



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

**Thomas Laudal og Preben H. Lindøe**

***Delingen av Oljedirektoratet:  
Fra janusansikt til grenseløst samarbeid?***

Rapport RF – 2003/229

November 2003

Prosjektnummer: 7201889  
Prosjektets tittel: Omorganisering av OD -  
følgeforskningsprosjekt  
Kvalitetssikrer: Sverre Nesvåg  
Oppdragsgiver: Arbeids- og Administrasjonsdepartementet  
  
ISBN: 82-490-0277-6  
Gradering: Åpen



## FORORD

Denne rapporten er en del av dokumentasjonsprosessen i RF-Rogalandforskning sin "følgeforskning" av omorganiseringene i Oljedirektoratet (OD). Publikasjonene i prosjektet er et ledd i dialogen med prosjektgruppen i OD der hensikten er å komme fram til en felles forståelse av de problemstillinger som OD står overfor og som skal håndteres av OD selv.

Med denne rapporten avsluttes delen av følgeforskningsprosjektet som ble finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002. Rapporten bygger på tidligere arbeidsnotater fra prosjektet<sup>1</sup>, men tar i tillegg opp nye emner og benytter data fra nye kilder og intervjuer.

Samtidig er rapporten et faglig grunnlag for en prosjektsøknad og et pågående prosjekt: Arbeidet med rapporten har vært vesentlig for å kunne søke om et nytt forskningsprosjekt sammen med OD og Handelshøyskolen BI. I tillegg er delen som berører petroleumsindustriens janusansikt benyttet som et faglig grunnlag i det pågående FoU-programmet "HMS-petroleum".

Vi takker alle våre informanter for gode innspill og nødvendige korreksjoner til de første utkastene. Og spesielt vil vi takke Paul Bang for å ha bidratt til at mange i OD har lest utkast til rapporten og hjulpet oss med gode innspill og korreksjoner.

Stavanger, 14. november 2003.11.13

Thomas Laudal og Preben Lindøe, RF-Rogalandforskning

---

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

## Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1	Formålet med rapporten.....	7
1.2	Utgangspunkt.....	7
1.3	Problemstillinger.....	9
1.4	Begrepsbruk, datakilder og metode.....	11
<b>2</b>	<b>PETROLEUMSFORVALTNINGEN .....</b>	<b>12</b>
2.1	Petroleumssektorens betydning for norsk økonomi .....	12
2.2	OD, OED og AAD .....	14
2.3	ODs samarbeid med andre direktorater og tilsyn .....	16
<b>3</b>	<b>JANUSANSIKTET I NORSK PETROLEUMSFORVALTNING .....</b>	<b>22</b>
3.1	Dilemmaet opptrer på mange nivå.....	22
3.2	Verdikjeden til OD .....	24
3.3	Industriens janusansikt.....	25
<b>4</b>	<b>OPPGAVER SOM KREVER RESSURS- OG HMS-KOMPETANSE .....</b>	<b>28</b>
4.1	Eksempler på løpende samarbeid.....	28
4.2	Særlige utfordringer ved en deling.....	31
<b>5</b>	<b>KONTAKTEN MELLOM HMS OG RESSURSFORVALTNING I UK.....</b>	<b>34</b>
5.1	Petroleumsforvaltningen i Storbritannia.....	34
5.2	Kontakt og samarbeid mellom HSE og DTI på petroleumsområdet .....	36
<b>6</b>	<b>MODELLER FOR SAMARBEID MELLOM PTIL OG OD .....</b>	<b>40</b>

<b>6.1</b>	<b>Historisk utvikling mot utskillelse av Ptil fra OD .....</b>	<b>40</b>
<b>6.2</b>	<b>Mulige samarbeidsmønster / kontaktformer mellom Ptil og OD .....</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>JANUSANSIKTET OG ”GRENSELØST” SAMARBEID .....</b>	<b>45</b>
<b>7.1</b>	<b>Samarbeid og kontakt (innad) mellom Ptil og OD .....</b>	<b>45</b>
<b>7.2</b>	<b>Rollen som premissleverandør / rådgiver (oppad) mot departementene .....</b>	<b>46</b>
<b>7.3</b>	<b>Muligheter for et ”grenseløst” samarbeid utad? .....</b>	<b>47</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Formålet med rapporten

Formålet med denne rapporten er å belyse hvilke konsekvenser delingen av Oljedirektoratet kan få for håndteringen av faglige dilemmaer (som omtales som ”janusansikter”)<sup>2</sup> og for rollen som premissleverandør til departementene. I tillegg ønsker vi å vurdere hva slags samarbeidsmodeller man kan tenke seg mellom Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet uten at dette undergraver intensjonen med delingen. Til slutt vil vi drøfte hvorvidt flate lagbaserte organisasjoner er generelt godt/dårlig egnet for bestemte samarbeidsformer.

## 1.2 Utgangspunkt

Utgangspunktet for rapporten er det følgeforskningsprosjektet som RF har gjennomført parallelt med ODs utvikling mot en flatere lagbasert organisasjonsmodell. Et sentralt tema har vært å se på hvordan OD, innenfor denne organisasjonsmodellen, har håndtert ulike *virkemidler* og *roller* overfor departementene og næringen, slik matrisen nedenfor illustrerer.

*Aktiviteter knyttet til ulike roller og virkemidler*

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

*Figur 1.1: Virkemidler og roller i OD sin forvaltning*

Arbeidet med ressursforvaltning og HMS er blitt mer pro-aktivt og innrettet mot planlegging og design av tiltak og utstyr. Det gjelder både indirekte gjennom å fastsette rammebetingelser og utvikle regelverk, og direkte gjennom samarbeid med de enkelte

2 Se Lindøe/Laudal/Nesvåg 2002: ”Risikohåndtering og Oljedirektoratets sitt Janusansikt”.

selskap. Lagorganiseringen til OD må sees som et forsøk på å håndtere en kombinasjon av virkemidlene og rollene som vises i figur 1.1. En annen intensjon med lagorganiseringen har vært at medarbeidere skal kunne ta egne initiativ til faglige samarbeid på saksområder som spenner over to eller flere av aktivitetstypene i figuren. OD er ikke det eneste offentlige forvaltningsorganet/enheten som har forsøkt en flat og fleksibel lagorganisering, men OD er sannsynligvis det forvaltningsorganet som har gått lengst i denne retningen.<sup>3</sup> Vår undersøkelse fra første fase i følgeforskningsprosjektet, tyder på at den nye organisasjonsformen har bidratt til et bedre samarbeidsklima på tvers av aktivitetstypene i figur 1.1. (ref. Laudal/Nesvåg/Lindøe 2002, Lindøe/Laudal/Nesvåg 2002 og Nesvåg/Lindøe/Laudal 2002).

I stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) gikk regjeringen inn for å skille ut tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i et selvstendig statlig Petroleumstilsyn (heretter kalt Ptil). Tilsynet skal suppleres med oppgaver fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE) og Arbeidstilsynet rettet mot landanlegg. Regjeringen går i tillegg inn for å etablere en uavhengig klagenemnd som vil redusere departementenes rolle i enkeltsaker.<sup>4</sup> Oppgavene knyttet til ressursforvaltning vil bli værende i Oljedirektoratet og underlegges Olje- og energidepartementet som i dag. Regjeringens forslag til utskillelse av et petroleumstilsyn fra dagens OD fikk Stortingets tilslutning den 6 juni. Det er lagt til grunn at de to institusjonene skal fungere som selvstendige enheter fra og med 1. januar 2004.

Den umiddelbare utfordringen ved en utskillelse av et petroleumstilsyn blir å bestemme hvilke oppgaver og medarbeidere som bør tilhøre tilsynsenheten og hvilke som bør tilhøre ressursforvaltningsenheten. I dag er HMS-tilsyn og ressursforvaltning ikke bare håndtert på tvers av de tre produktområdene i OD, men ofte også på tvers av de mer enn 60 lagene innen de tre produktområdene<sup>5</sup>.

En intern liste over mer enn 80 oppgaver som OD har ansvar for viser at OD vekselvis – og av og til parallelt – må forholde seg til AAD og OED gjennom de ulike fasene i petroleumsvirksomheten<sup>6</sup>. Dette tyder på at en utskillelse av et petroleumstilsyn

---

3 Andre offentlige organer/enheter med lagorganisering: Forvaltningsavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og hos Fylkesmannen i Rogaland, Samfunnsavdelingen ved Fylkesmannen i Telemark, Avdelingen for kompetanse og arbeidsliv i Utdannings- og forskningsdepartementet og Regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og regionaldepartementet. (Kilde: Laudal 2003.)

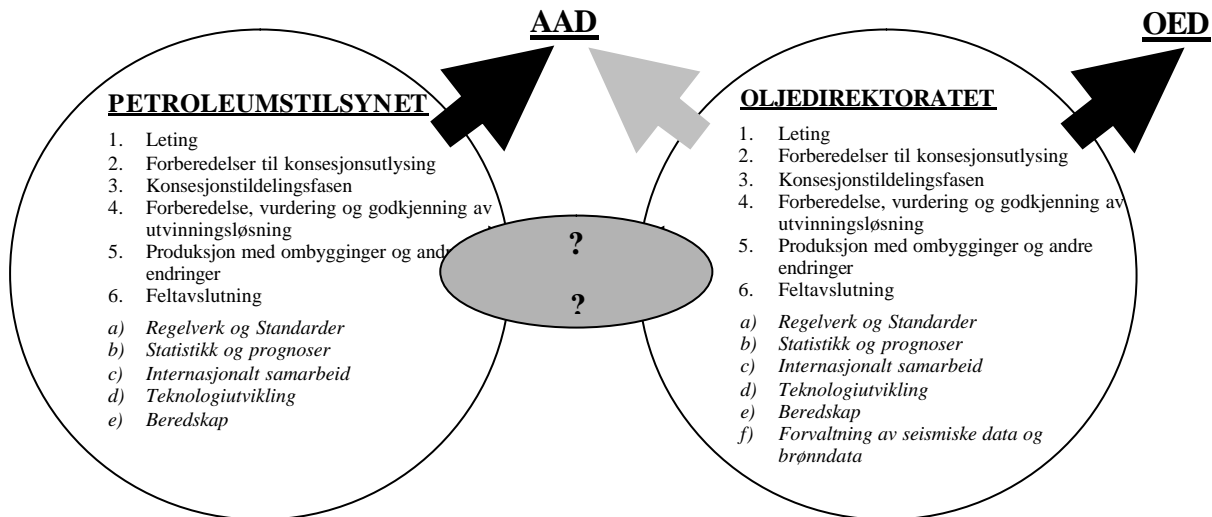
4 I følge en avtale mellom regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti skal eventuelle endringer i klagebehandling ikke skje før etter stortingsvalget i 2005.

5 De tre produktområdene er "Data informasjon og kunnskap", "Premisser og råd" og "Oppfølging".

6 Hovedfasene i petroleumsvirksomheten: "Leting", "forberedelser til konsesjonsutlysning", "konsesjonstildelingsfasen", "forberedelse, vurdering og godkjenning av utvinningsløsning", "produksjon med ombygginger og andre endringer" og "feltavslutning".

forutsetter en etablering av et svært tett samarbeid mellom tilsynet og direktoratet.<sup>7</sup> En intern liste over faseuavhengige oppgaver i OD viser at det også for slike oppgaver vil måtte være et tett samarbeid mellom de to forvaltningsorganene<sup>8</sup>. Dette er illustrert i figur 1.2. Figuren bygger på de oversikter OD har utarbeidet over oppgaver de har ansvar for og hvilket overordnet ansvar de hører inn under.

Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet vil ha oppgaver knyttet til de samme faser i petroleumsvirksomheten (1-6) og ellers også ha oppgaver på mange av de samme såkalt "faseuavhengige" områdene (bokstav-punktene):



Figur 1.2: Forholdet til overordnede departement og til hverandre etter utskillelsen av Petroleumstilsynet. Punktene i kursiv er såkalt "faseuavhengige oppgaver".

### 1.3 Problemstillinger

Utskillelsen av et tilsynsorgan fra Oljedirektoratet har som formål å redusere sjansen for målkonflikter mellom de kommersielle interessene knyttet til utvinningstakt og lønnsomhet, og interesser knyttet til helse, miljø og sikkerhet.<sup>9</sup> Men en slik utskillelse vil også føre til en oppsplitting av petroleumsvirksomheten med risiko for en mer

7 Dette går også fram av beskrivelsen i ODs egen sluttrapport fra et internt delingsutvalg. (Offentlig versjon datert 1.7. 2003.)

8 Dette gjelder arbeid med regelverk, standarder, seismiske data, brønndata, statistikk, prognoser, internasjonalt samarbeid, teknologiutvikling og beredskap.

9 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". Dette kom også fram i Arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse i Stortinget den 6. juni 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".



komplisert og tidkrevende beslutningsprosess og dårligere utnyttelse av tverrfaglig kompetanse.

På tilsynsområdet, hvor det allerede i dag kreves et utstrakt samarbeid mellom forvaltningsorganer, vil det nå i tillegg bli nødvendig med et svært tett samarbeid mellom det gjenværende Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet.

I dag er lagene organisert innenfor de tre produktområdene ”Data, informasjon og kunnskap”, ”Premisser og råd” og ”Oppfølging”. Lagene i produktområdet ”Premisser og råd” vil ha sine hovedaktiviteter innenfor rute 1 og 3 i figur 1.1. Her er målet å bidra til en best mulig ressursforvaltning og lagene vil ofte ha rollen som faglig rådgiver, både overfor industrien og overfor OED. Lagene i produktområdet ”Oppfølging” har sine hovedaktiviteter innenfor rute 2 og 4. Hovedoppgaven er å føre tilsyn med helse, miljø og sikkerhet og sikre at regelverk og praksis innenfor ressursforvaltning tar hensyn til hensynene på dette området. Lagene innen produktområdet ”Data, informasjon og kunnskap” vil trolig ha aktiviteter som fordeler seg på alle de fire rutene i figur 1.1.

Rapporten oppsummerer en del av det som er publisert i tidligere notater i følgeforskningsprosjektet.<sup>10</sup> Etter at notatene var ferdige bestemte regjeringen at Petroleumstilsynet (Ptil) skulle skilles ut fra OD. Dette vil utvilsomt ha følger for mange av vurderingene og konklusjonene i notatene fra følgeforskningsprosjektet. På denne bakgrunn har vi i denne rapporten ønsket å vurdere hvordan delingen vil kunne påvirke temaer som har vært sentrale i følgeforskningsprosjektets første fase:

- *Janusansiktet i norsk petroleumsforvaltning*  
Janusansiktet i OD var et viktig tema i første fase av følgeforskningsprosjektet i OD.<sup>11</sup> Utskillelsen av et petroleumstilsyn innebærer en utskillelse av rollen som kontrollinstans når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Oljedirektoratet er tenkt å ha ansvaret for rollen som faglig rådgiver og pådriver innen ressursforvaltning. Betyr dette at janusansiktet ikke lenger vil være et egnet metafor for å betegne den dobbeltrolle som OD/Ptil og de enkelte medarbeidere vil ha innen ressursforvaltning og HMS? Vil dette åpne opp for flere faglige konflikter og mindre faglig samarbeid?
- *Rollen som premissleverandør og rådgiver for departementene.*  
Vil utskillelsen innebære mer sprikende innspill til departementene som følge av et snevrere mandat og et smalere kompetansegrunnlag i hver av de to enhetene?

---

<sup>10</sup> Se Laudal/Nesvåg/Lindøe 2002, Lindøe/Laudal/Nesvåg 2002 og Nesvåg/Lindøe/Laudal 2002.

<sup>11</sup> *Janusansiktet* viser til den romerske guden Janus som er avbildet med to ansikter som vender hver sin vei. Det symboliserer to ulike utganger av en sak, eller både positive muligheter og negative aspekter ved en handling. Janus’ to ansikter gav han mulighet til å se på de indre og ytre forhold ved en hendelse og ved samtidig å fastholde både muligheter og begrensninger. Vi bruker i denne sammenheng metaforen om en aktør som skal ivareta både hensynet til en best mulig ressursutnyttelse og verdiskaping og til helse, miljø og sikkerhet. Implisitt i dette kan det ligge et betydelig dilemma.

- *Aktuelle samarbeidsformer mellom myndighetsorganer i norsk petroleumsforvaltning.*

Vi vil sammenligne situasjonen til OD og Ptil med andre samarbeidende forvaltningsorganer i Norge. Vil det være mulig å unngå dobbeltarbeid mellom Ptil og OD? I hvilken grad vil man kunne etablere felles prosjekter og i hvilken grad vil ett organ få hovedansvar for oppgaver som den andre leverer faglige innspill til? Hvor tett samarbeid kan man åpne opp for uten å undergrave regjeringens motiv for splittelsen? (Se fotnote 9 for regjeringens motiver.)

Vi ser interessante forskningstema innen hvert av punktene ovenfor som vil kreve helt andre tidsrammer enn det vi har til rådighet for å gi den oppmerksomhet som de fortjener. Et av formålene med denne rapporten, i tillegg til å oppsummere deler av følgeforskningsprosjektet, er dermed å vise hvordan følgeforskningsprosjektet har gitt oss en innsikt – og en *situasjon* med det nye delte OD og Ptil – som åpner for nye forvaltningspraksiser og forskningstemaer.

## 1.4 Begrepsbruk, datakilder og metode

### Forkortelser

Forkortelsen ”HMS” benyttes her som en felles betegnelse på helse, arbeidsmiljø og sikkerhet på arbeidsplassen. I rammeforskriften benyttes HMS-begrepet konsekvent, mens i tildelingsbrevet til OD og i ODs resultatrapport refereres det mest til ”sikkerhet og arbeidsmiljø”. Vi har valgt å benytte ett uttrykk for enkelhets skyld, og betegner derfor alt som har med dette å gjøre som ”HMS” selv om ikke alle temaene som knyttes til de tre bokstavene er like sentrale der uttrykket forekommer.

Alle forvaltningsorganer skrives her ut med fullt navn unntatt de fire sentrale i denne rapporten: Oljedirektoratet (OD), Petroleumstilsynet (Ptil), Olje- og energidepartementet (OED) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD).

Når ”OD” omtales i rapporten siktes det til forvaltningsorganet slik det framstår fram til 1.1. 2004, det vil si både med ressursforvaltningsoppgavene (OD etter 1.1. 2004) og med HMS-ansvaret og tilsynsoppgavene (overtas av nye Ptil fra 1.1. 2004).

### Datakilder og metode

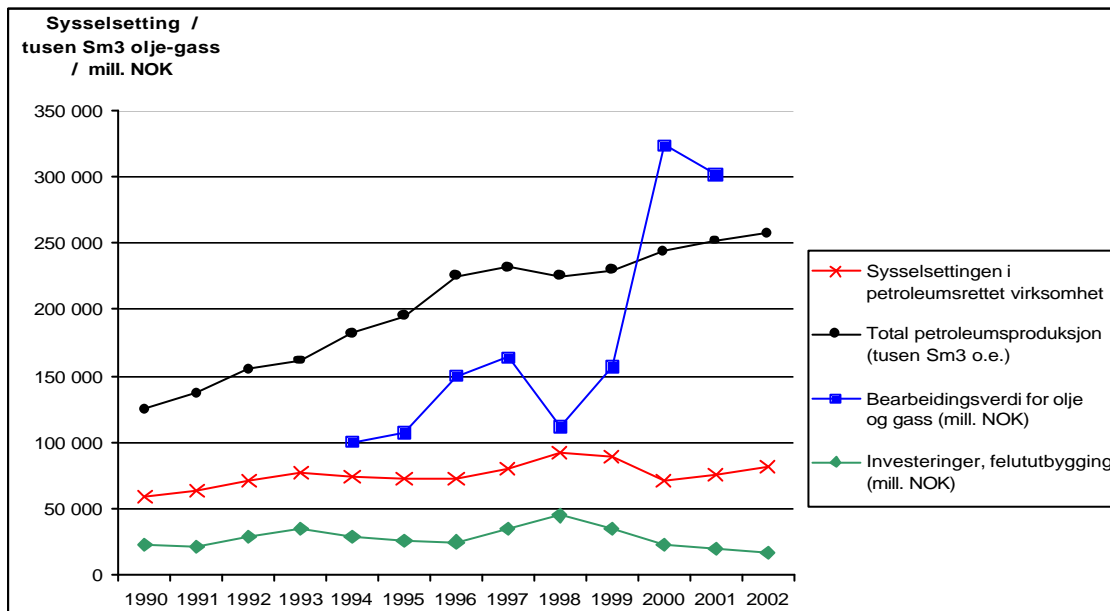
Denne rapporten bygger dels på intervjuer med ti ansatte i OD og dels på litteraturstudier og gjennomganger av interne dokumenter fra OD knyttet til organisasjonsendringen i 2000 og delingsprosessen høsten 2003. I tillegg henter notatet poenger fra de tre arbeidsnotatene som vi skrev i første fase av følgeforskningsprosjektet som RF har utført med økonomisk støtte fra Administrasjons- og arbeidsdepartementet.

## 2 Petroleumsforvaltningen

I dette kapitlet tegner vi et bilde av de mest sentrale aktørene som OD og Ptil må forholde seg til, men innleder med en beskrivelse som viser petroleumssektorens betydning for norsk økonomi.

### 2.1 Petroleumssektorens betydning for norsk økonomi

Regjeringens motiv for å skille ut Ptil fra OD er å redusere muligheten for en interessekonflikt mellom de økonomiske interesser til petroleumsvirksomheten og hensynet til HMS.<sup>12</sup> At regjeringen legger sånn vekt på dette motivet har sin bakgrunn i petroleumsvirksomhetens store betydning for norsk økonomi:



Figur 2.1 Utviklingen av sysselsetting, produksjon og økonomiske verdi innen petroleumsvirksomheten.

Kilder:

- Arbeidsmarkedsstatistikken er hentet fra aetat.
- Statistikken over petroleumproduksjonen er hentet fra Oljedirektoratet ("fact pages")
- Bearbeidingsverdien er hentet fra SSB (Hovedtall for utvinning av råolje og naturgass)
- Investeringer i feltutbygginger er hentet fra SSB (Investeringsstatistikk)

Figur 2.1 viser petroleumsvirksomhetens store og fortsatt voksende betydning for norsk økonomi. Den økonomiske verdien til petroleumsvirksomheten i forhold til annen

<sup>12</sup> Se fotnote 9 over.

næringsvirksomhet i Norge har økt i takt med økningen i olje- og gassproduksjonen. Produksjonen fra norsk kontinentalsokkel ble fordoblet på 90-tallet, men veksten er antatt å stanse opp og reduseres fra 2005-2006.<sup>13</sup>

Bearbeidingsverdien<sup>14</sup> er mer enn tredoblet i samme periode.<sup>15</sup> Den voldsomme økningen skyldes både økt produksjon og høyere oljepriser.

Sysselsettingen er ikke vokst i like stor grad. Fra 1990 til 1998 økte antall sysselsatte i petroleumsrelatert virksomhet i Norge fra 60.000 til 90.000. Deretter sank sysselsettingen til rundt 70.000 i 2000 før den igjen økte til 80.000 i 2002.<sup>16</sup> Av disse arbeider ca. 30.000 innen *undersøkelser, boring, produksjon m.m.*<sup>17</sup> Det lave investeringsnivået innen feltutbygging har bidratt til at antall ansatt i petroleumsrelatert virksomhet *på land* er redusert fra omkring 35.000 i 1998 til under 25.000 i 2002. Det siste tiåret har dermed andelen som arbeider med *undersøkelser, boring og produksjon* i petroleumssektoren økt.

Tall innhentet av OED viser at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, som andel av statens samlede inntekter, har steget kraftig de siste årene: Fra omlag 10% i 1999 til omlag 32% i 2001.<sup>18</sup> Det er ulike meninger om hvordan man kan bevare dette høye inntektsnivået: Representanter for oljeindustrien hevder på bakgrunn av bl.a. reduserte oljereserver og mindre gjennomsnittlige funn, at særskatten på 50% bør reduseres for å sikre samfunnet høyest mulig petroleumsinntekter. En halvering av særskatten kan øke statens samlede proveny fram mot 2033 med omlag 100 mrd. NOK, i følge en rapport fra Konkraft.<sup>19</sup>

På denne bakgrunn tror vi spørsmålet om hvordan helse, miljø og sikkerhet skal veies opp mot økonomiske resultater, vil stå høyt oppe på den politiske dagsorden i årene som kommer.

---

13 Totalt økte utvinningen av olje og gass på 90-tallet fra omlag 125 til 250 millioner kubikkmeter oljeekvivalenter. (Kilde: Oljedirektoratet.) Anslagene for produksjonen i årene framover fra OED tyder på en reduksjon ned til ca. 150 millioner kubikkmeter i 2010 ("forvittringsbanen"), eventuelt ca. 240 millioner kubikkmeeter (etter "den langsiktige utviklingsbanen").

14 Som "bearbeidingsverdi" regnes summen av produksjonsverdi fratrukket kjøp av varer og tjenester. Med "produksjonsverdi" menes omsetning korrigert for endringer i beholdning av ferdige varer, varer i arbeid og varer og tjenester kjøpt for videresalg.

15 Fra ca. 90 mrd. kroner i 1990 – se figur 2.1.

16 Kilde: Aetat – oljestatistikk: Sysselsetting i petroleumsrettet virksomhet.

17 De som arbeider offshore på faste og flytende installasjoner hører til denne kategorien. (Kilde: aetat.)

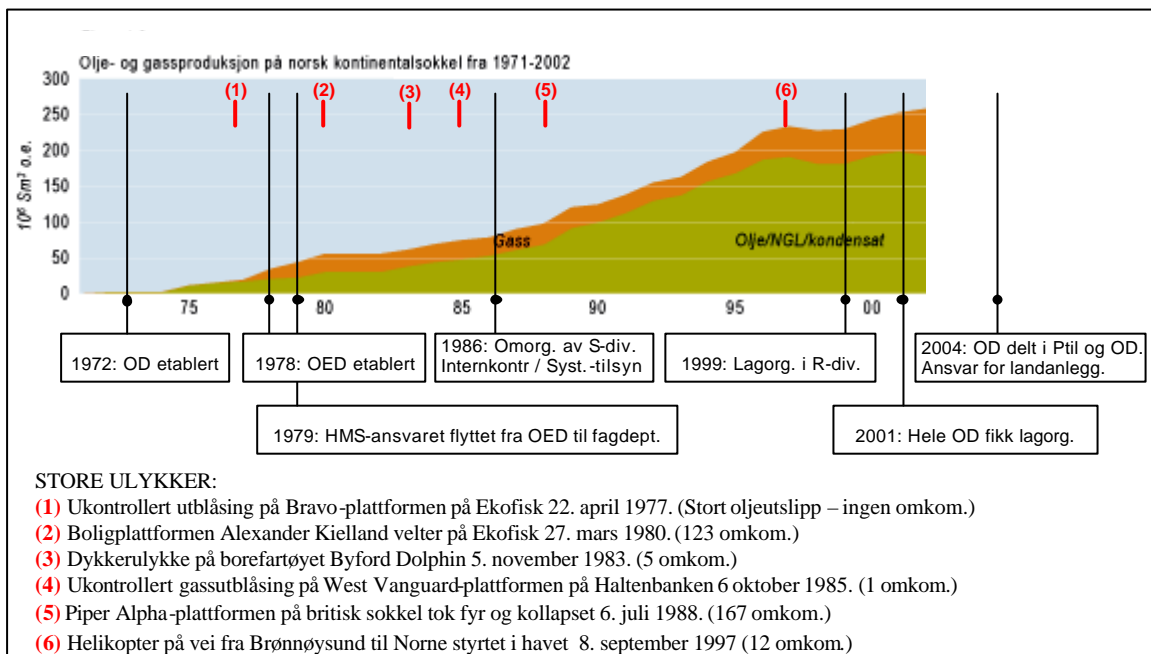
18 Kilde: Faktahefte 2002 Norsk petroleumsvirksomhet, figur 5.1.

19 Kilde: Konkraft 2003, kapittel 7.

## 2.2 OD, OED og AAD

### Petroleumsforvaltningen i Norge: Kort historikk

Spørsmålet om tilhørighet og myndighetsområdet for OD har vært drøftet gjentatte ganger siden OD ble vedtatt 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. Men 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 imidlertid det konstitusjonelle ansvaret for HMS på sokkelen overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet.<sup>20</sup>



Figur 2.2: Etableringer og organisasjonsendringer innen norsk petroleumsforvaltning og store ulykker som har fått betydning for reguleringen av norsk petroleumsektor. (Produksjonsutviklingen i bakgrunnen er illustrert med en figur som er hentet fra Faktaheftet for 2002.)

I figur 2.2 er også storulykker markert langs tidsaksen. Dette er ulykker som har preget nyhetsbildet og som har fått konsekvenser for utviklingen av regelverksregimet innen HMS-området, særlig siden 80-tallet (se Lindøe 2002:14).

<sup>20</sup> I 2003 er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet som har overtatt ansvaret for dette området.

## **Oljedirektoratet (OD)**

OD har rundt 350 ansatte og har siden 2001 hatt en flat organisasjonsstruktur som er unik i forhold til andre sammenlignbare organer i norsk forvaltning.<sup>21</sup> Direktoratet består av tre ”produktområder” som igjen har en rekke lag<sup>22</sup>:

- Data, informasjon og kunnskap (20 lag og 9 prosjektlag)
- Premisser og råd (17 lag og 11 prosjektlag)
- Oppfølging (20 lag og 8 prosjektlag)

Hvert produktområde ledes av én direktør og to assisterende direktører. Det er disse ni personene som sammen med oljedirektøren har personalansvaret i OD. Hver ansatt er som regel medlem av flere lag. Den enkelte medarbeiders tilknytning til lag varierer alt etter hvilke oppgaver vedkommende har ansvar for. Lagene har ingen ledere med personalansvar, men de skal som hovedregel utnevne en koordinator. Rollen som koordinator skal rotere mellom medlemmene i laget med en varighet på normalt to år. Koordinatoren skal i følge ”laghåndboka” i OD ha fire funksjoner:

- Sørge for at laget har kvalitet i sine prosesser og produkter
- Sørge for at produktene leveres i henhold til lagets plan
- Legge til rette for koordinering mot andre lag
- Være kontaktpunkt mot ledelsen

Under våre intervjuer kom det fram at en del oppgaver ikke hører hjemme i noe bestemt lag, men utføres av enkeltpersoner på tvers av lagsstrukturen. Det er også etablert faglige nettverk på tvers av lagsstrukturen, men disse har ikke ansvar for noen av ODs produkter. I følge Laghåndboka i OD skal alle medarbeidere være medlem av minst ett fagnettverk.

Tildelingsbrevet skrives av OED og AAD i samarbeid og resultatrapporten som OD oversender til overordnet departement sendes med likelydende tekst til OED og AAD. Overføringene til OD publiseres i budsjettproposisjonen til OED. AAD henviser til denne i sin budsjettproposisjon.

## **Olje- og energidepartementet (OED)**

Olje og gassavdelingen i OED består av åtte seksjoner der oljeseksjonen, gasseseksjonen og leteseksjonen har den største kontaktflaten mot OD. Oppfølging og kommunikasjonen med avtakerne av petroleumsproduktene ligger i OED. Oljeseksjonen i OED har også ansvar for beredskapsspørsmål knyttet til

---

21 Se Laudal 2002.

22 Antall lag og prosjektlag varierer over tid. Tallene her gjelder for august 2003.

petroleumsvirksomheten. Dette berører bl.a. olje- og gassinstallasjoner som terror og sabotasjemål. Når det gjelder ansvar for å forebygge mot ”villede hendelser” gjennom økt sikkerhet og robusthet, så er dette også AAD sitt ansvar gjennom utvikling av regelverk og praktiske tiltak. Sikkerhet, knyttet til beredskap i petroleumsindustrien er med andre ord delt mellom de to departementene, uten at det er trukket noen helt klar grense.

OD skal levere premisser til OEDs politiske beslutninger. Denne rollen har OD også overfor AAD: I tildelingsbrevet til OD for 2002 bes OD: ”være spesielt oppmerksom på at departementene er avhengige av å få nødvendige faglige råd, slik at OED og AAD kan ivareta sitt myndighetsansvar innenfor sine respektive forvaltningsområder”.

### **Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)**

Avdeling for arbeidsmiljø og sikkerhet i AAD har det overordnede ansvar for ”HMS-delen” av Oljedirektoratet og for hele virksomheten til Direktoratet for Arbeidstilsynet.<sup>23</sup> Avdelingen består av to fagseksjoner; en med ansvar for sikkerhet og en med ansvar for arbeidsmiljø. All kontakt med Oljedirektoratet skal håndteres av seksjonen med ansvar for sikkerhet, mens kontakten med Direktoratet for arbeidstilsynet håndteres av seksjonen med ansvar for arbeidsmiljø. Seksjonene bistår hverandre i saker som hører inn under den andres fagområde.

## **2.3 ODs samarbeid med andre direktorater og tilsyn**

### **Generelt om etatssamarbeid i norsk forvaltning**

Statskonsult har vurdert horisontal samordning mellom statlige tilsyn generelt. Et tilsyn oppfattes som et sektordepartements styringsverktøy for kontroll med etterlevelsen av rettslige forpliktelser. Samtidig representerer tilsynsorganene en beskyttelse for borgerne i forhold til uønskede sider ved private virksomheters aktiviteter.

Horisontal samordning mellom statlige tilsyn foregår på flere nivåer: De siste årene har utviklingen gått i retning av at færre saker blir avgjort ved statsrådsbehandling.<sup>24</sup> Utredningsinstruksen forutsetter samordning på departementsnivå, men dette betyr mest for samordning av regelverksproduksjon, mindre for samordning av tilsynsordninger. Når det gjelder samordning mellom tilsynsenheter, skiller Statskonsult mellom fire hovedformål:

---

23 DBE er siden 1. juli 2003 underlagt Justisdepartementet og fra 1. september er DBE slått sammen med Direktoratet for sivilt beredskap i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Det nye direktoratet skal ha et overordnet policyansvar for sikkerhetsarbeidet i alle sektorer, men ingen vedtaksmyndighet utover de sektorer som i dag dekkes av DBE og Direktoratet for sivilt beredskap.

24 Statskonsult rapport 2002:12.

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning (infrastruktur)
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

På tross av at tilsynsoppgaver med et sikkerhetsformål sorterer under svært mange departementer ser ikke Statskonsult at det oppstår målkonflikter innen dette tilsynsområdet. Det er større sjanse for konflikter i etater som samtidig introduserer *andre* hovedformål i sin portefølje som for eksempel ”fungerende energiforsyning”, i følge Statskonsult.<sup>25</sup> Oppgavene til OD berører både sikkerhetsformål og ”fungerende energiforsyning” (første og andre punkt ovenfor), men har i tillegg formål som ikke har med tilsyn å gjøre som for eksempel kartleggingen av olje- og gassforekomster, områdestudier og teknologiutvikling og internasjonalt samarbeid og bistand. Basert på de generelle resonnementene til Statskonsult, skulle man altså forvente målkonflikter i OD. Når Ptil skiller ut fra OD vil de to nye etatene ha ansvar for hvert sitt hovedformål, i forhold til listen over slike formål fra Statskonsult. Sjansene for målkonflikt skal dermed i følge Statskonsult være redusert. Vi kommer tilbake til muligheten for målkonflikter og hva splittelsen av OD kan bety i kapittel syv.

### **Oljedirektoratets samarbeid med andre forvaltningsorganer**

OD har etablert avtaler om utveksling av informasjon og samarbeid med minst 11 forvaltningsorganer. Det aller meste av samarbeidet mellom OD og andre forvaltningsorganer skjer på HMS-området. All kontakt med operatørene skal som regel skje gjennom OD. Myndigheten til å koordinere tilsynet med petroleumsvirksomheten på norsk sokkel er i henhold til kongelig resolusjon 28. juni 1985 delegert til OD. I følge resolusjonen gjelder koordineringsansvaret tilsynsoppgaver som OD, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn har det faglige ansvaret for. Sosial- og helsedirektoratet har myndighet i saker som gjelder regelverk og visse autorisasjoner som helseerklæringer for personer som arbeider offshore m.m. På regionalt nivå er det Helse- og sosialavdelingen hos Fylkesmannen som har ansvaret for både tilsynsoppgaver og oppgaver knyttet til HMS-regelverket. I det første tilfellet benytter de ansatte ved Fylkesmannen brevarkene til Statens helsetilsyn, i det andre tilfellet benyttes brevarkene til Sosial- og helsedirektoratet. OD har rollen til Statens arbeidstilsyn og Direktoratet for brann og elsikkerhet (innlemmet i Direktoratet for samfunnssikkerhet fra 1.9. 2003) når tilsynet skjer på offshoreinstallasjoner – og fra og med 1.1. 2004 er dette utvidet til i tillegg syv større landanlegg.

---

25 Kilde: Statskonsult rapport 2002:12, s. 79.



I 1998 ble et samarbeid mellom OD og fem andre såkalte "HMS-myndigheter" formalisert gjennom en egen avtale. Etatenes direktører møtes regelmessig i en direktørgruppe og i tillegg er det etablert undergrupper for tilsynsarbeid og opplæring.<sup>26</sup>

Samarbeidet mellom OD og andre forvaltningsorganer på HMS-området foregår først og fremst i to sammenhenger:

### **Samarbeid om koordinering av praktisk tilsyn på petroleumssektoren**

OD samarbeider her med tre såkalte "koordineringsetater" om en helhetlig regulering av helse, miljø og sikkerhet for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel:

- *Kystverket*. Staten har myndighet til å føre tilsyn med operasjonelle utslipp og beredskap mot akutt forurensning etter forurensningsloven. (Oppgaven ble overført fra Statens forurensningstilsyn fra 1.1. 2003.)
- *Statens helsetilsyn*. Staten har ansvaret for å fastsette krav til helsemessige og hygieniske forhold, til helseberedskap og til helsetjenesten.
- *Redningstjenesten*. Hovedredningssentralene og Direktoratet for sivilt beredskap (som etter 1.9. 2003 ble en del av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) inngår her. Justisdepartementet har tilsynsansvar for den offentlige redningstjenesten i Norge.

Oljedirektoratet koordinerer den praktiske gjennomføringen av tilsynet med operatørene på norsk sokkel, samt utsteder samtykker, pålegg og fritak (hjemlet i kgl.res. av 28.6. 1985). Det innhentes uttalelser fra både Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn ved behandling av saker som berører disse etatenes fagekspertise.

Samarbeidet omfatter

- praktisk gjennomføring av tilsynet med operatørens styringssystem
- behandling av og vedtak i forbindelse med samtykker
- revisjoner og verifikasjoner
- behandling av fare- og ulykkessituasjoner og andre særlige situasjoner som måtte oppstå
- gjensidig orientering om forhold som har betydning for den andre etaten.

Det utarbeides felles årsplaner for tilsynsgjennomføringen. I spørsmål av faglig art tar etatene direkte kontakt med hverandre.

Rammeforskriften for HMS i petroleumssektoren dekker en rekke lovområder.<sup>27</sup> OD, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn samarbeidet om utarbeidelsen av denne forskriften og de fire utfyllende forskriftene til rammeforskriften.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Etatene har et eget nettsted: <http://www.hmsetatene.no>.

## Utvidet faglig samarbeid på tilsynsområdet

OD samarbeider også med syv såkalte "bistandsetater" (hjemlet i kgl.res. av 28.6. 1985). Oljedirektoratet kan bruke sakkyndig bistand fra andre offentlige etater eller selskaper som har særskilt kompetanse på aktuelle områder. Ordningen er basert på avtaler om samarbeid/bistand mellom Oljedirektoratet og

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap<sup>29</sup>
- Kystdirektoratet
- Meteorologisk Institutt
- Statens strålevern
- Post- og teletilsynet
- Avinor (tidligere Luftfartsverket)
- Sjøfartsdirektoratet (flyttbare innretninger på sokkelen).

## ODs tilsynsansvar utvides til å omfatte større landanlegg fra 1.1. 2004

Regjeringen redegjorde i Stortingsmelding nr.7 2001-2002 for den teknologiske utviklingen som medfører at det blir en stadig tettere integrasjon av petroleumsanlegg på land og på sokkelen. Det ble stilt spørsmålstegn ved om organiseringen av tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø er hensiktsmessig i denne øktoren. Våren 2002 ga Stortinget sin tilslutning til meldingen. AAD besluttet i brev til OD av 11.12. 2002 at direktoratet skulle overta myndighetsansvaret for nærmere definerte anlegg og framtidige integrerte sokkel/landanlegg eller andre anlegg av slik type. I samme brev fikk OD i oppgave å foreta de nødvendige regelverksendringer for å gi Petroleumstilsynet håndhevingsgrunnlag for landanleggene fra 1.1. 2004. I Stortingsmelding nr. 17 2002-2003 presiseres det at de nye oppgavene i forhold til landanlegg skal legges til det Petroleumstilsynet.<sup>30</sup> Endringen innebærer at Ptil vil få oppgaven med å koordinere tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø på syv landanlegg

---

27 Rammeforskriften og de utfyllende forskriftene bygger på hjemler i petroleumsloven, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, produktkontrollloven, helsepersonelloven, pasientrettighetsloven, smittevernloven og loven om helsemessig og sosial beredskap. Det nye regelverket trådte i kraft 1.1. 2002.

28 Dette er den såkalte styringsforskriften, opplysningspliktforskriften, innretningsforskriften og aktivitetsforskriften.

29 Direktoratet er et resultat av en sammenslåing av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktorat for brann- og elsikkerhet (DBE) fra og med 1.9. 2003. DBE er igjen et resultat av en sammenslåing av Direktoratet for brann og eksplosjonsvern og Produkt- og elektrisitetstilsynet fra og med 1.1. 2002.

30 Se punkt 5.3.2 i meldingen.

med tilknytning til offshorevirksomheten.<sup>31</sup> Dette betyr at en del tilsynsoppgaver ved disse stedene flyttes fra Direktoratet for arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til OD. En kongelig resolusjon vil bestemme hvilke endringer som er skal gjøres i regelverk og endringer i myndighetsfordeling. Denne resolusjonen vil også omfatte forholdet til Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn. Det er klart at ODs koordinerende rolle på HMS-området skal videreføres i det ansvaret OD blir tildelt for landanlegg.

### **Annet forvaltningssamarbeid på HMS-området**

Oljedirektoratet har i tillegg inngått avtale med Sjøfartdirektoratet om samarbeid i forbindelse med ordningen med samsvarsuttalelse for flyttbare boreinnetninger (SUT).

I den såkalte "nullutslippsgruppa" samarbeider representanter fra OD, Statens forurensningstilsyn og Oljeindustriens Landsforening for å oppnå målsettingen om nullutslipp i 2005. Som ledd i dette arbeidet er det bestemt at operatørene på norsk sokkel skal rapportere til Statens forurensningstilsyn om tiltak for utslippsreduksjon og energieffektivisering,

Innen HMS-området samarbeider OD i tillegg med partene i arbeidslivet i en rekke prosjekter.

### **ODs forvaltningssamarbeid utenfor HMS-området**

OD samarbeider også med en forvaltningsorganer på områder utenfor HMS-området<sup>32</sup>:

- *Internasjonal utvikling og bistand:* Her er det etablert samarbeidsavtaler med NORAD og PETRAD. Dette gjelder en lang rekke ulike prosjekter – fra de typiske bistandsprosjekter til prosjekter som innebærer gjensidig samarbeid/kompetanseutvikling.
- *Teknisk bistand for kontroll av måleinstrumenter:* Her samarbeider OD med Justervesenet. Avtalen dekker kontrolltjenester i forbindelse med måleutstyr som OD innhenter ved tilsyn hos oljeselskapene.
- *Beredskapsspørsmål.* OD samarbeider med forsvaret, Direktoratet for sivilt beredskap (regionalt fylkesmannen) og politiet. Her er det ikke formelle samarbeidsavtaler, men OD har likevel et tett samarbeid basert på uformelle overenskomster og kontinuerlig kontakt.

---

31 De syv er: Kårstø, Kollsnes, Sture, Tjeldberg-odden, Mongstad, Melkøya og raffineriet på Slagentangen. At Ptil vil få dette ansvaret framgår av punkt 5.3.2 i Stortingsmelding nr. 17 2002-2003. Allerede sommeren 2001 ble OD utpekt som koordinerende HMS-myndighet for utbyggingen ved Melkøya (Snøhvitfeltet).

32 Det er trolig flere samarbeidsområder. Dette er de vi har fått oppgitt fra våre informanter.

- *Kart og oppmåling.* OD arbeider sammen med Sjøkartverket i forbindelse med endringer i regelverk og retningslinjer for grenser i Nordsjøen, og for selskapenes rapportering av posisjonsdata. I tillegg er OD representert i standardiserings-arbeid der Kartverket har en sekretariatsfunksjonen. Men OD har ingen formell samarbeidsavtale med Kartverket.

### 3 Janusansiktet i norsk petroleumsforvaltning

Dette kapitlet handler om risikodilemmaet i petroleumsforvaltningen som vi har valgt å betegne som ”janusansiktet” i norsk petroleumsforvaltning. Vi viser at OD ikke kan unngå risikodilemmaet og at dette også berører deres relasjoner til eksterne interessenter og ”flytter med” på tross av utskillelsen av et Petroleumstilsyn.

#### 3.1 Dilemmaet opptrer på mange nivå

Dilemmaet ved å håndtere risiko kan ikke begrenses til enkeltaktører sitt ansvarsområde. Tvert imot så berører det hele samfunnet der risiko eksponeres på ulike måter og skaper et sårbart samfunn (NOU 2000:24). Det berører også verdiskapingen i petroleumssektoren som både har et betydelig storulykkepotensiale og en belastning på det ytre miljøet.

I figur 3.1 er håndteringen av dilemmaet derfor markert på alle nivåene fra samfunnets institusjoner og til operatørene i industrien.

Den betydning petroleumsøkonomien spiller for nasjonens økonomi og den avhengighet som er skapt av inntektene fra petroleumsvirksomheten (ref. kap. 2.1) gjør at politikere og beslutningstakere hele tiden må veie økt utvinning opp mot økt HMS-risiko der særlig hensynet til fiskeressurser og det ytre miljøet kommer i fokus. Avveiningen mellom ressursforvaltning og HMS vil derfor måtte skje både i Stortinget, i regjeringen og departementene, så vel som hos operatørene som står for leting, utvinning og produksjon.<sup>33</sup>

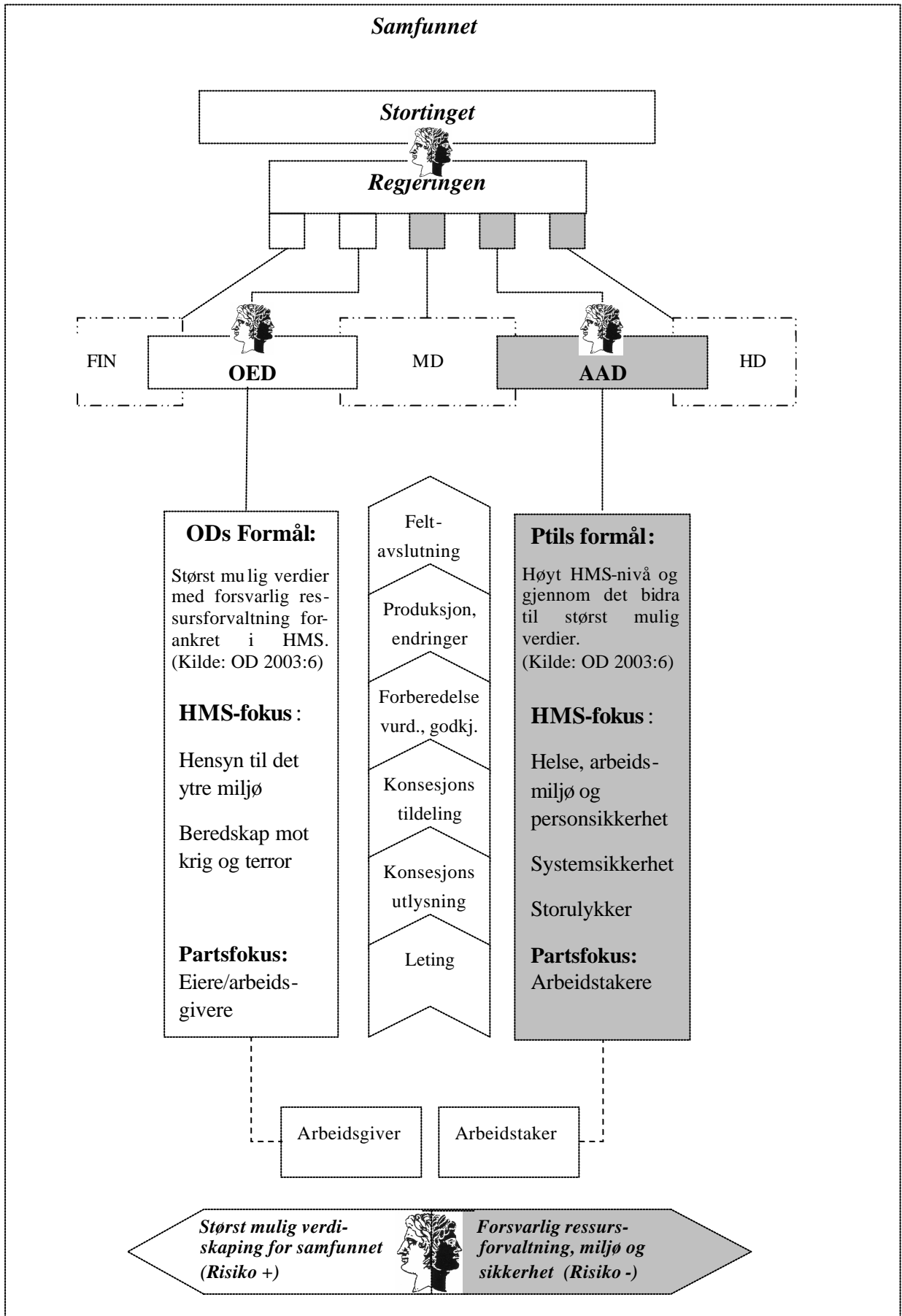
De utfordringer og vurderinger som regjeringen skal ta hensyn til og balansere mot hverandre avspeiles også i arbeidsdelingen mellom ulike departement. Finansdepartementet (FIN) har ansvar for en samlet håndtering av landets finansielle ressurser, og de er avhengig av OED sine anslag og beregninger av petroleumsreservene. Her spiller OD en meget sentral rolle som premissleverandør og rådgiver. På den andre siden skal Miljøverndepartementet (MD), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Helsedepartementet (HD) med Statens Helsetilsyn som særlig skal ivareta hensynet til HMS.<sup>34</sup>

Flere av de statlige aktørene er ikke tegnet inn i figuren. Dette gjelder for eksempel Fiskeridepartementet har ansvar for fiskeressursene, Kystverket som har ansvar for oljevernberedskap og Sjøfartsdirektoratet som har ansvar for sikkerheten på skip.

---

33 Dette aktualiseres bl.a. gjennom debatten om oljeutvinning i Barentsregionen

34 Det helsefaglige ansvar for tilsyn med aktørene er delegert til Helsetilsynet i Rogaland.



Figur 3.1: Aktørbildet omkring OD og Ptil og forholdet til janusansiktet

OD og Ptil vil være forvaltningsorgan under henholdsvis OED og AAD. Men det vil være en forskjell i deres avhengighet, noe som fører til et asymmetrisk forhold mellom dem. OD vil fortsatt være et *direktorat*, mens Ptil vil framtre tydeligere som et *tilsyn*<sup>35</sup>. Som direktorat kan OD også oppfattes som en ”teknisk utredningsavdeling” og de vil ikke kunne opptre ”på egne vegne” overfor industrien eller andre aktører, men må hele tiden ha ryggdekning fra OED.<sup>36</sup>

Det framtidige Ptil vil derimot kunne opptre overfor industrien med det mandat som gis dem gjennom den myndighet som følger av lov og regelverk. Det gir dem bl.a. muligheter til å gi pålegg og å anvende direkte sanksjoner overfor industrien. OD må utøve sin myndighet på en mer indirekte måte ved å anvende ulike virkemidler som incentiver overfor industrien (se figur 1.1). Valg og anvendelse av slike virkemidler vil i stor grad være politisk styrt.

Petroleumsindustrien må ivareta hensynet til både verdiskaping og helse, miljø og sikkerhet gjennom alle sine aktiviteter. Det er imidlertid ulike relasjoner og interesser mellom eiere/arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden når det gjelder ulike sider ved HMS. Dette er illustrert i figuren 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.

### 3.2 Verdikjeden til OD

Janusansiktet er et kjennetegn ved alle aktivitetene i kjeden fra leting til feltavslutning. For OD og Ptil vil det imidlertid innebære *ulike fokus* på flere områder.

Det første gjelder formål og hovedinnretning av aktiviteter. Mens det nåværende OD har en formålsparagraf som sier at organisasjonen skal ta hensyn til helheten og sammenhengen mellom verdiskaping og hensynet til HMS ved ”å bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten med forankring i forsvarlig ressursforvaltning, sikkerhet og miljø” så vil det nye OD og Ptil måtte ha ett av disse hensyn som sitt hovedformål. Det nye OD vil vektlegge verdiskaping og forsvarlig utnyttning av petroleumsreservene, mens Ptil vil vektlegge ivaretagelsen av HMS.

Det andre området gjelder hvordan en arbeidsdeling omkring den nåværende formulering i formålsparagrafen, ”forsvarlig ressursforvaltning, sikkerhet og miljø” egentlig skal forstås når det gjelder det ytre miljøet og sikkerhet/beredskap. Vi har i figur 2.1 markert at OD fortsatt vil ha et HMS-fokus i forhold til det ytre miljøet og beredskap mot krig og terror, mens for Ptil vil fokus rettes mot helse,

---

35 Når det gjelder innholdet i ”tilsyn” se bl.a. Statskonsult rapport 2002:12 ”(Be)grep om tilsyn og St.meld. nr. 17 (2002-2003) ”Om statlig tilsyn”.

36 Flere informanter brukte betegnelsen ”teknisk utredningsavdeling” for å beskrive OD sin rolle overfor OED.

arbeidsmiljø/personsikkerhet og sikkerhetstema knyttet til systemsikkerhet og storulykker.<sup>37</sup>

Det tredje området berører forholdet til industrien og dens sentrale aktører innenfor det som gjerne kalles for trepartsamarbeidet mellom myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakersiden (Lindøe, Karlsen og Lie 2001). På dette området vil det være ulike relasjoner mellom OD og Ptil når det gjelder arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det vil derfor være en form for ”arbeidsdeling” mellom OD og Ptil også når det gjelder håndtering av ulike partsinteresser omkring HMS.

### 3.3 Industriens janusansikt

Industriens janusansikt avspeiles på flere måter. For det første kommer dobbeltheten til uttrykk ved den risiko for gevinst og tap som følger verdiskaping/entreprenørskap og økonomisk/industriell virksomhet. Det er nettopp risikovillighet ved verdiskaping som preger entreprenøren og gründeren som gjennom oppfinnsomhet, iderikdom og talentfull investering bygger kunnskap og erfaring, både for seg selv og andre. Entreprenørens risikovillighet kommer gjerne til uttrykk både når det gjelder kapital, ny teknologi og sosiale relasjoner. Det er summen av enkeltindividers risikovurdering av økonomiske gevinst eller tap som avspeiles fra dag til dag i aksjekursene og som legger premisser for de beslutninger tas i styrerommet. Denne siden ved verdiskaping er markert nederst i figur 3.1 med stikkordet ”risiko +”.

Den andre siden av industriens janusansikt er de negative sider ved den moderne industrielle produksjonsvirksomhet som kommer til uttrykk gjennom ulykker, skader og belastninger på det ytre miljøet. Dette har fått sitt uttrykk gjennom betegnelsen ”risikosamfunnet” (Beck, 1992 og 1999). Samfunnet har etablert et vern mot dette gjennom ulike former for regulering. Først ble det etablert institusjoner for teknisk kontroll med innretninger, senere fulgte arbeidervernlovene og endelig kom reguleringer av det ytre miljøet. I sin moderne form har samfunnets regulering ført til krav om industriens ”egenkontroll” med den risiko som følger av dens aktiviteter. Ledelse, styring og kontroll med HMS er derfor blitt nye og viktige tema (se kap. 4.2). Dette omfatter alt fra robust design av innretninger til anstrengelser for å ”oppdra” sine ansatte til sikker og ønsket atferd kommer til uttrykk gjennom kampanjer og atferdskorrigerings. Dette er markert som ”risiko-” nederst i figur 3.1.

I spenningen mellom ”risiko +” og ”risiko -” møter industrien en organisatorisk utfordring i det å forene endringsvillighet og risikotaking med behovet for stabilitet, forutsigbarhet og risikoaversjon. Breivik (1989, 26) setter dilemmaet på spissen ved å hevde at *”Ethvert samfunn trenger risikotakere (high sensation seekers). Det var antakelig dem som fikk oss ned fra trærne og ut på savannen.... Vi finner dem som*

---

<sup>37</sup> De ulike HMS-fokus kommer tydeligere fram ved engelsk språkbruk. Her brukes ”security” om vern mot hendelser som er iverksatt av vond vilje som sabotasje eller terror. Helse/arbeidsmiljø og personsikkerhet betegnes med ”Occupational health and safety”.



*brannmenn, flyvere, sirkusartister, økonomiske entreprenører, spekulanter og innovative forskere og kunstnere, men ikke blant byråkrater, planleggere, jurister og lærere.*” En slik risikovillighet står i en tydelig motsetning til å styre ansattes atferd gjennom forhåndskodet skjema for å redusere skadestatistikk.

Et banalt eksempel på et dilemma som kan oppstå ved styring gjennom adferd er regelen om at en skal holde seg i rekkverket og trappegelender, enten en befinner seg på en plattform eller i et kontorbygg for å redusere faren for fall. Men hva med overføring av håndsmitte dersom flere hundre daglig drar hendene langs samme gelender? Bidrar slike regler til å underbygge verdien funksjonelle regler som trekker inn ansattes risikovurdering og evne til refleksjon og egen læring?

Vi møter også janusansiktet i relasjonen mellom eier- og arbeidstakerinteresser omkring HMS. De første oljearbeiderne møtte en industri som var svært negativ til fagforeninger og som heller ikke tok det så nøye med sikkerhet. Denne tiden beskrives av flere som det ”ville vesten” i Nordsjøen (Quale 1982; Smith-Solbakken 1997). I utgangspunktet var det strid om arbeidsmiljøloven skulle gjelde for petroleumsindustrien, og debatten om innføringen fikk i sin tid stor oppmerksomhet. Ved et møysommelig og langsiktig arbeid ble det etablert en ny arbeids- og sikkerhetskultur gjennom et tre-partssamarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndighetene. Dette kjennetegner den nordiske arbeidsmiljømodellen (Bruun 1990). Oljeindustriens regelverk vektlegger også et tett samarbeid og en aktiv medvirkning mellom de tre partene og betydningen av verneorganisasjonen og arbeidstakermedvirkning er markert i en rekke av paragrafene i den nye Rammeforskriften om HMS (se bl.a. §§ 6, 13, 20, 44 og 45).

Oljeindustriens janusansikt ble tydelig på slutten av 1990-tallet. OD kunne dokumentere at industrien hadde svekket sitt engasjement på sikkerhetsområdet. Den offentlige debatten omkring storulykker og sikkerhet innen sjøtransport og jernbane førte til at det også ble satt søkelys på sikkerheten i Nordsjøen.<sup>38</sup> Sterkt oppmuntret og sekundært av fagforeningene gav OD industrien kraftig påtale med trussel om sanksjoner. I årsmeldingen for 2000 skriver 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”*. Så sent som i januar 2002 sier direktør Magne Ognedal at *”dersom vi ikke klarer å forbedre sikkerheten, kan resultatet i verste fall bli nedstengninger”*.<sup>39</sup> Deler av industrien opplevde denne perioden relasjonen til OD som relativt dramatisk ved at de opplevde å bli stemplet som useriøse. Eksemplet understreker en side ved ”risikosamfunnet”, nemlig at hvilke risikotema som settes på dagsorden i stor grad bestemmes av hva media, opinionen og enkeltpersoner lar seg engasjere av (Beck 1976).<sup>40</sup>

---

38 Sleipner ulykken (1999), Åsta-ulykken (2000)

39 Innlegg i Stavanger Aftenblad 4.01.2002.

40 Et eksempel er reaksjonsformen etter en dødsulykke på Oseberg Øst der moren til den omkomne reiser rettssak mot Hydro som operatør.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmelding 39 (1999-2000) om Olje- og gassvirksomheten sa kommunalkomiteen at det måtte settes et sterkere fokus på helse, miljø og sikkerhet på sokkelen, og de etterlyste flere områder som måtte belyses nærmere. Dette førte til at departementet startet arbeidet på St. meld. 7 (2001-2002) om *"Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsindustrien"*. Myndighetene og industrien kom etter hvert fram til en enighet om sikkerhetssituasjonen og hvordan man skulle arbeide videre med å heve sikkerhetsnivået. Som et bidrag til å styrke tillitsforholdet og samarbeidet mellom myndighetene og industrien ble det etablert et "Sikkerhetsforum".<sup>41</sup>

---

41 Sikkerhetsforum fungerte som en referansegruppe for St.melding 7 (2001-2002)

## 4 Oppgaver som krever ressurs- og HMS-kompetanse

I dette kapitlet presenteres eksempler på saksområder der det i dag skjer et utstrakt samarbeid mellom de lagene som hører inn under produktområdet ”premisser og råd” og de som hører inn under produktområdet ”oppfølging”. De to gruppene av lag vil danne utgangspunkt for h.h.v det nye OD og Ptil. Eksempelene er et utvalg basert på intervjuer av nøkkelpersoner i OD. Det finnes en lang rekke andre samarbeidsoppgaver som OD har spesifisert i interne dokumenter. Utvalget gir et pekepinn om hvor tett samarbeid man må utvikle mellom de to forvaltningsorganene. Eksempelene belyser også hvorvidt utskillelsen av Ptil fra OD vil kunne redusere målkonfliktene og dermed gjøre ”janusansikt” til en mindre dekkende karakteristikk av medarbeidernes arbeidssituasjon.

I eksempelgjennomgangen nedenfor er det noen påstander som gjelder hvilken form for samarbeid som *bør* etableres mellom Ptil og OD. Slike påstander refererer seg fra utsagn vi noterte under våre intervjuer. Vi har ikke undersøkt hvor godt underbygde påstandene er. De må derfor stå for informantenes regning.

### 4.1 Eksempler på løpende samarbeid

#### 1) Vurdering av samtykke til leteboring

Søknader om samtykke til leteboring vurderes i dag av personell med kompetanse innen både HMS og ressursforvaltning. I tillegg vurderes søknaden av Statens forurensningstilsyn og Helsetilsynet. Det sendes med et boreprogram som vedlegg til samtykkesøknaden. Boreprogrammet gjennomgås av personell med kompetanse innen ressursanslag og teknologianvendelse. Selve samtykkesøknaden gjennomgås primært av ekspertise innen sikkerhet. Etter opprettelsen av Ptil og nye OD kan det bli mer krevende å involvere begge kompetansmiljøene ved behandling av slike søknader.

#### 2) Innstilling til politiske myndigheter ved behandling av plan for utbygging og drift (PUD)

Ved behandling av PUD skjer det i dag en utstrakt samordning internt i OD. Det kommer en ”bestilling” fra begge departement til OD og det etableres et eget prosjektlag med ressurser fra de relevante lag og fagmiljøer. Etter omorganiseringen av OD i 2001 har man inkludert flere medarbeidere med bakgrunn fra den gamle sikkerhetsdivisjonen enn det som var vanlig før omorganiseringen.

Slik saksbehandlingen av PUDer skjer i dag vil OED sende en omforent innstilling til Stortinget. Likevel kan Statens forurensningstilsyn komme med innsigelser mht utslippstillatelser slik at utbygging ikke skjer etter de premisser som OED har lagt til

grunn. Dette var situasjonen for Snøhvit-utbyggingen. OD har fått kritikk fra AAD for at det ikke gikk klart nok fram hva som var ansvarsforholdet for de respektive departement. Det utarbeides nå en dokumentasjon til begge departement som gjør rede for hva de hver for seg skal svare for overfor Stortinget.

Etter delingen vil OD og Ptil lage en avtale som viser hvordan samhandlingen mellom de to enhetene skal ivaretas. Det vil kunne skje analogt til dagens praksis, ved at det etableres et "samarbeidsprosjekt" om den enkelte PUD slik at kompetansen i OD og Ptil kan utnyttes på beste måte. Dette vil trolig bidra til at det blir tydeligere hvordan hensynet til henholdsvis ressursforvaltning og sikkerhet er ivaretatt.

### **3) Oppfølging av boreoperasjoner**

I dag har ressursforvaltningsmiljøet i OD generelt stor nytte av sikkerhetskompetansen i direktoratet ved behandlingen av boreprogrammer. Sikkerhets- og ressursmiljøene samarbeider når det gjelder vurdering av brønner og brønnløsninger. Dersom OD ikke lenger har direkte tilgang til sikkerhetskompetansen kan det svekke kreativiteten og oppfinnsomheten når det gjelder å finne gode løsninger som også industrien er tjent med. Ressursforvaltningsmiljøet trenger å ha denne kompetansen "i ryggen" for å kunne se konsekvensene av de løsninger som foreslås. Etter utskillelsen av Ptil fra OD må man sikre seg at man utnytter både ressurs- og sikkerhetskompetansen like godt som i dag ved behandling av boreprogrammer og boresøknader.

### **4) Krav og pålegg tilpasses konjunkturer og aktivitetsnivå**

I dag kan en internt i OD samordne ulike interesser og hensyn omkring ressurs- og HMS overfor industrien. Et eksempel på dette er kravene om permanent plugging av brønner. I dag er mange av disse midlertidig plugget. Når industrien tjener godt og det er ledige rigger, så kan OD ut fra en totalvurdering kreve at slik tiltak settes i verk. Det vil være vanskeligere for Ptil å kunne argumentere for dette ut fra HMS-hensyn alene uten samordning og med støtte fra det gjenværende OD.

### **5) Tiltak for økt utvinning – Subsea installasjoner**

Det viser seg at subsea installasjoner har vesentlig lavere utvinningsgrad enn tradisjonelle overflate installasjoner. En forbedring av utvinningsgraden på noe få prosent kan derfor gi milliarder i økte inntekter. Dette erkjenner både OD og industrien, og aller parter ønsker en forbedring. I utgangspunktet er dette en vinn-vinn-situasjon for industrien og myndighetene. I dagens OD kan en danne seg et situasjonsbilde omkring installasjonene og hvilke problemer en står overfor gjennom en tilstandsanalyse og data fra brønnene. Gjennom møter med industrien blir ODs oppfatninger justert. Begge parter ser på hva som er hindringer for å forbedre situasjonen. Det kan være plugging, isolering eller andre tiltak. Dersom det skapes enighet om "diagnosen", må aktørene komme med tiltak til forbedringer både av teknisk og organisatorisk art. Denne arbeidsformen forutsetter et tett samarbeide både innad i OD, der ressurs og

sikkerhetstema er tett koplet, og med industrien. I dag planlegges og organiseres slike prosjekter i OD og de bringes ikke opp på et høyere nivå til departementene.

I en delt forvaltning burde prosjektet kunne organiseres på samme måte dersom folk kjenner hverandre og har tillit og interesse for samarbeide, men det krever et samarbeid på et institusjonelt nivå.

## **6) Feltavslutning**

En feltavslutning kan sammenlignes med en ”reversering” av en PUD. Samarbeidet om dette kan derfor i prinsippet legges opp på samme måte som en PUD.

## **7) Vurdering av nye aktører på sokkelen**

Det er idag 16 operatører (drift pluss leting) på norsk sokkel, mens det er 42 på britisk sokkel (se avsnitt 5.2). Nye aktører som ønsker å arbeide på norsk sektor må prekvalifiseres for å kunne påta seg oppdrag. Det betyr at myndighetene på forhånd skal vurdere om de kan utføre pliktene på en tilfredsstillende måte. Interesserte aktører henvender seg derfor til OED og ber om å bli vurdert. I prinsippet kan OED godkjenne en aktør ut fra sine vurderinger, mens AAD kan underkjenne den samme aktøren ut fra sine krav til hvordan de forventes å håndtere HMS. Med dagens praksis behandles dette av en tverrfaglig gruppe for å kunne håndtere alle kravene og komme med en anbefaling overfor OED og AAD. Det mest hensiktsmessige for aktørene, de to departementene og samfunnet vil være at samordningen fortsetter som i dag også etter at Ptil og OD deler på disse oppgavene.

## **8) Samarbeid om tilsynsarbeid**

Økonomer som har bakgrunn fra ressursforvaltningsmiljøet har etter omorganiseringen av OD i 2001 deltatt i utarbeidelsen av tilsynsplanen og deltar også i selve tilsynsarbeidet. Det kan for eksempel være økonomene som best kan vurdere i hvilken grad anvendelsen av spesielle kontraktsmodeller kan påvirke ressursutnyttelse på sokkelen. Før omorganiseringen var det sjelden økonomer deltok på denne måten ved tilsyn. Dette er en praksis som bør bringes videre i forholdet mellom Ptil og OD.

## **9) Forbedring av tilsynsmetodikk**

Det har vært en erkjennelse internt i OD at en har fått for lite utbytte av tilsynspraksis. Derfor har det oppstått et behov for å trekke ut erfaringer fra de enkelte tilsyn som gjennomføres og videreføre disse på en mer systematisk måte. Det har vært gjennomført interne prosjekt som omfatter rapporteringsmåten, hvilke metoder som tas i bruk etc. med personer fra ”sikkerhetsmiljøet”, fra ”ressursmiljøet” og innleide konsulenter. Prosjektet er finansiert av ekstra midler som kommer fra AAD. Den interne

læreprosessen i prosjektet har vært viktig, og ved at mange deltar skjer det en spredning av de erfaringer som høstes i både HMS og ressursmiljøet.

### **10) Publikasjoner som angår både HMS og ressursforvaltning**

OD har et felles nettsted og utgir flere papirpublikasjoner (bl.a. sokkelspeilet fire ganger i året) som gir informasjon om både ressursforvaltning og HMS. Med OD og Ptil kan det være mer komplisert å finansiere og å produsere slik informasjon. For flere av målgruppene til OD er det trolig en fordel å få informasjon om HMS og ressursforvaltning presentert på ett sted.

### **11) Samarbeid om utvikling, vedlikehold og bruk av databaser**

OD har flere internt utviklede databaser med data knyttet til sokkelen og aktivitetene på norsk sokkelen. Et eksempel er databasen SISU som informasjoner om alle innretninger på norsk sokkel knyttet til hvert felt. Basen kan ha oversikt over ting som feltnavnhistorikk, skader, dykkeaktiviteter, hendelser/ulykker og inspeksjoner. (SISU omfatter ikke seismiske data og heller ikke geografiske koordinater.) Ansvar for å utvikle og vedlikeholde slike baser er lagt til personell fra både ressursforvaltning og sikkerhetssiden. I tillegg har personell fra begge miljøer nytte av databasen i sitt daglige arbeide og personell fra begge miljøer mater databasen med opplysninger. Etter omorganiseringen av OD i 2001 var det enklere å få til et samarbeid mellom "HMS-folk" og "ressurs-folk" til prosjekter som dette. Når OD splittes kan det bli mer komplisert å utvikle og vedlikeholde slike databaser.

I avsnitt 6.2 vil vi vende tilbake til de elleve eksemplene på arbeidsområdene hvor miljøer med kompetanse innen ressursforvaltning og HMS samarbeider.

## **4.2 Særlige utfordringer ved en deling**

### **Asymmetri når det gjelder delegasjon av myndighet**

AAD har delegert myndighet til OD som tilsynsorgan innenfor rammen av et etablert og formelt regelverk. OED derimot ser på OD som sin "tekniske utredningsavdeling".<sup>42</sup> Det betyr at flere beslutninger innen deres ansvarsområde avgjøres i departementet. Det eksisterer derfor en asymmetri mellom OED og AAD i forhold til sine eksterne aktører, både overfor andre myndighetsorgan og overfor industrien.

---

<sup>42</sup> Vi bygger her på informantintervju både i OD og i departementene.

Dette kan illustreres gjennom et eksempel. Dersom et Ptil oppfatter det slik at en operatør ikke gjør en god nok jobb, så kan de innkalle selskapet til samtale der de både kan være proaktive og gi råd og anbefalinger. Dessuten har de ”riset bak speilet” ved at de kan anvende sanksjoner. Et nytt OD kan ikke opptre med en tilsvarende selvstendighet. De må på en helt annen måte forholde seg til OED og være trygg på den ”ryggdekning” de har herfra. Denne asymmetri når det gjelder ansvar og myndighet mellom de to departementene og de underliggende forvaltningsorganer OD og Ptil vil gjøre det vanskeligere å ha en felles eller omforent opptreden overfor industrien. En slik virkning er i følge regjeringen tilsiktet med delingen. På den andre siden vil det her være store utfordringer til å definere roller og samarbeidsmønstre (Hommen 2003).

I dag blir kravene til næringen om *oppfølging av det nye regelverket* håndtert etter en omforent forståelse der ”HMS-hensynet” veies mot ressurshensyn. Men også ut fra et ”rent” HMS-perspektiv er det en forutsetning at det legges inn et kost/nytte-perspektiv før beslutninger fattes. 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 enkeltseng. Slik praksis kan gi dårligere søvn og dermed svekke sikkerheten. OD innskjerpet i 2002 kravet til hvile på plattformene<sup>43</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 ressurshensyn, kostnader og hensynet til løpende drift. Med et nytt Ptil kan fokus i større grad ensidig bli rettet mot regelverk, krav og ivaretagelse av tilsynsrollen. Det kan bety at denne form for interessekonfliktene må bringes opp på departementsnivå for å få en løsning – med tidsforsinkelser og økte kostnader som resultat.

### **Samordning av saker som gjelder det ytre miljø**

Vurdering av konsekvensene av aktiviteter for det ytre miljø vil det ofte være nødvendig med personell som innsikt til å vurdere alternative utbyggingsløsninger og -teknologier. Her gir sikkerhetsfolk i OD verdifulle innspill til de som vurderer det ytre miljø.

Det er i dag ikke klart hvordan samordningen mellom OD og Ptil når det gjelder det ytre miljøet skal skje. Både OED og MD har ansvar når det gjelder håndtering av det ytre miljøet (Se kap. 3.1).

---

<sup>43</sup> 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.

Ansvar for det ytre miljøet er fordelt på en rekke instanser slik det er vist nedenfor (dette er viktige instanser med svært korte beskrivelser – tabellen er ikke uttømmende):

OED	AAD	Miljøvern- departe- mentet	Fiskeri- departe- mentet	EU
OED er ansvarlig sektormyndighet for ytre miljø med ansvar for utslipp til luft (CO <sub>2</sub> , VOC og NO <sub>x</sub> )	OD er koordinerende myndighet for HMS-regelverk etter kgl. res 1985.	MD utøver sin fagmyndighet gjennom <b>Statens forurensnings-tilsyn (SFT)</b> . SFT vurderer søknader om utslipp fra oljeinstallasjoner.	Har ansvar for oljevernberedskapen. <b>Fiskeridirektoratet</b> har ansvaret for kartlegging av fiskeressurser og fiske i områder der petroleums-aktiviteter 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.



## 5 Kontakten mellom HMS og ressursforvaltning i UK

### 5.1 Petroleumsforvaltningen i Storbritannia

Etter Piper Alpha-ulykken i 1988<sup>44</sup> ble det nedsatt en ulykkeskommisjon som i november 1990 avgav sin rapport ("The Lord Cullen Report"). Rapporten hadde i alt 106 anbefalinger. En av disse gikk ut på at ansvaret for HMS på britisk sokkel burde samles i ett statlig organ.

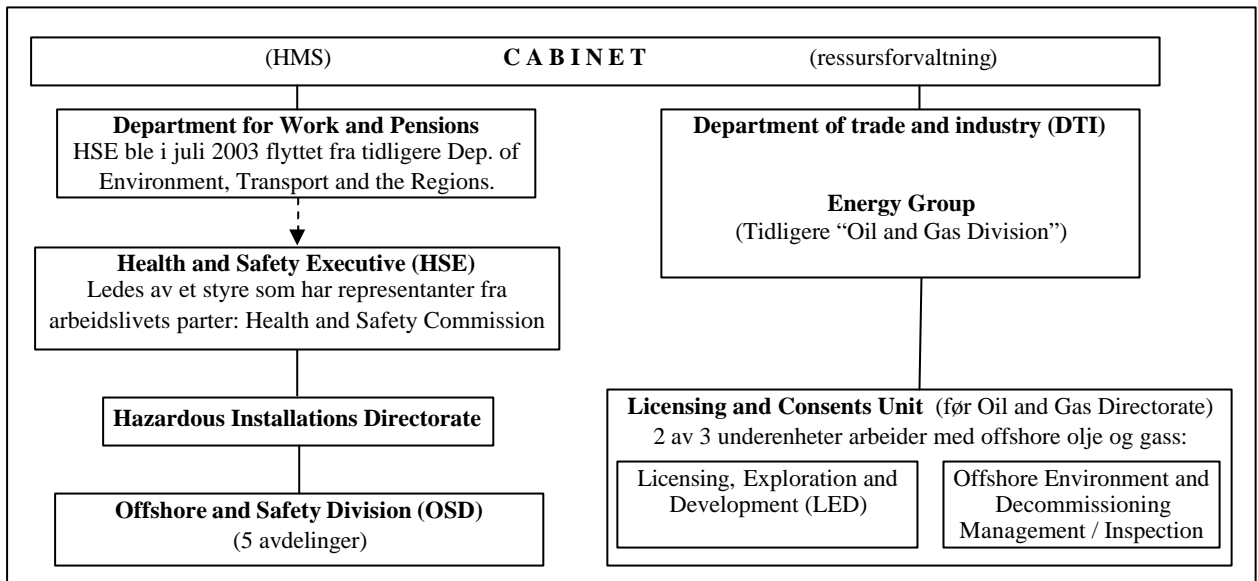
Etter rapporten ble fremlagt (i april 1991) ble det etablert en egen offshoreenhet, "Offshore and safety Division" (OSD). Organet ble plassert i "Hazardous Installations Directorate", men rapporterer direkte til "Health and Safety Executive" (HSE) som er det nasjonale organet for arbeidsmiljø og sikkerhet. HSE er igjen underlagt – men i liten grad styrt av – "Department for Work and Pensions". De fleste av de ansatte i OSD ble hentet fra tidligere "Petroleum Engineering Division" som lå under Department of Energy<sup>45</sup>. Men OSD fikk også tilført oppgaver fra Transportdepartementet. På land har OSD kun tilsynsansvar for boreoperasjoner. De fleste i OSD er ansatt ved kontorene i Aberdeen (ca. 100 personer) og i London (20-25 personer).

Ansvaret for forvaltningen av olje- og gass-ressurser på britisk sokkel var tidligere underlagt "Petroleum Engineering Division" i energidepartementet slik som HMS-myndigheten. Som følge av rekommandasjonene etter Piper Alpha-ulykken ble ansvaret for ressursforvaltning flyttet til Department of Trade and Industry. I dag er dette ansvaret lagt til en enhet med navn Licensing and Consents Unit. Enheten har to seksjoner som arbeider med offshore-virksomhet: Én er tillagt ansvar for forurensningssaker og feltavslutning og har ca. 30 ansatte i Aberdeen og 4 i London, og én er tillagt ansvar for lisenser, leting og feltutvikling og har ca. 50 ansatte i London og ca. 20 i Aberdeen.

---

44 Piper Alpha-plattformen tok fyr etter en gasslekkasje den 6.7. 1988. 167 oljearbeidere mistet livet.

45 Department of Energy ble innlemmet i Department of Trade and Industry i 1992.

**Organisering av ressursforvaltning og HMS i britisk petroleumssektor (2003)**

Figur 5.1. Kilde: Nettsteder til britiske myndigheter og intervjuer med ansatte ved HSE og DTI.

Både OSD og Licensing and Consents Unit har en klassisk hierarkisk organisasjonsstruktur med seksjonsledere og enhetsledere der hver person hører til én seksjon og sjelden trekkes inn i prosjekter på tvers av organisasjonsstrukturen. Innen HSE er det likevel opprettet en lang rekke arbeidsgrupper på tvers av linjeorganisasjonen for å styrke koordineringen av arbeidet mellom fagområdene.

I følge en sentral informant i HSE skyldtes splittelsen av HMS- og ressursforvaltningsmiljøene i Storbritannia ikke så mye frykten for interessekonflikter mellom selskapenes økonomiske interesser og HMS, men heller at mindre grupper av HMS-spesialister i et offshore-miljø ikke hadde den kritiske masse som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. I dag er HMS-spesialistene innen alle tunge industrigrener samlet i HSE og lærer av hverandre og utnytter stabstjenester bedre enn tidligere. Et annet argument for splittelsen som ble nevnt av våre informanter er det forvaltningspolitiske prinsippet om at det bør være et skille mellom regulator og den operativt ansvarlige for en aktivitet. En informant i HSE mente det var et unntak på dette prinsippet når "Offshore Environment and Decommissioning" er plassert i DTI som også har ansvaret for å stimulere til størst mulig verdiskapning (se figur 5.1).

## 5.2 Kontakt og samarbeid mellom HSE og DTI på petroleumsområdet <sup>46</sup>

DTI og HSE har en formell avtale om utveksling av informasjon fra 1995.<sup>47</sup> Den er på én enkelt side og sier at man skal samarbeide for å sikre en informasjonsutveksling som sørger for at begge parter får gjennomført sin oppgaver på en effektiv måte.

Det generelle inntrykket etter å ha intervjuet flere ansatte i både HSE og DTI er likevel at det er relativt lite kontakt mellom de to grenene av forvaltningen. Alle våre informanter gav på generelt grunnlag uttrykk for dette. På operasjonelt nivå (inspeksjoner, samtykke-vurderinger o.l.) er det ytterst sjelden at de to miljøene samarbeider om utviklingen av regelverk/prosedyrer eller om behandlingen av samtykker o.l. Deres kontakt foregår hovedsaklig i form av uformelle samtaler mellom ansatte på telefon, konsultasjoner i saker som krever noe mer kontakt og i form av innhenting av høringsuttalelser fra den andre parten.

Det er startet et internt prosjekt i DTI for å bedre informasjonsutvekslingen mellom DTI og HSE på offshore-området. Her deltar imidlertid ikke noen fra HSE.<sup>48</sup>

### Planer for utvikling av oljefelt

Planer for utvikling av oljefelt behandles av HSE og DTI på selvstendig grunnlag uten annet samarbeid enn som gjensidige høringsinstanser. Ved behandlingen av såkalte Field Development Programmes etablerer DTI en tverrfaglig gruppe bestående av bl.a. geologer, reservoar-ingeniører og ingeniører med ekspertise på relevante installasjonstyper.

I HSE behandler man ikke Field Development Programme. HMS-regelverket bestemmer imidlertid at selskapene må sende inn en "Safety Case" for de installasjoner som feltutbyggingen omfatter til HSE ("Safety Case at the design stage"). En slik Safety Case skal inneholde en detaljert redegjørelse for hvordan man vil ivareta HMS under utbyggingen, og hvilke prosedyrer og ledelsessystemer som brukes for dette formål. Endres planen på punkter som har betydning for HMS, skal også Safety Case revideres og sendes inn til ny godkjenning.

Dette betyr at selskapene som ønsker å få godkjent en feltutbygging må sende ulike dokumenter inn til to uavhengige statlige instanser. Det er selskapene som har ansvaret

---

46 Dette avsnittet bygger på telefonintervjuer med ansatte i HSE og i DTI/Licensing and Consents Unit og på britiske lovtekster og offisielle veiledninger på nettet.

47 Avtalens tittel: "Memorandum Relating To Arrangements Between The Department of Trade and Industry and The Health and Safety Executive". Se [http://www.hse.gov.uk/aboutus/framework/f-mou\\_f.pdf](http://www.hse.gov.uk/aboutus/framework/f-mou_f.pdf)

48 Kilde: Peter Carter i DTI (LED) i London.

for å ta rede på hvilke autorisasjoner/samtykker de trenger før de kan igangsette aktiviteter offshore. I følge informanter i HSE er det viktig at man får tilsendt en Safety Case så tidlig som mulig slik at ikke oljeselskapene må gjennomføre større justeringer i ferdigutviklede utbyggingsløsningen bare fordi man har manglet oversikt over HMS-konsekvensene.

Oljeselskapene klager ofte over at de ikke har en "one stop shop" når de må sende inn søknader ved feltutbygginger og ved andre samtykkesøknader. Men verken selskapene eller bransjeorganisasjonen UKOOA har reist noen formell sak for å påvirke myndighetene til å endre regelverk og prosedyrer på dette feltet.

### **Godkjenning av nye operatører på sokkelen**

Petroleumsselskaper som ønsker å bli en operatør på britisk sokkel må søke DTI om å få lisens som operatør. En slik lisenssøknad behandles av DTI alene. Det vurderes fra sak til sak hvorvidt man bør kontakte HSE før søknaden avgjøres i DTI. Det er langt fra alltid at HSE (HMS-ekspertise) konsulteres av DTI under behandlingen av slike søknader. I Norge behandles slike søknader av en arbeidsgruppe i OD sammensatt av eksperter innen både HMS og ressursforvaltning (se eksempel syv under avsnitt 4.1).

### **Publikasjoner som ser HMS og ressursforvaltning i sammenheng**

I Norge utgir OD bladet Sokkelspeilet fire ganger i året og OD har i tillegg et nettsted med mye oppdatert informasjon. Begge dekker HMS og ressursforvaltning på norsk sokkel. I Storbritannia finnes det ikke tilsvarende publikasjoner eller nettsteder. De som arbeider med offshore olje og gass i DTI har ett nettsted (<http://www.og.dti.gov.uk>) og utgir i tillegg to nettaviser "Sharp IOR newsletter" (<http://ior.rml.co.uk/>) med fokus på reservoarutvikling og SEA (<http://www.offshore-sea.org.uk>) om miljøpolitikk og offshore-virksomheten. Under HSE har Offshore and Safety Division (OSD) et nettsted ([http://www.hse.gov.uk/hid/content/osd\\_hod.htm](http://www.hse.gov.uk/hid/content/osd_hod.htm)) med relativt lite informasjon. OSD utgir ikke noe eget fagblad, men HSE har et eget informasjonssted på nettet (<http://www.hsedirect.com>) som informerer om HMS innen en rekke sektorer, inkludert offshore olje og gass.

### **Kontakter mellom HSE og DTI på offshore-området**

På tross av at det generelt var lite kontakt mellom HSE og DTI-miljøene innen offshore-sektoren, er det en del eksempler på samarbeid. Følgende konkrete saker ble nevnt av våre informanter:

- Under arbeidet (som ennå ikke er avsluttet) om etablering av en ny traktat mellom Norge og Storbritannia om samarbeid innen olje- og gassvirksomhet har det vært konsultasjoner mellom DTI og HSE. Det er DTI som leder traktatarbeidet på britisk side.

- Det har også vært et tett – om enn uformelt – samarbeid mellom HSE og DTI når det gjelder:
  - o beredskapsplanlegging for offshorevirksomhet på britisk sokkel,
  - o vurdering av levetiden til olje- og gassrørledninger og
  - o internasjonale avtaler som gjelder vedlikehold og bruk av rørledninger mellom Storbritannia og andre stater.

Det kan også være uformelle kontakter som gjelder brønnoperasjoner og brønnrapporter. Her har HSE ansvaret for sikkerheten for de ansatte mens DTI har ansvaret for sikkerhet i forhold til det marine miljø.

### **Forskjeller mellom norsk og britisk petroleumsforvaltning?**

Hovedmålet til DTI innen offshore olje og gass formuleres slik<sup>49</sup>:

“to maximise the economic benefit to the UK of its oil and gas resources, taking into account the environmental impact of hydrocarbon development and the need to ensure secure, diverse and sustainable supplies of energy to UK businesses and consumers at competitive prices”.

I DTIs veiledning for offshore-policy står det at det som regel er samsvar mellom de overordnede kommersielle målsettingene knyttet til en feltutvikling og målet (til britiske myndigheter) om at alle lønnsomme petroleumsforekomster bør utvinnes.<sup>50</sup>

I Norge er departementenes overordnede målsettinger med virksomheten til OD svært lik de som er gitt DTI: Målet er å ”bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet med forankring i forsvarlig ressursforvaltning, sikkerhet og miljø”. Innen ressursforvaltning skal OD fokusere på kostnadseffektiv leting, kostnadseffektiv uttak av petroleum og kostnadseffektiv utnyttelse av infrastruktur og samordning på tvers av lisensgrenser.”<sup>51</sup> Dette skal man gjennom å bl.a.

- ”maksimere ressurstilvekst pr. letebrønn, funnrate og tidsriktig leting” og
- ”maksimere utvinningsgraden på de enkelte felt og uttak av marginale ressurser”.

DTI sine målsettinger nevner ikke maksimering av ”utvinningsgrad” eller av ”ressurstilvekst” slik man gjør i Norge, men nøyer seg med en referanse til “ensuring the recovery of all economic hydrocarbon reserves”. Det kan synes som om DTI legger mest vekt på maksimering av de *økonomiske* gevinstene i sine målformuleringer mens

---

49 Kilde: DTI ” Guidance notes on procedures for regulating offshore oil and gas field developments”

50 Kilde: DTI Guidance notes on procedures for regulating offshore oil and gas field developments, (2.2).

51 Kilde: Tildelingsbrevet til OD fra OED og AAD for 2002.

norske myndigheter knytter denne målsettingen til mer spesifikke mål knyttet til ressursforvaltningen på sokkelen.

En informant i HSE hadde inntrykk av at myndighetenes ressursforvaltning på britisk sokkel stort sett begrenser seg til vurderinger av hva som er økonomisk optimalt på kort og lang sikt, samt å bidra til utvikling og spredning av ny teknologi. Risiko knyttet til de enkelte teknologier vurderes trolig i mindre grad av HSE. Det er først og fremst prosedyrer og ledelsessystemer som vurderes. Dette samsvarer med arbeidet til norske myndigheter. Men i tillegg hadde denne informanten inntrykk av at norske myndigheter i større grad enn HSE legger vekt på å bidra til en maksimal utnyttelse av *petroleumsressursene* på norsk sokkel og å delta i diskusjoner med selskapene om risikoer knyttet til de ulike utvinningsteknologiene.

Vi har innen rammene av dette prosjektet ikke kunnet undersøke denne påstanden nærmere – annet enn at det kan se ut til at de formelle målene for dette politikkområdet i Norge kan virke mer spesifikke med hensyn til ressursforvaltning enn tilsvarende mål som er satt for DTI.

I Storbritannia utgjør statens oljeinntekter omkring 1,2% av statens samlede inntekter<sup>52</sup> mens andelen i Norge har svingt mellom 10 og 30 % og var i 2002 på ca. 32%. For Norge er petroleumsinntektene helt avgjørende for samfunnsutviklingen, mens de i Storbritannia utgjør et bidrag på lik linje med en rekke andre industrisektorer. Dette kan tale for at norske myndigheter bør prioritere arbeidet med en optimal forvaltning av oljeformuen enda høyere enn det britiske myndigheter gjør. For nasjonaløkonomiske prognoser er avkastningen fra petroleumsformuen en helt avgjørende variabel i Norge, mens avkastningen fra petroleumsformuen ikke har samme status i Storbritannia.

I tillegg er det noe enklere for norske myndigheter å oppnå en nær relasjon til lisenshavere og operatører på norsk sokkel enn det er for britiske myndigheter: Det er 16 operatører på norsk sokkel<sup>53</sup>, mot 42 operatører på britisk sokkel.<sup>54</sup> Den nære relasjonen sikres også gjennom praksisen med statlige observatører i møtene til lisensgruppene, noe som ikke er innført i Storbritannia.

Dersom det er riktig at norske myndigheter interesserer seg mer for ressursforvaltningen til petroleumsselskapene enn det britiske myndigheter gjør (utover den økonomiske dimensjonen), vil man trolig ha større nytte av tverrfaglig samarbeid mellom ressursmiljøene og HMS-miljøene i Norge enn i Storbritannia: En av våre informanter i HSE antok at en vurdering av de ressursmessige konsekvensene av offshoreutbygginger

---

52 I følge HM Treasury (budsjettet for 2002) var den britiske statens samlede inntekter i 2000-2001 på rundt 383 mrd.£, mens inntektene fra olje og gass var på 4,3 mrd.£.

53 Pr. september 2003 var det 9 operatører for felter i drift og 7 operatører med operatøroppgaver i letelisenser hvor det ikke foregår produksjon. I tillegg kommer Gassco som er operatør for flere rør- og landanlegg.

54 Kilde: St.prp. nr. 36 (2000-2001), vedlegg 6.

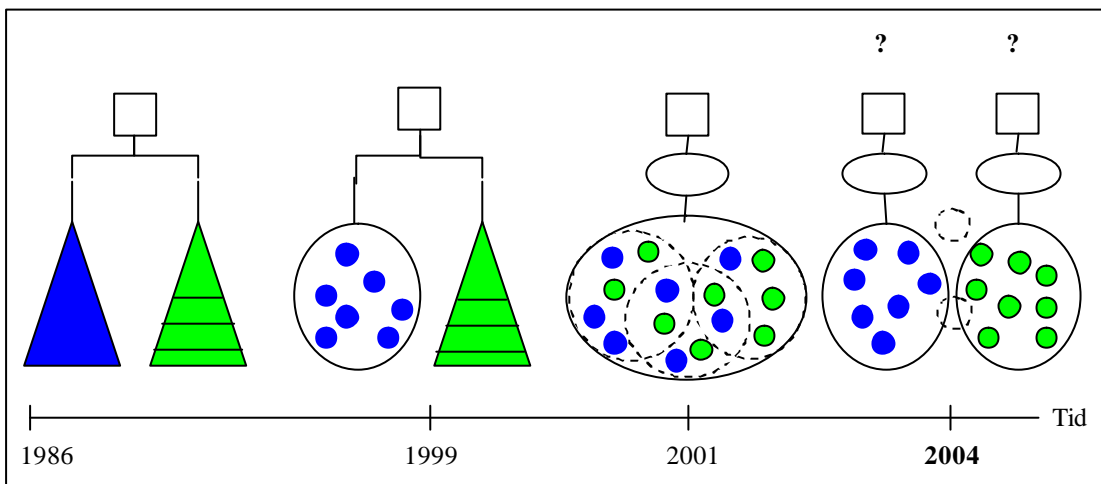
gir flere knytninger til sikkerhetsspørsmål enn når man begrenser vurderingen til de økonomiske og prosessuelle sidene.

## 6 Modeller for samarbeid mellom Ptil og OD

### 6.1 Historisk utvikling mot utskillelse av Ptil fra OD

Det er et åpent spørsmål hvordan samarbeidet mellom Ptil og OD kan eller bør utvikles. Det vil henge sammen med hvordan ledelsen i de to organisasjonene tenker, hvordan erfaringene med nye organisasjonsformer anvendes, behovet for koordinering på ulike nivåer, relasjoner til andre eksterne aktører etc.

#### Skjematisk om utviklingen av ODs organisasjon



Figur 6.1 Skjematisk utvikling av organisasjonsmønstre i OD. Grønn (evt. grått) og blå (evt. svart) farge symboliserer ansatte med henholdsvis HMS- og ressursforvaltningsoppgaver.

Figur 6.1 viser organisasjonsmønstrene innen ressurs- og HMS-forvaltningen i ulike utviklingsfaser i OD fram til i dag. For enkelhets skyld er ikke andre tjenesteoppgaver tegnet inn. Første fase viser arbeidsdelingen mellom ressursdivisjonen og sikkerhetsdivisjonen slik det var fram til omstillingen av ressursdivisjonen i 1999. I 1986 hadde Sikkerhetsdivisjonen fått en matriseorganisasjon der seksjonene under "Fagavdelingen" samarbeidet med enheter under "Tilsynsavdelingen". Ressursdivisjonen arbeidet i noe mindre grad med prosjekter på tvers av linjestrukturen i organisasjonen. Fra 1999 følger en periode på 2 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. Ledeshierarkiet ble fjernet og erstattet av et lederteam med virkning fra 1.1. 2001.

Når organisasjonen nå skal deles i to forvaltningsorganer fra 2004 vil kjernevirksomheten innen ressurs- og HMS-forvaltning som er representert i ulike arbeidslag, tilhøre to forskjellige forvaltningsorganer. Dette vil gi en rekke utfordringen når det gjelder samarbeid og koordinering.

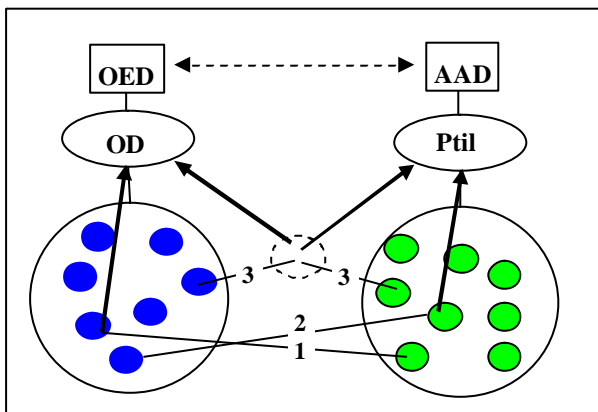
Utfordringene vil særlig gjelde de områdene som krever både HMS- og ressurskompetanse slik det er vist under kapittel 4 og som berører tema som er beskrevet under metaforen om janusansiktet (se kapittel 2). Det er ikke tvil om at gjennom den integrerte organisasjonsformen som er utviklet siden 2001, har organisasjonen kunnet ta ut en synergi- og læringseffekt.<sup>55</sup> Slike effekter vil etter splittelsen kunne gå tapt dersom man ikke åpner for et nært samarbeid mellom Ptil og OD.

## 6.2 Mulige samarbeidsmønstre / kontaktformer mellom Ptil og OD

Det ser ut til at både OD og Ptil fra 1.1. 2004 vil videreføre en lagbasert organisasjon med få ledere å vide fullmakter til lagene der de ansatte er medlem av minst to lag hver.

Før vi vurderer janusansiktet i OD etter utskillelsen av Ptil og konsekvensene dette kan ha for de eksterne relasjoner til Ptil og OD, kan det være nyttig å skille mellom ulike hovedformer for samarbeid som man kan tenke seg mellom de to organisasjonene generelt:

### Hovedmodeller for samarbeid mellom OD og Ptil



Figur 6.2. Tre typer samarbeid mellom Ptil og OD

Hovedalternativene for faglig samarbeid mellom Ptil og OD er:

---

<sup>55</sup> De aller fleste av informantene til følgeforskningsprosjektet (RF-notater 2002/164, 166 og 195) mente slike effekter var til stede og dette ble bekreftet ved intervjuene vi foretok til denne rapporten.



- 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 lages et felles prosjekt der prosjektgruppen rapporterer til begge departementer, evt. begge etatsledelsene.

I avsnitt 4.1. over lister vi 11 arbeidsområder der ansatte med HMS-bakgrunn samarbeider med ansatte med ressursforvaltningsbakgrunn i OD i dag. Ut fra dagens ansvarsmønster internt i OD er det antydning hvilke samarbeidstyper som kan passe for hvert område:

Områder som krever kompetanse innen både HMS og ressursforvaltning (eksempler hentet fra avsnitt 4.1)	Samarbeids type (Se fig. 6.2)			Oppgave - type (Se figur 1.2)
	Ptil=>OD (1)	OD=>Ptil (2)	Prosj.gr. (3)	
1) Vurdering av samtykke til leteboring		x ?		(1)
2) Innstilling til politiske myndigheter ved behandling av PUD	x ?			(4)
3) Oppfølging av boreoperasjoner		x ?	x ?	(4+5)
4) Krav og pålegg tilpasses konjunkturer og aktivitetsnivå		x ?		(5)
5) Tiltak for økt utvinning – Subsea installasjoner	x ?			(5)
6) Feltavslutning	x ?			(6)
7) Vurdering av nye aktører på sokkelen			x ?	(a)
8) Samarbeid om tilsynsarbeid		x ?	x ?	(a)
9) Forbedring av tilsynsmetodikk		x ?	x ?	(a)
10) Publikasjoner som angår både HMS og ressursforvaltning			x ?	(b)
11) Samarbeid om utvikling, vedlikehold og bruk av databaser			x ?	(b+c)

Tabell 6.1: Områder som krever kompetanse innen både HMS og ressursforvaltning

De tre kolonnene med kryss henviser til de tre samarbeidsformene i listen øverst på denne siden. (Jfr. også figur 6.2) Kolonnen helt til høyre henviser til oppgavekategoriene i figur 1.2 i avsnitt 1.2.

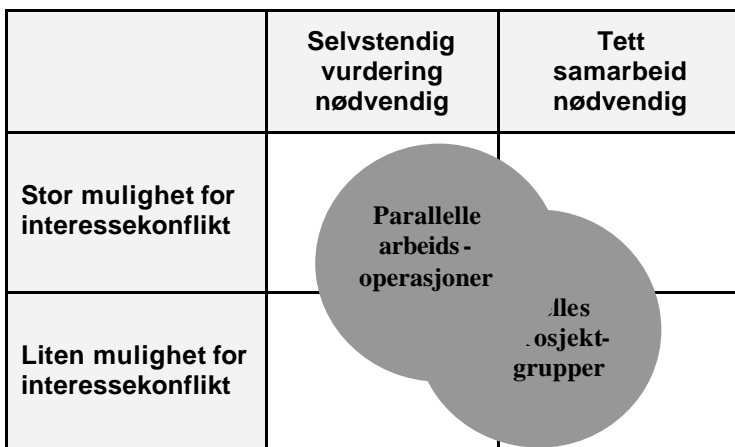
Tabellen 6.1 bygger på eksempler på tverrfaglige arbeidsområder som ble oppgitt i intervjuer med ansatte i OD. Kan man si noe generelt om når det er naturlig at én etat har hovedansvaret for en sak, og når det er naturlig at man arbeider i en felles prosjektgruppe? På grunnlag av de eksempler vi har innhentet i intervjurunden gjør vi et forsøk:

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 6.1). 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.

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 6.1).

Vi har dermed 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. Og interessekonflikter kan som nevnt *forebygges* ved å legge opp til et tett samarbeid. Dette kan illustreres slik:



Figur 6.3. Samarbeidsform i forhold til grad av interessekonflikt og dimensjonen selvstendig arbeid/samarbeid.

Dilemmaet mellom HMS-risiko og utvinningstempo/inntektsnivå – janusansiktet som beskrives i kapittel ”3” – 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.

Informanter i OD har pekt på faren for at samarbeid i felles prosjektgrupper alltid må klareres med den øverste ledelsen i Ptil og OD. Men med to organisasjoner som begge har en svært flat struktur og stor grad av delegasjon, kan det også være aktuelt å delegerer 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 men bygget ned *tre* sett med grenser: I løpet av de siste fem årene har 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 har OD delegert mye myndighet til lagene og den enkelte ansatte. Ved også å delegerer 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. Viktigere i dag er hurtighet, fleksibilitet, integrasjon og innovasjonsevne.

Et siste moment som angår samarbeidsformene mellom Ptil og OD er behovet for tjenesteutsetting. Man kan tenke seg at ingen av de tre samarbeidstypene ovenfor er aktuelle: Den ene parten kan overlate en oppgave helt og holdent til den andre. Mest aktuelt er trolig administrative og tekniske funksjoner som kan utføres over tid uten at det må treffes faglige beslutninger av ledelsene i noen av etatene. Tjenesteutsetting til profesjonelle tredjeparter, kan være et aktuelt alternativ her. Spørsmålet er om utskillingen av Ptil fra OD *bidrar* til at konkurranseutsettelse til tredjeparter vurderes for flere funksjoner og at Ptil og OD i større grad enn før vil ønske å definere hva som er deres ”kjerneoppgaver” og konsentrere sine egne aktiviteter om disse.

## 7 Janusansiktet og ”grenseløst” samarbeid

### 7.1 Samarbeid og kontakt (innad) mellom Ptil og OD

Slik vi har brukt metaforen om janusansiktet så vil den utfordring og det dilemma dette representerer følge med både Ptil og OD etter en deling. Dette henger sammen med dobbeltheten når det gjelder risikotema som følger industriell verdiskaping og teknologianvendelse i alminnelighet og innen petroleumsindustrien i særdeleshet. Dette har vi argumentert for i i kapittel 3 og oppsummert i figur 3.1. Et skille mellom Ptil og OD innebærer samtidig 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 samarbeidsmønstre som fortsetter og hvilke som utvikles.

Faktorer som bygger barrierer mellom OD og Ptil:

- Vi har pekt på at assymetrier i relasjonene til departementene kan føre til at OD trekkes sterker 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.
- Som vist i kapittel 3 kan også partsinteresser mellom eiere/økonomiske interesser og arbeidstakere/fagforeningene bidra til å utvikle barrierer imellom Ptil og OD. 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:

- OD sin egen historie og særlig de siste års erfaring med utvikling av nye samarbeidsformer mellom fagmiljøene innebærer en betydelig læringsgevinst som forvaltningsorganene kan bygge videre på.
- Det vil fortsatt være et omfattende samarbeid med industrien på en rekke felles arenaer. Industrien, som selv må håndtere sitt jansusansikt, 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.

- 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.

## 7.2 Rollen som premissleverandør / rådgiver (oppad) mot departementene

I følgeforskningsprosjektet ble OD beskrevet både som en ”politikk- og næringseksponert forvaltningsorganisasjon” og som en ”fleksibel kunnskapsorganisasjon” (Nesvåg/Lindøe/Laudal 2002:11-12). Det er sannsynlig at Ptil vil bli noe mer politikkekspontert enn det nye OD da HMS-spørsmål lettere politiseres enn ressursforvaltningsspørsmål. Forholdet mellom Ptil og AAD vil bli preget av politisk press i form av spørsmål som angår Ptil i Stortinget og utspill om sikkerhetsnivået i massemedia og fra fagorganisasjonene. Ptils svar på kritiske utsagn om HMS-arbeidet/nivået kan variere mellom å

- dokumentere at HMS-arbeidet og situasjonen på norsk sokkel og ved norske landanlegg holder et tilfredsstillende nivå,
- be AAD om flere midler, utvidede fullmakter eller foreslå regelverksendringer eller
- vise til at Ptil har bedt OD om mer informasjon, økt samarbeid, eventuelt konkrete tiltak som kan forbedre de forhold som kritiseres.

Vi ser her at vi lett kan få en situasjon hvor Ptil og AAD kan stå sammen mot OD og OED som følge av at de utsettes for politisk press på et område hvor OD og OED også har et ansvar. Ovenfor kom vi inn på at OD i noen sammenhenger kan oppfattes som en ”teknisk utredningsavdeling” for OED, mens de innen HMS-området ofte står mer på egne bein. Dermed oppstår det en asymmetri når det gjelder Ptil og ODs myndighetsutøvelse (avsnitt 2.1). Denne asymmetrien kan forsterkes dersom klagesaker flyttes fra AAD til et uavhengig klageorgan slik som foreslått i St.meld. nr. 17, 2002-2003 (se avsnitt 1.2). OED får et langt tettere faglig forhold til OD enn AAD får til Ptil. Betyr dette at Ptil og ODs forhold til AAD og OED vil bli mer forskjellig enn i dag? Hva skal det ligge i ”pådriverrollen” som OED ønsker at OD skal ha på ressursforvaltningsområdet?<sup>56</sup>

---

56 OED har i flere dokumenter understreket hvor viktig det er at OD har en ”pådriverrolle” på ressursforvaltningsområdet. Se f.eks. budsjettprp. til OED for 2002-2003 (programkategori 18.10).

### 7.3 Muligheter for et ”grenseløst” samarbeid utad?

I norsk forvaltning er det flere eksempler på at statlige myndighetsorganer har inngått omfattende samarbeidsavtaler med andre myndighetsorganer. Statskonsult har pekt på at det er uheldig at mange mindre spesialiserte tilsynsorganer må løse saker som angår flere tilsyn gjennom samarbeid på ad-hoc basis (Statskonsult 2000). Dette er noe av bakgrunnen for sammenslåingen av tre tilsyn til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (se fotnote 29). Men dersom tilsynene er organisert slik at oppgavene deres ikke går på tvers av ulike ”hovedformål” (se avsnitt 2.3), kan organisasjoner som er flate med selvstendige underenheter som OD, være *godt* tilpasset dette samarbeidsformer.

Vil et grenseløst samarbeid mellom Ptil og OD som beskrives i siste del av 6.2, kunne bli en modell for Ptil og ODs relasjoner til *andre* statlige myndighetsorganer? Vil forvaltningen generelt tjene på at statsetater velger flate organisasjonsmodeller og inngår en rekke tette samarbeid på lavt nivå uten en stram sentral styring? Dette er spørsmål som vi ønsker å nærme oss i forskningsprosjekter i etterkant av følgeforskningsprosjektet med OD.

## Litteratur

- 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", Oslo, ad Notam.
- Ashkenas Ron, Ulrich Dave, Jick Todd, Kerr Steve, (1995) "The Boundaryless Organization", Jossey-Bass Publishers / San Fransisco.
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage.
- Beck, Ulrich (1999): *World Risk society*. Oxford, polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.
- Born, A.W. red. (1988): *Refleksiv ret*, København, Nyt fra Samfunnsvidenskabene.
- Breivik, Gunnar (1989), "Den søte lukt av fare. Samfunnsmessige og psykologiske betingelser for risikosport", *Samtiden* nr. 1, 22-28.
- Bruun, Niklas (1990): "Den nordiska modellen för facklig verksamhet" i Nilas Bruun et al. (red.): *Den nordiska modellen*, Stockholm, Liber.
- Brøgger, Jan (1989): "Norsk mentalitet og utenlandsforretninger", *Norsk Harvard*, nr.2, 58-66.
- Carson, Racel (1963): *Den tause våren*, Oslo, Tiden Norsk Forlag.
- Fakta (2002), Norsk petroleumsvirksomhet, Olje- og energidepartementet.
- Graver, Hans (1995): "Reguleringsmodeller i arbeidsretten", i Dag.Olberg (red.), *Endringer i arbeidsrettens organisering*, Oslo, Forskningsstiftelsen FAFO.
- Gundersen, Bjørn Helge & Tore Hillestad (2001): "Fra hierarki til selvstyrte team". *Magma*, 4, nr.1. 69-81.
- Hanisch, Tor Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992): *Norsk oljehistorie Bind I* Norsk petroleumforening, Oslo, Leseselskapet.
- Hansen-Bauer, Jon (1990): *Plattformdesign. Prosjektering av arbeidsmiljø til havs*, Oslo, ad Notam.
- Hommen, Kim Ove, *Tilsynsroller i staten, en studie av Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet*, rapport 2/2003, Rokkansenteret
- Konkraft, *Norsk petroleum ved et veiskille – forslag til skattemessige endringer ved økt verdiskapning og aktivitet*, Oslo 28.8. 2003.
- Laudal, Thomas/Nesvåg, Sverre/Lindøe/Preben H., "Oljedirektoratet – et forvaltningspolitisk unntak?", arbeidsnotat RF – 2002/166.
- Laudal, Thomas, *Evaluering av Forvaltningsavdelingen ved Fykesmannen i Rogaland*, arbeidsnotat, RF 2003/74.

Lindøe, Preben H., Jan Erik Karlsen & Terje Lie (2001): *Et nordisk grep på arbeidsmiljøregulering? Organisering og bruk av virkemidler i de nordiske land*, København, Nordisk Ministerråd.

Lindøe, Preben H. & H. Kvalsheim (2001): "Integrering av HMS i bedriftsutvikling", i K.Gønnhaug & K. Hansen (red.), *Medvirkning, læring og konkurransevne*, Oslo, Ad Notam.

Lindøe Preben H. / Laudal, Thomas / Nesvåg, Sverre, "Risikohåndtering og Oljedirektoratet sitt Janusansikt", arbeidsnotat RF – 2002/164.

Mintzberg Henry (1983), "Structures in Fives, Designing Effective Organizations", Prentice/Hall International, New Jersey.

Nesvåg, Sverre / Laudal, Thomas / Lindøe Preben H., "Oljedirektoratet mellom politikk, forvaltning og moderne organsiasjonstenkning", arbeidsnotat RF – 2002/195.

NOU 2000:24, *Et sårbart samfunn*, avgitt den 4.7. 2000

Oljedirektoratet, årsmelding for 2000

Oljedirektoratet, årsmelding for 2001

Oljedirektoratet, *Sluttrapport fra delingsutvalget*, datert 1.7. 2003. (Utarbeidet for OED og AAD.)

Quale, Thoralf U. (1982), "Oljeboring, ville vesten i Nordsjøen – eller vanlig norsk industri?" , i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 23, 5.

Ramvi, Ellen (2001): *Følelser, fellesskap og sikkerhet*, Stavanger, Rogalandforskning.

Rogowski, Ralf & Ton Wilthagen (1994): *Reflexive Labour Law*, Deventer, Kluwer.

Ryggvik, Helge & Marie Smith-Solbakken (1997): *Norsk oljehistorie, bind 3 Blod, svette og tårer*, ad Notam, Oslo.

Smith-Solbakken, Marie (1997): *Oljearbeiderkulturen. Historien om cowboyer og rebeller*. Historisk institutt, NTNU, Trondheim.

Statskonsult (1999), *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*, Rapport 1999:2.

Statskonsult (2000), *Organisering av statlige tilsyn i Norge*, Notat 2000:8.

Statskonsult (2001), *Styring til besvær*, Temahefte, august.

Statskonsult (2002), *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*, Rapport 1999:2.

Sjøstrand, Sven-Erik (1997): *The Two Faces of Management. The Janus Factor*, London, International Thomson Business Press.

Sjøtveidt, Jon & Bjørn Willadsen (1998): *Verneombudet*, Oslo, Tiden Forlag.

St.meld. nr. 7, 2001-2002, *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*



Sørhaug, Tian (1994): "Ideer om ledelse i Norge: doktriner, makt og praksis", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 35, 489-523.

Wall, G. (1976): "National Coping Styles: Policies to Combat Environmental Problems", *International Journal of Environmental Studies*, Vol.9, 23-45.

## VEDLEGG:

### **Informanter fra Storbritannia:**

Peter Carter	DTI
Graham Collins	HSE
Donald Dobson	HSE / Offshore Division
Peter Haile	DTI
Peter Kershaw	DTI
Robert Paterson	HSE / Offshore Division