
Rapport 1998:17

Interdepartementalt samarbeid – rådgivning eller konsensus?

En analyse av et samarbeid mellom fire departementer om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljø, fiske og berørte distrikter (AKUP)

Forord

Statskonsult har evaluert et samarbeid mellom Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljø, fiske og berørte distrikter. Samarbeidet har vært organisert i Arbeidsgruppen for konsekvensutredning av petroleumsvirksomhet, også kalt AKUP.

Tema for rapporten er *organisering og samarbeid* mellom de nevnte departementene. Rapporten vurderer ikke andre sider av konsekvensutredningsarbeidet eller gjennomføringen av arbeidet som helhet.

Formålet med evalueringen er å benytte erfaringene fra tidligere samarbeid som grunnlag for å vurdere hvordan et framtidig samarbeid mellom tre av departementene om utredning og overvåking knyttet til havmiljøet bør organiseres.

Målgruppen for rapporten er i første rekke de berørte departementene, men den vil også være relevant for andre statsinstitusjoner som er involvert i samarbeid på tvers av forvaltningsområder. Fordi flere kapitler i rapporten er relativt detaljerte er det utarbeidet oppsummeringer og deloppsummeringer, slik at lesere med et begrenset kjennskap til AKUP om ønskelig kan konsentrere oppmerksomheten om disse.

Statskonsult er faglig ansvarlig for vurderinger og tilrådninger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig, mens rapporten er utarbeidet av Bjørn Barvik og Lars Birkeli (prosjektleder). Ursula Winje har bistått i slutføringen av rapporten.

En referansegruppe med deltakere fra de involverte departementene har fulgt arbeidet. Takk til gruppen for konstruktive kommentarer og råd underveis i prosessen.

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 1997 til september 1998.

Oslo, september 1998

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn og formål	11
1.2 Statskonsults mandat	12
1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet	12
1.3.1 Hovedproblemstilling	12
1.3.2 Fokus på departementenes samarbeid	13
1.3.3 Avgrensning av tidsrom	13
1.4 Rapportens disposisjon	13
2 Tilnærming til hovedproblemstillingen	15
2.1 Regelverket for konsekvensutredningsarbeidet	15
2.1.1 Petroleumsloven § 7	15
2.1.1.1 Formålet med konsekvensutredningene	15
2.1.1.2 Interesseavveining	16
2.1.1.3 Kravet til utredninger	16
2.1.1.4 Saksbehandling	16
2.1.1.5 Høring	17
2.1.2 Instruksjer og retningslinjer for samarbeid mellom departementer	17
2.1.2.1 Plikten til å utrede og forhåndsvurdere konsekvenser	18
2.1.2.2 Om plikten til foreleggelse	18
2.1.2.3 Høring	18
2.2 Drøfting	19
2.2.1 To ulike prinsipielle syn på samarbeidet i AKUP	20
2.2.1.1 Rådgivningsmodellen	20
2.2.1.2 Konsensusmodellen	21
2.3 Metodisk tilnærming	21
2.4 Datagrunnlag	22
3 Oversikt over konsekvensutredningene	24
3.1 Opprettelse og mandat	24
3.1.1 Bakgrunn	24
3.1.2 Etableringen av AKU, AKOL og AKUP	24
3.2 Utredningsområder og utredningsprosess	26
3.2.1 Utredningsområdene	26
3.2.2 Saksbehandlingsprosess for konsekvensutredningene	26
3.2.3 Kronologisk oversikt over utredningsprosessen knyttet til de forskjellige havområdene	27
3.2.3.1 Barentshavet syd	27
3.2.3.2 Skagerrak og Midt-Norge	28
3.2.3.3 Barentshavet nord	29
3.3 Utredningsarbeidets omfang	30
4 Deltakelse, ansvar og roller i arbeidet med konsekvensutredningene	32
4.1 Sammensetningen av AKUP	32
4.1.1 Beskrivelsen av AKUPs sammensetning i offisielle dokumenter	32

4.1.2	Deltakelse i AKUP ut fra møtedokumenter o l.....	33
4.1.3	Informantenes oppfatninger om representasjonen i AKUP	34
4.1.4	Oppsummering og vurdering	34
4.2	AKUPs mandat og rolle	35
4.2.1	Mandatet	35
4.2.2	Beskrivelsen av AKUPs rolle i brev og offisielle dokumenter.....	35
4.2.3	Beskrivelsen av AKUPs rolle i møtereferater og notater	36
4.2.4	AKUP-sekretariatets oppgaver og rolle	37
4.2.5	Informantenes oppfatninger om AKUPs rolle	39
4.2.6	Oppsummering og vurdering.	40
4.3	Styringsgruppens oppgaver, medlemmer og roller	41
4.3.1	Styringsgruppens mandat og sammensetning	41
4.3.2	Styringsgruppens roller.....	42
4.3.2.1	Institusjonsrepresentanter eller personlige rådgivere for Olje- og energidepartementet?	43
4.3.2.2	Uavhengig faglig rådgivning eller styring fra Olje- og energidepartementet?	45
4.3.3	Informantenes syn på styringsgruppens rolle	46
4.3.4	Oppsummering og vurdering av styringsgruppens rolle	46
4.4	Seminarer og årsmøter	48
4.5	Oppsummering og vurdering av deltakelse, ansvar og roller i konsekvensutredningsarbeidet.....	48
5	Samarbeidet i konsekvensutredningsprosessen	51
5.1	Utarbeidelse av utredningsprogram	51
5.1.1	Utredningsprogram – både tema- og prosjektbeskrivelser	51
5.1.2	Utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak.....	52
5.1.3	Utredningsprogrammet for Barentshavet nord.....	54
5.1.4	Informantenes vurderinger	56
5.1.5	Oppsummering og vurdering av arbeidet med utredningsprogrammene	56
5.2	Prioritering mellom enkeltutredninger	57
5.2.1	Prioriteringer av enkeltutredninger	57
5.2.2	Informantenes vurderinger	59
5.2.3	Oppsummering og vurdering	60
5.3	Arbeidet med sluttrapportene for Skagerrak og Midt-Norge	60
5.3.1	Organisering av arbeidet.....	60
5.3.1.1	Notat om organiseringen av arbeidet med sluttrapportene.....	61
5.3.1.2	Behandling og revisjon av notatet om organisering	62
5.3.1.3	Framstillingen av Olje- og energidepartementets rolle i sammenfatningsarbeidet.....	63
5.3.2	Retningslinjer for utforming av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak	64
5.3.3	Vurderingen av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak før høringsrunden.....	65
5.3.4	Oppsummering og vurdering	66
5.4	Høring og politisk behandling av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak	67
5.4.1	Høringsuttalelsene fra fiskeri- og miljømyndighetene	67

5.4.1.1	Fiskerimyndighetenes høringsuttalelser	67
5.4.1.2	Miljøvernmyndighetenes uttalelser	68
5.4.1.3	Kritikk av utredningenes faglige kvalitet eller uenighet om fokus for utredningene?	68
5.4.2	Behandlingen av høringsuttalelser	70
5.4.3	Vurderinger i stortingsmeldingen	70
5.4.4	Oppsummering av høringsprosessen og den politiske behandlingen	71
5.5	Arbeidet med sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord	72
5.5.1	Endring av formålet med sluttrapporten	72
5.5.2	Vurderingene av grunnlaget for sammenfatningsrapporten	73
5.5.3	Organisering og mandat for rapportskrivningen	74
5.5.3.1	Avklaring av roller og mandat	76
5.5.4	Oppsummering og vurdering	78
5.6	Oppsummering og vurdering av samarbeidet om konsekvensutredningene	78
6	Oppfølgingen av St meld nr 26 (1993-94).....	80
6.1	Kjemikalieutredningen	80
6.2	Programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap»	81
6.3	Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26	85
6.3.1	Bakgrunn og mandat	85
6.3.2	Arbeidsgruppens rolle og organisatoriske forankring	86
6.3.3	Samarbeidet i arbeidsgruppen	88
6.4	Oppsummering og vurdering	89
7	Oppsummering og vurdering	90
7.1	Utvikling av organiseringen over tid	90
7.2	Organisering, ansvar og roller	92
7.3	Rådgivning og konsensus – fag og politikk	94
8	Organisering av framtidig samarbeid	97
8.1	Framtidige behov og oppgaver	97
8.1.1	Behovsvurderinger	97
8.1.2	Nåværende organisering av oppgaver knyttet til oljevern- beredskap og overvåking av miljøet i norske havområder	98
8.2	Samarbeidets mål og innhold	99
8.2.1	Nærmere om formålet med samarbeidet	99
8.2.2	Arbeidsgruppens forslag til roller og ansvar i samarbeidet	100
8.3	Statskonsults vurdering og forslag	102
8.3.1	De nye oppgavens karakter sammenlignet med konsekvensutredningsarbeidet	102
8.3.2	Utgangspunkt for å vurdere organisering og finansiering av et samarbeid	103
8.3.2.1	Samarbeid, koordinering og oppgaveløsning	103
8.3.2.2	Fordeling av faglig og økonomisk ansvar mellom institusjonene	105
8.3.3	Forslag til arbeidsdeling og organisering av samarbeidet	106
8.3.3.1	Samarbeidsoppgaver og arbeidsdeling	106
8.3.3.2	Organisering, ansvar og roller	107

8.3.3.3 Samarbeid og styring knyttet til forskningsprosjekter med særskilt finansiering	108
8.3.4 Oppsummering og anbefalinger	109

VEDLEGG: Oversikt over informanter

Sammendrag

Bakgrunn, formål og problemstilling

På oppdrag fra Olje- og energidepartementet har Statskonsult evaluert organisering og samarbeid mellom Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet om utredninger av konsekvenser for fiske, naturmiljø og berørte regioner knyttet til åpning av nye områder på den norske kontinentalsokkelen for leteboring etter petroleum. Konsekvensutredningene har sin bakgrunn i lov om petroleumsvirksomhet av 1985 nr 11, § 7, som bestemmer at før det fattes beslutning om å åpne nye områder på kontinentalsokkelen med sikte på å tildele utvinningstillatelser eller å iverksette leteboring, skal det finne sted en avveining av de ulike interesser som gjør seg gjeldende i det aktuelle området.

Samarbeidet mellom departementene har i hovedsak skjedd i Arbeidsgruppen for konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet, også kalt AKUP. Arbeidet har pågått i om lag 13 år. For hvert av de aktuelle utredningsområdene har det blitt utarbeidet en rekke delutredninger og en slutt-/sammenfatningsrapport.

Formålet med evalueringsprosjektet har vært å benytte erfaringer fra samarbeidet for å vurdere hvordan en skal organisere et framtidig samarbeid mellom departementene om utredning og overvåking knyttet til naturmiljøet i norske havområder. Hovedproblemstillingen for evalueringen har vært å belyse hvordan organiseringen av konsekvensutredningsarbeidet har påvirket samhandlingen mellom departementene. Statskonsult har også hatt som mandat å vurdere organiseringen av det framtidige samarbeidet. Andre sider av konsekvensutredningsarbeidet, som f eks ressursbruk eller faglig innhold, omfattes ikke av mandatet, og er derfor ikke vurdert.

Som analytisk ramme for evalueringen har Statskonsult tatt utgangspunkt i petroleumsløven § 7 og Utredningsinstruksen for departementene. På denne bakgrunn er det skissert to ulike samarbeidsmodeller som legger vekt på forskjellige sider av ansvaret og rollene til de fire departementene som har deltatt i samarbeidet. Den ene modellen, «rådgivningsmodellen», innebærer at Olje- og energidepartementet har ansvaret for saksbehandlingen og beslutningsgrunnlaget, og at de andre departementene deltar som faglige rådgivere overfor dette departementet i kraft av sin ekspertise. Den andre modellen, «konsensusmodellen», tar som utgangspunkt at det skal oppnås enighet mellom departementene underveis i utredningsprosessen, før åpningsspørsmålet avgjøres i regjeringen, og at departementene har et felles ansvar for at beslutningsgrunnlaget er tilfredsstillende. De to modellene illustrerer et spenningsforhold og en tvetydighet som ofte vil være til stede i et samarbeid om saksforberedelse mellom flere departementer.

Konklusjoner fra evalueringen

Det er et hovedinntrykk at alle de deltakende institusjoner stort sett har vært enige om det samlede omfang og prioriteringer av delutredninger. Samtidig synes deltakerne å være enige om at samarbeidet har vært viktig for å oppnå en

slik enighet. Videre er det enighet om at samarbeidet har bidratt til å øke forståelsen for ulike problemstillinger på tvers av sektorgrenser. Mye taler derfor for at vesentlige sider ved formålet med samarbeidet har blitt ivaretatt.

Datamaterialet viser imidlertid at vektleggingen av faglig og uavhengig rådgivning i arbeidet med sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak medførte at hensynet til konsensus mellom departementene om beslutningsgrunnlaget ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Datamaterialet synliggjør etter Statskonsults mening en del uklarheter knyttet til organisering, roller og ansvar i samarbeidet, og endringer i vektlegging av henholdsvis konsensus og rådgivning. Slike uklarheter og endringer i vektlegging kan ha lagt grunnlag for ulike oppfatninger om hvordan de berørte forvaltningsområdenes hensyn og interesser blir ivaretatt, og skapt uklare beslutningssituasjoner i ulike stadier av utrednings- og saksforberedelsesprosessen.

Statskonsults evaluering viser at organiseringen av samarbeidet endret seg i den perioden vi har belyst, 1988-1996, fra å vektlegge konsensusmodellen fra starten av, til å vektlegge Olje- og energidepartementets ansvar og de andre departementenes rådgivningsrolle i slutføringen av utredningene knyttet til Skagerrak og sokkelen utenfor Midt-Norge. I deler av oppfølgingen av St meld nr 26 (1993-94), Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, og siste fase av utredningene knyttet til det nordlige Barentshavet, ble konsensusmodellen igjen tillagt større vekt. I andre deler av arbeidet med å følge opp stortingsmeldingen har det eksistert uklarheter og ulike oppfatninger av lignende karakter som under selve konsekvensutredningsarbeidet.

Samtidig synes den organisatoriske forankringen av arbeidet med å følge opp stortingsmeldingen å ha vært mer fragmentert enn arbeidet i AKUP. Dette kan både ha bidratt til og vært en konsekvens av at departementene hadde forskjellige oppfatninger av hva som burde (eller ikke burde) være gjenstand for konsensus og samarbeid. Uklarhetene og fragmenteringen har bidratt til at noen av deltakerne oppfatter samarbeidet som vanskeligere enn tidligere.

Etter Statskonsults mening tyder datamaterialet på at organiseringen av arbeidet har vært uklar og at en har vekslet mellom å vektlegge prosjektorganisering og å avklare spørsmål i linjen. Dette kom til uttrykk ved at deltakerne i prosessen hadde forskjellige, og til dels uklare, oppfatninger om roller og ansvar. Særlig har organiseringen av styringsgruppene for hvert av utredningsområdene vært uklar. Styringsgruppene hadde en sentral rolle i samarbeidet, og bestod i hovedsak av ansatte i departementer og direktorater. Disse gruppene synes å ha vært organisert som en blanding av selvstendige faggrupper og prosjektgrupper underlagt saksansvarlig departement, Olje- og energidepartementet, uten at linjene til egen fagetat og eget fagdepartement var tilstrekkelig klar.

Ut fra gjennomgangen vil Statskonsult særlig peke på to forhold:

For det første: Et samarbeid som involverer flere departementer og fagmyndigheter om å etablere et beslutningsgrunnlag for regjeringen, bør ha spesielt fokus

på å avklare premissene og avgrensningene av problemstillinger for den endelige rapporten. Rapporter fra uavhengige fagmiljøer kan være egnet for å oppnå tillit og legitimitet til beslutningsgrunnlaget og dermed også til beslutninger. Men dersom slike utredninger skal benyttes som beslutningsgrunnlag, må de være utarbeidet på grunnlag av et mandat som avgrenser problemstillingene til det som anses som relevant. Slike avgrensninger vil kunne ligge i grenseflaten mellom fag og politikk, og når flere departementer er involvert, kan det eksistere ulike oppfatninger mellom de forskjellige departementer og fagmyndigheter.

Et samarbeid om avgrensningen vil kunne gi grunnlag for større grad av konsensus om beslutningsgrunnlaget enn om den nødvendige avgrensningen blir foretatt av ett departement eller av fagmiljøet selv. Dersom premissene for rapportskrivningen og rapporten selv blir gjenstand for høring, vil et slikt samarbeid etter vår mening snarere styrke enn svekke utredningens legitimitet overfor samfunnet.

For det andre: Når representanter for departementer og underliggende etater deltar i arbeidsgrupper opprettet av andre departementer enn eget fagdepartement, bør forutsetningen være at de deltar som representanter for sin institusjon, og ikke som frittstående fagpersoner. Dersom flere fagdepartementer samarbeider om saksforberedelse eller utredning sammen med de underliggende virksomheter, bør det etter Statskonsults mening være en forutsetning at departementene har en løpende dialog med sine respektive underliggende etater om deltakelsen i slike arbeidsgrupper.

Organisering av framtidig samarbeid

Som ledd i oppfølgingen av St meld nr 26 (1993-94) har en arbeidsgruppe foreslått at et framtidig samarbeid mellom Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet om overvåking og forskning om biologien i norske havområder, organiseres i en koordineringsgruppe med deltakere fra de mest berørte direktorater, et eget sekretariat for koordineringsgruppen, og en styringsgruppe med deltakere fra de tre departementene.

De oppgavene som skal koordineres bedre i framtiden, skiller seg fra konsekvensutredningsarbeidet i AKUP fordi de er av relativt permanent karakter. Etter Statskonsults mening tilsier dette at selve overvåkings- og forskningsoppgavene i størst mulig grad bør løses innenfor de etablerte institusjoner.

Saksansvaret for de oppgavene som skal koordineres er fordelt på flere sektorer og departementer, samtidig som ansvarsgrensene mellom institusjonene kan synes uklare. Dette tilsier at en viktig del av koordineringsoppgaven bør være å avklare og fordele ansvaret mellom de etablerte institusjonene heller enn å etablere et nytt mer eller mindre permanent apparat (samarbeidsorganer) i tillegg til det eksisterende. Det er samtidig viktig å skille mellom selve koordineringsoppgaven og de oppgaver som skal koordineres. Finansieringen av særskilte samarbeidstiltak bør fordeles på alle de tre berørte departementene.

For å skape minst mulig uklarhet om ansvar og roller i et samarbeid mener Statskonsult at koordineringsoppgaven må forankres i linjen i størst mulig grad. Deltakerne i koordineringsgruppen må forutsettes å representere sine institusjoner (fagetat), og har et ansvar for å avklare egne standpunkter i forhold til linjen.

Etter Statskonsults mening bør en koordineringsgruppe bestå av representanter fra de mest berørte direktoratene, der koordineringen i hovedsak består i gjensidig informasjonsutveksling, identifisering av udekkede forskningsbehov og å arbeide for å unngå for stor overlapping mellom institusjonenes aktiviteter.

Departementene bør, foruten å følge opp sine respektive underliggende virksomheter arbeid i koordineringsgruppen, samarbeide om å avklare hvilke oppgaver som bør løses i linjen og hvilke som bør ivaretas gjennom særskilte samarbeids tiltak. I dette ligger også at departementene bør avklare hvilke oppgaver som bør prioriteres innenfor hver av de underliggende virksomhetenes ordinære budsjett-rammer og hvilke som bør finansieres og eventuelt organiseres særskilt.

Videre bør departementene samarbeide om å utforme, styre og finansiere særskilte tiltak, i første rekke forskning og utredning. Samarbeidet mellom departementene bør ikke skje i en styringsgruppe som er overordnet koordineringsgruppen, men derimot i linjen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Paragraf 7 i lov om petroleumsvirksomhet av 22. mars 1985 nr 11 bestemmer at før det fattes beslutning om å åpne nye områder på norsk kontinentalsokkel med sikte på å tildele utvinningstillatelser eller å iverksette leteboring, skal det finne sted en avveining av de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. I denne forbindelse skal det foretas en vurdering av de miljømessige virkninger av slik virksomhet, om mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan ha for andre næringsinteresser i de tilstøtende distriktene.

Til støtte i arbeidet med å vurdere slike virkninger etablerte Olje- og energidepartementet, i samråd med Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, en interdepartemental rådgivende arbeidsgruppe, Arbeidsgruppen for konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet (AKUP).¹ Konsekvensutredningsarbeidet har vært finansiert over Olje- og energidepartementets budsjett.

Konsekvensutredningene har vært en del av grunnlaget for regjeringens og Stortingets beslutninger om åpning av nye områder for leteboring. Utredningene har i hovedsak vært avgrenset til letefasen, og har hatt fokus på virkninger for naturmiljøet, fiskerinæringen, friluftsliv og berørte distrikter. Arbeidet har ikke omfattet utredning av geologi, nasjonaløkonomiske virkninger ved eventuelle funn m v.

Konsekvensutredningsarbeidet har pågått i om lag 13 år, og alle områder som i overskuelig framtid vurderes som aktuelle for åpning, er nå utredet.

De fire berørte departementene mener imidlertid at det fortsatt er behov for et samarbeid knyttet til virkninger av petroleumsvirksomhet for miljø, fiskerinæringen og samfunn i de berørte områder. Et slikt samarbeid vil imidlertid kunne ha et noe annet fokus enn hittil, fordi behovet i første rekke gjelder miljømessig overvåking og utredning/forskning, samtidig som dette knyttes til produksjon av olje og gass, og ikke til letefasen isolert.

I tillegg til faglige utfordringer, reiser et videre samarbeid flere spørsmål av organisatorisk og finansiell art. Som grunnlag for å vurdere og velge organisering og finansieringsmodell for et slikt samarbeid mener de berørte departementer at det er behov for å evaluere organisering og arbeidsprosess i det konsekvensutredningsarbeidet som er gjennomført hittil. Statskonsult er bedt om å utføre en slik evaluering.

¹ Av pedagogiske hensyn benyttes de nåværende navn på departementene gjennom hele samarbeidsperioden selv om flytting av oppgaver har medført skiftende departementsnavn. Vi bruker følgende navn: Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

1.2 Statskonsults mandat

I prosjektavtalen er Statskonsults mandat omtalt slik:

«Mandatet for Statskonsult oppdrag er:

1. Kartlegge

- organisering og hovedtrekk i arbeidsprosessen knyttet til utredninger under AKUP, deriblant ressursbruk.
- de berørte aktørers oppfatninger av sterke og svake sider ved organiseringen, arbeidsprosessen og samarbeidet.

Kartleggingen baseres på foreliggende skriftlig korrespondanse samt intervjuer med representanter for de mest berørte organer. Skriftlige kilder avgrenses til prosessene knyttet til konsekvensutredning av midt-norsk sokkel, Skagerak, Barentshavet nord og oppfølging av St meld nr 26 (1993-94).

2. Vurdere sterke og svake sider ved organiseringen, arbeidsprosessen og samarbeidet med utgangspunkt i kartleggingen under punkt 1.
3. Kartlegge de berørte departementenes oppfatninger av behov og mål for framtidig samarbeid knyttet til utredninger om virkninger av petroleumsvirksomhet for miljø, andre næringer og berørte distrikter.
4. Skissere alternative prinsippmodeller for organisering av framtidig samarbeid nevnt under punkt 3 (omfang og detaljeringsgrad i denne forbindelse vil være avhengig av avklaringer under punkt 3).

Statskonsults oppdrag avsluttes med en rapport».

1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet

1.3.1 Hovedproblemstilling

Det er viktig å understreke at denne evalueringen ikke har som formål å kartlegge og vurdere alle sider av konsekvensutredningsarbeidet, og dermed heller ikke har til hensikt å gi en vurdering av hvorvidt arbeidet samlet sett har vært vellykket eller ikke. I henhold til mandatet skal Statskonsults kartlegging og vurdering avgrenses til *organisering, samhandling og arbeidsprosess* knyttet til konsekvensutredningene. Dette innebærer f.eks at vurderinger av utredningsarbeidets faglige omfang og kvalitet faller utenfor mandatet. Vurderinger av effekter av organisering, samarbeid og arbeidsprosess for det faglige resultatet av arbeidet faller også utenfor mandatet.

Generelt sett regulerer organisering deltakelse, problemoppfatninger, myndighet og ansvar knyttet til problemløsning og beslutninger. Organiseringen danner således rammebetingelser som styring, samhandling og arbeidsprosesser skjer innenfor. Organisering uttrykker et sett av avveininger mellom ulike, og ofte motstridende, hensyn og interesser. En vurdering av om en organisasjonsform

er «heldig» eller «uheldig» vil derfor være avhengig av hvilke hensyn og interesser som vektlegges, dvs hvilket ståsted man har.

Med dette som utgangspunkt tolker vi mandatet slik at hovedproblemstillingen for evalueringen er å

- kartlegge hvordan organisatoriske spørsmål knyttet til samarbeidet om konsekvensutredningene har blitt behandlet og løst
- belyse og vurdere hvilke virkninger måten å avklare organisatoriske spørsmål har hatt for samhandlingene i arbeidet med konsekvensutredningene.

Med dette som utgangspunkt gir kapittel 2 en nærmere omtale av hvordan denne hovedproblemstillingen tilnærmes analytisk og metodisk.

1.3.2 Fokus på departementenes samarbeid

Betegnelsen AKUP har blitt benyttet både som navn på en bestemt arbeidsgruppe og som betegnelse på hele konsekvensutredningsarbeidet. Med utgangspunkt i at vårt tema er organisering, samarbeid og arbeidsprosess er det nødvendig å presisere hvilke samarbeidsrelasjoner som er vårt primære fokus.

Konsekvensutredningene er grunnlag for regjeringsbeslutning. Formålet med Statskonsults oppdrag er å vurdere erfaringer fra departementenes samarbeid slik at dette kan benyttes som grunnlag for departementenes vurdering av framtidige samarbeidsformer knyttet til bl a utredninger. Vårt hovedfokus er derfor *departementenes* samarbeid om konsekvensutredningene. Vi har imidlertid ikke avgrenset oss til å belyse bare den interdepartementale arbeidsgruppen fordi også styringsgrupper og redaksjonskomiteer har vært viktige elementer i departementenes samarbeid om konsekvensutredningene. Oppmerksomheten om styringsgruppene og redaksjonskomiteenes roller avgrenses til forhold som kan ha betydning for samarbeidet mellom departementene. Vi legger ikke vekt på å belyse samarbeidet mellom de berørte direktoratene og mellom styringsgruppene og forsknings- og utredningsmiljøene.

1.3.3 Avgrensning av tidsrom

Ifølge Statskonsults mandat skal skriftlige kilder avgrenses til prosessene knyttet til konsekvensutredning av midt-norsk sokkel, Skagerrak, Barentshavet nord og oppfølging av St meld nr 26 (1993-94). Dette innebærer at vi legger hovedvekten på disse utredningene, i første rekke Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord, dvs i hovedsak perioden etter 1988.

Det opprinnelige mandatet for konsekvensutredningsarbeidet ble imidlertid gitt i 1984. For å kunne belyse AKUPs mandat og endringer i organisering og samarbeidsmønster over tid har vi også innhentet noe materiale fra perioden før 1988. Dette endrer imidlertid ikke vårt hovedfokus på utredningsarbeidet etter 1988.

1.4 Rapportens disposisjon

Rapporten innledes (kapittel 2) med en omtale av bestemmelsen i § 7 i petroleumsløven samt av gjeldende regelverk for samarbeid mellom departementene om bl a konsekvensutredninger. Med dette som utgangspunkt skisseres to modeller som vektlegger ulike aspekter av et departementssamarbeid, og som illustrerer spenninger i roller og ansvar.

Kapittel 3 gir en beskrivende oversikt over bakgrunnen for opprettelsen av AKUP, de ulike faser i utredningsarbeidet, arbeidet knyttet til de ulike utredningsområdene samt konsekvensutredningenes faglige og økonomiske omfang.

I kapittel 4 belyses ansvar og roller i de samarbeidsfora som ble etablert i forbindelse med konsekvensutredningene, AKUP, styringsgruppene og AKUPs sekretariat. Ansvar og roller drøftes og vurderes i forhold til de to modellene for departementssamarbeid som ble skissert i kapittel 2.

I kapittel 5 belyses samarbeidet i noen viktige faser i utredningsprosessen, nemlig arbeidet med utredningsprogram, prioritering mellom enkeltutredninger, utarbeidelse av sluttrapporter og avklaringer mellom departementene etter at sluttrapportene forelå. Samarbeidet drøftes og vurderes i forhold til de to modellene som ble skissert i kapittel 2.

I kapittel 6 belyses arbeidet med å følge opp Stortingets vedtak knyttet til åpning av Norskehavet og Skagerrak for leteboring, med vekt på organisering, roller og ansvar i samarbeidet mellom departementene.

I kapittel 7 oppsummeres og drøftes konklusjonene i kapittel 4, 5 og 6 i forhold til modellene i kapittel 2.

Kapittel 8 tar utgangspunkt i konklusjonene fra vår vurdering av samarbeidet knyttet til konsekvensutredningene (kapittel 7). På denne bakgrunn belyses departementenes vurderinger av behovet for framtidig samarbeid, hva dette bør omfatte og hvordan det etter Statskonsults mening kan organiseres.

Kapitlene 4, 5 og 6 inneholder relativt detaljert omtale av roller, organisering, ansvar og samarbeidsprosess, noe Statskonsult anser som en nødvendig dokumentasjon overfor oppdragsgiver, Olje- og energidepartementet, og rapportens primære målgruppe, deltakerne i samarbeidet om konsekvensutredningene. Konklusjonene i hvert av disse kapitlene er samlet i oppsummeringer og deloppsummeringer og i hovedoppsummeringen i kapittel 7. Lesere uten kjennskap til AKUPs arbeid, og som primært er opptatt av rapportens konklusjoner og anbefalinger, kan derfor konsentrere oppmerksomheten om sammendraget, de 2-3 innledende kapitlene, oppsummeringene i kapitlene 4, 5, 6 og 7 samt anbefalingene i kapittel 8.

2 Tilnærming til hovedproblemstillingen

I dette kapitlet presenteres først, i avsnitt 2.1, de formelle rammene for arbeidet med konsekvensutredninger og AKUP, gitt i petroleumsloven § 7, og regjeringens retningslinjer for samarbeid mellom departementer om saksbehandling generelt. I avsnitt 2.2 drøftes ansvars- og rolleforhold i interdepartementalt samarbeid relatert til konsekvensutredningsarbeid. På grunnlag av denne gjennomgangen skisseres i avsnitt 2.3 vår metodiske tilnærming til kartleggingen og vurderingen av organisering, arbeidsprosess og samarbeid i konsekvensutredningsarbeidet. I avsnitt 2.4 omtales og vurderes datagrunnlaget som er benyttet.

2.1 Regelverket for konsekvensutredningsarbeidet

2.1.1 Petroleumsloven § 7

Petroleumsloven § 7 inneholder en bestemmelse om at før nye områder åpnes for leteboring eller utvinning:

«skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de miljømessige virkninger av slik virksomhet og mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan ha for andre næringsinteresser og tilstøtende distrikt».

Paragraf 7 bestemmer også at spørsmålet om åpning skal forelegges lokale myndigheter og sentrale næringsorganisasjoner, og at planlagt område, art og omfang av virksomheten skal gjøres kjent ved offentlig kunngjøring. Om saksbehandlingen bestemmer loven videre at: *«Departementet avgjør hvilken saksbehandling som skal følges i det enkelte tilfelle.»*

I den videre drøftingen av § 7 legger vi vekt på formålet med utredningene, og spørsmål knyttet til organisering og saksbehandling av utredningsprosessen. Drøftingen tar bl a utgangspunkt i omtale og tolkning av bestemmelsene og forarbeidene fra juridisk faglitteratur (Hagen m fl, 1989).²

2.1.1.1 Formålet med konsekvensutredningene

Hagen m fl (1989) peker på at hovedformålet med utredningene er å framskaffe grunnlag for avveining mellom ulike interesser i forbindelse med åpning av nye områder på norsk sokkel. Avveiningene og beslutninger treffes av regjeringen, som legger fram forslag for Stortinget om åpning.

I tillegg peker Hagen m fl på at konsekvensutredningene kan tjene andre formål, som f eks å være informasjonsgrunnlag som utgangspunkt for vurdering av hvilke vilkår som bør settes for virksomhet i et område, avbøtende tiltak, datainnsamlinger, overvåkingsstudier og konsekvensutredning for utbygging og produksjon.

² *Petroleumsloven* med kommentarer av Lasse Hagen, Ulf Hammer, Thomas Grung Michelet og Trond Stang, Tano 1989.

2.1.1.2 Interesseavveining

Loven sier at miljømessige, økonomiske og sosiale virkninger skal vurderes. Hagen m fl peker på at hvilken vekt som det enkelte hensyn og den enkelte interesse skal tillegges, er et politisk spørsmål som avgjøres av regjeringen og Stortinget. Vektleggingen vil kunne endre seg over tid. Økt kunnskap om konsekvenser, forbedret teknologi for forebygging og endringer i vurderinger av ideelle hensyn kontra økonomiske, er eksempler på forhold som vil påvirke vurderingene som skal foretas.

2.1.1.3 Kravet til utredninger

Ifølge Hagen m fl er det i utgangspunktet virkninger av *letevirksomhet* som skal vurderes. Men det pekes også på at vurderingene i noen tilfeller vil måtte omfatte enkelte spørsmål vedrørende en eventuell utbygging slik at myndighetene har et tilstrekkelig grunnlag for å foreta en forsvarlig avveining av ulemper og fordeler dersom det blir funnet petroleum. Men i og med at problemstillinger i denne fasen er hypotetiske, en vet ikke om, hvor eller når en finner petroleum, bør det ifølge Hagen m fl ikke kreves omfattende og fullstendig etterprøvbare utredninger av slike spørsmål.

Hagen m fl vurderer også spørsmålet om hva som skal ligge til grunn for vurdering av virkninger, dvs krav til datainnsamling og analyse. Det vises her til at loven ikke direkte krever konsekvensutredning, men at den forutsetter at myndighetene skaffer seg et tilstrekkelig grunnlag for vurderingene. I forarbeidene blir det vist til at reglene for god forvaltningskikk er avgjørende for skjønnsutøvelsen. Hagen m fl legger til grunn at normen som framgår av forvaltningsloven § 17, om at saken skal være så godt belyst som mulig, er et naturlig utgangspunkt. Innenfor denne normen må en så ta hensyn til hva som er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig. Det avgjørende må være om det foreliggende materialet samlet representerer et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

2.1.1.4 Saksbehandling

Hagen m fl viser til at fjerde ledd i § 7 fastslår at det er Olje- og energidepartementet som avgjør hvilken saksbehandling som skal følges i det enkelte tilfelle. Forfatterne legger derfor til grunn at det er Olje- og energidepartementet som avgjør hvilke konsekvensutredninger og analyser som skal utføres, hvor omfattende datainnsamling som er nødvendig osv, før beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig for den interesseavveining som skal foretas.

Petroleumsloven inneholder ikke bestemmelser som eksplisitt pålegger Olje- og energidepartementet å samarbeide med andre departementer om å utarbeide et informasjonsgrunnlag for regjeringsbeslutning. Ifølge Hagen m fl er det imidlertid selvsagt at spørsmålet om åpning skal forelegges andre berørte departementer. I Ot prp nr 72 (1982-83) lov om petroleumsvirksomhet, heter det bl a at spørsmålet om hvilke undersøkelser som skal gjennomføres og hvor detaljerte disse skal være, «*må være en vurderingssak for de berørte departementer på bakgrunn av de erfaringer og den kunnskap man til enhver tid sitter inne med*» (vår understrekning) (s 44).

I proposisjonens omtale av spørsmålet om interesseavveiningsplikten også burde omfatte vesentlige utvidelser av eksisterende petroleumsvirksomhet, mente Olje- og energidepartementet at vurderingen burde «*overlates til departementets skjønn etter nødvendig samråd med andre berørte departementer*» (s 45) (vår understrekning)

Det synes m a o å ha vært en implisitt forutsetning at utarbeidelse av et kunnskapsgrunnlag for interesseavveiningen skulle skje i et samarbeid mellom Olje- og energidepartementet og andre berørte departementer. Men verken loven eller forarbeidene angir klare retningslinjer for på hvilket tidspunkt i vurderingsprosessen et slikt samarbeid skal finne sted, og hvordan dette konkret skal foregå.

2.1.1.5 Høring

I henhold til § 7 annet ledd skal spørsmålet om åpning av nye områder forelegges lokale offentlige myndigheter og sentrale næringsorganisasjoner som kan antas å ha særlig interesse i saken. Ifølge Hagen m fl betyr dette at Olje- og energidepartementet skal sende tilstrekkelig informasjon om de foreliggende planer for letevirksomhet i området og om de konsekvensutredninger som er aktuelle, til at vedkommende instans kan uttale seg om spørsmålet på vegne av de interesser instansen skal ivareta. Lokale offentlige myndigheter omfatter ifølge Hagen m fl både kommuner og fylkeskommuner.

2.1.2 Instruksjer og retningslinjer for samarbeid mellom departementer

Prosedyrer for innbyrdes samarbeid og foreleggelse mellom departementene er i første rekke regulert i Utredningsinstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon av 16.12.94³, og Retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanse av 15.12.94. I dette avsnittet er det Utredningsinstruksen som er tema.

Utredningsinstruksens formål er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen er særlig knyttet til utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak, men omfatter også andre typer konsekvensvurderinger.

AKUPs arbeid har i hovedsak pågått i tiden *før* Utredningsinstruksen ble vedtatt, og var omfattet av den tidligere Regelverksinstruksen fra 1985. Regelverksinstruksen hadde et mer avgrenset virkeområde enn Utredningsinstruksen fordi den bare omfattet økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til bl a utredninger. Utredningsinstruksen kan derfor ikke betraktes som *juridisk* rammebetingelse for samarbeidet i AKUP før 1995.

Vi understreker imidlertid at vårt formål ikke er å vurdere hvorvidt samarbeidet i AKUP om konsekvensutredninger har oppfylt regelverket. Hensikten med å omtale Utredningsinstruksen er derimot å danne et teoretisk-metodisk utgangspunkt, sammen med petroleumsloven § 7, for å belyse og drøfte ulike sider ved

³ Utredningsinstruksen er ikke uttømmende om foreleggelsesplikter i forvaltningen. På en rekke områder er det gitt bestemmelser i egne rundskriv om plikt til foreleggelse for ulike departementer, ofte før alminnelig høring iverksettes.

fordeling av ansvar og roller i interdepartementalt samarbeid. Utredningsinstruksen representerte ikke en omlegging av slike normer, men kan mer betraktes som en presisering og formalisering av eksisterende normer.

2.1.2.1 Plikten til å utrede og forhåndsvurdere konsekvenser

Kapittel 2 i Utredningsinstruksen inneholder bl a bestemmelser om at hver sak skal inneholde en redegjørelse for antatte konsekvenser. Konsekvensutredninger skal inneholde en vurdering av konsekvensene for offentlig forvaltning og private. Dersom forslaget f eks får store miljøkonsekvenser eller andre konsekvenser på viktige politikkområder, skal dette omtales. Fagdepartementet er ansvarlig for at de nødvendige konsekvensutredninger blir foretatt.

2.1.2.2 Om plikten til foreleggelse

I instruksens kapittel 3.3 er det fastsatt regler om foreleggelse etter at saken er utredet og før alminnelig høring gjennomføres. Her heter det at dersom konsekvensutredningen viser at saken vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for andre departementers ansvarsområder, eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, skal fagdepartementet legge den fram for disse til vurdering av om konsekvensene er tilstrekkelig utredet.

Det heter også at dersom ett eller flere departement som er forelagt saken, mener at konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet, skal fagdepartementet legge frem spørsmålet om videre arbeid med saken for regjeringen.

Kapittel 3.2 i instruksen inneholder regler om foreleggelse av forhåndsvurderingen av konsekvenser og utredningsmandat. Dersom forhåndsvurderingen viser at en sak kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommuner eller kommuner, skal fagdepartementet legge saken, deriblant utredningsmandat, fram for Kommunal- og regionaldepartementet før arbeidet settes i gang. Hvis dette departementet ikke samtykker i at arbeidet settes i gang, skal fagdepartementet legge saken fram for regjeringen.

Spørsmålet om arbeidet med en sak kan settes i gang skal alltid forelegges regjeringen dersom forhåndsvurderingen viser at den kan ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, eller reiser vesentlige prinsipielle og politiske spørsmål.

2.1.2.3 Høring

I kapittel 4 i Utredningsinstruksen heter det at fagdepartementet skal sende saken på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner, dersom saken ikke omfattes av unntak i kapittel 4.3 (f eks meldinger og proposisjoner til Stortinget). Saken skal også sendes de berørte departementene samtidig med den alminnelige offentlige høringsbehandlingen.

Departementene som mottar en sak, har ansvar for at deres administrativt underliggende instanser som berøres av saken, blir hørt. Dersom hørings-uttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i saken, skal den reviderte saken sendes de mest berørte instansene til ny høring.

2.2 Drøfting

På den ene siden bestemmer petroleumsloven § 7 at Olje- og energidepartementet har ansvaret for at åpningsspørsmålet m m blir behandlet på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende rett. Det er dette departementet som avgjør hvilke konsekvensutredninger og analyser som skal utføres, hvor omfattende datainnsamling som er nødvendig osv før beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig for den interesseavveining som skal foretas.

På den andre siden er det Kongen i statsråd som formelt treffer beslutning om åpning, og dermed foretar den samlede interesseavveiningen. Dette skjer gjennom vedtak om å legge fram stortingsmelding. Så fremt en statsråd ikke protokollfører en dissens til avgjørelsen (noe som i praksis skjer svært sjelden), er vedtaket enstemmig. Dette innebærer i praksis at når et departement treffer en beslutning eller forbereder en sak for regjeringsbehandling som angår ansvarsområdet til et annet departement, må de berørte departementene samhandle om å avklare konsekvenser og ulike hensyn for å finne fram til mulige løsninger. Uenighet mellom departementene avklares i siste instans i regjeringen, både når det gjelder spørsmålet om konsekvensene er tilstrekkelig utredet, hvilke hensyn som er relevante osv. I Utredningsinstruksen er disse prinsippene nedfelt i prosedyregler for hvordan større saker skal utredes og forberedes. Før Utredningsinstruksen trådte i kraft var disse normene i større grad uskrevne.

Regjeringens saksbehandlingsregler og alminnelige normer for god saksbehandling setter derfor grenser for Olje- og energidepartements reelle avgjørelsesmyndighet i saksforberedelsen.

Med dette som utgangspunkt kan det reises spørsmål om hvilket ansvar hvert enkelt av de deltakende departementene skal eller bør ha i et samarbeid om konsekvensutredningene. Spørsmålet må vurderes i forhold til formålet med samarbeidet, som i t både petroleumsloven og regjeringens instruksjer og retningslinjer er å avklare hvorvidt konsekvensene av letevirkosomhet for havmiljø, fiskeinæringen og de tilstøtende distrikter er tilstrekkelig utredet, slik at det kan foretas en avveining av de ulike interesser som gjør seg gjeldende.

Vurderingen av om konsekvensene er tilstrekkelig utredet vil imidlertid være avhengig av hvilke hensyn som tillegges størst vekt og hvilke interesser som prioriteres.

For det første er det her vanskelig å trekke grensen mellom fag og politikk. Utredninger om virkninger av tiltak bør være faglig holdbare for å sikre legitimitet om beslutningen. Men i spørsmål om hvilke virkninger som er relevante å utrede, når virkninger er godt nok utredet og hvilken betydning virkninger har for ulike hensyn og interesser, kan både ulike faglige og politiske vurderinger legges til grunn. Avveining mellom ulike virkninger og hensyn vil være et politisk spørsmål, men også her er ulike faglige vurderinger relevante.

For det andre ivaretar departementene ulike hensyn og interesser som kan være til dels motstridende, mens regjeringen som kollegium står samlet ansvarlig for de beslutninger den treffer.

Vurderingen av om konsekvensene er forsvarlig behandlet vil ha både en innholdsmessig side og en prosessuell side. Når det gjelder den innholdsmessige siden, har Olje- og energidepartementet det formelle ansvaret for at alle relevante hensyn er utredet og vurdert før beslutning. På den andre siden har de andre berørte departementer ansvar for å bistå med sin fagkompetanse samt å medvirke til at de hensynene de har ansvar for å ivareta, blir forsvarlig behandlet. Når det gjelder den prosessuelle siden, har Olje- og energidepartementet på den ene siden formelt ansvar og myndighet til å bestemme hvilken prosedyre som skal følges ved utredning av konsekvensene. På den andre siden vil enighet om hvorvidt konsekvensene er forsvarlig utredet forutsette en viss grad av enighet mellom departementene om den saksbehandlingsprosess som legges til grunn. Organiseringen av samarbeidet i AKUP om konsekvensutredninger bør vurderes i lys av disse spenningene.

2.2.1 To ulike prinsipielle syn på samarbeidet i AKUP

Med utgangspunkt i drøftingen ovenfor vil vi i dette avsnittet skissere to ulike prinsipielle tilnærminger til vurderingen av samarbeidet i AKUP. Dette gjør vi ved å skissere to rendyrkede og «teoretiske» modeller med ulik tilnærming til ansvarsfordeling mellom departementene, de berørte departementenes roller osv i utredningsarbeidet. Det understrekes imidlertid at modellene ikke representerer reelle handlingsalternativer. Hensikten med å beskrive dem er å illustrere to ytterpunkter som samarbeid mellom departementer i praksis vil foregå innenfor.

2.2.1.1 Rådgivningsmodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i petroleumslovens bestemmelse om at det er Olje- og energidepartementet som avgjør hvilke konsekvensutredninger og analyser som skal utføres, hvor omfattende datainnsamling som er nødvendig osv før beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig for den interesseavveining som skal foretas. Denne ansvarsforankringen er også en konsekvens av at bevilgningen til dekning av utgiftene til utredningene har vært gitt over Olje- og energidepartementets budsjett. I denne modellen er det Olje- og energidepartementet som ensidig avgjør hvilken saksbehandlingsprosess som skal legges til grunn for konsekvensutredningene fram til utredningene er ferdig.

De andre berørte departementene deltar i AKUP fordi de har fagkompetanse om de temaer som utredes, nærmest som en støtte- og hjelpefunksjon overfor Olje- og energidepartementet. Deres rolle og ansvar er å gi gode råd, men det er Olje- og energidepartementet som avgjør i hvilken utstrekning rådene skal følges. Ut fra denne modellen er spørsmålet om hvilke institusjoner de ulike deltakere representerer ikke så viktig. Det er først og fremst kvaliteten i de faglige råd som har betydning. Det er Olje- og energidepartementet som styrer framdriften av AKUPs arbeid, og som trekker inn de andre berørte departementene, når det mener det er behov for det.

Den endelige avklaringen mellom de berørte departementene om konsekvensene er tilstrekkelig utredet foretas etter at utredningsarbeidet er ferdig. Avklaringen skjer gjennom foreleggelse og høring i h t gjeldende regler. Denne delen av saksforberedelsen er m a o ikke en del av AKUPs arbeid.

2.2.1.2 Konsensusmodellen

Denne modellen tar utgangspunkt i at det er regjeringen som fatter vedtak om å åpne et havområde for leteboring, og at departementene derfor må søke å oppnå enighet seg i mellom i alle viktige spørsmål i saksforberedelsen, både når det gjelder innhold og prosess/prosedyre. I modellen betraktes AKUP som et forum for slik departementsavklaring. De andre berørte departementene i AKUP deltar fordi utredningene er knyttet til fagområder, hensyn og interesser som de skal ivareta. Medlemmene i AKUP deltar ikke primært som fagpersoner, men som representanter for sine respektive departementer, og skal fremme departementenes interesser og hensyn. AKUP har ifølge modellen karakter av å være en arena for forhandlinger mellom departementene, hvor målet er å legge fram omforente løsninger.

Dersom AKUP ikke kommer til enighet i et spørsmål, forutsetter modellen at saken bringes videre til representantenes overordnede for avklaringer gjennom drøftelser mellom departementene i linjen og eventuelt i regjeringen i siste instans. I denne modellen anses ikke AKUP som en arbeidsgruppe utenfor linjen, men derimot som regulære møter mellom departementene.

Selv om Olje- og energidepartementet har det formelle ansvaret både i henhold til petroleumsloven og gitt bevilgning til å dekke utredningskostnadene, kan ikke dette departementet ta avgjørelser i annet enn detaljspørsmål uten at det er oppnådd enighet med de andre departementene i AKUP. AKUP må – innenfor mandatet – bli enige om både innhold og prosedyre i de ulike faser i konsekvensutredningsarbeidet.

2.3 Metodisk tilnærming

I praksis vil interdepartementalt samarbeid inneholde elementer fra begge modellene som er skissert ovenfor. Fordi det i utgangspunktet vil være vanskelig å trekke klare grenser, er det rimelig å forvente at deltakerne i AKUP kan ha hatt ulike oppfatninger av ansvar og roller. I grenseflaten mellom Olje- og energidepartementets ansvar for saksbehandlingen og departementenes felles ansvar for å sikre at spørsmålet om åpning av nye områder er tilstrekkelig utredet, kan det eksistere ulike oppfatninger og forventninger om ansvar og roller, om grensen mellom fag og politikk, og om hvordan uenighet skal håndteres.

Med dette som utgangspunkt vil vår oppmerksomhet være rettet mot hvordan de organisatoriske rammebetingelsene for AKUPs virksomhet har blitt definert, og hvordan samarbeidet mellom departementene har blitt gjennomført i praksis.

Sentrale elementer i kartleggingen og vurderingen vil være

- avklaringer av mål med arbeidet, deltakelse, ansvar, myndighet og roller
- deltakernes oppfatning av eget og andres ansvar, myndighet og roller samt oppfatninger av mål for samarbeidet
- faktisk deltakelse og rolleutøvelse slik dette framstilles i tilgjengelige kilder
- deltakernes oppfatninger om hvordan de berørte deltakere/organer utøvde sine roller i arbeidet.

Vi har belyst organiseringen og hovedtrekkene i saksbehandlingen i de ulike faser i utredningsprosessene, herunder valg av utredningstema og utredere, beslutninger om ressursbruk, oppfølging av enkeltprosjekter, innhold i konsekvensutredningsrapportene, høring og behandling av høringsuttalelser.

På dette grunnlaget har vi drøftet hva vi mener er sterke og svake sider ved AKUPs organisering og samhandling.

2.4 Datagrunnlag

Følgende kilder er benyttet:

- Stortingsmeldinger om petroleumsvirksomheten på norsk sokkel i perioden 1983-1994.
- Konsekvensutredningsrapportene for Barentshavet syd, Midt-Norge og Skagerrak (sluttrapporter).
- Utredningsprogrammene for henholdsvis Midt-Norge, Skagerrak, Generelle prosjekter og Barentshavet nord samt innstilling fra arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) Om biologisk overvåking, langtidsvirkninger av oljekjemikalier og oljevernberedskap (desember 1996).
- Brev og notater valgt ut fra gjennomgang av arkivet i Olje- og gassavdelingen i Olje- og energidepartementet.
- Innkallinger og referater fra møter i AKUP, styringsgruppene og arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) (ikke komplett).
- Intervjuer med til sammen 14 personer som på ulik måte og på forskjellig tidspunkt har vært involvert i konsekvensutredningsarbeidet.

Materialet er stilt til disposisjon av Olje- og energidepartementet som har gitt Statskonsult fri adgang til det arkivmaterialet vi har etterspurt. Fordi materialet er omfattende vil det alltid være en mulighet for at viktige dokumenter kan være oversett. Samtidig har det for enkelte deler av arbeidet ikke vært praktisk mulig å frambringe dokumentasjon i ønskelig utstrekning. Dette innebærer i utgangspunktet en risiko for at enkelte viktige spørsmål kan være oversett.

På den andre siden burde dokumentasjonens omfang og intervjuene samlet sett tilsi at datamaterialet er rimelig representativt sett i forhold til oppdragets ramme og formål.

Intervjuer gir på den ene side ofte viktig informasjon om personlige vurderinger og inntrykk som ikke er nedfelt i skriftlige dokumenter. Samtidig kan intervjuer være egnet til å fange opp aktørenes helhetsinntrykk. På den andre siden vil det alltid være en risiko for retrospektive tolkninger og upresise opplysninger som følge av at spørsmålene til dels har vært knyttet til forhold som ligger opp til 13 år tilbake i tid.

De intervjuede personer har alle vært sentrale i større eller mindre deler av konsekvensutredningsarbeidet, samtidig som de representerer de fleste departementer og institusjoner som har vært sentrale i arbeidet. Etter vår mening er derfor utvalget rimelig representativt sett i forhold til oppdragets ramme og formål.

3 Oversikt over konsekvensutredningene

I dette kapitlet gis en beskrivende oversikt over hva AKUPs virksomhet har omfattet. Innledningsvis beskrives historikk og opprinnelig mandat for arbeidsgruppen. Deretter beskrives hvilke havområder som har vært utredet og hvordan utredningsprosessen i hovedtrekk har vært lagt opp. Til slutt gis en oversikt over omfanget av utredningsarbeidet, målt i antall utredninger og ressursbruk.

3.1 Opprettelse og mandat

3.1.1 Bakgrunn

Stortingets behandling av St meld nr 58 (1982-83) Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen m v – ga grunnlag for utlysning av en åttende konsekvsjonsrunde i juni 1983. I forbindelse med stortingsmeldingens omtale av utvidelser og åpning av områder på lengre sikt ga den daværende energi- og industrikomiteen i Innst S nr 278 (1982-83) uttrykk for at:

*«innsatsen på sokkelen nord for Stad til nå har vært relativt beskjeden og bør trappes opp for at vi i overskuelig fremtid skal få en tilfredsstillende kartlegging av den samlede norske sokkel»... «Leteboringer bør økes i et omfang som gir reelle valgmuligheter når det gjelder utbygging av funn».*⁴

På denne bakgrunn ble det våren 1984 lagt fram en ny stortingsmelding, St meld nr 80 (1983-84) Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen. I meldingen ble det uttalt at det skulle gjennomføres konsekvensutredninger i forbindelse med åpning av nye leteområder. Før meldingen ble lagt fram hadde imidlertid regjeringen i Ot prp nr 72 (1982-83) fremmet forslag om lov om petroleumsvirksomhet som bl a inneholdt bestemmelser om slike konsekvensutredninger.⁵ Da St meld nr 80 ble fremmet, var lovforslaget fortsatt til behandling i Stortinget. I meldingen ga regjeringen uttrykk for at den tok sikte på å følge intensjonene om konsekvensutredninger i lovutkastet, selv om loven på det tidspunkt ikke var endelig vedtatt. I Innst S nr 312 (1983-84) sluttet Stortinget seg til dette. Komiteen understreket imidlertid at en burde skille mellom konsekvsnanalyser før letevirksomhet ble satt i gang og de mer omfattende analyser knyttet til utbygging og produksjon. Samtidig forutsatte Stortinget at selv om departementet la opp til et samarbeid med de berørte regionene, måtte hovedansvaret for analysene påhvile de sentrale myndigheter og bli samordnet av disse. I denne forbindelse mente komiteen også at analysenes omfang og karakter tilsa at en vesentlig del av kompetansen ble bygget opp sentralt.

3.1.2 Etableringen av AKU, AKOL og AKUP

På bakgrunn av St meld nr 80 (1983-84) tok Olje- og energidepartementet initiativ overfor Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet til å nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe.

⁴ Ønsket om å forsere letevirksomheten kan bl a ses på bakgrunn av høy råoljepris i første halvdel av 1980-årene.

⁵ Lovens bestemmelse og rekkevidde er nærmere omtalt i kap 2.

Gruppen skulle foreslå overfor Olje- og energidepartementet hvilke utredninger som kunne gjennomføres for Troms II og Møre I for å bedre beslutningsgrunnlaget ved vurdering av åpning av disse områdene, og hvilke utredninger som kunne være aktuelle i forbindelse med åpning av andre områder på lengre sikt.⁶

Arbeidsgruppen ble oppnevnt av Olje- og energidepartementet 25. april 1984 i samråd med Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen som først het AKU og underveis endret navnet til AKOL, bestod av 9 medlemmer med representanter fra Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Havforskningsinstituttet, Statens forurensningstilsyn og Oljedirektoratet. To fra Olje- og energidepartementet var sekretærer for gruppen.

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

«Med bakgrunn i områder som vurderes åpnet for leteboring på noe lengre sikt, dvs. områder som ikke umiddelbart anbefales åpnet i St meld nr 80 (1983-84), skal Arbeidsgruppen overfor OED

- *vurdere behovet for å utrede mulige konsekvenser i forbindelse med beslutning om åpning*
- *legge fram forslag om hvilke utredninger som bør gjennomføres.*

Konsekvensutredningene skal være beslutningsorientert, og det er naturlig at hovedvekten legges på mulige konsekvenser for naturmiljøet og for fiskerieringen. Mer omfattende analyser av andre samfunnsmessige konsekvenser bør en vente med til senere faser i utviklingen etter at eventuelle interessante funn av petroleum er gjort.

Arbeidsgruppen skal også legge fram forslag til hvordan konsekvensutredningene kan finansieres. Videre bør arbeidsgruppen vurdere hvordan relevante regionale organer kan delta i utredningsarbeidet.

Det tas sikte på å legge fram en stortingsmelding våren 1985 hvor nye områder forutsettes å bli vurdert åpnet, herunder Møre I og Troms II. Gruppen må vurdere hvilke konsekvensutredninger som kan igangsettes innenfor denne rammen.

Konsekvensutredningene skal skaffe til veie materiale for å bedre beslutningsgrunnlaget for spørsmålet om åpning av nye områder. Resultater fra utredningene vil kunne tas hensyn til også ved tildeling av blokker og ved selve gjennomføringen av virksomheten».

Fordi Troms II og Møre I skulle vurderes inkludert i 10 konsesjonsrunde prioriterte arbeidsgruppen å utarbeide et utredningsprogram for disse områdene. Utvalgets rapport om dette ble lagt fram for Olje- og energidepartementet i september 1984⁷, og arbeidsgruppen ble deretter avviklet.

⁶ Brev av 28.09.84 med vedlegg fra Olje- og energidepartementet til medlemmene i AKOL.

⁷ Samme sted.

I sin innstilling av august 1984 ga arbeidsgruppen en oversikt over prosjekter og utredningstema som den mente burde belyses nærmere. Siktemålet var å skaffe til veie et best mulig beslutningsgrunnlag i St meld nr 79 (1984-85) Om lete- og basevirksomhet m v som ble fremmet våren 1985, hva angikk konsekvensutredninger som kunne gjennomføres for Troms II og Møre I.

På bakgrunn av denne stortingsmeldingen ble det vedtatt å sette i gang et arbeid med å konsekvensutrede Barentshavet syd, Troms II, Troms III og sydlige del av Finnmark vest. I denne forbindelse ble det etablert en ny arbeidsgruppe, AKUP.

Det har ikke latt seg gjøre å finne dokumenter som viser én samlet omtale av AKUPs mandat fra tidspunktet da arbeidet med å konsekvensutrede Barentshavet syd startet. Deler av mandatet er imidlertid omtalt i flere dokumenter som ble utarbeidet underveis i konsekvensutredningsarbeidet. Ut fra årsrapporter for 1990, 1991, 1992 og 1994 synes mandatet i hovedsak å være en videreføring av de deler av AKOLs mandat som ikke var avgrenset til bestemte områder.

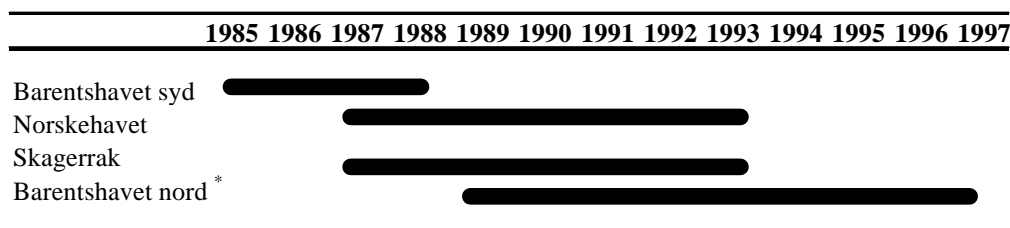
3.2 Utredningsområder og utredningsprosess

3.2.1 Utredningsområdene

AKUPs virksomhet har strukket seg over om lag 11 år, fra 1985 til 1996, og har vært knyttet til konsekvensutredninger for følgende områder på norsk kontinentalsokkel:

- Troms II og Møre I
- Barentshavet syd, Troms II, Troms III og sydlige del av Finnmark vest
- Norskehavet og Vøringplataet (Midt-Norge)
- Nordsjøen øst for 7° Ø (Skagerrak)
- Isfylte områder i Barentshavet (Barentshavet nord).

Følgende figur viser tidsrommet for de ulike konsekvensutredningene i løpet av de 13 årene arbeidet har pågått:



- Barentshavet nord ble avsluttet med en sammenfatningsrapport og ikke en konsekvensutredning.

3.2.2 Saksbehandlingsprosess for konsekvensutredningene

Nedenfor beskrives kort de ulike stadiene i konsekvensutredningsprosessen. Fordi det ikke foreligger særskilte retningslinjer om hvordan prosessen ble utformet, er beskrivelsen satt sammen av informasjon fra utkast til Utredningsprogram for nye områder i Barentshavet (mars 1991), Årsrapport for AKUP for

1993 og St meld nr 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Beskrivelsen av prosessen varierer noe i disse dokumentene, og innholdet i stadiene har variert noe mellom de ulike utredningsområdene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4 og 5.

Konsekvensutredningsprosessen har i hovedtrekk bestått av følgende faser, framstilt i kronologisk rekkefølge:

1. *Oppstart:* På bakgrunn av stortingsmelding beslutter Regjeringen at et havområde skal konsekvensutredes som ledd i vurderingen av spørsmålet om et havområde skal åpnes for petroleumsvirksomhet. Det identifiseres foreløpig noen utredningsbehov i form av aktuelle tema, problemstillinger eller prosjektforslag.
2. *Utredningsprogram:* Problemstillinger, analysetema eller prosjektforslag for utredninger konkretiseres i et eget utkast til utredningsprogram som sendes på høring for eventuelle kommentarer, innspill og nye forslag, bl a til lokale og regionale myndigheter i de berørte distrikter. Deretter fastsettes programmet.
3. *Tildeling av utredningsprosjekter:* Utredningsprosjekter blir tildelt forsknings- og utredningsmiljøer på grunnlag av utredningsprogrammet. Forskningsmiljøene gir konkrete forslag til prosjekt eller tilbud på fastsatte prosjekt, og får konkrete prosjektoppdrag.
4. *Arbeid med delutredninger:* Forskningsmiljøer foretar delutredninger for tildelt prosjekt.
5. *Konsekvensutredningsrapport:* Delutredningene sammenstilles sammen med annen kunnskap om det aktuelle området i en rapport, med vurdering av konsekvenser og forslag til avbøtende tiltak.
6. *Høring av konsekvensutredningsrapport:* Konsekvensutredningen sendes på høring til berørte og interesserte.
7. *Behandling av høringsuttalelser:* Uttalelser til konsekvensutredningen blir vurdert for å avklare eventuelle behov for supplerende utredninger og i forbindelse med framleggelse av beslutningsgrunnlag for regjeringen og i stortingsmelding.

3.2.3 Kronologisk oversikt over utredningsprosessen knyttet til de forskjellige havområdene

I dette avsnittet beskrives kronologisk hvordan konsekvensutredningsprosessen har forløpt for arbeidet med Barentshavet syd, Skagerrak, Midt-Norge og Barentshavet nord.

3.2.3.1 Barentshavet syd

I St meld nr 79 (1984-85) Om lete- og basevirksomhet m v orienterte regjeringen Stortinget om at en ville sette i gang et arbeid for å vurdere å åpne sydlige deler av Barentshavet m v for petroleumsvirksomhet. På denne bakgrunn ble det i 1985 satt i gang et arbeid for å utrede konsekvenser for havmiljø, fiskerinæring og tilstøtende distrikter. Arbeidet ble organisert i en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, og hvor underliggende virksomheter ble innkalt etter behov.

Konsekvensutredningene pågikk fra 1985 til 1988. Utredningsprogrammet forelå i juli 1985. Konsekvensutredningen i henhold til petroleumsloven § 7 ble fullført og offentliggjort 08.07.88.⁸

Dette var den første konsekvensutredningen om åpning av et større område som ble lagt fram etter at petroleumsloven trådte i kraft. Frist for høring ble satt til 08.10.88.

På grunnlag av konsekvensutredningen og høringsuttalelsene utarbeidet Olje- og energidepartementet St meld nr 180 (1988-89) Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet. Høringsuttalelsene fulgte som trykket vedlegg til stortingsmeldingen. Meldingen ble behandlet av Stortinget i juni 1989, og hele området, med unntak av området Troms II, åpnet for letevirksomhet. På grunnlag av konsekvensutredningen fastla Stortinget begrensninger i tid og rom på leteaktiviteten i området, jf Innst S nr 216 (1988-89).

3.2.3.2 Skagerrak og Midt-Norge

I St meld nr 46 (1986-87) Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt, meddelte regjeringen at den ville sette igang et konsekvensutredningsarbeid for uåpnede deler av sokkelen øst for 7° Ø, dvs i Skagerrak, samt et tilsvarende arbeid knyttet til uåpnede deler av sokkelen utenfor Midt-Norge.⁹ Det praktiske arbeidet i begge konsekvensutredningene ble satt i gang i 1987 i regi av AKUP. Arbeidet startet ved at hvert av de berørte departementene og ulike fagmiljøer fremmet forslag i AKUP om hvilke prosjekter som burde gjennomføres og hvilke tema som burde belyses.¹⁰ På møtene deltok også etter behov representanter fra flere av departementenes underliggende etater samt fra Oljeindustriens landsforening, Det norske meteorologiske institutt og representanter fra aktuelle forskningsmiljøer.

På grunnlag av disse innspillene ble det utarbeidet et forslag til utredningsprogram for hvert av de to havområdene. Ved brev av 23.06.89 sendte Olje- og energidepartementet begge utredningsprogrammene på en bred høring, bl a til berørte kommuner, fylkeskommuner og interesseorganisasjoner med høringsfrist om høsten samme år.

På bakgrunn av høringsrunden ble det utarbeidet et endelig utredningsprogram for hvert av områdene. Disse forelå i juni og juli 1990.

For å ivareta den løpende oppfølging av hvert enkelt utredningsprosjekt ble det etablert en styringsgruppe for hvert av utredningsområdene og en styringsgruppe for såkalte «generelle prosjekter». Prosjektgjennomføringsfasen strakte seg i hovedsak fra 1990 til slutten av 1992.

⁸ *Åpning av Barentshavet Syd, Troms II, Troms III og sydlige del av Finnmark Vest for petroleumsvirksomhet*. Konsekvensutredning. Olje- og energidepartementet, juni 1988.

⁹ Konsekvensutredningene knyttet til midt-norsk sokkel omfattet Trøndelag I Øst, Nordland IV, V, VI og VII, Mørebasenget og Vøringbasenget I og II.

¹⁰ Fiskeridepartementets brev av mai 1987 med vedlegg og Miljøverndepartementets brev av 31.03.87, begge til Olje- og energidepartementet.

Høsten 1992 ble det etablert en redaksjonskomité for de to utredningsområdene som skulle sammenfatte de gjennomførte prosjektene og utarbeide den samlede konsekvensanalysen med tilrådinger i form av en rapport for hvert av områdene. Begge konsekvensutredningsrapportene forelå i september 1993¹¹, og ble sendt på høring ved brev av 17.09.93 til departementene, deres underliggende organer, de berørte kommuner og fylkeskommuner samt aktuelle interesseorganisasjoner, til sammen ca 80 høringsinstanser, med høringsfrist rundt årsskiftet 1993-94.

På bakgrunn av konsekvensutredningsrapportene og høringsuttalelsene utarbeidet Olje- og energidepartementet St meld nr 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, som ble lagt fram for Stortinget 25.02.94. I meldingen foreslo Regjeringen at et område fra land og ca 70 km fra kysten på Midt-Norge samt hele området Trøndelag I Øst og hele områdene Nordland VII utenfor Lofoten/Vesterålen ikke skulle åpnes for letevirksomhet. Det resterende området i Norskehavet ble foreslått åpnet for letevirksomhet. Likeledes foreslo Regjeringen at områdene i Skagerrak fra Kristiansand til svenskegrensen ikke skulle åpnes for letevirksomhet. Innenfor et område mellom Kristiansand og Grimstad ca 50 km fra land skulle det kunne gjennomføres 4 boringer.

I Innst S nr 180 (1993-94) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, ble følgende uttalt: «*Flertallet gir sin tilslutning til Regjeringens forslag om åpning av nye områder for leteaktivitet, men viser til egne merknader for Skagerrak*».

Merknadene gikk på at det skulle utarbeides en egen studie av kjemikalieutslipp fra leteboring og eventuell utvinning før boring kunne starte.

3.2.3.3 Barentshavet nord

På bakgrunn av St meld nr 40 (1988-89) Åpning av Barentshavet syd for letevirksomhet, ble det i 1989 besluttet å sette i gang utredning av konsekvenser av letevirksomhet i isfylte farvann i Barentshavet, også kalt Barentshavet nord.

Arbeidet startet ved at det ble avholdt et seminar med deltakelse fra mange aktuelle miljøer med fagkompetanse og interesser knyttet til det aktuelle havområdet. Hensikten med seminaret var å få en bred tilnærming til hvilke tema som burde belyses i konsekvensutredningen. Seminaret ble gjennomført etter en bestemt metode (AEAM: Adaptive Environmental Monitoring and Assessment).

På bakgrunn av innspillene fra AEAM-seminaret utarbeidet en styringsgruppe for utredningene om Barentshavet nord et forslag til utredningsprogram som ble lagt fram for Olje- og energidepartementet i januar 1989. Utkastet ble forelagt de berørte departementer i AKUP i januar 1990. På bakgrunn av innkomne merknader ble det utarbeidet et nytt utkast til utredningsprogram. Dette ble

¹¹ Åpning av Trøndelag I Øst, Nordland IV, V, VI og VII, Mørebassenget, Vøringbassenget I og II for letevirksomhet – Konsekvensutredning for miljø, naturressurser og samfunn, Nærings- og energidepartementet, september 1993. *Letevirksomhet i Skagerrak Nordsjøen øst for 7° Ø – Konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn*, Nærings- og energidepartementet, september 1993.

sendt på høring i mars 1991 til de berørte kommuner, fylkeskommuner, interesseorganisasjoner m fl med høringsfrist 01.05.91.

Deretter ble det endelige utredningsprogrammet fastlagt, og tilbudsforespørsel overfor aktuelle forsknings- og utredningsmiljøer sendt ut høsten 1991 med frist til å gi tilbud mot slutten av 1991.

Selve utredningsfasen pågikk i perioden 1992 til 1996. Underveis i arbeidet besluttet Olje- og energidepartementet at det ikke skulle utarbeides en konsekvensutredning med anbefalinger til vurderingen av åpningsspørsmålet. I stedet skulle det utarbeides en rapport som bare sammenfattede utredningsprosjektene.

For å utarbeide sammenfatningsrapporten ble det våren 1996 oppnevnt en redaktør og en medredaktør på bakgrunn av en tilbudsprosess. Styringsgruppen for Barentshavet nord ble bedt om å være redaksjonskomité for dette arbeidet. Sammenfatningsrapporten ble lagt fram høsten 1997.¹²

3.3 Utredningsarbeidets omfang

Konsekvensutredningsarbeidet for de ovennevnte havområdene har i perioden 1986-96 omfattet til sammen 174 utredninger med en samlet kostnad på vel 90 millioner kroner.

Antall utredninger er fordelt på utredningsområdene slik:

	Antall
Barentshavet syd	59
Skagerrak	31
Norskehavet/Midt-Norge	31
Barentshavet Nord	32
Generelle prosjekter	21
Sum	174

Kilder:

- Konsekvensutredningsrapport for Barentshavet syd (OED 1988)
- Konsekvensutredningsrapport for Skagerrak (OED 1993)
- Konsekvensutredningsrapport for Midt-Norge (OED 1993)
- AKUPs årsrapport for 1994 (OED 1995)

De samlede kostnader (regnskap i løpende kroneverdi) i perioden 1986-96 er fordelt slik på utredningsområder og andre kostnader:

¹² *Oljeleting i det nordlige Barentshavet – sammenfatning av mulige virkninger*, Olje- og energidepartementet, oktober 1997.

	(mill. kr)								
	1986-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totalt
Skagerrak		3,3	3,7	2,5	0,4	0,2	1,7	0,3	12,1
Norskehavet/Midt-Norge		2,6	3,7	3,9	0,5				10,8
Barentshavet Syd	25,0								25,0
Barentshavet Nord		1,4	1,6	2,7	5,5	7,2	7,5	4,8	30,7
Olje & Kons		0,6	1,1	0,9	1,3	0,5			4,4
Sammenfatning					1,7	0,2	0,2	0,8	2,8
Adm., Trykking m.v.		0,9	1,2	1,1	0,7	0,6	0,3	0,5	5,4
	25,0	8,8	11,3	11,1	10,3	8,7	9,6	6,4	91,3

Kilde: Olje- og energidepartementet

Ifølge Olje- og energidepartementet har konsekvensutredningene blitt gjennomført innenfor de gitte tids- og kostnadsrammer.

4 Deltakelse, ansvar og roller i arbeidet med konsekvensutredningene

Som omtalt i kapittel 3 har departementenes samarbeid om konsekvensutredningene vært organisert i en interdepartemental arbeidsgruppe (AKUP), et sekretariat for arbeidsgruppen og en styringsgruppe for hvert av utredningsområdene. I tillegg ble det etablert en redaksjonskomité for hvert av utredningsområdene for å utarbeide en samlet sluttrapport for hver konsekvensutredning.

I dette kapitlet belyser vi hvordan ulike kilder omtaler AKUPs sammensetning, mandat og rolle, sekretariatets ansvar og rolle samt styringsgruppens sammensetning, mandat og roller.

4.1 Sammensetningen av AKUP

4.1.1 Beskrivelsen av AKUPs sammensetning i offisielle dokumenter

I offisielle dokumenter som beskriver arbeidet i AKUP, gis det forskjellige framstillinger av representasjonen i AKUP. I innledningen til konsekvensutredningsrapportene for Midt-Norge og Skagerrak fra 1993 framstår AKUP først og fremst som en arbeidsgruppe bestående av departementsrepresentanter. Her står det at AKUP består av representanter fra Olje- og energidepartementet, Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og det daværende Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg står det at representanter for andre organer har møtt i AKUP etter behov. Dette gjelder direktorater og andre organer underlagt departementene, Oljeindustriens landsforening og forskningsmiljøer.

Den samme representasjonen er beskrevet i utredningsprogrammene for Skagerrak og for Generelle prosjekter fra 1990. I utredningsprogrammet for Midt-Norge, også fra 1990, framstår imidlertid direktorater og underliggende organer som deltakere i tilknytning til sine respektive departementer. For eksempel står det at AKUP består av representanter for Fiskeridepartementet, «herunder Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet» (s 10). I tillegg står det at næringsorganisasjonen, Oljeindustriens landsforening, var representert i AKUP.

Den samme beskrivelsen står i årsrapportene om arbeidet i AKUP for 1991 og 1992, under avsnittet om «Mandat» (s 4). På s 6 i samme rapporter presenteres i tillegg forskningsmiljøene i Tromsø som deltakere i AKUP, oppnevnt av Olje- og energidepartementet.

Den fjerde varianten som beskriver deltakelsen i AKUP, er presentert i St meld nr 26 (1993-94) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentsokkelen.¹³ Stortingsmeldingen nevner 13 institusjoner som medlemmer i AKUP, og alle framstår som selvstendige medlemmer av AKUP.

¹³ Denne stortingsmeldingen tok bl a opp spørsmålet om å åpne områdene utenfor Midt-Norge og Skagerrak for leteboring.

Utover de fire departementene nevnes Statens forurensingstilsyn, Norsk polarinstitutt, Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Oljedirektoratet, Det norske meteorologiske institutt, Oljeindustriens landsforening og representanter for forskningsmiljøene i Tromsø.

Noen av departementenes underliggende virksomheter som deltok i AKUP, var også oppdragstakere for prosjekter. Dette gjaldt f.eks. Havforskningsinstituttet, Norsk polarinstitutt og Det norske meteorologiske institutt. Det samme gjaldt forskningsdelen av Direktoratet for naturforvaltning før denne ble skilt ut som egen stiftelse (NINA) i 1988.

4.1.2 Deltakelse i AKUP ut fra møtedokumenter o l

Av innkallinger til og referater fra møter i AKUP i perioden 1988–94 framgår det at alle som er nevnt over, ble invitert til møter i AKUP. I tillegg deltok ofte medlemmer i styringsgruppene, og etter hvert også redaksjonskomiteene for de ulike utredningsområdene i møter. Dette var personer ansatt i statlig eller fylkeskommunal forvaltning, private konsulentfirmaer eller offentlige forskningsmiljøer og -stiftelser. Også i perioden før 1988 deltok det representanter for flere institusjoner utenfor departementene, både departementenes underliggende virksomheter, forskningsmiljøer og operatørselskaper.¹⁴

Spørsmålet om hvem som egentlig var representert i AKUP og de ulike deltakernes status ble drøftet flere ganger. Dette gjaldt særlig forholdet mellom Olje- og energidepartementet, de andre departementsrepresentantene og det store AKUP-møtet. Ifølge referat fra møte i AKUP 11.09.90 understreket Olje- og energidepartementets representant at det var departementene som var medlemmer i AKUP. En representant for et direktorat la i det samme møtet vekt på at underliggende institusjoner burde møte når det var ønskelig, og at disse burde ha en annen status enn forskningsmiljøer m fl.

På møte i AKUP 29.08.91 fremmet representanten fra Miljøverndepartementet ønske om færre stormøter og flere avklaringsmøter mellom departementene. Representanten for Olje- og energidepartementet ønsket derimot ikke færre stormøter, da *«det var ønskelig at OED hadde støtte i et bredt miljø for det arbeidet som ble gjennomført»*. Derimot kunne det være aktuelt med flere formøter mellom departementene. På AKUP-møtet 12.12.91 ble det enighet om at departementene skulle ha slike formøter, og at departementene skulle avgjøre budsjettspørsmål.

Fra slutten av 1994 og i 1995 var det bare departementene som deltok i AKUPs møter. Denne endringen kom i forbindelse med spørsmål om å videreføre AKUP etter at arbeidet med konsekvensutredningene for Midt-Norge og Skagerrak var ferdig. I brev av 23.12.93 og 15.03.94 fra henholdsvis Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet gikk de to departementene inn for at

¹⁴ Se f.eks. Olje- og energidepartementets brev av 10.01.85 med vedlegg til medlemmene i AKOL, departementets notat av 29.05.85 med utkast til referat fra AKUPs møte 22.03.85, departementets brev av 07.12.85 (innkalling til møte i AKUP).

«store-AKUP» ble lagt ned, og at AKUP for fremtiden skulle bestå av departementene.¹⁵ I tillegg gikk de inn for å beholde en egen styringsgruppe for prosjektene knyttet til det nordlige Barentshavet.

En viktig del av diskusjonen om deltakelse i AKUP synes å ha vært det forhold at noen av deltakerne representerte statlige forsknings- og utredningsinstitusjoner som også var oppdragstakere til prosjekter i konsekvensutredningene. Dette spørsmålet ble tatt opp på flere tidspunkter i perioden 1986-94. I et internt notat av 06.03.86 i Olje- og energidepartementet om organiseringen av utredningsarbeidet knyttet til Barentshavet syd ble dette omtalt slik:

«Generelt er det problem at det i mange tilfelle er de samme (stats-) institusjonene som foreslår prosjektene, gjennomfører dem, og vurderer resultatene («bukken og havresekken»)».

4.1.3 Informantenes oppfatninger om representasjonen i AKUP

Det framkom noe ulike synspunkter i Statskonsults intervjuer på hvordan AKUP var sammensatt. Noen understreket at AKUP bestod av departementene, og at de andre aktørene enten var faglige rådgivere for departementene eller fagpersoner som kunne gi nyttige bidrag i drøftingene. Andre pekte på at medlemmenes status i AKUP i praksis var lik, dvs at alle var med i diskusjonene fram til eventuell enighet. Flere informanter mente at representanter for forsknings- og utredningsmiljøer kunne ha motstridende roller.

Mange informanter mente at disse forholdene medførte uklarhet om hvilke roller de enkelte representantene hadde. Informantene fra Fiskeridepartementet mente at *«alle uklarhetene m o t hvem som faktisk var med i AKUP, de stadige endringene og den uklare rollefordelingen var en belastning i arbeidet».*

4.1.4 Oppsummering og vurdering

Fordi de offisielle dokumentene inneholder forskjellige beskrivelser av hvordan AKUP var sammensatt, er det også vanskelig å fastslå sammensetningen entydig. Representasjonen fra spesielt Oljeindustriens landsforening og forskningsmiljøer, men også fra underliggende virksomheter, gjør at AKUP ikke uten videre kan beskrives som en interdepartemental arbeidsgruppe. Møtene mellom departementsrepresentantene kan imidlertid ses på som en rendyrking av det interdepartementale samarbeidet.

Flere offisielle dokumenter omtaler AKUP som en interdepartemental arbeidsgruppe, men inkluderer samtidig et relativt bredt spekter av fagorganer og fagmiljøer som deltakere i AKUP i perioden fram til 1994. Dette kan være et uttrykk for, eller ha bidratt til, ulike forventninger og oppfatninger om hva AKUP skulle være, om grunnlaget for beslutninger og om ansvarsdeling.

AKUP framstår likevel både som en faglig rådgivende gruppe med bred sammensetning fra forvaltning og fagmiljø, og som et organ for samhandling mellom

¹⁵ Datamaterialet viser ikke hvordan denne endringen ble avklart og vedtatt mellom departementene og de øvrige deltakerne.

departementene for å avklare at beslutningsgrunnlaget for vurdering av åpnings-spørsmål ble tilfredsstillende. Det ovenstående datamaterialet indikerer at Olje- og energidepartementet oppfattet AKUPs rolle primært som en rådgivende gruppe, jf «rådgivningsmodellen» i kapittel 2, mens Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet la sterkere vekt på departementsavklaringene, jf «konsensusmodellen» i kapittel 2.

4.2 AKUPs mandat og rolle

4.2.1 Mandatet

Mandatet til AKUP bygget på mandatet til arbeidsgruppen som ble opprettet i forbindelse med vurdering av åpning av Troms II og Møre I (AKOL).¹⁶ I årsmeldinger og andre dokumenter for AKUP blir følgende deler av mandatet til denne arbeidsgruppen gjengitt som mandat for AKUP:

«Med bakgrunn i områder som vurderes åpnet for leteboring på noe lengre sikt, dvs. områder som ikke umiddelbart anbefales åpnet, skal Arbeidsgruppen overfor OED

*- vurdere behovet for å utrede mulige konsekvenser i forbindelse med åpning
- legge fram forslag om hvilke utredninger som bør gjennomføres.»*

*«Arbeidsgruppen skal også legge fram forslag til hvordan konsekvensutredningene skal finansieres. Videre bør arbeidsgruppen vurdere hvordan relevante regionale organer kan delta i utredningsarbeidet».*¹⁷

I mandatet ble m a o AKUP fremstilt som et organ som skulle legge fram forslag overfor Olje- og energidepartementet om relevante utredningsspørsmål. Dette er i tråd med den formelle arbeidsdelingen, der Olje- og energidepartementet er saksansvarlig for konsekvensutredningene etter petroleumsloven. Det kan også sies å framheve rollen til AKUP som rådgivende organ.

4.2.2 Beskrivelsen av AKUPs rolle i brev og offisielle dokumenter

AKUPs rolle i forhold til Olje- og energidepartementet framstilles flere steder som mer reelt avgjørende enn mandatet formelt tilsier. Rollen som rådgivende organ overfor departementet blir ofte utdypet, men AKUP synes også å ha blitt tillagt ansvar for prioriteringer og beslutninger i utredningsprosessen. I AKUPs årsrapport for 1993 står det f eks følgende i innledningen:

«AKUP innstiller overfor NOE hvilke problemstillinger som er vesentlig å få belyst. Etter en høringsprosess som nevnt over foretar AKUP en prioritering av oppgavene, AKUP klargjør forutsetningene for konsekvensanalysen og AKUP gir råd om hvordan programmet skal gjennomføres.» (Våre understrekninger.)

¹⁶ Denne arbeidsgruppen ble først kalt AKU og siden AKOL, og ble oppnevnt av Olje- og energidepartementet i samråd med Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Se nærmere omtale i kap 3.

¹⁷ I mandatet til den første arbeidsgruppen stod det bl a også at utredningene skulle være beslutningsorientert, og ha hovedvekten på mulige konsekvenser for naturmiljøet og fiskerieringen.

I mandatet til styringsgruppene for de enkelte utredningsområdene, ble også AKUP tillagt en sentral rolle. Styringsgruppene skulle bl a følge opp de prosjekter «som blir vedtatt i AKUP» for vedkommende utredningsområde, og sørge for at resultatene fra prosjektene «oppfyller de formelle normer og presenteres i samsvar med retningslinjer fastlagt av AKUP.» (Våre understrekninger).

I tilsagnsbrevene fra Olje- og energidepartementet til oppdragstakere, ble det som regel henvist til anbefalinger fra AKUP som begrunnelse for å tildele prosjektet.¹⁸ I andre sammenhenger ble det henvist til utredningsarbeidet «under ledelse av» AKUP.¹⁹

4.2.3 Beskrivelsen av AKUPs rolle i møtereferater og notater

Rollen til AKUP, herunder forholdet mellom departementsrepresentantene og Olje- og energidepartementet, var gjenstand for gjentatte diskusjoner i møter fra 1988/89 og framover. I et internt notat av 01.11.89 i Olje- og energidepartementet viste departementets representant i AKUP til uenighet mellom departementene om hvordan begrepet «rådgivende gruppe» skulle tolkes i forbindelse med prioritering av utredningsprosjekter.

Representanten mente dette måtte forstås bokstavelig, slik av Olje- og energidepartementet hadde bestemmende myndighet i valg av utredninger og hvem som skulle gjennomføre dem. De andre deltakerne i AKUP mente derimot, ifølge notatet, at begrepet «rådgivende» måtte forstås ut fra at dette departementet er satt til å administrere § 7 i petroleumsløven. De la vekt på at de var utnevnt i kraft av faglig ekspertise og ansvar for myndighetsområder som konsekvensutredningen angikk, og at Olje- og energidepartementet derfor ikke kunne sette til side deres forslag. Dersom de respektive departementene med underliggende virksomheter ikke fant utredningsprogrammet forsvarlig, kunne de heller ikke være med i arbeidet.

Olje- og energidepartementets representant foreslo ut fra det ovenstående å se på mandatet for AKUP på nytt. Ut fra våre data kan vi ikke se at mandatet ble endret, men rollediskusjonen i AKUP fortsatte utover i 1990-91.

I forlengelsen av disse diskusjonene laget Miljøverndepartementets representant i AKUP et notat om status og roller (notat av 22.03.93). Notatet omhandlet flere rollespørsmål, herunder AKUPs rolle. De andre AKUP-representantene synes å ha sluttet seg til beskrivelsen, som bygget på avklaringer i tidligere AKUP-møter.²⁰

Notatet ga en beskrivelse av AKUPs rolle og forholdet til Olje- og energidepartementet som kan virke noe motsetningsfylt. Innledningsvis ble det slått fast at AKUP var en rådgivende, interdepartemental arbeidsgruppe for Olje- og energidepartementet. Dette ble utdypet i neste punkt på følgende måte:

¹⁸ Eksempel er brev fra Olje- og energidepartementet til NT-Consult av 5.07.91 og til Norsk Polarinstittutt av 31.03.92.

¹⁹ Eksempel er brev fra Olje- og energidepartementet til J. Thomassen, NINA, av 17.11.93.

²⁰ Ut fra referater ble notatet av 22.03.93 fra Miljøverndepartementets representant, med merknader, tatt til etterretning på møte i AKUP 13.05.93.

«NOE er ansvarlig for hele prosjektet, og alle vedtak og anbefalinger i AKUP-systemet er å betrakte som råd til NOE. Departementet kan således suverent velge å følge eller tilsidesette råd som AKUP legger fram.»

I neste avsnitt ble imidlertid departementsrepresentantene i AKUP tillagt beslutningsansvar. Det ble gitt uttrykk for at departementene kunne ha med rådgivere fra underliggende fagorganer, men disse skulle i motsetning til departementene bare ha tale og forslagsrett:

«Det tilligger imidlertid departementenes representanter å måtte foreta de avveininger, formidle de faglig/politiske standpunkter og fatte de beslutninger som AKUP-arbeidet krever.»

Dette avsnittet kan forstås som at det var departementsmøtene som skulle avgjøre hvilke råd AKUP skulle gi Olje- og energidepartementet. I påfølgende avsnitt ble imidlertid spørsmål om konsensus og uenighet mellom departementene behandlet, og da ble det vist til vanlig konfliktløsningsmekanismer mellom departementene:

«Departementsrepresentantene skal ha forberedende møte før de ordinære AKUP-møtene. På disse skal en foruten å fastsette dagsorden, søke å forenes om en felles innstilling til sakene og i nødvendig grad fatte beslutninger i «tunge spørsmål» så som budsjettfordeling o.l. Eventuelle uoverensstemmelser mellom departementene avklares bilateralt eller om nødvendig i regjeringen.»

Formuleringene i dette siste avsnittet står i motsetning til de ovenstående formuleringene om Olje- og energidepartementets suverene rolle. Motsetningen kan skyldes et implisitt skille mellom «store-AKUP» og møter mellom departementsrepresentantene i AKUP, men den kan også indikere tvetydige oppfatninger om hvilken rolle AKUP skulle ha i forhold til Olje- og energidepartementet. For eksempel gir formuleringene ikke en god anvisning på i hvilke saker dette departementet «suverent» kunne tilsidesette råd og når departementene skulle avklare uenighet i linjen. Dette innebærer at det også kan ha vært ulike oppfatninger om i hvilken grad de konklusjoner som ble trukket i AKUP-møtene, var bindende for departementenes standpunkter i senere vurderinger av om konsekvensene var tilstrekkelig utredet.

4.2.4 AKUP-sekretariatets oppgaver og rolle

Arbeidet med konsekvensutredninger i Olje- og energidepartementet var lagt til et sekretariat med 1-2 personer i en seksjon i Olje- og gassavdelingen. Fra 1988 til 1991 var lederen av sekretariatet, som også ledet AKUP, innleid som ekstern bistand fra Det norske meteorologiske institutt. Fra 1991 var personene i sekretariatet ansatt i departementet og underlagt linjen på vanlig måte. De hadde som oppgave å utføre departementets saksbehandling knyttet til utredningene, dvs å behandle utredningsprogram, utlyse oppdrag, bestille og følge opp utredninger, ha kontakt med berørte departementer bl a gjennom AKUP, kontakt med fagmiljøer gjennom AKUP, styringsgruppene og egne konferanser, og å bestille, følge opp og sørge for høring av konsekvensutredningsrapportene. Sekretariatet stod for innkalling og ledelse av AKUP-møtene, deriblant å sende ut sakspapirer og referater. Sekretariatet stod også for kontakten mellom styringsgruppene og

AKUP, bl a når det gjaldt å oversende forslag til prioritering av utredninger. Sekretariatet hadde på denne måten både en slags lederrolle og en sekretærrolle i AKUP.

Selv om AKUP-sekretariatet fra 1991 var underlagt linjen i Olje- og energidepartementet, er det flere forhold som bidrar til at rollen framstår som noe utydelig. I noen situasjoner synes AKUP å bli framstilt nærmest som en egen institusjon, med AKUP-sekretariatet som en del av AKUP, dvs som en enhet utenfor departementet. Dette kom bl a til uttrykk i notater om budsjetter for utredningsarbeidet. For eksempel ble AKUP i et departementsinternt notat av 14.02.95, framstilt som et eget organ med egen bevilgning over statsbudsjettet.

Et annet eksempel er et notat av 12.05.95 fra lederen i AKUP-sekretariatet til departementsrepresentantene i AKUP. Her framstilles budsjettdiskusjoner for AKUP-utredninger som et forhold mellom Olje- og energidepartementet og AKUP, og notatet gir inntrykk av at AKUP-sekretariatet inngår i AKUP. For eksempel heter det at «AKUP har fått oversendt et revidert internbudsjett for Olje- og gassavdelingen», og at «AKUP-sekretariatet har startet en prosess for omdisponering av budsjettmidlene for 1995». Et tilsvarende eksempel er en telefaks av 27.02.95 fra lederen i AKUP-sekretariatet til de andre departementsrepresentantene, der en avklaring av budsjettet for utredninger ble presentert som et forhold sekretariatet hadde fått avklart med departementet.

Også i andre sammenhenger framstår AKUP-sekretariatet som et iverksettende organ under AKUP, og ikke som personer ansatt i departementet. Ett eksempel er notat av 05.09.95 fra lederen i sekretariatet til styringsgruppen for Barentshavet nord, med kopi til departementsrepresentantene i AKUP. I notatet blir saksgangen vedrørende noen aktuelle utredningssaker framstilt som at sekretariatet oversender saker til styringsgruppen for anbefaling, departementsgruppen blir enige om tiltak og sekretariatet setter i verk.²¹

Både innholdet i arbeidet og framgangsmåten må kunne sies å være i tråd med de oppgavene som de aktuelle personer hadde i departementet. Poenget i vår sammenheng er imidlertid at AKUP-sekretariatet her ikke først og fremst framstår som representanter for departementet, men derimot mer som et faglig-administrativt organ underlagt AKUP. Det forhold at lederen av sekretariatet fram til 1991 var engasjert som ekstern bistand, indikerer at dette også var Olje- og energidepartementets intensjon fram til 1991.

AKUP-sekretariatet synes på denne bakgrunn å framstå i en form for dobbeltrolle i saksbehandlingen; både i en rolle som «faglig» sekretariat for AKUP, og i en rolle som sekretariat for politisk ledelse i departementet. I forordene til utkast til utredningsprogrammene for Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord står det at AKUP oversender utredningsprogrammene til Olje- og energidepartementet. Det framgår at AKUP hadde drøftet og blitt enige om programmene. Da hadde AKUP-sekretariatet deltatt i drøftinger i AKUP hvor en var kommet

²¹ En detalj som trekke i samme retning, er at mange notater, møteinnkallinger osv ble skrevet på dokumenter med eget brevhode med AKUPs «logo», og ikke på departementets brevark.

fram til enighet. Når saken var oversendt til departementet, var det imidlertid sekretariatets seksjon, og ofte de samme personer, som stod for departementets saksbehandling.²²

Dette illustrerer en spenning mellom AKUPs rådgivningsrolle og konsensusrolle. På den ene side indikerer datamaterialet at sekretariatet betraktet AKUPs rolle som å gi faglige råd til Olje- og energidepartementet, som deretter fattet de endelige beslutninger. På den annen side var sekretærene ansatt i departementet fra 1991, og ut fra konsensusmodellen burde en da kunne forutsette at innholdet i AKUPs råd også ga uttrykk for Olje- og energidepartementets oppfatning i saken. Det forhold at sekretariatets leder var engasjert som ekstern bistand fram til 1991 synes å underbygge spenningen mellom de to rollene.

4.2.5 Informantenes oppfatninger om AKUPs rolle

De fleste informantene mente at arbeidet i AKUP var rettet inn mot å komme fram til enighet, og at enstemmige råd fra AKUP skulle bli, og også i hovedsak ble, fulgt opp av Olje- og energidepartementet. Informantene fra Olje- og energidepartementet ga også uttrykk for dette syn, og understreket at det var viktig for dem at de andre departementene og deres underliggende etater fikk et «eierforhold» til konsekvensutredningene. De ga imidlertid samtidig uttrykk for at det i noen sammenhenger var nødvendig å «skjære gjennom», ettersom Olje- og energidepartementet hadde det konstitusjonelle ansvaret for bevilgningen til konsekvensutredningene. Dette skyldtes at de andre deltakerne noen ganger definerte utredningsbehovet for vidt etter deres mening.²³

Det er imidlertid Statskonsults hovedinntrykk at Fiskeridepartementet og særlig Miljøverndepartementet la større vekt på konsensusmodellen enn Olje- og energidepartementet. En av representantene utenfor departementene uttrykte det slik: «*Noe av kritikken mot OED og AKUP har nok hatt sin årsak i at noen i større grad enn andre oppfattet AKUPs råd som bindende for OED*».

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene er at det likevel i hovedsak var enighet om større prioriteringer av utredningstema og -prosjekter, eventuelt etter en del diskusjoner fram og tilbake. Det oppstod imidlertid flere ganger uenighet i noe mindre saker. Ifølge informantene fra Fiskeridepartementet var motsetningene sterke i flere slike tilfeller. Ifølge flere informanter fra Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet var det da ofte standpunktet til representanten fra Olje- og energidepartementet som i praksis ble gjennomført ved at saken ble avgjort i dette departementet. Det kunne også forekomme at Olje- og energidepartementet tok beslutninger om å tildele midler til prosjekter m m som ikke var drøftet i AKUP. Flere informanter fra Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet oppfattet det også slik at lederen i AKUP-sekretariatet hadde en relativt fri rolle,

²² Også i perioden før 1991 synes sekretariatets leder å ha stått sentralt i departementets saksbehandling selv om han var engasjert som ekstern bistand.

²³ Flere av informantene utenfor departementene mente også at Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet i noen tilfeller definerte utredningsbehovet for vidt. Dette omtales nærmere i kap 5.

fordi han fikk gjennomslag for sitt syn i sitt departementet og fordi hans foresatte ikke samtidig deltok aktivt i AKUPs arbeid.

Informantene fra Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet ga uttrykk for at de i liten grad «løftet opp i linjen» saker hvor det var uenighet mellom departementene i AKUP. De pekte bl a på at det kunne være vanskelig å finne egnede anledninger for dette, da hver enkelt sak kunne oppfattes som liten og av mindre betydning sett i forhold til de mer dagsaktuelle saker i departementene. En av informantene fra Miljøverndepartementet mente at det har vært litt «grumsete» med hensyn til hvilke saker som ble tatt opp i AKUP og hvilke saker som ble tatt opp mellom departementene i ordinær linje.

Flere informanter mente rolledelingen mellom de store møtene i AKUP og møtene mellom departementsrepresentantene var noe uklar under arbeidet med Midt-Norge og Skagerrak. Ved utredningene for Barentshavet nord ble det gjort mer tydelig at departementsmøtene hadde den sentrale rollen i viktige beslutninger.

4.2.6 Oppsummering og vurdering.

I mandatet omtales AKUP som et rådgivende organ overfor Olje- og energidepartementet. I forskjellige dokumenter, brev og notater henvises det imidlertid til avveininger, beslutninger og avgjørelser i AKUP eller departementsgruppen i AKUP. Det har også vært diskusjoner i AKUP om forholdet mellom AKUP og Olje- og energidepartementet.

De ulike og tvetydige beskrivelsene av AKUPs rolle reflekterer en spenning og uklarhet i oppfatningene om AKUPs formelle og reelle rolle i beslutninger om utredningsspørsmål. Det er ikke uventet å finne dette i en situasjon der flere departementer har sterke interesser og vektlegger til dels motstridende hensyn, men der myndighet til å treffe beslutninger om framdrift og finansiering formelt er tillagt ett departement.

Dataene tilsier at de fleste aktørene har ønsket at departementene gjennom AKUP skulle oppnå enighet om at konsekvensene av åpning av områder på kontinentalsokkelen for leteboring var tilfredsstillende utredet. Imidlertid synes det å ha vært ulike oppfatninger om hvor stort handlingsrom Olje- og energidepartementet burde ha til å ta beslutninger på egen hånd. Olje- og energidepartementets holdning til dette spørsmålet, til deltakelsesspørsmålet, og til sekretariatets rolle, slik dette kommer til uttrykk i skriftlige kilder, kan tolkes i retning av at dette departementet betraktet AKUP primært som rådgivende overfor seg.

Inntrykket fra intervjuene synes å trekke i samme retning. Dette skulle i så fall tilsi at dette departementet mente at konklusjoner i AKUPs møter ikke bandt opp de andre departementenes standpunkter i forhold til senere høring og arbeid med beslutningsdokumenter overfor regjeringen og Stortinget. Samtidig indikerer de andre departementenes oppfatninger m h t Olje- og energidepartementets myndighet at disse departementene la større vekt på AKUPs konsensusrolle, dvs som et forum for å avklare departementenes standpunkter underveis i arbeidet.

det. Dette skulle i så fall tilsi at disse departementene oppfattet det slik at deres standpunkter ble mer bundet i forhold til senere høring m m.

Tvetydige beskrivelser av ansvar og ulike oppfatninger om handlingsrom kan imidlertid også ha åpnet muligheter for departementene til å forholde seg forskjellig i de ulike situasjoner underveis i prosessen, ut fra vurderinger av hva som fremmet deres interesser best. Olje- og energidepartementet, som mente at en selv hadde et stort handlingsrom, kan ha forutsatt at de andre departementene aksepterte dette departementets enkeltbeslutninger, ettersom de i liten grad løftet saker oppover i systemet. De andre departementene kan, når de ikke fikk oppslutning om sitt syn, ha tatt Olje- og energidepartementets enkeltbeslutninger til etterretning foreløpig, og i stedet arbeidet for å stå friere til å komme tilbake med kritiske merknader senere i utredningsprosessen, f eks ved høring på konsekvensutredningenes sluttrapporter eller i forbindelse med utforming av stortingsmelding.

Dette kan i så tilfelle ha svekket AKUPs mulighet til å ivareta alle departementenes ønske om å bli enige om at konsekvensene av leteboring var tilfredsstillende utredet. Det er imidlertid ikke mulig ut fra informasjon om deltakelse, mandat og formell rolle å trekke konklusjoner. Dette belyses derfor nærmere i kapittel 5, om hvordan de ulike aktørene forholdt seg til rollene i ulike stadier i utredningsprosessen.

4.3 Styringsgruppens oppgaver, medlemmer og roller

4.3.1 Styringsgruppens mandat og sammensetning

I løpet av 1989 ble det opprettet styringsgrupper for hvert av de aktuelle geografiske utredningsområdene og ett for mer generelle prosjekter.²⁴ Dette representerte en endring i organiseringen av konsekvensutredningsarbeidet i forhold til utredningene knyttet til Barentshavet syd. Der var styringsgruppene inndelt etter faglige tema, og hvert av departementene hadde også et større ansvar for å følge opp prosjekter innenfor sine respektive fagområder.²⁵

Olje- og energidepartementet fremmet forslag om å opprette styringsgrupper til møte i AKUP 15.03.89. I møtet ble det enighet om følgende mandat for styringsgruppene:

- 1. «Styringsgruppene skal være ansvarlige for utarbeidelse av utredningsprogrammet for de respektive områdene.*
- 2. Sørge for at de prosjekter som blir vedtatt i AKUP for vedkommende utredningsområde blir igangsatt og gjennomført innenfor de fastlagte tids- og kostnadsrammer.*
- 3. Sørge for at prosjektene skjer i samsvar med fastlagt prosjektstyringssystem.*

²⁴ Opprinnelig var det styringsgrupper for både Skagerrak, Midt-Norge, Vøringplataet og Barentshavet, men Vøringplataet ble senere innlemmet i Midt Norge.

²⁵ Ifølge Olje- og energidepartementets interne notat av 06.03.86 ble det i arbeidet med Barentshavet syd etablert flere styringsgrupper, en for olje-/fisk-prosjekter, en for olje-/miljøvern-prosjekter og flere og mer sammensatte styringsgrupper for en del andre prosjekter.

4. *Sørge for at resultatene fra de iverksatte prosjekter fyller de formelle normer og presenteres i samsvar med retningslinjer fastlagt i AKUP.»*

I referatet fra møtet 15.03.89 om oppretting av styringsgrupper står det at departementene skulle oppnevne sine medlemmer til hver av styringsgruppene. I diskusjonen om sammensetningen av styringsgruppene ble det videre lagt vekt på at de først og fremst skulle bestå av representanter for de berørte departementene. Deltakelsen i styringsgruppene gjenspeiler bare til dels disse intensjonene, men i alle styringsgruppene satt enten representanter for berørte departementer eller deres underliggende etater. I de tilfellene departementene var representert, deltok samme representant også i AKUP.

Styringsgruppene bestod av personer ansatt i følgende institusjoner:

Skagerrak:	Fiskeridirektoratet (formann), Christian Michelsens institutt (sekretær), Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.
Midt-Norge:	Fiskeridirektoratet (formann), Nord-Trøndelag fylkeskommune (sekretær), Oljedirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning.
Generelle prosjekter:	Statens forurensningstilsyn (formann), SINTEF (sekretær), Christian Michelsens institutt, Miljøverndepartementet og Havforskningsinstituttet.
Barentshavet nord:	Norsk polarinstitutt (formann), (Asplan analyse, fungerte som formann i en periode), Troms fylkeskommune (sekretær), Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet til 1991. Fra 1991 ble departementene erstattet med Oljedirektoratet, Fiskerisjefen i Troms, Sysselmannen på Svalbard og Direktoratet for naturforvaltning. Fra 1994 var også Statens forurensningstilsyn representert.

Som det går fram deltok Olje- og energidepartementet ikke formelt i styringsgruppene. Derimot ble det i forbindelse med opprettelsen av gruppene forutsatt at en representant for Olje- og energidepartementet, eller en som handlet på vegne av dette departementet, skulle inneha sekretariatsfunksjonen.

Av møtoreferater fra styringsgruppene framgår det også at Olje- og energidepartementets representant i AKUP (lederen for AKUP-sekretariatet) deltok på flere møter i styringsgruppene.

4.3.2 Styringsgruppenes roller

Mandatet til styringsgruppene kan sies å ha gitt styringsgruppene en viktig premissgivende rolle både i forbindelse med utarbeiding av utredningsprogram, og ved gjennomføring og oppfølging av prosjekter. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5, synes også styringsgruppene i praksis å ha hatt en viktig rolle.

Enigheten om at medlemmene i styringsgruppene burde bestå av departementsrepresentanter kan tilsi at hensikten med styringsgruppene var å sikre at hensyn

under de respektive departement ble forsvarlig ivaretatt i arbeidet i styringsgruppene, som ledd i et arbeid for å sikre et omforenet grunnlag for beslutninger om åpning. Men i forslaget fra Olje- og energidepartementet om å opprette styringsgruppene ble gruppene tillagt en relativt klar faglig rådgiverfunksjon overfor dette departementet. De skulle bli å være «*OED behjelpelig med å styre prosjektene*». Skriftlig materiale og intervju med informantene synliggjør også ulike oppfatninger om styringsgruppene og medlemmenes roller, og endring i oppfatninger over tid. Dette gjelder både hvem medlemmene representerte og gruppenes forhold til Olje- og energidepartementet og AKUP.

4.3.2.1 Institusjonsrepresentanter eller personlige rådgivere for Olje- og energidepartementet?

I møtereferat av 15.03.89 står det ikke noe om hvordan forholdet til henholdsvis Olje- og energidepartementet og AKUP skulle være, utover departementets påpeking av styringsgruppene skulle bidra i prosjektstyringen. Fordi nesten alle de andre deltakerne både ble oppnevnt av eller i samråd med departementene, var ansatt i departement eller underliggende virksomhet og også ofte deltok i AKUP-møtene, skulle en forvente at styringsgruppene framsto som og var en form for undergrupper av AKUP. Slik presenteres de også relativt klart i de første årene etter opprettelsen av gruppene. I utkast til utredningsprogram for Midt-Norge og Skagerrak fra 1990 står det f.eks. at AKUP har oppnevnt styringsgruppene for å koordinere arbeidet med konsekvensutredninger.

Utover i 1992-93 framsto imidlertid rollen og statusen til styringsgruppene annerledes. Dette kom til uttrykk i forbindelse med en endring i ledelsen av styringsgruppen for Barentshavet nord i 1992, etter initiativ fra Olje- og energidepartementet. I departementets brev av 21.02.92 til Norsk polarinstitutt om gjenoppnevning av en person ansatt på instituttet som formann for styringsgruppen, ble det opplyst at «*representantene til styringsgruppen er oppnevnt av OED som personlige representanter*». Dette synet ble gjentatt av lederen for AKUP-sekretariatet i et møte 05.03.92 i styringsgruppen for Barentshavet nord.

I referatet fra møtet står det også at medlemmene er utnevnt «*i egenskap av faglig bakgrunn, arbeidsplass og kontaktnett. Styringsgruppa skal ha en rådgivende funksjon overfor OED/ AKUPs sekretariat*». I svarbrev av 26.02.92 fra Norsk polarinstitutt sa instituttet seg uenig i departementets oppfatning, og mente det ikke kan være tvil om at medlemmene i styringsgruppene representerer sine respektive arbeidsgivere/institusjoner.

Spørsmålet om styringsgruppene rolle og status ble tatt opp til bredere drøfting i AKUP på møte 25.-27.5.92. Her ga Olje- og energidepartementets representant uttrykk for at styringsgruppene «*hadde fått sin form på bakgrunn av behovet hos OED for assistanse til teknisk og økonomisk oppfølging av prosjektene*». Han mente videre at det hadde skjedd en utvikling i gruppenes ansvarsområder, og at det var behov for å se på gruppenes rolle og status i forhold til institusjonene og Olje- og energidepartementet. Representanten for Miljøverndepartementet mente det var behov for en debatt om og avklaring av «*styringsgruppene status, roller, lojalitetsbånd og kommunikasjonslinjer*». Han påtok seg å utforme et notat om dette for senere drøfting.

Et slikt notat ble lagt fram for AKUP tidlig i 1993, og ble behandlet på møte i AKUP 13.05.93, etter en kommentarrunde blant deltakerne med påfølgende endringer.²⁶ Notatet ble tatt til etterretning, og det synes som om deltakerne sluttet seg til innholdet. I notatet sies det bl a følgende om styringsgruppene:

- *«Medlemmene av styringsgruppene oppnevnes av NOE etter samråd med AKUP og de aktuelle etater/institusjoner. Medlemmene representerer den faglige ekspertise og tillit som deres respektive arbeidsgivere/institusjoner innehar i samfunnet. Denne representasjonen skal bidra til å sikre den nødvendige kvalitet på gruppens arbeid.*
- *Medlemskapet innehas av navngitte personer. Medlemmene representerer ikke sine arbeidsgivere/institusjoner i den forstand at de binder opp eller forplikter disse i den påfølgende behandling av styringsgruppens fremlagt materiale. Institusjonene/arbeidsgiverne må kunne stå fritt i sin vurdering og eventuelle stillingstagen til styringsgrupps konklusjoner eller anbefalinger. Det påhviler imidlertid medlemmene et ansvar for å være ajour med og formidle etatenes/institusjonene faglige holdninger underveis i arbeidet.*
- *Styringsgruppens sekretær handler på vegne av NOE, i tråd med mandatet, i den forstand at NOE er vedkommendes administrative oppdragsgiver. NOE kan således sette rammene for bl.a. styringsgrupps ressursbruk og framdrift, og sekretærens oppgave blir å sørge for at disse følges opp.*
- *Styringsgruppa er sekretærens faglige oppdragsgiver og skal legge premisene for dennes oppgaver av rent faglig karakter.*
- *Om NOE mot formodning ikke finner å kunne følge opp styringsgruppens faglige vurderinger og disposisjoner, kan disse unntaksvis tilsidesettes ved departementalt vedtak etter samråd med styringsgrupps leder og berørte fagdepartement».*

Det ovenstående indikerer nokså klart at det skjedde en endring i forståelsen av styringsgruppens rolle og status. I oppstarten av arbeidet med Midt-Norge og Skagerrak framsto medlemmene som representanter for de berørte departementene knyttet opp til AKUP, mens de senere synes å ha blitt oppfattet mer som frittstående deltakere i en faglig rådgivende gruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet.²⁷

Samtidig synes imidlertid notatet fra Miljøverndepartementets representant å være noe motsetningsfylt m h t styringsgruppens roller. På den ene side understreket notatet deltakernes uavhengighet, og at konklusjoner i styringsgruppene ikke bandt standpunktene til deres institusjoner i forhold til en senere høring m m. På den andre siden ble det understreket at Olje- og energidepartementets handlefrihet i forhold til styringsgruppens råd var begrenset, og at vanlige konfliktløsningsmekanismer mellom departementene skulle benyttes ved uenighet mellom styringsgruppen og Olje- og energidepartementet.

²⁶ Notat av 22.03.93 fra Miljøverndepartementets representant. Det samme notatet er omtalt tidligere i rapporten under avsnitt 4.2.3.

²⁷ Notatet om roller ble lagt fram våren 1993, etter at styringsgruppene for Skagerrak og Midt-Norge var ferdige med sitt arbeid. Diskusjonen hadde imidlertid gått over en periode, og det er ikke urimelig å anta at oppfatningene i notatet fra -93 preget arbeidet i disse gruppene.

4.3.2.2 Uavhengig faglig rådgivning eller styring fra Olje- og energidepartementet?

Siste avsnitt i notatet som er referert ovenfor, går relativt langt i retning av å gi styringsgruppene en uavhengig status både i forhold til Olje- og energidepartementet og AKUP. Dette reiser spørsmålet om hvilken rolle styringsgruppene ble tillagt i forhold til disse organene, gitt en oppfatning om at de ikke skulle binde opp eller forplikte sin institusjon i arbeidet i styringsgruppen.

Styringsgruppene synes å ha hatt en relativt viktig rolle i AKUP-systemet. Deltakerne i gruppene hadde god innsikt i utredningsarbeidet på sitt område, og deltok på møtene i AKUP når deres utredningsområde var oppe til diskusjon. Det er derfor rimelig å anta at de hadde betydelig innflytelse på AKUPs behandling av utredningsspørsmål på sine områder. Sett i lys av dette blir styringsgruppens rolle overfor Olje- og energidepartementet og AKUP interessant. Dersom de ble betraktet mer som faglige organ enn som representanter for sine respektive forvaltningsområder, bør vi også forvente at styringsgruppene hadde et relativt uavhengig forhold til departementet og AKUP i sin behandling av saker. To brev med kommentarer til notatet fra Miljøverndepartementets representant i AKUP tyder imidlertid på at dette forholdet ikke var helt klarlagt.

I brev av 04.03.94 fra Norsk polarinstitutt til Olje- og energidepartementet reises spørsmålet om styringsgruppens faglige uavhengighet. Polarinstituttet trekker sammenligninger til bruk av faglig rådgivende grupper ved etablering av andre forsknings- og utviklingsprogrammer:

«I slike sammenhenger er det vel etablert praksis at gruppa, etter at mandatet og rammer er gitt, på fritt faglig grunnlag får utarbeide sin anbefaling til oppdragsgiver. Deretter står oppdragsgiver fritt til å følge anbefalingen eller ikke. Det burde ikke vær noe i veien for at en slik framgangsmåte følges også i AKUP. OEDs «ommøblering» og andre tiltak overfor styringsgruppa for Barentshavet Nord våren 1992 var etter vår mening ikke i henhold til denne praksis».

Polarinstituttet mente også at rollen til sekretæren i styringsgruppene ikke var helt klar, og viste til at en erfaren sekretær ville ha betydelig innflytelse på faglige disposisjoner i gruppa. Videre står det:

«Diskusjonen på neste AKUP-møte bør derfor avklare om sekretæren står fritt m h t faglige synspunkter, eller om vedkommende skal være «talerør» for OED».

I brev av 19.02.93 fra Direktoratet for naturforvaltning til Olje- og energidepartementet ble det lagt vekt på styringsgruppens frie faglige rolle. Direktoratet mente bl a at departementet ikke burde overprøve gruppens faglige vurderinger ved oppfølging av prosjekter:

«Vår oppfatning er at styringsgruppene, med sin brede faglige ekspertise, må gis den nødvendige tillit, slik at de på en faglig fri måte kan følge opp de enkelte prosjekter i tråd med formål, retningslinjer og økonomiske rammer for det

enkelte budsjettår. Etter at budsjettfordelingen for et budsjettår er avgjort av NOE etter avklaring med AKUP, bør derfor styringsgruppene ha frihet til å gjøre nødvendige faglige vurderinger og disposisjoner i løpet av budsjettåret for å sikre forsvarlig gjennomføring av prosjektene».

Disse sitatene tilsier at den faglige rollen til styringsgruppene i forhold til Olje- og energidepartementet ikke var helt klarlagt. Dokumenter fra møter i styringsgruppene viser også at det generelt var tett dialog mellom styringsgruppene og Olje- og energidepartementet i utredningsspørsmål, i tillegg til at lederen for AKUP-sekretariatet ofte deltok på møter i styringsgruppene. Forslag fra styringsgruppene ble også oversendt Olje- og energidepartementet v/AKUP-sekretariatet, som brukte dem som grunnlag for egen behandling av utredningsprosjekter eller la dem fram for AKUP til vurdering.

4.3.3 Informantenes syn på styringsgruppens rolle

Informantene fra henholdsvis departementene og underliggende virksomheter hadde ulike oppfatninger om rollen til deltakerne i styringsgruppene. Departementene la vekt på at deltakerne var representanter for forvaltningsområdene, mens flere av informantene fra underliggende virksomheter la vekt på rollen som faglig uavhengig ekspertise.²⁸ En av informantene fra direktoratene pekte på at de hadde ulike roller i styringsgruppene og i AKUP: I gruppene var de faglige eksperter, mens i AKUP var de rådgivere for sitt departement. En annen informant fra direktoratene pekte på at lederen for AKUP-sekretariatet ofte møtte uoppfordret på styringsgruppemøter uten formelt å være medlem, og hadde klare synspunkter på anbefalinger av prosjektgjennomføring. Synspunktene ble oppfattet som departementets oppfatninger og instruksjoner, noe som ifølge denne informanten medførte at styringsgruppene opplevde å være under sterk styring fra Olje- og energidepartementet.

Informantene fra Fiskeridepartementet mente at uklarhetene og endringene knyttet til rollefordelingen var «*slitsom for dem som deltok, og at det derfor burde vært gjort mer for å unngå alle uklarhetene*».

4.3.4 Oppsummering og vurdering av styringsgruppens rolle

Det synes å ha skjedd en endring i oppfatningen av styringsgruppens roller over tid, fra å representere institusjon og forvaltningsområde til å være faglig ekspertorgan der deltakerne i mindre grad representerte sin institusjon. Dette indikerer samlet sett en dreining fra å vektlegge arbeidet med konsensus mellom departementene i utredningsspørsmål til å legge sterkere vekt på faglig rådgivning overfor Olje- og energidepartementet.

Fordi deltakelsen i styringsgruppene hele tiden var dominert av personer ansatt i departementer eller underliggende organer, kan denne endringen i vektlegging av gruppenes rolle ha bidratt til ulike forventninger om roller og dermed uklare beslutningssituasjoner i AKUP-systemet. Personer ansatt i departement og underliggende organ som deltar i arbeidsgrupper underlagt ett eller flere departement,

²⁸ De fleste av de vi intervjuet hadde mest erfaring med styringsgruppen for Barentshavet nord, der departementene ikke var representert.

må i utgangspunktet sies å representere sin institusjon og institusjonenes forvaltningsområde, så lenge de ikke «kjøpes fri» fra linjen. Det vil si at de synspunktene personene presenterer i arbeidsgruppen må forutsettes å bygge på vurderinger og prioriteringer i institusjonen. Når styringsgruppene ga vurderinger og forslag i spørsmål som angikk institusjonenes forvaltningsområde, burde en derfor kunne forutsette at deltakerne fremmet forslag som var dekkende for institusjonens vurderinger. Det vil være problematisk å legge til grunn at deltakerne skulle fremme personlige vurderinger og forslag, «fristilt» fra sin institusjon eller overordnet myndighet.

Notatet om styringsgruppene som ble behandlet i AKUP, synes imidlertid å bygge på at deltakerne var fristilt i forhold til sin arbeidsgiver/institusjon. Det ble der gitt uttrykk for at deltakerne i styringsgruppene var personlig oppnevnt av Olje- og energidepartementet, og at deres standpunkter ikke skulle «forplikte» deres institusjon i forhold til senere stillingstagen. Det er nærliggende å anta en her sikter til anbefalinger i gruppene som senere skulle vurderes og avklares i AKUP, eventuelt av departementsrepresentantene i AKUP. På den ene siden kan det vurderes som selvsagt at anbefalinger i styringsgruppene ikke binder opp senere beslutningssituasjoner. Dette ville jo bety at styringsgruppene langt på vei overtok AKUPs rolle. På den andre siden vil det være problematisk å legge til grunn at ansatte i direktorat eller departement fremmer ulike «faglige holdninger» i henholdsvis styringsgruppene og i AKUP-møter. Vurderingene til en institusjon kan selvsagt endres over tid, men da som følge av nye opplysninger eller nye premisser.

Sett i lys av dette blir det problematisk å tillegge styringsgruppene en rolle som personlige rådgivere overfor Olje- og energidepartementet, uavhengig av deltakernes institusjoner. Selv om AKUP-møtet synes å ha sluttet seg til en slik fortolkning, ser vi av intervjuene at de departementsansatte og direktoratsansatte i ettertid har ulike oppfatninger om dette. Dette indikerer at det også eksisterte ulike oppfatninger om roller og ansvarsdeling i det praktiske arbeidet, og at deltakernes roller var uklare.

Det synes også å ha vært ulike oppfatninger om hvor faglig frie styringsgruppene var eller burde være. På den ene siden synes deltakerne i styringsgruppene å ha lagt vekt på en rolle som et faglig fritt og uavhengig ekspertorgan. På den andre siden la Olje- og energidepartementet vekt på at styringsgruppene var deres redskap. Dette kunne medvirke til en situasjon der styringsgruppene tok hensyn til synspunkter fra Olje- og energidepartementet underveis, mens andre aktører oppfattet tilrådingene som faglig uavhengige. Deltakelsen fra medlemmer i styringsgruppene i AKUP-møtene kan imidlertid ha bidratt til å motvirke ulike oppfatninger om realitetene i og bakgrunnen for forslag fra styringsgruppene. Samtidig må det kunne antas at det nettopp var medlemmene i styringsgruppene som hadde best faglig innsikt i «sine» områder, og kunne legge betydelige føringer på beslutninger i AKUP.

Uklarheten om styringsgruppene rolle kunne uansett medvirke til ulike oppfatninger av i hvilken grad deltakernes institusjoner ble bundet i forhold til senere avklaringer av om åpningsspørsmålet var tilstrekkelig utredet.

4.4 Seminarer og årsmøter

I tillegg til AKUP, sekretariatet i Olje- og energidepartementet og styringsgruppene ble det under konsekvensutredningsprosessen arrangert en rekke ulike seminarer og fagmøter hvor de involverte forsknings- og utredningsmiljøene samt andre inviterte deltok. Ett eksempel på slike fora var det såkalte AEAM-seminaret i 1989 hvor det ble gitt innspill til tema i utredningsprogrammet for Barentshavet nord.

Et annet eksempel er de årlige forskermøtene (også kalt årsmøter) i AKUP, hvor de involverte forsknings- og utredningsmiljøene m fl ble invitert til å delta. Hensikten var, som det ble uttrykt i et internt notat av 01.11.89 i Olje- og energidepartementet, «*at de enkelte forskere som arbeider på prosjektene skal arbeide ut fra samme forutsetninger og ha samme mål*».

Årsmøtene synes primært å ha hatt gjensidig informasjonsutveksling som formål. Det samme synes å være tilfelle for AKUPs årsrapporter som ble utarbeidet av AKUPs sekretariat (i departementet). Målet var, ifølge forordet i årsrapporten for 1991: «*at den skal være et informativt bidrag til pågående utredningsarbeid for lokale og sentrale myndigheter, interesseorganisasjoner og forskningsinstitusjoner*».

I disse rapportene det ble gjort rede for møteaktivitet i AKUP og styringsgruppene, ressursbruk og status for de ulike prosjektene etter innspill fra deltakerne i konsekvensutredningsarbeidet. Årsrapportene ble viet stor interesse, noe opplaget for 1991 på 600 eksemplarer viser.

Informanter fra departementenes underliggende fagetater understreket at årsmøter, forskermøter og deltakelsen i «store AKUP» virket positivt til å bryte ned sektorgrenser og sektortenkning og til å få til et samarbeid mellom sektororganene også på andre områder enn i AKUP.

Korrespondanse, andre dokumenter og intervjuene taler samlet sett for at årsmøtene og årsrapportene fylte en viktig gjensidig orienterende funksjon, samtidig som disse foraene bidro positivt til tettere samarbeid også i andre sammenhenger enn i AKUP. Samtidig synes årsrapportene og årsmøtene å ha hatt en viktig legitimeringsfunksjon utad og en «identitetsskapende» funksjon overfor forskningsmiljøene.

Det synes imidlertid rimelig å anta at dette også kan ha underbygget og styrket konsekvensutredningsarbeidets faglige karakter, og samtidig gitt grunnlag for et inntrykk i retning av at AKUP var en egen prosjektorganisasjon («institusjon») ved siden av eller underlagt Olje- og energidepartementet.

4.5 Oppsummering og vurdering av deltakelse, ansvar og roller i konsekvensutredningsarbeidet

De mange og til dels motstridende beskrivelsene av deltakelse, ansvar og roller i konsekvensutredningsarbeidet tyder for det første på at det var *uklart* for deltakerne hvilken rolle aktørene hadde, både personer og institusjoner, AKUP, sekretariatet og styringsgruppene. Dette gjelder både hvilke rolle de hadde hver for seg og i forhold til hverandre. For det andre viser materialet *ulike* oppfatninger, både underveis i prosessen og i ettertid, av hvilke roller aktørene hadde og burde ha. Noen informanter ga i ettertid uttrykk for at uklarhetene var belastende for samarbeidet.

Dette synes å illustrere tvetydigheten i departementenes rolle i saker som i stor grad angår flere departementers ansvarsområder, men hvor ett departement bærer utgifter og ansvaret for å forberede saken for behandling i regjeringen.

Selv om oppfatningene har vært ulike, synes det samlet sett å ha funnet sted en utvikling i perioden 1988-96 i retning av å legge mindre vekt på konsensusmodellen til fordel for rådgivningsmodellen. Årsaken til denne utviklingen kan tolkes på flere måter.

For det første kan de tilsynelatende «selvmotsigelsene» i hver enkelt aktørs oppfatninger av ansvar og roller betraktes som uttrykk for at erfaringer ble vunnet underveis i prosessen. Det må her tas i betraktning at samarbeidet strakk seg over mange år, og til tider omfattet relativt detaljerte spørsmål. En av informantene mente at dette bidro til at det var lett å «gå seg vill» i prosessen i forhold til hva som var det overordnede målet. Ifølge Olje- og energidepartementet hadde departementet før arbeidet med Barentshavet syd ingen tradisjoner med å gjennomføre utredningsprogram av denne størrelsesorden innenfor den etablerte departementsstrukturen.²⁹ Utviklingen kan m a o betraktes som en læringsprosess.

For det andre kunne det uklare forholdet mellom Olje- og energidepartementet, AKUP-sekretariatet, AKUP og styringsgruppene åpne for ulike typer «spillsituasjoner». På den ene siden kunne Olje- og energidepartementet (gjennom sitt «sekretariat») fremme saker gjennom styringsgruppene, og på den måten påvirke og legitimere sitt syn faglig i den behandlingen som i neste omgang resulterte i forslag for AKUP. Uklarheten om AKUPs rådgivnings- og konsensusrolle kunne på sin side være egnet til at «bordet fanget» de andre departementene i forhold til den etterfølgende høringsrunden og utarbeidelsen av beslutningsdokumenter. På denne måten kunne en understrekning av rådgivningsmodellen styrke Olje- og energidepartementets påvirkningsmuligheter.

På den andre siden kunne en understrekning av rådgivningsrollen være egnet for de andre departementene med underliggende virksomheter, i første rekke Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet, til å påvirke bruken av og få tilgang til Olje- og energidepartementets utredningsmidler, uten samtidig å forplikte seg i forhold til senere vurderinger av om utredningsarbeidet var dekkende for disse departementenes ansvarsområder.

²⁹ Internt notat av 06.03.86 i Olje- og energidepartementet.

Uavhengig av årsaksforklaring har imidlertid den gradvis sterkere vektlegging av rådgivningsrollen, isolert sett, vært egnet til fremme muligheten for faglige innspill fra mange kompetente fagmiljøer. Dette kunne imidlertid også blitt ivaretatt gjennom en «konsensusmodell», avhengig av hvordan innspillene hadde blitt kanalisert og behandlet.

5 Samarbeidet i konsekvensutredningsprosessen

I dette kapitlet belyses innholdet i samhandlingsprosessen i konsekvensutredningsarbeidet, hvor vi særlig legger vekt på å vise hvilke oppgaver, ansvar og roller de ulike aktørene faktisk hadde. Framstillingen er knyttet til ulike faser i utredningsarbeidet, hvor vi har valgt å rette oppmerksomheten om følgende

- utarbeidelse av utredningsprogram
- prioritering av enkeltutredninger
- utarbeidelse av sluttrapport fra konsekvensutredningsarbeidet (oppsummering av eksisterende kunnskap, sammenfatning av utredningsarbeidet og anbefalinger)
- høringsprosessen knyttet til sluttrapportene og den politiske behandlingen.

5.1 Utarbeidelse av utredningsprogram

5.1.1 Utredningsprogram – både tema- og prosjektbeskrivelser

For hvert av utredningsområdene, Midt-Norge, Skagerrak og det nordlige Barentshavet, ble det i startfasen utarbeidet et utredningsprogram, som var en oversikt over hva som skulle utredes. Programmene ble utformet i en prosess som involverte mange aktører, og programmene var også til offentlig høring.

Arbeidsprosessen og innholdet i utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak på den ene siden og Barentshavet nord på den andre siden var imidlertid noe forskjellig innrettet.³⁰ Forskjellen i arbeidsprosess innebar også at deltakerne hadde ulike roller i prosessen for utvelgelse av konkrete utredningsprosjekter. Dette kommer til syne i beskrivelsen av prosessen for å utarbeide utredningsprogram for områdene.

I programmene for Midt-Norge (s 15) og Skagerrak (s 7) står det at det endelige utredningsprogrammet, fastsatt av Olje- og energidepartementet, skulle inneholde følgende:

«Dette skal omfatte alle prosjekt som er aktuelle i forbindelse med det foreslåtte tiltak og dessuten:

- *spesifisere forutsetningene for de analysene som skal gjennomføres*
- *peke på vesentlige og mulige/sannsynlige konsekvenser, basert på de aktuelle konsekvenser*
- *definere utredningsprosjekter, herunder innsamling av (nye) data*
- *angi økonomiske og tidsmessige rammer for prosjektene*
- *angi rapporteringsrutiner underveis og format/disposisjon for sluttrapportene*
- *fastslå offentliggjøringsprinsipper*
- *drøfte organiseringen av arbeidet.»*

³⁰ Vår gjennomgang og vurdering er basert på utredningsprogram med følgende datering: Skagerrak av desember 1989, Midt-Norge av juni 1990 og Barentshavet nord av mars 1991.

Utredningsprogrammet for det nordlige Barentshavet inneholdt de fleste av disse punktene, men i stedet for at programmet skulle definere utredningsprosjekter stod det at programmet skulle «*definere de mest sentrale problemstillingene*» (s 12).

I utredningsprogrammene for Midt-Norge (s 14) og Skagerrak (s 6) er det vist følgende oversikt over ulike stadier og roller i utarbeidelsen av dokumentene:

«...

1. *Forslag fra berørte departementer*
2. *Utkast til utredningsprogram styringsgruppen*
3. *Forslag til utredningsprogram AKUP – OED*
4. *Høring*
5. *Godkjent utredningsprogram OED»*

Utredningsprogrammet for Barentshavet nord inneholdt de samme punktene, bortsett fra første; «Forslag fra berørte departementer». I stedet er det omtalt en egen søknadsfase med følgende prosess:

«...

1. *Presentasjon for forskningsmiljøer*
2. *Prosjektsøknader/-forslag*
3. *Forslag til prosjektlister AKUP*
4. *Godkjenning av prosjektlister OED»*

Programmene for Midt-Norge og Skagerrak inneholdt m a o både problemstillinger som burde bli utredet og konkrete utredningsprosjekter som var tenkt gjennomført, der de berørte departementene var gitt en sentral rolle i prosjektdefineringen. Programmet for Barentshavet nord var i første omgang avgrenset til hvilke problemstillinger som ble ansett som sentrale. Deretter var det en egen prosess for å definere konkrete utredningsprosjekter.

Denne forskjellen gjør det nødvendig å belyse nærmere hvordan utredningsprogrammene knyttet til de tre havområdene konkret ble utarbeidet.

5.1.2 Utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak

Arbeidet med utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak tok 2-3 år. På møte i AKUP 06.03.87 ble de berørte departementene bedt om å fremme forslag til utredningsprosjekter, mens utredningsprogrammene ble endelig ferdigstilt i desember 1989 og i juni 1990. Brev av mai 1987 med vedlegg og av 31.03.87 fra henholdsvis Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet viser at de to førstnevnte departementene hadde basert sine forslag til prosjekter på innspill fra sine respektive underliggende virksomheter. Forslagene hadde karakter av konkrete prosjekter med tidsplan, budsjettbeløp og utførende institusjon. Fiskeridepartementet hadde for noen av prosjektene gjennomført en tilbudsrunde med aktuelle utførende institusjoner, og foreslo også at det ble etablert en egen styringsgruppe for fiskerprosjektene, dvs en organisering som synes å ha mye til felles med styringsgruppene knyttet til utredningene om de sydlige deler av Barentshavet.

I et avsnitt i hvert av utredningsprogrammene som beskriver den videre prosedyren, står det at innspillene fra departementene og deres underliggende etater ble satt sammen av styringsgruppen til et første utkast til utredningsprogram som ble drøftet i AKUP.³¹ Det står videre at AKUP deretter fremmet forslag til Olje- og energidepartementet om hvilke prosjekter som burde gjennomføres. Olje- og energidepartementet sendte utkastet til utredningsprogram på høring til myndigheter og institusjoner, inkludert medlemmene i AKUP. Dokumentasjonen viser ikke om Olje- og energidepartementet bearbeidet utkastet før høring, men av brevveksling går det fram at de andre departementene i AKUP ble forelagt utkastet til vurdering før det ble sendt på høring.

I forordene til utredningsprogrammene står det at høringsuttalelsene ble vurdert av styringsgruppene, som deretter utarbeidet det «*endelige utredningsprogrammet*». Det står videre at AKUP drøftet og godkjente utredningsprogrammene som styringsgruppene utarbeidet. Ifølge utredningsprogrammene skulle Olje- og energidepartementet foreta en endelig godkjenning. Vi har ikke funnet dokumenter som viser at departementet foretok slik eksplisitt godkjenning, men departementet sendte i eget brev endelig utredningsprogram til høringsinstansene. Det synes imidlertid ikke å ha blitt foretatt endringer i programmene i denne sammenheng, noe som også bekreftes av informantene i intervju.

I AKUPs årsmelding for 1993 gis det en annen framstilling av prosessen for utarbeiding av utredningsprogram for Midt-Norge og Skagerrak enn den som er beskrevet ovenfor. Der står det bl a at den første versjonen av forestående konsekvensutredning³² ble satt sammen på et ekspertseminar, der en rekke mulige problemstillinger ble drøftet og ordnet etter viktighet (s 8). Det står også at den såkalte AEAM-metoden for utvelging av utredningstema ble tilpasset utredningene om Skagerrak og Norskehavet.³³ Videre heter det at det gikk ca ett år fra ekspertseminaret til det endelige utredningsprogrammet forelå.

Det synes å være lite samsvar mellom denne beskrivelsen av prosessen og den dokumentasjon av prosessen knyttet til utredningsprogrammene som det er henvist til ovenfor. I tillegg viser referat fra møte i AKUP 30.01.89 at Olje- og energidepartementet ikke var innstilt på å ta i bruk metoder som AEAM og ekspertseminar for å avklare utredningsbehov, mens særlig Miljøverndepartementet og underliggende etater argumenterte for dette.

Denne uklarheten om hvordan prosessen foregikk i praksis kan skyldes flere forhold. Fordi de dokumentene som ble utarbeidet under utarbeidelsen av utredningsprogrammene anses som mer pålitelige enn en tilbakeskuende beskrivelse 3-5 år etter, har vi valgt å basere oss på disse.

³¹ Styringsgruppene ble formelt oppnevnt vinteren 1989, dvs bare noen måneder før utredningsprogrammene ble sendt på offentlig høring, men de synes å ha startet arbeidet tidligere.

³² Av overskriften og sammenhengen i delkapitlet går vi ut fra at «konsekvensutredning» i denne sammenheng betyr utredningsprogram.

³³ AEAM står for «Adaptive Environmental Assessment and Monitoring», og beskriver bl a framgangsmåter for å velge ut og prioritere relevante utredningstema og -prosjekter.

Samlet sett synes disse dokumentene å vise at prosessen ved utarbeidelse av utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak hadde sterke innslag av konsensusmodellen.

5.1.3 Utredningsprogrammet for Barentshavet nord

Utarbeidelsen av utredningsprogrammet for Barentshavet nord strakte seg i hovedsak over perioden 1989-1991. Arbeidet bestod i første omgang i å definere utredningstemaer, ikke prosjekter. Dokumentene indikerer at representanter for de berørte departementene deltok aktivt i arbeidet. I begynnelsen av 1989 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Olje- og energidepartementet.³⁴ Denne ble senere samme vinter erstattet av en styringsgruppe for Barentshavet nord. Som tidligere nevnt var alle departementene, unntatt Olje- og energidepartementet, medlemmer, og det var tett kontakt mellom styringsgruppen og Olje- og energidepartementet.

I mai 1989 arrangerte styringsgruppen et idéseminar med deltakere fra fagmiljøer og myndigheter, med fokus på faglig avklaring av tema:

«På seminaret ble det gjennom en rekke foredrag gitt en presentasjon av faglig status og aktuelle problemstillinger i forbindelse med de nordlige deler av Barentshavet. Det ble videre nedsatt arbeidsgrupper innenfor de ulike fagområder som fikk i oppdrag å identifisere viktige problemstillinger for det videre arbeidet.» (Utredningsprogrammet for Barentshavet nord, mars 1991, s 19.)

Utover høsten 1989 var det møter mellom Olje- og energidepartementet og styringsgruppen om utkast til utredningsprogram. Departementet var på flere punkter uenig i styringsgruppens utkast. I en møteinnkalling av 20.10.89 pekte departementet på kapitler i programmet som en ønsket «sterkt omarbeidet».³⁵

Etter drøftelser mellom styringsgruppen og Olje- og energidepartementet ble utkast til utredningsprogram forelagt de institusjonene som var representert i AKUP, ved brev av 04.01.90. Svarbrev viser at bl a Miljøverndepartementet hadde kritiske merknader til deler av utredningsprogrammet. Samtidig ga Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning egne høringsuttalelser til Olje- og energidepartementet med enkelte kommentarer til programmet.³⁶

To konklusjoner kan trekkes ut av dette. For det første indikerer dette at arbeidet i styringsgruppen ikke ble betraktet som en del av den løpende avklaring mellom Olje- og energidepartementet og de andre departementene, selv om representanter for de berørte departementene deltok i styringsgruppen. Dette indikerer videre en oppfatning om at styringsgruppene hadde mer uavhengige og

³⁴ Jf referat fra AKUP-møte 30.01.89.

³⁵ Olje- og energidepartementet ønsket bl a å legge sterkere vekt på eksisterende forskning, og stilte spørsmål ved om oljevernberedskap og ressurskartlegging på Svalbard burde omfattes av programmet.

³⁶ Svarbrev fra Miljøverndepartementet 06.02.90, fra DN 07.02.90 og fra Statens forurensningstilsyn 13.02.90, alle stilet til Olje- og energidepartementet.

faglige roller, og synliggjør tvetydighet i rolleforståelse. Samtidig synes funksjonen som rådgivende organ overfor Olje- og energidepartementet langt på vei å ha blitt tillagt styringsgruppen og ikke AKUP.

For det andre viser korrespondansens form (formelle brev) en vektlegging av å fastslå enighet eller avklare uenighet mellom departementene. Her synes AKUP å bli benyttet i en konsensusrolle. På den annen side deltok også departementenes underliggende virksomheter som selvstendige instanser i høringen. Miljøverndepartementets fagetater opptrådte som selvstendige parter i forhold til avklaringen av innholdet i et utredningsprogram som representanter for deres overordnede departement hadde deltatt i utformingen av. Dette indikerer en uklarhet om hvilke roller de ulike deltakerne hadde i avklaringsprosesser mellom departementene.

Olje- og energidepartementet sendte utkast til utredningsprogram for Barentshavet nord på offentlig høring i brev av 12.03.91. Utkastet hadde da blitt drøftet og revidert flere ganger i løpet av 1990 både i styringsgruppen og i AKUP.³⁷ Også i denne høringsrunden kom det flere kommentarer til utredningsprogrammet fra berørte departementer med underliggende etater i AKUP, selv om de fortsatt satt i styringsgruppen som utarbeidet og bearbeidet forslaget.

På grunnlag av høringsuttalelsene og utkast til utredningsprogram av mars 1991, ble det utarbeidet et notat om typer prosjekter som det var aktuelt å utrede. Dette notatet ble benyttet som grunnlag for å hente inn tilbud på konkrete prosjekter. Dokumentene gir noe uklar informasjon både om hvordan høringsuttalelsene ble behandlet, og hvordan prosjektnotatet ble utarbeidet. Olje- og energidepartementet synes imidlertid å ha hatt en sentral rolle. I departementets brev av 30.07.91 til styringsgruppen for Barentshavet nord ble det vist til en arbeidsgruppe som hadde laget et revidert utkast til utredningsprogram på bakgrunn av høringsutkastet fra mars 1991 og høringsuttalelsene. Det går ikke fram hvem som satt i arbeidsgruppen, men det ble bl a henvisning til at AKUP-sekretariatet (dvs Olje- og energidepartementet), hadde foretatt noen endringer.³⁸

I brevet ble også styringsgruppen bedt om å kommentere et utkast til prosjektnotat før det skulle forelegges AKUP. I og med at brevet ble sendt fra Olje- og energidepartementet til styringsgruppen, og det i en nærliggende sammenheng vises til en annen arbeidsgruppe, skulle en forvente at styringsgruppen ikke var ansvarlig for notatet. Men både på møte i AKUP 29.08.91, i utredningsprogrammet av 15.09.91 med prosjekttyper, og i brev av 24.09.91 fra Olje- og energidepartementet om tilbudsinnbydelse på prosjekter, framstår styringsgruppen som opphav til for prosjektnotatet sammen med Olje- og energidepartementet. AKUP blir derimot ikke presentert som opphav eller ansvarlig.

³⁷ Dokumentasjonen gir lite informasjon om hvorfor det tok ett år fra det var enighet om et første utkast til utredningsprogram før et utkast faktisk ble sendt på høring. Flere informanter viser til at det var diskusjon om avgrensning og synliggjøring av utredningsområdet fysiske utstrekning på kart. Utredningsprogrammet ble av ulike årsaker gjort mindre geografisk presist, og fikk undertittelen «*Vurdering av konsekvenser av oljevirkosomhet i isfylte farvann.*»

³⁸ Dokumentasjonen viser ikke hvilke endringer som eventuelt ble foretatt i utredningsprogrammet av mars 1991, og hvordan disse eventuelt ble behandlet.

De innkomne tilbudene ble behandlet av styringsgruppen for Barentshavet nord, og styringsgruppen fremmet forslag om prioriteringer av tilbudene overfor AKUP i møter 04.12.91 og 16.01.92. I disse møtene synes hovedtrekkene i utredningsprosjektene knyttet til Barentshavet nord fram til 1994/95 å ha blitt fastlagt.

5.1.4 Informantenes vurderinger

De fleste informantene mente det var en fordel å endre arbeidet med utforming av utredningsprogrammene i retning av slik prosessen var for Barentshavet nord. Det ga etter deres vurdering et bedre grunnlag for å vurdere senere prosjektfor-
slag. Representanter for de berørte departementene ga også uttrykk for at prosessen rundt arbeidet med utredningsprogrammene hadde vært tilfredsstillende, og at de i hovedsak dekket det de så som relevante utredningsbehov både for Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord. Flere informanter la også vekt på at diskusjonene i AKUP, om bl a utredningsprogrammene, bidro til større forståelse for ulike problemstillinger mellom forskjellige politikk- og forvaltningsområder.

5.1.5 Oppsummering og vurdering av arbeidet med utredningsprogrammene

De berørte departementene deltok i prioriteringer av utredningstema og prosjekter i utredningsprogrammene gjennom arbeidet i AKUP. Deres hovedprioriteringer synes i stor grad å ha blitt fulgt opp av Olje- og energidepartementet. Dette peker i retning av et ønske om konsensus mellom departementene om valg av utredningstema.

Datamaterialet om utarbeidelsen av utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak viser at de berørte departementene gjennom AKUP hadde en hovedrolle i å forberede et utkast som Olje- og energidepartementet deretter forela dem til uttalelse. Dette indikerer at konsensusmodellen langt på vei ble lagt til grunn for prosessen og deltakernes forståelse av sine roller.

Departementene var, sammen med andre, også involvert i arbeidet med utredningsprogram for Barentshavet nord. I arbeidet synes styringsgruppen og Olje- og energidepartementet å ha hatt en mer framtrædende rolle, enn i arbeidet med utredningsprogram for Midt-Norge og Skagerrak. AKUPs rolle synes mer utydelig, men samtidig satt representanter for departementene både i AKUP og styringsgruppen. Det synes imidlertid å ha skjedd en fagliggjøring i framgangsmåten for å velge ut utredningstema og prosjekter. Prioriteringer i AKUP synes i større grad å ha bygget på faglige forslag som ikke var fremmet formelt gjennom departementene.

Dette indikerer at styringsgruppen ble tiltenkt en rolle som faglig rådgivende organ overfor Olje- og energidepartementet, mens AKUP ble betraktet nærmest synonymt med regulær avklaring mellom departementene, dvs at rådgivningsrollen og konsensusrollen et stykke på vei ble forsøkt holdt atskilt.

Vi har ikke grunnlag for å si om forskjellen i prosessene fram til utredningsprogrammene forelå påvirket resultatet av det samlede konsekvensutredningsarbeid-

det. Poenget i denne sammenhengen er at samarbeidsformen om utredningsprogrammene indikerer en utvikling i retning av å legge sterkere vekt på rådgiverrollen overfor Olje- og energidepartementet enn konsensusbygging mellom departementene. At det fant sted en slik utvikling støttes også av våre konklusjoner i kapittel 4. Samtidig er det viktig å understreke at de berørte departementene bidro aktivt i å fastlegge utredningsprogrammene for alle tre områdene.

5.2 Prioritering mellom enkeltutredninger

Etter at utredningsprogrammene var fastsatt gikk konsekvensutredningsarbeidet for Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord over i en fase for å gjennomføre bestemte utredningsprosjekter. Mens utredningsprogrammene ga rammer for utredningsarbeidene, ble prioriteringer mellom enkeltprosjekter foretatt årlig i forbindelse med diskusjon om disponering av bevilgningen over Olje- og energidepartementets budsjett. Dette avsnittet belyser samarbeidet i denne fasen.

5.2.1 Prioriteringer av enkeltutredninger

Størrelsen på og prioriteringene av de årlige bevilgningene til utredninger over Olje- og energidepartementets budsjett hadde betydning for iverksettingen og omfanget av de ulike utredningsprosjektene. Departementet drøftet i hele perioden den årlige bruken av utredningsmidlene i AKUP-møter, og særlig med de berørte departementene. Eksempelvis sies det i departementets brev av 08.01.88 til Fiskeridepartementet at departementet «*ønsker å diskutere en foreløpig prioritering av prosjekter innenfor de forskjellige områdene som ledd i forberedelsen til AKUP-møtet 21. januar.*» Olje- og energidepartementet laget også egne regnskaps- og budsjettoversikter ved hvert årsskifte for utgiftene til konsekvensutredningene, også kalt «AKUP-midlene».

Det nære samarbeidet mellom departementene om bruk av utredningsmidlene kommer også til syne ved at midler over Olje- og energidepartementets budsjett i årene 1986-88 (Barentshavet syd) ble fordelt mellom de berørte departementene ut fra departementenes forslag til prosjekter og på bakgrunn av avklaring i AKUP. Dette skjedde ved at Olje- og energidepartementet utarbeidet tilsagnsbrev til de andre departementene for spesifikke prosjekter med angitte beløp, hvor departementene fikk ansvar for de prosjektene som deres underliggende virksomheter utførte. De underliggende virksomhetene fikk fullmakt til å postere på Olje- og energidepartementets bevilgning.³⁹ Styringen av prosjektene skjedde m a o i regi av de berørte departementene i linjen.

Ved innføringen av de nye styringsgruppene i 1989 synes framgangsmåten og grunnlaget for budsjettprioriteringene å ha blitt noe endret. De årlige prioriteringene ble drøftet i AKUP og mellom departementsrepresentantene, men styringsgruppene fikk ansvar for å foreslå prioriteringer og legge disse fram i AKUP-møter. På disse møtene var det gjerne et fast punkt der styringsgruppene orienterte om framdrift i utredningsarbeidet, eller forslag til videre prioriteringer.

³⁹ Se f eks Olje- og energidepartementets brev av 22.05.87 og 02.11.87 til Miljøverndepartementet.

Samtidig ga Olje- og energidepartementet til tider egne vurderinger til forslag fra styringsgruppene om prioriteringer. Dette skjedde bl a i forbindelse med budsjett for 1992, der dette departementet la fram alternative forslag til styringsgruppens prioriteringer.

Etter at styringsgruppene for Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord ble etablert var det ikke lenger departementene som fikk ansvar for å styre prosjektgjennomføringen, men derimot styringsgruppene. Styringsgruppene hadde i denne forbindelse en rekke oppfølgingsmøter med utførende forsknings- og utredningsinstitusjoner. Samtidig ble Olje- og energidepartementets tilsagnsbrev sendt direkte til oppdragstaker som i flere tilfeller var underlagt de andre departementene.

Disse trekkene gir to indikasjoner. For det første kan det synes som om styringsgruppene overtok en del av de prioriteringsdiskusjonene som tidligere skjedde i AKUP eller mellom departementene. For det andre, og sett i forhold til arbeidet med Barentshavet syd, overtok Olje- og energidepartementet og styringsgruppene departementenes ansvar for å styre prosjektgjennomføringen. Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet var imidlertid (i varierende grad) representert i styringsgruppene, men synes da å ha vært tiltenkt en annen rolle, jf kapittel 4.

Fordi det både for Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord var årlige drøftinger i AKUP om konkrete prioriteringer, trenger imidlertid ikke forskjellen å ha vært så stor i praksis. Men samlet sett taler materialet for at både forslags- og gjennomføringsfasen gikk i retning av å bli mindre forankret i de berørte departementene, med unntak av Olje- og energidepartementet. I AKUP-møtet 22.01.93 stilte også departementsrepresentantene fra både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet spørsmål ved noen av prioriteringsforslagene for 1993 fra styringsgruppen for Barentshavet nord. I et oppfølgingsmøte 10.02.93 mellom departementsrepresentantene foreslo disse departementene at det ble gjennomført flere prosjekter for Barentshavet nord, i tillegg til de som var foreslått av styringsgruppen. Lignende episoder skjedde som nevnt i forbindelse med utarbeidelsen av utredningsprogram for Barentshavet nord, jf avsnitt 5.1.3. Dette taler også for at det fant sted en utvikling i retning av en svakere forankring i departementene.

Til tross for denne utviklingen tyder imidlertid materialet på at særlig Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet hadde betydelig innflytelse over prioriteringen av prosjekter og budsjettmidler, samtidig som de tok et ansvar for prioriteringene. Ett blant flere eksempler er prosjektene om sårbarhet for sjøfugl i Skagerrak som ble drøftet på møte i AKUP 02.03.90. Av referatet går det fram at det var kommet inn forslag om å bruke 5,5 millioner kroner på sjøfuglprosjekter over en treårsperiode. Dette utgjorde omtrent halvparten av planlagt brukte utredningsmidler for hele treårsperioden, og Olje- og energidepartementet stilte spørsmål ved om AKUP ønsket en slik prioritering. Resultatet av diskusjonen i AKUP var at Miljøverndepartementet skulle ha et møte med forslagsstillerne for å drøfte eventuelle kutt i prosjektene.

Et annet eksempel på at departementene så et ansvar for å sikre at utredningene var dekkende, er et initiativ fra Fiskeridepartement til møte med underliggende etater i april 1993 for å klargjøre om de konkrete prioriteringene av og innhold i utredningsprosjekter for Barentshavet nord bidro til en forsvarlig konsekvensutredning. Bakgrunnen for møtet var ifølge Fiskeridepartementet en *«usikkerhet m h t Barentshavet nord om hvorvidt programmet og prosjektene i tilstrekkelig grad tilfredsstillter fiskerimyndighetenes krav»*.

Referater fra møter i AKUP gir inntrykk av at det også fant sted mer forhandlingspregede diskusjoner mellom departementene om konkrete prioriteringer av budsjettmidler. I møte 16.01.92 ble prioriteringer av utredningsprosjekter for 1992, deriblant sjøfuglprosjektene, drøftet. Miljøvernmyndighetene synes ikke å ha vært helt fornøyd med prioriteringen av sjøfuglprosjektene. Representanten for Fiskeridepartementet tok imidlertid opp spørsmålet om hvor fast tidligere prioriteringer skulle ligge, og var *«prinsipielt i mot at enkeltstående prosjekt/institusjoner skulle tildeles midler i den opprinnelige størrelsesorden»*. Fiskeridepartementets representant mente også at utredningsinstitutter på miljøområdet burde bidra med egenfinansiering av AKUP-prosjekter, slik f eks Havforskningsinstituttet gjorde. Representanten for Fiskeridirektoratet tok til orde for en sammenligning av de respektive fagområdenes del av det samlede AKUP-budsjettet.

Disse eksemplene kan tolkes som uttrykk for to forhold, på den ene side at Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet tok et ansvar for å sikre at konsekvensene ble tilfredsstillende utredet. På den annen side kan eksemplene tolkes som uttrykk for at departementene var talerør for forskningstema og forskningsmiljøer innenfor sin sektor, slik at disse fikk finansiering til prosjekter fra bevilgningen til konsekvensutredningene.

5.2.2 Informantenes vurderinger

Informantene fra de berørte departementene ga uttrykk for at utredningsprosjektene i hovedsak dekket det de så som relevante utredningsbehov. Det var videre en felles oppfatning om at det i hovedsak ble brukt tilstrekkelig med midler på prosjekter under deres ansvarsområder i forhold til behovet. De fleste informantene mente også at det sjelden var stor uenighet om hovedprioriteringer, og at Olje- og energidepartementet stort sett var imøtekommende i forhold til de faglige behov som ble lagt fram, selv om det kunne være uenighet om behovet.

Det var imidlertid også flere ganger uenighet om *innretningen* av enkeltprosjekter, framgangsmåter for utlysning av prosjekter, valg av utredningsmiljøer osv. Ifølge informantene fra Fiskeridepartementet var det ofte uenighet om dette. Noen informanter mente at Olje- og energidepartementet og AKUP-sekretariatet i slike situasjoner til tider kunne oppfattes som lite konsensusorientert, samtidig som sakene ble oppfattet å være for små og faglige til å *«løfte dem opp i linjen»*.

Flere informanter mente at noen av prosjektene som ble igangsatt, ikke var tilstrekkelig faglig begrunnet, eller at de var relativt løst koplet til konsekvensutredningsbehovet. Samtidig ble det gitt uttrykk for at prioritering av slike

prosjekter i vel så stor grad var et resultat av forhandlinger mellom departementene om utredninger på sitt område, som reelle behov for å avklare konsekvenser.

Noen informanter mente at en til tider kunne få inntrykk av at forskningsinstitusjoner betraktet bevilgningen til konsekvensutredningene primært som en finansieringskilde for fiskeri- og miljøforskningen, og at disse miljøene definerte sitt eget forskningsbehov og prosjekter inn under AKUP primært for å få finansiering, og i mindre grad fordi problemstillingene var viktige for spørsmål om åpning av nye havområder for letevirsomhet. Dette kom etter disse informantenes mening til syne bl a i forbindelse med skriving av sluttrapportene, der noen av delrapportene i liten grad ble funnet relevante.

5.2.3 Oppsummering og vurdering

Hovedinntrykket fra materialet om prioritering mellom enkeltprosjekter er at det stort sett var enighet om hovedlinjene, og at alle departementene mente det var stilt tilstrekkelige budsjettmidler til disposisjon for konsekvensutredningene. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet mente at deres faglige behov i hovedsak ble dekket gjennom utredningene, selv om det flere ganger var uenighet om innretningen av enkeltprosjekter, framgangsmåter for å utlyse prosjekter, valg av utredningsmiljøer osv. Dette indikerer at målet om å oppnå konsensus om konsekvensutredningene langt på vei har vært nådd når det gjelder spørsmålet om hvilke delutredninger som burde gjennomføres. Det synes imidlertid å ha vært mer uenighet om innretningen av enkeltprosjekter.

Arbeidsmåten for å prioritere budsjettmidler og mellom enkeltutredninger synes å ha beveget seg fra å være sterkt forankret i departementene under arbeidet med Barentshavet syd, til i stedet å bli sterkere forankret i faglig pregede styringsgrupper og i Olje- og energidepartementet i arbeidet med utredningene knyttet til Midt-Norge, Skagerrak og Barentshavet nord. Dette tolker vi som en endring fra å legge sterk vekt på konsensusmodellen til å legge mer vekt på rådgivningsmodellen.

Møtereferater og intervjuer indikerer, sett i sammenheng med diskusjonene om habilitet for deltakerne (jf kapittel 4), at forskningsmiljøers prosjektforslag til tider kunne være sterkere motivert av et ønske om å få finansiert eget forskningsbehov enn av et ønske om at utredningene skulle være beslutningsrelevante i forhold til spørsmålet om å åpne av havområder for leteboring.

5.3 Arbeidet med sluttrapportene for Skagerrak og Midt-Norge

5.3.1 Organisering av arbeidet

Datamaterialet viser at spørsmål om organisering og arbeidsprosess for å skrive sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak ble drøftet og vurdert i flere omganger, både i styringsgruppene og i AKUP-møter. Hovedtemaet for drøftingene

var spørsmål om uavhengighet både fra forvaltningen og de utredningsmiljøene som hadde stått for delutredninger, og hvilke personer som skulle settes til å utføre arbeidet. Derimot viser datamaterialet lite diskusjon om innhold og innretning på rapportene. Styringsgruppene synes å ha hatt en viktig funksjon i planleggingen av denne delen av arbeidet for Midt-Norge og Skagerrak, mens rollen til AKUP og departementene synes å vært uklar.

5.3.1.1 Notat om organiseringen av arbeidet med sluttrapportene

Styringsgruppene for Midt-Norge og Skagerrak hadde et fellesmøte 16.01.92 om organiseringen av sammenfatningsarbeidet. Konklusjonene fra dette møtet ble ført videre og utdypet av sekretæren for styringsgruppen for Skagerrak utover vinteren 1992, og lagt fram på møte i AKUP 25.-27. mai. I notat av 08.04.92 ble det presentert et forslag til organisering og framdrift for utarbeiding av sluttrapporten for Midt-Norge og Skagerrak. Notatet synes å ha blitt drøftet med Olje- og energidepartementet underveis, og oversendt andre aktører i AKUP-systemet for kommentarer.

I notatet ble det bl a foreslått at det skulle opprettes en felles redaksjonskomité for begge sluttrapportene, bestående av fagpersoner med spisskompetanse på de aktuelle områdene. Det ble forutsatt at ingen representanter for offentlig forvaltning skulle delta i komiteen. Redaksjonskomiteen skulle ha som oppgave å utarbeide utkast til sluttrapporter for de to utredningsområdene. Det endelige faglige ansvaret for konsekvensutredningene skulle bli lagt til et eget professorutvalg. Professorutvalget skulle være «*et uhildet kontrollorgan for hele sammenfatningsarbeidet*». Både redaksjonskomiteens og professorutvalgets arbeid skulle bygge på de gjennomførte utredningene under AKUP og annen kunnskap om de aktuelle problemstillingene.

Mandatet for arbeidet til redaksjonskomiteen synes å ha blitt forutsatt lagt i en såkalt «*utvidet disposisjon*». Redaksjonskomiteen og styringsgruppene skulle samarbeide om et utkast til disposisjon, som bl a skulle gi en skisse av aktuelle temaer og temaenes omfang. Styringsgruppene skulle også ha en rådgivende funksjon overfor redaksjonskomiteen i de innledende fasene av arbeidet, og bl a arrangere seminar om arbeidet med utvalgte fagmiljøer. Det ble imidlertid understreket at redaksjonskomiteen skulle arbeide uavhengig av styringsgruppene. Dette skulle oppnås ved at: «*Styringsgruppen avslutter og bryter sin virksomhet med Redaksjonskommiteen ved godkjenning av «Utvidet disposisjon»*».

I Olje- og energidepartementets brev av 23.11.92 til representantene i styringsgruppene ble styringsgruppene oppløst. Begrunnelsen for å løse dem opp ble formulert slik: «*Ved å oppløse styringsgruppen vil de enkelte medlemmene bli fristilt i forhold til oppsummeringsarbeidet og den påfølgende høringsprosess*». ⁴⁰

⁴⁰ Denne formuleringen synes for øvrig også å vise den tvetydighet og uklarhet som eksisterte rundt styringsgruppenes rolle. På den ene side mente Olje- og energidepartementet at gruppene var faglig rådgivende og bestående av personlige representanter oppnevnt av dette departementet, jf kap 4. På den annen side ble en «fristilling» i forhold til en senere høringsprosess framført som et argument for å avvikle styringsgruppene, noe som implisitt forutsatte at deltaerne representerte sin institusjon.

Det ble lagt til grunn at sammenfatningsarbeidet skulle gå over vel ett år. I tidsplanen var det bl a lagt inn en hørings-/foreleggelsesrunde på utkast til sluttrapporter før offentlig høring, men det ble ikke presisert hvem som skulle få utkastene til uttalelse.

Notatet inneholder ingen forslag til hvilken rolle AKUP eller de berørte departementene eventuelt skulle ha på ulike stadier i denne prosessen, verken når det gjaldt utnevning av deltakere i arbeidet, retningslinjer for arbeidet eller forholdet til redaksjonskomiteen. Derimot inneholdt forslaget en noe tvetydig formulering om redaksjonskomiteens ansvar i forhold til Olje- og energidepartementet: «*Redaksjonskomiteen er eneansvarlig (overfor OED) for utarbeidelse av samlereport/utkast til konsekvensutredning*».

5.3.1.2 Behandling og revisjon av notatet om organisering

Referatet fra møtet i AKUP 25.-27. mai er kortfattet m h t behandling av notatet fra styringsgruppene, men møtet konkluderte bl a med at Olje- og energidepartementet skulle oppnevne representanter til redaksjonskomiteen i samråd med departementsrepresentantene i AKUP. Det kom ellers fram lite uenighet om forslaget på møtet, men forslaget var oppe til ny drøfting på AKUP-møtet 04.09.92.

Et revidert notat om organisering og arbeidsprosess forelå 30.09.92. Dette har noen vesentlige endringer i forhold til det tidligere notatet.⁴¹ For det første var professorkomiteen som et kontrollorgan tatt bort, og redaksjonskomiteen fikk i oppgave å lage rapportene ferdig. For det andre ble AKUP tillagt en rolle i oppstarten av arbeidet, både ved godkjenning av såkalt «utvidet disposisjon» og ved oppnevning av deltakere i redaksjonskomiteen. For det tredje ble punktet om redaksjonskomiteens ansvar overfor Olje- og energidepartementet tatt ut. I stedet ble det tatt inn et punkt om at dette departementet skulle ha en sekretærrolle: «*OED er sekretær for Redaksjonskomiteen og sørger for å skaffe de nødvendige midler til veie for framdriften og ferdigstilling*». For det fjerde var punktet i tidsplanen om en hørings-/foreleggelsesrunde på utkast til sluttrapporter før offentlig høring tatt ut.

Det nye notatet tydeliggjorde AKUPs rolle i en tidlig fase, men ga for øvrig ingen omtale av AKUPs rolle *under* eller i avslutningen av arbeidet med rapportene. Redaksjonskomiteens ansvar og rolle ble styrket, men det ble ikke omtalt hvorvidt andre aktører skulle vurdere sluttrapportene før høring. Samtidig synes forholdet mellom Olje- og energidepartementet og komiteen fortsatt å ha vært uklart. I notatet ble ikke dette departementets sekretærrolle presisert nærmere, og motsetningen mellom dette og understrekningen i notatet om et skille mot forvaltningen ble ikke drøftet.

⁴¹ Dette framstår som et notat Olje- og energidepartementet stiller seg bak, da navnene til både dette departementets representant i AKUP og sekretæren til styringsgruppen for Skagerrak står oppført bakerst i notatet.

5.3.1.3 Framstillingen av Olje- og energidepartementets rolle i sammenfatningsarbeidet

I organiseringen av sammenfatningsarbeidet synes Olje- og energidepartementet å ha fått en tvetydig rolle. Denne blir enda mer uklar i lys av at departementets representant i AKUP/AKUP-sekretariatet ble satt opp som deltaker i redaksjonskomiteen, foreslått av AKUP, med fagkunnskap om konsekvensutredninger.⁴²

Ut fra den skriftlige dokumentasjonen synes Olje- og energidepartementets rolle i redaksjonskomiteen å ha blitt endret gradvis. I årsmeldingen til AKUP for 1992 ble notatet av 30.09.92 i all hovedsak gjengitt, og i oversikten over deltakere i redaksjonskomiteen var fortsatt representanten fra Olje- og energidepartementet nevnt. Men denne representanten ble ikke lenger tillagt rollen som fagmann eller sekretær for komiteen. I stedet ble rollen som oppdragsgiver framhevet: «*OEDs representant er kontakt mellom oppdragsgiver og redaksjonskomité og sørger for å skaffe de nødvendige midler til veie for fremdrift og ferdigstillelse*».

I sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak fra 1993 er imidlertid Olje- og energidepartementet ikke presentert som deltaker i redaksjonskomiteen, og i årsmeldingen for AKUP for 1993 ble det lagt vekt på uavhengigheten til redaksjonskomiteen. Olje- og energidepartementet gjorde her spesielt oppmerksom på målet med dette: «*ved å overlate sammenfatningsarbeidet til en uavhengig komite utenfor departementet så oppnår man en uavhengig vurdering med de fordeler dette innebærer med hensyn til tillit til det foreliggende materialet*».

Dette kan tolkes som at Olje- og energidepartementet etter hvert gikk ut av redaksjonskomiteen, men den tilsynelatende endringen i departementets rolle synes noe spesiell. Vi finner imidlertid ikke dokumenter som viser drøftinger i AKUP eller mellom departementene om forholdet mellom Olje- og energidepartementets deltakelse i redaksjonskomiteen og det uttalte målet om at komiteen skulle bestå av medlemmer utenfor forvaltningen.

Dette gir samlet sett et tvetydig bilde av situasjonen. På den ene siden synes det å ha vært generell enighet om at forvaltningen ikke skulle delta i skrivingen av sluttrapportene, både for å sikre tillit til konklusjonene og for at offentlige organer skulle opptre som uavhengige høringsinstanser.⁴³ Dette indikerer samtidig en felles oppfatning om at det ikke var et mål at sammenfatningsarbeidet skulle sikre at rapportene inneholdt en klargjøring av de virkningene regjeringen, departementene eller forvaltningen mente – og var enige om at – var sentrale i senere avveininger. Den fraværende problematiseringen av Olje- og energidepartementets rolle i redaksjonskomiteen indikerer det samme, i betydningen av at rapportene ble sett på som dette departementets ansvar.

⁴² Jf vedlegg til notatet av 30.09.02 og brev av 13.10.92 fra Olje- og energidepartementet til AKUP-medlemmene. I tillegg til Olje- og energidepartementets representant i AKUP ble også sekretæren for styringsgruppen for Skagerrak satt opp som medlem av redaksjonskomiteen.

⁴³ Direktoratet for Naturforvaltning understreket dette i et brev av 10.08.92, og støttet punktet om at personer fra forvaltningen ikke burde være med i komiteen, fordi det var viktig å sikre offentlige organers habilitet som høringsinstans.

På den andre siden framstår det som uklart hvordan en skulle forene Olje- og energidepartementets rolle med uavhengighet og uhildethet i skriveingen. I praksis synes heller ikke arbeidet med sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak å ha vært preget av så sterk atskillelse mellom forvaltningen og redaksjonskomiteen som notatene om organisering synes å ha lagt opp til. Flere forvaltningsorganer synes å ha bidratt i slutføringen av rapporten, bl a Direktoratet for naturforvaltning, Norsk polarinstitutt, Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet. Bakgrunnen for dette var at flere delutredninger var forsinket i forhold til opprinnelig tidsplan, og at redaksjonskomiteen mente sentrale forhold var mangelfullt eller lite behandlet i delutredningene. I referatet fra AKUP-møtet 13.05.93 står det at de ovennevnte forvaltningsorganene «*sa seg villige til å gjøre en ekstra innsats for å hjelpe redaksjonskomiteen.*»⁴⁴

5.3.2 Retningslinjer for utforming av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak

Sluttrapportene ble formelt skrevet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet, og skulle gi grunnlag for beslutninger i regjeringen og Stortinget. Departementet samarbeidet med andre departementer om grunnlaget for disse rapportene (delutredningene). Rapportene inneholdt både beskrivelser og vurderinger av hvilke virkninger åpning av områder for petroleumsvirksomhet kunne ha for ulike temaer/problemstillinger og forslag til begrensninger i aktiviteten både geografisk og i tidsrom.

I lys av dette kunne det forventes at redaksjonskomiteen fikk retningslinjer eller mandat for sin rapportskrivning for at hensynet til beslutningsrelevans skulle ivaretas, og at dette ble avklart i AKUP eller mellom departementene.

Som nevnt tidligere inneholdt imidlertid notatet av 30.09.92 om organisering av arbeidet med sluttrapportene lite om mandatet for redaksjonskomiteen, utover at rapportene skulle bygge på delutredningene under AKUP og annen generell kunnskap om aktuelle problemstillinger. Uttrykket «aktuelle problemstillinger» ble ikke definert nærmere, f eks om det kunne omfatte andre problemstillinger enn de som var omtalt i utredningsprogrammene.

Som nevnt i kapittel 5.3.1 var det forutsatt at AKUP skulle godkjenne en såkalt «utvidet disposisjon» med føringer for innholdet i sluttrapportene. Datamaterialet viser imidlertid ikke hva en slik disposisjon var, og dette synes i praksis ikke å ha vært fastlagt i ett særskilt dokument. Av referat fra AKUP-møtet 22.01.93 går det fram at medlemmene i AKUP fikk oversendt en utvidet disposisjon i desember 1992. I referatet står det imidlertid ikke noe om hvorvidt deltakerne i AKUP kommenterte disposisjonen. I brev av 23.02.93 fra Olje- og energidepartementet til AKUP-medlemmene ble det oversendt et utkast til innholdsforteg-

⁴⁴ I referatet fra dette møtet står det at Olje- og energidepartementet var innstilt på at redaksjonskomiteen skulle gjøre sluttrapporten ferdig etter tidsplanen og foreliggende materiale, men gjøre oppmerksom på fagområder som var mangelfullt utredet. De andre deltakerne i AKUP motsatte seg sterkt dette. Flere pekte på det uheldige i ha en mangelfull konsekvensutredningsrapport, og ønsket heller å bidra ekstra selv slik at rapportene kunne omfatte alle tema.

nelse for de to rapportene, men det framgår heller ikke her i hvilken grad dette ble drøftet i AKUP. Noen informanter pekte imidlertid i intervjuene på at dette var relativt grove oversikter over temaer som skulle omtales i rapporten, og at de utover dette neppe var sterkt styrende for arbeidet til redaksjonskomiteen.

Datamaterialet viser heller ikke hvilke retningslinjer redaksjonskomiteen hadde som grunnlag for å vurdere virkninger og forslag til begrensinger i aktiviteten, f.eks. hvordan ulike typer virkninger eventuelt skulle vektlegges. Referat fra møter i AKUP i begynnelsen av 90-tallet viser imidlertid at det på oppdrag fra AKUP og Olje- og energidepartementet ble utarbeidet en faglig metode for å tallfeste omfanget av virkninger innenfor en problemstilling.⁴⁵

5.3.3 Vurderingen av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak før høringsrunden

Sluttrapportene fra konsekvensutredningene for Midt-Norge og Skagerrak ble sendt på offentlige høring ved Olje- og energidepartementets brev av 17.09.93. Departementet gikk gjennom og kommenterte utkastene til sluttrapporter fra redaksjonskomiteen før de ble ferdigstilt. Ifølge intervjuene var utkastene derimot ikke til vurdering i AKUP-møter eller hos Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, f.eks. mht. om innholdet var dekkende for de utredningstemaene de ulike departementene mente var relevante.

Informasjonen om hvilken karakter Olje- og energidepartementets gjennomgang hadde er noe forskjellig. Informanter i Olje- og energidepartementet mente at kommentarene i alle hovedsak var av redaksjonell karakter, og at det ikke var noe ønske om å påvirke de faglige delene av rapporten. Lederen av redaksjonskomiteen mente imidlertid at kommentarene også berørte faglige spørsmål, og at de i utgangspunktet gikk langt sett i forhold til målet om faglig uavhengighet. Ut over dette gir datamaterialet liten informasjon om disse spørsmålene.

I to brev fra en av redaktørene til de andre medredaktørene av henholdsvis 30.06.93 og 01.08.93 ble det imidlertid pekt på behov for å justere utkastene til rapporten på bakgrunn av kritikk fra Olje- og energidepartementet. Disse dokumentene gir imidlertid lite informasjon om innholdet i kritikken, utover behov for innstramming og forenkling, klargjøring av problemstillinger i innledning og behov for utfyllende diskusjoner om noen typer virkninger.

Uansett viser det ovenstående at Olje- og energidepartementet hadde en rolle ved ferdigstilling av sluttrapporten, mens de andre berørte departementene ikke hadde det. Datamaterialet viser ikke om dette ble drøftet i AKUP eller mellom departementene. I intervjuene viste informantene fra de berørte departementene

⁴⁵ I sluttrapportene var grunnlaget for forslagene til begrensinger sammenstillinger av mulige negative virkninger for ulike problemstillinger innenfor miljø og naturressurser for ulike perioder i året, og for ulike deler av områdene. Ulike virkninger for miljø og naturressurser ble imidlertid ikke veid opp mot hverandre eller mot økonomiske virkninger for de berørte regioner.

til at det var en forutsetning at konsekvensutredningsrapportene skulle utarbeides av uavhengige fagmiljøer, og at departementene med underliggende fagorganer skulle gi sine merknader til rapportene i forbindelse med den offentlige høringen.

Informantene fra Olje- og energidepartementet viste til de samme forutsetningene, og ga uttrykk for at en egen foreleggelsesrunde mellom departementene om innholdet i rapporten før offentlig høring både ville politisere rapportene og foregripe høringen. Alle departementsrepresentantene la i intervjuene til grunn at det var delutredningene under AKUP og mandatet for sluttrapporten som skulle sikre at alle relevante hensyn var utredet, også sett fra de ulike forvaltningsområdene. I innledningene til rapportene ble det også presisert at rapportene var skrevet av en uavhengig faglig redaksjonskomité, og at vurderinger og tilrådinger derfor ikke stod for departementets regning.⁴⁶

5.3.4 Oppsummering og vurdering

Det var enighet om at sluttrapportene fra konsekvensutredningene for Skagerrak og Midt-Norge skulle bli skrevet av en faglig redaksjonskomité, uavhengig av forvaltningen. Det synes å ha vært liten diskusjon om mandatet for redaksjonskomiteen, f eks hvordan ulike tema skulle behandles, forholdet til eksisterende kunnskap og hvilke typer vurderinger eller forslag den skulle inneholde. Det synes heller ikke å ha vært diskusjon om hvorvidt rapportene skulle forelegges deltakerne før høring, og verken AKUP-møtet, Fiskeridepartementet, Miljøvern-departementet eller Kommunal- og regionaldepartementet synes å ha hatt en rolle her.

Samtidig hadde Olje- og energidepartementet en rolle i arbeidet både i innledende faser og ved gjennomsyn og kommentering av utkast. Dette indikerer at rapportene ble sett på dels som et rent faglig produkt og dels som et ansvar for dette departementet, der de andre berørte departementene ikke hadde ansvar for innhold og innretning i rapporten som beslutningsgrunnlag på deres ansvarsområder. Samtidig ga berørte fagmyndigheter i AKUP bidrag til slutføringen av rapportene. Dette tilsier at de oppfattet at de hadde et medansvar for at konsekvensutredningsrapportene dekket alle behov. De kan likevel ha oppfattet sine bidrag som rent faglige og ikke som forpliktende standpunkter fra sin institusjon.

Hovedinntrykket er at det var enighet om at sluttrapportene skulle være et faglig uavhengig produkt, og at konsensus mellom departementene om beslutningsgrunnlaget for regjeringen skulle ivaretas gjennom en etterfølgende høringsprosess.

⁴⁶ Imidlertid ble departementets navn trykket på rapportens forside, samtidig som forordet var utarbeidet av Olje- og energidepartementet.

5.4 Høring og politisk behandling av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak

5.4.1 Høringsuttalelsene fra fiskeri- og miljømyndighetene

Olje- og energidepartementet sendte sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak på en bred offentlig høring, og det kom inn i underkant av 80 høringsuttalelser til begge utredningsrapportene. De fleste uttalelsene kom fra kommuner og interesseorganisasjoner. Vi har begrenset gjennomgangen av høringsuttalelsene til svarbrev fra de sentrale fiskeri- og miljømyndighetene som deltok i AKUP-arbeidet.⁴⁷ Denne avgrensningen har vi gjort fordi disse uttalelsene gir en indikasjon på i hvilken grad AKUP-samarbeidet bidro til et omforenet beslutningsgrunnlag om de sentrale utredningstemaene. Av institusjoner med spesiell fagkompetanse på miljø- og fiskerispørsmål er det, utover interesseorganisasjoner, også bare miljø- og fiskerimyndighetene som har gitt uttalelser.

5.4.1.1 Fiskerimyndighetenes høringsuttalelser

Fiskeridepartementet mente i sin høringsuttalelse, datert 21.12.93, at begge sluttrapportene var mangelfulle i sin omtale av fiskerispørsmål. Fiskeridelen i rapporten for Midt-Norge var for generell, mens rapporten for Skagerrak var mangelfull når det gjaldt beskrivelse av konsekvensene for fiskeri- og oppdrettsvirksomhet. For begge rapportene oppsummerte departementet kritikken med å anbefale at konsekvensutredningen ble styrket, slik at «*et riktigere bilde av konsekvensene*» ble lagt til grunn før politisk behandling. Fiskeridepartementet antok at en årsak til at sluttrapporten for Skagerrak ikke var dekkende, var mangelfull bruk av data fra nye utredninger og fra eksisterende kilder i fiskeriforvaltningen. Det var m a o ikke underlagsrapportene som ble trukket i tvil, men selve sluttrapporten. Intervjuene bekrefter dette.

Høringsuttalelsene fra Fiskeridepartementet bygget i stor grad på uttalelser fra Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Begge var representert i AKUP-systemet og stod også selv for delutredninger. Det var spesielt Fiskeridirektoratet som hadde kritiske merknader til konsekvensutredningsrapportene. Direktoratet mente at de ikke var tilstrekkelige for å ta kunne stilling til de økonomiske og sosiale konsekvensene en åpning vil ha for fiskeriene. Om rapporten for Skagerrak mente direktoratet at det som stod skrevet om fiskeri, til dels var feil og mangelfullt, og videre: «*Hvis KU'en alene skal danne grunnlag for en eventuell beslutning om åpning av Skagerrak for letevirsomhet, vil beslutningen bli fattet på gale premisser.*»

Uttalelsene fra Havforskningsinstituttet inneholder en noe mer forsiktig kritikk, men peker også på behovet for å styrke konsekvensutredningene for en del tema både for Midt-Norge og Skagerrak.

⁴⁷ Både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet og underliggende etater ga egne høringsuttalelser til sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Uttalelsene var både knyttet til beskrivelsen av mulige konsekvenser for miljø og fiskeri, og til forslagene i rapporten om åpninger og begrensninger i aktivitet i områdene.

Fiskerimyndighetene konkluderte med at Skagerrak ikke burde åpnes for letebo-
ring, dels fordi kunnskapene var mangelfulle og dels basert på kunnskap fiskeri-
forvaltningen hadde, men som ikke var med i utredningene.

5.4.1.2 Miljøvernmyndighetenes uttalelser

Miljøverndepartementet mente i sin høringsuttalelse, datert 12.01.94, at de to
konsekvensutredningsrapportene ikke framstilte mulige konsekvenser av akutte
utslipp på en klar nok måte, og at det ikke ble gitt en helhetlig vurdering av kon-
sekvenser. Departementet mente også at «verst tenkelige tilfelle»-scenarier bur-
de vært brukt i større grad for å synliggjøre konsekvenser av oljesøl. Miljøvern-
departementet betraktet for øvrig utredningen for Midt-Norge som dekkende i
hovedsak, men mente at utredningen for Skagerrak på flere områder var «*min-
dre egnet*» som beslutningsgrunnlag for åpning.

Høringsuttalelsen fra Statens forurensningstilsyn, datert 22.12.93, gikk lenger i
kritikken enn Miljøverndepartementet. Tilsynet mente at utredningene ikke var
fullstendige og dermed ikke egnet som beslutningsgrunnlag for åpning. Som vi
kommer tilbake til nedenfor, var en hovedkritikk knyttet til avgrensning av ut-
redningstema til letefasen. Men Statens forurensningstilsyn mente også at en
rekke andre punkter ikke var godt nok belyst og vurdert, og at datagrunnlaget
var mangelfullt. Dette gjaldt særlig for Skagerrak, men også noen forhold ved
Midt-Norge.

Høringsuttalelsene fra Direktoratet for naturforvaltning var ikke like kritiske,
men pekte også på mangler i sluttrapportene. I uttalelsene fra Norsk polarinsti-
tutt var kritikken i hovedsak begrenset til at beskrivelsene av mulige konsekven-
ser var for generelle og at en burde ha brukt scenariemetoder.

Miljømyndighetenes anbefalinger var i hovedsak på linje med uttalelsene fra fis-
kerimyndighetene, dvs at en bl a rådet til at det ikke ble åpnet for letevirksomhet
i Skagerrak.

5.4.1.3 Kritikk av utredningenes faglige kvalitet eller uenighet om fokus for utredningene?

Alle de ovennevnte høringsinstansene, bortsett fra Havforskningsinstituttet,
pekte på at det var en svakhet at utredningene bare omfattet letefasen og ikke
produksjonsfasen. De underliggende etatene gikk lengst i denne kritikken, og i
uttalelsen fra Statens forurensningstilsyn ble dette utdypet i flere avsnitt.

Diskusjon om fokus for utredningsarbeidet oppstod imidlertid ikke som et nytt
spørsmål i høringsrunden for sluttrapportene. I innledningen til årsrapporten for
AKUP både for 1991 og årene etter omtales diskusjonen om dette spørsmålet
spesielt, men det vises ikke til enighet mellom departementene om spørsmålet.
Derimot står det at «*departementets utgangspunkt*» har vært at utredningen
skulle gjelde spørsmål knyttet til letefasen, og «*de mer generelle spørsmål som
reiser seg ved å starte petroleumsvirksomhet i et område*».

«Departementet» må her forstås som Olje- og energidepartementet, og formuleringene gir ikke noen holdepunkter for hvordan de berørte departementene så på avgrensningsspørsmålet.

Det ovenstående, sett i sammenheng med høringsuttalelsene fra miljø- og fiskerimyndighetene, indikerer at spørsmålet om hva som skulle være fokus i utredningsarbeidet var et mer eller mindre uavklart spørsmål i hele AKUP-samarbeidet. Dette ble tydeligvis heller ikke avklart i forbindelse med utarbeidelsen av sluttrapport, f eks i mandatet til redaksjonskomiteen.

Dette er en relativt sterk indikasjon på at verken Olje- og energidepartementet eller de berørte departementene med underliggende etater så på AKUP-samarbeidet som et forum der departementene skulle avklare hva som skulle være et relevant beslutningsgrunnlag for regjeringen.

Olje- og energidepartementet synes imidlertid å ha hatt forventninger om en større grad av enighet mellom AKUP-aktørene om fokus for sluttrapportene enn det som viste seg å bli resultatet. I et møte med Miljøverndepartementet 13.04.94 om erfaringer med prosessen knyttet til åpning av Skagerrak og Midt-Norge, pekte Olje- og energidepartementet på det problematiske i at bl a Statens forurensningstilsyn som høringsinstans kritiserte at utredningene ikke omfattet driftsfasen. Olje- og energidepartementet viste til at tilsynet hadde vært med på å utforme og påvirke rammer og forutsetninger for konsekvensutredningsarbeidet gjennom AKUP. Departementet oppfattet kritikken i etterkant som brudd med forutsetningene, og mente at uenighet om slike grunnleggende rammevilkår burde vært avklart tidligere, eventuelt på høyere departementsnivå eller i regjeringen. Miljøverndepartementet sluttet seg i hovedtrekk til denne forståelsen, og viste til at årsaken til situasjonen som var oppstått, kunne skyldes uklar rolleforståelse i AKUP.

Selv om Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet i ettertid synes å ha oppfattet forutsetningene for fokus i konsekvensutredningsarbeidet som relativt klare, tilsier høringsuttalelsene at dette ikke var uttrykkelig klargjort i AKUP som premiss for skriving av sluttrapportene og for høringsrunden.

Også dersom vi ser bort fra spørsmålet om fokus for sluttrapportene, indikerer høringsuttalelsene at flere andre sentrale elementer i utredningsarbeidet var uavklarte i forbindelse med skriving av sluttrapportene. Kritikken av sluttrapportene gjaldt f eks bruk av metoder og datamateriale for å beskrive og vurdere konsekvenser, og manglende omtale av utredningstema. Dersom et av formålene med AKUP-arbeidet var å etablere en størst mulig grad av enighet om beslutningsgrunnlaget mellom berørte myndigheter, ville det være nærliggende å forvente at slike spørsmål var tatt opp og avklart underveis.

Som vist tidligere synes de berørte departementer og direktorater i AKUP i liten grad å ha deltatt i utforming av retningslinjer for redaksjonskomiteens arbeid. Ut fra dokumentasjonen synes styringsgruppene, med deltakere fra både de aktuelle departementene og direktoratene, å ha hatt en mer aktiv rolle i de innledende fasene av rapportskrivningen. Innholdet i høringsuttalelsene indikerer i-

midlertid at dette arbeidet heller ikke omfattet avklaringer knyttet til innhold og innretning i sluttrapportene.

Dette kan tolkes som et resultat av at det ble lagt stor vekt på faglig uavhengighet i utredningsarbeidet. Dette henger sammen med at aktørene, inkludert Olje- og energidepartementets representant, i større grad så på arbeidet i AKUP-systemet som en faglig støttefunksjon overfor Olje- og energidepartementet enn som et forum der departementene skulle avklare om beslutningsgrunnlaget for åpningsbeslutningen var tilfredsstillende, jf også rolledrøftingen i kapittel 4.

5.4.2 Behandlingen av høringsuttalelser

Datamaterialet gir ikke indikasjoner på at merknader i høringsuttalelsene ble behandlet i AKUP, med sikte på å vurdere eventuelle tilleggsutredninger. Merknadene ble derimot behandlet i bilaterale møter og i brev mellom Olje- og energidepartementet og de berørte departementene i forbindelse med arbeidet med St meld nr 26 (1993-94) som bl a tok opp spørsmålet om åpning av Midt-Norge og Skagerrak for leteboring.

Årsaken til dette kan være at det var en relativt kort tidsperiode mellom høringsfristen på sluttrapportene og fremleggelsen av stortingsmeldingen.

Høringsfristen var satt til 20.12.93, mens stortingsmeldingen ble godkjent i statsråd 25.02.94. Men det gir også en ytterligere indikasjon på at AKUP i større grad ble ansett for å være et faglig forum, enn et forum for konsensusbygging mellom berørte departementene før beslutningen ble fattet.

Som resultat av høringsuttalelsene ble det satt i gang en egen tilleggsutredning om konsekvenser for fiskeri- og oppdrettsnæringen. Denne ble, i tillegg til sluttrapportene, lagt til grunn for drøftingen av fiskeri- og oppdrettsspørsmål i stortingsmeldingen.

5.4.3 Vurderinger i stortingsmeldingen

I stortingsmeldingen ble sentrale deler av konsekvensutredningsrapportene referert, både når det gjaldt beskrivelser av virkninger og anbefalinger om å begrense åpning av områder.⁴⁸ Regjeringen anbefalte overfor Stortinget at bare en begrenset del av Skagerrak ble åpnet for leteboring, og da med flere restriksjoner knyttet til boringen. Forslaget omfattet et langt mindre område enn det som ble tilrådd i sluttrapportene. Anbefalingen i rapportene ble for Midt-Norges del i større grad fulgt opp.

Stortingsmeldingen inneholdt få vurderinger av rapportene og av høringsuttalelsene til disse. Anbefalinger om åpning av områder ble gitt andre steder i stortingsmeldingen, og det framgikk ikke i hvilken grad grunnlaget for anbefalingene var en avveining mellom interesser eller mangler ved utredningene.

⁴⁸ Olje- og energidepartementet trykte de fleste høringsuttalelsene i et eget vedlegg til St meld nr 26 (1993-94), men høringsuttalelsen fra Statens forurensningstilsyn var ikke tatt inn i vedlegget.

Selv om det i stortingsmeldingen ikke kommer til syne avveininger knyttet eksplisitt til sluttrapportene, ble det vist til den spesielle betydningen som friluftslivet har langs kysten av Skagerrak og betydningen som fiskeriaktiviteten har i begge områdene. Regjeringen uttrykte videre behov for å styrke overvåking og forskning om bl a langtidsvirkninger av utslipp av kjemikalier og oljeholdig vann fra petroleumsvirksomheten (s 189).

I stortingsmeldingen ble det vist til at enkelte ressurser etter Miljøverndepartementets mening ikke var omtalt eller for lite fokusert i konsekvensutredningsrapporten for Skagerrak.⁴⁹ Det synes noe uklart hvilken status disse vurderingene hadde. Stortingsmeldinger legges fram av en samlet regjering, noe som innebærer at alle statsrådene stiller seg bak innholdet og forslaget. Formuleringen i stortingsmeldingen kan imidlertid tolkes i retning av at Miljøverndepartementet ikke sluttet seg til beslutningsgrunnlaget.

Det foreligger ikke indikasjoner på hvilken vekt regjeringen tiller disse vurderingene i spørsmålene om åpning av Skagerrak. Det interessante ved formuleringen for vårt formål er imidlertid at den viser at ett av fagdepartementene som deltok i AKUP, så vesentlige mangler ved konsekvensutredningsrapporten for Skagerrak, noe som indikerer at samarbeidet om konsekvensutredningene ikke lyktes i å oppnå konsensus om alle sider ved beslutningsgrunnlaget.

Stortingsmeldingen ble lagt fram 25.02.94. I Innst S nr 180 (1993-94) uttalte flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité at konsekvensutredningene var *«meget omfattende og gir et godt grunnlag for å vurdere hensyn til miljø og annen næringsvirksomhet, herunder fiskeriene»* (s 26). Flertallet i komiteen var også enig i de sider av saken som meldingen tok i betraktning i tillegg til konsekvensutredningene. Stortinget vedtok imidlertid at prøveboring i Skagerrak skulle utsettes inntil en utredning om virkninger av kjemikalieutslipp i Skagerrak var gjennomført og vurdert av regjeringen. For øvrig var vedtaket i samsvar med regjeringens forslag.

Dette viser at selv om departementene ikke lyktes i å oppnå konsensus om alle sider av konsekvensutredningene, mente et flertall i Stortinget at beslutningsgrunnlaget samlet sett og i hovedsak var tilfredsstillende.

5.4.4 Oppsummering av høringsprosessen og den politiske behandlingen

Både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet med underliggende etater hadde kritiske merknader til sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Flere gikk relativt langt i å hevde at utredningene ikke var gode nok som beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Dette tilsier på den ene side at prosessen ikke sikret at alle relevante utredningstema var dekket opp på en god nok måte for forvaltningen. Kritikken av rapportene gikk bl a også på at utredningene var avgrenset til letevirksomheten. Dette tyder på manglende enighet om hva conse-

⁴⁹ Dette gjaldt sanddynesystemer på Lista, laksefisk i sørlandsvassdragene og artsrikdom i Oslofjorden. Det stod også at miljømyndighetene vurderte konsekvensene av oljesøl i et delområde for å være større enn det som kom fram i sluttrapportene.

kvensutredningene faktisk skulle omfatte, og indikerer at samarbeidet ikke ble benyttet for å oppnå konsensus om dette. På den annen side bør det kunne antas at det lå i sakens natur at departementene var uenige i åpningsspørsmålet fordi de ivaretok ulike hensyn og interesser. Ut fra en slik synsvinkel kan kritikken betraktes som å ligge i grenseflaten mellom fag og politikk.

AKUP foretok ikke en vurdering av høringsuttaalelsene til rapportene. Dette skjedde i første omgang i Olje- og energidepartementet. Behov for tilleggsutredninger ble drøftet direkte med det enkelte fagdepartement, jf tilleggsutredninger i fiskerispørsmål, og var knyttet til behandlingen av spørsmålene i stortingsmeldingen om åpning av nye områder. På dette stadiet i utredningsarbeidet synes departementene naturlig nok å ha vært beslutnings- og konsensusorientert, men da ble utredningsspørsmål håndtert mellom departementene i linjen og ikke i AKUP.

Selv om departementene ikke oppnådde konsensus om alle sider av konsekvensutredningene mente et flertall i Stortinget at beslutningsgrunnlaget som helhet i hovedsak var tilfredsstillende.

5.5 Arbeidet med sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord

5.5.1 Endring av formålet med sluttrapporten

Opprinnelig var planen at utredningene om Barentshavet nord skulle gi grunnlag for departementenes og regjeringens behandling av spørsmålet om å åpne området for leteboring, dvs en tilsvarende funksjon som for Midt-Norge og Skagerrak.⁵⁰ Høsten 1994 synes dette fortsatt å ha vært siktemålet, jf referat fra møte mellom departementene av 05.12.94. Olje- og energidepartementet gikk her inn for at rammen for det videre utredningsarbeidet ble fastlagt i et regjeringsnotat, og at målet burde være å få et utredningsgrunnlag for åpning av et nærmere definert område.

I Olje- og energidepartementets notat av 12.05.95 til Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet går det fram at det til da ikke var fremmet noe regjeringsnotat. I AKUP-møtet 29.06.95 stilte Miljøverndepartementet spørsmål knyttet til avklaring av utredningsområdet og tidsplan for å utarbeide konsekvensutredningsrapport og stortingsmelding. Disse spørsmålene synes å ha vært gjenstand for drøfting mellom departementene videre utover i 1995, og ble avklart rundt årsskiftet 1995/96. I et internt notat i Olje- og energidepartementet av 16.01.96 beskrives et skille mellom det å utarbeide en sammenfatningsrapport om virkninger av eventuell oljevirkosomhet i Barentshavet nord og en senere konsekvensutredning som grunnlag for eventuell åpning. Sammenfatningsrapporten skulle ikke inneholde momenter som hadde vært med i tidligere konsekvensutredninger, som anbefalinger om åpning og om vilkår for letevirkosomhet. Rapporten skulle være ferdig i løpet av 1996, mens arbeidet med en konsekvensutredning for Barentshavet nord skulle

⁵⁰ Jf utredningsprogrammet fra 1991, s 15.

utsettes inntil videre.

Dette skillet lå til grunn for møtet mellom departementsrepresentantene i AKUP 15.03.96, der bl a et tilbudsbrev til utredningsmiljøer om sammenfatningsrapporten ble drøftet. Der gikk det fram at formålet med sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord skulle være å oppsummere «*kunnskapen om virkninger for miljø, naturressurser og samfunn av eventuell petroleumsvirksomhet i isfylte farvann i Barentshavet*». Rapporten skulle «*dokumentere kunnskapsstatus på de områdene og for de prosjektene*» som var gjennomført under AKUP, og den skulle «*tjene som et grunnlag for en senere konsekvensutredning*». På møtet var det lite diskusjon om disse spørsmålene og om avgrensning av området.

Et sentralt punkt i Olje- og energidepartementets interne notat av 16.01.96 var en understrekning av at en konsekvensutredning for eventuell åpning av aktuelle områder måtte baseres på enighet mellom departementene:

«Før høringsdokumentet for eventuell åpning av aktuelle områder utarbeides må det være enighet mellom berørte departement med hensyn til beslutningsunderlag og framgangsmåte. Slik enighet kan oppnås ved forhandlinger/drøftinger mellom departementene og/eller ved endelig beslutning i Regjeringen.»

Denne påpekingen viser en tydeligere vektlegging av konsensus for utarbeidelsen av sammenfatningsrapport enn hva datamaterialet viser om arbeidet med slutt-rapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Dette kan ha sin bakgrunn både i erfaringer fra Midt-Norge og Skagerrak og i problematiseringen av formålet med og avgrensning av sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord.

5.5.2 Vurderingene av grunnlaget for sammenfatningsrapporten

På møtet mellom departementsrepresentantene i AKUP 05.12.94 tok Miljøvern-departementet initiativ til at utredningsarbeidet som til da var gjort for Barentshavet nord, skulle vurderes av representanter for forvaltningen i et arbeidsseminar:

«MD (...) etterlyste et «arbeidsseminar» der eksperter fra berørte departement og underliggende etater møtes for å oppsummere, og siktemålet skulle være å konkludere m h t alle nødvendige studier som grunnlag for å vurdere åpning av de aktuelle områder.»

Forslaget ble fulgt opp av Olje- og energidepartementet, som ga Norsk institutt for naturforskning (NINA) i oppdrag å arrangere et arbeidsseminar i februar 1995. I skissen av 20.02.95 fra NINA om gjennomføringen av programmet sto det at formålet med seminaret var å vurdere om kunnskapsgrunnlaget var godt nok for å lage en konsekvensutredning for et begrenset område av Barentshavet nord. Dette skulle innebære både å evaluere igangsatte utredninger, foreslå eventuelle nye utredninger og å prioritere tema som skulle fokuseres i sammenfatningsrapporten. Målgruppen for seminaret ble beskrevet som «*ressurspersoner*» med ulike interesser i en eventuell åpning/utbygging av Barentshavet nord, konkretisert som følgende:

«Dette innebærer deltakelse av såvel fagpersoner i AKUP, styringsgruppe, forvaltning som utbyggingsinteresser og beslutningstakere.»

I en telefaks av 13.02.95 fra Olje- og energidepartementet til arrangøren av seminaret ble det bl a pekt på et behov for å unngå en kritikk av rapporten for Barentshavet nord tilsvarende den som ble gitt for Midt-Norge og Skagerrak. Dette indikerer en sterkere vektlegging av samarbeid og konsensus mellom departementene om å sikre et godt nok beslutningsgrunnlag for regjeringen. Samtidig var imidlertid deltakelsen på seminaret relativt bred, og målgruppen var bl a definert som fagpersoner.⁵¹

Ut fra datagrunnlaget synes ikke konklusjonene fra seminaret å ha vært gjenstand for behandling i de berørte departementer eller etater. På seminaret ble det enighet om behov for noen komplementerende undersøkelser. I notat av 07.03.95 fra lederen av AKUP-sekretariatet fikk styringsgruppen for Barentshavet nord og departementsrepresentantene i AKUP oversendt forslag til konkrete komplementeringsprosjekter som oppfølging av seminaret, og med relativt kort tidsfrist for svar. Det synes med andre ord ikke å ha vært en saksbehandling på dette tidspunktet mellom de berørte departementene (med etater) i linjen om utredningsgrunnlaget var godt nok for å utarbeide en sammenfatningsrapport.

En av konklusjonene på seminaret var for øvrig et ønske om å arrangere et tilsvarende arbeidsseminar om effekter av utslipp under utbygging og drift. Et slikt seminar ble avholdt i desember 1995. Det synes dermed som om spørsmål om virkninger av oljevirkosomhet i deler av driftsfasen i større grad ble trukket inn for Barentshavet nord enn for Midt-Norge og Skagerrak, selv om dokumentasjonen ikke viser enighet om i hvor stor grad, og hvordan, utredningene skulle omfatte driftsfasen.

5.5.3 Organisering og mandat for rapportskrivningen

På møtet i AKUP 05.12.94 ble spørsmålet om organisering og framdrift for utarbeidelsen av sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord drøftet. På møtet var det enighet om at redaksjonskomiteen også denne gangen måtte være faglig uavhengig av forvaltningsorganene. Samtidig ble det lagt vekt på at kvaliteten på høringsdokumentet burde forbedres når det gjaldt presentasjon av eksisterende kunnskap som ikke var framkommet gjennom AKUPs aktiviteter. Dette skulle oppnås ved at arbeidet med rapporten skulle starte tidligere i prosessen enn det som var tilfellet for Midt-Norge og Skagerrak.

Samtidig som en var enige om å starte arbeidet med sammenfatningsrapporten tidlig, var det også enighet om at redaksjonskomiteen skulle oppnevnes og starte sitt arbeid når tidsplan og utredningsområde var fastlagt.⁵² Dette ble som nevnt først avklart ved årsskiftet 1995/96. Olje- og energidepartementet engasjerte imidlertid vinteren 1995 en konsulent fra Agenda A/S til et forprosjekt for oppsummeringsarbeidet, jf brev av 27.03.95. I tilsagnsbrevet ble det vist til ønsket i

⁵¹ Også i Olje- og energidepartementets første oppdragsbrev til NINA om seminaret ble det pekt på at formålet med seminaret var å få «fagfolk til å vurdere kunnskapsgrunnlaget» for en konsekvensutredning om deler av Barentshavet.

⁵² Jf referat fra møte i AKUP 04.01.95.

AKUP om at arbeidet med «*innholdsfortegnelse og planer for KU for Barentshavet nord måtte starte tidlig*». Formålet med oppdraget var å «*gjennomgå utredningsgrunnlaget i form av de rapporter som er ferdigstilt og å utarbeide en innholdsfortegnelse*» for konsekvensutredning av Barentshavet nord. Prosjektet skulle være ferdig i løpet av første halvår i 1995. Tilsagnsbrevet eller annen tilgjengelig dokumentasjon gir ikke informasjon om forholdet mellom dette arbeidet og arbeidsseminaret i februar samme året, eller om hvorvidt mål med og innhold i oppdraget ble diskutert i AKUP.

I februar 1996 ble et utkast til innholdsfortegnelse/disposisjon for en sammenfatningsrapport for Barentshavet nord oversendt fra Agenda A/S til Olje- og energidepartementet. Denne synes imidlertid ikke å ha blitt drøftet i AKUP. Derimot kommer videre drøfting om organisering av rapportskrivningen for Barentshavet nord til syne i referat fra et møte mellom departementsrepresentantene i AKUP 01.03.96. Der la Olje- og energidepartementet fram et utkast til hvordan utredningsmiljøer kunne inviteres til å gi tilbud om å utarbeide en sammenfatningsrapport for Barentshavet nord.⁵³ I utkastet ble det lagt opp til at det skulle engasjeres en redaktør som skulle stå for sammenfatningsarbeidet. I tillegg skulle det oppnevnes en redaksjonsgruppe. I motsetning til tidligere drøftinger synes det nå imidlertid ikke å ha blitt lagt vekt på redaksjonskomiteens uavhengighet fra forvaltningen. Dette kommer til syne ved at styringsgruppen ble tillagt en sentral rolle:

«Til å hjelpe seg vil redaktøren få en redaksjonsgruppe bestående av en person fra hver av de gjestående aktiviteter som skal gjennomføres i 1996. Oppsummeringen må gjennomføres i samarbeid med og godkjennes av Styringsgruppen for Barentshavet Nord.»

I referatet fra møtet heter det at «*etter en diskusjon om organiseringen ble møtet enig om å bringe Styringsgruppen mye sterkere inn i arbeidet*». Det var enighet om at deltakerne i styringsgruppen skulle forespørres om de kunne tenke seg å gå over i en redaksjonskomité med et aktivt ansvar for sammenfatningen, deriblant å skrive tekstbidrag. Dette ble også tatt inn i det endelige tilbudsbrevet om redaktørbistand, datert 28.03.96.

Dette viser at opplegget for utforming av sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord ble forskjellig fra tilsvarende arbeid knyttet til Midt-Norge og Skagerrak. I stedet for at forvaltningen, AKUP og styringsgruppen skulle bli holdt utenfor redaksjonsarbeidet, ble de nå tvert imot gitt en sentral og aktiv rolle. Dokumentasjonen inneholder ikke opplysninger om hva som var grunnlaget for disse endringene i oppfatninger, og hvorvidt tidligere sentrale spørsmål, som faglig uavhengighet av forvaltningen, ble diskutert. En mulig forklaring kan være erfaringene fra tidligere arbeid, der både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet hadde betydelige innvendinger til sluttrapporten for Midt-Norge og Skagerrak, jf avsnitt 5.5.1. En annen forklaring kan være at rapporten for Barentshavet nord hadde en annen karakter enn tilsvarende dokumenter for Midt-

⁵³ Telefaks fra Olje- og energidepartementet til Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, datert 27.02.96.

Norge og Skagerrak, fordi den ikke skulle inneholde anbefalinger i forhold til departementenes beslutningsprosess.

Også når det gjaldt redaktøransvaret, synes det å ha vært enighet om å gå bort fra å vektlegge faglig uavhengighet fra forvaltningen. Det kom inn fem tilbud fra utredningsmiljøer på redaktørarbeidet, deriblant fra de to underliggende forvaltningsorganene, Norsk polarinstitutt og Havforskningsinstituttet. Tilbudene ble oversendt både til de berørte departementene og til styringsgruppen for Barentshavet nord. Styringsgruppen vurderte søknadene på møte 07.05.96, og ga en innstilling til AKUP. Departementene drøftet søknadene og innstillingen i møte 13.05.96. Resultatet fra møtet ble enighet om et forslag fra Olje- og energidepartementet om å dele redaktørarbeidet mellom konsulentfirmaet Agenda A/S og Havforskningsinstituttet, forutsatt at de involverte partene fant en god arbeidsdeling.

Havforskningsinstituttets medansvar som redaktør ble ikke drøftet i forhold til spørsmål om uavhengighet m.v. Det synes imidlertid å ha eksistert usikkerhet om mandat, roller og ansvarsforhold knyttet til sammenfatningsarbeidet. I forbindelse med behandlingen av redaktørspørsmålet i møtet 07.05.96 pekte styringsgruppen på behovet for slike avklaringer:

«Styringsgruppa mener det er avgjørende for gjennomføringen av sammenfatningsarbeidet at mandat, fullmakt, ansvarsforhold, m.v. mellom redaktører, redaksjonskomiteen, delprosjekter og NOE er klinkende klar før oppstart av arbeidet.»

Dette ble også gjentatt og understreket av representanten for Kommunal- og regionaldepartementet i møtet mellom departementsrepresentantene 13.05.96. Referatene fra møtene inneholder ikke informasjon om bakgrunnen for disse til dels sterke påpekingene av behov for avklaringer, men også her kan erfaringer fra Midt-Norge og Skagerrak være én årsak.

5.5.3.1 Avklaring av roller og mandat

Olje- og energidepartementet fulgte opp ønskene om å avklare mandat, rolle- og ansvarsdeling i et eget notat kalt *«Organisering og gjennomføring av AKUP – sammenfatningsarbeid i 1996»*. Et utkast til notat ble oversendt departementsrepresentantene i AKUP og styringsgruppen for Barentshavet nord i juni 1996 for vurdering og eventuelle merknader.

Notatet skulle gi retningslinjer for organisering og mandat for sammenfatningsarbeidet. Det inneholdt forslag til arbeidsdeling mellom en hovedredaktør og en medredaktør, ansvarsdeling mellom redaktører og redaksjonskomité, og forholdet til igangsatte fagutredninger som skulle benyttes i sammenfatningsarbeidet. Som vedlegg til notatet fulgte det også et utkast til innholdsfortegnelse for sammenfatningsrapporten. Notatet inneholdt imidlertid ikke en avklaring av forholdet mellom redaktører/redaksjonskomité og Olje- og energidepartementet, eller forholdet til de andre berørte departementene.

I vår sammenheng er særlig forslaget til ansvarsdeling mellom redaksjonskomiteen og redaktørene interessant. Redaktørene ble tillagt det endelige ansvar for teksten, men redaksjonskomiteen ble tillagt et stort ansvar for å påpeke faglige mangler i utkast til tekst. Om ansvarsdelingen stod det bl a:

«Redaksjonskomiteen har således ikke redaksjonelt ansvar for innholdet i sammenfatningsrapporten, men ansvar for å påpeke overfor redaktørene eventuelle faglige mangler og/eller utelatelser.»

Sett i lys av at redaksjonskomiteen i hovedsak skulle bestå av personer ansatt i etater under de mest berørte departementene, viser dette at forvaltningen ble trukket sterkt inn i sammenfatningsarbeidet. Notatet omtaler imidlertid ikke forholdet mellom personene i redaksjonskomiteen og deres respektive institusjoner, dvs spørsmålet om hvorvidt sammenfatningsrapportens konklusjoner skulle binde opp institusjonenes standpunkter i forhold til en etterfølgende foreleggelse og høring. Men det er nærliggende å anta at opplegget til organisering ble utformet med sikte på å unngå at sammenfatningsrapporten ble utsatt for tilsvarende kritikk fra berørte fagmyndigheter som sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Samtidig var denne rapporten av en annen karakter enn de tidligere sluttrapportene m h t kopling til beslutning vedrørende åpning.

Notatet inneholdt ikke et tydelig mandat for innholdet i sammenfatningsrapporten, utover et utkast til innholdsfortegnelse. Derimot ble det beskrevet flere delprosjekter som skulle bearbeide grunnlagsdata til bruk i sammenfatningsarbeidet. For disse delprosjektene var mandatet å frambringe modeller og data for å tallfeste konflikt mellom levende ressurser og olje i isfylte farvann.

På møte mellom departementsrepresentantene i AKUP tidligere på året (13.03.96) ble imidlertid spørsmålet om innhold i sammenfatningsrapporten diskutert. Fiskeridepartementets representant viste da til erfaringer fra sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak, som ble kritisert for å ta for lite hensyn til eksisterende kunnskap om aktuelle forhold, og mente at dette måtte dekkes bedre opp i sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord. Det ble da enighet om at kunnskapsstatus skulle være med som innledning under hvert kapittel i sammenfatningsrapporten.

Organiseringen av rapportskrivningen synes i hovedsak å ha fulgt de retningslinjene som ble trukket opp i notatet fra Olje- og energidepartementet. Som vist synes organiseringen å vektlegge konsensusbygging mellom departementene og deres respektive underliggende etater for å sikre at samlerapporten var dekkende for de temaene forvaltningen mente var sentrale. Dette målet ble også tydeliggjort i et internt notat av 17.10.96 i Olje- og energidepartementet om det videre arbeidet med sikte på åpning av Barentshavet nord. I en oppsummerende beskrivelse av arbeidet med utredninger knyttet til dette området ble det bl a vist til at utredningsarbeidet langt på vei var basert på en konsensusmodell under AKUP. Dette ble begrunnet med behov for enighet om beslutningsgrunnlaget:

«Det er avgjørende at berørte departement langt på vei, og om mulig fullt ut er enige i at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig.»

Videre ble det lagt vekt på at sammenfatningsrapporten ville gi en forbedret oversikt over beslutningsgrunnlaget for en eventuell åpning av Barentshavet nord, noe som ville bidra til «*konsensusprosessen*».

I notatet ble det imidlertid ikke lagt vekt på at berørte fagmyndigheter satt i redaksjonskomiteen for sammenfatningsrapporten. I stedet ble det vist til at komiteen bestod av fagpersoner som departementene hadde tillit til:

«Det ble våren -96 nedsatt en redaksjonskomité bestående av de fremste eksperter innenfor de ulike fagområder. De øvrige departementer (MD og FID) har tillit til de utvalgte fagpersoner.»

Dette indikerer at Olje- og energidepartementet ikke betraktet redaksjonskomiteen som bestående av representanter fra de berørte fagmyndigheter, men som enkeltpersoner med spesiell kompetanse på de aktuelle områdene. Dette behøver ikke å ha hatt betydning i praksis for hvordan redaksjonskomiteen utførte arbeidet i forhold til sine institusjoner, men viser at det fremdeles eksisterte en noe tvetydig oppfatning om roller i skjæringspunktet mellom faglig uavhengig rådgivning og utvikling av konsensus mellom departementer og fagmyndigheter.

Sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord ble ferdigstilt i løpet av 1997.

5.5.4 Oppsummering og vurdering

Hovedinntrykket er at det, i motsetning til arbeidet med sluttrapporter for Midt-Norge og Skagerrak, i praksis ble lagt sterkere vekt på konsensus i arbeidet med sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord. Spørsmålet om formål med og avgrensning av utredningsarbeidet var gjenstand for en relativt lang avklaringsprosess. I arbeidet med sammenfatningsrapporten ble ansatte i berørte forvaltningsorganer også trukket inn på en langt mer aktiv måte enn i arbeidet med to andre rapportene.

Årsaken til dette kan være erfaringer med sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak, som ble utsatt for kritikk fra de berørte myndighetene (se avsnitt 5.5). Uenighet og diskusjoner om avgrensning av utredningsområdet kan ha bidratt til det samme. I tillegg kan det ha spilt en rolle at sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord hadde en annen karakter enn sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak, da den ikke ble benyttet som grunnlag for beslutning om åpning av området for letevirksomhet.

5.6 Oppsummering og vurdering av samarbeidet om konsekvensutredningene

Denne gjennomgangen av samarbeidet i ulike faser av konsekvensutredningene viser at arbeidet med utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak først og fremst hadde karakter av å være konsensusorientert, mens tilsvarende prosess knyttet til Barentshavet nord hadde en sterkere preg av faglig rådgivning overfor Olje- og energidepartementet. Det synes derfor å ha funnet sted en gradvis endring fra vekt på konsensusmodellen til større vekt på rådgivningsmodellen. Når det i løpet av samme periode flere ganger var diskusjoner og uenighet

om roller og ansvar (jf kapittel 4), er det rimelig å forstå dette som en konsekvens av denne gradvis endrede vektleggingen som særlig Olje- og energidepartementet synes å ha vært pådriver for.

I arbeidet med sluttrapporter for konsekvensutredningene knyttet til Midt-Norge og Skagerrak ble det lagt sterkere vekt på faglig og uavhengig rådgivning enn på konsensus. Det var her enighet om at avklaringer mellom departementene i spørsmålet om konsekvensene var tilstrekkelig utredet skulle ivaretas gjennom en offentlig høringsrunde som ikke omfattet foreleggelse mellom departementene på forhånd. Diskusjonene om hvordan arbeidet med sluttrapportene skulle legges opp fant sted i omtrent samme tidsrom som drøftingene om AKUPs og styringsgruppens ansvar og roller. Det synes derfor rimelig å forstå de to parallelle prosessene som påvirket av hverandre når det gjelder syn på roller og ansvar.

Samlet sett tyder datamaterialet på at vektleggingen av faglig og uavhengig rådgivning i arbeidet med sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak medførte at hensynet til konsensus ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Datamaterialet viser at fokus på konsensus var sterkere representert i arbeidet med sammenfatningsrapporten for Barentshavet nord. Her synes imidlertid samarbeidet ikke å ha foregått i AKUP, men mellom departementene i linjen.

Selv om hensynet til konsensus i arbeidet med sluttrapportene om Skagerrak og Midt-Norge ikke ble tilstrekkelig ivaretatt, og flere deltakere oppfattet samarbeidet som vanskelig, ser vi grunn til å understreke synspunktet fra flere informanter om at samarbeidet gjennom AKUP bidro til å øke forståelsen for ulike problemstillinger på tvers av forvaltningsgrenser. Det er også enighet blant informantene om at delutredningene som ble gjennomført i AKUP-samarbeidet har økt kunnskapen om virkninger av petroleumsvirksomhet i havområdene. Sett i lys av at beslutninger om åpning for petroleumsvirksomhet innebærer vanskelige politiske og faglige avveininger mellom flere forvaltningsområder, tilsier dette at samarbeidet i AKUP har vært et viktig bidrag til å bedre beslutningsgrunnlaget i slike spørsmål.

6 Oppfølgingen av St meld nr 26 (1993-94)

I St meld nr 26 (1993-94) og i Stortingets behandling av meldingen (Innst S nr 180 (1993-94)) ble det pekt på flere behov for oppfølging. Dette gjaldt i hovedsak:

- Gjennomføring av en utredning om virkninger om kjemikalieutslipp i Skagerrak.
- Gjennomføring av et forsknings- og utredningsprogram under tittelen «Fisk, olje, oljevernberedskap».
- En styrket og bedre koordinert overvåking og forskning om langtidsvirkninger av regulære utslipp av kjemikalier og oljeholdig produksjonsvann på norsk sokkel, samt igangsetting av biologisk overvåking på utvalg av oljefeltene.

I dette kapitlet belyses hvordan disse tre oppfølgingstiltakene ble gjennomført fram til 1997. Gjennomgangen legger hovedvekt på organisering, roller og samarbeid mellom departementene.

6.1 Kjemikalieutredningen

I sin behandling av St meld nr 26 (1993-94) fattet Stortinget et eget vedtak der regjeringen ble bedt om å iverksatte en utredning om virkninger av kjemikalieutslipp i Skagerrak, og at den utsatte endelig beslutning om prøveboring i dette området inntil utredningen var gjennomført og vurdert av regjeringen.⁵⁴ Dette viser at Stortinget mente at åpningsspørsmålet for Skagerrak ikke var tilstrekkelig utredet.

I løpet av 1994-95 satte Olje- og energidepartementet i gang arbeidet med å følge opp innstillingen fra Stortinget, i form av en anbudsinnbydelse for et utredningsprosjekt om virkninger av kjemikalieutslipp fra petroleumsvirksomhet i Skagerrak. Dette prosjektet synes ikke å ha blitt organisert gjennom AKUP, men Olje- og energidepartementet orienterte bl a Statens forurensningstilsyn om anbudsinnbydelsen. Tilsynet stilte seg i brev av 19.01.95 til Miljøverndepartementet kritisk til innholdet i anbudsinnbydelsen, og til Olje- og energidepartementets framgangsmåte i arbeidet. Utover vinteren 1995 ble det etablert et samarbeid mellom de to departementene og Statens forurensningstilsyn om omfang og innhold i kjemikalieutredningen.

Et sentralt diskusjonstema var hvor langt utredningen skulle gå i å vurdere virkninger i driftsfasen. I brev av 09.06.95 konkluderte tilsynet med at det igangsatte prosjektet etter deres mening vil ha liten verdi for Stortinget og miljøvernforvaltningen i senere beslutningssituasjoner, «.. *men bare vil resultere i en ny oppsummering og sammenstilling av kjente data av til dels historisk interesse.*» Dette synes også i grove trekk å ha vært Statens forurensningstilsyns vurdering

⁵⁴ Innst S nr 180 (1993-94) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, vedtak II.

av utredningsrapporten når den forelå sommeren 1996. I brev av 26.08.96 mente etaten at rapporten ikke kastet «*nytt lys over effekter av utslipp av kjemikalier til sjø i forbindelse med petroleumsboring i Skagerrak.*»

Resultatet av denne kritikken ble at de to departementene og Statens forurensningstilsyn i møte 01.10.96 ble enige om at tilsynet skulle bidra til å heve kvaliteten i rapporten. I et møte mellom Olje- og energidepartementet, Statens forurensningstilsyn og Universitetet i Oslo (rapportskriver) i august/september 1997 ble enkelte punkter og konklusjonen i et revidert utkast av utredningen drøftet. I møtet ble det enighet om formuleringer i konklusjonen i rapporten når det gjaldt vurderinger av virkninger av kjemikalieutslipp. Etter møtet skulle tilsynet og forfatterne vurdere formuleringene, og forfatterne ferdigstille rapporten for offentliggjøring. Innholdet i rapporten skulle så benyttes som grunnlag for behandling av spørsmålet i regjeringen.

Dette viser at det var relativt stor forskjell på prosessen for slutføring av rapporten om kjemikaliespørsmålet, og prosessen for ferdigstilling av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Kjemikalieutredningen ble også utarbeidet av uavhengige fagmiljø, men til forskjell fra Midt-Norge og Skagerrak fikk Statens forurensningstilsyn, som statens fagorgan på området, kommentere innholdet i rapporten før ferdigstilling og offentliggjøring. Prosessen synes å ligge nært opp til en konsensusmodell, der formålet med utredningen etter hvert ble å sikre at utredningsbehovene for berørte myndigheter ble ivaretatt. Det synes bl a å ha blitt lagt vekt på at vurderingene i rapporten skulle baseres på et datamateriale og premisser de ulike myndighetene og forfatterne var omforenet om.

6.2 Programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap»

I St meld nr 26 (1993-94) anbefalte regjeringen at det ble nedsatt et forum for petroleumsaktiviteten i Norskehavet. Ifølge meldingen var formålet «*å bidra til bedret dialog og utveksling av synspunkter vedrørende den videre aktivitet i Norskehavet*». Regjeringen la i meldingen opp til at forumet skulle bestå av representanter for de berørte fylkeskommuner og sentrale petroleumsmyndigheter. Siktemålet med forumet var å drøfte spørsmål av felles interesse knyttet til leting etter, utbygging og produksjon av olje og gass. Forumet skulle legge særlig vekt på å drøfte mulige regionale ringvirkninger av virksomheten, men mer generelle oljepolitiske spørsmål burde også kunne ligge innenfor rammene av arbeidet.

Regjeringen anbefalte også at det i forbindelse med åpning av nye områder for letevirksomhet i Norskehavet ble igangsatt et eget program utover de øvrige tiltak som ble varslet i meldingen, på grunn av fiskerinæringens særlige betydning for de nærliggende fylker. Programmet ble gitt tittelen «Fisk, olje, oljevernberedskap», og burde ifølge stortingsmeldingen ha en varighet på 3 år og en øvre kostnadsramme på 3 millioner kroner. I utformingen og gjennomføringen av programmet skulle det legges vekt på at regionale miljøer deltok aktivt, samtidig som rammer og arbeidsform i programmet skulle fastlegges i samråd med de aktuelle regionale myndigheter, fiskeriinteresser og forskningsinstitusjoner.

Stortinget sluttet seg til Regjeringens anbefalinger om programmet, og pekte på forholdet til fiskerinæringen, samtidig som komiteen i Innst S nr 180 (1993-94) så det «*som svært viktig av tilstrekkelige ressurser stilles til rådighet og at også nord-norske kompetente miljøer trekkes med i arbeidet*».

I løpet av 1994 ble det nedsatt 2 kontaktgrupper for Norskehavet-regionen; én med deltakelse fra regionalt næringsliv og oljeselskapene, og én med deltakelse fra Olje- og energidepartementet (statssekretæren) og de berørte fylkeskommuner (primært Nordland fylkeskommune). Ifølge Olje- og energidepartementet ble gruppene nedsatt for å oppnå en tettere dialog med regionale myndigheter og næringsliv, fordi Nordland fylkeskommune hadde vært kritisk til å åpne Norskehavet for leteboring i den utstrekning som ble vedtatt av Stortinget i forbindelse med St meld nr 26 (1993-94).

Det synes uklart om programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» primært var ment som et tiltak for å følge opp konsekvensutredningenes faglige anbefalinger om å dekke kunnskapshull, eller om tiltaket var ment som et ledd i den mer politiske dialogen mellom Olje- og energidepartementet (ved statssekretæren) på den ene siden og de berørte fylkeskommuner og næringsinteresser på den andre siden. Flere forhold taler for at den sistnevnte intensjonen var viktig.

For det første ble programmet omtalt samme sted i St meld nr 26 som etableringen av kontaktforumet for Norskehavet, som må oppfattes som del av en politisk dialog, og i en annen del av meldingen enn konsekvensutredningene, kjemikalieutredningen og behovet for mer koordinert overvåkning av utslipp. Stortingets forutsetning om aktiv deltakelse fra nord-norske «*kompetente miljøer*» synes å trekke i samme retning. For det andre utarbeidet Nordland fiskeriutviklingscenter et utkast til et «Olje- og miljøprogram» for Nordland, på oppdrag fra Nordland fylkeskommune og delvis finansiert av utredningsmidler fra Olje- og energidepartementets program «Fisk, olje, oljevernberedskap». Av utkastet går det fram at forslagene var et svar på Regjeringens initiativ til programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap». I utkastet heter det bl a at «*våre anbefalinger til Nordland fylkeskommune vil være at det stilles en del politiske krav som bør innfris før ytterligere leteboring og oljeutvinning settes i gang utenfor Nordlandskysten*».⁵⁵

For det tredje bekrefter informantintervju at Olje- og energidepartementet fra starten av betraktet programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» primært som ett element i den politiske dialogen mellom departementet og Nordland fylkeskommune.

I august 1994 ble det arrangert et idéseminar for å konkretisere innholdet i programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap».⁵⁶ Ut over dette ble det ikke satt i gang konkrete tiltak før det i kontaktgruppen mellom Olje- og energidepartementet og regionale myndigheter i 1995 ble etterlyst et initiativ fra departementet for å

⁵⁵ *Olje – fisk – miljø, forslag til et «Olje- og Miljøprogram» for Nordland*. Rapport fra Nordland fiskeriutviklingscenter AS (NOFUS), Leknes 1996.

⁵⁶ Datamateriale inneholder ikke opplysninger om hvilke institusjoner som deltok på seminaret.

sette i gang tiltak under programmet. I 1996 tildelte departementet 450 000 kroner til Nordland fylkeskommune, dels som finansiering av et enkeltstående prosjekt og dels som støtte til å utarbeide forslag til et olje- og miljøprogram for Nordland. Ifølge informanter fra Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet ble midlene tildelt uten at programmets faglige innhold på forhånd var gjenstand for drøftelser mellom de tre departementene. Datamaterialet gir heller ingen indikasjoner på at programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» ble behandlet på møter i AKUP før i juni 1997.⁵⁷

Imidlertid ble programmet tatt opp i arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26 om biologisk overvåking og langtidseffekter av regulære utslipp fra petroleumsproduksjon. Ifølge arbeidsgruppens rapport ble status for dens arbeid presentert for kontaktforumet for Nord-Norge i februar 1996.⁵⁸ De umiddelbare merknadene som ble gitt til arbeidsgruppen, var at de samfunnsmessige sidene ved petroleumsaktiviteten ikke var berørt. Arbeidsgruppen søkte derfor «å knytte disse innspill inn mot «Olje, fisk og oljevernberedskapsprogrammet»». Arbeidsgruppen mente videre at de spørsmål knyttet til oljevernberedskap som den hadde vurdert, i første omgang kunne ivaretas gjennom dette programmet. Videre het det at «arbeidsgruppen vil tilrå hvilke søknader som får finansiering fra Olje- og energidepartementet basert på regionale innspill og anbefalinger gitt i kapittel 2».

Det kan her synes som om departementene i arbeidsgruppen (høsten 1996) var enige om at den faglige innretning av programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» burde være gjenstand for drøftinger mellom de berørte departementene, så vel som mellom sentrale og regionale myndigheter.

Denne oppfatningen synes også å framgå av rapporten fra Nordland fiskeriutviklingssenter (1996), der målsettingen med forslaget til et «Olje- og miljøprogram for Nordland» var beskrevet slik: «å komme fram til et omforenet forslag mellom Nordland fylkeskommunes tiltakspakker og sentrale myndigheters forslag, representert ved den interdepartementale arbeidsgruppen som er nedsatt».⁵⁹

Imidlertid tildelte, som nevnt, Olje- og energidepartementet 450 000 kroner til Nordland fylkeskommune i 1996 uten at det var avklart mellom departementene hvilken faglig innretning programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» skulle ha. Det samme var tilfelle med Olje- og energidepartementets tildeling av 1 million kroner i 1997 til Nordland fylkeskommunes olje- og miljøprogram. Dette innebar at om lag halvparten av programmet ble finansiert uten at den faglige innretningen av programmet var avklart mellom departementene.

⁵⁷ Selv om verken referater, møteinnkallinger eller intervjudata gir noen indikasjoner i retning av at AKUP behandlet programmet før juni 1997, ble det i et internt notat av 12.04.95 i Olje- og energidepartementet gitt uttrykk for at AKUP «har fått ansvaret for administrasjon av det 3-årige forsknings- og utredningsprogrammet om fisk, olje og oljevernberedskap». Det synes imidlertid uklart om AKUP her ble betraktet som synonymt med sekretariatet eller selve arbeidsgruppen.

⁵⁸ *Oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) Om biologisk overvåking, langtidsvirkninger av olj-kjemikalier og oljevernberedskap*, rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, desember 1996, s 3 og s 45-46.

⁵⁹ Denne arbeidsgruppen må oppfattes som Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26.

I Miljøverndepartementets brev av 27.06.97 til Olje- og energidepartementet ble det vist til de midlene som var blitt tildelt programmet. Videre viste Miljøverndepartementet til møte mellom departementsrepresentantene i AKUP 23.06.97, hvor igangsettelse av AKUP-relaterte prosjekter i 1997 ble diskutert, og antok at OED «*nå ønsker å trekke andre berørte myndigheter med i arbeidet med «Fisk, olje, oljevernberedskap»*». I brevet uttrykte Miljøverndepartementet «*sterk tvil om Nordland fylkeskommunes program fyller intensjonene i Stortingsmeldingen, eller om det kan inngå som delprosjekt i et slikt program, bortsett fra når det gjelder kravet til regional deltakelse*».

Miljøverndepartementet stilte seg videre kritiske til at de resterende midler som var avsatt til «Fisk, olje, oljevernberedskap», ble bevilget til Nordland fylkeskommunes program uten at det ble foretatt en grundig gjennomgang og avgrensning av innholdet i programmet. Departementet tolket St meld nr 26 slik at Regjeringen ville prioritere forskning på fiskeriressursene og involvere flere fylker enn Nordland. Etter departementets mening var programmet av nasjonal betydning, og burde derfor også styres av sentrale myndigheter, selv om rammer og arbeidsform ble fastlagt «*i samråd med regionale myndigheter, f eks representert ved fiskeri- og miljøvernsejefene i de aktuelle fylker*».

Miljøverndepartementet ba derfor om at Olje- og energidepartementet i samråd med de andre berørte departementene foretok en gjennomgang av intensjonene i Regjeringens pålegg, bl a for å se om Nordland fylkeskommunes program ivaretok intensjonene. Miljøverndepartementet mente at dersom dette ikke var tilfelle, burde Olje- og energidepartementet nedsette en faglig kompetent arbeidsgruppe som kunne utforme en anbudsinnbydelse for programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap», og være med å velge ut og styre prosjektene i programmet.

Dette indikerer at Miljøverndepartementet oppfattet programmet primært som et faglig utrednings- og forskningsprogram for å dekke kunnskapshull knyttet til konsekvenser av petroleumsvirksomhet, og at programmet burde styres av departementene i fellesskap. Regionale myndigheter kunne, ifølge Miljøverndepartementet, være representert ved statlige regionale organer, og ikke fylkeskommuner eller kommuner. Dette synes å stå i kontrast til Olje- og energidepartementets oppfatning om at programmet mer var et element i en politisk dialog mellom sentrale statlige petroleumsmyndigheter og de berørte fylkeskommuner/kommuner.

Dette viser at omtalen av programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» i St meld nr 26 (1993-94) ga rom for ulike oppfatninger av hva formålet med programmet var. Dette medførte ulike oppfatninger av i hvilken grad det var nødvendig eller ønskelig å gjøre programmets innhold til gjenstand for samarbeid og samordning mellom departementene.

Programmet var gjenstand for vurdering i Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26, og her ble det gitt anbefalinger om noen problemstillinger som programmet burde inneholde. Samtidig tildelte Olje- og energidepartementet midler fra programmet til Nordland fylkeskommune uten at programmets innhold var avklart mellom departementene. Dette indikerer at Olje- og energidepartementet

betraktet arbeidsgruppens tilrådinger som råd til seg, og ikke som en avklaring mellom departementene for å skape konsensus om programmets innretning.

Miljøverndepartementets og Olje- og energidepartementets motstridende oppfatninger av hva formålet med programmet var kan også tolkes som uttrykk for ulike interesser knyttet til hvem som fra statens side skulle påvirke de faglige premissene for den politiske dialogen mellom staten og de berørte fylkeskommuner/kommuner. Ut fra en slik tolkning kan departementenes motstridende oppfatninger om programmet synes å ha ligget i grenseflaten mellom fag og politikk.

Sentrale statlige myndigheters styring av programmet ble i 1997 organisert i en midlertidig arbeidsgruppe med deltakelse fra de berørte departementene, som skulle vurdere prosjekter både i programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» og i forhold til de forslag som ble fremmet av arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26.

6.3 Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26

6.3.1 Bakgrunn og mandat

I sluttrapporten fra konsekvensutredningen om midt-norsk sokkel (Norskehavet) ble det anbefalt å gjennomføre oppfølgende undersøkelser for å klarlegge den samlede belastningen av økosystemet for oljeprodukter og andre miljøgifter i risikoområdet, samt å vurdere de biologiske konsekvensene av denne belastningen. Videre ble det foreslått flere tiltak for å styrke oljevernberedskapen.⁶⁰ Også i sluttrapporten for konsekvensutredningen om Skagerrak ble det pekt på at et av flere avbøtende tiltak ville være «en mulig forbedring av oljevernberedskapen».⁶¹

Disse vurderingene ble gjengitt i St meld nr 26 (1993-94), og Regjeringen uttalte videre (på s 189):

«Regjeringen ser behov for styrket overvåking og forskning, særlig om langtidsvirkninger av regulære utslipp av kjemikalier og oljeholdig produksjonsvann på norsk sokkel. Når det gjelder overvåkingen som utføres av oljeselskapene, vil Regjeringen ta initiativ til forbedring av rutinene for å få en mer koordinert og systematisk innsamling og bearbeidelse av data, slik at en lettere kan vurdere hvilken belastning de ulike regioner er utsatt for. Det vil videre bli vurdert om det på et utvalg av oljefeltene vil igangsettes biologisk overvåking. Regjeringen vil videre foreslå forskning knyttet til petroleumsvirksomhetens innvirkning på miljø, naturressurser og samfunn bl a for å styrke kunnskapen om langtidsvirkninger som følge av utslipp av kjemikalier og produsert vann, og vil grundig vurdere de forslag som er fremmet.»

Stortinget sluttet seg til disse vurderingene.

⁶⁰ Ss 106-107 og 103.

⁶¹ St meld nr 26 (1993-94) s 187.

I mars 1995 tok Fiskeridepartementet initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe med deltakere fra Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet for vurdere nærmere hvordan de ovennevnte formuleringene i St meld nr 26 (1993-94) burde følges opp.⁶² Mandatet ble utarbeidet i perioden mars – mai 1995, og inneholdt følgende elementer:

- Å gå gjennom eksisterende og planlagte utredninger/prosjekter knyttet til biologisk overvåking, innsamling og bearbeidelse av data og langtidsvirkninger av olje, kjemikalier og oljevernberedskap.
- På bakgrunn av gjennomgangen foreslå oppfølgende arbeid, deriblant vurdere og foreslå å etablere et biologisk overvåkingsprogram på et utvalg av oljefelt. Videre skulle det utformes et forslag til organisering og praktisk gjennomføring av arbeidet for å få en mer koordinert og systematisk innsamling og bearbeidelse av data.
- Å identifisere, vurdere og foreslå forskningstema som kunne inngå i forskningsprogram som skulle utføres for å styrke kunnskapen om langtidsvirkninger av petroleumsvirksomhetens utslipp av kjemikalier og produsert vann.
- Å vurdere behovet for forskning/utvikling knyttet til oljevernberedskap, særlig kunnskap om spredning, nedbrytning, sammensetning m m.
- Å fremme forslag til hvordan den praktiske gjennomføringen av eventuelle forsknings- og overvåkingsprosjekter burde organiseres og finansieres. I mandatet het det at «*prosjektene vil kreve finansiering fra flere departementer og oljeindustrien*».⁶³

6.3.2 Arbeidsgruppens rolle og organisatoriske forankring

Arbeidsgruppen ble ledet av Olje- og energidepartementet, og i dette departementets brev av 14.06.95 med innkalling til første møte går det fram at hvert av de tre berørte departementene skulle oppnevne 1-2 representanter for departementet og tilsvarende for de respektive underliggende virksomheter (Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet og Statens forurensningstilsyn). En representant for Fiskeridirektoratet skulle være sekretær for gruppen.

I Fiskeridepartementets notat av 24.04.95 med utkast til mandat ble det innledet med en formulering om at «*arbeidsgruppen skal bestå av representanter fra*» de berørte departementene og direktoratene (som var navngitt).⁶⁴ Datamaterialet inneholder ingen formuleringer om at gruppen skulle være underlagt ett av departementene, og det framgår heller ikke hvilket departement gruppen skulle avgi rapport til. Samlet sett indikerer dette at arbeidsgruppen var å betrakte som et regulært samarbeidsforum mellom departementene med respektive underliggende virksomheter, og ikke som et frittstående rådgivende organ overfor ett av departementene. Dette burde tilsi at representantene avklarte sine standpunkter

⁶² Fiskeridepartementets brev av 14.03.95 og utkast til mandat, datert 23.03.95.

⁶³ *Oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) Om biologisk overvåking, langtidsvirkninger av oljekjemikalier og oljevernberedskap*, innstilling fra en interdepartemental arbeidsgruppe, datert desember 1996.

⁶⁴ Dette utkastet var en revidert utgave av et tidligere notat av 23.03.95 som departementene hadde drøftet på et møte 24.03.95.

med sine respektive institusjoner underveis i arbeidet, og at arbeidsgruppens omforente konklusjoner også var uttrykk for de deltakende institusjoners syn.

På den andre siden var arbeidsgruppens mandat bl a å «*foreslå*» faglige utredningstema, organisering og finansiering. Videre går det fram av et internt notat av 27.06.96 i Olje- og energidepartementet at arbeidsgruppens rapport skulle sendes på høring til de respektive departementer. Imidlertid framgår det ikke av notatet hvilket departement som skulle sende rapporten på intern høring, og hvordan høringsuttalelsene skulle behandles. Dette kan indikere at Olje- og energidepartementet oppfattet det slik at den formelle avklaringen mellom departementene skulle skje utenfor arbeidsgruppen, og at arbeidsgruppen hadde en mer faglig frittstående og rådgivende karakter. Imidlertid kan høringen også betraktes som en ren formell prosedyre for å stadfeste at arbeidsgruppens konklusjoner også representerte departementenes standpunkter.

Av referat (datert 24.11.95) fra arbeidsgruppens møte 20.-21.11.95 går det fram at målgruppen for arbeidsgruppens rapport ble diskutert. Det ble besluttet at sluttproduktet skulle rette seg mot de berørte departementene og direktoratene samt regionale og lokale myndigheter og oljeselskapene. Når det var en diskusjon om målgruppe som konkluderte med at den ikke var avgrenset til departementene og direktoratene, kan dette indikere at deltakerne i arbeidsgruppen ikke betraktet avklaring mellom departementene som det eneste målet for arbeidet.

Ifølge en av informantene fra Miljøverndepartementet har Olje- og energidepartementet i ettertid gitt uttrykk for at rapportens anbefalinger står for arbeidsgruppens egen regning, og ikke for departementets syn. Dette ble bekreftet i intervju med informanter fra Olje- og energidepartementet. Ifølge informanter fra Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet var det i 1997 ikke formelt avklart mellom de tre departementene hvordan arbeidet med biologisk overvåking av langtidseffekter av regulære utslipp skulle organiseres og finansieres. Informantene fra Olje- og energidepartementet ga på sin side uttrykk for at departementet kanskje burde ha et mindre ansvar i framtiden sett i forhold til konsekvensutredningsarbeidet i AKUP.

Informanter fra Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet ga uttrykk for at deres representanter i arbeidsgruppen avklarte med sine institusjoner de syn og standpunkter de presenterte i arbeidsgruppen. Imidlertid ga de uttrykk for usikkerhet med hensyn til om standpunktene fra Olje- og energidepartementets representant var forankret på høyere nivå i departementet.

Samlet sett indikerer dette ulike oppfatninger om arbeidsgruppens forankring og rolle i forhold til å avklare mellom departementene hvordan oppfølgingen av St meld nr 26 burde legges opp vedrørende biologisk overvåking og langtidseffekter av regulære utslipp. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet synes primært å ha oppfattet gruppen som et organ for å avklare, eventuelt skape konsensus, mellom de berørte departementene om hvordan det videre arbeid burde legges opp. Olje- og energidepartementets oppfatning synes imidlertid å ha gått i retning av å betrakte arbeidsgruppen som mer faglig uavhengig og rådgivende overfor departementene.

6.3.3 Samarbeidet i arbeidsgruppen

Mandatet innebar at arbeidsgruppen skulle peke på kunnskapshull, foreslå framtidige forsknings- og utredningstema og foreslå hvordan overvåking og forskning kunne organiseres og finansieres.

Informantene fra Fiskeridepartementet mente at det viktigste for arbeidsgruppen var å identifisere kunnskapshull, faglige utredningstemaer og å avklare organisering. Dette burde skje før en vurderte konkrete enkeltprosjekter. De samme informantene hadde imidlertid inntrykk av at Olje- og energidepartementet i tillegg ønsket at arbeidsgruppen skulle avklare prosjekter under programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap». Ifølge disse informantene la Olje- og energidepartementets representant fram forslag for arbeidsgruppen til prosjekter og fordeling av midler knyttet til dette programmet (jf avsnitt 6.2). De andre deltakerne i arbeidsgruppen ønsket imidlertid ikke å ta stilling til forslagene på det tidspunktet.

Ifølge informantene fra Fiskeridepartementet representerte de ulike oppfatningene av hvordan arbeidet burde innrettes en motsetning i arbeidsgruppen. Dette medførte, ifølge disse informantene, bl a at behandlingen av den delen av mandatet som gjaldt framtidig organisering og finansiering av oppfølgingsarbeidet, ble vanskelig og ikke tilstrekkelig avklart i gruppen. En informant fra Miljøverndepartementet uttrykte også at det var en uenighet i arbeidsgruppen, og at dette bidro til å gjøre deler av diskusjonen vanskelig.

Ifølge denne informanten var dette også et uttrykk for et generelt sett vanskeligere samarbeidsklima knyttet til utredninger om konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljøet, noe som skyldtes flere forhold. For det første tok ikke Olje- og energidepartementet med Statens forurensningstilsyns høringsuttalelse til konsekvensutredningene for Midt-Norge og Skagerrak i det trykte vedlegget til St meld nr 26 (1993-94). For det andre ble kjemikalieutredningen igangsatt uten at miljøvernmyndighetene var konsultert på forhånd. For det tredje opplevdes i en periode noe usikkerhet knyttet til framgangsmåten da innretningen av AKUPs arbeid med Barentshavet nord ble endret, fra å skulle være en konsekvensutredning til å bli en sammenfatning av utredninger. Ifølge informanten fra Miljøverndepartementet bidro summen av disse forholdene til at samarbeidet mellom departementene ble vanskeligere.

Inntrykket fra intervjuene i Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet gjenspeiles ikke i skriftlige kilder, som f eks møtereferater, eller i intervjudata fra Olje- og energidepartementet. Datamaterialet er derfor her noe spinkelt. Det interessante er imidlertid at uklarhet og ulike oppfatninger av roller og innretning av arbeidet synes å bidratt til at noen av deltakerne opplevde samarbeidet som vanskelig. Dette inntrykket faller sammen med noen av informantenes utsagn i kapittel 4. De ulike oppfatningene om arbeidsgruppens rolle, forankring og arbeidets innretning synes å ha bidratt til at arbeidsgruppen rolle ikke fungerte som et forum for en reell avklaring mellom departementene om hvordan framtidig arbeid skulle organiseres og finansieres.

6.4 Oppsummering og vurdering

Samarbeidet om hvordan vurderinger og tiltak i St meld nr 26 (1993-94) skulle følges opp ble lagt opp på forskjellig måte. Arbeidet med kjemikalieutredningen, som var knyttet opp til en regjeringsbeslutning, ble satt i gang av Olje- og energidepartementet uten at prosjektets faglige innhold var avklart med miljøvernmyndighetene. Da miljøvernmyndighetene stilte seg kritisk til prosjektets faglige innhold, ble det etablert et samarbeid mellom sektormyndighetene som lå relativt tett opp til hva en kan karakterisere som en konsensusmodell.

Arbeidet med programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap» ble også satt i gang av Olje- og energidepartementet uten at det faglige innholdet i programmet var avklart med de andre departementene. Her kan forskjellige oppfatninger av formålet med programmet ha medført ulike syn på i hvilken grad programmets innhold burde være gjenstand for konsensus/avklaring mellom departementene. Resultatet ble her et samarbeid om siste del av programmet, men det er uklart om samarbeidet fungerer som rådgivende overfor Olje- og energidepartementet eller om det legges til grunn en konsensusmodell.

Oppfatningene om rollen og forankringen til arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) var ulike. Dette synes å ha bidratt til uklarhet om hvorvidt arbeidsgruppens forslag også var uttrykk for felles standpunkter fra departementene. Dette synes å være den samme type uklarhet som viste seg i AKUPs arbeid med konsekvensutredningene for Skagerrak og Midt-Norge. En erfaring synes å være at slik uklarhet gjorde samarbeidet vanskeligere.

I perioden 1994-97 synes samarbeidet mellom de tre departementene om vurdering av konsekvenser av petroleumsvirksomhet å ha blitt mer fragmentert enn tilfellet var i forbindelse med AKUPs konsekvensutredninger knyttet til Skagerrak og Midt-Norge. De tre tiltakene i oppfølgingen av St meld nr 26 (1993-94) synes ikke å ha hatt en fast og felles organisatorisk forankring av lignende karakter som AKUP. Datamaterialet tyder heller ikke på at arbeidet med de tre oppfølgingstiltakene har blitt knyttet til AKUP, selv om flere av de samme personene deltok både i AKUP og i arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26.

På den ene siden kan denne fragmenteringen betraktes som én mulig årsak til ulike oppfatninger av hva som burde være gjenstand for konsensus mellom departementene, og hvordan arbeidet burde legges opp for å oppnå dette. På den andre siden kan ulike oppfatninger av i hvilken grad oppfølgingstiltakene i stortingsmeldingen burde være gjenstand for samarbeid og konsensus ha bidratt til at organiseringen av oppfølgingsarbeidet ble vanskelig.

7 Oppsummering og vurdering

Vi har belyst og vurdert samarbeidet mellom departementene i AKUP i forhold til to modeller som kan betraktes som forskjellige utgangspunkt for samarbeidet mellom departementene; faglig rådgivning til saksansvarlig departement og konsensusbygging mellom departementene (og fagmyndigheter) om saksforberedelse før regjeringsbeslutning. Departementssamarbeid vil som regel inneholde elementer fra begge modellene, men vektleggingen mellom dem kan variere.

AKUP-arbeidet strakte seg over mange år, involverte mange aktører med ulike forventninger og interesser, og omfattet både kompliserte faglige spørsmål og forholdet mellom faglige vurderinger og politiske interesseavveininger. Samtidig hadde Olje- og energidepartementet ved arbeidets start få tradisjoner for å gjennomføre utredningsprogram av en slik størrelsesorden innenfor den etablerte departementsstrukturen, og hadde ikke bygget opp kompetanse eller kapasitet knyttet til å gjennomføre et slikt arbeid.

I en slik situasjon er det ikke rimelig å forvente at alle spørsmål knyttet til roller, ansvar, prosedyrer og innhold er avklart fra starten av, og ligger fast gjennom hele prosessen. Tvert i mot kan slike prosesser være preget av at aktørene har ulike oppfatninger om roller og ansvar, om faglige innfallsvinkler og årsakssammenhenger, og at de opptrer strategisk ut fra ulike mål og interesser. Dette medfører at noen avklaringer skjer underveis som følge av erfaringer og oppstått behov for klargjøring, mens andre spørsmål forblir uavklarte og framstår som tvetydige.

På denne bakgrunnen er det heller ikke uventet at vår gjennomgang av AKUP-arbeidet viser at roller, ansvar og prosedyrer ikke var tydelig avklart, at oppfatninger og praksis ble endret underveis og at det oppstod uenighet om deler av utredningsarbeidet etter at det var ferdig. I tillegg kan forhold som synes uklare eller tvetydige i vårt datamateriale, ha framstått som mindre problematiske for aktørene som deltok på det aktuelle tidspunktet. Vår gjennomgang er i hovedsak basert på et omfattende skriftlig datamateriale fra AKUP-arbeidet, der vi har gjort utvalg og fokusert på enkelte spørsmål. I dette vil det alltid ligge en mulighet for å legge for stor vekt på noen spørsmål, og overse andre relevante faktorer. Vi mener likevel at gjennomgangen gir grunnlag for å trekke ut noen erfaringer fra AKUP-arbeidet.

7.1 Utvikling av organiseringen over tid

Datamaterialet gir grunnlag for å mene at det over tid i AKUP-arbeidet fant sted en endring i vektleggingen mellom faglig rådgivning og konsensusbygging. I den første tiden synes konsensusbygging om saksforberedelse å ha vært vektlagt. I løpet av gjennomføringen av utredningsprogrammene for Midt-Norge og Skagerrak synes arbeidet i større grad å ha blitt fagliggjort med vekt på rådgivning overfor Olje- og energidepartementet som saksansvarlig. Det samme gjaldt arbeidet med utredningsprogram for Barentshavet nord. I den delen av oppfølgin-

gen av St meld nr 26 (1993-94) som gjaldt kjemikalieutredningen, og i den siste delen av arbeidet med utredningen om Barentshavet nord synes igjen konsensusbygging å ha blitt tillagt større vekt. I andre deler av arbeidet med å følge opp stortingsmeldingen synes imidlertid vektleggingen mellom konsensus og rådgivning fortsatt å ha vært uklart. I deler av oppfølgingsarbeidet synes det også å ha vært ulike oppfatninger av i hvilken grad samarbeid var nødvendig.

Begrepet «konsensusbygging» er her knyttet til departementenes og fagmyndighetenes ansvar for at konsekvensutredningsrapportene var dekkende ut fra forvaltningens behov og de beslutninger regjeringen skulle fatte. Den svake vektleggingen av konsensus kommer spesielt til uttrykk i forbindelse med sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak, der det ble etablert et skille for å markere uavhengighet for utredere og fristilling av forvaltningen i forhold til høringsrunden.

For Midt-Norge og Skagerrak synes den endrede vektleggingen å ha hatt som resultat at de berørte departementene i hovedsak var enige om utredningsprogrammene og de gjennomførte prosjektene, mens sluttrapportene, som skulle utgjøre selve beslutningsgrunnlaget som departementene skulle enes om, var gjenstand for til dels betydelig uenighet. Konsensusbyggingen skjedde her ikke i AKUP underveis, men i dialog mellom departementene i form av offentlig høring og under arbeidet med St meld nr 26 (1993-94) om bl a åpningsspørsmålet.

Samtidig som vektleggingen av konsensus versus faglig rådgivning endret seg over tid, synes det å ha utviklet seg en usikkerhet blant deltakerne knyttet til organisering, roller og ansvar. Dette kom til uttrykk i ulike sammenhenger ved at deltakerne hadde vekslende, motstridende og til dels inkonsistente oppfatninger i løpet av prosessen. Noen av deltakerne mente dette etter hvert gjorde samarbeidet vanskeligere.

Årsakene til dreiningen mot fagliggjøring og faglig rådgivning kan være både endrede holdninger og oppfatninger, eller strategiske tilpasninger til ulike situasjoner og behov. Utviklingen kan imidlertid ha ivaretatt flere mulige behov og motiver hos representanter for både Olje- og energidepartementet og de andre berørte departementer og fagmyndigheter.

Olje- og energidepartementet som saksansvarlig departement synes både å ha ønsket, og blitt stilt overfor forventninger om, å involvere andre berørte departementer og fagmyndigheter i utredningsarbeidet. Samtidig kan det synes som om dette departementet hadde behov for å unngå eller utsette tidkrevende administrative avklaringer og politiske vurderinger underveis i utredningsprosessen. En nærliggende løsning kunne da være å trekke de andre berørte departementer inn i utformingen av utredningsprogram og i prioriteringen av delutredninger, men samtidig vektlegge det faglige grunnlaget for arbeidet og Olje- og energidepartementets ansvar for saksforberedelsen fram til ferdig konsekvensutredningsrapport.

Samtidig kan det synes som om Olje- og energidepartementet la vekt på behovet for gode faglige delutredninger og sluttrapportenes legitimitet overfor opinionen,

mens det ble lagt mindre vekt på drøftinger mellom departementene i arbeidet med sluttrapportene for å oppnå et omforenet beslutningsgrunnlag.

Representanter for de andre berørte departementer og fagmyndigheter kunne også etterhvert ha utviklet motiver for å legge vekt på fagliggjøring i stedet for konsensusbygging om konsekvensutredningsrapportene, selv om deres utgangspunkt synes å ha vært et ønske om konsensus. En fagliggjøring av AKUP-arbeidet, basert på at berørte departementer og fagmyndigheter skulle delta i de faglige prioriteringer, mens Olje- og energidepartementet hadde ansvaret for sluttrapportene, kunne sikre innflytelse over bruk av utredningsmidler, samtidig som en ble fristilt i forhold til ansvaret for konsekvensutredningsarbeidet i ettertid. Dette ga mulighet for å få dekket utredningstema som ellers kanskje kunne være vanskelig å prioritere, og samtidig problematisere ulike sider ved beslutningsgrunnlaget for åpning av områder for petroleumsvirksomhet etter at sluttrapportene var ferdig. Ved å vektlegge faglig rådgivning framfor konsensusbygging, kunne representantene for de berørte departementer og fagmyndigheter også delta i faglige diskusjoner uten å måtte avklare alle standpunkter i sin institusjon underveis.

Både representanter for Olje- og energidepartementet og de berørte departementer og fagmyndigheter kunne må ut fra ulike vurderinger og behov i løpet av prosessen etterhvert ha vektlagt faglig rådgivning framfor konsensusbygging i forbindelse med AKUP-arbeidet, selv om en i utgangspunktet kunne ønske å oppnå konsensus. I et samarbeid mellom departementene i spørsmål som skal lede fram til regjeringsbeslutning, kan dette imidlertid føre til uklare og ulike forventninger og oppfatninger om ansvar, noe konsekvensutredningene for Midt-Norge, Skagerrak og til dels Barentshavet nord er eksempler på.

7.2 Organisering, ansvar og roller

Organiseringen av store deler av AKUP-arbeidet har hatt trekk av å være en prosjektorganisasjon ved siden av den ordinære linjen i deltakerinstitusjonene. Dette kan både ha bidratt til og vært en følge av fagliggjøringen av AKUP-arbeidet. Særlig organiseringen av styringsgruppene synes i perioder å ha hatt sterkt preg av prosjektorganisering. De var knyttet opp til konkrete og tidsbegrensede oppgaver, fagkunnskap framfor representasjon ble vektlagt, og de synes i økende grad å ha blitt knyttet til Olje- og energidepartementet som oppdragsgiver. Også AKUP som arbeidsgruppe kan sies å ha hatt preg av prosjektorganisering. Gruppen hadde ansvar for avgrensede prosjekter, hadde i stor grad faste deltakere, og hadde et sekretariat som samtidig framsto som en slags prosjektledelse for hele AKUP-arbeidet, underlagt Olje- og energidepartementet.

Et kjennetegn ved prosjektorganisering vil ofte være at deltakerne for en periode helt eller delvis trer ut av linjeorganisasjonen, og blir underlagt en prosjektledelse med et spesifikt, tidsavgrenset mandat for å løse en oppgave. I et samarbeid mellom flere departementer og fagmyndigheter vil en slik organisering være spesiell, fordi den innebærer at ansatte i flere departementer og fagmyndigheter blir underlagt ledelse av ett departement eller en «innleid» person. Dette bryter med

ansvarskjeden i forvaltningen, og vil i praksis være et samarbeid mellom personer for å løse en oppgave for én oppdragsgiver og ikke et samarbeid mellom statlige institusjoner for å balansere sektorpolitiske hensyn. Alternativet kunne være at deltakerne i prosjektet uttrykkelig ble fristilt fra sin institusjon i det aktuelle arbeidet, samtidig som de samarbeidende departementene, eventuelt med fagmyndigheter, samarbeidet om å styre prosjektet.

Datamaterialet om AKUP-arbeidet viser etter vår vurdering uklare grenseganger i organiseringen av arbeidet, mellom å vektlegge prosjektorganisering og å avklare spørsmål i linjen. Dette kom til uttrykk gjennom tvetydighet og uenighet knyttet til roller og ansvar, noe som ifølge noen av deltakerne bidro til å gjøre samarbeidet vanskelig.

I AKUP deltok aktører fra institusjoner med ulike formål, oppgaver og interesser (forvaltning på ulike nivåer, utredningsmiljøer og interesseorganisasjoner). Slike bredt sammensatte fora kan være nyttige for å få fram alle relevante problemstillinger rundt et tema, slik at disse kan bli godt belyst før det fattes beslutninger. Men dersom et samarbeidsorgan mellom departementer i praksis blir utvidet på mer eller mindre permanent basis til også å omfatte underliggende etater, utredningsmiljøer og andre grupper, kan det over tid oppstå ulike oppfatninger om formålet med organet og om rollene og ansvaret til de ulike deltakerne. Én konsekvens av dette kan være at organet oppfattes mer som et faglig forum for meningsutveksling, enn som et forum for å avklare behov og uenighet mellom departementene. Dette kan i neste omgang medføre at enkeltaktører fra forvaltningen oppfatter deltakelsen som mindre forpliktende for sin institusjon, og i større grad vektlegger rollen som fagperson enn som institusjonsrepresentant.

Dette tilsier at dersom en i et samarbeid mellom departementer ønsker å innhente synspunkter på et saksområde fra et bredt miljø, bør slike fora skilles tydelig fra samarbeidsorganet. Det bør også være klart definert hvordan innspillene fra slike samlinger skal behandles i samarbeidet mellom departementene.

I AKUP-sammenheng synes dette å ha blitt praktisert noe ulikt. Årsmøter, seminarer og forskermøter kan betraktes som slike brede fora, atskilt fra AKUP. Samtidig kan skillet mellom «store-AKUP» og «lille-AKUP» betraktes som en form for atskilt organisering.

I organiseringen av styringsgruppene fremstår rollene og ansvaret til departements- og etatsdeltakere i styringsgruppene overfor henholdsvis egen institusjon, overordnet departement, Olje- og energidepartementet og AKUP-sekretariatet som tvetydig. De ble også oppfattet på forskjellig måte av ulike aktører. I flere sammenhenger ble imidlertid den faglige karakteren til styringsgruppene understreket, mens det ble lagt mindre vekt på deltakernes rolle som representanter for institusjoner eller forvaltningsområder.

Det spesielle med organiseringen av styringsgruppene var etter vår mening at gruppene fungerte som en blanding av selvstendige faggrupper og prosjektgrupper underlagt saksansvarlig departement, Olje- og energidepartementet, uten at linjene til fagetat og fagdepartement var klarlagt. En slik uklarhet kan legge

grunnlag for ulike oppfatninger om hvordan de berørte forvaltningsområdenes interesser og meninger blir ivaretatt.

Representanter for direktorater og underliggende etater bør kunne delta i arbeidsgrupper opprettet av andre departementer enn fagdepartementet. Men forutsetningen bør da være at de deltar som representanter for sin institusjon, og ikke som frittstående fagpersoner. Det vil si at de har som oppgave å bidra med saksopplysninger eller innspill på institusjonens vegne, og som er dekkende for de interessene og det forvaltningsansvaret institusjonen har i det aktuelle samarbeidet. I praksis vil det kunne variere i hvor stor grad deltakerne avklarer alle synspunkt og innspill med sin institusjon underveis, men i prinsippet bør de anses som institusjonens syn. Det vil også si at deltakelse i samarbeidsorganer forplikter institusjonene, i den forstand at institusjonsrepresentantenes syn ikke bør avvike fra institusjonenes standpunkter.

Dersom også de berørte departementene samarbeider om saksforberedelse eller utredning av de samme spørsmålene, bør det etter vår mening være en forutsetning at departementene har en løpende dialog med sine respektive underliggende etater om deltakelsen i arbeidsgruppen. I slike situasjoner bør heller ikke arbeidsgruppen framstå som underlagt ett departement. De bør rapportere samtidig til alle de berørte departementene, og på en måte som gjør at faglig uenighet framgår tydelig.

7.3 Rådgivning og konsensus – fag og politikk

I samarbeid mellom departementer og fagmyndigheter bør det være et mål å, så tydelig som mulig, etablere felles forståelse for formål og ansvar i ulike deler av samarbeidsprosessen, selv om dette kan være vanskelig. En stadig vekslende mellom å legge vekt på rådgivning og konsensusbygging er egnet til å skape uklare beslutningssituasjoner. Dette kan gi grunnlag for ulike forventninger om ansvar, og dermed misforståelser eller strategisk posisjonering, og skape problemer ut over i prosessen.

Samarbeidet i AKUP om konsekvensutredningene for Midt-Norge og Skagerrak synes å ha vært mer orientert mot konsensus om prioriteringer av faglige delutredninger enn mot konsensus om innholdet i de avsluttende konsekvensutredningsrapportene. Selv om det var uenighet om flere spørsmål knyttet til delutredningene, var det et nært samarbeid og enighet om hovedprioriteringer i arbeidet. Datamaterialet tyder på at de berørte departementer og fagmyndigheter i liten grad var involvert i utformingen av mandatet for utarbeidelsen av sluttrapportene for Midt-Norge og Skagerrak. Disse rapportene ble også utsatt for relativt sterk kritikk fra flere av de berørte institusjonene, både når det gjaldt innholdet og premissene.

Måten arbeidet med sluttrapportene ble lagt opp på kan synes paradoksal, fordi en kunne forvente et sterkere fokus på konsensusbygging i forbindelse med utforming av det konkrete beslutningsgrunnlaget som lå i sluttrapportene.

Det sentrale i denne sammenhengen er imidlertid at uavhengige fagmiljøer skulle stå for rapportskrivningen. Det uttalte målet var å få utredninger og anbefalinger som var uavhengige av forvaltningen, samtidig som berørte fagmyndigheter og departementer kunne stå fritt i forhold til vurderingene i rapportene.

Departementer benytter seg ofte av utredninger fra uavhengige fagmiljøer som del i saksforberedelsen av beslutninger. I tillegg til faglig og ressursmessig forsterkning i saksforberedelsen, kan dette bidra til legitimitet utad om beslutningsgrunnlaget og dermed om beslutningene. Ved å la uavhengige miljøer stå for utredningen, kan myndighetene redusere muligheten for å bli kritisert for at politiske hensyn har påvirket innholdet i de faglige utredningene. Dette kan være særlig aktuelt i situasjoner der temaet er kontroversielt og der årsakssammenhengene er omdiskutert.

Men utredninger fra uavhengige fagmiljøer som skal benyttes som beslutningsgrunnlag for regjeringen, må være utarbeidet på grunnlag av et mandat som avgrensner problemstillingene til det som anses som relevant for beslutningen. Dette kan f.eks. gjelde hvilke typer årsakssammenhenger som utredningen skal omfatte, hvilke tema som burde gis en grundig behandling og premisser for hvordan eventuelle vurderinger og avveininger skal foretas. Det kan også gjelde hvilke data som bør drøftes, og eventuell avklaring av relevante metoder.

Disse spørsmålene vil kunne ligge i grenselandet mellom fag og politikk. Ulike faglige ståsted og tilnærminger kan benyttes som grunnlag for ulike politiske vurderinger og konklusjoner. Når politiske beslutninger skal fattes på grunnlag av faglige utredninger og vurderinger, vil derfor avgrensning av problemstillinger og metodiske tilnærminger for utredningen stå sentralt.

I utredninger av problemstillinger som angår flere departementers og fagmyndigheters ansvarsområder, kan det eksistere ulike oppfatninger mellom sektororganene om de ovennevnte spørsmålene. Dersom de forskjellige departementene og fagmyndigheter ikke er enige om premissene og avgrensningen av problemstillinger for utredningene, vil sjansen for at utredningen gir et omforenet beslutningsgrunnlag reduseres. Dette vil kunne svekke legitimiteten til utredningene utad, og medføre behov for flere utredninger i etterhånd.

Dette illustrerer at faglig uavhengighet kan være et «tveegget sverd» når beslutningsmaterialet berører flere departementer. På den ene side kan det fremme beslutningers legitimitet, mens de på den annen side kan svekke legitimiteten dersom mandatet ikke er avklart mellom de berørte organer på en tilfredsstillende måte.

Etter vår vurdering bør derfor et samarbeid som involverer flere departementer og fagmyndigheter om å etablere et beslutningsgrunnlag for regjeringen, ha spesielt fokus på premissene og avgrensningen av problemstillinger for den endelige rapporten. Et slikt samarbeid vil kunne gi grunnlag for større grad av konsensus om beslutningsgrunnlaget enn om den nødvendige avgrensningen blir foretatt av ett departement eller av fagmiljøet selv. En tydelig avklaring av premissene i forkant, om nødvendig gjennom politiske vedtak, vil også kunne redusere mulig-

heten for misforståelser eller strategisk «spill», og dermed bidra til å gjøre samarbeid lettere. I tillegg til å etablere enighet om premissene for en utredning, kan det også være nyttig å etablere referansegrupper med representanter fra berørte myndigheter som følger rapportskrivningen for å sikre beslutningsrelevans og faglig kvalitet. Dersom også premissene for rapportskrivningen blir gjenstand for åpen høring sammen med rapporten, vil et slikt samarbeid etter vår mening snarere styrke enn svekke utredningenes legitimitet overfor samfunnet/opinionen.

8 Organisering av framtidig samarbeid

Alle havområder på norsk sokkel som er aktuelle for leteboring og produksjon i overskuelig framtid er nå konsekvensutredet i h t petroleumsloven § 7. Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Olje- og energidepartementet er imidlertid enige om at det i framtiden vil være nødvendig å fortsette et samarbeid for å videreutvikle kunnskapen om virkninger av petroleumsvirksomhet for havmiljøet. Statskonsult skal i h t mandatet vurdere hvordan et slikt samarbeid bør organiseres.

I avsnitt 8.1 oppsummeres de hovedoppgaver som departementene mener at et videre samarbeid bør knyttes til, samt hvordan disse oppgavene er organisert i dag. Avsnitt 8.2 inneholder en nærmere beskrivelse av hva departementene mener at et samarbeid bør bestå i. I avsnitt 8.3 omtales Statskonsults vurderinger av og forslag til hvordan et framtidig samarbeid kan organiseres.

8.1 Framtidige behov og oppgaver

8.1.1 Behovsvurderinger

I St meld nr 26 (1993-94) (s 189) ga regjeringen uttrykk for at det er et behov for

- å styrke oljevernberedskapen
- å styrke overvåking og forskning om langtidsvirkninger av regulære utslipp av kjemikalier og oljeholdig produksjonsvann fra petroleumsvirksomheten
- å sette i gang overvåking av biologien i havet i de områder hvor det drives petroleumsvirksomhet.

I Innst S nr 180 (1993-94) fra Energi- og miljøkomiteen sluttet Stortinget seg til regjeringens syn.

For å vurdere nærmere hvordan meldingen og Stortingets signaler burde følges opp ble det i 1995 etablert en arbeidsgruppe med representanter fra Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet. Gruppens mandat er nærmere omtalt i kapittel 6.3.

Arbeidsgruppen mente at det innenfor temaet oljevernberedskap i første rekke var behov for forskning og utredning knyttet til virkninger av akutte utslipp. For langtidsvirkninger av utslipp fra leteboring og produksjon mente arbeidsgruppen at det er behov for

- forskning og utredning om langtidsvirkninger for biologien i havet
- å utvide den eksisterende overvåking, i regi av oljeselskapene, av biologien i havet lokalt rundt installasjoner til også å omfatte innsamling og bearbeidelse av informasjon om større områder på norsk sokkel. En slik utvidet overvåking kan ifølge arbeidsgruppen ikke pålegges operatørselskapene
- bedre koordinering av overvåkingsarbeidet, samtidig som forsknings- og utredningsarbeidet bør koordineres bedre i forhold til overvåkingen.

8.1.2 Nåværende organisering av oppgaver knyttet til oljevernberedskap og overvåking av miljøet i norske havområder ⁶⁵

Den eksisterende forskning og overvåking knyttet til havmiljøet på norsk område skjer i dag både i regi av operatørselskapene på sokkelen og myndighetene. Med virkning fra 1997 har selskapene, etter retningslinjer fra Statens forurensningstilsyn, utviklet en koordinert regional overvåking av sjøbunnen i 11 regioner, samt overvåking av vannsøylen på representative stasjoner langs hele sokkelen. I denne forbindelse har Oljeindustriens landsforening etablert en koordineringsgruppe for offshore overvåking, som skal samordne selskapenes overvåking. I tillegg gjennomfører foreningen og enkelte selskaper i egen regi en del prosjekter knyttet til havforurensning fra petroleumsvirksomheten.

Statens ansvar for å forvalte havmiljøet på norsk område er fordelt på flere organer. Statens forurensningstilsyn, som forvalter forurensningsloven og gir utslippstillatelser i henhold til denne loven (bl a overfor operatørselskapene), organiserer statlige programmer og deltar i flere internasjonale programmer for å overvåke forurensning i fjorder og sjøområder som følge av avrenning fra land, luftforurensning, skipstrafikk og offshorevirksomhet.

Havforskningsinstituttet har på sin side et nasjonalt ansvar for å overvåke havmiljøet og de levende marine ressursene, og er også et nasjonalt temasenter for oseanografi, marinbiologi og økologi. Instituttet har bl a ansvar for et langsiktig program for å overvåke langtidsutviklingen og gi prognoser for utviklingen av havklima, produksjonsforhold og forurensning (bl a fra petroleumsvirksomhet) i norske kyst- og havområder. Havforskningsinstituttet har en nøkkelrolle i arbeidet med å koordinere, kvalitetssikre og effektivisere innsamling og håndtering av marin miljøinformasjon.

Norges geologiske undersøkelser og Havforskningsinstituttet utfører et program som bl a overvåker og kartlegger tilførsler og nivåer av forurensning til sedimentene på norsk sokkel. Programmet er ifølge arbeidsgruppen (s 43) svært relevant for overvåking av forurensning fra petroleumsvirksomhet, og er finansiert av flere departementer.

Det finnes også flere andre mer eller mindre enkeltstående programmer, bl a som ledd i internasjonalt samarbeid (Nordsjødeklarasjonen, Norge – Russland og samarbeidet mellom de nordiske landene), samtidig som Miljøverndepartementet finansierer to programmer som tar sikte på å etablere status for kilder, transport, bioakkumulering og effekter av miljøgifter i nordlige havområder.

Når det gjelder norsk oljevernberedskap, er ansvaret fordelt mellom følgende aktører:

- Operatørselskapene har ansvar for å treffe tiltak for å unngå ulovlige utslipp og for å motvirke/begrense forurensning ved utslipp.
- Oljedirektoratet (underlagt både Olje- og energidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet) skal bl a føre tilsyn med at selskapenes sikkerhet og beredskap er tilfredsstillende (jf internkontrollforskriften).

⁶⁵ Framstillingen i dette avsnittet er basert på omtalen i arbeidsgruppens innstilling s 41-44.

-
- Kommunene skal kunne håndtere utslipp på eget område.
 - Statens forurensningstilsyn skal ivareta beredskapen for større utslipp der skadepotensialet er større enn hva det enkelte selskap eller kommune kan håndtere.

Denne oversikten viser at ansvaret for overvåking av miljøtilstanden i havet er fordelt på flere statlige myndighetsorganer, og hvor det kan synes noe uklart hvordan ansvar og arbeidsoppgaver vedrørende overvåking og forskning konkret er fordelt.

8.2 Samarbeidets mål og innhold

8.2.1 Nærmere om formålet med samarbeidet

Formålet med et framtidig samarbeid mellom departementene knyttet til de behov og aktiviteter som ble foreslått av Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26, ble ikke formulert eksplisitt i innstillingen.

Det framgår imidlertid av gruppens omtale innledningsvis i kapittel 5 om organisering og koordinering at

«Problemstillingene er omfattende og komplekse, og økt kunnskap kan kun oppnås ved å samle og kombinere informasjon fra kjemisk og biologisk overvåking med informasjon som oppnås gjennom tidsavgrensede forskningsprosjekt. Overvåking og forskning henger derfor nøye sammen. Det vil være viktig å se miljøeffektene i et helhetlig perspektiv. Ulike typer utslipp fra petroleumsvirksomheten skal vurderes og vektas opp mot hverandre, og også mot påvirkning fra andre utslippskilder (annen forurensning)» (s 41).

Videre heter det:

«Samtidig må det være en forutsetning at petroleumsrelatert forskning og overvåking sees i sammenheng, og at industriens og myndighetenes respektive programmer til sammen utgjør et hele» (s 41).

Målet for samarbeidet synes m a o å være knyttet til en faglig erkjennelse av at eksisterende forskning og overvåking er for fragmentert og et ønske om å frambringe bedre kunnskap ved at eksisterende og ny aktivitet ses i sammenheng og utgjør en helhet. Politisk sett kan målet for samarbeidet knyttes til behovet for å føre en politikk der tiltak kan balansere ulike samfunnshensyn på en faglig og politisk ønskelig måte.

Statskonsult forstår det slik at ønsket om videre samarbeid ikke omfatter den samlede forskning om, og overvåking av, norske havområder, men derimot er avgrenset til kunnskapsbehovet knyttet til forurensning fra *petroleumsvirksomhet* og virkninger av denne for havmiljøet i norske farvann.⁶⁶ Imidlertid ga arbeids-

⁶⁶ Denne tolkningen er basert på omtalen i arbeidsgruppens innstilling, kap 5. Se bl a s 41, annet avsnitt, og s 44, avsnitt 5.3, første setning.

gruppen uttrykk for et behov for å sette petroleumsrelatert overvåking «*i sammenheng med annen miljøovervåking av norske havområder*» (s 44).

Statskonsult har ikke gått nærmere inn på spørsmålet om hva som faglig sett kan betraktes som «petroleumsrelatert», og hvordan en praktisk kan avgrense hvilke faglige tema som skal være gjenstand for samarbeid. Vi antar imidlertid at det i utgangspunktet kan eksistere ulike oppfatninger om dette, avhengig av hvilke hensyn som vektlegges. Avgrensningsspørsmålet bør etter vår mening derfor avklares så langt som mulig når departementene drøfter hvordan samarbeidet skal organiseres.

8.2.2 Arbeidsgruppens forslag til roller og ansvar i samarbeidet

For å styrke koordineringen av de forskjellige selskaper, myndighetsorganer og forskningsmiljøenes aktiviteter foreslo Arbeidsgruppen for oppfølging av St meld nr 26 (1993-94) at det etableres en statlig koordineringsgruppe bestående av representanter fra de mest berørte direktorater, og med et eget sekretariat. Ifølge arbeidsgruppen burde koordineringsgruppen underlegges en styringsgruppe på departementsnivå, bestående av representanter fra Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet, «*bl a for å sikre praktisk koordinering og finansiering av nødvendige prosjekter som ikke dekkes av eksisterende programmer*» (s 44).

Arbeidsgruppen foreslo at forsknings- og utredningsarbeid knyttet til oljevernberedskap dekkes gjennom programmet «Fisk, olje, oljevernberedskap», jf kapittel 6.2. Ansvar for å gjennomføre ytterligere utredninger m m om oljevernberedskap ble tiltenkt den statlige koordineringsgruppen som arbeidsgruppen foreslo å etablere.

Finansieringen av overvåking og forskning knyttet til langtidsvirkninger burde etter arbeidsgruppens mening skje over Olje- og energidepartementets budsjett.

Statskonsult vil peke på at generelt kan koordineringsorganer for flere organisasjonsenheter tenkes å ha minst fire ulike funksjoner:

- Gjensidig informasjonsutveksling og statusrapportering om oppgaver som skal virke sammen. Koordineringsorganet har ikke instruksjonsmyndighet overfor de deltakende institusjoner og aktiviteter.
- Identifisering av nye behov og oppgaver som til en viss grad faller mellom de deltakende organers ansvars- og fagområder, men som alle har felles interesse av å få gjennomført. Koordineringsorganet har heller ikke her instruksjonsmyndighet overfor institusjonene. Gjennomføringen skjer i linjen i hvert organ eller ved et samarbeid i ordinær linje.
- Samordning av organisasjonsenhetenes ordinære oppgaveløsning gjennom instruksjon overfor de organer som deltar i koordineringsarbeidet.
- Ansvar for å gjennomføre såkalte fellesoppgaver som organiseres utenfor ordinær linje. Koordineringsorganet har instruksjonsmyndighet knyttet til de

oppgaver som organiseres utenfor linjeorganisasjonen, men ikke overfor linjeorganisasjonen.

Arbeidsgruppens forslag til oppgaver, roller og ansvar for koordineringsgruppen og styringsgruppen synes å inneholde elementer fra alle disse fire ulike formene for koordinering.

For det første ble det anbefalt at koordineringsgruppen burde settes sammen av personer på direktoratsnivå, og fortrinnsvis med oppgaver knyttet til overvåkingsprogrammene, fordi en på denne måten vil «*oppnå gjensidig orientering om pågående virksomhet, og unngå dobbeltarbeid. I tillegg kan data fra et stort antall undersøkelser gjøres lett tilgjengelig for flere brukere. Dette vil gi synergieffekter*» (s 44).

For det andre ble det foreslått at koordineringsgruppen skulle ha «*ansvar for å identifisere kunnskapshull, og anbefale at tilstrekkelig finansiering blir gitt til prosjekter som kan dekke slike kunnskapshull som ikke ivaretas av pågående virksomhet*» (s 45).

Dette skulle ivaretas ved at koordineringsgruppen utarbeidet «*en årlig rapport over den delen av pågående virksomhet som er relevant for offshore miljøovervåking av petroleumsvirksomheten. En viktig del av rapporten vil være påvisning av trender i miljøutviklingen og identifisering av kunnskapshull*» (s 44).

For det tredje synes arbeidsgruppen å ha lagt til grunn at koordineringsgruppen skulle ha en styrende funksjon overfor prosjekter og programmer som ikke blir ivarettatt av eksisterende virksomhet. Koordineringsgruppen ble bl a foreslått gitt ansvar for å få gjennomført ny forskning og utredning knyttet til oljevernberedskap. Videre mente arbeidsgruppen om koordineringsgruppens årlige rapport: «*Rapporten danner basis for nødvendig styring av de forskjellige programmene hvor styringsgruppen eller koordineringsgruppens medlemmer har styringsmulighet*» (s 44).

For det fjerde ble det foreslått at koordineringsgruppen skulle underlegges en styringsgruppe på departementsnivå, «*bl a for å sikre praktisk koordinering og finansiering av nødvendige prosjekter som ikke dekkes av eksisterende programmer*» (s 44).

Det synes noe uklart hva som konkret legges i de to sistnevnte formuleringene. Det kan synes som om koordineringsgruppen her tillegges en rolle på linje med styringsgruppene i AKUP, dvs som underlagt departementenes styringsgruppe og ansvarlig for å gjennomføre prosjekter på oppdrag fra departementenes styringsgruppe. Koordineringsgruppen skulle imidlertid også ha ansvar for å bidra til at udekkede problemstillinger i størst mulig grad kan løses innenfor eksisterende programmer (s 44).

8.3 Statskonsults vurdering og forslag

Etter Statskonsults mening synes arbeidsgruppens forslag til formell organisering av framtidig samarbeid å ha mye til felles med hvordan AKUP formelt var organisert med en interdepartemental arbeidsgruppe (jf styringsgruppen), styringsgrupper (jf koordineringsgruppen) og et eget sekretariat. Også finansieringsspørsmålet ble foreslått løst på samme måte som tidligere.

Arbeidsgruppens forslag inneholdt imidlertid ikke en nærmere avklaring av styringsgruppens ansvar og rolle i forhold til Olje- og energidepartementet, som etter forslaget i tilfelle vil være konstitusjonelt ansvarlig for bevilgningen. Arbeidsgruppen gikk heller ikke nærmere inn på å avklare hvorvidt koordineringsgruppen skal være underlagt styringsgruppen, Olje- og energidepartementet, eller andre institusjoner, og hvilken rolle medlemmene skulle ha i forhold til Olje- og energidepartementet, linjeorganisasjonen i egen etat og overfor overordnet departement, jf kapittel 6.3.3.

I lys av erfaringene fra AKUPs arbeid antar Statskonsult at deler av forskningen og utredningene i de prosjekter og programmer som koordineringsgruppen ble foreslått tillagt ansvar for å gjennomføre, vil bli utført av de organer som deltar i samarbeidet, dvs Havforskningsinstituttet, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet og Norsk polarinstitutt. Arbeidsgruppen gikk her ikke nærmere inn på spørsmålet om rolleblanding for medlemmene i koordineringsgruppen ved tildeling av prosjekter.

Arbeidsgruppen gikk heller ikke nærmere inn på hvordan sekretariatet for koordineringsgruppen skulle plasseres organisatorisk.

8.3.1 De nye oppgavens karakter sammenlignet med konsekvensutredningsarbeidet

Arbeidet i AKUP med utredning av konsekvenser av petroleumsvirksomhet har vært forankret i petroleumsloven § 7, og knyttet til Olje- og energidepartementets ansvar for at åpningsspørsmålet er forsvarlig utredet før regjeringen fatter beslutning om åpning av et område for leteboring. Utredningsarbeidet har vært relativt klart avgrenset i tid og rom, og knyttet til en lovpålagt avveining og beslutning.

De oppgaver som departementene er enig om å samarbeide om i framtiden, har på flere måter en annen karakter. Noen viktige forskjeller er:

For det første er de nye oppgavene ikke pålagt i petroleumsloven, bortsett fra selskapenes plikt til å utrede konsekvenser ved utbygging og drift av enkeltstående felt. Selskapenes løpende overvåking av «lokale», feltvise virkninger er pålagt av Statens forurensningstilsyn med hjemmel i forurensningsloven.

Mens ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredninger knyttet til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet var tillagt Olje- og energidepartementet, er ansvaret for å forvalte miljøet i norske havområder, deriblant petroleumsrelatert overvåking og forskning/utredning, fordelt på flere departementer og under-

liggende organer. Både Statens forurensningstilsyn, Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelser, Oljedirektoratet og operatørselskapene utfører pr i dag oppgaver i denne forbindelse som en del av sin ordinære virksomhet, finansiert over deres driftsbudsjetter.

For det andre er de nye oppgavene ikke bare knyttet til virkninger av letevirk-somhet slik AKUPs oppgaver var, men gjelder i større grad virkninger av produksjon og transport av petroleum. Dette innebærer at noen av oppgavene, særlig overvåkingen, vil ha en relativt permanent karakter. Resultatene skal benyttes i den mer løpende myndighetsutøvelsen til flere sektormyndigheter, og vil ikke være knyttet til klart definerte beslutninger i Olje- og energidepartementet og regjeringen, slik som tilfellet har vært for konsekvensutredningene. Også dette tilsier at oppgavene vil ha en mer permanent karakter enn konsekvensutredningsarbeidet. Dette taler etter Statskonsults mening for at også koordineringsbehovet vil være relativt permanent.

For det tredje: Konsekvensutredningsarbeidet og AKUP var konsentrert om å forhåndsvurdere bl a miljøvirkninger av en bestemt og relativt avgrenset virksomhet med mer eller mindre kjente forurensningskilder. For den delen av de nye oppgavene som gjelder overvåking, vil omfanget av forurensningskilder være videre. Dette fordi petroleumsvirksomhet på de andre nordsjølandenes kontinentalsokler, skipstrafikk og avrenning fra fastlandet også antas å være viktige kilder til petroleumsfurensning i norske havområder. Dermed berører overvåkingen i sterkere grad enn konsekvensutredningsarbeidet flere myndighetsorganers ansvarsområde.

I avsnitt 8.3.2 vurderes nærmere hvilke konsekvenser disse forskjellene mellom nye oppgaver og konsekvensutredningsarbeidet i AKUP, etter Statskonsults mening, bør få for organiseringen av et videre samarbeid.

8.3.2 Utgangspunkt for å vurdere organisering og finansiering av et samarbeid

8.3.2.1 Samarbeid, koordinering og oppgaveløsning

Ved etablering av samarbeid mellom departementer og direktorater for koordinering og løsning av oppgaver, er det etter Statskonsults oppfatning viktig at ansvars- og instruksjonsforhold er klare. Dette gjelder særlig der det kan være aktuelt å etablere spesielle samarbeidsfora. Disse kan få mer eller mindre preg av å være egne prosjektorganisasjoner på siden av linjeorganisasjonene, noe som kan føre til uklare ansvars- og instruksjonsforhold. Etter Statskonsults vurdering har dette også vært et problem som har påvirket AKUPs arbeid med konsekvensutredninger.

I denne sammenhengen kan det være nyttig å trekke et skille mellom selve koordineringsoppgaven og utførelsen av de oppgaver som skal koordineres.

Samarbeid og koordinering mellom departementer og mellom direktorater bør kjennetegnes av at representanter for institusjonene drøfter og eventuelt blir enige om hvordan de i fellesskap kan løse oppgaver av felles interesse. Ved eventu-

ell uenighet om hvordan oppgaver skal løses benyttes vanlige konfliktløsningsmekanismer, dvs at uenighet mellom direktorater løftes opp til departementene og at uenighet mellom departementene i siste instans avgjøres i regjeringen. Samarbeid og koordinering skjer m a o mellom linjeorganisasjoner, og eventuell instruksjon skjer i linjen.

Når det gjelder selve utførelsen av oppgavene, kan det skje i linjen i den enkelte institusjon eller i en egen prosjektorganisasjon. Etter Statskonsults mening bør oppgaver av permanent karakter som hovedregel organiseres inn i linjeorganisasjonen. Oppgaver av tidsbegrenset karakter, og hvor det er behov for samarbeid på tvers av linjeorganisasjonen, kan være egnet for prosjektorganisering.

Prosjektorganisering krever imidlertid en klargjøring av mandat og av ansvars- og instruksjonsforhold mellom prosjektorganisasjon og linjeorganisasjon. Der- som flere frittstående institusjoner går sammen om å løse oppgaver av felles interesse i en prosjektorganisasjon, må institusjonene også samarbeide om å styre prosjektorganisasjonen. Dette kan være krevende både for de samarbeidende institusjonene og for prosjektorganisasjonen, da det kan være vanskelig å etablere gode ansvars- og instruksjonsforhold mellom linjeorganisasjonene og prosjektorganisasjonen. I slike tilfeller er det avgjørende at linjeorganisasjonene avklarer hvordan prosjektstyringen skal skje.

Ut fra det ovenstående legger vi til grunn at koordinering av petroleumsrelatert overvåking og forskning bør skje mellom linjeorganisasjonene. Det vil si at eventuelle styrings- eller koordineringsgrupper ikke blir organisert som egne prosjektorganisasjoner på siden av linjeorganisasjonene.

Vi legger videre til grunn at eventuelle nye permanente overvåkingsaktiviteter bør organiseres i linjeorganisasjoner fra starten av, og ikke i egne prosjektorganisasjoner utenfor linjen. Derimot bør eventuelle «engangstiltak» for å endre innretningen av eksisterende overvåkingsprogrammer kunne organiseres som egne prosjektorganisasjoner, under styring av de samarbeidende institusjonene.

Når det gjelder forskning, er det ut fra arbeidsgruppens forslag både aktuelt å koordinere forskningsaktiviteten som blir finansiert innenfor de enkelte institusjonenes ordinære budsjett, og å samarbeide om forskningsprosjekter som blir finansiert særskilt. Vi legger til grunn at spørsmål om prioritering, styring og oppfølging av slike særskilt finansierte forskningsprosjekt blir en viktig del av samarbeidet og koordineringen mellom linjeorganisasjonene.

Dette reiser også spørsmål om hvilke aktiviteter som bør finansieres over virksomhetenes ordinære budsjetter og hva som bør finansieres særskilt. På den ene side vil en særskilt finansiering kunne bidra til at det vil være lettere å igangsette aktiviteter raskt uten å måtte gå veien om en budsjett- og prioriteringsprosess som kan være komplisert og ta lang tid. På den andre siden kan en særskilt finansiering innebære at det etableres særskilte styrings- og instruksjonsforhold ved siden av ordinær linje. Samtidig vil en mulighet for ekstern finansiering av de berørte underliggende organers tiltak kunne stimulere til å foreta taktiske disposisjoner for å skaffe ekstern finansiering framfor å prioritere oppgavene innenfor

ordinære rammer. I denne sammenheng vil både spørsmål om ansvar for særskilt finansiering og prioritering av forskningsprosjekt generelt stå sentralt.

8.3.2.2 Fordeling av faglig og økonomisk ansvar mellom institusjonene

Ut fra oversikten i avsnitt 8.1.2 over den nåværende organiseringen av statens overvåking og forskning knyttet til havmiljøet forstår Statskonsult det slik at både Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet har ansvar for å gjennomføre overvåking og forskning knyttet til forurensning av norske havområder fra petroleumsvirksomhet. Det er vanskelig for Statskonsult å vurdere hvorvidt noen av tre departementene bør tillegges et større ansvar enn de andre, da den eksisterende fordeling av oppgaver vedrørende overvåking og forskning synes å innebære at det ikke er trukket helt klare retningslinjer for hvem som har ansvar for hva.

Vi har derfor lagt til grunn at ansvaret for å koordinere eksisterende og nye aktiviteter knyttet til de nevnte temaer tilligger alle de tre berørte departementene. Representanter for Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet har i intervjuene gitt uttrykk for at Olje- og energidepartementet har et ansvar for miljøspørsmål knyttet til «sin» sektor, og at Forurensningslovens prinsipp om at «forurenser betaler» bør overføres til å gjelde også for fordelingen av finansieringsansvaret mellom departementene knyttet til framtidig overvåking og forskning.

Etter Statskonsults mening bør det overordnede hensynet ved organisering av samarbeid mellom departementer være å finne et innhold og en form som gjør det mulig for regjeringen å føre en politikk som balanserer ulike sektorhensyn på en faglig og politisk ønskelig måte. Den finansieringsløsning som velges for et samarbeid bør være underordnet denne målsettingen.

Etter Statskonsults mening er det flere forhold som taler for at forurensningslovens prinsipp ikke bør overføres kategorisk til også å gjelde ved finansiering i et videre samarbeid mellom Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

For det første har både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet og deres underliggende organer et selvstendig ansvar for å koordinere sine egne aktiviteter vedrørende miljøovervåking og forskning, både innbyrdes og i forhold til andre. Dersom finansieringen av særskilte tiltak i sin helhet tillegges Olje- og energidepartementet, vil dette trekke i retning av et skille mellom faglig og økonomisk ansvar. Dette vil etter Statskonsults mening kunne bidra til usikkerhet om ansvaret for koordinering og prioritering.

For det andre viser Statskonsults evaluering av AKUP at måten konsekvensutredningsarbeidet ble finansiert på (en finansieringskilde), var ett av flere forhold som bidro til å skape usikkerhet nettopp omkring Miljøverndepartementets og Fiskeridepartementets ansvar og om hvem som hadde «det siste ordet».

For det tredje vil vi peke på at petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, som nevnt, ikke er eneste kilde til petroleumsrelatert forurensning av norske havom-

råder, noe som tilsier at forurensningsspørsmålene er videre enn hva som kan sies å omfattes av Olje- og energidepartementets sektoransvar. Dette gjør det også vanskelig å overføre prinsippet om at «forurenser betaler» til å gjelde for fordeling av finansieringsansvaret mellom departementene.

Disse forhold taler etter Statskonsults mening for at hensynet til en balansering av de ulike faglige og politiske hensyn ivaretas best i en modell der alle tre departementene har både et faglig og økonomisk ansvar. Dette innebærer at finansieringen av særskilte tiltak deles mellom de tre departementene. Statskonsult vil i denne forbindelse peke på at alle de tre departementene disponerer betydelige bevilgninger til forskning og utredning, jf St prp nr 1 for 1997.

8.3.3 Forslag til arbeidsdeling og organisering av samarbeidet

8.3.3.1 Samarbeidsoppgaver og arbeidsdeling

Vi legger til grunn at samarbeidet om statlig koordinering av petroleumsrelatert overvåking og forskning omfatter følgende oppgaver:

1. å koordinere den biologiske overvåkingen,
2. å definere, finansiere og koordinere forskning knyttet til langtidseffekter av regulære utslipp som ikke dekkes av eksisterende prosjekter og programmer,
3. å koordinere mellom overvåking (pkt 1) og forskning (pkt 2),
4. å koordinere forskning og overvåking i regi av operatørselskapene (og Oljeindustriens landsforening) med statlige myndigheters aktiviteter.

Arbeidsgruppen peker på at de fem direktoratene Statens forurensningstilsyn, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk polarinstitutt til sammen er involvert i praktisk talt all miljøovervåking i norske havområder. Ut fra rapporten til arbeidsgruppen synes forskning på området å være organisert og finansiert av både departement, direktorat og næringen, men vi legger til grunn at direktoratene som fagmyndigheter er, eller bør være, involvert i det meste av forskningen.

Sett i lys av dette, og det uttalte behovet for å se overvåking og forskning i nær sammenheng, er vi enig med arbeidsgruppen i at hoveddelen av samarbeidet bør skje mellom direktoratene. Innholdet i samarbeidet bør bli være:

- gjensidig utveksling av informasjon om igangsatte og planlagte aktiviteter
- å arbeide for å unngå for stor overlappning mellom ulike institusjoners overvåkings- og forskningsaktiviteter og å foreslå forbedringer i organisatoriske løsninger for utførelsen av ulike overvåkingsaktiviteter, både innenfor statens ansvarsområde og i forhold til industriens aktiviteter
- å identifisere udekkede forsknings- og utredningsbehov.

Etter Statskonsults mening bør det vurderes om Oljedirektoratet også bør delta i samarbeidet mellom direktoratene, for at alle de berørte sektorer skal være representert. I tillegg bør det vurderes hvordan næringen ved Oljeindustriens

landsforening kan knyttes opp til samarbeidet, for å ivareta koordinering mellom oppgaver tillagt næringen og oppgaver tillagt statlige myndigheter.

Samarbeidet mellom departementene bør etter Statskonsults vurdering være knyttet til prioritering og finansiering av forskning og eventuelt i noen grad til dekning av utgifter til selve koordineringen. I tillegg kan det være aktuelt å ta stilling til forslag fra direktoratene om endring av fordeling av oppgaver mellom ulike overvåkingsprogrammer.

Spørsmålet om ansvars- og arbeidsdeling for styring av forskning som ikke dekkes av eksisterende programmer og prosjekter, bør vurderes spesielt. Dette vil bli å være knyttet til hvordan slik forskning blir finansiert og utført og hvordan resultatene skal benyttes. Arbeidsgruppen går i liten grad inn på disse spørsmålene, og vi drøfter de i avsnitt 8.3.3.3.

8.3.3.2 Organisering, ansvar og roller

Arbeidsgruppen har foreslått at koordineringsgruppen skal være underlagt en styringsgruppe bestående av representanter fra de berørte departementene. Selv om det er noe uklart hva «underlagt» betyr i denne sammenhengen, gir forslaget inntrykk av at det skal bygges opp en form for prosjektorganisasjon i tillegg til linjen.

Med utgangspunkt i vårt generelle syn på ansvar og roller mener vi at det bør gå tydelig fram av organiseringen at departementenes styring av koordineringsgruppen følger linjen, og ikke legges til et eget styringsorgan utenfor departementene.

Vi tar som utgangspunkt at koordineringsgruppen bør bestå av representanter for de berørte direktoratene, noe som innebærer at deltakernes syn representerer institusjonenes standpunkter. Dette innebærer også at eventuelle motstridende syn mellom ulike sektormyndigheter om nødvendig må bringes opp til avklaring mellom departementene. Eventuelle styringssignaler fra departementene overfor koordineringsgruppen bør også kanaliseres gjennom linjen (ikke fra en styringsgruppe) til de aktuelle deltakerne i koordineringsgruppen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at ulike spørsmål først kan diskuteres i felles møter, og deretter formaliseres i styringssignaler som følger linjen. Departementenes styring av overvåkingsprogrammer innenfor egen sektor bør skje gjennom linjen, og ikke via koordineringsgruppen, selv om faglig innretning og avgrensning i forhold til de andre etatenes aktiviteter kan være gjenstand for diskusjon i koordineringsgruppen.

Samarbeidet mellom direktoratene i koordineringsgruppen bør dokumenteres skriftlig, f.eks. i en årlig rapport slik som arbeidsgruppen foreslo. Hvert direktorat forelegger rapporten for sitt fagdepartement. Uenighet mellom direktoratene, forslag om spesiell finansiering eller endring av oppgavefordeling mellom direktoratene avklares i en dialog mellom de berørte departementene i linjen.

Når det gjelder den organisatoriske plasseringen av et eventuelt sekretariat for koordineringsgruppen, kan det tenkes flere løsninger, deriblant:

-
- sekretariatsoppgavene legges fast til en av de deltakende institusjoner
 - sekretariatsoppgavene roterer mellom de deltakende myndighetsorganer etter en nærmere bestemt periodisering
 - utføring av sekretariatsoppgavene anskaffes som eksterne, private konsulent-tjenester.

Fordi praktisk arbeid vedrørende koordineringen antas å ville være relativt permanent, vil det etter Statskonsults mening være en fordel om denne kompetansen og kontinuiteten bygges inn i en eller flere av de deltakende institusjonene framfor å plassere den eksternt. Dette forenkler også administrasjonen av sekretariatet, samtidig som det trolig vil være rimeligere enn å engasjere ekstern konsulentbistand.

Spørsmålet om hvordan et sekretariat bør plasseres organisatorisk vil imidlertid også være et spørsmål om hvilke konkrete oppgaver det skal ha. I arbeidsgruppens mandat ble det bl a omtalt et behov for en koordinert innsamling og bearbeidelse av data fra overvåkingsaktivitetene. Dersom en velger å etablere et system for å samle alle disse dataene, nærmest som et permanent statistikk-system, som alle aktuelle forskningsmiljøer kan benytte, antar Statskonsult at det kan være aktuelt å vurdere sekretariatsløsningen plassert mer permanent i ett forvaltningsorgan.

8.3.3.3 Samarbeid og styring knyttet til forskningsprosjekter med særskilt finansiering

Arbeidsgruppen synes å forutsette at departementene skal finansiere forsknings- og overvåkingsprosjekter som ikke dekkes av ordinære programmer, og at finansieringen først og fremst skal skje over Olje- og energidepartementets budsjett.

Som drøftet tidligere i rapporten taler flere faktorer etter Statskonsults vurdering for at det bør være en viss balanse i hvordan finansieringen fordeles, uansett hvordan samarbeidet organiseres. Dersom ett departement står for det meste av finansieringen, vil det kunne oppstå spørsmål knyttet til ansvar og roller av lignende karakter som under konsekvensutredningsarbeidet. I tillegg bør departementene avklare hvilke prosjekter som bør prioriteres/dekkes innenfor hvert av de underliggende virksomhetenes ordinære budsjetttrammer og hvilke som bør finansieres fra en særskilt avsetning.

Direktoratene i koordineringsgruppen og departementene bør samarbeide om forskningsprogrammer med særskilt finansiering. Vi legger til grunn at direktoratene gjennom koordineringsgruppen fremmer forslag til departementene om udekkede forskningsbehov samt hvilke av dem som kan dekkes innenfor etatenes egne budsjetter og hvilke som forutsetter særskilt finansiering. Fordi direktoratene selv utfører forskning og utredning, kan imidlertid dette medføre at koordineringsgruppen får en dobbeltrolle, både som bestiller og utfører. Mye taler derfor for at endelig fastsetting av programmene bør skje gjennom avklaring mellom departementene og ikke i koordineringsgruppen. Departementene må da

arbeide seg fram til enighet om programmenes faglige innretning, hvor stor del som skal finansieres særskilt og hvordan denne finansieringen skal fordeles mellom departementene.

Departementene bør imidlertid trekke inn direktoratene i koordineringsgruppen i selve gjennomføringen av prosjektene, f eks i referansegrupper, for å sikre at prosjektene utføres i tråd med intensjonene og dekker de faglige behovene.

Samarbeidet mellom departementene om å koordinere forskning og utredning kan organiseres på flere måter, deriblant:

- Gjennom en egen arbeidsgruppe bestående av representanter for hvert av departementene, og hvor gruppen disponerer et «felles» budsjett og også følger opp prosjektene faglig.
- Utarbeidelsen av forsknings- og utredningsprogrammer skjer gjennom regulære møter mellom departementene. Utarbeidelse, finansiering og faglig oppfølging av programmer fordeles mellom departementene. Oppfølgingsarbeidet kan fordeles f eks ved å knytte det enkelte departements finansiering til bestemte prosjekter innenfor programmet, og samtidig gi et oppfølgingsansvar. Departementene kan i så fall sende hver sine tilsagnsbrev til utførende institusjon.
- Et samarbeid mellom departementene og Norges forskningsråd, slik at departementene utgjør en programkomité, mens Norges forskningsråd (som et sekretariat for komiteen) står for den praktiske oppfølging av hvert enkelt prosjekt. Departementenes finansiering vil her i tilfellet skje via Norges forskningsråd etter en nærmere bestemt fordelingsnøkkel.

Vi vil her bemerke at uansett om samarbeidet organiseres som en egen arbeidsgruppe eller direkte i linjen, vil deltakerne måtte opptre som sine departementers representanter. Dette innebærer at eventuell uenighet om nødvendig må bringes opp til avklaring på høyere nivå mellom departementene. Etter vår mening taler dette for at bruk av en egen arbeids- eller styringsgruppe kan komplisere mer enn det forenkler. Vi vil derfor heller anbefale at samarbeidet skjer i regulære møter mellom departementene eller eventuelt gjennom et samarbeid med Norges forskningsråd.

8.3.4 Oppsummering og anbefalinger

De oppgavene som skal koordineres bedre i framtiden, skiller seg fra konsekvensutredningsarbeidet i AKUP fordi de er av relativt permanent karakter, samtidig som saksansvaret er fordelt på flere sektorer og departementer. Etter Statskonsults mening tilsier dette at selve overvåkings- og forskningsoppgavene i størst mulig grad bør løses innenfor de etablerte institusjoner, samtidig som finansieringen av særskilte samarbeidstiltak fordeles på alle de tre departementene.

Etter Statskonsults mening er det viktig å skille mellom koordineringsoppgaven og de oppgaver som skal koordineres. Dette vil innebære at departementene bør klargjøre hva koordineringsoppgaven konkret skal bestå i. Samtidig bør depar-

tementene avklare hvilke oppgaver som bør løses i linjen innenfor det etablerte apparat og hva som bør løses gjennom særskilte samarbeidstiltak. For å løse oppgaver hvor ansvarsforankringen i utgangspunktet kan synes uklar, bør en søke å avklare og fordele ansvaret mellom de eksisterende institusjoner heller enn å etablere et nytt mer eller mindre permanent apparat i tillegg til det eksisterende. I dette ligger også at departementene bør avklare hvilke oppgaver som bør prioriteres innenfor hver av de underliggende virksomhetenes ordinære budsjetterammer og hvilke som bør finansieres og eventuelt organiseres særskilt.

Etter Statskonsults mening bør en koordineringsgruppe bestå av representanter for de mest berørte direktoratene, der koordineringen i hovedsak består i gjensidig informasjonsutveksling, identifisering av udekkede forskningsbehov og å arbeide for å unngå for stor overlapp mellom institusjonenes aktiviteter.

Departementene bør, foruten å følge opp sine respektive underliggende virksomheters arbeid i koordineringsgruppen, samarbeide om å avklare hvilke oppgaver som bør løses i linjen og hvilke som bør ivaretas gjennom særskilte samarbeidstiltak. Videre bør departementene samarbeide om å utforme, styre og finansiere slike særskilte tiltak, i første rekke forskning og utredning. Samarbeidet mellom departementene bør ikke skje i en styringsgruppe som er overordnet koordineringsgruppen, men derimot i linjen.

Oversikt over informanter

Fiskeridepartementet:

avd.dir.	Torstein Hansen	Ressurs- og utredningsavdelingen
rådgiver	Sigrun Nygård	Ressurs- og utredningsavdelingen
f.kons.	Anne-Mari Voll	Avdeling for havbruk industri og eksport

Kommunal- og regionaldepartementet

utr.leder	Kåre Movold	Regionalpolitisk avdeling
-----------	-------------	---------------------------

Miljøverndepartementet

avd.dir.	Per W Schive	Avdeling for miljødata, forurensning og miljøeffektivitet
rådgiver	Erik Syvertsen	Avdeling for miljødata, forurensning og miljøeffektivitet

Olje- og energidepartementet

eksp.sjef	Ole Anders Lindseth	Olje- og gassavdelingen
avd.dir.	Johan Alstad	Olje- og gassavdelingen
avd.dir.	Dag Omre	Olje- og gassavdelingen
rådgiver	Jan Aske Børresen	Olje- og gassavdelingen

Direktoratet for naturforvaltning

rådgiver	Reidar Hindrum
f.kons.	John-Peder Denstad

Fiskeridirektoratet

tidl. fiskerisjef i Troms Gunnar Trulssen

AGENDA A/S

c. oecon. Martin I. Aaserød

Norsk institutt for naturforskning (NINA)

rådgiver Jørn Thomassen

Referanser

Tittel:	Interdepartementalt samarbeid – rådgivning eller konsensus? En analyse av et samarbeid mellom fire departementer om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljø, fiske og berørte distrikter (AKUP)
Forfatter(e):	Bjørn Barvik og Lars Birkeli
Statskonsults rapportnummer:	1998:??
Prosjektnummer:	21 310
Prosjektnavn:	Evaluering av AKUP
Prosjektleder:	Lars Birkeli
Oppdragsgiver(e):	Olje- og energidepartementet
Resymé:	AKUP har dels vært et faglig rådgivende organ for OED, og dels et forum for å skape enighet mellom departementene om beslutningsgrunnlag. Etter Statskonsults mening har det i samarbeidet vært uklarheter knyttet til organisering, roller, ansvar og vektlegging av henholdsvis konsensus og rådgivning. Et framtidig samarbeid bør i størst mulig grad organiseres «i linjen» og ikke som en slags prosjektorganisasjon ved siden av «linjen».
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Evaluering, konsekvensutredning, interdepartementalt samarbeid, organisering, samordning, petroleumsloven, utredningsinstruksen, Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet
Dato:	september 1998
Sider:	112
Pris:	kr 100,-

Utgiver:

Statskonsult
Direktoratet for forvaltningsutvikling
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO