

Spillet om Statoil

*En casestudie av beslutningsprosessen som endte med
delprivatisering av Statoil*

Karl Magnus Løvlien Eger



Masteroppgave

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2008

Forord

I forbindelse med gjennomføringen av denne studien har jeg fått verdifull hjelp fra mange. Jeg vil benytte anledningen til å takke de følgende:

Veileder Bent Sofus Tranøy for tålmodighet, fruktbare innspill og for å ha introdusert meg for Fafo; Fafo for studentkontrakt, lesesalsplass, lån av utstyr og adgang til et dyktig fagmiljø; Jan Balstad, Espen Løken, Bjørn Nuland og Eivind Falkum (alle fire fra Fafo) for gode kildetips og metodiske råd; syv informanter som stilte til intervjuer og velvillig delte informasjon og erfaringer fra delprivatiseringsprosessen med meg; Svein S. Andersen (BI) for gode innspill i oppstartsfasen; Anders Mølster Galaasen, Øyvind Berge, Jøran Kleiven og Kaja Reegård for korrektur og tilbakemeldinger; Cecilie Wille Sjøvik og Einar Risberg for oppmuntring og gode samtaler da det stod på som verst; Truls Winje og Henrik Brennhaugen Jakobsen for en fantastisk studietid ved UIO; min kjære Cina Espejord for å ha holdt ut med meg i en stressende periode; øvrig familie og venner for å ha akseptert min til tider asosiale atferd.

Til slutt vil jeg rette en ekstra stor takk til min mor Tordis Løvlien for all hjelp og støtte du har gitt meg gjennom hele studietiden.

Antall ord: 38 843.

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1. INNLEDNING | 1 |
| 1.1 PROBLEMSTILLING | 2 |
| 1.2 STUDIEN I EN KONTEKST | 4 |
| 1.2.1 Internasjonaliseringstrend og fusjonsbølge..... | 4 |
| 1.2.2 Økt skepsis til statlig eierskap..... | 5 |
| 1.3 STUDIENS AVGRENSNING OG STRUKTUR | 5 |
| 1.3.1 Prosessuell og substansiell avgrensning..... | 5 |
| 1.3.2 Studiens enheter..... | 7 |
| 1.3.3 Studiens struktur | 7 |
| 2. METODE | 9 |
| 2.1 INNLEDNING..... | 9 |
| 2.2 FORSKNINGSDSIGN..... | 9 |
| 2.2.1 Valg av case..... | 9 |
| 2.2.2 Tidsperspektiv | 10 |
| 2.2.3 Empiriske kilder og datagrunnlag | 12 |
| 2.2.4 Intervjuprosessen | 13 |
| 2.2.5 Datas pålitelighet..... | 16 |
| 3. TEORI..... | 19 |
| 3.1 INNLEDNING..... | 19 |
| 3.2 TO PERSPEKTIVER PÅ OFFENTLIG POLITIKK OG POLITISKE BESLUTNINGSPROSESSER | 20 |
| 3.3 ET LUKKET PERSPEKTIV | 22 |
| 3.3.1 Segmenterte systemer..... | 22 |
| 3.3.2 Kjennetegn ved segmenterte beslutningssystemer | 24 |
| 3.3.3 Oppsummering av det lukkede perspektivet..... | 30 |
| 3.4 ET ÅPENT PERSPEKTIV | 31 |
| 3.4.1 Ny-pluralisme og lobbyvirksomhet | 31 |
| 3.4.2 Oppsummering av det åpne perspektivet | 35 |
| 3.5 TEORETISKE FORVENTNINGER OG VEIEN VIDERE..... | 36 |
| 4. VEIEN TIL BØRSEN | 39 |
| 4.1 INNLEDNING..... | 39 |
| 4.2 INITIATIVFASEN | 40 |
| 4.2.1 Nye ideer lanseres..... | 40 |
| 4.2.2 Olje- og energidepartementets reaksjon..... | 41 |
| 4.2.3 Stortinget var avventende | 41 |
| 4.2.4 Åsgardsaken – Lederskifte i Statoil..... | 42 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.3 | UTREDNINGSFASEN | 43 |
| 4.3.1 | <i>Statoil lanserer nye forslag</i> | 43 |
| 4.3.2 | <i>Fagforbundene</i> | 43 |
| 4.3.3 | <i>Debatten i det politiske miljø</i> | 44 |
| 4.4 | VEDTAKSFASEN..... | 45 |
| 4.4.1 | <i>Tautrekking i Ap</i> | 45 |
| 4.4.2 | <i>Oljeforliket</i> | 47 |
| 4.4.3 | <i>Oppsummering</i> | 48 |
| 5. | ANALYSE | 50 |
| 5.1 | INNLEDNING | 50 |
| 5.2 | INITIATIVFASEN..... | 50 |
| 5.3 | KONSERNLEDELSEN INVITERTE TIL ÅPEN DISKUSJON | 51 |
| 5.3.1 | <i>Konsernsjefens strategi</i> | 51 |
| 5.3.2 | <i>Lite lobbyvirksomhet fra Statoils konsernledelse i initiativfasen?</i> | 54 |
| 5.3.3 | <i>Lobbyvirksomhet - Statoil hevder sine interesser</i> | 55 |
| 5.3.4 | <i>Det åpne perspektivet med forklaringsproblemer på initiativfasen</i> | 57 |
| 5.4 | LEDERSKIFTE I STATOIL - OED VELGER PRIVATISERINGSTILHENGERE..... | 59 |
| 5.4.1 | <i>Mindre kritiske røster i OED?</i> | 59 |
| 5.4.2 | <i>Interessefellesskap - Fra en politisk til en a-politisk ledelse</i> | 60 |
| 5.4.3 | <i>OED utnevner ny ledelse i Statoil</i> | 61 |
| 5.4.4 | <i>Oppsummering</i> | 63 |
| 6. | UTREDNINGSFASEN | 65 |
| 6.1 | LUKKET DELTAKERMØNSTER – OED, STATOIL OG KONSULENTENE..... | 65 |
| 6.1.1 | <i>Spesialisert struktur og adgangsbegrensning - Statoil fikk i oppdrag å utrede eierskapet</i> | 65 |
| 6.1.2 | <i>Statoil presenterer anbefalingene og blir med videre i interessefellesskapet</i> | 67 |
| 6.1.3 | <i>Tettere samarbeid mellom OED og Statoil</i> | 67 |
| 6.1.4 | <i>Statoilledelsens posisjon i segmentet</i> | 70 |
| 6.1.5 | <i>Konsulentselskapene kobles til segmentet</i> | 72 |
| 6.1.6 | <i>Interessefellesskap - McKinseys analyser sentrale i Statoil, men også i OED</i> | 73 |
| 6.1.7 | <i>Uenighet omkring ECONs betydning for interessefellesskapet</i> | 74 |
| 6.1.8 | <i>OED knytter til seg ekstern hjelp</i> | 75 |
| 6.2 | LO-UTVALGET EN DEL AV SEGMENTET?..... | 78 |
| 6.2.1 | <i>NOPEF slår an, YS holdes utenfor</i> | 80 |
| 6.2.2 | <i>Oppsummering</i> | 83 |
| 7. | VEDTAKSFASEN..... | 85 |
| 7.1 | FRA FAG TIL POLITIKK | 85 |
| 7.1.1 | <i>Overgang til et åpent perspektiv i vedtaksfasen</i> | 85 |
| 7.1.2 | <i>De politiske skillelinjene blir tydeligere</i> | 87 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.1.3 | <i>Geografiske skillelinjer i det politiske miljø</i> | 89 |
| 7.2 | VEDTAKSFASEN I AP | 89 |
| 7.2.1 | <i>Media sørger for at alle synspunkter legges frem</i> | 89 |
| 7.2.2 | <i>Sterke krefter ønsket privatisering</i> | 92 |
| 7.2.3 | <i>Ledelsen i Ap som en del av segmentet?</i> | 93 |
| 7.2.4 | <i>Rask avklaring i partorganisasjonen</i> | 95 |
| 7.2.5 | <i>Fortsatt uenighet etter landsmøtevedtaket i Ap</i> | 96 |
| 7.2.6 | <i>Oljenettverket i Ap</i> | 98 |
| 7.2.7 | <i>Oppsummering</i> | 101 |
| 7.3 | HØRING I STORTINGETS ENERGI- OG MILJØKOMITÉ | 101 |
| 7.3.1 | <i>Energi- og miljøkomiteens behandling</i> | 102 |
| 7.3.2 | <i>Energi- og miljøkomiteen trekker inn eksperter</i> | 103 |
| 7.3.3 | <i>De samme aktørene deltar på flere beslutningsarenaer</i> | 104 |
| 8. | AVSLUTNING | 106 |
| 8.1 | SPILLET OM STATOIL..... | 107 |
| 8.2 | EN BETRAKTNING AV PERSPEKTIVENE..... | 112 |
| 8.3 | EN FUSJONSPROSESS I LYS AV LUKKET ELLER ET ÅPENT PERSPEKTIV? | 113 |
| | LITTERATURLISTE | 116 |
| | VEDLEGG | 121 |

1. Innledning

Da Statoilaksjer sommeren 2001 ble lagt ut på børs, satte det samtidig punktum for en av Norges viktigste og mest resultatrike industripolitiske epoker. Statsoljeselskapet hadde hatt en avgjørende rolle i utviklingen av petroleumsvirksomheten og bidro sterkt til inntektsstrømmen i det norske samfunnet. I løpet av 29 år hadde oljeselskapet hatt et samlet netto overskudd på 80 milliarder, avgitt 26 milliarder i utbytte til eieren og betalt 170 milliarder i skatt (Martinsen 2004:28). I tillegg kommer den vanskelig kvantifiserbare verdiskapingen som selskapet har hatt for næringsutviklingen i samfunnet. Det inkluderer bidrag til utviklingen av den hjemlige leverandørsektoren, teknologi- og kompetanseutvikling, samt vekstmuligheter i mange av landets lokalsamfunn. Med tanke på den vellykkede oljepolitikken som hadde blitt ført, var det mye som tilsa at Statoil fortsatt skulle eksistere som et statlig heleid oljeselskap.

Hovedbegrunnelsen for opprettelsen av Statoil i 1972 var et ønske om å sikre nasjonal styring og kontroll over virksomheten. De ti oljepolitiske bud fra 1971 (St.meld.nr.76 (1970-71)) reflekterer hva politikerne ønsket å oppnå, og som de ikke stolte på at markedet var i stand til å frembringe uten statlig inngripen. Tanken var at petroleumsressursene skulle forvaltes på en måte som kom hele det norske samfunn til gode. I 1999 var ledelsen i Statoil, Olje- og energidepartementet (OED) og Stortingets flertall svært fornøyde med hva selskapet hadde oppnådd. I sentrumsregjeringens (St.meld. nr. 46 (1997-1998)) om olje og gassvirksomheten, som ble lagt frem av OED i mai 1998, var det ingen uklarheter om selskapets eierform. I Stortingets Energi- og miljøkomité var tiltroen til selskapets eierstruktur like stor. I innstillingen til den samme stortingsmeldingen, avgitt 3. juni 1999, var flertallet i komiteen vel så anerkjennende til det statlige eierskapet som OED. ”*Statoil fungerer utmerket som et heleid statlig selskap*” (Innst.S.nr.211 (1998-1999)). Kun noen måneder etter dette hadde imidlertid flertallet i det politiske miljø falt ned på helt andre standpunkter.

1.1 Problemstilling

Formålet med denne studien er å belyse hvilke aktører som var sentrale, og på hvilken måte de bidro til politikktutforming i forbindelse med delprivatiseringen av Statoil i perioden 1999-2001. Dette gir følgende overordnede problemstilling:

- *Hvordan foregikk utforming av den nye eierstrukturen i Statoil? Kan samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen best tolkes i lys av et lukket eller et åpent perspektiv?*

Med utgangspunkt i denne problemstillingen er målsettingen å si noe om hva som kjennetegnet organiseringen av deltakelsen i prosessen. Det lukkede og åpne perspektivet har ulike teoretiske kjennetegn som beskriver samhandling mellom aktører i beslutningsprosesser. Det innebærer at studien er deskriptiv i sin form. På bakgrunn av dette stilles følgende underspørsmål:

Det lukkede perspektivet

- I hvilken grad var prosessen preget av et system der en avgrenset gruppe aktører fikk eksklusiv adgang til beslutningsarenaene?
- I hvilken grad var prosessen preget av et system der aktører kom sammen og samarbeidet om utforming av det nye eierskapet ut fra felles virkelighetsforståelse?

Det åpne perspektivet

- I hvilken grad var prosessen preget av åpen diskusjon og brytning av interesser mellom det mangfold av aktører som befant seg på saksområdet?
- I hvilken grad var prosessen preget av lobbyvirksomhet?

Disse fire spørsmålene har som formål å undersøke kjennetegn ved delprivatiseringsprosessen. Ut fra dette vil jeg forsøke å gi svar på hvordan aktørene fikk adgang til beslutningsarenaene og hvordan de i samhandling med andre aktører hadde betydning for utforming av det nye eierskapet.

Det lukkede perspektivet viser til kjennetegn som er hentet fra teori om segmenterte beslutningssystemer (Olsen 1978). Da teorien ble lansert på 1970-tallet, skisserte teoretikerne den som et helhetlig perspektiv på beslutningssystemers virkemåte.¹ Ambisjonen her er imidlertid ikke å prøve ut teorien som sådan. Teoretikerne fremhevet imidlertid at dersom man har tiltro til denne type beskrivelse av beslutningssystemer, så vil teorien ha enkelte elementer som kan benyttes som et hjelpemiddel for å belyse hvordan deltakelse i politiske beslutningsprosesser organiseres (Olsen 1978:24). Her er det snakk om kjennetegn som beskriver hvordan en bestemt type aktører kobles sammen i interessefellesskap på et politisk saksområde. Visse aktører får adgang, mens andre stenges utenfor. I følge Olsen (1989:38) er lukking av deltakelsen et sentralt trekk ved politikktutformingen innenfor norsk petroleumssektor. Det har blitt mer aksept for at saker som angår oljesektoren i størst mulig grad bør drives ut fra sektorpolitiske og forretningsmessige premisser (Olsen 1989:36). Ut fra dette vil det være grunn til å anta at tilsvarende deltakelsesmønstre gjorde seg gjeldende da det nye eierskapet i Statoil skulle utformes.

Det åpne perspektivet representerer et alternativt perspektiv til det lukkede. Rommetvedt (2002) presenterte i den sammenheng teorien om ny-pluralistisk parlamentarisme som en reaksjon og som et konkurrerende perspektiv til segmenterte beslutningssystemer.² I dette perspektivet er man opptatt av at beslutningsprosesser impliserer åpne, mangesidige og skiftende relasjoner mellom aktører. Her ser man bort fra trekk ved samhandlingen mellom aktører som foregår innenfor lukkede arenaer. Lægneid (1988) viser til at oljepolitikken også kan utvikles som et resultat av samhandling mellom et mangfold av aktører. Flere får delta i politikktutformingen og være med på å påvirke utviklingen av oljevirkosomheten. Åpenheten medfører at skillelinjene innenfor politikkområdet kommer tydeligere frem og at flere aktører forsøker å få gjennomslag for egne løsningsforslag. Organisering av deltakelsen innenfor

¹Johan P. Olsen, Morten Egeberg og Harald Sætren introduserte i 1978 artikkelen "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i forbindelse med den første Maktutredningen. Senere kom begrepet til uttrykk i Olsen (1983), Egeberg (1984) og i Hernes (1983 og 1984a). Det er i hovedsak Olsens (1978) forståelse av begrepet jeg refererer til i fortsettelsen.

²Rommetvedt (2002) introduserte begrepet "den ny-pluralistiske parlamentarismen". I fortsettelsen vil jeg hovedsaklig benytte forkortelsen "ny-pluralisme".

beslutningsarenaene bærer ikke preg av segmenterte interessefelleskap, snarere vil aktørene forsøke å hevde sine interesser uavhengig av hverandre og forsøke å påvirke beslutningstakerne gjennom påvirkningsformer som lobbyvirksomhet. Ut fra dette perspektivet vil man kunne anta at organiseringen av deltakelse i delprivatiseringsprosessen bar større preg av mangfold og åpenhet, der interessemotsetningene kom tydeligere frem og hvor aktørene forsøkte å påvirke beslutningstakerne gjennom direkte og uforpliktende henvendelser.

1.2 Studien i en kontekst

1.2.1 Internasjonaliseringstrend og fusjonsbølge

Selv om det er samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen som er fokuset i denne studien, vil det være informativt å plassere prosessen i en bredere historisk kontekst. Dette fordi eierskapsspørsmålet i Statoil ble satt på dagsorden i en tidsperiode som er kjennetegnet av bestemte utviklingstrekk i petroleumsvirksomheten. Dette gjenspeilte seg også i holdningen til det statlige eierskapet i Norge. Gjennom deler av 1990-tallet skapte lave oljepriser flere problemer for internasjonal petroleumsvirksomhet, noe den norske stat også fikk merke på inntektene (Andersen 201:346). Spesielt i siste halvdel av 1990-tallet opplevde olje- og gassindustrien, i likhet med tele- og finanssektoren, en sterk konsolideringstrend (Høsøien 2004:40). Betydningen av størrelse, kostnadsbesparelser og konkurransedyktighet gjennom fusjoner ble tillagt stadig mer vekt. Overgangen til færre og større selskaper hadde betydning både for konkurransemessige utfordringer selskapene i mellom, og for aktørbildet på norsk sokkel (Lerøen 2002:94). Et eksempel var fusjonen mellom to av de største internasjonale oljeselskapene Exxon og Mobil i 1998. Et annet eksempel var en av Statoils viktigste internasjonale alliansepartnere, British Petroleum (BP) som stadig kjøpte seg opp internasjonalt. Da alliansen mellom Statoil og BP i 1998 også gikk i oppløsning, stod Statoil på egenhånd i internasjonaliseringen. Utfordringen for Statoil ble således hvordan de skulle imøtekomme konkurransen i markedet og hvilken strategi de skulle legge for å ekspandere internasjonalt i årene som kom.

Fusjonstrenden slo også inn i Norge. På den hjemlige arenaen pågikk en kamp om overtagelsen av det privateide norske selskapet Saga Petroleum. Da Hydro og Statoil overtok Saga i 1999 ble det et vendepunkt for den gamle oljestrukturen. Dette forsterket konsentrasjonen av statlig og nasjonalt eierskap i Norge. Siden 1970-tallet hadde man hatt politisk forankring med utgangspunkt i at tre uavhengige norske oljemiljøer skulle være dominerende i norsk petroleumsvirksomhet. Først og fremst ut fra et ønske om mangfold, men også ut fra en tankegang om maktbalanse på norsk sokkel (Andersen og Austvik 2000:38). Hovedbildet nå var imidlertid at de norske selskapene ble mer utsatt i den internasjonale konkurransen (Andersen 2001:348).

1.2.2 Økt skepsis til statlig eierskap

I løpet av 1990-tallet ble problemstillingene knyttet til statlig eierskap stadig mer aktualisert parallelt med den internasjonale fusjonstrenden. Utviklingen av statsaksjeselskapene i Norge gikk i retning av delprivatisering og i enkelte tilfeller full privatisering (Grønlie 2001:322). Trenden skyldtes blant annet en grunnleggende skepsis og holdningsendring innenfor det politiske miljø til hvorvidt staten kunne eie og styre selskapene på en hensiktsmessig måte (Grønlie 2001:326). Det vokste frem en sterkere tro på at høy statsandel i selskapene svekket de internasjonale investorenes interesser for å kjøpe opp aksjer og satse på disse selskapene. Dette vil igjen svekke selskapenes naturlige utviklingsmuligheter, da høy statlig deltakelse skaper problemer for allianser, oppkjøp, samarbeid eller fusjoner (Høsøien 2004:40). Denne holdningen kan ha gjenspeilet seg hos sentrumsregjeringen, som i 1998 (St.meld. nr.40 (1997-98)) uttrykte ønske om å redusere omfanget av det statlige eierskapet i Norge.

1.3 Studiens avgrensning og struktur

1.3.1 Prosessuell og substansiell avgrensning

En politisk beslutningsprosess inneholder både et prosessuelt og et substansielt aspekt (Egeberg 1989:16). I studien av delprivatiseringsprosessen rettes fokuset primært mot

det prosessuelle aspektet siden problemstillingen søker svar på hvordan samhandling-
en mellom aktørene foregikk. Det prosessuelle aspektet er her knyttet til hvordan del-
privatiseringsprosessen var organisert med tanke på deltakelse. Det vil si hvilke aktø-
rer som deltok i prosessen og innflytelsesforholdet mellom dem. For at det skal være
fruktbart å studere interesseformidling mellom aktørene, må studien også tillegges et
substansielt aspekt. Det vil si, hva de enkelte aktørene ønsket å oppnå i prosessen og
hvordan de i samhandling med andre aktører kunne oppnå en ønsket utvikling av
eierskapets organisering. Dette dreier seg om hvilke standpunkter, handlingsalternati-
ver og løsningsforslag som lå til grunn for de ulike aktørenes interesser i prosessen.
Med andre ord, de ulike aktørenes formål med det som Stortinget til slutt skulle fatte
et endelig vedtak over.

Selv om det kunne vært hensiktsmessig å skille mellom prosessens to aspekter, opere-
rer de to aspektene ikke uavhengig av hverandre. Prosessuelle momenter legger før-
ringer for det substansielle aspektet. Det vil si at hvilke aktører som deltok i proses-
sen kan være av avgjørende betydning for det substansielle innholdet i den nye eier-
strukturen. Det lukkede og det åpne perspektivet vil således kunne få frem ulike
kjennetegn både ved både det prosessuelle og substansielle aspektet i delprivatise-
ringsprosessen. Ut fra det lukkede perspektivet vil for eksempel samhandlingen mel-
lom aktører kunne innebære trekk som viser at en gruppe aktører kommer sammen ut
fra felles interesser (substansielt moment), mens de skjærer seg mot innblanding fra
andre aktører (prosessuelt moment). På den annen side kan for eksempel det åpne
perspektivet få frem trekk ved de politiske skillelinjene i eierskapsspørsmålet (subs-
tansielt moment), men med fokus på åpenhet, der mangfoldet av aktører får sjansen
til å delta i delprivatiseringsprosessen (prosessuelt aspekt). Ut fra dette vil studien av
interesseformidlingen i delprivatiseringsprosessen primært rette fokuset mot det pro-
sessuelle aspektet. For å kunne gi et tilstrekkelig svar på studiens problemstilling fo-
kuseres det sekundært på det substansielle aspektet i den grad dette er med på å un-
derbygge hvordan samhandlingen mellom aktørene utspilte seg.

1.3.2 Studiens enheter

Delprivatiseringsprosessen involverte en rekke offentlige og private aktører.³ I denne studien har jeg hovedsakelig valgt å studere samhandlingen mellom de aktørene jeg anser som mest sentrale i de tre fasene prosessen er delt inn i. Empirien er hentet fra syv informantintervjuer som ble gjennomført i forbindelse med datainnsamlingen, og på bakgrunn av delprivatiseringsprosessen slik den er fremstilt i sekundærlitteraturen. I dette avsnittet nøyer jeg meg med å gi en overordnet oversikt over de offentlige og private aktørene som inngår i analysen. Her begrenser jeg meg altså til å nevne institusjonene. Det vil si at individene blir nøyere omtalt underveis i studien. Når det gjelder de offentlige aktørene legges hovedvekten på regjeringene⁴, den politiske og administrative ledelsen i OED og Stortinget.⁵ Når det gjelder de private aktørene legges særlig vekten på konsernledelsen og styret i Statoil, fagforbund⁶ og konsulentselskaper.⁷

1.3.3 Studiens struktur

Studien er delt inn i åtte kapitler. Først, i kapittel 2, diskuteres valg av metode, forskningsdesign og fremgangsmåten for datainnsamling. I kapittel 3 gis en beskrivelse av det teoretiske rammeverket som empirien vil tolkes i lys av. Her presenteres hovedsakelig to teoretiske perspektiver: Et lukket og et åpent perspektiv for hvordan beslutningsprosesser organiserer interesseformidling mellom aktører. Disse fremholder ulike kjennetegn som gjør at man systematisk kan diskutere, begrepsfeste og forklare samhandlingsmønstre i delprivatiseringsprosessen. For hvert av de to perspektivene

³Begrepe aktør og deltaker brukes i denne studien synonymt som betegnelse på en person eller organisasjon som medvirker i den politiske beslutningsprosessen. Begrepe organisasjon og institusjon brukes om hverandre (Scott 1981:21). Betegnelsen offentlig aktør refererer som regel til de politiske- og administrative institusjonene (Storting, regjering, embetsverk etc.). Betegnelsen privat aktør blir brukt om organisasjoner eller selskaper for øvrig (fagforbund, oljeselskaper etc.).

⁴Den borgerlige regjeringen bestående av partiene Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre satt frem til 17. mars. 2000. Fra dette tidspunktet overtok Arbeiderpartiet regjeringen.

⁵Med utgangspunkt i Stortinget innebærer dette de politiske partiene som her var representert i den gitte tidsperioden og med vekt på Energi- og miljøkomiteen som behandlet eierskapsspørsmålet.

⁶Dette gjelder primært fagforbund som var tilknyttet Landsorganisasjonen (LO) i saken: Fellesforbundet, Norsk Kjemisk Industriforbund (NKIF), Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF), Sekundært: Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) og Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS).

⁷Dette gjelder primært: McKinsey og Senter for økonomisk analyse (ECON). Sekundært: Lambert Energy og UBS Warburg. I tillegg nevnes en rekke andre aktører i forbindelse med analysen. Disse vil bli omtalt underveis.

knyttet det visse forventninger til delprivatiseringsprosessen. I kapittel 3 diskuteres valg av metode, forskningsdesign og fremgangsmåten for datainnsamling.

I kapittel 4 gis en fremstilling av delprivatiseringsprosessen utvikling. Prosessen er delt inn i tre faser som i hovedsak beskriver hendelsesforløpet kronologisk: Initiativ-, utrednings- og vedtaksfase. Fokuset vil være å gi en oversikt over de formelle beslutningene og hovedlinjene i prosessen.

Kapittel 5, 6 og 7 er viet til analyse. Her vil delprivatiseringsprosessen følgelig bli analysert med utgangspunkt i henholdsvis det lukkede og det åpne perspektivet, der de to perspektivenes kjennetegn anvendes for å strukturere det empiriske materialet. Målsettingen er å gjennomføre en helhetlig analyse av delprivatiseringsprosessen, men for å gjøre analysen så systematisk og oversiktlig som mulig, er kapitlene lagt opp etter en narrativ tilnærming. Det vil si at analysen blir fremstilt kronologisk (Andersen 1990:34). Det lukkede og det åpne perspektivet vil ha ulik betydning innenfor hver av de tre fasene. Med andre ord representerer kapittel 5 initiativfasen, kapittel 6 utredningsfasen og kapittel 7 vedtaksfasen.

I kapittel 8 vil jeg oppsummere de viktigste funn og konklusjoner, samt foreslå videre forskning i forlengelse av studien.

2. Metode

2.1 Innledning

Valg av metode innebærer å velge mellom ulike fremgangsmåter for å samle inn bearbeide og sammenfatte data som kan belyse studiens problemstilling (Andersen 1990:12). I mitt tilfelle dreier det seg om hvordan man best kan studere samhandling mellom aktørene i en konkret beslutningsprosess, nærmere bestemt delprivatiseringsprosessen. Kvantitativ metode gir i følge Grønmo (1996:94) ikke noe særlig godt grunnlag til å forstå prosesser. En kvalitativ tilnærming derimot kan gi dypere forståelse av dynamiske forhold, strukturer og av variasjoner i samhandlingsmønstre. På grunnlag av dette vil kvalitativ metode være mest relevant for å besvare studiens problemstilling. Mer presist ønsker jeg å gjennomføre en casestudie av delprivatiseringsprosessen. Et slikt case bestående av et sett aktører som konkurrerte og samarbeidet om utformingen av eierskapsstrukturen i petroleumsvirksomheten, antas å være preget av mange forklaringsfaktorer der den kvalitative metoden vil avdekke større innsikt og forståelse av sammenhengene.

2.2 Forskningsdesign

2.2.1 Valg av case

Studien av delprivatiseringsprosessen kan karakteriseres som en enkel casestudie i den forstand at det kun er et "case" eller tilfelle som studeres. Hovedfokuset i denne studien er én bestemt begivenhet, nærmere bestemt prosessen som endte i et stortingsvedtak og som åpnet for delprivatisering av Statoil og salg av statlige eierandeler i 2001. Andersen (1997) betrakter casestudier som en metodisk tilnærming som egner seg godt i studiet av en bestemt begivenhet, der man er opptatt av det særegne ved denne begivenheten. Det som søkes her er en forståelse av samhandlingsmønstrene mellom aktørene og hvordan dette innvirket på utformingen av eierskapsstrukturen. I den grad man med casebegrepet vektlegger en inngående studie av det enkelte tilfellet

man ønsker å få en dypere forståelse av (Andersen 1997:8), kan studien av delprivatiseringsprosessen sies å være en casestudie. Behovet for å anvende en slik tilnærming oppstår særlig i det man vil forstå komplekse sosiale fenomener (Yin 1994:3). Andersen (1990:14) poengterer at en casestudie vil gjøre det mulig å skape en dypere forståelse av det problemkompleks man studerer. En beslutningsprosess som privatiseringen av Statoil må antas å være preget av stor grad av kompleksitet, hvor ulike aktører hadde ulike oppfatninger av problemer og løsninger i forhold til eierskapet. Dette styrker valget av casestudie som en tilnærming til studiet av delprivatiseringsprosessen.

Utfordringen med få enheter og mange variabler er at det kan være vanskelig å systematisere innsamlede data. Ut fra denne erkjennelsen ble det bevisst valgt å trekke inn etablerte begreper og teorier for enklere å kunne klassifisere dataene. Med andre ord, for å studere variasjoner i samhandlingsmønstrene mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen anvendes teoretiske begreper som omfatter interesseformidling mellom aktører som et rammeverk. Således kan studien sies å representere en teoretisk fortolkende studie. Formålet er ikke teoriutvikling eller å generalisere teoretisk, men å anvende generaliseringer til å kaste lys over det empiriske fenomenet (Andersen 1997:69). Det vil være vanskelig å si noe om hvor typiske egenskapene ved enhetene i undersøkelsen er i forhold til andre enheter av samme type (Hellevik 2002:98). I studien av delprivatiseringsprosessen er heller ikke en generaliserbar konklusjon siktemålet. Studien er hovedsaklig deskriptiv og vil kunne bidra til å gi en dypere innsikt innenfor det enkelte tilfellet. Dette medfører at studien av interesseformidlingen mellom aktørene i denne beslutningsprosessen, ikke gir grunnlag for å generalisere utover det caset som er undersøkt. Hovedpoenget er å beskrive, forstå og tolke samhandlingen mellom aktørene i dette konkrete tilfellet og få økt innsikt i en spesifikk problemstilling, knyttet til en konkret prosess.

2.2.2 Tidsperspektiv

Hellevik (2002:98) viser til at casestudier gir spesielt god mulighet for å danne seg et bilde av utviklingsforløp og av kronologien for endringer innenfor et sett av variab-

ler. Denne studien vil bære preg av narrativ tilnærming, der delprivatiseringsprosessen blir fremstilt kronologisk fortellende og beskrivende. Vitenskap med en narrativ struktur er vanligvis strukturert etter tid, der hendelser og fenomener omtales i et tidsperspektiv. Casestudier egner seg best til å svare på spørsmål som angår hvordan noe skjer og oppleves, snarere enn hvorfor. Dette har sammenheng med en oppfatning av at datainnsamlingsprosessen er preget av nærhet til aktører og hendelser. Det legges vekt på detaljer og innlevelse der data og analyse inkorporerer aktørenes egne perspektiver. Prosesser står sentralt i denne type studie (Andersen 1990:34). Det empiriske materialet jeg har valgt, er hentet fra perioden januar 1999 til april 2001. Grunnlaget for dette valget, er at perioden strekker seg fra det tidspunktet det ble vekket offentlig interesse for en debatt omkring omorganisering av eierskapet i Statoil og frem til de endelige løsningene ble vedtatt i Stortinget. Den vanligste måten å avdekke egenskaper ved systemer som aktørene inngår i, er å studere hvordan de har utviklet seg historisk (Andersen 1997:120). I den sammenheng har jeg valgt å strukturere casestudien historisk.

Dette er løst gjennom å dele prosessen inn i ulike faser: initiativ-, utrednings- og vedtaksfase (Rommetvedt 1999:81). I denne studien har jeg valgt å dele prosessen inn etter dette mønsteret og ut fra målsettingen om å undersøke hvordan politikken for det nye eierskapet ble utformet av aktørene. En initiativfase, der problemer knyttet til den eksisterende helstatlige eierskapsmodellen og ideer omkring en ny eierskapsstruktur ble satt på den politiske dagsordenen. En utredningsfase, der konsekvensene av de ulike forslagene til omorganisering av eierskapet ble vurdert og hvor aktørene foreslo nye løsningsalternativer. Til slutt analyseres vedtaksfasen, der de ulike tiltakene man ønsket å sette for den nye eierskapsstrukturen ble valgt ut, drøftet og endelig votert over i Stortinget. Iverksettingsfasen blir gjerne omtalt som siste fase i politiske beslutningsprosesser, og der tiltakene settes ut i livet. Jeg har valgt å ikke ta med den siste fasen av delprivatiseringsprosessen fordi siktemålet for studien altså er knyttet til samhandlingen mellom aktørene slik den kom frem gjennom politikkkutforming. De tre fasene – initiativ, utredning og vedtak - vil således utgjøre politikkkut-

formingen av den nye eierskapsstrukturen og hvor Stortingets formelle votering setter en naturlig stopper for studiens tidsperspektiv.

2.2.3 Empiriske kilder og datagrunnlag

Denne studien beskriver både samhandlingen mellom aktørene i prosessen og de substansielle aspektene som var utfallet av denne interesseformidlingen. Dette utgangspunktet gjorde det nødvendig å ta i bruk både skriftlige og muntlige kilder. De formelle vedtakene som aktørene fattet i løpet av prosessen, og handlingsalternativene som ble fremforhandlet mellom aktørene, beskrives delvis i sekundærlitteraturen. Det dreier seg hovedsaklig om offentlige tilgjengelige dokumenter; stortingsdokumenter, offentlige utredninger og avisartikler. Likeledes er datamaterialet basert på tidligere forskningsarbeider om Statoil og delprivatiseringsprosessen. Disse arbeidene er gjort tilgjengelige som artikler, rapporter eller fagbøker. Sekundærlitteraturen har vært nødvendig for å få innsikt i prosessens hendelsesforløp og for å få en forståelse av relevante begivenheter som foregikk innenfor prosessens avgrensede tidsperiode. Man bør se det som en plikt å undersøke om det eksisterer data som kan belyse problemstillingen, og kun samle inn nye data hvor det eksisterende ikke er hensiktsmessig (Hellevik 2002:102). Styrken ved å anvende allerede eksisterende data, er at den er frigjort fra egen påvirkning. På den annen side er det en svakhet at man selv ikke har mulighet til å kontrollere datainnsamlingen. Man oppnår ikke direkte kontakt med kilden og de allerede innsamlede data kan ha blitt bearbeidet til varierende formål knyttet til andre forskeres arbeid. Dette kan i verste fall gi potensial for feilkilder, et problem jeg har forsøkt å løse ved å gjennomføre intervjuer med sentrale aktører i prosessen. Spesielt nødvendig har det vært å foreta intervjuer siden målsettingen med studien er å gi en grundigere beskrivelse av variasjoner i samhandlingsmønstre mellom aktørene som deltok i delprivatiseringsprosessen. Sekundærlitteraturen gir bare en generell beskrivelse av interesseformidlingen i prosessen og det har derfor vært nødvendig å gjennomføre intervjuer, for å få en dypere og mer detaljert kunnskap om fenomenet.

2.2.4 Intervjuprosessen

Manglende tilgang på datamateriale

Det opprinnelige utgangspunktet for masteravhandlingen var å studere samhandling- en mellom aktørene i to politiske beslutningsprosesser. Det vil si, både i den politiske beslutningsprosessen som resulterte i delprivatisering av Statoil (1999-2001), samt fusjonen mellom Statoil og Hydro (2006-2007). I forhold til fusjonsprosessen var målsettingen hovedsaklig å gjennomføre intervjuer med berørte parter som politisk ledelse, embetsmenn, fagforbund og involverte representanter fra de to bedriftene. Etter gjentatte avslag per e-post og telefon, og på nærmest samtlige av intervjufore- spørslene, viste det seg vanskelig å gjennomføre denne studien. Forespørslene la vekt på å orientere informanten om hensikten med gjennomføringen av intervjuet og gjen- nomføring i henhold til forskningsetiske retningslinjer (Ringdal 2001). Således skulle dette styrke troverdigheten til gjennomføringen av intervjuopplegget. Begrunnelsene for avslagene var hovedsakelig at informantene ikke ønsket å stille opp på intervju. Mangel på tid til å gjennomføre intervjuet ble også brukt som en begrunnelse. Helle- vik (2002:104) poengterer at informantene kan ha manglende evne og vilje til å rap- portere opplysninger om et bestemt fenomen. I dette konkrete tilfellet kan det tenkes at de forespurte hadde evne, men manglende vilje til å informere. Sammenslåingen mellom Statoil og Hydro er et prosjekt som per i dag er under evaluering og der de- taljerte opplysninger om hvordan beslutningsprosessen ble gjennomført, enda ikke foreligger offentligheten.⁸ Det kan for eksempel tenkes at de berørte partene vurderte opplysningene om hvordan beslutningsprosessen foregikk som sensitive og at de der- for ikke ønsket å meddele informasjonen (Hellevik 2002:103). På den annen side kan det ha sammenheng med at beslutningen som åpnet for fusjonen ligger svært nær i tid, og at de berørte parter foreløpig ikke ønsker å dele informasjonen. Spesielt også fordi prosessen per dags dato er under evaluering. På bakgrunn av manglende tilgang til informasjon falt valget derfor utelukkende på studien av delprivatiseringsproses- sen.

Gjennomføring av intervjuene

For at det skulle være mulig å gå i dybden på aktørene som var involvert i delprivatiseringsprosessen, var det helt avgjørende å gjennomføre personlige intervjuer. Intervjuene var nødvendige for å dekke informasjonsgrunnlaget på de temaområdene der sekundærlitteraturen ikke var utfyllende nok. Utvalget bestod av aktører som på ulike måter var involvert i prosessen. Det vil si, de ble valgt ut på grunnlag av at de var sentrale deltakere på de ulike beslutningsarenaer under prosessen, eller at de var sentrale i debattbildet. I motsetning til erfaringene fra intervjuforespørslene vedrørende fusjonsprosessen mellom Statoil og Hydro, opplevde jeg langt mer positiv respons på forespørsler om intervju vedrørende delprivatiseringsprosessen i Statoil. En årsak til dette kan være at delprivatiseringsprosessen strekker seg lengre tilbake i tid og at det allerede foreligger fyldige evalueringer, saksdokumenter og forskningsrapporter som drøfter prosessen. Med viten om at det allerede eksisterer veldokumentert datamateriale fra delprivatiseringsprosessen, kan respondentene blir mer fortrolige og vise større åpenhet i forhold til å medgi informasjon. En annen årsak kan være at flere av respondentene i dag ikke sitter i de samme posisjonene som de gjorde den gang da delprivatiseringsprosessen pågikk (1999-2001). På den måten står de friere til å medgi opplysninger om hvordan prosessen foregikk, uten å stå i det samme ansvarsforholdet og forpliktelsene overfor den berørte virksomhet de tidligere representerte.

Totalt ble det gjennomført syv intervjuer. Disse hadde tilknytning til følgende virksomheter: politisk ledelse i OED, embetsverket i OED, konsernledelsen i Statoil, styret i Statoil, stortingspolitikere i Energi- og miljøkomiteen (1997-2001), representanter fra sentralstyret i Ap og fra Oslo Ap, representant fra fagforeningen YS og representant fra LO-utvalget.⁹ Intervjuene ble gjennomført i perioden mai til september 2008 og hadde en gjennomsnittelig varighet på cirka én og en halv time. Under alle intervjuer ble det benyttet diktafon der samtlige respondenter samtykket om dette på

⁸StatoilHydro har inngått en forskningsavtale med International Research Institute of Stavanger (IRIS), Samfunns- og Næringslivsforskning Stavanger (SNF) og forskningsstiftelsen Fafo, hvor erfaringene med konsernets fusjons- og integrasjonsprosess skal dokumenteres. Forskningsprogrammet skal gå over tre år, fra 2008 til 2010.

⁹LO- utvalget ble nedsatt i forbindelse med delprivatiseringsprosessen og bestod av representanter fra følgende fagforbund: Fellesforbundet, Norsk Kjemisk Industriforbund (NKIF), Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF) og Landsorganisasjonen (LO).

forhånd. En av forutsetningene for at respondentene stilte til intervju, var garantien om at forskningsprosjektet ble gjennomført i henhold til forskningsetiske retningslinjer for datainnsamling (Ringdal 2001). Respondentene ble informert om disse retningslinjene i forkant av intervjuene. Dette innebar blant annet å garantere respondentene om anonymitet. For at respondentene skal kunne avgi fullstendige svar, valgte jeg å anonymisere kildene. Det innebærer at respondentenes navn ikke blir oppgitt i studien.¹⁰ Empirien fra kilden vil derfor ikke bli direkte referert til. Det vil likevel bli gjort klart av formuleringen når det gis henvisning til datamateriale fra et intervju som er grunnlag for formuleringens innhold. Fordelen med å anonymisere kildene er at det kan motivere informanten til å delta i undersøkelsen (Ringdal 2001:87). Mitt hovedinntrykk fra intervjuene var også at jeg oppnådde større fortrolighet og fikk frem viljen hos respondentene til å gå i dybden på problemstillingene, i visshet om at de etiske retningslinjene også ble overholdt.

Utformingen av intervjuene

I intervjuene ble det lagt vekt på respondentenes egne virkelighetsoppfatning med hensyn til deres vurderinger av hva som var relevant for saken. I denne form for semistrukturerte intervjuer blir ikke respondentene nødvendigvis konfrontert med de samme problemstillingene (Rubin og Rubin 1995). Intervjuguide ble utformet spesielt for hver av informantene, men hvor en del av spørsmålene ble benyttet i alle intervjuene. For å imøtekomme kravene om validitet, ble alle spørsmål i intervjuguiden utformet med hensyn til problemstillingen. De som sitter på førstehånds kjennskap til innflytelsesforhold mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen, er disse aktørene selv. Det ble derfor særlig vektlagt aktørenes oppfatninger av både egen og andres rolle gjennom samhandlingen i prosessen. Siden studien har en narrativ struktur ble det i tillegg vektlagt vurderinger av hvordan samhandlingen og relasjonene mellom ulike typer aktører utspilte seg gjennom de ulike fasene av prosessen. Formålet med intervjuene var å forsøke å la respondentene i størst mulig grad få snakke fritt. Dette ble gjort bevisst for å få frem hvilke aktørrelasjoner respondentene selv la vekt på i

¹⁰Jeg har imidlertid valgt å legge ved intervjuguide (Se vedlegg).

prosessen. Intervjuene var spesielt viktige i forhold til å besvare spørsmål om uformelle samhandlingsstrukturer og interne forhold mellom aktører i de forskjellige beslutningsfora. Med dette menes innflytelsesforhold som ikke kommer direkte til syne i sekundærlitteraturen. Mer konkret vil dette si uformelle aspekter som gjorde seg gjeldende i prosessen. Å studere samhandlingsmønstrene i lys av de teoretisk operasjonaliserte perspektivene jeg anvender i denne studien, ville vært vanskelig uten å intervju sentrale deltakere i prosessen. På den annen side er det ikke sikkert at aktørene er seg selv bevisst om hvilke relasjoner som knyttet dem til andre aktører i løpet av prosessen. Dette ble forsøkt løst gjennom å velge ut informanter fra ledernivå i de berørte virksomhetene, ut fra antagelsen om at ledere har større grad av oversikt over relasjoner til andre virksomheter, enn for eksempel representanter på lavere nivåer i virksomheten. I tillegg til at politiske beslutningsprosesser gjerne arter seg som forhandlinger mellom ledersjiktet i virksomhetene (Olsen 1978).

2.2.5 Datas pålitelighet

For å oppnå reliabilitet i forhold til datainnsamlingen kreves minst to uavhengige kilder som er troverdige, som har innbyrdes samsvar og som ikke kan ha påvirket hverandre gjensidig (Dahl 1994). I studien av delprivatiseringsprosessen ble det både benyttet primærdata gjennom intervjuene og sekundærlitteratur. På den måten fikk jeg anledning til å sjekke de ulike opplysningene opp mot hverandre. Intervjuene viste seg spesielt nødvendige for underbygge opplysningene fra sekundærlitteraturen. Dette gjaldt særlig beskrivelser av innflytelsesforhold og aktørrelasjoner som også samsvarte med beskrivelsen sekundærlitteraturen ga. I så tilfelle styrker dette påliteligheten til kildebruken. På den annen side var som nevnt hensikten med intervjuene å få utfyllende opplysninger og mer detaljert kunnskap om aktørrelasjonene i prosessen. I så henseende hadde jeg ikke sekundærlitteratur å sammenligne funnene fra intervjuene med. Således ble jeg nødt til å ha tillit til kildens troverdighet og opphavsmennes evne og vilje til å snakke sant (Dahl 1994). I tillegg kunne jeg sjekke opplysningene gjennom å stille de samme spørsmålene til flere av respondentene og på den måten undersøke om de empiriske funnene hadde samsvar. I lys av disse forbeholdene er hovedinntrykket imidlertid at respondentene avga korrekte og fullstendige svar. I til-

legg kan anonymiteten sies å redusere sjansene for at respondenten ønsket å skjule opplysninger. På den annen side ligger det en viss fare for at respondenten hadde manglende kunnskap om innflytelsesforhold i delprivatiseringsprosessen, noe som kan svekke reliabiliteten. Noen av respondentene gav også uttrykk for at de ikke husket detaljene rundt ulike aspekter. Intervjuene tok imidlertid sikte på at respondentene skulle beskrive sin egen rolle i prosessen, eller rollen til virksomheten som respondenten representerte under delprivatiseringsprosessen. Det at respondenten ikke hadde kunnskap om, eller ikke husket alle detaljer fra prosessen, utgjorde dermed ikke et stort reliabilitetsproblem.

Det er kildens troverdighet som vil avgjøre hvor mye vekt man kan tillegge opplysningen. For å avgjøre dette trenger man først og fremst en sammenligning av flere datakilder (Dahl 1994). Under delprivatiseringsprosessen var det for eksempel divergerende syn på hvorvidt man ønsket flere eiere i Statoil eller ikke. Her er der grunn til å tro at de ulike respondentene i intervjuundersøkelsene hadde ulike fortolkninger av hvordan interesseformidlingen foregikk og hvilke samhandlingsrelasjoner som var av betydning for utformingen av det nye eierskapet. På den måten er det en risiko for at man får serverte oppfatninger, for eksempel motivert ut fra respondentenes eget politiske ståsted. Utvelgelsen av respondenter til denne studien har tatt høyde for dette problemet ved å reflektere utvelgelsen ut fra mangfoldet i motsetningsforholdene. For å unngå homogenitet ble ulike respondenter som hadde vært sentrale i ulike posisjoner og for ulike virksomheter under delprivatiseringsprosessen benyttet. I to tilfeller ble jeg nødt til å henvende meg tilbake til respondentene etter at intervjuene var blitt gjennomført for å etterprøve empiriske funn som var mottatt fra andre respondenter. Dette ble i det ene tilfellet løst gjennom et utfyllende svar per e-post. I det andre tilfellet ble jeg invitert tilbake til respondentens kontor slik at vedkommende fikk muligheten, ansikt til ansikt, å gi et fullstendig svar på spørsmålet. Når det gjelder behandlingen av intervjudata som er samlet inn, finnes det også aspekter som kan påvirke nøyaktigheten. Unøyaktig databehandling vil således gi lav reliabilitet. Dette ble løst ved å bruke diktafon i alle intervjuene, for deretter å transkribere dem. Dette gjør at informasjonen ikke er avhengig av forskerens hukommelse og styrker nøyak-

tigheten i den forstand at man kan gå tilbake å lytte til samtalen i ettertid. Av hensyn til etiske retningslinjer for forskning ble lydfilene slettet etter at transkriberingen var utført. Det er viktig å poengtere at resultatene fra intervjuundersøkelsene naturligvis også må gjøres til gjenstand for tolkning, før de i neste omgang utgjør en del av grunnlaget for tolkningen av samhandlingsmønstrene mellom aktørene i prosessen.

3. Teori

3.1 Innledning

Da utviklingen av eierstrukturen i Statoil skulle avgjøres, var det en rekke offentlige og private aktører som bidro i politikkkutforming. Delprivatiseringsprosessen var en kompleks og omfattende beslutningsprosess, både i forhold til ulike aktørers ønske om påvirke politikkkutforming ut fra egne interesser og hvordan de mest effektivt kunne få gjennomslag for ønskede løsninger i samhandling med andre aktører. Formålet med dette kapitlet er å etablere et verktøy for å systematisk kunne analysere hvordan samhandlingen mellom aktørene foregikk da det nye eierskapet i Statoil skulle utformes. Dette dreier seg om et lukket og et åpent perspektiv. Disse perspektivene fremholder ulike kjennetegn som er viktige for hvordan beslutningsprosesser organiserer deltakelse, hvordan aktørene får adgang til beslutningsarenaene og hvordan samhandlingen mellom aktørene foregår. En tidligere studie gjennomført av Johan P. Olsen (1989) viste at kjennetegn ved de to perspektivene, var relevante for å forstå politiske beslutningsprosesser innen norsk petroleumssektor. Således vil det være relevant å studere delprivatiseringsprosessen i lys av disse begrepene, som også vil gi grunnlag for å si noe om hvilke aspekter som har vært viktige for politikkkutforming i denne prosessen.

I det følgende vil først det lukkede perspektivet og deretter det åpne perspektivet bli presentert. Denne rekkefølgen er blitt valgt fordi perspektivene er konkurrerende og fordi begrepene som benyttes i det åpne perspektivet er å betrakte som motsvar til det lukkede perspektivet. Før jeg presenterer de analytiske begrepene som anvendes i denne studien vil jeg imidlertid kort presentere noen mer generelle, men like fullt relevante begreper i studier av offentlig politikk og politiske beslutningsprosessen. Dette er relevant fordi de analytiske begrepene som benyttes i denne studien er forankret i disse fagtradisjonene. Til slutt vil jeg utlede et sett av forventninger til funn i analysen.

3.2 To perspektiver på offentlig politikk og politiske beslutningsprosesser

Korporativisme og Pluralisme

Utgangspunktet for studien av delprivatiseringsprosessen er at offentlige og private aktører deltar i politiske beslutningsprosesser gjennom ulike kanaler og med ulik tilgang til beslutningsarenaene. Dette kan forankres i to veletablerte teoretiske tradisjoner, henholdsvis korporativisme og pluralisme, etter Schmitters (1979) terminologi. Tradisjonene representerer to idealtypiske ytterpunkter når det gjelder interesseformidlingen mellom stat og organisasjoner. Korporativismen kan beskrives som en lukket modell, der staten i stor grad regulerer aktørers deltakelse i beslutningsprosesser, og der få, men utvalgte organisasjoner samarbeider med staten om politikktutforming (Kjellberg og Reitan 1995:88). Pluralistenes modell beskriver et åpent og selvregulerende system der interessentene konkurrerer om innflytelse og søker å påvirke beslutningstakere gjennom informasjonskanalen. De rendyrkede skillene mellom korporativisme og pluralisme beskrives gjerne som generelle og med et for høyt abstraksjonsnivå til at de kan brukes som analytiske begreper i studiet av politiske beslutningssystemer (Kjellberg og Reitan 1995:74). I lys av denne erkjennelsen er det derfor relevant å benytte teoretisk beslektede begreper for å strukturere det empiriske materialet knyttet til samhandlingsmønstre mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen. Dels i forlengelsen av dikotomien korporativisme og pluralisme og dels uavhengig av den.

Segmenterte systemer og Ny-pluralistisk parlamentarisme

I lys av et lukket perspektiv finner man begreper som segmenterte beslutningssystemer eller politiske subsystemer. Hovedsaklig er det begreper som beskriver hvordan en bestemt type aktører kobles sammen i interessefellesskap på et politisk saksområde. Visse aktører får adgang, mens andre holdes utenfor beslutningsarenaene (Olsen 1978:72). Segmentene er i dette perspektivet sentrale for hvordan politikken utformes, og kan derfor beskrives som dominerende i politiske beslutningsprosesser. I følge Olsen (1989:38) er prioritering av sektorinterne hensyn og lukking av deltakelsen sentrale trekk ved politikktutforming innenfor norsk petroleumssektor. Antall delta-

kere og hensyn synes gradvis å ha blitt redusert når utforming av oljepolitikk og organiseringen av virksomheten er blitt definert. Sakene har funnet sin nisje i det politisk-administrative arbeidsdelings- og styringssystemet, i tillegg til at kun et fåtall av private interessenter har fått delta i politikktutforming. Det har blitt mer politisk aksept for at oljevirkosomheten i større grad burde drives ut fra oljepolitiske, operasjonelle og forretningsmessige premisser (Olsen 1989:36). På bakgrunn av dette vil det være rimelig å anta at tilsvarende trekk ved deltakelsesmønstrene også gjorde seg gjeldende da utforming av det nye eierskapet i Statoil fant sted.

I lys av et åpent perspektiv har begreper som ny-pluralistisk parlamentarisme blitt introdusert (Rommetvedt 2002). Her er man oppatt av at politiske beslutningsprosesser impliserer åpne, mangesidige og skiftende relasjoner mellom offentlige og private aktører. Ny-pluralismen ble presentert som et konkurrerende begrep til segmenterte beslutningssystemer (Rommetvedt 2002:19). Ut fra et slikt perspektiv ser man bort fra trekk ved interesseformidlingen mellom aktørene som omfatter avgrensede og lukkede samhandlingsmønstre. En studie gjennomført av Lægroid (1988:36) viste at oljepolitikken også kan utvikles som et resultat av samhandlingen mellom et mangfold av interesser. Flere får være med å påvirke utviklingen av virksomheten. Det vil si, flere interesser får gjennomslag for sine synspunkter og beslutningsprosessene blir mer åpne for deltakelse (Lægroid 1988:84). Således vil det være rimelig å anta at mer uformelle former for interesseformidling mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen gjorde seg gjeldende. Dette åpner blant annet opp for strategier som lobbyvirksomhet for å hevde interessene overfor beslutningstakerne.

Deskriptive og normative aspekter ved et lukket og åpent perspektiv

Til sammen vil disse perspektivene gi en anvisning til bestemte teoretiske kjennetegn eller særtrekk ved lukkede og åpne systemer. Kjennetegn som det også vil være rimelig å anta at kan belyse samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen. Med kjennetegn menes her typiske trekk ved de bestemte omstendigheter som omgir politiske beslutningsprosesser. I denne studien er det disse kjennetegnene som utgjør det teoretiske rammeverket for å strukturere relasjonene mellom aktørene som deltok

i utformingen av det nye eierskapet. Med andre ord etableres et grunnlag til å forankre mine langt mer spesifiserte og operasjonaliserte forventninger om aktørene og hvordan samhandlingen utspilte seg i delprivatiseringsprosessen.

Kjennetegnene innehar både normative og deskriptive aspekter. Normativt, de som støtter et lukket perspektiv argumenterer for beslutningsdyktighet samt hvordan et spesialisert og avgrenset sett av aktører mest effektivt kan ta beslutninger på vegne av samfunnet. De som støtter et åpent perspektiv er derimot mer optimistiske på vegne av demokratiet. De evner å forene behov for samordning og kontakt mellom aktører og legitime deltakelsesrettigheter ved å vise til informasjonskanalen, der flere interesser kan bidra i meningsutvekslingen.

Deskriptivt vil det lukkede perspektivet beskrive hvordan private aktører og offentlige institusjoner kobles sammen på beslutningsarenaen. Hvordan forhandlingene utspiller seg, hvordan spillereglene utformes ut fra felles forståelses- og handlingsrammer, samt hvordan aktørenes særinteresser dominerer beslutningsprosessen på saksfeltet. Det åpne perspektivet beskriver hvordan mangfoldet av interesser på et politisk saksfelt forsøker å påvirke de politiske beslutningsprosesser gjennom kontaktformer som lobbyvirksomhet eller gjennom å inngå mer uforpliktende og løse allianser med aktører. I det følgende foretas en nærmere drøfting av de teoretiske begrepene og relevansen i forhold til å anvende perspektivene for å studere delprivatiseringsprosessen.

3.3 Et lukket perspektiv

3.3.1 Segmenterte systemer

Forestillingen om at politiske- og administrative aktører, samt private interessegrupper innenfor ulike politikkområder utgjør bestemte beslutningssystemer, har ført til begreper som politiske subsystemer og segmenter. Begge begrepene beskriver institusjonaliserte mønstre for samhandling mellom offentlige og private aktører innenfor

avgrensede politikkområder (Kjellberg og Reitan 1995:76). Det første begrepet stammer fra britisk litteratur, mens segmenter dukket opp i forbindelse med den første norske Maktutredningen. Det er vanskelig å trekke noen klare skiller mellom dem, da innholdet beskriver mange av de samme fenomenene. Enkelte hevder at segmenter blir sett på som større systemer enn subsystemer, uten at det blir redegjort eksakt for hvor grensene går (Jordan 1984). Jeg velger imidlertid å benytte meg av begrepet segmenterte systemer i fortsettelsen.

Med segmentert system menes en avgrenset beslutningsarena. Systemets bærebjelke er det fenomenet at interesser kobles til saksfelt. Innenfor hvert system etableres det stabile koalisjoner bestående av et lite antall politiske og administrative aktører, samt private aktører som kontrollerer sine respektive politikkområder (Kjellberg og Reitan 1995:77). De arbeider sammen for å ivareta visse interesser innenfor det saksområdet de tilhører. Olsen (1978:122) så for seg at segmentene skulle oppta saksområder tilknyttet sektoriserte deler av systemet, for eksempel rundt spesielle typer områder av næringspolitikk. Segmentene kan også omfatte organiseringen av mer begrensede funksjoner, som et avgrenset saksfelt innenfor en sektor. Det er denne forståelsen studien baseres på når begrepet anvendes i studien av delprivatiseringsprosessen.

Da begrepet segmenterte systemer ble introdusert fremhevet teoretikerne at dersom man har tiltro til denne beskrivelsen av interesseformidling, blir det viktig å kartlegge de viktigste segmentene. Det innebærer å beskrive nettverket mellom aktørene som kobles sammen på saksarenaen og hvordan de sammen dominerer politikkområdet (Olsen 1978:124). Således viser tidligere studier at oljesektoren gjennom tidene har vært oppfattet som en sektor der sterke interesser og maktkonsentrasjon har vært rådende. Selskapene har for eksempel vært opptatt av å holde de politiske myndigheter ute fra viktige beslutninger, samtidig som de har sikret seg støtte der har vært nødvendig. En antagelse har vært at petroleumssektoren i betydelig grad fungerer på egne premisser og at den er vernet mot premisser utenfra (Olsen 1989:55). Dersom utformingen av petroleumspolitikken og premissene for reorganiseringen av det statlige eierskapet i Statoil kom til uttrykk gjennom en bestemt type aktører, så kan dette tyde

på en segmentert beslutningsaktivitet. I det påfølgende presenteres kjennetegn ved segmenterte systemer: *spesialisert struktur*, *adgangsbegrensning* og *interessefelleskap*.¹¹ De er kjennetegn eller trekk ved segmenterte systemer som det videre gir grunnlag å anta at kan beskrive samhandlingsmønstrene mellom aktørene i studiet av delprivatiseringsprosessen. Mer presist vil et segmentert system dreie seg om hvordan en viss type aktører kan ha samlet seg om utformingen av visse løsninger som lå til grunn for utformingen av den nye eierstrukturen i Statoil.

3.3.2 Kjennetegn ved segmenterte beslutningssystemer

Spesialisert struktur

Segmenterte systemer kan beskrives ut fra deres spesialiserte struktur (Sandberg 1993:33). Spesialisering er en form for arbeidsdeling, det vil si oppdeling i saks- og kompetansefelt. I et segmentert system deler flere beslutningsarenaer arbeidet, det vil si den samlede politiske dagsorden seg i mellom (Sandberg 1993:24). Det vil si at spesielle typer beslutningsmuligheter er knyttet til bestemte typer deltakere, problemer og løsninger. Forklaringen på hvordan deltakerne pekes ut er dels strukturorientert og dels aktørorientert. På bakgrunn av dette kan man finne deltakere fra ulike institusjoner (Olsen 1978:122). For eksempel fra bestemte stortingskomiteer, departementer, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner, politiske partier, konsultantselskaper, bedrifter og så videre. Likevel er det individet tilknyttet disse institusjonene som antakelig må betraktes som de egentlige aktørene, altså de politisk handlende, mens institusjonenes rolle som aktører er mer indirekte. Adgangen til segmentet i beslutningsprosesser er delvis bestemt av spesialiseringen av det politisk-administrative systemet. Systemet kanaliserer nemlig deltakerne ut fra bestemte typer kompetanseområder, der bare en viss type kunnskap, ekspertise og institusjonell representasjon får adgang. Dersom et slikt mønster gjorde seg gjeldende under delprivatiseringsprosessen, er det rimelig å anta at aktører med en bestemt type kompetanse som forutset-

¹¹Olsens (1978) ambisjon var å skissere kjennetegn ved segmenterte systemer, heller enn å presentere et detaljert og gjennomarbeidet teoretisk perspektiv. Når Olsen gir en teoretisk forklaring på etableringen av segmenter, avdekkes samtidig hva han anser som noen av forutsetningene for slike systemers eksistens. Sandberg (1993) forsøkte i en studie å sammenfatte de viktigste kjennetegnene og det er denne beskrivelsen jeg her har tatt utgangspunkt i.

ning for å levere løsningsalternativer på eierskapsproblematikken, ble koblet til de ulike beslutningsarenaene.¹²

Olsen (1989:26) hevder videre at dersom saker innen petroleumssektoren defineres som forretningsmessig og teknisk kompliserte, vil det bidra til å redusere antall meningsberettigede, og til å bestemme forvaltningsstabenes profesjonssammensetning og deres koblinger til andre faglige miljøer. I forhold til eierskaps spørsmålet i Statoil kan man således anta at politikktutformingene knyttet til reorganisering fra statlig til privat eierskap, var så komplisert at handlingsalternativene hovedsaklig var forbeholdt aktører med en bestemt faglig kompetanse. For eksempel knyttet til fageksperter fra embetsverket i OED, fra den administrative konsernstaben i Statoil, eller konsulenter innleid av de to overnevnte institusjonene for å bistå i utredningsarbeidet. I den grad eierstrukturen i Statoil ble utformet i spesialiserte miljøer og ut fra segmenterte systemers virkemåte, er det derfor rimelig å anta at politiske motsetninger og den offentlige debatten knyttet til eierskaps saken ble dempet ned. Det vil si at lønnsomhets- og effektivitetsargumenter knyttet til faglige hensyn vil dominere politikktutformingene (Olsen 1989:27). I forhold til delprivatiseringsprosessen kan et slikt mønster ha ledet til en bestemt arbeidsdeling: Hvem som fikk delta hvor og når i beslutningsprosessen, hvilke saker de befattet seg med og hvordan sakene ble behandlet.

Spesialisering i sin reneste form kan bety en struktur som kobler en deltaker til ett problem og én løsning (Sandberg 1993:25). I forhold til delprivatiseringsprosessen kan man ut fra dette prinsippet anta at en bestemt type aktører ble benyttet i utredningsarbeidet. For eksempel konsernledelsen Statoil, for å utvikle løsninger for hvor-

¹²Et blikk på Olsens ettertidige presentasjon av sitt syn på forholdet organisasjon/individ, kan kanskje bidra til å oppklare hva denne ideen bunner i. March og Olsens (1984) variant av nyinstitusjonell teori dreier seg om institusjonelle føringer på individuell beslutningsadferd. Denne teorien lanseres riktignok senere, men kan betraktes som en utløper fra samme teoretiske tradisjon som Olsens segmenteringsperspektiv. Den bygger delvis på samme begrepsapparat som er innbakt i segmenteringsperspektivet og kan trolig ses på som ledd i et og samme forskningsprogram. Innenfor nyinstitusjonalismen betraktes institusjonene som autonome politiske aktører. Individene forutsettes å ha ulike lojaliteter og handlingslogikker som gir dem variasjon i atferd, men offentlig politikk antas primært å være resultatet av institusjonsbesetnte handlings- og tanke-mønstre. Det er denne forståelsen av institusjonsbegrepet jeg opererer med innenfor segmenteringsperspektivet.

dan eierstrukturen skulle organiseres. Eller ved at eksterne konsulentselskaper som for eksempel McKinsey og Senter for økonomisk analyse (ECON) ble koblet til saksarenaen for å foreta lønnsomhets- og effektivitetsanalyser i utredningsarbeidet. Dette er rådgivere som tidligere har blitt mye anvendt i reformprosesser innen oljesektoren. Både av den politiske ledelsen og av embetsverket i OED, samt ledelsen i Statoil (Ryggvik 2000:258). På den måten vil det være rimelig å anta at de også hadde betydning for utredningsarbeidet vedrørende omstruktureringen i Statoil. De private aktørene kan på den måten ha lagt visse innholdsmessige føringer på utredningen, ut fra faglige argumenter, men som i neste omgang kan påvirke behandlingen av prosessen, for eksempel i OEDs embetsverk. Olsen (1983:32) hevdet i den sammenheng at de sterke organisasjonene kan ha stor gjennomslagskraft for egne løsninger i segmentet. Særlig i segmenter karakterisert av et lite antall veldefinerte interesser. I denne studiens sammenheng må Statoil kunne sies å representere en sterk organisasjon, der ledelsens hovedmålsetting var å få den helstatlige eierstrukturen endret. Til sammen kan denne strukturen skape en samling av noen få mektige aktører som utformer politikken. Dersom et slikt samhandlingsmønster gjorde seg gjeldende under delprivatiseringsprosessen, er det grunn til å anta at et begrenset antall aktører fikk adgang til beslutningsarenaen. For eksempel at Statoils ledelse kom i en gunstig forhandlingsposisjon vis a vis de offentlige beslutningstakerne på saksområdet, som i denne sammenheng dreide seg om den politiske og administrative ledelsen i OED og Stortingets Energi- og miljøkomité.

Adgangsbegrensning

Segmentering er også avhengig av normdannelse i samfunnet (Olsen 1978:103). Det vil si at beslutninger som tas på vegne av samfunnet må kunne legitimeres, for på den måten skape aksept for avgjørelsene i etterkant. Således er det rimelig å anta at Statoil som berørt selskap fikk anledning til å delta i utformingen av det nye eierskapet. Normen om at berørte parter skal høres, er akseptert som legitim både i samfunnet og innenfor forvaltningsapparatet. Egeberg (1981:23) hevder at: *”jo mer selektive eller spesielle problemene på den offentlige dagsorden er, jo større sannsynlighet er det*

for at problemene bare kan finne sin løsning ved at de som berøres direkte, gis eksklusive deltakelsesrettigheter.” Tar man dette elementet i betraktning, ville det politiske og administrative apparat i OED være avhengige av å legitimere sine tiltak under delprivatiseringsprosessen. I dette henseendet kan man anta at eksklusiv problemløsning gikk sammen med eksklusiv deltakelse i politikktutforming. Når den nye eierskapsreformen skulle utvikles, var det riktignok en rekke flere aktører som også ville bli berørt av eierskapsendringene. Ut fra et slikt perspektiv kan man likevel anta at jo flere interesser og en administrativ enhet skal ta hensyn til, jo vanskeligere blir det å få gjennomslag for ensidige interesser i beslutningsprosessene (Egeberg 1981:45). Flere interesser vil veies mot hverandre og flere hensyn tas i betraktning når vedtak skal gjøres (Egeberg 1984:88). Dette vil kunne gjenspeile seg i at beslutningsarenaen under delprivatiseringsprosessen var forbeholdt noen få deltakere, for eksempel Statoils styre og konsernledelse, på bakgrunn av at de var berørte parter i saken. En forutsetning for at strukturen skal karakteriseres som lukket er derfor adgangsbegrensning. Aktører med tilhørighet både innenfor og utenfor de offentlige institusjonene koples til arenaen, men adgangsbegrensningen gjør at segmentene skjermes mot innblanding fra andre aktører på saksarenaen (Olsen 1978:89). Dersom politikktutforming var forbeholdt et begrenset antall aktører med faglig kompetanse og en bestemt institusjonell tilhørighet, skaper det antagelser om at utforming av det nye eierskapet kan ha foregått innenfor et adgangsbegrenset miljø. I neste avsnitt drøftes et ytterligere kjennetegn ved segmenterte systemer. Innenfor slike systemer forekommer det også at aktørene kobles til beslutningsarenaen ut fra felles interesser.

Interessefelleskap

Et sentralt kjennetegn ved segmenterte systemer er at aktørene som inngår her kan fremstå som relativt enhetlig i forhold til resten av omgivelsene, eller i den offentlige debatten. Deltakerne opererer med et bestemt sett av handlingsalternativer og har klare oppfatninger av hvilke løsninger som er de beste for måloppnåelse (Sandberg 1993:34). Historisk sett har det for eksempel vært tett samarbeid mellom embetsver-

ket i OED og ledelsen i Statoil. Blant annet på bakgrunn av den forvaltningsfunksjonen OED har hatt overfor Statoil (Lægneid og Olsen 1978:70). Ut fra dette gir det grunn til å anta at det var tett samarbeid også da den nye eierskapsstrukturen skulle utformes. Olsen (1978:72) hevdet videre at limet som holder deltakerne sammen i segmentet er et sett av felles grunnleggende interesser, situasjonsoppfatninger og prioriteringer. Politikken blir således håndtert og utformet innenfor en sammenheng der det finnes felles forståelse og forventninger til atferd mellom offentlige aktører og private interesser som inngår i segmentet (Olsen 1978:115). Det betyr ikke nødvendigvis at deltakerne til en hver tid er enige om alle premisser som ligger til grunn for handlingsalternativene. Utfallet av samhandlingen kan like gjerne være et kompromiss mellom deltakerne. De har likevel en felles interesse knyttet til en politisk problemstilling, og er enige om de politiske spillereglene som politiske prosesser og interessekonflikter utspiller seg innenfor (Kjellberg og Reitan 1995:77). Foran beslutningssituasjoner vil derfor segmentets deltakere definere situasjonen som skiller dem fra andre (Sandberg 1993:36). Dersom et slikt mønster kom til uttrykk mellom bestemte aktører i delprivatiseringsprosessen, er det rimelig å anta at fellesorienteringen kom til syne gjennom de premissene aktørene vektla i begrunnelsen for løsningsalternativer i utredningen.

Segmenter kjennetegnes av beslutningsdyktighet og med målsetting om å være effektive i forhandlingssituasjoner. Arbeidsformen i segmentene er i det henseende kjennetegnet av kontaktnettverk, lukkede møter og direkte forhandlinger på lederplan, der siktemålet er å oppnå hurtige løsninger og kompromisser som i neste omgang får gjennomslag i beslutningsprosessen (Olsen 1978:133). I forhold til delprivatiseringsprosessen er det ting som tyder på at premissene for utviklingen av eierskapet ble definert i lukkede fora mellom den politisk- og administrative ledelsen og private interesser. En slik antagelse underbygges for eksempel av journalist Alf Ole Ask (2004:83), som fulgte delprivatiseringsprosessen tett mens den pågikk. Han hevdet at beslutningen om å privatisere Statoil ble fattet i lukkede fora mellom toppolitikere, toppbyråkrater og direktører fra Statoil. I tillegg hevdet han å se en tendens til at utredningene som ble benyttet for å argumentere for det nye eierskapet, bar preg av at

de samme konsulentene ble benyttet av både embetsverket og oljeindustrien. Dette gir grunn til å anta at det eksisterte et sammenfall av interesser mellom visse aktører og en samordning av premisser og begrunnelser som åpnet opp for privatisering og børsnotering i Statoil. Hvorvidt et slikt interessefellesskap kan ha eksistert mellom aktører, vil bli drøftet og kommentert i analysen.

Stabilitet er et sentralt element ved interessefellesskapene. Innenfor de rammer det politiske og administrative systemet har satt for rekruttering og utskiftning, er segmentets aktører å betrakte som stabile deltakere. De blir værende på saksarenaen og skiftes sjelden ut (Olsen 1978:133). At interessefellesskapene er stabile, betyr ikke at de varer evig, men at de har en viss varighet over tid (Grønmo og Løyning 2002:14). I denne studien vil det innebære perioden mens delprivatiseringsprosessen pågikk, fra 1999 til 2001. Dersom delprivatiseringsprosessen innehar et slikt mønster, vil det være rimelig å anta at segmentets deltakere, for eksempel den politiske- og administrative ledelsen i OED og ledelsen i Statoil, hadde lav grad av personalmobilitet under delprivatiseringsprosessen. På den annen side var det også utskiftninger i denne perioden. For eksempel tok Arbeiderpartiet (Ap) over etter den borgelige regjeringen i mars 2000, noe som igjen betydde en ny politisk ledelse i OED. Et annet eksempel er at styret og konsernledelsen i Statoil som ble skiftet ut i løpet av våren 1999. Det avgjørende er likevel ikke hvor lenge enkeltpersoner forblir på beslutningsarenaen. For at interessefellesskapet skal være stabilt forutsettes det at de samme institusjonene forblir på den segmenterte arenaen. Ut fra dette kan man anta at representanter fra de samme institusjonene befant seg på de segmenterte beslutningsarenaene i den perioden da utformingen av eierskapet fant sted.

Fra et segmenteringsteoretisk perspektiv kan imidlertid stabilitet bety noe utover det at de samme personene deltar i de politiske beslutningsprosessene over tid. Nøkkelordet er forutsigbarhet (Olsen 1978:136). Forutsigbarheten må ses i sammenheng med interessefellesskapet som knytter deltakerne til saksfeltet. Interessefellesskapet gjør de involverte like, i den forstand at avgjørelser, uttalelser og reaksjoner fra segmentets deltakere til en viss grad kan forutses (Olsen 1978:101). Deltakerne hører

hjemme i hver sine institusjoner, men sammenkoblingen og orienteringen mot felles interesser i segmentet blir viktigst for deltakernes beslutningsadferd. Ask (2004:85) hevder å se en tendens til innen oljesektoren der politikerne velger ut ledere i statselskapene som kan oppfylle de politiske målsettinger. I den grad det var utskiftninger i Statoils styre og konsernledelse i løpet av perioden, vil det ut fra dette være rimelig å anta at OED valgte en ledelse som kunne være pådrivere for gjennomføring av delprivatisering.

3.3.3 Oppsummering av det lukkede perspektivet

Det lukkede perspektivet viser til kjennetegn som i ulike grad vil være treffende for hvordan samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen foregikk. Fra teori om segmenterte systemer vektlegges elementer som spesialisert struktur, adgangsbegrensning og interessefellesskap. Disse vil være relevante kjennetegn for å belyse samhandlingsmønstre mellom ulike aktører, slik de antas å ha foregått da den nye eierstrukturen i Statoil skulle utformes. Spesialisert struktur fordi det antas at de løsningsforslagene som lå til grunn for det nye eierskapet var forbeholdt en viss type aktører med en viss type kompetanse og institusjonell tilhørighet. Adgangsbegrensning fordi det antas at aktører kom sammen på beslutningsarenaene og isolerte seg fra andre aktører på saksfeltet, som på sin side også ønsket å sette sitt preg på utformingen av eierskapet. Det er også rimelig å anta at de aktørene som ble koblet sammen på beslutningsarenaene, valgte å forbli der i de fasene der politikken ble utformet. Dette fordi de hadde felles interesser, målsettinger og sammenfallende forståelse av hvordan organiseringen av det nye eierskapet skulle utformes. Ut fra dette teoretiske perspektivet og med utgangspunkt i studiens overordnede problemstilling leder det til følgende underspørsmål:

- I hvilken grad var prosessen preget av et system der en avgrenset gruppe aktører fikk eksklusiv adgang til beslutningsarenaene?
- I hvilken grad var prosessen preget av et system der aktører kom sammen og samarbeidet om utformingen av det nye eierskapet ut fra felles virkelighetsforståelse?

3.4 Et åpent perspektiv

3.4.1 Ny-pluralisme og lobbyvirksomhet

Lægneid (1988:36) hevdeat at norsk petroleumssektor er kjennetegnet av et økende mangfold av offentlige og private aktører. Dette kan for eksempel gjenspeiles i interesseformidlingen mellom aktører i politiske beslutningsprosesser som delprivatiseringsprosessen. Den ny-pluralistiske parlamentarismen betraktes som et alternativt perspektiv til segmenterte beslutningssystemer. Et system som forsøker å ivareta hensynet til et økende mangfold av ulike interessegruppers og individers forskjelligartede meninger innenfor politikkområder (Rommetvedt 2002:16). Tenkningen omkring samhandlingen mellom aktører i politiske beslutningsprosesser gjenspeiler dette. Mens deltakerne i segmenterte systemer isolerer seg fra resten av aktørene på saksområdet, tar ny-pluralismen utgangspunkt i et perspektiv som prioriter større grad av åpenhet overfor aktører på saksarenaene. I motsetning til segmenterte systemer er et av hovedpoengene innenfor ny-pluralismen at relasjoner til andre aktører bygges gjennom å rette seg mot andre interesser og grupperinger på politikkområdet. Dette gjør at uformelle påvirkningsformer som lobbyvirksomhet kan benyttes for å påvirke beslutningstakerne i forsøk på å få gjennomslag for interesser. Ny-pluralismen vil således ha relevans for å belyse interesseformidlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen. Dette fordi aktører som ønsket å sette sitt preg og få gjennomslag for løsninger vedrørende ny eierskapsstruktur i Statoil måtte overbevise det mangfoldet av kritikere, berørte interesser og beslutningstakere om riktigheten av en slik endring.

Ny-pluralisme – Åpen diskusjon

Olsen (1989:26) hevdeat at dersom saker innen petroleumssektoren defineres som forretningsmessig og teknisk kompliserte, slik det antas at omorganiseringen av eierskapet i Statoil og videreutviklingen av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)¹³ var, vil dette bidra til å redusere antall meningsberettigede på politikkom-

¹³SDØE er en portefølje bestående av statens egne andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel. Frem til 2001 var SDØE eid av staten, men etter vedtaket i 2001 ble 21,5 prosent av SDØEs verdi solgt til Statoil og Norsk Hydro.

rådet. I den grad utformingen av eierskapet foregikk i en segmentert kontekst, er det rimelig å anta at det demper ned politiske motsetninger på saksområdet. Det vil si at aktører som avviker fra segmentets interesser ikke kommer til syne i beslutningsprosessen. Lønnsomhets- og effektivitetsargumenter innenfor det segmenterte miljøet dominerer politikktutformingen (Olsen 1989:27). I forhold til delprivatiseringsprosessen er det for eksempel rimelig å anta at argumenter som å privatisere selskapet for å øke kapitaltilgangen, samt forbedre internasjonal konkurransevne, var argumenter som gjenspeilet segmentets deltakere. Ut fra denne teorien, vil deltakerne i segmentet kunne kontrollere beslutningsarenaen ut fra felles interesser vedrørende politiske målsettinger. For eksempel kan dette ha gjenspeilet seg i delprivatiseringsprosessen, der ønske om privatisering og flere medeiere i selskapet var en felles målsetting blant aktørene.

På den annen side kunne utformingen av eierskapsreformen i Statoil få dynamikk ved at flere deltakere utenfor de segmenterte miljøene ble mer aktive. For eksempel i form av at politiske motsetninger angående eierskapet kom tydeligere frem. Dette kan ha kommet til uttrykk gjennom den offentlige debatten, eller ved at politiske partier brakte inn flere definisjoner på hva delprivatiseringsprosessen angikk. Denne tankegangen er i tråd med det ny-pluralistiske perspektivet. Poenget er at aktører tjener lite på utelukkende å henvende seg til egne segmenter, der egeninteresse og egen ekspertise blir det viktigste for å få gjennomslag for politikk. Med andre ord, uten å ta hensyn til at det eksisterer flere ulike interesser og synspunkter innenfor saksområdet (Rommetvedt 2002:40). I stedet handler det om å legitimere interessene ved vise åpenhet overfor mangfoldet av aktører som befinner seg på saksområdet. Det er slik man skaper legitimitet for egne interesser og standpunkter i beslutningsprosesser. På denne måten bygges også allianser med andre interessenter på saksområdet (Rommetvedt 2002:131). I praksis handler det om å la flere interessenter få slippe til i beslutningsprosessen. På den måten vil ny-pluralismen være relevant for å studere delprivatiseringsprosessen i den grad aktører som gikk inn for en endring av det helstatlige eierskapet, rettet seg mot mangfoldet av potensielle interessenter på saksfeltet. For eksempel ved å henvende seg mot flere aktører innenfor den brede offentligheten,

og ikke eksklusivt mot en liten gruppe eksperter eller aktører med sammenfallende interesser. Dette kan ha kommet til uttrykk i delprivatiseringsprosessen ved at ledelsen i Statoil gjorde sine egne synspunkter og handlingsalternativer omkring eierskapet allment tilgjengelig via den politiske dagsorden. På den måten inviterer man andre aktører til politisk meningsutveksling og debatt, fremfor å foreta beslutninger basert på isolerte forhandlinger i lukkede miljøer. Ut fra dette perspektivet er det rimelig å anta at det ble foretatt nøytrale offentlige utredninger i forvaltningen, stortingsmeldinger med lange høringsfrister og en god offentlig debatt, før Stortinget til slutt tok den endelig avgjørelsen om eierstrukturen. De som velger en slik type strategi vil i følge ny-pluralismen oppnå større legitimitet for løsningsforslag, enn de som isolerer seg og fremhever sin egen ekspertises eksklusivitet (Rommetvedt 2002:16). Ut fra et ny-pluralistisk perspektiv innebærer det å gi aktørene mulighet til å få frem ulike synspunkter og handlingsalternativer (Rommetvedt 2002:40). I lys av dette vil det være rimelig å anta at aktører som ønsket å påvirke utformingen av eierskapet viste åpenhet overfor andre interessegrupper på saksområdet, selv om de hadde ulike synspunkter på hvordan eierskapet skulle organiseres. I den sammenheng vil et relevant aspekt være å kommentere hvilke ulike aktører som kom til uttrykk i politikktutformingen og i debattbildet mens delprivatiseringsprosessen pågikk.

Et av virkemidlene for å få frem mangfoldet i debatten vil være kommunikasjonskanalen og i så henseende spiller media en viktig rolle (Rommetvedt 2002:31). Interessenter kan forsøke påvirke prosessen gjennom å informere media om sider av en sak og dermed forsøke å bruke opinionen som bakhjør til beslutningsprosessen. Gjennom å informere media om en sak, kan en tvinge saken inn på politikernes dagsorden uten å måtte ta kontakt med verken Storting, regjering eller embetsverk. Således er det rimelig å anta at mangfoldet i debatten kom til syne gjennom mediene. For eksempel utviklet det seg i løpet av delprivatiseringsprosessen en ja-side og en nei-side i det politiske miljø, knyttet til ønske om å privatisere Statoil og selge Statlige eierandeler (SDØE). På den måten er det rimelig å anta at de politiske skillelinjene og divergerende standpunkter, det vil si mangfoldet av ulike synspunkter på den offentlige arena, kom tydelig frem i gjennom mediene. Dersom man tar dette perspektivet i be-

traktning, vil det være rimelig å forvente at mediene bidro til åpen og demokratisk behandling av prosessen.

Lobbyvirksomhet – Uformell interessehevding

Lobbyvirksomhet er en type påvirkningsform som egner seg godt under forholdene i et åpent perspektiv. I beslutningsprosesser som kjennetegnes av en åpen og pluralistisk dialog, betraktes lobbyvirksomhet som et viktig virkemiddel for å påvirke beslutningstakerne (Espeli 1999:175). En svever definisjon av lobbyvirksomhet kan i følge Stortinget (2008:1) være: ”*de som har direkte kontakt med stortingsrepresentanter for å prøve å påvirke holdninger og beslutninger.*” Her står interessenter fritt til å ta initiativ, konsultere og hevde sitt syn overfor politikere i Stortinget, utenom de formelle kanalene. Olsen (1989:62) viser en tendens innen oljesektoren der Stortingets Energi- og miljøkomité i økende grad har blitt en møteplass hvor organiserte interesser og spesielt selskapene forsøker å påvirke beslutningstakerne i viktige saker. Betrakter man den overnevnte definisjonen av i lys av delprivatiseringsprosessen, vil det være rimelig å anta at aktører som ønsket å påvirke utviklingen av eierskapsformen tok direkte kontakt med beslutningstakere. For eksempel ved at Statoilledelsen som initiativtagere til eierskapsdebatten tok direkte kontakt med medlemmer av Stortingets Energi- og miljøkomité for å hevde interesser og som i neste omgang skulle behandle eierskaps spørsmålet. Lobbyvirksomhet skiller seg således fra segmenterte systemer ved at segmentene er mer lukkede og spesifiserer hvilke aktører som får adgang til beslutningsarenaen. Innenfor lobbyismen står organiserte interesser mer fritt til å påvirke beslutningstakere og å hevde sine interesser, uten at det setter dem i noen form for interessefellesskap med andre aktører. På den måten vil det heller ikke innebære og isolere seg fra andre aktører på sakfeltet.

På den annen side kan begrepet lobbyvirksomhet tolkes i videre forstand. Lobbyisme slik det defineres over, blir for snevert for å belyse problemstillingen for denne studien. Det vil si, lobbyisme trenger ikke kun å dreie seg om interessenters forsøk på å påvirke beslutninger gjennom direkte kontakt med beslutningstakere, men kan også

forekomme ”*som indirekte påvirkning av primære beslutningstakere*” (Østerud m.fl.1997:145). Med andre ord, kan aktør A forsøke å påvirke representanter i det folkevalgte organ gjennom å overtale aktør B til å tale aktør A sin sak overfor de folkevalgte. I forsøk på å påvirke utfallet i delprivatiseringsprosessen er det rimelig å anta at interessenter, som for eksempel Statoilledelsen, ikke nødvendigvis bare var i direkte kontakt med beslutningstakerne i Stortinget. Det vil for eksempel være rimelig å anta at de også var i kontakt med berørte organisasjoner i oljesektoren, for å søke støtte for egne løsningsforslag. En undersøkelse foretatt av Ingvild Utne (1999:29), og som tok for seg lobbyvirksomhet overfor representanter i Stortingets fagkomiteer, viste at lobbyister retter sin påvirkning mot ulike aktører, alt etter det politiske virkelighetsbildet innenfor saksområdet. Det kan innebære og ha oversikt over hvilke institusjoner eller enkeltpersoner som har gjennomslag i de ulike fora som fatter beslutninger. Tar man denne generaliseringen i betraktning når det gjelder delprivatiseringsprosessen, vil det være rimelig å anta at aktører som ønsket å få gjennomslag for en endring i eierformen, brukte de aktører på saksfeltet som hadde forbindelser inn mot de sentrale beslutningsorganene i saken. For eksempel kan man anta at Statoilledelsen forsøkte å bruke LO som støttespiller for å få innpass hos stortingspolitikere i Ap, som på sin side igjen hadde et betydelig antall stemmer i Stortinget til å avgjøre utfallet i prosessen.

3.4.2 Oppsummering av det åpne perspektivet

Det åpne perspektivet beskriver et konkurrerende perspektiv til det lukkede. En ny-pluralistisk tilnærming som vektlegger åpenhet mellom aktører som deltar på saksfeltet, fremfor isolasjon og adgangsbegrensning, vil være et relevant for å belyse samhandlingen mellom offentlige og private aktører i delprivatiseringsprosessen. Ut fra dette perspektivet er det rimelig å anta at aktører som ønsket å påvirke utformingen av det nye eierskapet viste åpenhet overfor andre interessegrupper på saksområdet, selv om de hadde ulike synspunkter på hvordan eierskapet skulle organiseres. På denne måten vil de politiske skillelinjene og synspunkter på hvordan eierskapet skulle utformes, komme tydeligere frem enn hva som er tilfelle innenfor det lukkede perspektivet. Innenfor dette perspektivet spiller media en viktig rolle for å frem de ulike

sidene av en sak. Det vil derfor være rimelig å anta at media spilte en viktig rolle i delprivatiseringsprosessen for å få frem de divergerende synspunktene på hvordan eierskapet skulle organiseres. Innenfor det åpne perspektivet tar man avstand fra at aktører samarbeider om politikkkutformingene innenfor segmenterte interessefelleskap. Derimot forekommer lobbyvirksomhet som direkte eller indirekte forsøk på å påvirke stortingspolitikere. Ut fra dette antas at aktører som forsøkte å få gjennomslag for egne løsningsalternativer, tok direkte eller indirekte kontakt med stortingspolitikere i forsøk på å påvirke utfallet av prosessen. Ut fra dette teoretiske perspektivet og med utgangspunkt i studiens overordnede problemstilling leder det til følgende underspørsmål:

- I hvilken grad var prosessen preget av åpen diskusjon og brytning av interesser mellom det mangfold av aktører som befant seg på saksområdet?
- I hvilken grad var prosessen preget av lobbyvirksomhet?

3.5 Teoretiske forventninger og veien videre

I dette kapitlet er det blitt drøftet to konkurrerende perspektiver på hvordan interesseformidlingen mellom aktører i delprivatiseringsprosessen kan ha foregått og hvordan dette kan ha virket inn på utfallet av prosessen. I den grad utformingene av det nye eierskapet i Statoil kan forstås som et resultat av hvordan deltakelsen i prosessen ble organisert, hvordan aktørene fikk adgang til beslutningsarenaene og hvordan samhandlingen mellom aktørene foregikk, viser de to perspektivene til ulike kjennetegn som kan belyse studiens problemstilling. Her har jeg først valgt å presentere det lukkede perspektivet og deretter det åpne. Valget av rekkefølgen på perspektivene er tatt ut fra begrunnelsen om at kjennetegn som faller inn under det åpne perspektivet, må forstås som et alternativt perspektiv og et teoretisk svar på kjennetegnene innenfor det lukkede perspektivet. Ut fra logikken om at tese følges av antitese, blir det mest naturlig å presentere det i denne rekkefølgen. Når de to perspektivene skal anvendes som et utgangspunkt for å strukturere empirien i de tre analysekapitlene, vil de to perspektivene ha ulik relevans innenfor de tre fasene (Initiativ-, utrednings- og vedtak) som delprivatiseringsprosessen strekker seg over. Det betyr at rekkefølgen slik

de prioriteres i dette kapitlet ikke nødvendigvis tilsvare rekkefølgen for deres relevans i analysen. Ut fra teorien utledes forventninger til funn i de tre fasene Statoilprosessen strekker seg over. Nedenfor er dette utført skjematisk:

Tabell 1. Skjematisk oversikt over forventninger i de ulike fasene utledet av henholdsvis et lukket og et åpent perspektiv

| Forventninger til funn i de tre fasene | Lukket | Åpent |
|--|--|---|
| Initiativfasen | 1) Initiativet til å sette statens eierskap på den politiske dagsorden foregår utelukkende mellom OED og Statoil. | 2) Statoil inviterer et mangfold av aktører til offentlig debatt og diskuterer statens eierskap med flere aktører parallelt. |
| Utredningsfasen | 3) Homogene utredningsmiljøer. | 4) Utredningene forsvare de ulike synspunktene på eierskapet. |
| Vedtaksfase 1 | 5) Partiledelsen i Ap forsøker å få gjennomslag for egne standpunkter. | 6) Åpen debatt der alle synspunkter i det politiske miljø legges frem. |
| Vedtaksfase 2 | 7) Lukket høring i Stortingets Energi- og miljøkomité. | 8) Åpen høring i Stortingets Energi- og miljøkomité. |

Utgangspunktet for tabellen er de teoretiske kjennetegnene som har blitt beskrevet under de to teoretiske perspektivene, henholdsvis det lukkede og det åpne. For hver fase utledes et sett av konkurrerende forventninger som det antas i ulik grad vil være treffende for empirien. Til sammen utledes åtte forventninger og samtlige vil bli diskutert nærmere i studiens tre analysekapitler. Forventningene er fordelt over tre faser. En initiativfase, der problemer knyttet til den eksisterende helstatlige eierskapsmodellen og ideer omkring en ny eierskapsstruktur ble satt på den politiske dagsorden. En utredningsfase, der konsekvensene av de ulike forslagene til omorganisering av eierskapet ble vurdert og hvor aktørene gjennomførte utredninger knyttet til de ulike

løsningsalternativene. Til slutt analyseres vedtaksfasen, der de ulike tiltakene man ønsket å sette for den nye eierskapsstrukturen ble valgt ut, drøftet og endelig votert over i Stortinget. Før analysen, gis en kort oversikt over milepæler og hovedlinjer i delprivatiseringsprosessen. Med andre ord i det neste kapitlet beskriver jeg hendelsesforløpet i prosessen.

4. Veien til børsen

4.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å gi en historisk fremstilling over milepæler i utviklingen av delprivatiseringsprosessen, i perioden 1999-2001. Siktemålet er på den måten å gi en oversikt over de formelle beslutningene og hovedlinjene i hendelsesforløpet, samt å gi en inngang til analysen. Empirien presenteres i større detalj i analysekapitlene. Dette er valgt for best mulig å kunne besvare problemstillingen om hvordan samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen utspilte seg, og hvordan denne kan ha virket inn på utformingen av politikken.

Kapitlet er delt inn i tre faser som i hovedsak beskriver hendelsesforløpet kronologisk: Initiativ-, utrednings- og vedtaksfase. Den første er initiativfasen, som vektlegger hvordan delprivatisering ble satt på dagsorden. Her beskrives handlingene og de viktigste vedtakene til de ulike aktørene frem til Statoil offentliggjorde sitt første forslag til eierform, 13.august 1999 (Statoilutredning nr.1, 1999). Den andre fasen er utredningsfasen, som vektlegger de ulike løsningsalternativene som ble foreslått. Her beskrives saksbehandlingen og de ulike fora som gjennomførte de faglige utredningene. Den siste fasen er vedtaksfasen. Her beskrives den politiske debatten, som lå nært opp til den endelige stortingsproposisjonen som ble lagt frem for Stortinget 15. desember 2000. I den sistnevnte fase gis videre en beskrivelse av hvordan Stortinget behandlet saken frem til de fattet et endelig vedtak 26.april. 2001. Det er viktig å presisere at det ikke er eksakte overganger mellom de ulike fasene. Derimot vil de være glidende, noe som medfører at aktørrelasjoner som her beskrives i enkelte tilfeller kan gå på tvers av fasene.

4.2 Initiativfasen

4.2.1 Nye ideer lanseres

Den 20. januar 1999 holdt konsernsjef i Statoil, Harald Norvik, et historisk viktig foredrag for en lukket forsamling ved det årlige Oljeindustripolitiske seminaret i Sandefjord. ”Vi trenger en bred politisk enighet om en ny struktur i norsk petroleumsvirksomhet, på samme måte som i 1972 og i 1984”, var uttalelsen som ble startskuddet for diskusjonen rundt en ny eierstruktur i Statoil. Dette ble etterfulgt av en to år lang prosess som til slutt endte med delprivatisering av selskapet (Lerøen 2002:80). Delprivatisering ble nevnt som en del av en slik omlegging. I en såpass konkurransefylt virksomhet ville det være en fordel å få inn flere medeiere i tillegg til staten. Norvik uttalte: ”Det viktigste er å sikre en best mulig avkastning for eierne. Det å være på børsen er å passe på at man får en god avkastning” (Aftenposten 22.01.99). Som et hovedargument pekte Norvik på dynamikken i markedet. Å skaffe til veie privat kapital ville være nødvendig for å styrke insentiver og kommersialisert utvikling i en internasjonal oljeindustri som på den tiden gjennomgikk store endringer. Norvik betraktet forvaltningen av statens direkte eierinteresser i oljevirksomheten gjennom statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) som vellykket. Dog mente han at tiden nå var moden for endringer for å sikre en forretningsmessig videreutvikling av SDØE. En sammenslåing av alle helstatlige petroleumssressurser i Statoil ble skissert som et ytterpunkt (Andersen 2001:348).

SDØE

SDØE ble opprettet i 1985 etter at Høyre, KrF, Ap og Venstre klart å komme frem til et kompromiss. På det tidspunktet mente Willoch-regjeringen at Statoil var blitt for mektige og at selskapet var for dominerende norsk industri og norsk økonomi (Nepstad 2003:30). Statoil-kompromisset innførte et skille mellom Statoil som et operativt selskap og statens passive eierandeler i SDØE. Staten skulle ha egne eierandeler i norske olje- og gassfelt, i tillegg til Statoils eierandeler. Hensikten med skillet var å redusere Statoils innflytelse over andre andelshavere i de enkelte lisenser på

norsk sokkel (Andersen 2001:342). Den nye ordningen innebar at store deler av Statoils eierandeler i olje- og gassfeltene ble overført til staten. Forut for dette, var Statoils eierandeler ofte 60 prosent i de ulike utvinningstillatelsene på norsk sokkel. Ved omleggingen ble disse redusert til 20 prosent, mens staten fikk de resterende 40 prosent. Da Norvik i 1999 satte statens eierskap på dagsorden, var én av problemstillingene hvorvidt staten burde selge SDØE-andeler til Statoil.

4.2.2 Olje- og energidepartementets reaksjon

OEDs umiddelbare reaksjon var at initiativet fra Statoil hadde blitt frembrakt på en uregelmessig måte (Lerøen 2002:81). Embetsverket i OED var på sin side positive til forhandlinger vedrørende petroleumsvirksomhetens fremtid. I samråd med ekspedisjonssjef i olje- og gassavdelingen, Tore Sandvold ga olje- og energiminister Marit Arnstad fra Senterpartiet (Sp) signaler til Statoils ledelse om at det var ønskelig å se nærmere på eierskapet. Arnstad rakk imidlertid knapt å følge opp saken før hun 23. mars 1999 gikk ut i barselpermisjon (Ask 2004:54). Fungerende statsråd Anne Enger Lahnstein (Sp) overtok oppfølgingen av saken og ba Statoilstyret, i et brev datert 30. april 1999, om en redegjørelse for videreutviklingen av Statoil og SDØE (Statoilutredning nr. 1, 1999:4). Dette arbeidet endte i en utredning som ble fremlagt for OED 13. august 1999.

4.2.3 Stortinget var avventende

De politiske partiene på Stortinget var avventende, men likevel positive i sine holdninger til omorganisering av eierskapet i Statoil. Dette var helt i tråd med den generelle skepsisen knyttet til statlig eierskap på slutten av 1990-tallet (Grønlie 2001:301), som blant annet kom til syne våren 1999, i forbindelse med Næringskomiteens og Energi- og miljøkomiteens gjennomgang av det statlige eierskapet (Hoel 2002:77). Stortingsflertallet var enige med regjeringen og OED om at det var behov for en nærmere drøfting både av omfanget og organiseringen av det statlige eierskapet. Videre mente flertallet det var behov for en prinsipiell og ideologisk debatt vedrørende eierskapet i Statoil (Aftenposten 21.01.99). Inntrykket av det politiske bildet i løpet

av 1999, viser ellers ikke til noen signaler eller konkrete forslag til hvordan en ny eierform i Statoil burde løses (Martinsen 2004:72).

4.2.4 Åsgardsaken – Lederskifte i Statoil

Parallelt med at privatiseringssaken ble satt på den politiske dagsorden pågikk en annen problematisk sak som etter hvert bygde seg opp til et mistillitsforhold mellom OED og Statoil. Olje- og gassfeltet Åsgard viste seg å være en av de mest kompliserte utbyggingsoppgaver industrien noensinne har påtatt seg, og Statoil valgte en vei som krevde teknologiutvikling parallelt med boring og utbygging (Lerøen 2002:86). Den totale budsjettoverskridelsen viste seg til slutt å bli på over 17 milliarder kroner (Dagbladet 24.04.99). Den 23. april 1999 ble styreleder Kjell O. Kran kalt inn på teppet hos statsråden, og mottok beskjeden om at styret ville bli skiftet ut. Lahnsteins begrunnelse var knapp: *”Utviklingen i Åsgard-prosjektet fører til at jeg ikke kan oppnevne styret for en ny periode”* (VG 24.04.99). Kort tid etter styrets avsettelse ga også konsernsjef Norvik beskjed om at han ønsket å stille sin plass til disposisjon. Norvik hadde umiddelbart kommet til den konklusjon at hvis ikke styret hadde tillit, så hadde heller ikke konsernledelsen tillit (informant). Dette ble en noe spesiell vår for Norvik som på tross av oppsigelsen ble bedt om å fortsette arbeidet med privatisering, selv etter at Olav Fjell overtok som ny konsernsjef i september samme år. Det nye styret som sentrumsregjeringen hadde utnevnt, med Ole Lund som leder og Rune Bjerke som nestleder, var på ingen måte noen bremse for debatten om endring av eierskapet. Det allerede avgåtte styret hadde fått beskjed fra den politisk- og administrative ledelsen i OED om at det var ønskelig med synspunkter på de lange linjer fremover, inkludert delprivatisering og organiseringen av SDØE (Andersen 2001:348).

4.3 Utredningsfasen

4.3.1 Statoil lanserer nye forslag

De lange linjer for utviklingen av Statoil og SDØE slik Statoil-ledelsen så det, var nettopp det som ble lagt frem i innspillet til regjeringens nye oljemelding 13. august 1999. Med dette ble en ny fase i debatten innledet. Utarbeidelsen av rapporten (Statoilutredning nr.1 1999) foregikk utelukkende under Norviks ledelse, og anbefalingene var i tråd med det han i sitt opprinnelige utspill om privatisering av Statoil hadde kalt et ytterpunkt (informant). Rapporten ga en grundig gjennomgang av Statoils argumenter, som i hovedsak munnet ut i tre forslag (Lerøen 2002:94). Det første forslaget anbefalte at statens eierstruktur skulle endres slik at selskapet fikk inn flere private medeiere og ble tatt opp til notering på børs. Det andre forslaget anbefalte å overføre hele eller store deler av de statlige ressursene som lå inn under forvaltningsorganet SDØE, til Statoil. En slik overføring ville gi Statoil den nødvendige slagkraften i internasjonaliseringen av selskapet, både i form av økt konkurransekraft og større markedsverdi (Statoilutredning nr.1, 1999:46). I et tredje forslag anbefalte Statoil å opprette en ny ivaretakerordning for de delene av SDØEs ressurser som eventuelt ikke ble satt inn i en selskapsmessig sammenheng. I følge en informant var det ingen i konsernledelsen som var tilhengere av SDØE-løsningen som ble opprettet i 1985. Strategien var derfor å gå i forhandlinger med OED, der utgangspunktet var en overføring av alle de statlige eierandelene. Utfallet av en slik forhandling kunne eventuelt være at Statoil fikk noen få andeler, men det var i følge konsernledelsen bedre enn ingenting (informant). I hovedsak dreide altså forslagene seg om å samle hele statens petroleumsformue i Statoil før en eventuell delprivatisering. En slik løsning ville kunne gjøre Statoil til verdens fjerde største børsnoterte petroleumsselskap (Andersen 2001:350).

4.3.2 Fagforbundene

Eierskapssaken spredte seg også inn i Landsorganisasjonen (LO). I juni 1999 nedsatte LO et eget utvalg bestående av de mest involverte forbundene i oljebransjen med

Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF) og Fellesforbundet i spissen. Gruppens oppgave var å utrede statens eierskap med utgangspunkt i de forslag som var lansert av blant andre ledelsen Statoil, og med sikte på å danne et grunnlag for LOs standpunkter i forbindelse med stortingsproposisjonen som skulle legges frem (LOs oljeutredning 2000:2). Tradisjonelt hadde det vært vanlig å benytte samarbeidskomiteen mellom Ap og LO i viktige saker, men i denne prosessen nedsatte LO et selvstendig utvalg da det var vanskelig nok å forene LOs premisser internt (informant). I tillegg var Ap splittet i spørsmålet og hadde nok med sin egen prosess. Likevel hadde både Ap og LO interesse av å legge frem et felles syn overfor regjeringen den dagen det skulle bli aktuelt (informant). 6. juni 2000 konstaterte utvalget at de ville støtte en delprivatisering av Statoil, i tillegg til at de åpnet for en børsnotering på inntil 10 prosent av aksjene i selskapet (LOs oljeutredningen 2000:39). Utvalget foreslo også at deler av SDØE burde tilføres Statoil og Hydro. Hvor stor andel det skulle være snakk om ville imidlertid ikke bli fastlagt før Aps landsmøte i november 2000 (Nettavisen 09.06.00).

4.3.3 Debatten i det politiske miljø

Årsskiftet 1999/2000 representerte et vendepunkt i det politiske miljø. Utover vinteren ble i økende grad politiske verdier og partipolitiske hensyn toneangivende (Andersen 2001:352). Delprivatisering av Statoil berørte sterke politiske tradisjoner for hvordan Norge har organisert oljevirkosomheten. Motstanden var særlig preget av ideologiske grunnprinsipper mot strukturelle endringer av eierskapet. Det å delprivatisere Statoil ga opplevelsen av å gi slipp på en 30 år lang vellykket organisasjonsmodell. For mange var Statoil et kroneksempel på at det hadde vært mulig å bygge ut en omfattende virksomhet på en måte som hadde kommet hele befolkningen til gode (Engen og Ryggvik 2006:1). At deler av dette nå skulle gå tapt til kapitalmarkedet fikk ikke passere uten protester.

4.4 Vedtaksfasen

Det som er historisk for Statoil er at hver gang det er blitt tatt en beslutning vedrørende selskapets eierstruktur, har man klart å oppnå et bredt politisk flertall i Stortinget. Det var tilfelle i 1972, da selskapet ble opprettet som et hundre prosent statlig selskap. Det var også tilfelle i kompromisset fra 1984, som innførte et skille mellom Statoil som et operativt oljeselskap og statens passive eierrolle i SDØE. Og endelig var det tilfelle i 2007, da Statoil slo seg sammen med Hydros olje- og gassdivisjonen.

Sosialistisk Venstreparti (SV) gikk tidlig ut på banen og erklærte sin motstand til delprivatisering og salg av SDØE-andeler. Høyre og Frp var de eneste som gikk klart inn for delprivatisering. Partiene fra sentrumsregjeringen, Sp, Venstre og Kristelig Folkeparti (KrF) var innledningsvis noe avventende (Andersen 2001:350). Selve grunnlaget for regjeringen, den såkalte "Voksenåsen-erklæringen", forutsatte at Statoil skulle være helstatlig (Martinsen 2004:67). Venstre og KrF åpnet våren 2000 opp for en delprivatisering og salg av deler av SDØE, men for Sp ble dette en vanskelig sak (Aftenposten 17.01.00). Reformarbeidet i OED hadde blitt ledet av statsråder fra dette partiet og olje- og energiminister Marit Arnstad forsøkte med et forsiktig framstøt om å åpne opp for delprivatisering på landsstyremøtet til Sp i januar 2000. Et enstemmig landsstyre sa imidlertid nei til privatisering av statsoljeselskapet. Derimot var de åpne for å selge en begrenset del av SDØE (Andersen 2001:352). Arnstad uttrykte at regjeringen nå ville søke et samarbeid med Ap om saken og at det ikke ville bli en løsning i Stortinget uten Aps støtte (Lerøen 2002:98).

4.4.1 Tautrekking i Ap

En løsning i Stortinget var nettopp det Ap var i posisjon til å avgjøre utfallet av. Et vedtak som åpnet for delprivatisering av Statoil og salg av SDØE-andeler måtte ha et stortingsflertall bak seg, og størrelsen på Aps stortingsgruppe tilsa at partiet kunne være avgjørende for utfallet av den endelige løsningen. Dette fordi partiet kunne få flertall både for og mot delprivatisering, avhengig av hvilke andre partier de ville velge å samarbeide med. Ap kunne velge å samarbeide med SV og Sp for flertall mot

delprivatisering, eller med Venstre, KrF og Høyre for å få flertall for delprivatisering (Nepstad 2003:28). Det som fikk størst aktualitet utover våren 2000 var likevel de interne stridighetene i Ap.

Blandede reaksjoner etter landstyremøtet

Eierskapsaken kom først opp på Aps landsstyremøte 11. februar 2000. Sentralstyret i Ap foreslo at partiet gikk inn for at andre aktører fikk medeierskap i Statoil, samt en overføring av SDØE-andeler. Enten gjennom salg eller ved å øke egenkapitalen til selskapet (Landstyrevedtak i Ap 11.02.00). Landstyreets flertall støttet innstillingen fra sentralstyret og samlet seg om et kompromiss. Saken var i realiteten avgjort på dette tidspunktet. I den grad det oppstod konflikt i Ap skulle man tro at den startet umiddelbart etter dette, men det var ikke tilfelle. Etter landstyremøtet gikk saken til behandling i de ulike fylkespartiene, og det var da det begynte å vise seg at synet på landsstyrets vedtak var delt (informant). Det som provoserte noen av fylkeslagene var at de ikke hadde fått tilstrekkelig med tid til å behandle saken internt i fylket før landsstyremøtet, og at de ikke hadde blitt godt nok informert om at saken i det hele tatt skulle opp på landsstyremøtet i februar (informant). Ut over våren 2000 viste det seg at fylkespartiene var splittet i synet på delprivatisering. Dette kom særlig til uttrykk i innlandsfylkene og i Oslo Ap, som var fundamentalt uenig i at selskapet skulle privatiseres og at SDØE andeler skulle selges. Argumentasjonen bar her preg av ideologiske holdninger mot strukturelle endringer av eierskapet knyttet til vellykkede og tradisjonelle strategier for organisering av energi og kraftselskaper (informant).

Innstilling på ingen måte avklart før landsmøtet

Landsmøtet skulle avholdes i november 2000. Med tanke på at uenighetene omkring organiseringen av eierskapet viste seg å være så betydelige internt i partiorganisasjonen, ville det være hensiktsmessig å legitimere et kompromiss i lys av landsmøtets stemmegivning. Etter at Ap overtok regjeringen i mars 2000 ønsket de å legge frem et forslag for å delprivatisere Statoil så fort som mulig. Regjeringen varslet nå om en stortingsproposisjon som åpnet opp for salg av statlige eierandeler i juni 2000. På den måten ville Stortinget være ferdig med sin behandling av saken før landsmøtet i no-

vember, og saken ville ha vært avgjort. På den annen side stod stadig flere sentrale personer i Ap nå frem med krav om at ledelsen måtte gi partiorganisasjonen tid til å gå gjennom saken på nytt, siden den ble ansett som svært viktige og prinsipiell. Partiledelsen følte seg nå presset. For en mindretallsregjering, som Ap, var det å ha støtte fra sine egne et minstekrav. På et møte i juni 2000 vedtok derfor sentralstyret at sakens prinsipielle betydning fordret at den nå ble behandlet av partiets landsmøte i november 2000 (Lerøen 1999:99).

På landsmøtet som ble avholdt 9.-12. november 2000 programfestet Ap at SDØEs rolle skulle videreføres og utvikles ved fremtidige konsesjonstildelinger på norsk sokkel. Det innebar at SDØE-andeler i all hovedsak skulle forbli i statlig eie (Landsmøteprotokoll 2000). Landsmøtet kom videre frem til et kompromiss om at begrensede SDØE-andeler kunne overføres eller selges til Statoil og Hydro, der dette totalt sett ville gi en bedre verdiskapning og utnyttelse av ressursene (Andersen 2001:354). Et solid flertall av landsmøtets delegater stemte for uttalelsen som fastslo at *”eierskapet i Statoil kan utvides til også å omfatte andre eiere enn den norske stat”* (Landsmøteprotokoll 2000). En forutsetning var likevel at staten fortsatt skulle være majoritetseier og beholde minst 2/3 av aksjene. Dette ble særlig begrunnet ut fra ønsket om å inngå strategiske allianser med andre aktører for å imøtekomme internasjonaliseringen av petroleumsindustrien og konkurransen i markedet (Landsmøteprotokoll 2000).

4.4.2 Oljeforliket

Forhandlingene med Høyre, Venstre og KrF hadde startet kort tid etter landsmøtet, i Stortingets Energi- og miljøkomité. På tross av stridighetene i Ap hadde det blitt en slags enighet om at man kunne gå inn for et salg på inn til 20 prosent, ettersom den sentrale ledelsen i partiet ikke stod helt fritt til å gjøre hva de ville på bakgrunn av landsmøtevedtaket. En måned etter landsmøtet i Ap, den 15. desember 2000 la regjeringen fram sin anbefaling til videreutvikling av det statlige engasjementet i petroleumsvirksomheten i (St.prp. nr. 36 (2000-2001)). Når det gjaldt SDØE hadde regjeringen anbefalt at 15 prosent av andelene skulle selges til Statoil og 5 prosent til Hyd-

ro og andre selskaper. Et nytt selskap ble foreslått til å forvalte hoveddelen av SDØE (80 prosent) og som forble i statens hender, men som Statoil skulle forvalte. Statoil skulle også i fremtiden ha hovedansvaret for å selge statens gass, men et nytt statlig aksjeselskap med ansvar for transportrørledningene av gass ble foreslått (Andersen 2001:356).

26. april 2001 stod (Innst.S.nr.198 (2000-2001)) ”*Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*” på Stortingets agenda. Ap, Høyre, Venstre, KrF og Frp utgjorde 63 stemmer for privatisering, mens 15 stemmer fra SV og Sp gikk mot forslaget. Flertallet stemte for følgende hovedprinsipper:

- Staten selger 21,5 prosent av statens direkte eierandeler på sokkelen (SDØE), hvorav 15 prosent forbeholdes Statoil, og 6,5 prosent går til Hydro og de andre selskapene.
- Det opprettes et nytt selskap som skal forvalte de resterende SDØE-andelene. Selskapet skal vurdere om det er hensiktsmessig å selge eller bytte flere SDØE-andeler.
- Det åpnes for at en tredjedel av Statoil selges til private eiere. Mellom 15 og 25 prosent skal børsnoteres i første omgang, og det åpnes for å inngå strategiske allianser med andre selskaper etter børsnoteringen.
- Operatøransvaret for gassrørene til kontinentet overdras fra Statoil til et nytt helstatlig aksjeselskap.

4.4.3 Oppsummering

Delprivatiseringsprosessen ble innledet med Harald Norviks foredrag i januar 1999. I initiativfasen var det politiske miljøet positivt innstilt til diskusjon omkring organiseringen av eierstrukturen, men det var ingen av partiene på Stortinget som markerte seg med konkrete handlingsforslag for hvordan eierskapet skulle organiseres. Den

politisk- og administrative ledelsen i OED ønsket å vurdere alternative eierskapsløsninger og oppfordret derfor Statoil-ledelsen til å komme opp med konkrete handlingsalternativer. Dette endte i en utredning som ble offentliggjort 13. august 1999. I denne utredningen åpne Statoil opp for delprivatisering og salg av SDØE andeler. Den politiske prosessen startet først et halvt år etter at Statoilutredningen ble offentliggjort.

Fra begynnelsen av 2000 og utover ble saken gjenstand for politisk debatt, preget av uenighet mellom de politiske partiene på hvorvidt Statoil skulle privatiseres eller ikke. Aps standpunkt viste seg å være avgjørende for utfallet i saken. Dette fordi partiet kunne få flertall både for og mot delprivatisering, avhengig av hvilke andre parti de ville velge å samarbeide med i saken. På den annen side var partiet splittet internt i forhold til hvilke standpunkter man skulle gå for. Debatten startet etter landsstyremøtet i februar 2000, der partiet kom frem til et kompromiss om delprivatisering av Statoil. I partiet var det likevel krefter som ønsket det annerledes og kompromisset ble til slutt at saken skulle opp på landsmøtet i november samme år. Kort tid etter landsmøtet, nærmere bestemt 15. desember 2000, kunne Ap-regjeringen legge frem en stortingsproposisjon som i hovedsak åpnet for en ny eierstruktur i Statoil og en omlegging av SDØE. Stortinget ga den 26. april 2001 OED fullmakt til å åpne for delprivatisering av Statoil.

5. Analyse

5.1 Innledning

I de tre følgende kapitlene vil de empiriske funnene analyseres med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som ble gjort rede for i kapittel 3. Empirien vil bli knyttet til de teoretiske forventningene for å drøfte studiens problemstilling: *Hvordan foregikk utformingen av den nye eierstrukturen i Statoil? Kan samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen best tolkes i lys av et lukket eller et åpent perspektiv?*

Analysen vil bestå i å undersøke de to perspektivenes relevans for samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen. Målsettingen er å studere delprivatiseringsprosessen i sin helhet, men for å gjøre analysen mest mulig systematisk er prosessen delt inn i tre faser, slik den også ble presentert i kapittel 4. Det vil si at initiativfasen representerer kapittel 5, utredningsfasen kapittel 6 og vedtaksfasen kapittel 7. Det er imidlertid de teoretiske perspektivene som legger føringene for strukturen i kapitlene. Grunnen til at prosessen er delt inn i tre faser har snarere med empirisk oversiktighet å gjøre. Denne inndelingen gjør at det kommer tydeligere frem når i prosessen kjennetegnene som de to perspektivene fremholder har relevans. Det lukkede og det åpne perspektivet vil ha ulik betydning innenfor hver av de tre fasene som politikktutformingen strekker seg over. Således vil forventningene som ble utledet i kapittel 3 være sentrale.

5.2 Initiativfasen

Initiativfasen kjennetegnes av at nye ideer og handlingsalternativer vedrørende organiseringen av eierskapet i Statoil ble satt på den politiske dagsorden. I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på hvilke aktører som var toneangivende og videre drøfte det i lys av det lukkede og det åpne perspektivet. Kapitlet er delt inn i to diskusjoner. I første del diskuteres det hvordan eierskapet ble satt på den politiske dagsorden. Her vil empirien bli knyttet til de to første teoretiske forventningene (utledet i tabell 1,

kapittel 3). Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet forventning om at initiativet til å sette statens eierskap på den politiske dagsorden, foregår utelukkende mellom den politiske og administrative ledelsen i OED og Statoil (*Forventning 1*). Ut fra det åpne perspektivet ble det utledet forventning om at ledelsen i Statoil inviterer et mangfold av aktører til offentlig debatt og diskuterer statens eierskap med flere aktører parallelt (*Forventning 2*).

I andre del diskuteres utskiftingen av styret og konsernledelsen i Statoil. I løpet av våren 1999, etter at eierskapssaken var satt på agendaen, ble det klart at den politiske ledelsen i OED ønsket å erstatte det sittende styret i Statoil på bakgrunn av budsjett-overskridelsene på Åsgard. Dette knyttes ikke til de to forventningene (nr.1 og nr.2), men lederskiftet i Statoil anses som spesielt viktig for hvordan eierskapssaken utviklet seg videre i prosessen. Derfor vil det være relevant å drøfte det i lys av de teoretiske perspektivene.

5.3 Konsernledelsen inviterte til åpen diskusjon

5.3.1 Konsernsjefens strategi

Når det gjelder konsernsjef Norviks initiativ til offentlig debatt omkring eierskapet i Statoil og videreutvikling av SDØE, valgte han å henvende seg direkte til den offentlige arena i januar 1999. I følge en informant fra konsernledelsen *”har aldri en leder i Statoil noen gang gått ut på tilsvarende måte i en så prinsipielt viktig sak.”* Det vil si, der konsernlederen først går ut i offentligheten for å luften nye ideer om organiseringen av eierskapet, for så å invitere til en diskusjon omkring problemstillingen. I løpet av sine elleve år ved sjefsstolen i Statoil hadde heller aldri Norvik uttrykt et offentlig ønske om å bringe private investorer inn på eiersiden. At han gikk ut med disse problemstillingene i Sandefjord, kom derfor overraskende både på offentlige og private aktører i petroleumsmiljøet.

Legitimitet for standpunkter gjennom åpenhet er et sentralt trekk ved ny-pluralismen. Som perspektivet antar, vil aktører som retter seg mot andre aktører i politiske beslutningsprosesser og fremmer anbefalinger ved å henvende seg overfor mangfoldet av aktører på saksarenaen, oppnå større legitimitet enn de som isolerer seg innenfor avgrensede grupper (Rommetvedt 2002:17). For Statoilledelsen har det vært meget populært å referere til ”*corporate governance*”; klare og oversiktlige regler og systemer for selskapers styringsstruktur (Aksjonærforeningen m.fl 2004). Hvis Norvik skulle ha fulgt selskapets regler, systemer og styringsstrukturer måtte han ha avklart et så viktig spørsmål på forhånd. I følge en informant fra konsernledelsen ”*ville en normal prosess selv i et hundre prosent statlig selskap som Statoil vært å holde dette internt mellom et lite utvalg av mennesker i konsernledelsen, styret og OED*”. Administrasjonen ville i følge samme informant ha foretatt internutredninger og utviklet et sett av handlingsalternativer som hadde gått som et styrevedtak via bedriftsforsamlingen til generalforsamlingen. Generalforsamlingen ville så ha fått forslagene til godkjenning og Statoil kunne ha presentert forslagene for OED. Forslagene ville således blitt utviklet i et lukket rom, prosessen ville foregått i all fortrolighet og OED ville fått overlevert et utredningsmateriale med all argumentasjonen som lå til grunn for anbefalinger av eierskapet. Dette ville vært en tradisjonell prosess i tråd med gode prinsipper for selskapsstyring, slik statoilledelsen alltid har vært opptatt av å etterstrebe (Martinsen 2004:64).

Norvik på sin side ønsket å oppnå en åpen og offentlig diskusjon angående selskapets fremtidige eierskap. I det henseende valgte han å åpne seg for omgivelsene og argumentere for alternative eierskapsformer. Dette poenget underbygges også hos flere av mine informanter. En informant fra OED uttalte: ”*Er det noe som er åpent i denne prosessen så er det nettopp initiativet til Norvik, fordi han gikk direkte ut i offentligheten uten å klarere det med styret og OED på forhånd.*” Måten Norvik gikk frem for å få eierskapsdebatten satt på den politiske dagsordenen er i tråd med forventningen (nr. 2) utledet av det åpne perspektivet. Med andre ord, at konsernlederen inviterte til åpen diskusjon ved å rette seg overfor mangfoldet av potensielle interesser på sakfeltet. Hadde Norvik og konsernledelsen fulgt selskapets styringsstrukturer, ville man

oppnådd en saksgang som gikk mer i retning av et segmentert system. I den sammenheng ville forventningen (nr.1) utledet av det lukkede perspektivet fått støtte. Det vil si, en saksgang preget av adgangsbegrensning og deltakelse forbeholdt OED og Statoil. Derimot valgte Norvik å gå utenom den tradisjonelle styringsstrukturen. Dette indikerer at det lukkede perspektivet svekkes og at forventningen (nr. 2) utledet av det åpne perspektivet får støtte. Dette poenget kan illustreres ut fra det at Norvik valgte å legge opp en informasjons- og mediestrategi parallelt med uttalelsene i Sandefjord. Det vil si, konsernledelsen planla nøye en orientering for pressen rett etter at Sandefjordkonferansen var ferdig for å forhindre at offentligheten fikk feilaktige tolkninger av saken fra ulike kilder. Det verst tenkelige scenarioet for Statoil-ledelsens del var om saken hadde lekket ut med feil premisser. Konsernledelsen hadde hatt en klar diskusjon på forhånd. Dersom de skulle lansere ideene i Sandefjord, måtte de gå åpent ut i offentligheten med en gang og samtidig være tilgjengelig for media og svare på de spørsmål som kunne foreligge (informant). Norviks fremgangsmåte er således å tolke som et eksempel på en strategi preget av åpenhet overfor mangfoldet av interesser på saksarenaen og kan også sies å være i samsvar med den ny-pluralistiske tilnærmingen.

I ettertid uttrykte Norvik at han visste han kunne gå fram på den måten han gjorde, selv om han også innrømmet at det kunne kritiseres. I følge Lerøen (2002:80) uttalte konsernsjefen at: *"(...) styret vanskelig kunne ha lagt frem disse ideene, og derfor kunne jeg heller ikke bedt styret om klarering, men jeg informerte styret. Det var en hårfin balanse. Jeg kunne blitt hudflettet og beskyldt for illojalitet, men den sjansen tok jeg. Saken var god og riktig."* På bakgrunn av dette la Norvik opp til en fordomsfri diskusjon om hvem som skulle eie Statoil i ny tid. Potensielle interessenter i saken kunne velge å støtte ideene om delprivatisering og videreutvikling av SDØE, samtidig som de kunne argumentere mot. En slik strategi er i samsvar med et av hovedpoengene i den ny-pluralistiske tilnærmingen, nemlig at relasjoner til andre aktører bygges gjennom å rette seg ut mot andre interesser på politikkområdet. Det er på den måten man legitimerer standpunkter og bygger allianser med andre aktører (Rommetvedt 2002). En rimelig tolkning i lys av ny-pluralismen er at Norviks utspill, var

et forsøk på å bygge allianser med andre aktører i oljemiljøet. Fortrinnsvis aktører som kunne støtte opp om ideene og hjelpe til med å videreutvikle dem. I neste avsnitt skal vi se at initiativfasen også kan tolkes i lys av uformelle former for interesseheving. Dette er trekk som også kan knyttes til det åpne perspektivet.

5.3.2 Lite lobbyvirksomhet fra Statoils konsernledelse i initiativfasen?

I følge en informant fra konsernledelsen var det *”liten grad av lobbyvirksomhet overfor Stortinget før OED ba styret og konsernledelsen om å foreta en redegjørelse for videreutviklingen av selskapet den 23. mars 1999.”* Legger man informantens påstand til grunn, og ser dette i lys av lobbyvirksomhet slik det kommer til uttrykk i det åpne perspektivet. Betyr det at Statoilledelsen verken tok direkte eller indirekte kontakt med stortingspolitikere for å hevde sine synspunkter før det var klart at Statoil fikk i oppgave å utrede eierskapet.

Omfanget av lobbyisme fra konsernledelsens side kan om mulig diskuteres dersom man legger det åpne perspektivet til grunn. Dette fordi ledelsen i Statoil skal ha tatt initiativ og hatt uformelle møter med alle de politiske partiene på Stortinget, unntatt Senterpartiet, i løpet av februar 1999. Der skal de ha blant annet drøftet hvilke muligheter som lå i en omstrukturering av eierskapet (Dagens Næringsliv 27.01.99). I tillegg hadde de vært i kontakt med Energi- og miljøkomiteen på Stortinget (Weidel 2004:61). I følge en av mine informanter, som i denne perioden satt i nevnte komité, skal ledelsen i Statoil her ha argumentert for at selskapet trengte større forretningsmessig frihet for å satse internasjonalt. Denne form for virksomhet fra Statoilledelsens side må kunne tolkes som en form for lobbyvirksomhet og et forsøk på å hevde sitt syn direkte overfor Stortinget utenom de formelle kanalene. Således støtter dette forventningen (nr.2) utledet av det åpne perspektivet om at ledelsen i Statoil diskuterte statens eierskap med flere aktører i ulike miljøer parallelt. Samme informant hevder imidlertid at konsernledelsen var forsiktig med å gi et for klart inntrykk av at det var delprivatisering og sammenslåing av SDØE de konkret hadde i tankene. Likevel ble det brukt mye tid i sentrale miljøer på å snakke om behovet på å respondere for

endringene i de internasjonale markedene og konkurransebetingelsene. ”*De våkne skjønte hvor Norvik ville*” (informant).

5.3.3 Lobbyvirksomhet - Statoil hevder sine interesser

Lobbyvirksomhet er et sentralt trekk innenfor det åpne perspektivet. Som perspektivet antar, kan dette forekomme som indirekte påvirkning av primære beslutningstakere gjennom andre interessegrupper i offentligheten (Østerud m.fl. 1997:145), eller som forsøk på å påvirke stortingspolitikere gjennom direkte henvendelser.

Konsernledelsen i Statoil visste at de måtte ha støtte i Ap på bakgrunn av antall stemmer partiet utgjorde i Stortinget i dette tidsrommet (1999-2001). Selv om Ap var i opposisjon i 1999 og en borgerlig koalisjon satt ved regjeringsmakten, ville ikke en privatisering vært mulig uten støtte fra Ap (informant). Norvik hadde i den sammenheng fordel av tidligere erfaringer fra det politiske miljø og et kontaktnettverk i Ap.¹⁴ Norvik tok initiativ til flere uformelle møter med leder for Stortingets Energi- og miljøkomité Jens Stoltenberg, der de to drøftet selskapets fremtid. Dette hevdet en av informantene i tillegg til Lerøen (2002). I sine tidligere år i Ap hadde Stoltenberg hatt troen på statlig eierskap, men ble etter hvert mer tvilende som følge av Statoils strukturelle begrensninger i forhold til den internasjonale utviklingen (Lerøen 2002:88). I tråd med lobbyvirksomhet innenfor det åpne perspektivet, vil en rimelig tolkning være at Norvik hadde interesse av å hevde sine synspunkter overfor potensielle politiske beslutningstakere. Dette som et ledd i forsøket på å gjennomføre en omstrukturering av Statoils eierskap. Norviks konsernrådgivere, Willy Olsen og Tom Therkildsen, hadde også politisk bakgrunn og kontakter i Ap. ”*Tom med sitt nære forhold til Jens (Stoltenberg), kunne lett ta en telefon*” (informant). Det viktigste for konsernledelsen var imidlertid å definere hvilke nøkkelpersoner som kunne støtte dem og være avgjørende på et senere tidspunkt. Både Olsen og Therkildsen hadde således gode kontakter i Ap, og en god forståelse av hvilke drivkrefter som befant seg der. ”(...) *De*

¹⁴Norvik hadde gode kontakter i forvaltningen og i det politiske miljø etter å ha jobbet både som gruppesekretær i Arbeiderpartiet, personlig sekretær for Oddvar Norli og statssekretær Olje- og energidepartementet fra 1979-1981 (Martinsen 2004:75).

hadde vært i så mange diskusjoner med Ap gjennom sitt liv og visste godt hva som skulle til for at det vipper i det ene eller det andre ståsted(...) og de hadde vel en rimelig klarhet i hvem som var aktører i Ap” (informant). Den type virksomhet der konsernledelsen hadde direkte kontakt med stortingspolitiker Stoltenberg, ser ut til å sammenfalle med lobbyisme slik det også kommer til uttrykk i det åpne perspektivet. Konsernledelsen forsøkte å kartlegge støttespillere, samtidig som de tok direkte kontakt og argumenterte for en omorganisering av eierskapet overfor potensielle beslutningstakere.

I lys av lobbyisme kunne man også anta at konsernledelsen tok indirekte kontakt med beslutningstakerne. Det vil si, via andre interessegrupper med kontakter hos sentrale beslutningstakere. I følge en informant skal Norvik også ha hatt uformelle samtaler med flere representanter i Statoilstyret. En av de viktigste var Yngve Hågensen, fordi han satt i styret og hadde en sentral posisjonen i det politiske miljø. Statoilledelsen kunne således benytte han som et bindeledd til de som senere skulle være med på å avgjøre prosessen. *Det var klart at hvis denne saken skulle gå gjennom styret og bli akseptert i blant stortingspolitikere i Ap, så var det nødvendig at Yngve viste forståelse for at dette var en farbar vei”* (informant). Da Hågensen første gang ble informert om eierskapsideene var han tvilende, men likevel lyttende og ikke direkte avvisende til forslaget. *”Hadde Hågensen sagt klart nei, så hadde aldri Norvik tatt saken videre”* (informant). I følge samme informant brukte Norvik mye tid på samtaler med Hågensen i initiativfasen. Hågensen og Statoilledelsen hadde senest et møte kvelden før Norviks foredrag i Sandefjord (Lerøen 2002:82). Konsernledelsen vurderte i det hele tatt styret som satt under ledelse av Kjell O. Kran som svært kommersialisert rettet. Det vil si, de fleste hadde erfaring fra ulike virksomheter innen næringslivet, men de færreste fra politikken. Hågensen på sin side ble ansett som en av de få som representerte politikken i styret (informant). Med hans forankring som leder i LO, var han også viktig for å få aksept blant fagforbundene og de ansatte i Statoil. Samtidig hadde han en sterk posisjon i det politiske miljø, ikke minst sterke bånd til Ap. Dette kan illustreres ut fra følgende uttalelse fra en daværende representant i Statoilstyret: *”Konsernledelsen visste at Hågensen nøytt stor respekt i Ap og han kunne når som*

helst ta en prat med sentrale stortingspolitikere i Ap om eierskapet i Statoil.” Ut fra det faktum at konsernledelsen anså Ap som en av de viktigste støttespillerne i Statoil-saken, var Hågensen mannen de kunne gå via og formidle budskapet om privatisering av Statoil til beslutningstakere i Ap.

Bildet som beskrives over av samhandlingen mellom konsernledelsen og de som ble definert som viktige aktører, kan tolkes ut fra lobbyisme, slik det også kommer til uttrykk i det åpne perspektivet. I dette tilfellet anså konsernledelsen Hågensen som en potensiell pådriver for privatisering, og de forsøkte uformelt å overbevise ham om riktigheten av privatisering. Dette fordi han i neste omgang kunne ta saken videre til potensielle beslutningstakere, eller mer presist overfor stortingspolitikere i Ap som på et senere tidspunkt også skulle være med på å avgjøre saken. Lobbystrategien Statoil bedrev overfor Hågensen kan til en viss grad sies å ha vært vellykket. Det vil si at Hågensen etter hvert endret mening og ble en av de viktigste lagspillerne for Statoil-ledelsen på veien mot delprivatisering. Hågensen var i yngre år overbevist om at fremtiden ville sikres gjennom nasjonalisering av norsk industri og statlig eierskap, men så etter hvert betydelige svakheter i måten staten styrte Statoil på. Hågensen forsvant riktignok fra styret i Statoil etter Åsgardskandalen, men uttrykte senere i prosessen et ønske om å privatisere Statoil (Lerøen 2002:89). Dette er også i samsvar med en indirekte form for lobbyvirksomhet overfor potensielle beslutningstakere.

5.3.4 Det åpne perspektivet med forklaringsproblemer på initiativfasen

Norviks valg om å henvende seg til mangfoldet av aktører har til nå vist støtte til forventningen (nr.2) utledet av det åpne perspektivet. Det er imidlertid trekk ved empirien i initiativfasen som tyder på at denne forventningen ikke får ubetinget støtte. Med andre ord, det er indikasjoner som viser at konsernledelsen ikke henvendte seg direkte til mangfoldet. Derimot hadde konsernledelsen forankret eierskapsideene selektivt allerede før offentliggjøringen. Det viste seg nemlig at Norvik forsøkte å skaffe seg støtte blant enkelte sentrale aktører allerede før utspillet i Sandefjord. På den måten

kan det se ut til at det åpne perspektivet får visse forklaringsproblemer. I det følgende diskuteres dette nærmere.

Man må i det minste forvente at en henvendelse til mangfoldet av aktører innebærer å informere hele Statoilstyret om hvilke utspill som ventet i Sandefjord, ikke bare deler av styret. I følge to av mine informanter var det enkeltpersoner i Statoilstyre som aldri ble informert om hva som ville bli presentert. Dette var snakk om enkeltrepresentanter i styret som i utgangspunktet var skeptiske til privatisering. At ikke alle ble informert, gjør det derfor problematisk å snakke om å henvende seg direkte til mangfoldet av aktører. Hvis dette hadde vært tilfelle ville Norvik informert hele styret om hva som kom til å skje i Sandefjord og ikke bare deler av styret. To av informantene bekrefter i tillegg at flertallet i styret var positive til denne type endringsprosess allerede før utspillet fra Norvik ble lansert i Sandefjord. På den måten kan det se ut til at måten Norvik og konsernledelsen valgte å forankre ideene ikke støtter forventningen (nr.2) utledet av det åpne perspektivet. Med andre ord, Norvik og konsernledelsen retter seg tilsynelatende mot mangfoldet av aktører på saksarenaen, men det viser seg her at ideene var forankret selektivt hos bestemte aktører i styret allerede før offentliggjøringen i Sandefjord. Således er dette mer i samsvar med antagelsen om segmentert adgangsbegrensning, slik det kommer till uttrykk i det lukkede perspektivet. Det vil si, aktører som kobles sammen på en saksarena og isolerer seg fra andre aktører (Olsen 1978:89).

På den annen side viser empirien at konsernledelsen diskuterte statens eierskap med flere aktører i ulike miljøer parallelt. Dette i tråd med forventningen (nr.2) utledet av det åpne perspektivet. Det vil si at Statoilledelsen hevder sine interesser overfor alle de politiske partiene (Unntatt Sp), LO og Energi- og miljøkomiteen. Således skulle man kunne tro at forventningen (nr.2) får støtte. På den annen side igjen viser diskusjonen ovenfor at konsernledelsen i hovedsak rettet sine interesser mot Ap. En rimelig tolkning er at ledelsen i Statoil hovedsaklig hevdet sine interesser mot LO-leder, Yngve Hågensen. Ledelsen i Statoil visste at han hadde stor innflytelse i Ap og kunne overtale sentrale aktører i partiet om at privatisering var en god løsning dersom sel-

skapet skulle utvikle seg (informant). I tillegg var interessehevdingen rettet mot lederen av Energi- og miljøkomiteen, Jens Stoltenberg. Han var også en sentral aktør i Ap. På den måten kan det se ut til at ledelsen Statoil ikke nødvendigvis diskuterer eierskapet med mange flere aktører parallelt, derimot forankrer de ideene sine selektivt hos aktører som kunne være avgjørende på et senere tidspunkt i prosessen. Ut fra dette svekkes forventningen (nr.2) om at ledelsen i Statoil henveder seg til flere aktører i ulike miljøer.

Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet forventning (nr.1) om at initiativet til å sette eierskapet på den politisk dagsorden foregikk utelukkende mellom Statoil og OED. Selv om denne forventningen heller ikke får støtte i første del av initiativfasen er det likevel kjennetegn ved det lukkede perspektivet som er relevante på et senere tidspunkt i prosessen. Idet eierskapet ble tatt opp til vurdering i Olje- og energidepartementet, skal jeg vise til trekk ved interesseformidlingen som går mer i retning av det lukkede perspektivet, nærmere bestemt segmenterte interessefelleskap.

5.4 Lederskifte i Statoil - OED velger privatiseringstilhengere

5.4.1 Mindre kritiske røster i OED?

Adgangsbegrensning og koplingen mellom en bestemt type offentlige og private aktører til saksarenaen, er et sentralt trekk ved segmenterte systemer. Som perspektivet antar, vil aktører med en bestemt institusjonell tilhørighet isolere seg på saksarenaen og stenge andre ute (Olsen 1978:89). Statoilledelsen erkjente at det ville være skeptiske røster til privatisering i den borgerlige regjeringen. Før Sandefjordkonferansen hadde konsernledelsen bevisst valgt å unngå diskusjon med olje- og energiminister Marit Arnstad fra Senterpartiet. Arnstad ble av konsernledelsen generelt oppfattet som en sterk statsråd med tyngde og bred politisk erfaring, men da hun gikk i permisjon i mars 1999, ”ble på en måte en av de kritiske røstene litt borte” (informant). Det vil si at konsernledelsen oppfattet Arnstad som en av dem som ville være mest

kritisk til privatisering i regjeringen. Ut fra segmenteringsperspektivet kan det tolkes slik at konsernledelsen ikke så Arnstad som en potensiell samarbeidspartner, eller med andre ord, som en del av segmentet. Konsernledelsen valgte derfor å holde henne utenfor saksarenaen. På dette området ble vikarierende statsråd Anne Enger Lahnstein oppfattet som mindre kritisk og mer tilbøyelig til å samarbeide om privatisering (informant). I tillegg overtok hun ansvaret for OED i en periode hvor hun allerede hadde betydelig politisk ansvar, både som leder av Senterpartiet, samtidig som hun fortsatte sin rolle som Kulturminister (Martinsen 2004:67).

5.4.2 Interessefellesskap - Fra en politisk til en a-politisk ledelse

Rett etter at Lahnstein hadde overtatt som statsråd i OED var det flere viktige saker som stod på agendaen. Noe av det første hun gjorde var å gi Statoilledelsen i oppdrag å redegjøre for videreutviklingen av Statoil. Dette kom frem i et brev datert 30. mars 1999 (Martinsen 2004:182). I måneden som fulgte viste det seg å være flere viktige saker som stod på statsrådets agenda.

Ut fra det faktum at Norvik ønsket å få inn flere medeiere i Statoil, og at OED hadde gitt Statoilledelsen oppgaven med å redegjøre for eierskapets videreutvikling, er det mye som tyder på at de begge nå var inneforstått med en utredning som åpnet for privatisering. I lys av et lukket perspektiv kunne man antas lav grad av personalmobilitet blant aktørene som inngår i segmenterte interessefellesskap. Dette fordi interessefellesskap er å betrakte som stabile beslutningsarenaer, der deltakere sjelden skiftes ut (Olsen 1978:133). I den grad samhandlingen mellom Statoil og OED er å betrakte som et interessefellesskap, skulle man videre kunne anta at Norviks konsernledelse og Krans styre fikk sitte så lenge delprivatiseringsprosessen pågikk. Dette var imidlertid ikke tilfelle da både konsernledelsen og styret ble skiftet ut i løpet av våren og høsten 1999. Imidlertid opprettholdes interessefellesskapet mellom Statoil og OED i den forstand at den nye ledelsen i Statoil fortsatte innenfor det samme sporet. Det vil si, som pådrivere for privatisering av Statoil. I følge en informant opplevde man i denne fasen en overgang fra en politisk ledelse og til en mer a-politisk ledelse. Da Norvik gikk av var det få i Statoils konsernledelse og styre som åpenbart var Ap-

orienterte. Med andre ord, i løpet av perioden Statoil-ledelsen hadde tatt initiativ til diskusjon omkring eierskapet og frem til Statoil gjennomgikk den først fasen av utredningen, så var det et par sentrale aktører med sterke kontakter inn i det politiske miljø som forsvant.

5.4.3 OED utnevner ny ledelse i Statoil

Etter budsjettoverskridelsene på Åsgard og oppsigelsen av Kjell O. Kran i april 1999, hadde Lahnstein utnevnt høyesterettsadvokat Ole Lund som ny styreleder. Lund hadde erfaring fra en rekke sentrale styreverv innenfor næringslivet, men heller beskjedne referanser fra engasjement i politikken (Martinsen 2004:89).¹⁵ Som nestleder fikk han med seg den tidligere Ap-politikeren Rune Bjerke (Ask 2004:60). Lund ga tidlig et klart uttrykk for at han var positiv til privatisering og børsnotering av Statoil (Hjellum 2007:186). I det han tok over som styreleder gjorde han privatiseringen av Statoil til sin kjernesak. Med bakgrunn fra finansmiljøet hadde han ingen motforestilling mot at dette skulle skje (informant). I den nye rollen hadde Lund primært to oppgaver. Den ene var å finne en erstatter for konsernleder Norvik og den andre var å få privatiseringssaken gjennom den politiske beslutningsprosessen. Sistnevnte oppgave var den han opplevde som viktigst. Det vil si at Lund umiddelbart fant en god og konstruktiv tone med Norvik. De samarbeidet godt og respekterte hverandre. Således hastet det ikke med å skifte konsernsjef selv om Olav Fjell formelt tok over som konsernsjef for Harald Norvik etter at Statoilutredningen var overlevert OED i september 1999 (Lerøen 2002:92). Et slikt interessebilde faller inn under det lukkede perspektivet. Med andre ord kan segmentets deltakere, altså institusjonene, skifte ut sine ledere eller representanter internt, så lenge representantene handler i henhold til institusjonenes og segmentets overordnede målsetting (Olsen 1978:133). I dette tilfelle fortsatte det nye styret og senere den nye konsernledelsen, etter at Fjell overtok for Norvik, i den samme retningen som den forrige ledelsen. Det vil si som pådrivere for omorganisering av eierskapet. Interessebildet som her skisseres, kan således sies å være trefende for segmenterte interessefellesskap slik også det lukkede perspektivet antar.

¹⁵Lund hadde blant annet vært styreformann i Den norske Bank og ved Oslo Børs.

I løpet av våren 1999 var Statoiladministrasjonen kommet godt i gang med den interne utredningen om videreutviklingen av Statoil og SDØE, slik OED hadde bestilt (Statoilutredning nr.1, 1999). Under Norviks ledelse skulle ideene som ble lansert i Sandefjord videreutvikles og utformes til en rapport. Det var derfor et poeng å beholde Norvik i ledestet inntil utredningen var ferdig utarbeidet, godkjent av styret og overlevert til OED (informant). Offentliggjøringen av utredningen ble Norviks siste store opptreden som konsernsjef i Statoil. At Lund valgte å ta med Norvik for å fullføre utredningen av Statoil og valgte å avvente med å finne en ny konsernleder, kan tolkes i lys av et segmentert interessefellesskap. I den forstand at de to hadde samme perspektiv på hvilken retning eierskapet burde bevege seg i. Begge ønsket å privatisere selskapet og på den måten lå det også et potensielt grunnlag for samarbeid mellom de to. Således gir dette støtte til antagelsen om et segmentert interessefellesskap.

Ut fra den segmenterte tilnærmingen kunne man på samme måte anta at OED valgte et nytt styre i Statoil som kunne fortsette å jobbe for de interesser og målsettinger segmentet hadde satt seg. I løpet av sommeren 1999 ansatte styret Olav Fjell som ny konsernsjef.¹⁶ I konsernledelsen tok Fjell med seg Inge K. Hansen (Lerøen 2002:95).¹⁷ Hansens funksjon skulle være å få Statoil på børs og han fikk etter hvert også det operative ansvaret for delprivatiseringen av Statoil. ”*De to kommer inn med sterke privatiseringserfaringer fra bankvesenet og hadde begge sine nettverk og finansmarkeder i orden*” (informant). I likhet med Norvik og Kran var det nye styret representert av Lund og den nye administrative ledelsen representert av Fjell og Hansen positivt innstilt til en privatisering av oljeselskapet. Dersom det var privatisering av Statoil som OED også hadde i tankene, kan det ikke ha vært helt tilfeldig at de utnevnte mer privatiseringsvennlige ledere i statsoljeselskapet.

¹⁶Fjell hadde ingen erfaring fra oljebransjen, men kom fra stillingen som administrerende direktør i Postbanken og hadde derfra erfaringer med privatisering av statsbedrifter.

¹⁷Fjell og Hansen var tidligere kollegaer fra Bergen Bank og Den norske Bank.

På den annen side kunne OED valgt å utnevne en ny ledelse som var mer positivt innstilt til å bevare den helstatlige modellen. Det ville i så tilfelle vært en demper for utviklingen av privatiseringsprosessen. Imidlertid hadde både Lund og konsernledelsen under Fjell og Hansen som nevnt erfaringer fra tidligere privatiseringsprosesser. Således er det relevant å tolke dette i lys av at segmenterte interessefellesskap. Som perspektivet antar, vil aktørene samarbeide om politiske problemstillinger ut fra felles situasjonsoppfatninger, prioriteringer og verdigrunnlag (Olsen 1978:72). I den grad OED utnevnte ny ledelse i Statoil ut fra et ønske om at de skulle være pådrivere for en eierskapsreform, er dette et trekk som er treffende for segmentert interessefellesskap. Det vil si at OED utnevnte nye ledere i Statoil i lys av segmenteringsperspektivets kjennetegn om forutsigbarhet. Forutsigbarheten må her ses i sammenheng med interessefellesskapet som knytter deltakerne til saksfeltet ut fra en felles interesse av å gjennomføre en bestemt type politikk. Interessefellesskapet gjør de involverte like i den forstand at aktørenes handlinger tolkes ut fra ønske om å gjennomføre felles målsettinger (Olsen 1978:115). I dette tilfelle innebar det å velge en ledelse i Statoil som kunne fortsette arbeidet med omleggingen av eierstrukturen i Statoil.

5.4.4 Oppsummering

Det ble innledningsvis knyttet to forventninger til hvordan samhandlingen mellom aktørene utspilte seg i initiativfasen. Ut fra det lukkede perspektivet ble det forventet (nr.1) at initiativet til å sette statens eierskap på den politiske dagsorden, foregikk utelukkende mellom den politiske og administrative ledelsen i OED og ledelsen i Statoil. Ut fra det åpne perspektivet ble det forventet (nr.2) at ledelsen i Statoil inviterte et mangfold av aktører til offentlig debatt og diskuterte statens eierskap med flere aktører parallelt.

Ingen av forventningene får her støtte. For det første viser empirien at konsernlederen bevisst valgte å unngå å avklare eierspørsmålet med OED på forhånd og forventningen (nr.1) får derfor ikke støtte. For det andre viser empirien at initiativet fra Norvik rettet mot det potensielle mangfold av interessegrupper som befant seg på saksarenaen, noe som skulle tilsi at forventning (nr.2) får støtte. Det vil si at Norvik ga aktøre-

ne mulighet til å ytre synspunkter vedrørende ideene som ble presentert og videre til å delta i den offentlige diskursen. Det viste seg imidlertid at ledelsen i Statoil hadde forankret ideene hos bestemte aktører i Statoils styre allerede før offentliggjøringen i Sandefjord. På den måten får heller ikke forventningen (nr.2) utledet av det åpne perspektivet støtte.

Andre del av initiativfasen preges i større grad av trekk ved det lukkede perspektivet. Interessefellesskapet kommer til syne i form av OEDs utnevnelse av ny ledelse i Statoil. Den nye ledelsen bar også preg av å være privatiseringsorienterte. Dette innebar at anbefalingene som Statoilledelsen lanserte senere i prosessen (Statoilutredning nr.1, 1999), var preget av et ønske om å endre den eksisterende eierskapsmodellen. I neste kapittel vil dette bli diskutert nærmere.

6. Utredningsfasen

I utredningsfasen ble det lansert ulike løsningsforslag for hvordan det nye eierskapet skulle organiseres. Det var OED som hadde hovedansvaret for saksbehandlingen, og utformingen av det som til slutt endte opp i (St.prp. nr.36 (2000-2001)). I det følgende diskuteres det hvorvidt samhandlingsmønstrene i utredningsfasen best kan tolkes i lys av det lukkede eller det åpne perspektivet. Ut fra det lukkede perspektivet forventes det at utredningene utføres i homogene miljøer (*Forventning nr.3*). Det vil si at de miljøene som drøftet eierstrukturen i stor grad var enige om hvordan handlingsforslagene skulle utformes. Ut fra det åpne perspektivet forventes det at utredningene forsvarer de ulike synspunktene (*Forventning nr.4*). Det vil si at utredningene reflekterer de ulike argumentene for både statlig og privat eierskap. Hvorvidt forventningene får støtte eller ikke vil bli drøftet nedenfor.¹⁸

6.1 Lukket deltakermønster – OED, Statoil og konsulentene

6.1.1 Spesialisert struktur og adgangsbegrensning - Statoil fikk i oppdrag å utrede eierskapet

Adgangsbegrensning og koplingen mellom en bestemt type offentlige og private aktører til saksarenaen, er et sentralt trekk ved segmenterte systemer. Som perspektivet forventer, vil aktører med en bestemt institusjonell tilhørighet isolere seg på saksarenaen og stenge andre ute (Olsen 1978:89). En struktur der noen få aktører får legge føringer på premissene i politikkutformingen, resulterer i en samling av noen få, dominerende aktører på saksarenaen (Olsen 1983:32).

Til tross for en noe skeptisk holdning i begynnelsen, kom regjeringen i samråd med embetsverket i OED relativt raskt frem til at en nærmere utredning fra Statoils side ville være den beste løsningen (informant). Sentrale aktører fra embetsverket i OED

¹⁸I tabell 1 (kapittel 3) ble det utledet to forventninger (nr.3 og nr.4) til funn vedrørende samhandlingen mellom aktørene i utredningsfasen.

synes på sin side det ville være svært interessant å se nærmere på de ideene Norvik presenterte i Sandefjord. I følge en informant hadde ekspedisjonssjefen og departementsråden i OED, henholdsvis Tore Sandvold og Karl Edwin Manshaus, tidlig konkludert med at å fortsette den eksisterende eiermodellen ikke var en farbar vei. De var med andre ord ikke fremmede for tanken om at overgangen til et privatisert Statoil var en nødvendig prosess, dersom selskapet skulle utvikles. På grunnlag av dette ga OED derfor Statoilledelsen det eksklusive oppdraget å redegjøre for videreutviklingen av eierskapet. Sandvold skal ha uttalt at han synes Norvik viste mot gjennom utspillet i Sandefjord. Han mente Norvik gjorde saken en tjeneste ved å åpne for en debatt og en beslutningsprosess som før eller siden uansett måtte komme (Lerøen 2002:81). Koblingen mellom OED og Statoil indikerer i dette tilfelle en form for samhandling som kommer til uttrykk i adgangsbegrensede segmenter. Det vil si, oppgaven med å utforme premissene for den videre saksgangen ble forbeholdt noen få aktører, i dette tilfelle Statoilledelsen. Dette er trekk som kan tolkes i lys av et segmentert system. Ser man på hvem som fikk i oppave å utrede videreføringen av eierskapet og organiseringen av SDØE, så var dette utelukkende snakk om styret og konsernledelsen.

Den videre saksbehandlingen av eierskapet skulle behandles i OEDs embetsverk. At Statoil skulle kobles til saksarenaen og få muligheten til å utrede og presentere bestemte løsninger overfor embetsverket, ga dem også muligheten til å legge visse føringer for premissene i den videre saksbehandlingen. Ut fra antagelsen om spesialisert struktur kan det tolkes slik at Statoil fikk muligheten til å komme opp med løsninger på en gitt problemstilling ut fra sin egen faglige begrunnelse, fri for påvirkning fra andre interessenters innflytelse. Det gir seg altså utslag i en viss arbeidsdeling: Hvem som får delta når og hvor i det segmenterte systemet (Olsen 1978:27). Ut fra det faktum at Statoil var direkte berørt part i saken, kunne den politiske og administrative ledelsen i OED, i tråd med segmenteringsperspektivet, legitimere en slik arbeidsinndeling. Det overordnede hovedansvaret for behandlingen av saken lå hos OED, men de tillot Statoil å definere hvilke premisser saksbehandlingen skulle tillegges. Dette innebar at Statoil kom i en direkte konsultasjonsposisjon vis a vis myndighetene og i

praksis viste det seg senere å komme til uttrykk i helt konkrete forslag for hvordan eierskapet burde organiseres (Statoilutredning nr.1, 1999). Dette poenget støtter forventningen (nr.3) utledet av det lukkede perspektivet, om at utredningene foregikk i homogene miljøer.

6.1.2 Statoil presenterer anbefalingene og blir med videre i interessefellesskapet

I perioden frem til Statoilutredning nr.1 ble lansert i august 1999 var det ingen omfattende dialog mellom Statoils ledelse og OED, men i tiden som fulgte ble kommunikasjonen mellom dem tettere. Departementet var nå i gang med å utarbeide (St.prp. nr.36 (2000-2001)). Ut fra segmenteringsperspektivet kan man forvente stabile deltakelsesmønstre (Olsen 1978:74), der de samme aktørene forblir på saksarenaen gjennom hele utredningsfasen. Dette er med på å skape grunnlag for interessefellesskap mellom aktørene. Perspektivet finner støtte i det faktum at OED ba Statoils styre om å fortsette utredningen og således kan man betrakte det som at Statoil ble værende i segmentet. Etter OEDs mening var det riktignok ikke mulig å gjennomføre Statoilutredning nr.1, med tanke på at ledelsen i Statoil foreslo at hele SDØE skulle overføres til Statoil. SDØE hadde blitt tatt ut av Statoil i 1985, og at det nå skulle tilbakeføres ble ansett som helt utenkelig (informant). OED anmodet likevel Statoil om å fortsette utredningen, og en ny rapport ble til slutt offentliggjort sommeren 2000 (Statoilutredning nr.2, 2000). Denne rapporten reflekterer departementets arbeid, men var mer å betrakte som et debattinnlegg fra Statoils side. Innenfor segmenterte systemer kan det riktignok også være uenigheter om utformingen av politikken, men aktørene har felles spilleregler som prosessene utspiller seg innenfor. I lys av dette kan man tolke det slik at Statoil fortsatt fikk være en del av segmentet, til tross for at OED ikke var enige i alle premissene som ble lagt frem.

6.1.3 Tettere samarbeid mellom OED og Statoil

I perioden etter lanseringen av Statoilutredningen, august 1999, og frem til den endelige stortingsproposisjonen (St. prp. nr. 36 (2000-2001)) ble brakt til Stortinget 15. desember 2000. Ble det nedsatt mer eller mindre faste utvalg mellom OED og Statoil

for å samordne arbeidet. Lukkede og interne forhandlinger mellom ledere fra institusjonene er sentrale trekk ved segmenteringsperspektivet. Som perspektivet antar, vil aktørene forsøke å komme frem til løsninger ut fra felles oppfatninger, interesser og målsettinger om å oppnå en bestemt politikk (Olsen 1978:78). Dette er med på å skape et interessefellesskap. Den spesialiserte strukturen gjør at deltakelsen er forbeholdt personer med en bestemt faglig kompetanse (Olsen 1978:27). På grunnlag av dette kan man anta at forhandlingene var forbeholdt personer fra visse fagmiljøer og med en bestemt institusjonell tilknytning.

Som oftest var det personer fra toppsjiktet som deltok i utvalgene. Ekspedisjonssjef Tore Sandvold i OED, samt visekonsernsjef Inge Hansen fra Statoil, opprettet en egen komité som hadde jevnlige møter gjennom store deler av prosessen. Her møtte hovedsakelig to fra OED og to fra Statoil, litt avhengig av hvilket tema som ble diskutert. I lys av segmenteringsperspektivets antagelser til spesialisert struktur, kan dette indikere en kanalisering av personer med faglig ekspertise til forhandlingene. Forhandlingene fikk høy prioritet i embetsverket. Her var personer med kompetanse innenfor økonomi, jus og markedsmessige forhold involvert (Weidel 2004:45). Komiteen var som sådan ikke å betrakte som formell. Hensikten var for det første å informere den andre part om hvilket arbeid man holdt på med og hvor langt man hadde kommet i utredningsarbeidet. For det andre ble det her løftet frem, diskutert og forhandlet om vanskelige tema som organiseringen av SDØE (informant). Blant annet diskuterte de hvor mange andeler som skulle selges og verdifastesettingen av andelene. OED var helt klare på at prisen skulle representere det en eventuell tredjepart ville betalt for andelene i markedet. Statoil på sin side hadde ønsket seg hele SDØE, men måtte fremskaffe flere rapporter på hvordan de kunne tenke seg å begrunne overtakelse av en mindre andel. Sandvold antydte at en tilførsel av SDØE-andeler til Statoil ville ligge innenfor en størrelsesorden på 10 til 30 prosent (Lerøen 2002:98). De overnevnte eksemplene er trekk som er i tråd med spesialisert struktur. Således støtter dette forventningen (nr.3) utledet av det lukkede perspektivet om at utredningene foregikk innenfor et homogent miljø. Det vil si at ledere og aktører med en bestemt fag-

lig kompetanse ble koblet til arenaen der forhandlingene og utviklingen av den nye eierskapspolitikken ble utformet.

Parallelt med de overnevnte forhandlingene var det også interne grupperinger som jobbet med ulike spørsmål knyttet til privatiseringsprosjektet, både internt i embetsverket og i Statoils organisasjonsapparat. Spesialisert struktur dreier seg om hvem som deltar hvor og når i det segmenterte systemet. En slik arbeidsdeling kan ha betydning for hvordan sakene behandles, fordi aktører med en bestemt fag- og institusjonstilhørighet har innflytelse på hvilken måte sakene blir løst (Olsen 1989:27). Mye tyder på at samarbeidet mellom OED og embetsverket hadde trekk som indikerer et slikt mønster. Statoil på sin side så det som nødvendig å samle ekspertise i egne grupper i den grad OED ønsket svar og flere uredninger. Det vil si, Statoil måtte på en eller annen måte forsøke å bygge opp under detaljgraden av OEDs argumenter. Mye av arbeidet i denne fasen da ble overflyttet internt fra konsernledelsens spesialrådgivere, som hadde hatt ansvaret for å utforme strategiene, til fagfolk innen finans-, økonomi- og ressursavdelingene. Olav Fjell ledet en gruppe på om lag ti personer med faste møter hver fjortende dag. Her deltok representanter fra konsernledelsen, personer som hadde funksjonsansvar innenfor det juridiske feltet i forhold til SDØE, EU/EØS og norsk sokkel, samt forskjellige eksterne rådgivere. Hensikten med gruppen var at den skulle virke avklarende i forhold til hvordan Statoil gikk frem. På et annet nivå ledet Elisabeth Berge en gruppe kun bestående av de funksjonsansvarlige. Denne gruppen jobbet med delprivatiseringssaken på heltid. Her ble de juridiske, økonomiske og informasjonsmessige spørsmålene utredet og rapportert videre til Olav Fjell. Denne gruppen hadde hyppigst kontakt med OED, men også Finansdepartementet (FD) da saken dreide seg om SDØE.

Ut fra antagelsen om at aktørene arbeider ut fra felles målsettinger og interesser av å oppnå en bestemt politikk (Olsen 1978:115), har den segmenterte tilnærmingen i dette tilfelle mye for seg. Det fremkom i to av mine intervjuer at OED og Statoilledelsen var uenige om detaljer i politikktutforming, men det synes å komme tydelig frem at de samarbeidet om å erstatte den eksisterende modellen som innebar et statlig heleid

oljeselskap. ”I synet på hvilke muligheter som befant seg i de internasjonale markedene var vi svært samstemte. Der så vi det slik at den eksisterende modellen på sikt ville ha betydelige svakheter dersom Statoil skulle utvikle seg”, uttalte en av informantene fra OED. Både OED og ledelsen i Statoil var særlig opptatt av å legge nye forhold til rette for Statoil ut fra de endringene som skjedde på norsk sokkel. Utviklingen på norsk sokkel viste at det ble gjort færre funn, letekostnadene økte og de funnene som ble gjort i denne perioden var mindre lønnsomme enn tidligere. Dette gjorde at produksjonen og de nye investeringene på sokkelen falt, noe som rammet Statoil sterkt, siden det var et selskap som i hovedsak var basert på norsk sokkel. Den samme informanten fremhevet at både OED og ledelsen i Statoil så løsningen på denne utfordringen i form av å satse mer utenfor norsk sokkel. Dette innebar å gå mer aktivt inn i prosjekter i andre deler av verden. Det kom etter hvert klart frem i forhandlingene mellom de to at delprivatiseringen var løsningen som skulle til for å øke selskapets handlefrihet, selv om det også var noe uenighet om hvor stor andel av aksjene som skulle selges. Det de likevel kunne enes om var at handlefrihet var viktig for selskapet dersom Statoil skulle bli en seriøs aktør internasjonalt.

Således er samarbeidet mellom OED og Statoil å betrakte som et interessefellesskap. De definerte situasjonen på tilsvarende måte og samarbeidet tett for en ny løsning av eierskapet. Empirien viser også at Statoilledelsen hadde stor innflytelse på forhandlingene kjennetegnet av stort engasjement og hvor konsernlederen hadde mye kontroll (Weidel 2004:62). Dette støtter antagelsen i segmenteringsperspektivet om at få mektige aktører, i dette tilfelle Statoilledelsen, hadde stor innflytelse på politikktiformingen. Når det er sagt er det også trekk ved empirien som kan tyde på at interessefellesskapet ikke var så betydelig som man frem til nå har fått inntrykk av. I det følgende illustreres denne dynamikken.

6.1.4 Statoilledelsens posisjon i segmentet

Ut fra det lukkede perspektivets kjennetegn om segmentering, kan man anta at noen få aktører får stort gjennomslag for egne argumenter innenfor den segmenterte konteksten (Olsen 1983:82). Blant ledende embetsfolk i de berørte departementene var

det også kritiske røster til delprivatisering og salg av SDØE-andeler. Sandvold i OED hadde vært positiv til Norviks ideer, men da Statoilutredningen kom på bordet hadde han problemer med å finne argumenter for å anbefale en tilbakeføring av SDØE-andeler til Statoil (Lerøen 2002:98). Forslaget om å privatisere og omorganisere SDØE ble også krevende internt i OED. Med andre ord, det fantes motforestillinger internt i embetsverket. Her satt byråkrater med opp mot 30 års fartstid, personer som hadde fulgt selskapet siden etableringen på 70-tallet og som hadde vært med på organiseringen av SDØE siden kompromisset på 80-tallet. En tilsvarende skepsis fant en også i Finansdepartementet (FD). Blant erfarne embetsmenn i FD var det knapt ønskelig å selge en eneste SDØE-andel. Begrunnelsen her var at det var viktig å sikre staten store SDØE-andeler ved fremtidige tildelinger (Lerøen 2002:99). Det generelle inntrykket fra beslutningsprosessen er at embetsverkets vurderinger veide tungt når man skulle ta stilling til problemstillingene som Statoil presenterte. Som en av informantene fra konsernledelsen i Statoil uttalte: *”Det var et meget sterkt embetsverk som satt på det tidspunktet, mye sterkere enn i dag. Hadde det tunge fagmiljøet i OED sagt nei til privatisering, så hadde det aldri blitt privatisering.”* Statoil hadde som utgangspunkt å overta hele SDØE, men i følge en informant fra OED var dette aldri en gang et spørsmål. Ser man på hva Statoil til slutt fikk kjøpe, var det snakk om et kompromiss mellom den politiske ledelsen, embetsverket og ledelsen Statoil på 15 prosent. Dette tyder på at Statoil ikke hadde en så dominerende posisjon i segmentet. Det vil si at de likevel ikke så stort gjennomslag for egne premisser som man antok i lys av den segmenterte tilnærmingen.

På den annen side kan segmenter tillate en viss grad av uenighet, så lenge de er enige om de overordnede hovedlinjene og spillereglene for utviklingen av politikken (Kjellberg og Reitan 1995:77). I lys av dette kan det tolkes slik at konsernledelsen hadde lykket med sin strategi. Følgende uttalelse fra daværende representant for konsernledelsen i Statoil illustrerer dette poenget: *”Det er jo slik at hvis man går inn i en forhandling for å få hundre prosent, så får man ikke hundre prosent, men man får litt”*. Dette tyder på at det må ha vært en viss grad av felles spilleregler innenfor den seg-

menterte miljøet. Aktørene i segmentet kan være uenige om detaljer, men utfallet av forhandlinger er kjennetegnet av kompromiss ut fra interessen og ønske om å komme frem til en felles politikktutforming. Det er på den måten segmenter bærer frem løsninger på politiske problemstillinger og i dette tilfellet som et resultat av samhandlingen mellom OED og Statoil.

6.1.5 Konsulentselskapene kobles til segmentet

Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet en forventning om at utredningene ble utført innenfor homogene miljøer (Forventning nr.3). Frem til nå har det vist seg at deltakermønstret i utredningsfasen hovedsakelig gikk mellom departementet (OED) og Statoil, der de to hadde sammenfallende syn på hvilken retning eierskapet skulle bevege seg i. Dette støtter forventningen (nr.3) utledet av det lukkede perspektivet. Olsen (1978:122) hevdet imidlertid at avgrensede beslutningsarenaer kan være forbeholdt flere aktører fra ulike institusjoner og som kobles til beslutningsarenaen ut fra en bestemt type faglig kompetanse og ekspertise. Dette gjør det fruktbart å se nærmere på de konsulentene som ble benyttet i utredningen. Ut fra dette antas det at OED og Statoil søkte støtte, informasjon og legitimitet i konsulentenes anbefalinger. Dette for å få gjennomslag for en politikk som gikk i retning av et privatisert Statoil. Den spesialiserte strukturen fører nemlig til en bestemt arbeidsfordeling. Det vil si, hvem som får delta hvor og når i det segmenterte systemet (Olsen 1989:27). I lys av dette er det rimelig å anta at konsulentene fikk delta da ledelsen i Statoil og OED skulle underbygge de argumentene som lå til grunn for anbefalingen av eierskapet. Det vil si at de hadde en bestemt type oppfatning av hvordan eierskapsproblematikken kunne løses og leverte handlingsalternativer ut fra ønske om en felles type måloppnåelse. Dersom dette skal gi støtte til forventningen (nr.3) om et homogent utredningsmiljø, vil det være rimelig å anta at konsulentselskapene også sluttet seg til de argumentene som OED og Statoil var i ferd med å utarbeide.

6.1.6 Interessefellesskap - McKinseys analyser sentrale i Statoil, men også i OED

Når det gjaldt innflytelsen hos enkelte av de eksterne rådgiverne, ble det påpekt at de var sterke leverandører av premisser og argumenter i de utredningene som Statoil-ledelsen la frem for OED. Spesielt sentrale i Statoil var konsulentselskapet McKinsey. De hadde vært med siden reorganiseringen og utformingen av den første SDØE rapporten på 1980 tallet, og hadde jobbet tett med konsernledelsen over en 15-20 års periode. Følgende kommentar fra en informant i Statoils konsernledelse illustrerer dette poenget: *”Det er ingen som kan Statoil så godt som McKinsey, de kan det nesten bedre enn mange i ledelsen fordi de har vært med hele tiden.”* Med andre ord, mange av de samme personene fra McKinsey som var med under delingen av Statoil på 80-tallet, var også sentrale under utredningen av delprivatisering og SDØE. McKinsey var blant annet til stor hjelp i analysene av konkurransesituasjonen, lønnsomheten på norsk sokkel og de internasjonale industrielle utviklingstrekkene (informant). Fordelen til McKinsey var at de hadde bred kompetanse og lang erfaring fra industrien, både nasjonalt og internasjonalt. De hadde tidligere vært med på privatiseringsprosesser og kunne tilføre Statoil nyttige lærdommer og anbefalinger på feltet. En informant fra konsernledelsen påpekte også at de internasjonale investeringsbankene som Statoil brukte ble sentrale i utformingen av handlingsalternativer. Til sammen ble disse aktørene viktige for den argumentasjonen Statoil brukte overfor de øvrige aktørene i beslutningsprosessen.

I motsetning til Statoil utarbeidet aldri McKinsey noen rapport direkte på oppdrag fra OED i løpet av prosessen. En gjennomgang av (St. prp. nr. 36 (2000-2001)) viser likevel at OED hyppig refererer til mange av de konklusjonene McKinsey presenterte overfor Statoil (Statoilutredning nr.1, 1999). Særlig når det gjelder argumentasjonen som bygget opp under omorganiseringen av eierstrukturen på norsk sokkel. I lys av det lukkede perspektivet kan det tolkes slik at McKinsey inngår som en del av interessefellesskapet, sammen med OED og Statoil. Dette støtter også forventningen (nr.3) om et homogent utredningsmiljø. Det vil si, de hadde alle tre en felles interesse og argumenterte for løsninger som beveget seg i retning av et privatisert Statoil. Selv

om OED aldri benyttet seg direkte av McKinseys tjenester, brukte de altså McKinseys argumenter indirekte (fra Statoilutredning nr.1, 1999), for å bygge opp under sine egne anbefalinger. Dette kommer tydelig frem i den endelige proposisjonen (St. prp. nr. 36 (2000-2001)) som OED brakte til behandling i Stortingets Energi- og miljøkomité 15. desember 2000. I den forstand indikerer dette at McKinsey inngår som en del av interessefellesskapet. Dette er med andre ord treffende for det lukkede perspektivet.

6.1.7 Uenighet omkring ECONs betydning for interessefellesskapet

Senter for økonomisk analyse, (ECON), skal i løpet av beslutningsprosessen også ha utarbeidet en forskningsrapport (ECON rapport 22/2000) som både OED og Statoil var med på å finansiere. Ut fra det segmenterte perspektivets antagelse om spesialisert struktur indikerer dette en kopling av faglige eksperter til saksarenaen. Det ble i denne rapporten anbefalt en omorganisering av statens eierrolle i petroleumssektoren og et klarere skille mellom eier- og forvalterrolle (Weidel 2004:63). Bakgrunnen for forslagene var først og fremst at konkurransesituasjonen i energimarkedene i Europa hadde endret seg. Disse anbefalingene kan sies å sammenfalle med den argumentasjonen og de begrunnelser for premisser som OED og Statoil la frem.¹⁹ Således er dette i samsvar med den segmenterte tilnærmingen. Det vil si, en kobling mellom aktører innenfor et interessefellesskap. Hvorvidt ECON fungerte som premissleverandører i utredningen, er det divergerende syn på blant informantene og i litteraturen. Enkelte hevder det var problematisk at ECON var så tett knyttet opp mot sentrale politikere i beslutningsprosessen (Ask 2004, Martinsen 2004, Hjellum 2007). I følge tre av mine informanter var ikke ECON noen sentral aktør verken for de premissene Statoil eller OED la til grunn. I den grad eksterne rådgivere kan ha levert premisser i OEDs utredning, var det på fagområder der embetsverket hadde manglende kunnskap og kompetanse. I den sammenheng var de store internasjonale konsulentselskapene mye viktigere enn ECON (informant). Dette støtter antagelsen om segmentering i den

¹⁹Slik det kommer til uttrykk i Statoilutredning nr.1 (1999) og i (St. prp. nr 36 (200-2001)).

forstand at aktørene her søkte informasjon, støtte og legitimitet i hverandre for å få gjennomslag for felles interesser. På den annen side, og hvis man ser på de fag- og konsulentmiljøene OED valgte å bruke, så var dette miljøer som var grunnleggende positive til privatisering. I så tilfelle er dette i tråd med segmenterte interessefelleskap og gir støtte til forventningen (nr.3) utledet av det lukkede perspektivet om homogent utredningsmiljø. Som en informant fra konsernledelsen i Statoil uttalte: *”Du ville ikke finne et konsulentmiljø på den tiden som reiste seg opp og sa nei til privatisering av en bedrift som Statoil. Det var ikke mulig å finne en bedrift verken nasjonalt eller internasjonalt som ikke mente at det var en god løsning.”*

Fra Statoils side ble også ECON betraktet som helt uinteressante. *”De var bare en av mange premissleverandører og Statoil ville nok ha kommet frem til de samme konklusjonene som ECON uansett”* (informant). Dersom det var tilfelle, underbygger dette det nok en gang antagelsen om at de inngikk i et segmentert interessefelleskap. Hvis ECON uansett hadde kommet opp med samme konklusjoner og anbefalinger som Statoil, faller det desto mer naturlig at de to kom sammen for søke støtte og legitimitet for anbefalinger av felles løsninger. En av mine informanter og rådgiver for konsernledelsen i Statoil satt også som rådgiver for ECONs leder Kjell Roland da prosessen pågikk. Grunnen til at ECON er blitt mye brukt av Statoil og OED er fordi det ikke fantes så mange tilsvarende fagmiljøer i Norge på det tidspunktet. Det vil si, alle andre fagmiljøene lå utenfor Norge, og de har ikke det samme forholdet til den norske hverdagen som de norske selskapene. Således var det ikke så mange andre fagmiljøer i Norge en kunne snu seg etter.

6.1.8 OED knytter til seg ekstern hjelp

Den politiske prosessen kunne som sagt ikke formelt sett starte før Statoil hadde overlevert OED en redegjørelse med konkrete forslag for hvordan de så for seg videreføringen av selskapet. I påvente av Statoils rapport hadde embetsverket i OED på forhånd begynt å diskutere hvordan de best mulig kunne imøtekomme eventuelle problemstillinger knyttet til privatisering. Høsten 1999 fikk ekspedisjonssjef i Olje og gassavdelingen (OED), Tore Sandvold, politisk ryggdekning for å leie inn en uav-

hengig konsulent som skulle hjelpe administrasjonen. Valget falt på en tidligere ”investment banker” fra London, Philip Lambert. Lambert skal i følge en informant fra OED ha vært til ”*uvurderlig viktig hjelp for OED gjennom store deler av beslutningsprosessen.*” Dette gjaldt særlig hvordan man kunne gå frem for å organisere arbeidet med privatisering.²⁰ Embetsverket som satt i OED på dette tidspunktet var ansett som særdeles faglig dyktig, med lang fartstid i petroleumsvirksomheten, og med mye kunnskap i forhold til det å forvalte Statoil. Dette var likevel første og eneste gang de hadde stått overfor privatiseringsproblematikken. Embetsverket hadde liten kompetanse å bidra med på dette området. Det vil si, at OED manglet kompetanse på hvordan finansmarkeder opererte og hvordan man gikk frem i privatiseringsprosesser. Sandvold og et par andre fra OED hadde tidlig i prosessen noen møter med embetsmenn fra Samferdselsdepartementet som var sentrale i privatiseringen av Telenor. Av dette lærte de mye og de fikk således verdifull erfaring vedrørende privatiseringsprosesser.

På den annen side førte manglende kunnskaper om finans og hvordan man skulle foreta risikovurderinger av selskaper til at OED ble avhengig av råd fra eksterne konsulenter. OED brukte i tillegg til Lambert, UBS Warburg som hovedrådgiver i løpet av prosessen. I følge en informant var UBS viktige fordi de kunne gi råd om hvordan man skulle gå frem i denne type prosess, men også for utarbeidelse av risiko- og markedsanalyser, som bygget opp under de faglige argumentene som forelå i den endelige stortingsproposisjonen (St. prp. nr. 36 (2000-2001)). ”*I den forstand kan de også betraktes som premissleverandører*” (informant). Dette er treffende for spesialisert struktur og interessefelleskap. Både UBS og Lambert kobles til prosessen ut fra faglig kompetanse som kunne bidra til å underbygge løsningsalternativer. I den grad analysene var med på å støtte opp om forslagene og argumentasjonen i stortingsproposisjonen støtter dette forventningen (nr.3) om at utredningene foregikk innenfor homogene miljøer.

På den annen side igjen, hvis rådgiverne hadde fått mer å si, så hadde det vært ønskelig å selge enda flere SDØE-andeler, noe som svekker antagelsen om segmenterte interessefellesskap. Med andre ord, sammen med politikerne kjente administrasjonen i OED hva som var mulig innenfor den norske politiske virkeligheten, og der kunne ikke rådgiverne hjelpe dem. OED hadde i tillegg jobbet med verdens største konsulent- og oljeselskaper siden 1970-tallet. Følgende uttalelse av en informant fra OED illustrerer dette poenget: *”Noen av rådgiverne vi brukte var gigantiske selskaper som kunne overkjøre hvem som helst, men jeg tror vi hadde evne og kompetanse til å håndtere store spørsmål og selskaper når de kom på banen. I OED har vi jo alltid hatt tillit til egen kompetanse.”*

Etter hvert som prosessen i OED utviklet seg, skal dessuten de tunge investeringsbankene ha blitt viktigere. Antagelsen om segmentert interessefellesskap får ytterligere støtte av at OED og Statoil allerede i november 1999 gikk i gang med intervjuer for å velge tilretteleggere for en børsintroduksjon. I januar 2001 ble fire selskaper valgt som hovedtilretteleggere, deriblant UBS Warburg.²¹ Deretter ble en gruppe på fjorten norske og internasjonale banker og finansinstitusjoner plukket ut til å selge Statoilaksjen under ledelse av hovedtilretteleggerne (Lerøen 2002:105). Til sammen skal staten ha brukt nærmere en milliard på konsulenter i løpet av hele privatiseringsprosessen. I følge en informant fra OED var dette nødvendig for ikke å gi all kunnskapsmakt til Statoil, selv om både OED og FD hadde folk som kontrollerte Statoil (informant, St.prp. nr. 68 (2000-2001)). I arbeidet med omorganiseringen og forslagene som skulle legges frem for Stortinget, opplyses det i proposisjonen (St. prp. nr. 36 (2000-2001)) at OED hadde knyttet til seg både finansielle og juridiske rådgivere. OED opplyser videre at det hadde vært en utstrakt dialog med både representanter fra olje- og gassindustrien, særlig med Statoil, men også med Norsk Hydro. I vedlegget

²⁰I følge en informant var det mer tilfeldig at embetsverket i OED kom i kontakt med Philip Lambert. Lambert hadde tidligere jobbet i Dresdner Kleinwort Investment Bank, men som i 1999 akkurat hadde startet sitt eget uavhengige konsultantselskap, Lambert Energy. Sandvold sitter forøvrig i dag som styremedlem i Lambert Energy.

²¹De tre andre var DnB Markets, Morgan Stanley og Dean Witter.

til den samme proposisjonen ga for øvrig Hydro et innspill, der de argumenterte for delprivatisering. Hvis departementet har gitt et korrekt bilde av saksbehandlingen, var innslaget av forskningsrapporter som kunne forventes å gi en motvekt til forslagene som ble presentert, så å si fraværende. I den forstand gir dette ytterligere støtte til forventningen (nr.3) om at utredningene foregikk innenfor homogene miljøer og det lukkede perspektivet styrkes.

6.2 LO-utvalget en del av segmentet?

LO-utvalget som ble satt ned i 1999, bestående av de tre mest berørte fagforbundene i petroleumsvirksomheten, la som nevnt frem en utredning i juni 2000.²² Utredningen argumenterte for en delprivatisering av Statoil og en børsnotering på inntil 10 prosent. I tillegg ble det anbefalt salg av SDØE-andeler til både Statoil og Hydro. I følge en informant som deltok i utvalget var verken NOPEF, NKIF eller Fellesforbundet opptatt av hva andre deltakere i beslutningsprosessen mente om saken. Dersom utvalget gjorde et grundig arbeid var det de som kunne legge føringene i den stortingsproposisjonen som regjeringen etter hvert skulle legge frem for Stortinget. Målsettingen var i hovedsak å finne en felles plattform som representerte de fagorganisertes interesser og syn på eierskapet i petroleumssektoren. På den annen side, og med tanke på hvordan utvalget opererte underveis, er det grunn til å anta at utvalget kan kobles som en del av det segmenterte interessefellesskapet. Ledelsen i Ap og ledelsen i Statoil, som begge var positivt innstilte til delprivatisering av Statoil, hadde begge fått signaler om at de overnevnte industriforbundene ville støtte delprivatisering så tidlig som rundt årsskiftet 1999/2000 (informant). Som segmenteringsteser antar, vil aktører kobles sammen i segmentet ut fra felles oppfatninger av hvordan politikk skal utformes (Olsen 1978:115). I det følgende drøftes det på hvilken måte LO-utvalget kan knyttes til det segmenterte interessefellesskapet.

²²Gruppen bestod av Kjell Bjørndalen og Norvald Mo Fellesforbundet, Olav Støylen og Jan Strømme, Norsk Kjemisk Industriforbund (NKIF), Lars A. Myhre og Leif Sande, Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF), samt Jan Balstad (leder av gruppa), Erlend Hansen og Eystein Gjelsvik, Landsorganisasjonen (LO) (LOs oljeutredning 2000:3).

Tradisjonelt hadde det vært vanlig å benytte samarbeidskomiteen mellom Ap og LO i viktige saker, men i denne prosessen nedsatte LO et selvstendig utvalg da det var utfordrende nok å forene LOs premisser internt. I tillegg var Ap rimelig splittet i spørsmålet og hadde nok med sin egen prosess. Likevel hadde både Ap og LO interesse av å legge frem et felles syn overfor Stortinget den dagen det skulle bli aktuelt (informant). LO-utvalget hadde møter med både motstandere og tilhengere fra Ap i løpet av prosessen. Utvalget skal blant annet ha hatt møter med en sentral privatiseringsmotstander i Ap, Finn Lied, men opplevde argumentasjonen hans som ideologisk motivert. En informant hevdet at LO-utvalget som sådan ikke var spesielt opptatt av å legge et ideologisk preg på utredningen.

På den annen side hadde den delen av Ap som var tilhengere av privatisering, altså partiledelsen, og LO god kontakt underveis. Gjennom de lukkede møtene i samarbeidskomiteen kunne ledelsen i Ap oppdateres om hvilket arbeid som pågikk i utvalget (informant). Dette var imidlertid en arena som kun deler av Ap hadde adgang til, noe som viser tendenser til segmentering. Her deltok faste aktører som ledelsen i LO, ledelsen i Ap og lederne av de største fagforbundene til møter hver uke. I følge en informant ble LO-utvalgets anbefalinger om eierskap gjort rede for og drøftet i samarbeidskomiteen på et tidspunkt før offentliggjøringen av LOs endelige utredning juni 2000. LO-utvalget hadde i det hele tatt en oppfatning av at delprivatisering av Statoil ikke ville vært mulig å realisere dersom ikke Ap-toppene gikk inn for det. LO på egenhånd ville ikke hatt selvstendig kraft til å gå for privatisering. På den annen side var Aps ledelse avhengig av LOs innstilling i eierskapsspørsmålet. Det skal ha vært en lettelse og en trygghet for Ap-ledelsen å vite at de hadde LO i ryggen da de gikk til landsmøte i november 2000. I følge en informant kan utvalget generelt betraktes som en viktig faktor som hjalp Ap-ledelsen til å få gjennomslag for delprivatisering. Dette er også en indikasjon på segmentert interessefellesskap og tyder igjen på at det lukkede perspektivet får støtte.

6.2.1 NOPEF slår an, YS holdes utenfor

Måten utvalget jobbet på var at de enkelte medlemmene av gruppa skulle ha kontakt med ulike fagmiljøer og personer for å innhente informasjon og synspunkter om hvordan de stilte seg til omstrukturering og nytt eierskap. Fellesforbundet organiserte ansatte innenfor leverandørindustrien og var avhengig av at Norge hang med på den internasjonale utviklingen, også med tanke på leveranser til utlandet. NOPEFs leder Lars Anders Myhre og nestleder Leif Sande var de som pleiet forholdet til Statoils ledelse og ansatte. I følge en informant skal de to ha vært svært dominerende i LO-utvalget. Det vil si, de var begge viktige premissleverandører i forhold til den innstillingen som utvalget til slutt fremla. *”Å forestille seg at noen skulle gå i mot Myhre og Sande var nesten utenkelig.”* Selv om LO-utvalget offentliggjorde sin innstilling sommeren 2000, hadde støtte til delprivatisering vært toneangivende blant noen av de tunge industriforbundene i LO allerede tidlig på vinteren (Lerøen 2002:99), parallelt med at ledelsen i Ap forsøkte å få gjennomslag for delprivatisering i partiapparatet. Således er dette et trekk som beveger seg i retning av segmentering. Særlig Myhre beskrives som en sterk pådriver for delprivatisering, noe han også ga uttrykk for tidlig i prosessen. Han var spesielt opptatt av å tilføre Statoil ny risikokapital gjennom å slippe til andre eiere, samt legge forholdene til rette for strategiske allianser i det europeiske energimarkedet (informant, LOs oljeutredning 2000). Utredningsarbeidet skal ha hatt et opphold i løpet av perioden fordi Myhre var sykmeldt, og dette sier noe om hans posisjon i utvalget. *”Vi kunne aldri konkludert med noe som ikke Myhre var enig i”* (informant). På den annen side kom Myhre og Sande fra forskjellige politiske leire, med bakgrunn fra henholdsvis Ap og SV. Dette betrygget deltakerne i den forståelse at det ikke var fare for noen politisk fraksjon internt i utvalget (informant). Når det gjelder Myhre, viste det seg imidlertid at han skulle bli en av nøkkelpersonene, både overfor ledelsen i Statoil og overfor den fraksjonen i Ap som støttet privatisering.

Når det gjelder ledelsen i Statoil, hadde de allerede høsten 1999 fått klar beskjed om at Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) ville gå i mot delprivatisering (infor-

mant). Dette berørte spesielt YS-forbundet, Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS), med 1750 medlemmer i oljeselskapene.²³ YS hadde allerede i løpet av høsten 1999 blitt enige om at de skulle kjempe for å bevare den helstatlige oljemodellen. Dette kom frem på et styremøte som ble avholdt kort tid etter at ledelsen i Statoil hadde lansert sine løsningsforslag. Motstanden var først og fremst knyttet til frykten for å miste arbeidsplasser. YS var også kritiske til at Statoil nå skulle bli en del av den privatiseringstrenden man hadde vært vitne til i løpet av 90-tallet og savnet flere analyser knyttet til risikoene med å privatisere. I følge en informant fra YS ble det ikke produsert en eneste utredning i løpet av delprivatiseringsprosessen som analyserte svakheter med en eventuell omstrukturering. Dette støtter således forventningen (nr.3) om homogene utredningsmiljøer utledet av det lukkede perspektivet. Her ser man et eksempel på at de utredningene som ble foretatt nærmest utelukkende var positive til delprivatisering. YS på sin side opplevde liten interesse og oppmerksomhet fra fagmiljøene, det vil si verken fra ledelsen i Statoil eller i det politiske miljø, knyttet til sine standpunkter.

Ut fra segmenteringsteori om adgangsbegrensning, kan dette tyde på at segmentet skjerner seg mot innblanding fra andre aktører, som i dette tilfelle dreier seg om YS. Det vil si at YS hadde et par møter med privatiseringsmotstandere fra SV og Oslo-Ap, men bortsett fra det var det få som var interessert i å lytte til deres argumenter (informant). På den annen side la YS godt merke til at det var tett kontakt mellom ledelsen i Statoil, ledelsen i Ap og oljeutvalget som LO hadde satt ned i forbindelse med eierskapsspørsmålet. I følge to av mine informanter, henholdsvis fra Ap og Statoil, var det ikke så stor interesse knyttet til YS i denne saken. De var på sin side mer opptatt av hvorvidt LO-utvalget og spesielt NOPEF kom til å støtte privatisering. Spesielt fordi NOPEF var den største organisasjonen i oljeselskapene og organiserte rundt 2500 ansatte i oljesektoren.²⁴ I følge en informant hadde konsernledelsen mange møter med NOPEFs leder Myhre, men også NOPEFs representant for styret i Statoil, Liv Heidi Bakkerud. Konsernledelsen i Statoil vurderte dynamikken

²³OFS ble medlem av YS i 1997.

slik at LO aldri ville gått inn for en anbefaling som Myhre ikke stilte seg bak. På den annen side ville aldri Myhre kunne gå inn for en anbefaling som ikke Bakkerud samtykket til. Bakkeruds innflytelse i Statoilstyret, gjorde Myhre avhengig av hennes synspunkter. I følge informant ble representanter fra konsernledelsen sittende mange kvelder på NOPEF-kontoret i Stavanger for å drøfte hvordan det nye eierskapet skulle organiseres. Dette kan tolkes i lys av et segmentert perspektiv. Ledelsen i Statoil og i Ap var opptatt av å inkludere forbundene som var representert i LO-utvalget med i interessefellesskapet. Samtidig holdt de YS utenfor arenaen slik det illustreres ovenfor. Følgende sitat fra en informant i Statoil underbygger dette poenget: *”Problemet med YS var at de ikke hadde noen respekt i det politiske miljø og i alle fall ikke i Ap. På den måten ble det ikke så viktig hva YS mente i denne saken(...) dersom de hadde støttet privatisering ville det vært mer som en bonus for oss.”*

I tillegg til å være sentral i fagbevegelsen hadde Myhre sterk forankring i Ap. Det vil si at han hadde stor innflytelse på det som skjedde i lokalpartiene på vestlandet og kunne argumentere for hvilke muligheter en omstrukturering vil skape i form av arbeidsplasser (informant). Det skulle vise seg at Myhre etter hvert ble en nøkkelperson i prosessen i Ap (Lerøen 2002:99). Konsernledelsen på sin side visste at Myhre ønsket å gjøre noe mer ut av ressursene på norsk sokkel. Hans store ønske var å skaffe Statoil flere strategiske allianser på nedstrømssiden, og ble Statoil privatisert så fikk de nettopp mulighet til å inngå slike allianser. Dette ville igjen åpne for flere arbeidsplasser, noe som igjen kom fylkene til gode. Myhres ønske om at staten skulle innhente kapital som et ledd i oppbyggingen av strategiske allianser gikk inn som en viktig del av Aps vedtak fra landsmøtet i november 2000. Det vil si at den strategien som NOPEF lederen hadde forespeilt seg, skapte de nødvendige forutsetningene og la de rammene som skulle til for Ap kunne åpne opp for en delprivatisering av Statoil (informant).²⁵

²⁴Tallene er hentet fra en intern undersøkelse for NOPEF utført av forsker ved Fafo, Espen Løken.

²⁵Proessen i Ap diskuteres nærmere i kapittel 7.

6.2.2 Oppsummering

Ut fra de teoretiske perspektivene ble det utledet to konkurrerende forventninger knyttet til utredningsfasen. Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet en forventning (nr.3) om at utformingen av løsningsforslagene i utredningsfasen foregikk innenfor homogene miljøer. Ut fra det åpne perspektivet ble det utledet en forventning om at utredningene forsvarte de ulike synspunktene. Det vil si at utredningene analyserte styrker og svakheter ved både statlig og privat eierskap. Mye tyder på at samhandlingsmønstrene mellom aktørene i utredningsfasen styrker det lukkede perspektivet. Utviklingen av eiersaken foregikk hovedsaklig mellom ledelsen i Statoil og embetsverket i OED, kjennetegnet av spesialisert struktur og adgangsbegrenset deltakelse, der de to nevnte i hovedsak la føringene for innholdet i de nye løsningsforslagene. De benyttet seg også av en rekke konsulentselskaper som blant annet bistod med faglige analyser. Empirien viste også at kjennetegn som segmentert interessefelleskap var treffende i den forstand at argumentasjonen som konsulentselskapene leverte også ble benyttet av OED og Statoil til å bygge opp under de løsningene som ble anbefalt. Med andre ord, det dreide seg her om argumenter som utelukkende støttet privatisering av Statoil. Disse funnene ser dermed ut til å støtte forventningene (nr.3) utledet under det lukkede perspektivet.

Løsningene som LO-utvalget la frem viste seg å være i tråd med de anbefalingene som Statoil tidligere hadde lansert (Statoilutredning nr.1, 1999). I løpet av utredningsprosessen var det også tendenser til interessefelleskap mellom representantene i LO-utvalget, ledelsen i Statoil og ledelsen i Ap. Det vil si at alle de tre var tilhengere av delprivatisering og søkte støtte i hverandre da løsningsforslagene skulle utformes. I den grad utredningene fra LO-utvalget og ledelsen i Statoil viste seg å være sammenfallende, styrkes det lukkede perspektivet og forventningen (nr.3) om at utredningene ble utført i homogene miljøer. På den annen side var det ingen utredninger som argumenterte for å bevare det helstatlige eierskapet. Dette kunne tre av mine informanter bekrefte. Ut fra dette tyder det på at forventningen (nr.4) om at utredninge-

ne forsvarte de ulike synspunktene på eierskapet ikke får støtte. Således svekker dette det åpne perspektivet.

7. Vedtaksfasen

I vedtaksfasen kom de ulike synspunktene i det politiske miljøet klarere til syne. Etter hvert som det ble fremstilt utredninger av eierskapet og alternative løsningsforslag ble satt opp på den politiske agendaen, ventet også reaksjonene og debatten mellom de politiske partiene. Debatten kom som et svar på de løsningsforslagene som hadde blitt lansert i utredningsfasen. I dette kapitlet diskuteres det hvorvidt samhandlingen mellom aktørene i det politiske miljø best kan tolkes i lys av et lukket eller et åpent perspektiv.

Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet en forventning om at partiledelsen i Ap forsøker å få gjennomslag for egne standpunkter i prosessen (*Forventning nr.5*) Det vil si, nøkkelaktøren i denne fasen var Ap fordi partiet kunne få flertall både for og imot delprivatisering på Stortinget, avhengig av hvilke andre partier de valgte å samarbeide med. I den sammenheng går altså forventningen ut på at ledelsen i Ap har betydelig innflytelse på de anbefalingene som Stortinget skulle fatte et endelig vedtak på. Ut fra det åpne perspektivet ble det utledet en forventning om at løsningsalternativene fremforhandles gjennom åpen debatt mellom de politiske partiene, der alle synspunktene legges frem (*Forventning nr.6*). I hvilken grad forventningene får støtte eller ikke diskuteres i det følgende.²⁶

7.1 Fra fag til politikk

7.1.1 Overgang til et åpent perspektiv i vedtaksfasen

Samhandlingsmønstrene mellom aktørene i utredningsfasen viste tendenser som går i retning av det lukkede perspektivet. At de ulike politiske motsetninger viste seg relativt sent i det offentlige rom, slik tilfelle var i delprivatiseringsprosessen viser at politikktutforming foregikk innenfor en segmentert kontekst. På den annen side kunne delprivatiseringsprosessen få dynamikk utenfor den segmenterte arenaen ved at de

politiske partiene brakte inn sine synspunkter på hva prosessen gjaldt. Olsen (1989:27) hevdet som tidligere nevnt at i den grad politiske prosesser innen petroleumssektoren domineres av teknisk og forretningsmessig ekspertise, vil det bidra til å redusere antall meningsberettigede og gi grunnlag for segmentering. Dette gjør at politiske motsetninger dempes ned og skillelinjene foregår innenfor et teknisk-økonomisk perspektiv. Dette poenget kan illustreres ut fra Lerøens (2002:95) observasjon som viste at en av grunnene til at debatten om delprivatisering og SDØE kom relativt sent, skyldes manglende kunnskap og forståelse i det politiske miljø. For eksempel hadde ikke alle politikerne like lett for å skille mellom petroleumsformue og finansformue. De som satte likhetstegn mellom petroleumsformuen på sokkelen og den finansformue som staten bygde opp i oljefondet måtte stadig påminnes av media og andre aktører om den kompetansen som var nødvendig for å flytte formuen i havbunnen til bankhvelvet.

I den delen av vedtaksfasen som beskrives i det følgende, ser man at de politiske partiene ble mer aktive i Statoil-saken og særlig gjennom den offentlige debatten. På den måten flyttes prosessen fra et lukket perspektiv, kjennetegnet av faglige eksperter innenfor en segmentert kontekst og over til et åpent perspektiv på prosessen, kjennetegnet av aktørenes muligheter til å få frem alternative synspunkter og handlingsalternativer på hva prosessen gjaldt. Som ny-pluralismen viser til, vil situasjonen redefineres i forhold til hvem som er legitime deltakere, hvilke konfliktlinjer og allianser som er viktigst og etter hvilke spilleregler beslutningene bør treffes (Rommetvedt 2002). Antar man at delprivatiseringsprosessen foregikk etter et slikt samhandlingsmønster, vil aktørene ikke rette seg inn mot egne segmenter, men legitimere standpunkter gjennom åpenhet i debatten, noe som innebærer at flere aktører fikk muligheten til å hevde sine synspunkter i den offentlige debatten.

²⁶I tabell 1 (kapittel 3) ble det utledet to forventninger (nr.5 og nr.6) til funn vedrørende behandlingen av saken i det politiske miljø.

7.1.2 De politiske skillelinjene blir tydeligere

Selv om holdningen til statlig eierskap i det politiske miljø på denne tiden generelt bar preg av skepsis (Grønlie 2001), var det i løpet av 1999 som nevnt ingen omfattende reaksjoner i Stortinget eller blant de politiske partiene generelt. Heller ikke etter at styret og konsernledelsen i Statoil anbefalte delprivatisering og overføring av SDØE (Statoilutredning nr.1, 1999) overfor regjeringen og OED 13. august 1999, oppstod det noen betydelige innvendinger i det politiske miljø. Synliggjøringen av de politiske skillelinjene i debatten lot imidlertid vente på seg til et halvt år senere. Frem til starten av 2000 hadde prosessen hovedsaklig vært dominert av et begrenset antall aktører med faglig tilknytning, koblet sammen på saksarenaen. I tiden som fulgte ble derimot forslagene som særlig Statoilledelsen hadde kommet opp med gjenstand for betydelig kritikk og politisk debatt. Dette åpner for tolkninger i lys av det åpne perspektivet.

Argumentene for endring av eierskapet i Statoil hadde frem til 2000 særlig vært dominert av markedstenkning og hensynet til internasjonale trender. Dette kom blant annet til syne i den støtten Statoilledelsen mottok av OED for de anbefalingene de kom opp med i Statoilutredning nr.1 (1999). På den annen side begynte nå det politiske miljøet å melde sin motstand og skepsis til delprivatisering av Statoil og omleggingen av SDØE. I den grad flere definisjoner og synspunkter på hva delprivatiseringsprosessen angikk kommer opp på den offentlige agendaen, åpner det for tolkninger i lys av en ny-pluralistisk tilnærming. I det følgende ser man at dette var tilfelle utover våren 2000.

Når det gjelder gjennomføringen av beslutningsprosessen var skepsisen knyttet til den generelle opplevelsen det politiske miljøet etter hvert fikk om at delprivatisering av Statoil skulle gjennomføres så hurtig som mulig. Særlig regjeringen hadde uttrykt at de ville få avklart saken snarest og en stortingsproposisjon var ventet allerede sommeren 2000. Dette gjorde også at de ulike partiene ble nødt til å avklare hvilke standpunkt de skulle innta i saken (informant). I løpet av våren 2000, etter at løs-

ningsforslagene fra utredningsarbeidet ble mer konkrete, utviklet det seg et politisk bilde som viste mangfoldet i debatten og der de ulike standpunktene blant partiene kom frem. Gjennom mediene ble dette bildet fremstilt som polarisert. En ja-side som var positive til delprivatisering av Statoil og salg av SDØE-andeler og en nei-side som ønsket å bevare status quo (Nepstad 2003:45). Det vil si et statlig heleid Statoil og SDØE-ordningen slik den var organisert. Høyre og Frp viste seg å være de partiene som befant seg klarest på den såkalte ja-siden, mens SV inntok en klar posisjon på nei-siden. Den borgerlige koalisjonsregjeringen var splittet i saken, men både Venstre og KrF viste seg etter hvert å innta en sikker plass på ja-siden (Andersen 2001:350). I det siste regjeringspartiet, Sp, talte derimot et enstemmig landsmøte at de ønsket å bevare et helstatlig Statoil. Dette på tross av at partiet hadde en statsråd som ledet arbeidet med privatisering i OED og som stilte seg positiv til denne utviklingen (Andersen 2001:351).

På den annen side ville det være hensiktsmessig for Sp at Ap kom ut med sin støtte til delprivatisering. Det ville skape et flertall i Stortinget, og dermed gjøre det mulig for Sp å holde fast på prinsipiell motstand, men bøye seg for politiske realiteter. Selv om det nå var uenighet mellom regjeringspartiene ville det ikke være meningsfullt å felle regjeringen på en sak dersom utfallet var gitt (Andersen 2001:353). I løpet av vinteren 2000 begynte mulighetene for et kompromiss i regjeringen å renne ut. Man kunne akseptere en delprivatisering av Statoil og et begrenset salg av SDØE-andeler. Hovedsaken for den borgerlige regjering var likevel opprettelsen av et nytt statlig selskap som skulle ta vare på SDØE-andelene og et nytt operatørselskap for gasstransport. Olje- og energiminister Arnstad uttrykte at regjeringen ville søke et samarbeid med Ap om saken og at det ikke ville bli en løsning i Stortinget uten Aps støtte (Lerøen 2002:98). Det overnevnte illustrerer mangfoldet i det politiske miljøet. Den økte politiske motstanden til omstrukturering av det statlige eierskapet er således treffende for det ny-pluralistiske perspektivet. Flere definisjoner på hva saken angikk kom til syne i den offentlige debatten, divergerende standpunkter ble synliggjort og de politiske skillelinjene kom tydeligere. Således tyder det på at forventningen (nr.6) utledet

av det åpne perspektivet får støtte. Det vil si, en åpen og demokratisk debatt, der alle politiske synspunkter legges frem.

7.1.3 Geografiske skillelinjer i det politiske miljø

Skillelinjene i debatten viste seg til en viss grad også å være geografisk betinget. Selv om de politiske partiene i hovedsak kjørte sine egne interne politiske prosesser i forhold til hvordan de skulle stille seg i Statoil-saken, var mye av engasjementet geografisk avhengig. Vestlandsfylkene Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane hadde en mer pragmatisk tilnærming. I disse områdene var oljeaktiviteten høy og det dreide seg om å sikre flest mulig arbeidsplasser (informant). I følge Weidel (2004:51) var det på vestlandet en viss samordning av argumentene i fylkespartiene Ap, Sp, H og KrF. På Østlandet var det derimot en mer ideologisk tilnærming. Oslo Ap var fundamentalt uenige i at statselskapet skulle børsnoteres og at SDØE-andeler skulle selges, men engasjementet kom på banen et halvt år etter at vestlandsfylkene hadde uttrykt seg (informant). De geografiske skillelinjene bidrar på samme måte til å få frem mangfoldet av synspunkter i den offentlige debatten, noe som også kjennetegner den ny-pluralistiske tilnærmingen.

7.2 Vedtaksfasen i Ap

7.2.1 Media sørger for at alle synspunkter legges frem

I Ap var det som nevnt divergerende synspunkter i forhold til Statoils eierskap. Etter at partiledelsen hadde fått gjennomslag for innstillingen som åpnet for delprivatisering ved landsstyremøtet i februar 2000, var i utgangspunktet det eneste som gjenstod å fullføre stortingsproposisjonen og få den vedtatt i Stortinget i løpet av sommeren. Ledelsen i partiet la opp til at saken nå var ferdigbehandlet i partiet på bakgrunn av landsstyrevedtaket og at Stortingets Energi- og miljøkomité kunne starte sin behandling så fort som mulig (informant). I partiet var det imidlertid mangfoldige synspunkter på hvorvidt selskapet skulle delprivatiseres eller ikke. Da Dagsavisen oppsummerte situasjonen i partiet i mai 2000 var det et flertall som var kritiske til måten saken

var blitt behandlet på. I tillegg viste prognosene av de totalt 17 fylkespartiene i Ap, sa fem klart nei til privatisering og ti krevde at saken måtte opp til ny behandling på landsmøtet i november 2000 (Martinsen 2004:112). Den 24. mai gikk sentralstyremedlem Britt Hildeng ut i avisen Verdens Gang og kommenterte den pågående striden, som nå ble betegnet som ”*svært betent*” i partiet. Hun uttalte at hun ville fremme forslag for sentralstyret om at hele saken ”*blir utsatt til etter landsmøtet har sagt sitt.*” Hildeng uttrykte frustrasjon over at statsminister Stoltenberg og olje- og energiminister Olav Akselsen ”*prøver å hindre landsmøtet fra å få si sin mening om saken*” (VG 24.05.00). Ledelsen følte seg nå presset til å ta stilling til hvorvidt saken skulle behandles på landsmøte i november og ble derfor nødt til å votere over spørsmålet på et sentralstyremøte 29. mai 2000, en votering som viste at landsmøtet skulle ta endelig stilling til saken. Kort tid etterpå viste en meningsmåling i VG at avgjørelsen hadde vært korrekt med tanke på at flere av partiets medlemmer langt fra var sikre på at delprivatisering og salg av SDØE-andeler var veien å gå. Avisen hadde tatt kontakt med 275 av 300 landsmøtedelegater, og det var et flertall mot delprivatisering blant dem som hadde bestemt seg. Av de 275 oppga 103 at de ville stemme mot en delprivatisering, 69 ville stemme for, mens 95 oppga at de ikke hadde bestemt seg. Åtte nektet å opplyse om sitt standpunkt (VG 25.06.00). I dette tilfellet var det altså media som sørget for åpenhet og for at mangfoldet av synspunkter internt i Ap kom frem i det offentlige rom. Særlig VG og Dagsavisen ble trukket frem som interesseformidlere som fikk frem bredden og de partipolitiske uenighetene i saken (informant).

Her viser empirien at det var media som bidro til åpen diskusjon og fikk frem bredden av synspunkter vedrørende eierskapet. Således støtter dette forventningen (nr.6) utledet av det åpne perspektivet om at alle synspunkter på eierskapet legges frem. Mer konkret dreide det seg her om at media klarte å få frem synspunktene både til motstanderne og tilhengerne av delprivatisering. Nedenfor illustreres dette poenget ytterligere.

I Oslo-Ap ble det mobilisert en uformell gruppe på mellom fem og ti personer som forsøkte å få frem synspunkter og argumenter om hvilke alvorlige konsekvenser den foreslåtte omleggingen av statsoljeselskapet kunne medføre (informant).²⁷ Grappa hadde ikke på langt nær de samme ressurser som regjeringen til utredninger og konsulentrapporater og media ble derfor en viktig formidlingskanal. Motstanden kom stort sett til uttrykk gjennom leserinnlegg i avisene. Dagsavisen ble i hovedsak brukt som arena for den offentlige debatt hvor motargumenter ble presentert (informant). Her kom særlig den eldre garde av tidligere Ap-topper til syne igjen. De uttrykte sterke bekymringer for de konsekvenser en omorganisering av Statoil kunne medføre. Delprivatisering av Statoil berørte sterke politiske tradisjoner for hvordan Norge har organisert oljevirksomheten. Å delprivatisere statsoljeselskapet ga en følelse av å miste noe verdifullt som staten hadde bygd opp fra grunnen av (informant). Motstanderne hadde særlig vanskeligheter med tanken om å gi private medeiere innpass til selskapet. Når det gjaldt SDØE og en eventuell overføring av deler av det til Statoil var det knyttet sterk skepsis til at Statoil her skulle få eieransvaret. SDØE ble ansett som et sikkert "høstingsbruk", og burde i hovedsak fortsatt være eid og forvaltet av staten (Dagsavisen 18.10.00). På den måten kunne ordningen med at staten tildelte konsesjoner fortsette på tilsvarende måte slik den uproblematisk hadde pågått tidligere. Tidligere industriminister og Statoilformann Finn Lied argumenterte sterkt for å opprettholde status quo. Han var blant annet opptatt av å dempe spekulasjonene om at virksomheten på norsk sokkel var nær sin avslutning og pekte blant annet på at utviklingen av ny teknologi kunne være med på øke utvinningsgraden. Lied var også opptatt av å fremheve at "nesten 30 års erfaring med organisasjonsmodellen, selskapsformen og vedtektene forteller med klarhet at vurderingene den gang selskapet ble skapt var både fremtidsrettede og innsiktsfulle" (Dagsavisen 21.10.00). Å gi eller selge statlige eierandeler til et privatisert Statoil var etter hans mening uakseptabelt (Dagens Næringsliv 09.11.00). Han var opptatt av at Statoil skulle ha mulighet til å utvikle seg internasjonalt, uten å redusere politisk kontroll og innflytelse på bekostning av kapitalkreftene.

²⁷Grappa bestod blant andre av: Ingjald Ørbeck Sørheim, Britt Hildeng, Finn Lied, Håkon Lie, Bjørgulv Froyn, Grethe

Konsernledelsen i Statoil, under ledelse av Olav Fjell, forsøkte å svare på mange av innleggene for å balansere debatten. Konsernrådgiverne satt en periode kontinuerlig og skrev svar på innleggene fra Oslo Ap. I følge en informant ble særlig Dagsavisen ansett som et viktig debattorgan i saken, fordi synspunktene som kom frem her kunne ha innflytelse på viktige deler av Ap-miljøet. På den annen side ble det viktig for konsernledelsen å balansere debatten til en viss grad, slik at motargumentene til privatisering ikke fikk for stor innflytelse rundt om i Aps partiorganisasjon (informant). Bortsett fra de løsningsforslag som Statoil-ledelsen og den politisk- og administrative ledelsen i OED lanserte, var det svært få konkrete alternative løsninger som ble lansert i løpet av beslutningsprosessen (Martinsen 2004:185). I lys av ny-pluralismen blir media en viktig kanal for å frem mangfoldet i saken. Media ble ansett som viktig for å formidle bredden av synspunkter i debatten og for mindretallet til å uttrykke motstand til omstrukturering av eierskapet.

7.2.2 Sterke krefter ønsket privatisering

Den endelige stortingsproposisjonen skulle til slutt gjenspeile interesseformidlingen mellom aktørene i prosessen, det vil si de kompromissene aktørene inngikk underveis. Tre av mine informanter (en fra Statoil, en fra OED og en fra Ap) hevder at mobilisering av motstand til delprivatisering i Statoil, kom på et tidspunkt i prosessen da prinsippene for det nye eierskapet allerede var lagt. I forhold til hvorfor ikke mobiliseringen av motstand startet på et tidligere tidspunkt i prosessen, påpekte en informant fra Ap at *”vi hadde i løpet 1999 kun fått signaler fra ledelsen i partiet om at et hundre prosent statlig eierskap fortsatt ville være programfestet (...) du kan si vi ble litt tatt på senga da ledelsen tok en helomvending tidlig året etter.”*

Aktørene som bidro sterkest til denne premissleveransen var hovedsakelig ledelsen i Statoil og den politiske - og administrative ledelsen i OED. Med andre ord, når motstanden og debatten først kom til syne våren 2000, var premissene for en ny eier-

skapsreform allerede lagt, som følge av Statoilutredning nr.1 (august 1999). Dette i sammenheng med en kontinuerlig utarbeidelse av en stortingsproposisjon i OEDs embetsverk, forhandlinger og konsultasjoner med uavhengige rådgivere og forhandlinger med Statoilledelsen. På den måten ble forsøket på å stanse delprivatisering kun å regne som et moderat hinder for de kreftene som gikk i retning av et mer privatisert oljeselskap (informant).

Med tanke på at Ap satt i en nøkkelposisjon til å avgjøre eierskapssaken, kan vedtaket fra landstyreemøtet i februar 2000 tolkes som en seier for de aktørene i Ap som ønsket et privatisert Statoil. I det følgende skal jeg vise til at disse aktørene var knyttet til ledelsen i Ap. Dette vil bli knyttet opp til det lukkede perspektivet, der forventningen (nr.5) som ble utledet var at Aps ledelse forsøker å få gjennomslag for egne standpunkter.

7.2.3 Ledelsen i Ap som en del av segmentet?

Segmenterte interessefellesskap kjennetegnes av beslutningsdyktighet og en målsetting om å være effektive i forhandlingssituasjoner. Som perspektivet antar, vil arbeidsformen i segmentene være kjennetegnet av kontaktnettverk samt lukkede og direkte forhandlinger på lederplan med mål om å oppnå beslutningseffektivitet (Olsen 1978:133). Hovedinntrykket i forhold til Ap er at flertallet av statsråder i Stoltenberg-regjeringen som overtok i mars 2000, flertallet i sentralstyret og representanter fra energi- og miljøfraksjonen i Ap var svært positive til privatisering av statsoljeselskapet. I tillegg ble det jobbet aktivt for å legge frem forslag til delprivatisering i lang tid før saken ble tatt opp i partiet. Her samarbeidet ledelsen i Ap tett med representanter fra Statoil som hadde vært viktige for de premissene som ble lagt til grunn i Statoilutredning nr.1 (informant).

I Ap var helstatlig eierskap programfestet, men sentralstyret hadde så tidlig som i august 1999, mens Ap fortsattsatt var i opposisjon, satt ned en arbeidsgruppe bestående av medlemmer fra Energi- og miljøkomiteen på Stortinget og med Jens Stoltenberg som leder. Gruppens oppgave var å vurdere partiets fremtidige oljepolitikk. Tom

Therkildsen ble her brukt som rådgiver og bidragsyter i notatet som gruppa utarbeidet (Martinsen 2004:104).²⁸ Gruppen som her ble opprettet av sentralstyret var adgangsbegrenset, noe som også kjennetegner segmenterte systemer. På arbeidsgruppens agenda stod blant annet arrangementer om oljepolitikken i Norge. I løpet av høsten 1999 ble det med initiativ fra sentralt partihold arrangert seminarer om oljepolitikken i fylkene Nord-Trøndelag, Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane. Innlederne på enkelte av disse seminarene var privatiseringstilhengere som Tom Therkildsen og Rune Bjerke fra Statoil samt Kjell Roland fra ECON.²⁹ De fire fylkespartiene hadde på nyåret 2000 utarbeidet et felles dokument som argumenterte for privatisering av Statoil (Martinsen 2004:104). Dette dokumentet inngikk som en del av grunnlaget for innstillingen som ledelsen i Ap la frem på landsstyremøtet i februar 2000.

Innstillingen som ble ferdigprodusert i partiets fraksjon i Stortingets Energi- og miljøkomité, og som et resultat av den overnevnte virksomheten, ble senere også tatt inn som grunnlag for den videre behandlingen av Statoil-saken sentralt i partiet. Notatet ble i følge Martinsen (2004:105) tolket som et politisk grunnlag for å privatisere Statoil. Det vil si at konklusjonene inngikk som en del av sentralstyrets forslag til forsamlingen ved landsstyremøtet 11. februar 2000. I konklusjonene ble det særlig lagt vekt på å legge forholdene til rette slik at selskapet kunne bli en konkurransedyktig aktør i den internasjonale petroleumsindustrien og der delprivatisering og salg av SDØE ble lansert som en mulig løsning (Landstyrevedtak i Ap 11.02.00). At både en konsernrådgiver fra ledelsen i Statoil, som nylig hadde vært medvirkende i utarbeidelsen av Statoilutredning nr.1 og videre lagt det frem for OED, nå ble invitert til å delta i utformingen av Aps nye eierskapspolitikk, indikerer trekk som går i retning av segmentert interessefellesskap. Tilsvarende gjaldt personer som Rune Bjerke og Kjell Roland. Sistnevnte var riktignok ikke så sentrale i utformingen av Statoilutredning nr.1 (1999), men ingen av dem la skjul på at de var tilhengere av å privatisere Statoil. At

²⁸Therkildsen var en av arkitektene bak Statoilutredning nr.1 lansert i august 1999. På det tidspunktet da arbeidsgruppen ble satt ned var han konsernrådgiver i Statoil. I mars 2000 gikk han til jobben som statssekretær ved Statsministerens kontor da Stoltenberg tok over statsminister (Martinsen 2004).

²⁹Rune Bjerke satt i 1999 som nestformann i Statoils styre. Kjell Roland var involvert i ECON-rapporten (ECON 22/2000) utført på oppdrag fra OED og som foreslo delprivatisering av Statoil.

de to også fikk bidra i utformingen av Aps oljepolitikk bidrar til å styrke antagelsen om interessefellesskap slik det kommer til uttrykk i segmenteringsperspektivet. En rimelig tolkning av dette er at partiledelsen forsøkte å få gjennomslag for egne standpunkter. På den måten støttes forventningen (nr.5) utledet av det lukkede perspektivet.

7.2.4 Rask avklaring i partorganisasjonen

Innenfor segmenterte miljøer vil siktemålet være å oppnå hurtige løsninger og kompromisser som i neste omgang får gjennomslag i beslutningsprosessen (Olsen 1978:133). Da sentralstyret fikk gjennomslag for et vedtak som åpnet opp for privat medeierskap i Statoil, var det neste steget å få saken opp i Stortinget (informant). Denne strategien kom til syne allerede ved Aps landsstyremøte i februar 2000. Landsstyremedlemmene hadde mottatt et dokument som åpnet opp for delprivatisering av Statoil rett før Landsstyremøtet åpnet 10. februar 2000, så sent at det var vanskelig å få tid til en tilstrekkelig saksbehandling og debatt i forkant av behandlingen. Dette bekrefter Martinsen (2004:109), i tillegg til to av mine informanter. Britt Hildeng skal i all hast ha fremmet et motforslag som avviste privatisering, men ble nedstemt til tross for en oppslutning på 13 stemmer. Viktig fra landsstyremøtet var også et tilleggsvedtak som lød slik: ” *Før realitetsbehandling av å gi andre medeierskap i Statoil skal saken behandles i partiets organer* ” (Landstyrevedtak i Ap 11.02.00). På tross av at flere av landsstyredeltakerne ikke hadde drøftet saken internt i fylkeslagene på forhånd, ble sentralstyrets innstilling vedtatt med flertall.

Sentrale aktører i partiet hadde tolket det slik at saken nå hadde et endelig vedtak og at det kunne ferdigbehandles i sentralstyret i løpet av våren 2000. Da Olav Akselsen overtok som ny olje- og energiminister trodde han det ville være mulig å tilføre Statoil 70 prosent av SDØE,³⁰ men skjønnte tidlig at det var urealistisk, selv med et embetsverk som var sterke pådrivere for å selge SDØE-andeler (Lerøen 2002:99). På tross av at det var sterk motstand i partiorganisasjonen, mente han at det ikke var noe

³⁰70 prosent av SDØE på det tidspunkt hadde anslagsvis en verdi på ca. 462 milliarder norske kroner (Nepstad 2003).

grunnlag for at saken skulle utsettes til landsmøtet. Finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen skal også ha hatt samme utgangspunkt som Akselsen i synet på Statoil og SDØE, men måtte raskt moderere visjonene etter møte med embetsverket i Finansdepartementet. Dette synet delte også statsministeren ut fra det som kom frem på en regjeringsskonferanse i mai 2000. Begrunnelsen som står referert blant politiske observatører er at *”Stoltenberg ikke vil ta risken på at Arbeiderpartiets landsmøtedelegater setter bom for den største oljepolitiske reformen siden 1985”* (VG 12.05.00). Aps leder for Stortingets energi- og miljøkomité Tore Nordtun stilte seg også på samme side i saken. Til Dagens Næringsliv (15.05.00) uttalte Nordtun: *”at når det gjelder SDØE, så mener jeg at Statoil bør få en god del av det, mens noe selges til Hydro og andre aktører, og at staten beholder noe selv”*. Det var i følge Nordtun heller ingen grunn til at saken burde opp på landsmøtet i november *”Vi har gjort en meget grundig jobb innad i partiet og latt partiorganisasjonen delta aktivt (...) Saken bør ikke utsettes mer. Alle fylkespartiene har fått god tid til å drøfte saken”* (NTB 22.05.00). I samme avisartikkel uttrykte han også et ønske om at regjeringen la frem saken så snart som mulig, på den måten kunne saken få et vedtak i Stortinget før desember 2000. Nordtun skulle selv være med å behandle saken i Stortingets Energi- og miljøkomité noen måneder senere. At han nå ivret etter å få den opp i det organet han selv var leder av, tyder på at han inngår som en del av det segmenterte interessefelleskapet sammen med de andre overnevnte Ap-toppene som også syntes delprivatisering var en god løsning for selskapets utvikling. Den overnevnte strategien om å få en hurtig avklaring illustrerer også et av poengene som kjennetegner segmenterte interessefelleskap. Mye kan derfor tyde på at forventningen (nr.5) utledet av det lukkede perspektivet får støtte.

7.2.5 Fortsatt uenighet etter landsmøtevedtaket i Ap

Segmenterte interessefelleskap kjennetegnes av at aktørene som inngår i segmentet har en tendens til å dominere saksområdet de opererer innenfor (Olsen 1983:32). I den grad partiledelsen i Ap kan kobles til et slikt system vil det være rimelig å forvente at de benyttet seg av de virkemidler som lå til rette for at delprivatisering først fikk gjennomslag i eget partiorgan. Landsmøtet i Ap ble avholdt i tidsrommet 9.-12. no-

vember 2000. Her skulle spørsmålet om delprivatisering av Statoil og SDØE avgjøres i partiet. I innstillingen (Landsmøteprotokoll 2000) hadde partiet klart å inngå et kompromiss om at eierskapet kunne utvides ved å la andre eiere få opp til 1/3 av aksjene, så lenge staten beholdt resten. I begrunnelsen for dette kompromisset synliggjøres argumentasjonsrekken som leder i NOPEF, Lars Myhre hadde brakt på banen i tidligere faser av beslutningsprosessen (informant). Det vil si, at staten ikke selger seg ned, *"men at man i tillegg henter inn ny kapital som ledd i strategiske allianser med internasjonale selskaper"*. Motivet for dette var blant annet å forsøke å bygge en tilsvarende allianse som den man tidligere hadde hatt med British Petroleum. Landsmøtet kom videre frem til et kompromiss om at *"begrensede SDØE-andeler"* kunne overføres eller selges til Statoil og Hydro (Landsmøteprotokoll 2000). Etter dette skulle man tro at spillet om Statoil var over i Ap. Det var det imidlertid ikke.

Allerede samme dag som vedtaket ble tatt brøt striden ut igjen. Fra nå gikk debatten på hva vedtaket innebar (informant). Olje- og energiminister Olav Akselsen hadde tolket det slik at staten nå kunne selge inntil 40 prosent av SDØE, noe som utgjorde en verdi på ca. 264 milliarder norske kroner, og fikk støtte av blant andre leder for Stortingets energi- og miljøkomité, Tore Nordtun (NTB 12.11.00). På den annen side var det motstandere av delprivatisering som hadde tolket vedtaket annerledes. Finn Lied mente at formuleringen *"strategiske allianser"* utelukket en generell privatisering av Statoil og at det på bakgrunn av dette ikke kunne bli en børsnotering av selskapet. Når det gjaldt SDØE stod det formulert i landsmøteprotokollen at *"begrensede andeler"* kunne selges ut, men *"at SDØEs nåværende og fremtidige andeler i all hovedsak skal forbli i statlig eie."* I følge Lied gikk det uklart frem av formuleringen hvor mange andeler det skulle utgjøre. *"Man kan selvfølgelig diskutere filologien her, men for meg er i all hovedsak 90 prosent"* (Aftenposten 13.11.00), uttalte Lied. Selv om uenigheten fortsatt var stor etter landsmøtet, var ikke dette noe problem for partiledelsen. Som to av mine informanter fra Ap poengterte *"at der det er strid om fortolkningen av et vedtak fattet på et landsmøte, er det partiledelsen og regjeringen som gjør den endelige fortolkningen."* Dette støtter forventningen (nr.5) utledet av det lukkede perspektivet i den forstand at partiledelsen hadde kontroll over hvordan

dette vedtaket skulle tolkes når det skulle bearbeides i regjeringen og legges frem for Stortinget.

7.2.6 Oljenettverket i Ap

Da mediene i 2004 gjorde det kjent at det skal ha eksistert en oljegruppe fra Ap i over 20 år, var det helt ukjent for store deler av Ap-miljøet. Medlemmer fra sentralstyret og Stortingets Energi- og miljøkomité hevdet imidlertid at de aldri hadde hørt at enkelte medlemmer møttes i et lukket fora for å diskutere energispørsmål (Klassekampen 26.09.07). To av mine informanter uttalte at gruppa var viktig som en uformell utreder på 1980-tallet, men at den de siste femten årene har vært en arena for drøfting av ideer, foredrag og diskusjoner mellom personer med kompetanse innenfor fagområdet. I denne studien er det relevant å undersøke hvorvidt gruppa hadde vesentlig betydning for de premissene som ble lagt frem under delprivatiseringsprosessen. Som segmenteringsperspektivet antar, vil aktører med ekspertise og felles interesser forsøke å få til samarbeid om de premissene som ligger til grunn for politikkutformingen. Videre vil disse aktørene isolere seg fra andre aktører på saksfeltet.

Det har aldri vært noe politisk initiativ som holdt gruppa gående, derimot en enkeltperson med navn Egil Bergsager. Han har vært selve drivkraften og en uvalgt leder fra 1980-tallet og frem til i dag. Hovedsaklig er det han som har avgjort hvem som skal få delta. Dette har gjerne vært bekjente av han, eller så har han fått anbefalinger og tips om nye deltakere internt gjennom gruppa. *”Enkelte ganger tok han kontakt med lederen av energifraksjonen i Ap for å høre om det var noen som burde delta, og hvis lederen ønsket det så kom de”* (informant). Innkallelser har foregått slik at det har blitt sendt ut en invitasjon på e-post, eller at det har blitt foretatt en ringerunde. *”Egil sender ut invitasjoner til møtene. Noen har møtt opp og andre ikke. Etter hvert ble noen gamle og vi begynte å snakke om å hvem som kunne fortsette og ikke (...) etter hvert droppet Egil folk fra mailinglista”* (informant). Ut fra dette kan det tyde på at gruppa var adgangsbegrenset, og at det var Bergsager som avgjorde hvem som skulle få adgang. Denne tolkningen er også i tråd med segmenteringsperspektivet.

Flere av mine informanter og medlemmer av gruppa hevder at den ikke hadde noen stor innflytelse da delprivatiseringsprosessen pågikk. Delprivatisering var aldri satt opp som et avtalt tema på møtene, men de samme informantene og litteraturen (Martinsen 2004, Ask 2004), bekrefter at delprivatiseringen av Statoil var oppe til diskusjon på flere av møtene i utredningsfasen. Tidligere konsernsjef Harald Norvik har vært medlem av gruppa siden 1980-tallet, men avviser at han brukte gruppa som et sted til å forankre sine utspill om privatisering. Han understreker at han heller ikke møtte som deltaker i de årene han satt som konsernsjef i Statoil (Ask 2004:91). Norviks visekonsernsjef Terje Varberg ble også invitert til møtene i perioden da beslutningsprosessen pågikk, men møtte heller aldri opp. På medlemslisten stod forøvrig også Rune Bjerke, han skal ha deltatt på et møte etter at han gikk av som nestleder i Statoils styre (informant).³¹ Bergsager inviterte de nevnte fordi han mente de hadde noe å bidra med rent faglig gruppa (informant). Her ser vi innslag av spesialisert struktur i den forstand at begrunnelsen for deltakelse i gruppa var motivert ut fra faglig kompetanse. To av Norviks nærmeste rådgivere, Tom Therkildsen og Willy Olsen skal ha deltatt i gruppa flere ganger i perioden da delprivatiseringsprosessen pågikk. De to skal også ha argumentert for privatisering på møter så tidlig som i 1999 (informant). På listen stod også Kjell Roland fra ECON. Han skal i følge en informant ha møtt regelmessig, også i perioden da delprivatiseringsprosessen pågikk. Den samme Roland og Therkildsen som for øvrig var med å produsere det som ble selve grunnlaget for behandlingen av saken i Aps besluttede organer (Dagsavisen 13.04.04). Med andre ord, i Aps oljegruppe deltok flere sentrale aktører fra ledelsen i partiet, ministre i Ap-regjeringen og personer fra oljeindustrien med tilknytning i Ap. De samme personene presset på for å få vedtatt delprivatisering av Statoil på APs landsmøte november 2000. Dette indikerer et segmentert interessefellesskap, slik det også fremkommer av det lukkede perspektivet.

Gruppa på sin side har alltid vært viktigst når Ap er i opposisjon, og mindre sentral når de har vært i regjeringsposisjon (informant). Tore Nordtun var leder av Energi-

³¹Nestleder i Statoilstyret frem til sommeren 2000.

og miljøkomiteen på Stortinget fra 1997 frem til 2001. I den perioden møtte han flere ganger opp i oljegruppa (Stavanger Aftenblad 29.01.00). Han husker at Olav Akselsen la frem skisser til privatiseringen i perioden han satt som olje og energiminister (Dagsavisen 29.01.04.) En informant bekrefter også at Akselsen holdt foredrag om privatisering for gruppa, i perioden mens beslutningsprosessen pågikk. Argumentene han fremla i foredragene var tilsvarende de han presenterte i sine innlegg til fylkeslagene rundt om i landet, i oppkjøringen til Aps landsmøte i 2000 (Dagsavisen 30.01.04.). Akselsen ble medlem av gruppa da han satt som energi- og miljøpolitiker på Stortinget i 1997, rekruttert via Jens Stoltenberg som allerede var medlem av gruppa (informant). Akselsen skal ha drøftet statlig eierskap i Statoil med gruppa, før det ble lagt frem som en sak i Ap (Martinsen 2004:116). Ut fra dette er det ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne tolke det dithen at gruppa hadde noen betydelig innflytelse da den nye eierskapsmodellen i Statoil skulle utformes. På den annen side er det tendenser til interessefellesskap med tanke på at det her var sentrale privatiseringstilhengere som deltok i gruppa. Her var det snakk om de samme aktørene som var involvert på flere forskjellige beslutningsarenaer i løpet av delprivatiseringsprosessen. En rimelig tolkning av dette er at gruppa ble benyttet som en arena for meningsutveksling mellom privatiseringstilhengere. Forventningen (nr.5) utledet av det lukkede perspektivet om at partiledelsen forsøker å få gjennomslag for egne interesser får derfor ikke ubetinget støtte. På den annen side var det også aktører fra partiledelsen som deltok i gruppa. I den grad deler av partiledelsen brukte gruppa som en arena til å forankre sine standpunkter for delprivatisering ville forventningen (nr.5) fått støtte. Imidlertid er det ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å tolke det dithen.

Videre er det mye tyder på at et kjennetegn som adgangsbegrensning er treffende. Særlig fordi det kommer frem av empirien at det var svært få privatiseringsmotstandere fra Ap som fikk møte i gruppa. For eksempel ble tidligere industriminister og Statoilformann, Finn Lied, aldri invitert til å delta og bidra med sin kompetanse. Dette på tross av at han hadde et brennende engasjement da privatisering ble satt på dagsorden i Ap. I følge en informant hadde dette med generasjoner å gjøre, ”i perioden da Statoil-saken pågikk var Lied for lengst passé.”

7.2.7 Oppsummering

Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet en forventning (nr.5) om at partiledelsen i Ap forsøkte å få gjennomslag for egne synspunkter. Ut fra det åpne perspektivet ble det utledet forventning (nr.6) om at løsningsalternativene ble fremforhandlet gjennom åpen debatt mellom de politiske partiene, der alle synspunkter ble lagt frem. I løpet av våren 2000 kom de politiske skillelinjene og mangfoldet av synspunkter på eierskapssaken klarere til syne i den offentlige debatten. Det viste seg her at media spilte en viktig rolle for å få frem de motsetningene som eksisterte innenfor det politiske mangfoldet, noe som støtter forventningen (nr.6) utledet av det åpne perspektivet. På den annen side kom Ap i en nøkkelposisjon i saken og mye av oppmerksomheten rettes derfor mot vedtaket i partiet. De kunne få flertall både for og mot delprivatisering, avhengig av hvilke andre partier de valgte å samarbeide med. Her viser empirien at ledelsen i partiet, store deler av regjeringen og partiets energi- og miljøfraksjon forsøkte å få gjennomslag delprivatisering og en rask avklaring, uavhengig av at store deler av partiorganisasjonen var uenige med ledelsen og ønsket. Det var særlig store deler av partiets lokallag, som ønsket å bevare tradisjonen og videreføre den helstatlige eierstrukturen. Etter at Aps øverste organ - landsmøtet - hadde behandlet saken i november 2000, var det fortsatt strid om hvordan vedtaket skulle tolkes. I den sammenheng var det ledelsen i partiet som definerte hvordan vedtaket skulle tolkes, noe som også hadde stor betydning for den innstillingen som Energi- og miljøkomiteen skulle behandle. Selv om det i denne fasen er innslag av kjennetegn ved det åpne perspektivet, er det mye som tyder på at forventningen (nr.5) får støtte og forklaringskraften til det lukkede perspektivet styrkes. Det vil si at partiledelsen i Ap fikk stort gjennomslag for egne synspunkter.

7.3 Høring i Stortingets Energi- og miljøkomité

I løpet av vinteren 2001 var det Energi- og miljøkomiteen som skulle behandle regjeringens forslag, velge ut de tiltak som skulle settes inn for å løse eierskapsproblema-

tikken og til slutt avgjøre Statoil-saken i Stortinget plenum. Her diskuteres dette etter samme mønster som tidligere. Det vil si, i hvilken grad behandlingen i Energi- og miljøkomiteen best kan tolkes i lys av et lukket eller et åpent perspektiv.

Ut fra forvaltningslovens rammer kan Stortingets komiteer gjennomføre åpne og lukkede høringer (Nordby 2000:179). Ut fra det lukkede perspektivet ble det utledet en forventning om lukkede høringer (*Forventning nr.7*). Ut fra det åpne perspektivet ble det utledet forventning om åpne høringer (*Forventning nr.8*). Nordby (2000:185) hevder at Stortinget har etablert en egen praksis når det gjelder komitéhøringer. Det innebærer at alle parter som vil legge frem sitt syn i en sak skal få lov til det. ”*Stortinget holder åpent hus.*” Åpne høringer kan være en god praksis, så lenge Stortinget ikke rekker å gå i detalj på regjeringens arbeid. På den måten blir komiteens medlemmer gjort kjent med et bredt spekter av synspunkter og betraktninger i saken som skal behandles (Nordby 2000:266). På den annen side er det som forekommer i det skjulte sjelden godt for demokratiet (Nordby (2000:186). I det følgende diskuteres komitéhøringene som utspilte seg under delprivatiseringsprosessen. Hvorvidt dette best kan tolkes i lys av det åpne eller lukkede perspektivet vil bli diskutert i det følgende.³²

7.3.1 Energi- og miljøkomiteens behandling

Regjeringen hadde lagt frem Stortingsproposisjon. nr. 36 (2000-2001)) om videreutvikling av det statlige engasjementet i petroleumsvirksomheten overfor Stortinget 15. desember 2000. Det var Energi- og miljøkomiteen som skulle behandle innstillingen. Komiteen satte som frist at de skulle ha et kompromiss om oljepolitikken på plass i løpet av april 2001 (Aftenposten 08.02.01). Enkelte journalister hevdet dette hadde vært hastverk. Én prosent av SDØE var på dette tidspunktet verdsatt til 6.6 milliarder brutto, derfor burde man ta seg god tid til en åpen debatt og lange høringsfrister. Komiteens leder fra Ap, Tore Nordtun var på sin side åpen for å selge mer enn 20 prosent av SDØE, dersom dette bidro til å skape gode industrielle løsninger (Aftenposten

23.01.01). Nå håpet han på at innstillingen kunne avgjøres før Stortinget tok påskeferie i april. Det var den samme Nordtun som for øvrig hadde arbeidet aktivt for å få gjennomslag for delprivatisering og salg av SDØE-andeler gjennom store deler av prosessen, men da i regi av Aps partiorganisasjon.

7.3.2 Energi- og miljøkomiteen trekker inn eksperter

Adgangsbegrensning og kanalisering av en bestemt type faglig ekspertise til beslutningsarenaen er sentrale trekk ved det lukkede perspektivet. Energi- og miljøkomiteen la opp til en aktiv behandling av saken, der samtaler med berørte selskapsinteresser og en to dagers høring med oljeeksperter og analytikere bak lukkede dører inngikk. Ikke uventet meldte ledelsen i Statoil seg forholdsvis raskt til Stortinget, men ikke langt bak i rekkene stod også Hydro. Selskapene uttalte før høringene at de ikke hadde noen planer om å kjøre noen omfattende lobbyvirksomhet overfor Stortinget når de satt seg ned. Begge selskapene mente derimot at de hadde sine talsmenn i Stortinget: ”*Høyre har alltid vært ansett som Hydro-vennlige. I Ap har Statoil stått sterkt*” (Aftenposten 08.02.01). På tross av at flere av komiteens medlemmer nettopp hadde kritisert regjeringen for manglende åpenhet, ble det i februar holdt lukket høring med fremtredende norsk petroleumsekspertise. Dette støtter også forventningen (nr.7) om lukket høring, utledet under det lukkede perspektivet. Stortinget hadde invitert 15 menn til en tredagers temahøring for å lære om delprivatisering av Statoil, hvordan SDØE burde organiseres og om organiseringen av gassmarkedet. Blant de inviterte var faglige eksperter fra akademia, konsulenter, men også erfarne ledere fra oljeselskapene (Aftenposten 23.01.01).³³ Denne type samhandlingsmønster er treffende for den segmenterte tilnærmingen. At Stortinget inviterte et bestemt antall utvalgte fører til adgangsbegrensning, der de isolerer seg fra andre aktører på saksfeltet. Ingen av høringene komiteen holdt i dette tilfellet var åpne. På den måten får heller

³²I tabell 1 (kapittel 3) ble det utledet to forventninger til funn (nr.7 og nr.8) vedrørende behandlingen av Statoil-saken i Energi- og miljøkomiteen.

³³Invitasjonslisten kunne blant andre også vise til navn som: Jan B. Strømme (Sentral i LO-utvalget under utredningsfasen som konkluderte med privatisering og salg av SDØE-andeler til Statoil), Rolf Straume (DnB Markets, sentral rådgiver for Statoil og OED), Peter Melbye (Sjef for gassmarked i Statoil) og Kristen Jakobsen (Pareto, en av rådgiverne for OED), Ivar Haaland (Analytiker i First Securities med blant rådgiverne til OED), Tore Torvund (konserndirektør med ansvar for olje og energi i Norsk Hydro) (Aftenposten 23.01.01).

ikke forventningen (nr.8) om åpen høring støtte, således svekkes det åpne perspektivet. På den annen side kunne Stortingets Energi- og miljøkomité legitimere en slik samhandlingsform ut fra det faktum at de inviterte var berørte parter i delprivatiseringsprosessen, eller eksperter innen fagfeltet. Mye tyder derfor på at dette er treffende for kjennetegn ved segmenterte systemer.

7.3.3 De samme aktørene deltar på flere beslutningsarenaer

Stabile samhandlingsmønstre er et sentralt trekk ved segmenterte interessefelleskap. Som perspektivet forventer, vil ofte mange av de samme aktørene forbli i segmentet gjennom store deler av beslutningsprosessen. Interessefelleskapene er relativt enhetlige i den forstand at aktørene som kobles til beslutningsarenaen har felles målsettinger og interesse av å finne frem til felles løsninger på politisk problemstillinger (Olsen 1978:133).

Flere av de 15 inviterte var ikke så helt ukjente aktører fra tidligere faser i beslutningsprosessen (Se fotnote for oversikt over de inviterte), som rådgivere for OED og Statoil, noen også med en klar partiforankring. Blant de 15 inviterte var: Rune Bjerke, nestleder i Statoilstyret frem til sommeren 2000. Kjell Roland, leder for ECON, men også brukt som rådgiver for både OED og Statoil i løpet av prosessen. ECON hadde som nevnt vært aktive i utredningsfasen i forbindelse med en rapport finansiert av OED og Statoil, som argumenterte for privatisering av statlige bedrifter. Både Roland og Bjerke hadde i tillegg sterk forankring i Ap, og var blant annet med rundt i partilagene på Vestlandet og i Nord-Norge, for å argumentere for privatisering. I listen over de inviterte kunne man også finne representanter fra institusjoner som hadde vært sentrale rådgivere overfor OED i utredningsfasen, som var sentrale bidragsyttere i utformingen og stod oppført som referanser i stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 36 (2000-2001)). For øvrig i den samme proposisjonen som OED hadde anbefalt en omstrukturering av det statlige eierskapet og som Energi- og miljøkomiteen nå skulle behandle. Med andre ord hadde flere av de inviterte det til felles at de aktivt jobbet for å få gjennomslag for privatisering i partiapparatet, departementsapparatet og Statoilapparatet, i løpet av beslutningsprosessen. Dette kan således indikere et segmentert

interessefellesskap. Mange av de aktørene som hadde vært aktive tidligere i prosessen og jobbet for en omorganisering av det statlige eierskapet, var altså de samme personene som nå hadde blitt invitert av Energi- og miljøkomiteen for å ha opplæring av stortingsrepresentantene om eierskap i petroleumssektoren. Det vil si, de samme aktørene var engasjerte på flere beslutningsarenaen i løpet av prosessen. Eller uttrykt på en annen måte, de samme aktørene som var med på å foreslå å argumentere for delprivatisering av Statoil og salg av SDØE-andeler, ble satt i en posisjon der de også skulle gi de endelige beslutningstakerne nyttig lærdom og faglige innspill på hvordan petroleumsvirksomheten og eierskapet virker. Når konserndirektører i Statoil med åpenbar interesse av å kjøpe SDØE-andeler og privatisere selskapet inviteres til lukkede høring. Og videre kobles sammen med eksperter fra banker og konsulent-selskaper, som ble benyttet både av Statoil og OED i utredningen, for å holde foredrag og drøfte omstrukturering av eierskapet er det mye som tyder på et segmentert interessefellesskap. Dette støtter altså forventningen (nr.7) om lukket høring og styrker det lukkede perspektivet.

På den annen side kunne man karakterisert dette som et samhandlingsmønster og et forsøk fra deltakerne på å drive lobbyvirksomhet overfor Stortingsrepresentanter, slik det kommer frem av det åpne perspektivet. Mye tyder på at dette perspektivet er lite treffende. Høringene var formaliserte i den forstand at det her dreide seg om konkrete invitasjoner til temahøring på Stortinget. Det var med andre ord ikke snakk om en uformell kontaktforbindelse preget av åpenhet. Således får ikke forventningen (nr.8) om åpen høring støtte og forklaringskraften til det åpne perspektivet svekkes. Her var det derimot snakk om adgangsbegrensning og høring med oljeeksperter, analytikere, konsulenter og ledere i oljeselskaper bak bokstavelig talt lukkede dører.

8. Avslutning

I denne studien av delprivatiseringen i Statoil har jeg tatt for meg de ulike beslutningsarenaene, hvilke aktører som var sentrale og ulike former for samhandlingsmønstre som utspilte seg mellom aktørene. Studiens iverordnede problemstilling var:

- *Hvordan foregikk utformingen av den nye eierstrukturen i Statoil? Kan samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen best tolkes i lys av et lukket eller et åpent perspektiv?*

Med dette utgangspunktet ble det utledet fire underspørsmål:

- I hvilken grad var prosessen preget av et system der en avgrenset gruppe aktører fikk eksklusiv adgang til beslutningsarenaene?
- I hvilken grad var prosessen preget av et system der aktører kom sammen og samarbeidet om utformingen av det nye eierskapet ut fra felles virkelighetsforståelse?
- I hvilken grad var prosessen preget av åpen diskusjon og brytning av interesser mellom det mangfold av aktører som befant seg på saksområdet?
- I hvilken grad var prosessen preget av lobbyvirksomhet?

Formålet med dette kapitlet er å diskutere resultatene fra analysen for å svare på studiens problemstilling og underspørsmål. Som et verktøy i arbeidet med å få en forståelse av prosessen, valgte jeg å ta utgangspunkt i to perspektiver. Dette var et lukket perspektiv med kjennetegn som spesialisert struktur, adgangsbegrensning og interessefelleskap, samt et åpent perspektiv kjennetegnet av ny-pluralisme og lobbyvirksomhet. De empiriske funnene har videre blitt diskutert med utgangspunkt i disse perspektivene. I det følgende vil jeg foreta en sammenfatning av de hovedtrekkene som har vist seg i analysen.

8.1 Spillet om Statoil

Hovedkonklusjonen i denne studien er at samhandlingen mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen best kan tolkes i lys av det lukkede perspektivet. Kjennetegn ved det lukkede perspektivet viste seg å ha god forklaringskraft innenfor de mest sentrale beslutningsarenaene knyttet til prosessen. Som vist kapittel 5, var relasjonen mellom den politiske- og administrative ledelsen i OED og ledelsen i Statoil var preget av et nært samarbeid gjennom store deler av prosessen. Tendenser til lukkede interessefellesskap viste seg synlig allerede i løpet av våren og sommeren 1999, da den politiske ledelsen i OED skiftet ut det sittende styret og konsernledelse med en ny, men like fullt privatiseringsorientert ledelse. Det vil si, det nye styret og senere den nye konsernledelsen bestod av aktører som hadde klare ambisjoner om å få gjennomført privatisering av Statoil.

Som beskrevet i kapittel 6, var kjennetegn ved det lukkede perspektivet også egnet til å forklare relasjonen mellom Statoil og OED da utredningsarbeidet kom i gang. Våren 1999 var det utelukkende ledelsen i Statoil som fikk i oppdrag å redegjøre for videreutviklingen av Statoil og SDØE. På denne arenaen kjennetegnes relasjonen mellom OED og Statoil som adgangsbegrenset, der samhandlingen i all hovedsak foregikk isolert og uten innblanding fra andre aktører. I perioden fra da Statoil lanserte sine hovedargumenter 13. august 1999, og frem til OED og regjeringen 15. desember 2000 la frem den endelige stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 36 (2000-2001)), pågikk kontinuerlige forhandlinger mellom de to med stort innslag av faglig ekspertise. Dette viser at samhandlingen var kjennetegnet av spesialisert struktur. I samsvar med denne strukturen ble også eksterne konsultantselskaper inkludert i utredningsarbeidet. I hovedsak dreide dette seg om selskaper som McKinsey, ECON, UBS Warburg og Lambert Energy. Som vist i kapittel 6 var disse sentrale for utredningsarbeidet både i OED og Statoil. Det vil si at de undersøkelsene som konsultantselskapene gjennomførte var med på å bygge opp under de argumentene som kom frem i den endelige stortingsproposisjonen (St.prp. nr. 36 (2000-2001)). OED, Statoil og konsultantselskapene kom i denne proposisjonen hovedsaklig frem til de samme konklusjo-

nene. Det var imidlertid en viss grad av uenighet mellom OED og Statoil i forhold til hvor stor del av selskapet som burde privatiseres og hvor mange SDØE-andeler som burde selges. Analysen (kapittel 6) viser imidlertid at de hadde en felles virkelighetsforståelse og en felles målsetting om å få den eksisterende eierskapsmodellen endret. Forventningen utledet under det lukkede perspektivet om at utredningene foregikk i homogene utredningsmiljøer får støtte og perspektivet styrkes.

På den partipolitiske arenaen viste det seg at Aps interne behandling av saken hadde stor betydning for utfallet av prosessen. Årsaken til at Aps standpunkt ble viktig var at partiet kunne få flertall både for og mot delprivatisering i Stortinget, avhengig av hvilke andre partier de valgte å samarbeide med. Ap kunne velge å samarbeide med SV og Sp og få flertall mot delprivatisering, eller med Venstre, KrF og Høyre for å få flertall for delprivatisering. Dette viser samtidig at de ulike politiske synspunktene følger et polarisert mønster. I hovedsak to sider: Én som støttet omstrukturering av eierskapet og en annen som ønsket å bevare den helstatlige modellen. Dette mønsteret av skillelinjer kom tydelig frem ut fra den partipolitiske sammensetningen i Stortinget, men empirien viser også en tendens til geografisk polarisering der skillelinjene gikk på tvers av partitilhørighet. Som vist i kapittel 7, ble media en viktig kanal for å få frem de mangfoldige synspunktene i debatten. Mer konkret dreide dette seg om at media klarte å få frem synspunktene blant både motstanderne og tilhengerne av delprivatisering. Forventningen utledet av det åpne perspektivet, om en politisk debatt det alle synspunkter i saken legges frem, får her støtte.

Motstanden til delprivatisering viste seg imidlertid å være beskjeden i forhold til det flertallet av aktører som ønsket delprivatisering. Et trekk ved empirien som svekker forventningen utledet av det åpne perspektivet, var at partiledelsen i Ap benyttet seg av ulike strategier for å få gjennomslag for egne standpunkter internt i partiet. Det vil si at partiledelsen forsøkte å få gjennomslag for delprivatisering, uten at alle lokallagene i partiorganisasjonen hadde fått tid til å behandle saken på forhånd. Et eksempel det her er naturlig å vise til, er da partiledelsen utnevnte en eksklusiv arbeidsgruppe

som fikk i oppgave å drøfte partiets fremtidige oljepolitikk. I tråd med det lukkede perspektivet viste det seg at gruppen var adgangsbegrenset. Deltakelsen var hovedsakelig forbeholdt partiledelsen, representanter fra partiets energi- og miljøfraksjon og sentrale aktører fra Ap-regjeringen. I tillegg ble representanter fra Statoil som hadde vært aktive i utformingen av Statoilutredning nr.1 (1999) og privatiseringstilhengere fra ECON inkludert i dette arbeidet. I tråd med kjennetegn om interessefellesskap viser empirien at de samme aktørene tok sikte på en effektiv behandling av saken internt, noe som kom til syne ved landsstyremøtet i februar 2000. Målsettingen var å få aksept for delprivatisering og rask avklaring av saken, slik at OED kunne overlevere stortingsproposisjonen og Stortinget fikk vedtatt innstillingen. Funnene er i tråd med forventningene som ble utledet og styrker således det lukkede perspektivet.

Som beskrevet i kapittel 6, inkluderte det lukkede interessefellesskapet også deler av fagbevegelsen. LO-utvalget ble satt ned for å utrede eierskapet i norsk petroleumsvirksomhet. Selv om utvalget ikke offentliggjorde sin innstilling til Statoil-saken før juni 2000, hadde støtte til delprivatisering fra enkelte av utvalgets fagforbund vært toneangivende allerede tidlig på vinteren samme år. Her viste det seg at partiledelsen i Ap og deler av LO hadde god kontakt i løpet av prosessen. Delprivatisering av Statoil var for eksempel et diskusjonstema i de lukkede møtene i samarbeidskomiteen. Her kunne ledelsen i Ap oppdateres om hvilket arbeid som pågikk i utvalget. Dette var imidlertid en arena som kun deler av Ap hadde adgang til, noe som også gir støtte til det lukkede perspektivet.

Parallelt med dette var det tett kontakt mellom ledelsen i Statoil og fagforbundet NOPEF. NOPEF på sin side spilte en viktig rolle innenfor LO-utvalget. Empirien viste at det var av stor betydning for både ledelsen i Ap og ledelsen i Statoil at NOPEF tidlig erklærte sin støtte til delprivatisering. Dette funnet er også i tråd med antagelsen om segmenterte interessefellesskap. Et annet funn fra analysen som viser at denne arenaen var adgangsbegrenset, er at både ledelsen i Statoil betraktet privatiseringsmotstander, YS, som helt uinteressant i denne saken. Dette på tross av at YS var representert i Statoils styre på lik linje med NOPEF. Dette støtter forventningen

utledet av det lukkede perspektivet om homogene utredningsmiljøer. På den annen side er det et viktig funn at faglige utredninger som forsvarte videreføringen av den helstatlige modellen var fraværende, noe som innebærer at forventningen utledet under det åpne perspektivet, ikke får støtte.

Lukkede høringer i Stortingets Energi- og miljøkomité støtter forventningen utledet under det lukkede perspektivet. Som vist i kapittel 7, ble flere av de samme aktørene som hadde vært delaktige i utformingen av stortingsproposisjonen (St.prp. nr.36 (2000-2001)) invitert til temahøring på bakgrunn av deres ekspertise. Målsettingen var at Energi- og miljøkomiteen skulle lære mer om eierskap i petroleumsvirksomheten. Likevel viste det seg at flere av de inviterte var aktører som tidligere i prosessen hadde vært premissleverandører i blant annet Statoil, LO, Ap og OED. Dette styrker også det lukkede perspektivet.

Kapittel 5 viste at ledelsen i Statoil benyttet seg av en påvirkningsform som lobbyvirksomhet på et tidlig tidspunkt i delprivatiseringsprosessen. Det vil si, i perioden rett før og etter Sandefjordkonferansen. Dette gir støtte til det åpne perspektivet. I denne perioden var mange av de potensielle beslutningstakerne avventende og ledelsen i Statoil brukte derfor mye tid i sentrale miljøer på å forsøke overbevise om riktigheten av en omorganisering av eierskapet i Statoil. Et eksempel er at ledelsen tok direkte kontakt med alle partiene på Stortinget (unntatt Sp) innen utgangen av februar 1999, der de blant annet skal ha argumentert for delprivatisering. Som et ledd i denne lobbystrategien gjaldt det samtidig å forsøke å påvirke aktører som stod i et indirekte forhold til stortingspolitikere. I den sammenheng viste det seg at LO-lederen ble ansett som en sentral aktør med tanke på hans forbindelser til sentrale deler av Ap. På den annen side er et viktig funn at ledelsen i Statoil allerede på et tidlig tidspunkt i prosessen forankret ideene selektivt. Det vil si at hovedvekten av påvirkningen var rettet spesielt mot Ap. Det viste seg også at ledelsen i Statoil hadde forankret ideene hos bestemte aktører i Statoils styre allerede før offentliggjøringen i Sandefjord. Således får ikke forventningen utledet under det åpne perspektivet støtte.

Statoil med stort gjennomslag i politikktutformingen

Kåre Willoch (1990) stilte i sine memoarer et kritisk spørsmål om hvorvidt ”*Statoil var blitt en stat i staten?*” Med dette reflekterte han over hvorvidt Statoil hadde utviklet seg til å bli en ny statsmakt og om selskapet har fått for stor innflytelse i samfunnet, økonomisk og politisk (Willoch 1990:295).

I samsvar med det lukkede perspektivet er det et vesentlig funn at Statoil hadde stort gjennomslag for egne argumenter innenfor de ulike beslutningsarenaene de opererte på. Empirien viser at løsningsforslagene som Statoilledelsen utarbeidet (Statoilutredning nr.1, 1999), ble betraktet som viktige i den forstand at det satte argumentene på den politiske agendaen. Videre la dette klare føringer for hvilke reaksjoner som kom fra sentrale aktører senere i debatten. På tross av at Statoilledelsen måtte nedjustere ambisjonsnivået underveis i prosessen, viste empirien her at mange av de samme argumentene som Statoil presenterte også gikk igjen hos andre aktører senere i prosessen. Dette gjaldt sentrale aktører som embetsverket i OED, ledelsen i AP og LO-utvalget. Informanter fra de tre sistnevnte institusjonene uttalte også under intervjuene at premissene for delprivatisering hovedsaklig ble lagt i Statoilutredning nr.1 (1999). Dette illustrerer at Statoil, og spesielt konsernledelsen, hadde stor innflytelse på utformingen av innholdet i politikken. En undersøkelse foretatt av Weidel (2004:61) viser at samtlige av begrunnelsene i Statoilutredningen ble jevnlig referert til i løpet av hele beslutningsprosessen. Empirien viser videre at konsernledelsen hadde stor grad av gjennomslag for argumentene de presenterte. Det vil si at argumentene endret lite karakter, men vektleggingen av dem var noe forskjellig avhengig av de ulike periodene av utredningsfasen og i vedtaksfasen. OED satt med hovedansvaret for saksbehandlingen og skulle på sikt levere en endelig stortingsproposisjon når tiden ble moden for dette (St.prp. nr. 36 (2000-2001)). I denne proposisjonen går mange av de argumentene som fremkom av Statoilutredningen fra august 1999 igjen. Dette må sies å være et funn som støtter antagelsen om at politikktutformingen domineres av en liten gruppe aktører og det lukkede perspektivet styrkes.

8.2 En betraktning av perspektivene

For å belyse denne studiens problemstilling ble det lukkede og det åpne perspektivet etablert som et verktøy for å systematisk kunne analysere hvordan samhandlingen mellom aktørene utspilte seg under delprivatiseringsprosessen. Når man velger en typologi som skiller mellom to kategorier har dette også konsekvenser for hvordan empirien blir tolket (Kjellberg og Reitan 1995:98). En svakhet i forhold til å anvende stiliserte modeller for belyse empiriske fenomener, som i delprivatiseringsprosessen av Statoil, er at man fort kan overse nyanser ved politiske beslutningsprosesser. Med andre ord kan ensidig fortolkende studier av beslutningssystemer, bygd på et lukket og et åpent analyseperspektiv, føre til at man kun ser visse aspekter ved det empiriske fenomenet og overser andre. På den annen side vil enhver analyse av den politiske virkelighet forutsette en eller annen form for typologisering (Kjellberg og Reitan 1995:99). En typologi gjør det mulig å få frem unike trekk som ikke nødvendigvis er umiddelbart synlige, men som er viktige for å forstå de spesielle sammenhenger man vil studere. Det lukkede og det åpne perspektivet ble således etablert fordi målsettingen var å belyse spesielle sammenhenger ved delprivatiseringsprosessen, nærmere bestemt hvordan samhandlingsmønstre mellom aktører i prosessen utspilte seg.

Når det gjelder kjennetegnene ved det lukkede perspektivet er de forankret i teori om segmentering (Olsen 1978). Teoretikerne lanserte teorien som et helhetlig perspektiv på systemers virkemåte. Imidlertid la de teorien frem som en samling ideer, ment som et mulig analyseperspektiv på hvordan samhandlingen mellom aktører kan foregå i politiske systemer (Olsen 1978:137). Teoretikerne fremhevet at dersom man har tiltro til denne beskrivelsen av det politiske systemet, blir det viktig å kartlegge de viktigste segmentene (Olsen 1978:137). I utgangspunktet bygger ikke denne studien på tillit til at systemet fungerer som beskrevet. Slike forhåndsforventninger kan også øke sjansene for at man bruker det empiriske materialet i en leting etter bekræftelser. Samtidig, og med tanke på at segmenteringsteorien er vagt formulert, vil det også kunne være vanskelig å svekke den. Ut fra dette ble det i denne studien tatt visse forbehold. Ambisjonen her var ikke å prøve ut teorien som sådan. Teoretikerne fremhevet imid-

lertid at dersom man har tiltro til denne type beskrivelse av beslutningssystemer, så vil teorien ha enkelte elementer som kan benyttes som et hjelpemiddel for å belyse hvordan deltakelse i politiske beslutningsprosesser organiseres (Olsen 1978:24). I den forstand har studien vist at elementer ved denne teorien har vært fruktbare for å belyse hvordan samhandlingsmønstrene mellom aktørene i delprivatiseringsprosessen utspilte seg. Når det gjelder kjennetegnene ved det åpne perspektivet er de forankret i teori om ny-pluralisme (Rommetvedt 2002). Denne tilnærmingen ble presentert som en alternativ forståelsesmåte til segmenterte beslutningssystemer. I likhet med segmenteringsteorien gir den ny-pluralistiske tilnærmingen et helhetlig perspektiv på politiske systemers virkemåte. Ambisjonen her var heller ikke å teste den ny-pluralistiske teorien i sin helhet, men å anvende elementer fra teorien og undersøke om samhandlingen mellom aktørene i prosessen kunne tolkes i lys av disse. Selv om det åpne perspektivet ikke fikk like sterk støtte som det lukkede perspektivet i denne studien, viste likevel analysen at perspektivet var fruktbart for å belyse interesseformidlingen mellom aktørene i deler av prosessen.

8.3 En fusjonsprosess i lys av lukket eller et åpent perspektiv?

Mitt opprinnelige utgangspunkt var å gjøre et sammenlignende case mellom delprivatiseringsprosessen av Statoil (1999-2001) og fusjonsprosessen mellom Statoil og Hydro, men manglende tilgang til datamateriale fra den sistnevnte beslutningsprosessen hindret meg i å gjennomføre studien.³⁴ En forlengelse av studien om delprivatiseringsprosessen, vil være å gjennomføre studie av fusjonsprosessen i lys av de samme perspektivene og undersøke om tilsvarende samhandlingsmønstre gjorde seg gjeldende. Første steg på veien vil være å få tilgang til et datamateriale som gjør det mulig å svare på problemstillinger som: Hvordan foregikk fusjonsprosessen mellom Statoil og Hydro? Kan samhandlingen mellom aktørene i prosessen best forstås i lys av et lukket eller et åpent perspektiv? Her kan resultatene fra det pågående forskningspro-

³⁴Dette ble diskutert i kapittel 2.

sjektet om StatoilHydro-fusjonen være et relevant kildebidrag. Dette forskningsprogrammet gjennomføres i samarbeid mellom forskningsinstitusjonene IRIS, SNF og Fafo og resultatene fra prosjektet vil være tilgjengelige fra 2010.

Litteraturliste

Bøker og artikler

- Andersen, Ib., (red). (1990): *Valg av organisasjonssociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. (2001): ”Politisk styring eller markedstilpasning av Olje-Norge?” Kap. 11 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud: *Den fragmenterte staten, Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Andersen, Svein S. og Ole G. Austvik (2000): *Nasjonal handlefrihet - nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati*. Makt- og demokratiutredningen rapportserie nr. 21, 2000.
- Ask, Alf Ole (2004): *Hvem skal eie Norge*. Stavanger: Wigestrands Forlag.
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekkene i forskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Engen, Ole Andreas og Helge Ryggvik (2006): *Den skjulte dagsorden, rammer for en alternativ oljepolitikk*. Stavanger: SAFE.
- Espeli, Harald (1998): *Skattereform og lobbyvirksomhet. En casestudie av Stortingets behandling av skattereformens delingsmodell (1990-96) og forsøket på å påvirke utfallet av denne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning rapport 3:98.
- Grønlie, Tore (2001): ”Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift” Kap. 10 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud: *Den fragmenterte staten, Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Grønmo, Sigmund (1996): ”Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskning”, i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund og Trond Løyning (2003): *Sosiale nettverk og økonomisk makt: Overlappende styremedlemskap mellom norske bedrifter 1970-2000*. Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1983): *Det moderne Norge. Makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Hernes, Gudmund (1984a): "Segmentering og samordning.", 151-166 i Berg, Ole og Arild Underdal (red.): *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Hjellum, Torstein (2007): *Politisk korrupsjon som et demokratisk problem*. Oslo: Cappelens forlag AS.
- Hoel, Gorm (2002): *Politisk styring og forretningsmessig frihet. Det statlige eierskap som forvaltningspolitisk debatt-1988-2001*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Høsøien, Toril (2004): *Hydro og Statoils overtagelse av Saga Petroleum – Politisk styring eller forretningsmessig frihet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Jordan, Grant (1984): "Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism" *Scandinavian Political Studies* 7:137-153.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Lerøen, Bjørn Vidar (2002): *Dråper av svart gull: Statoil 1972-2002*. Stavanger: Statoil.
- Læg Reid, Per (1988): *Oljebyråkratiet. Om statsadministrasjonen i ein oljealder*. Bergen: Tano.
- Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, Jim og Johan P. Olsen (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78: 734-749.
- Martinsen, Victor A. (2004): *Statoil til salgs*. Oslo: Kolofon AS.
- Nepstad, Kenneth (2003): *Kan rasjonelle teorier forklare utfaller av stridigheter internt i politiske parti? En analyse av Arbeiderpartiets behandling av Statoil-saken i lys av rasjonelle teorier*. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for Sammenlignende politikk. Hovedoppgave.
- Nordby, Trond (1994): *Korporatisme på Norsk (1920-1990)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (2000): *Politikken i sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

-
- Olsen, Johan P. (red.) (1978): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized Democracy. Political Institutions in Welfare State the case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1989): *Petroleum og politikk*. Bergen: Tano.
- Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1995): *Qualitative Interviewing*. London: Sage.
- Ryggvik, Helge (2000): *Norsk oljevirkosomhet mellom det nasjonale og det internasjonale. En studie av selskapsstruktur og internasjonalisering*. Oslo: Universitetet i Oslo, Senter for teknologi, innovasjon og kultur. Doktoravhandling.
- Schmitter, Phillippe C. (1979): "Still the Century of Corporatism?" I Schmitter, Phillippe C. og G. Lembruch (red.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Scott, Richard W. (1981): *Organizations: Rational, natural and open systems*. 2nd edition. Eaglewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Sanberg, Nina (1993): *Rammevilkår for segmentert beslutningsaktivitet i skolesektoren. Fagkomiteenes stabilitet 1945-89*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Utne, Ingvild (1999): *Når ærendet er å påvirke*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for medier og kommunikasjon. Hovedoppgave.
- Weidel, Inger-Johanne (2004): *Delprivatiseringen av Statoil: Den politiske og interne prosessen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Willoch, Kåre (1990): *Statsminister*. Oslo: Schibsted.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter

- Aksjonærforeningen m.fl (2004): *Norsk Anbefaling: Eierstyring og selskapsledelse (corporate governance)*. Oslo: Børs og Verdipapirfondenes Forening.
- ECON, Rapport 18 (2000): *Utfordringer for Norge som energinasjon*, Oslo.

-
- ECON, Rapport 22 (2000): *Fremtidig eierskap i de norske energinæringene*, Oslo.
- Innst.S.nr.211 (1998-1999): *Innstilling fra Energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten*.
- Innst.S.nr.198 (2000-2001): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*.
- St.meld. nr.76 (1970-71): *Undersøkelse etter og utvinning av utvinning av undersjøiske naturforekomster, på den norske kontinentalsokkel m.m.*
- St.meld. nr.40 (1997-98): *Om eierskap i næringslivet*.
- St.meld. nr.46 (1997-98): *Olje- og gassvirksomheten*.
- St.prp. nr.36 (2000-2001): *Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*.
- St.prp. nr.68 (2000-2001): *Budsjettkonsekvenser for 2001 knytta til gjennomføring av tilrådte tiltak i (St.prp.nr 36 (2000-2001) Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*.
- Statoilutredning nr.1 (1999): *Videreutvikling av Statoil og SDØE*. Statoil.
- Statoilutredning nr.2 (2000): *Sammenslåing av Statoil og SDØE og delprivatisering av Statoil, en redegjørelse for Statoils synspunkter*. Statoil.
- Det Norske Arbeiderparti (2000): *Oljen og gassen vår felles eiendom*. Vedtak fra Arbeiderpartiets landstyremøte 11. februar 2000.
- Det Norske Arbeiderparti (2000): *Landsmøteprotokoll fra Det Norske Arbeiderpartiets landsmøte 2000*. Arbeiderpartiets landsmøte 9-12 november 2000.
- Oslo Arbeiderparti (2000): *Norsk oljepolitikk notat om Statoil og SDØE*. Arbeidsprogram i oljepolitikken for Oslo Arbeiderparti 15. august 2000
- Landsorganisasjonen (2000): *Videreføring av våre oljepolitiske tradisjoner i en ny fase*. Utredning om statlig eierskap i norske oljeselskaper i lys av de nye utviklingstrekkene. LO-utvalgets oljeutredning avlevert 6. juni 2000.

Avisartikler

- Aftenposten (1999). 'Ønsker dialog med Statoils styre'. 21. januar.
- Aftenposten (1999). 'Vil ha et nytt olje-norge'. 22. januar.
- Aftenposten (1999). 'Vil ha nytt Olje-Norge'. 29. januar.
- Aftenposten (2000). 'Hard kamp i regjeringen om Statoil'. 19. januar.
- Aftenposten (2000). 'Willoch – som venstremann'. 3. februar.

Aftenposten (2000). 'Lie ut mot Ap-toppene'. 2. juni.

Aftenposten (2000). 'Akselsen kan gi Statoil gavepakke'. 2. oktober.

Aftenposten (2000). 'Arbeiderpartiets Landsmøte. Enstemmig, men uenig Ap'. 13. november.

Aftenposten (2001). 'Milliard-drama bak lukkede dører'. 23. januar.

Aftenposten (2001). 'Oljemakt i lukkede rom'. 8. februar.

Dagbladet (1999). 'Sparket Norges mektigste menn'. 24. april.

Dagsavisen (2004). 'Sentrale da Statoil ble delprivatisert'. 29. januar.

Dagsavisen (2004). 'Nestleder fikk ikke vite om oljenettverket'. 30. januar.

Dagsavisen (2004). 'Kunne hindret Statoil-salget'. 13. april.

Dagens Næringsliv (1999). 'Statoil lobber blant partiene'. 27. januar.

Dagens Næringsliv (2000). 'Sort gull til besvær'. 9. november.

Klassekampen (2007). 'Oljegruppa lever videre'. 26. september.

Nettavisen (2000). 'LO vil sende Statoil på børs'. 9. juni.

Norsk Telegrambyrå AS (2000). 'Delprivatisering av Statoil skaper strid i Ap'. 22. mai.

Norsk Telegrambyrå AS (2000). 'Akselsen: Forslaget kommer før jul'. 12. november.

Verdens Gang (1999). 'Sparket av Anne'. 24. april.

Verdens Gang (2000). 'Selger Statoil'. 12. mai.

Verdens Gang (2000). 'Opprørt over Jens'. 24. mai.

Verdens Gang (2000). 'Bøyer ikke av'. 26. mai.

Verdens Gang (2000). 'Krise for Jens'. 25. juni.

Stavanger Aftenblad (2000). 'Oslo sterke i Aps oljenettverk'. 29. januar.

Elektroniske kilder

Stortinget (2008): *Lobbyvirksomhet*. URL:<http://www.tinget.no/demokrati/lobby.aspx>
[Lesedato 8.november. 2008].

Vedlegg

Intervjuguide

Intervjuguide LO-utvalget

- Kan du fortelle meg litt om utredningsgruppa?
- Hvordan kom dere frem til at dere skulle innstille støtte til delprivatisering av Statoil?
- Hvem av aktørene i gruppa vil du si var mest aktive i delprivatiseringsprosessen?
- Var det på noe tidspunkt konflikt mellom gruppas deltakere om hvilke handlingsalternativer som skulle foreligge?
- Var det noen enkeltpersoner i gruppa som hadde sterkere innflytelse enn andre på den innstillingen som til slutt forelå?
- Hvordan var forholdet mellom LO og YS under denne prosessen?
- Var det tettere bånd mellom utredningsgruppa i LO og administrasjonen i Statoil, enn mellom YS og administrasjonen i Statoil?
- Hvordan var forholdet mellom utredningsgruppa og Statoils styre og administrasjon under prosessen?
- På hvilket tidspunkt ga dere beskjed til Statoil at dere kom til å støtte delprivatisering?
- Gruppa skal i følge rapporten ha hatt møter med flere oljeselskaper. Hvilke?
- Hvordan var interesseformidlingen mellom Stortinget (energi- og miljøkomiteen) og utredningsgruppa i LO?
- Hvordan var forholdet til Arbeiderpartiet mens prosessen pågikk?
- Hvordan opplevde du styrkeforholdet mellom aktørene i prosessen (OED, Stortinget, Statoil, fagforeningene)?
- Hvordan tror du utfallet av prosessen ville vært, dersom utredningsgruppa ikke hadde gitt sin støtte til delprivatisering?
- Hvilke aktører hadde mest innflytelse på beslutningsprosessen?

Intervjuguide konsernledelsen i Statoil

- Kan du starte med å fortelle litt om din rolle i Statoil under delprivatiseringen?
- Når begynte dere å diskutere spørsmålet rundt eierskapet internt i selskapet?
- Var utspillet en planlagt strategi, i forhold til å få igangsatt en politisk prosess rundt eierskapet i Statoil?
- Var det politiske miljøet inneforstått med at eierskapsdebatten i Statoil ville komme på det tidspunktet (eller vil du si at det kom overraskende)?
- Drev Statoil lobbyvirksomhet overfor Stortinget (Energi- og miljøkomiteen) i forkant av lanseringen, og før eierskaps spørsmålet ble satt på den politiske dagsorden?
- Var Statoil i nær kontakt med andre sentrale aktører før utspillet og før prosessen kom i gang?

-
- Hvordan organiserte Statoil arbeidet internt i forhold til strategien om å få gjennomslag for en privatisering?
 - Husker du hvilke andre aktører (eksterne konsulenter, OED) som var involvert i dette arbeidet?
 - Hvordan var forholdet/kommunikasjonen mellom Statoilledelsen og OED i løpet av prosessen?
 - Hvordan vil du beskrive styrkeforholdet mellom Statoil og OED under prosessen?
 - Hvem vil du beskrive som de sterkeste premissleverandørene i utredningsarbeidet vedrørende utviklingen av Statoil? Selskapet eller OED?
 - ECON skal ha utarbeidet en forskningsrapport finansiert av Statoil og OED, hvordan vil du beskrive rollen til ECON i løpet av prosessen?
 - Er det enkeltpersoner du vil trekke frem som du mener hadde stor betydning/innflytelse for utfallet av beslutningsprosessen?
 - Kan du fortelle meg litt om oljegruppas eksistens?
 - Var privatisering av Statoil oppe som et tema i gruppa i perioden mens beslutningsprosessen pågikk?
 - Var aktiviteten som foregikk i gruppa lukket for offentligheten?
 - Hvordan vurderer du gruppas innflytelse på beslutningsprosessen?
 - Er det noen enkeltpersoner fra de overnevnte institusjonene du vil trekke frem som pådrivere, som hadde stor betydning for prosessen?
 - Er det enkeltinstitusjoner/organisasjoner som var sterke pådrivere for å holde aktuelle interessenter utenfor prosessen?
 - Er det andre aktører du vil trekke frem som sentrale i prosessen? Konsulentselskaper etc.?

Intervjuguide OED

- Kan du starte med å fortelle litt om din rolle i OED under delprivatiseringen?
- Hva var reaksjonene i OEDs administrasjon etter at Norvik lanserte sitt utspill i Sandefjord?
- Hadde Norvik eller noen fra Statoil informert om hva som ville komme på forhånd?
- Var dere i administrasjonen på noen måte inneforstått med at dette spørsmålet ville komme opp på det tidspunktet det kom?
- Hvordan var forholdet mellom administrasjonen og regjeringene under prosessen?
- Hvor viktige var Statoil for det utredningsarbeidet som pågikk i OED, i forhold til de handlingsalternativene som etter hvert ble lagt frem for Stortinget?
- Er det enkeltpersoner i Statoil som var spesielt sterke pådrivere?
- Opplevde dere store forskjeller på konsernledelsen i forhold til Norviks og Fjells lederskap? Hvordan?
- På hvilken måte kommuniserte OED og Statoil med hverandre gjennom utredningsfasen?
- Ble det arrangert faste møter mellom OED og Statoil gjennom prosessen, eller var det av mer uformell art?
- Hvordan opplevde dere den politiske dragkampen?
- Hvilken rolle vil du tillegge forskningsstiftelsen ECON i forhold til utredningsarbeidet?
- Hvordan opplevde du styrkeforholdet mellom aktørene i prosessen (OED, Stortinget, Statoil, fagforeningene)?

-
- Hvilke aktører hadde mest innflytelse på beslutningsprosessen?
 - Er det enkeltinstitusjoner/organisasjoner som var sterke pådrivere for å holde aktuelle interessenter utenfor prosessen?

Intervjuguide Energi- og miljøkomiteen, OED og Ap

- Hvordan var reaksjonene i Stortinget (Energi- og miljøkomiteen) da eierskapsspørsmålet vedrørende Statoil ble satt på den politiske dagsorden? (Initiativfasen)
- Hvordan forholdt de ulike partiene i energi- og miljøkomiteen seg til forslaget om at Statoil skulle privatiseres?
- Var det politiske miljøet inneforstått med at eierskapsdebatten i Statoil ville komme på dette tidspunktet (eller vil du si at det kom overraskende)?
- Drev Statoil lobbyvirksomhet overfor Stortinget (energi- og miljøkomiteen) i forkant av Norviks lansering, og før eierskapsspørsmålet ble satt på den politiske dagsorden?
- Hvor viktige var Statoil for det utredningsarbeidet som pågikk i OED, og i forhold til de handlingsalternativene som etter hvert ble lagt frem for Stortinget?
- Ble det nedsatt noen faste utvalg/arbeidsgrupper (evt. uformelle arbeidsgrupper) som arbeidet med utredningen?
- Hvordan vil du generelt beskrive kommunikasjonen mellom OED og Stortinget (miljø- og energikomiteen) under delprivatiseringsprosessen?
- Kan du fortelle meg litt om denne Oljegruppas eksistens?
- Var privatisering av Statoil oppe som et tema i gruppen i perioden mens beslutningsprosessen pågikk?
- Var aktiviteten som foregikk i gruppa lukket for offentligheten?
- Hvordan vurderer du gruppas innflytelse på beslutningsprosessen?

Intervjuguide YS og styret i Statoil

- Hva var din reaksjon (i kraft av den posisjonen du hadde i Statoil), etter at Statoilsjef Harald Norvik holdt sitt foredrag vedrørende eierskap i Statoil på Sandefjordkonferansen i 1999?
- Var styret inneforstått med at eierskapsdebatten i Statoil ville komme på det tidspunktet det kom?
- Hvordan var interesseformidlingen mellom styret og administrasjonen før Norvik indirekte og offentlig for første gang presenterte privatiseringsideene?
- Hvordan forholdt administrasjonen seg til fagforeningene i den tidligste fasen av prosessen?
- Hvordan var forholdet deres til andre fagforbund (NOPEF) i den tidligste fasen av prosessen?
- Fikk du inntrykk av at prosessen i initiativfasen foregikk på en lukket måte?
- Hvordan utspilte forholdet mellom YS og NOPEF seg?
- Hvordan vil du generelt beskrive fagforebundenes deltakelse i prosessen?
- Kjenner du til hvem i Statoil (prosjektgruppa) som jobbet med delprivatiseringsspørsmålet?
- Hvordan var forholdet deres til de politiske organene som behandlet Statoil-saken?
- Hvordan betrakter du styrets behandling av delprivatiseringsprosessen?
- Hvordan var relasjonen mellom dere (YS) og de politiske partiene under prosessen?

-
- Hvordan opplevde du styrkeforholdet mellom aktørene i prosessen (OED, Stortinget, Statoil, fagforeningene)?
 - Hvilke aktører hadde mest innflytelse i beslutningsprosessen?
 - Er det enkeltpersoner fra de overnevnte institusjonen som du vil trekke frem og som hadde stor betydning for prosessen? (pådrivere)

Intervjuguide Ap (nr.1)

- Hvordan kom Oslo Ap frem til at dere ikke skulle støtte en privatisering av Statoil?
- Hvilke eksterne aktører ble de viktigste støttespillerne for dere som gikk imot en privatisering?
- Hvordan opplevde du LO?
- På hvilket tidspunkt startet dragkampen i Ap vedrørende delprivatiseringen av Statoil?
- Hvordan utspilte dragkampen i Ap seg regionalt sett?
- Hvorfor ble avgjørelsen utsatt til landsmøtet?
- Var det enkeltpersoner eller grupperinger innad i Ap som du opplevde som spesielt dominerende i løpet av delprivatiseringsprosessen (pådrivere)?
- Hvordan var kommunikasjonen mellom de delene av Ap som støttet privatisering og de som ønsket å bevare heleid statlig selskap?
- Følte dere som var i mindretall, at de som støttet delprivatisering forsøkte å overkjøre dere?
- Kan du fortelle meg litt om denne oljegruppas eksistens?
- Hvilke aktører hadde mest innflytelse på beslutningsprosessen?

Intervjuguide Ap (nr.2)

- Hva var reaksjonen i Ap, etter at Statoil-sjef Harald Norvik holdt sitt foredrag vedrørende eierskap i Statoil på Sandefjordkonferansen i 1999?
- Hvordan opplevde du spliden i Ap?
- Opplevde du prosessen som pågikk i Arbeiderpartiet som demokratisk og ryddig?
- Hvordan var interesseformidlingen mellom Ap og andre sentrale aktører mens prosessen pågikk? (Tette bånd)?
- Var det noen form for kontaktformidling til Statoils administrasjon og styre?
- Fortell meg om det utvalget i arbeiderpartiet du satt i og som drøftet Statoil-saken?
- Hvordan vurderer du gruppas innflytelse på beslutningsprosessen?
- Var utvalget å tolke som en slags motvekt til de som gikk sterkest inn for å støtte en privatisering av Statoil?
- Var utvalget i kontakt med representanter fra OED og/eller Stortinget? (energi- og miljøkomiteen)
- Var privatisering av Statoil oppe som et tema i gruppa i perioden mens beslutningsprosessen pågikk?
- Vil du si at gruppa fungerte som en premissleverandør overfor sentrale beslutningstakere i prosessen?
- Er det enkeltinstitusjoner/organisasjoner som var sterke pådrivere for å holde aktuelle interessenter utenfor prosessen?