nyere plattformer kan det likevel være svært vanskelig å etterleve disse kravene. Å ivareta dette hensynet krever derfor en avveining mot ressurs hensyn, kostnader og hensynet til løpende drift.

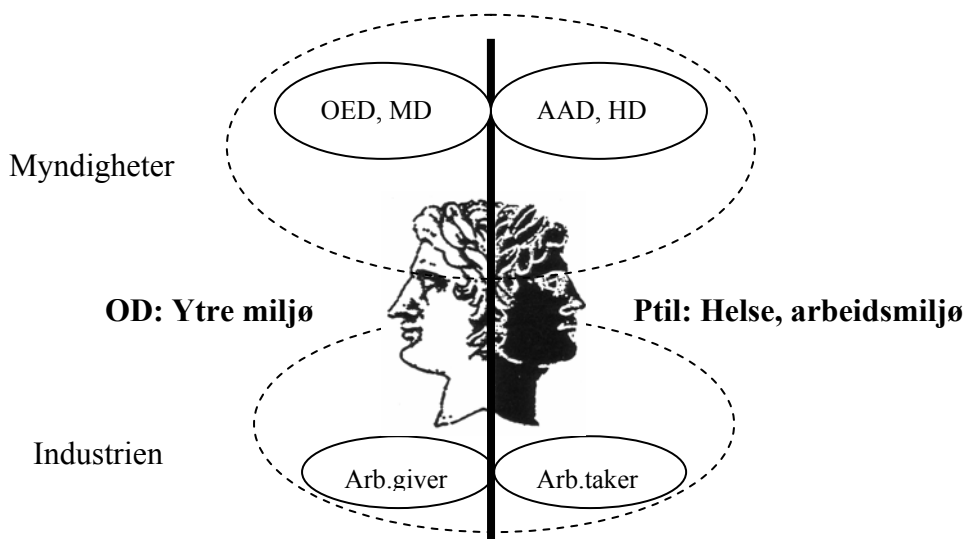
Ansvar for det ytre miljøet er fordelt på en rekke instanser slik det er vist nedenfor.

<b>OED</b>	<b>Miljøvern-departementet</b>	<b>Fiskeri-departementet</b>	<b>EU</b>
OED er ansvarlig sektormyndighet for ytre miljø med ansvar for utslipp til luft (CO <sub>2</sub> , VOC og NO <sub>x</sub> )	MD utøver sin fagmyndighet gjennom <b>Statens forurensnings-tilsyn (SFT)</b> . SFT vurderer søknader om utslipp fra oljeinstallasjoner.	Har ansvar for oljevernberedskapen. <b>Fiskeri-direktoratet</b> har ansvaret for kartlegging av fiskeressurser og fiske i områder der petroleumsaktiviteter pågår eller planlegges. <b>Kystverket</b> har ansvar for å koordinere operativt arbeid i forhold til akutt forurensning.	EU gir bindende direktiver om ytre miljø som IPPC-direktiv som stiller krav om koordinering av samlet utslipp.

*Figur 5.7 Myndighetsaktører og det ytre miljøet*

Det ytre miljøet skaper et stort engasjement fra ulike miljøvernorganisasjoner og andre interessenter og knytter sammen lokale, regionale, nasjonale og globale miljøinteresser på en slik måte at målkonflikter og dilemmaer blir svært synlige.

Etter den arbeidsdelingen som har skjedd mellom OD og Ptil så kan det oppstå et splittet aktørbilde omkring de sentrale tema som knytter seg til det ytre miljøet og helse og arbeidsmiljø slik figur 5.8 illustrerer.



Figur 5.8 Aktører omkring ytre miljø og helse/arbeidsmiljø

På den ene siden vil det være en kopling mellom OED, Miljøverndepartement (evt. fiskeridep), OD og operatørene (arbeidsgiverne) når det gjelder det ytre miljøet. På den andre siden finner vi AAD, Helsedepartementet, Ptil og arbeidstakerne. Det vil antakelig i utgangspunktet være en ubalanse når det gjelder maktforhold og innflytelse i beslutningsprosesser og tematisering omkring HMS.

Tidligere studier viser også at det kan oppstå interessekonflikter og skjevheter mellom ”myke” HMS-tema som helse og arbeidsmiljø i forhold til ”harde” tema knyttet til ytre miljø med utslipps- og forurensingstema (Claussen 1993, Lindøe 1996). Dette understreker at selv om det har skjedd en arbeidsdeling mellom etatene langs noen

---

49 OD har i brev av 5.6. 2002 om praktiseringen av forskrifter som gjelder restitusjon og hvile (Innrettingsforskriftens § 59 og Aktivitetsforskriftens §§ 17 og 31) uttalt at aktivitetsnivået og boligkapasiteten skal planlegges ut fra at arbeidstakerne får sove alene.

hovedlinjer som skal bidra til å løse målkonflikter som dukker nye konflikterende linjer opp. Det henger sammen med at ressursutnyttelse både kan sees under perspektivet om verdiskaping (risiko-pluss) og miljørisiko (risiko-minus). Dermed vil nye dilemmaer oppstå når det gjelder en helhetlig forståelse og håndtering av temaet mellom aktørene.

## 6 Sammenfatning og konklusjon

Det tidligere OD hadde levd med målkonfliktene omkring verdiskaping og ivaretagelse av ressurs hensyn, helse, miljø og sikkerhet i 30 år. På 1980-tallet beveget en seg mot en harmonisering av målkonflikter gjennom utviklingen av et nytt reguleringsregime om egenkontroll/internkontroll. På slutten av 1990-tallet viste OD sitt janusansikt ved å konfrontere industrien med sviktende sikkerhet.

Delingen av det tidligere OD har ikke vært begrunnet ut fra negative erfaringer, verken med organisasjonen eller dens håndteringen av den dobbelte målsettingen. Det har heller ikke vært et ønske om en deling fra industriens side. Regjeringens og Stortingets begrunnelse var et ønske om rolleklarhet og legitimitet når det gjelder tilsynsoppgaven.

Det tidligere OD har levd med sammensatte mål og dilemmaer, og det er rimelig å anta at dette har gitt en fruktbar spenning og drivkraft til å finne omforente løsninger mellom interessentene. Det gjaldt både hensynt mellom verdiskaping og ressursforvaltning og avveining mellom kravet til produktivitet og helse, miljø og sikkerhet der de møtte industrien på "hjemmebane". Dette kan ha gitt et viktig bidrag til utviklingen av reguleringsregimet i Nordsjøen.

Delingen av det tidligere OD og etableringen av Petroleumstilsynet har fra et overordnet perspektiv på forvaltning og tilsynsoppgaver bidratt til å klargjøre noen mål- og rollekonflikter. Det kan også ha bidratt til å løse noen dilemmaer for ansatte i det tidligere OD ved at de kan prioritere de respektive primæroppgaver/mål.

Fra et overordnet perspektiv kan delingen bidra til å forsterke målkonflikter ved at de bringes høyere opp i systemet og inn på en politisk arena. Konklusjonen blir derfor at selv om myndighetene har organisert seg ut av et sett av målkonflikter så ser det ut til at målkonfliktene forskyves og opptrer på nye arenaer.

Historien om tidligere OD har også vist at det finnes positive elementer i de dilemmaer som følger av å måtte håndtere målkonflikter omkring verdiskaping, ressursforvaltning og HMS. I dette ligger det et stort potensial for læring, innovasjon og endring. Det gjelder både for OD og Ptil i deres relasjoner til hverandre, til overordnet myndighet og industrien. Eksemplet med delingen av det tidligere OD illustrerer en problemstilling omkring målkonflikter som er aktuell også med tanke på hvordan myndighetene skal håndtere forvaltning, tilrettelegging, kontroll og tilsyn med viktige samfunnsressurser.

## 7 Referanser

Adams, John (1995): *Risk*. UCL Press, London.

Andersen, Svein S. (1988): "Nye former for statlig autoritet", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29, 29-52.

Andersen, H.W. & K.H. Sørensen (1990): "Frankenstein dilemma, Teknologi, Miljø og Verdier", ad Notam, Oslo.

Andersen, Lars (2002): *Underorganisering. Bedriftsutvikling og ansattes arbeidsvilkår*. Gyldendal, Oslo.

Ashkenas, Ron, Ulrich Dave, Jick Todd & Kerr Steve (1995): *The Boundaryless Organization*, Jossey-Bass Publication, San Fransico.

Barley, R.B. & G. Kunda (1992): "Design and Devotion. Surges of Rational and Normative Ideologies and Control in Managerial Discourse". *Administrative Science Quaterly*, 37, 363-399.

Bauman, Zygmunt (2000): *Savnet fellesskap*. Cappelen Akademisk, Oslo.

Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

Bruun, Niklas (1990): "Den nordiska modellen för facklig verksamhet". I Brunn, N. et al. *Den nordiska modellen*, liber, Stockholm.

Claussen, Tor (1993): *Internkontroll og det totale miljø*. Rogalandsforskning, Stavanger.

Douglas, Mary (1966): *Purity and Danger: an Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*, London.

Douglas, M. & A. Wildavsky (1982): *Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkely.

Engen, Ole A. (2002): *Rhetoric and Realities. The NORSOK programme and Technical Changes in the Norwegian Petroleum Industrial Complex*. Ph.D. UiB.

Fakta (2003), *Norsk petroleumsvirksomhet*, Olje- og energidepartementet.

Frick, Kaj (1994): *Från Sidovagn til integrerat arbetsmiljöarbete*, Arbetslivscentrum, Stockholm.

- Gundersen, Bjørn Helge og Tore Hillestad (2001) "Fra Hierarki til selvstyret team". *Magma*, 4, nr. 1, 69-81.
- Hanisch, Tor Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992): *Norsk oljehistorie Bind I*, Norsk petroleumforening, Leseselskapet, Oslo.
- Hansen-Bauer, Jon (1990): *Plattformdesign. Prosjektering av arbeidsmiljø til havs*, ad Notam, Oslo.
- Haukelid, Knut (2000): "Risiko og sikkerhet i antropologisk perspektiv". *ARR* 2-3, pp3-14.
- Holbek, Jonny (1988): *The Innovation Design Dilemma*. I Grønhaug and Kaufmann (eds.) *Innovation: A Cross-Disciplinary Perspective*, Norwegian University Press, Oslo.
- Hokstad, P., Jersin, e., Rosness, R., Steiro, T og Tinmansvik, R.K. (2002): "Risiko på tvers" (RPT): *Gjennomgang av en helhetlig strategi på HMS-området*, SINTEF, Trondheim.
- Hovden, Jan (2002): *The Development of New Safety Regulation in the Norwegian Oil and Gas Industry*, I Kirwan, Hale & Hopkins (eds.) *Changing Regulation*, Elsevier, Oxford.
- Hviid Nielsen, Torben (2000): "Sosiologiske teorier om risiko: Beck, Giddens, Luhmann". *ARR*, 2-3, pp 74 85.
- Klinke, Andreas & Renn, Ortwin (2001): "Precautionary principle and discursive strategies in classifying and managing risk". *Journal of Risk Research* 4 (2), 159 – 173.
- Laudal, Thomas / Nesvåg, Sverre / Lindøe Preben H. (2002): *Oljedirektoratet – et forvaltningspolitisk unntak?* Arbeidsnotat RF – 2002/166.
- Laudal, Thomad og Lindøe, Preben H. (2003): *Deling av Oljedirektoratet. Fra janusansikt til grenseløst samarbeid?*, Rogalandforskning, Stavanger.
- Limborg, Hans Jørgen (2002): *Den risikable fleksibilitet*, Frydelund, København.
- Lindøe, Preben H. (1996): *Kvalitetssikring og internkontroll*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Lindøe, Preben H. (2003): *Erfaringslæring og evaluering*. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Lindøe, Preben H. og Kvalsheim, Henrik (2001): "Integrering av HMS i bedriftsutvikling", i K.Grønhaug & K. Hansen (red.), *Medvirkning, læring og konkurransevne*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Lindøe, Preben H., Jan Erik Karlsen & Terje Lie (2001): *Et nordisk grep på arbeidsmiljøregulering? Organisering og bruk av virkemidler i de nordiske land*, Nordisk Ministerråd, København.
- Lindøe Preben H. / Laudal, Thomas / Nesvåg, Sverre (2002): *Risikohåndtering og Oljedirektoratet sitt Janusansikt*. Arbeidsnotat RF – 2002/164, Stavanger.
- Mac Donald, Don (1985): *Industrikulturen. Fra dannelse til krise*. Tano, Oslo.
- March, J. (1991): "Exploration and Exploitation in Organizational Learning". *Organization Science*, 2/1.
- Nesvåg, Sverre / Laudal, Thomas / Lindøe Preben H., "Oljedirektoratet mellom politikk, forvaltning og moderne organsiasjonstenkning", arbeidsnotat RF – 2002/195.

- Nooteboom, Bart (2000): *Learning and Innovation in Organizations and Economics*. Oxford University Press, Oxford.
- NOU 1992: 20, Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. Kommunaldepartementet.
- NOU 2000:24, *Et sårbart samfunn*, avgitt den 4.7. 2000, Justis- og politidepartementet.
- Perrow, Charles (1999): *Normal Accidents*, Princeton University Press, Princeton N.J.
- Ramvi, Ellen (2003): "Sikkerhet, følelser, fellesskap", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, nr. 2 2003.
- Reason, James (1997): *Managing the Risks og Organizational Accidents*, Ashgate, Aldershot.
- Rittel, H.W. & M.M. Webber (1973): "Dilemmas in General Theory of Planning." *Policy Science* 4, 155-169.
- Royal Society (1992): *Risk: Analysis. Perception and Management*, Royal Society, London.
- Ryggvik, Helge (2003): *Fra forvitring til ny giv. Om en storulykke som aldri inntraff*. Senter for teknologi, innovasjon og kultur. UiO, Oslo.
- Ryggvik, Helge & Marie Smith-Solbakken (1997): *Norsk oljehistorie, bind 3 Blod, svette og tårer*, ad Notam, Oslo.
- Røvik, Arne K. (1998): *Moderne organisasjoner*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Schiller, Bernt (1993): "The Future of the Nordic Model and Labour Relations" in *The Future of the Nordic Model and Labour Relations* (Nord 1993:36), Nordisk Ministerråd, København.
- Schwebs, Rune (2004): *Følgforskning som innfallsvinkelt for organisasjonslæring i offentlige virksomheter*. Handelshøjskolen i København.
- Sejersted, Francis (2000): *Managere og konsulenter som manipulatorer. Noen refleksjoner over etikkens suspensjon*. I Norsk idyll? Pax forlag, Oslo.
- Sjøstrand, Sven-Erik (1997): *The Two Faces of Management. The Janus Factor*, London, International Thomson Business Press.
- St.meld. nr. 39, 1999-2000, Olje- og gassvirksomheten. Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 7, 2001-2002, *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 17, 2002-2003, Om statlige tilsyn. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Volberda, H.W. (1998): *Building the Flexible Firm*. Oxford University Press, Oxford.
- Waring, S.P. (1991): *Taylorism Transformed. Scientific Management Theory since 1945*. The University of North Carolina Press, North Ca.
- Wilthagen, T. (1994): *Reflexive Rationality in the Regulation of Occupational Safety and Health*, 345-376. I R. Rogowski and T. Wilthagen (red.): *Reflexive Labour Law*. Kuwer Law and Taxation Publisher, Deventer.
- Østerud, Ø. (1979): *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*, Gyldendal, Oslo.



