

Hva kom først – kunnskapen eller politikken?

En studie av relasjonen mellom kunnskap og politikk i debatten om petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja

—
Karoline Fosslund

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse – mai 2014

Sammendrag

I den norske debatten om petroleumsvirksomhet omtales kunnskap ofte som en nøytral kilde til svar på spørsmål om åpning eller verning av nye områder. I denne oppgaven utfordres denne oppfatningen, i en studie av relasjonen mellom politikk og kunnskap i debatten om petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja (LoVeSe). Konkret gjøres dette gjennom å analysere produksjonen av og innholdet i rapporten *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehav* (OED 2012). Analysen er et kunnskapssosiologisk arbeid, som benytter argumentativ diskursanalyse kombinert med empirisk forskning og teorier om mandatkunnskap og naturpolitikk. Forvaltningsobjektet LoVeSe konseptualiseres i oppgaven som en kombinasjon av de tre faktorene kunnskap, politikk og natur. Oppgaven undersøker hvordan måter å kombinere disse faktorene i en departemental prosess skaper et forvaltningsobjekt, heller enn å beskrive det. Målet med undersøkelsen er å forklare hvordan forvaltningsobjektet LoVeSe ble redefinert gjennom denne rapporten, og dermed endret beslutningsgrunnlaget for petroleumsspørsmålet i områdene.

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært en vandring i ukjent terreng. Det har krevd mye innsats å jobbe seg oppover fjellsiden og til toppen, der utsikten gjorde ting tydelig. Og som med de fleste fjellturer er slitet i oppoverbakkene fort glemt når man står på toppen og nyter utsikten. Det har vært et privilegium å få lov til å fordype seg i et tema jeg har stor interesse for i to år. Det har også vært fint å kjenne at prosjektet har blitt drevet fremover av et stort faglig engasjement, som har fått vokse i det inspirerende fagmiljøet jeg har vært en del av ved UiT.

Mitt engasjementet for samfunnsfag startet i Wenche sine samfunnsfagtimer på Hagebyen ungdomsskole, og hun er derfor den første som skal takkes – for sitt engasjement og sin evne til å vise oss fagets relevans også utenfor bøkene. På UiT har fem flinke damer og akademiske forbilder på ulike måter vært viktig for dette prosjektet: Britt Kramvig som bokstavelig talt sprengte ut forståelseshorizontene mine første semester, Tone Huse som har gitt meg gode råd i viktige faser av prosjektet, Berit Kristoffersen som raust har delt av sin kunnskap og sitt nettverk, Anniken Førde som har delt opp den store smørja av en skriveprosess til konkrete tips og fremgangsmåter, og sist, men ikke minst: Torill Nyseth som har gitt meg stødig veiledning og ærlige tilbakemeldinger gjennom hele skriveprosessen. En stor takk til hver og en av dere. Jeg vil også rette en stor takk til informantene som har delt av sin tid, sine erfaringer og refleksjoner. Velvilligheten jeg møtte hos dere har vært avgjørende for å gjennomføre dette forskningsprosjektet. Så en takk til de hjemme. I Harstad: Mamma og Pappa, for at dere har gitt meg perspektivene til å forstå at verden er langt fra perfekt, og gitt meg troen på at jeg kan gjøre noe med nettopp det. I Tromsø: min samboer og beste venn, Magne, først og fremst fordi du har gjort tiden utenfor Lesehuset så fin, men også fordi du har laget så mye middag, massert skriveskuldrene og lest korrektur. Takk til SPL-14 og resten av Lesehuset for en fin tid. En spesiell takk til Sarah, som har vært blant de viktigste både på og utenfor Lesehuset. Til slutt vil jeg takke planavdelingen i det tidligere Miljøverndepartementet og Bo i Lofoten for skrivestipender som har gitt rom til å ha hovedfokus på oppgaven.

Karoline Fossland
Tromsø 15.05.2014

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	1
1.1 Tema og kontekst.....	2
1.2 Et konstruktivistisk syn på kunnskapsproduksjon.....	3
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	4
1.4 Forvaltningsobjektet "LoVeSe"	4
1.5 Oppgavens oppbygging.....	5
2. Bakgrunn og historie om LoVeSe	6
2.1 Beskrivelser av LoVeSe	6
2.2 Petroleumsressursene.....	8
2.3 Forvaltning av ressurser til havs.....	9
2.4 Politisk historie.....	10
2.4.1 Konsekvensutredning av LoVeSe.....	11
2.4.2 Lofoten som verdensarvområde.....	12
2.4.3 Konfrontasjon utenfor Røst.....	12
2.4.4 Innføring av forvaltningsplaner for havområdene	13
2.4.5 Forvaltningsplanen for Barentshavet - Lofoten.....	14
2.4.6 Seismiske undersøkelser.....	15
2.4.7 Revisjon av forvaltningsplanen og ny diskusjon om LoVeSe.....	16
2.4.8 Politisk kompromiss og ny kunnskapsproduksjon.....	17
2.4.9 LoVeSe blir en viktig sak i stortingsvalgekampen.....	18
2.4.10 Lokalpolitikk.....	19
2.4.11 Sivilsamfunnets deltakelse i prosessen.....	20
2.4.12 Oppsummering av politisk historie.....	21
3. Analytisk perspektiv: et konstruktivistisk syn på kunnskap	22
3.1 Kunnskap som sosial konstruksjon	23
3.2 Diskursanalyse som teoretisk rammeverk.....	24
3.2.1 Hva er en diskurs?.....	25
3.2.2 Hajers argumentative diskursanalyse.....	26
3.3 Mandatforskningen som femte statsmakt	29
3.3.1. Forhandlinger og boundary work.....	30
3.4 Politikken teknologier	32
3.4.1. Politikken tekster	32
3.4.2 Tall- og måleteknologier.....	33
3.4.3 Høringsinstitusjonen	33
3.4.4 Naturvitenskapen	34
3.5 Begrepsavklaring	34
3.5.1 Kunnskap.....	35
3.5.2 Politikk.....	35
3.5.3 Natur.....	36
3.6 Analytisk rammeverk.....	36
4. Forskningsmetode: å studere fremmede fagfelt	38
4.1 Vitenskapsteoretiske implikasjoner.....	38
4.2 Utforskende tilnærming til feltet	39
4.3 Innsamling og produksjon av data.....	40
4.3.1 Deltakende observasjon i Svolvær 23. November 2012	41
4.3.2 Dokumentanalyse.....	42

4.3.3 Intervjuer.....	43
4.3.4 Andre datakilder	47
4.4 Analyse av datamaterialet.....	47
4.5 Metodiske utfordringer	48
Analyse.....	51
5. En rapport blir til	52
5.1 Fra mandat til ferdigprodusert kunnskap.....	52
5.1.1 Hva er en kunnskapsinnhenting?.....	53
5.1.2 Sekretariatet for Kunnskapsinnhenting.....	54
5.1.3 Tema for utredningene fastsettes.....	55
5.1.4 Anbudsprosess	56
5.1.5 Tidsløp.....	59
5.1.6 Sammenstilling.....	60
5.1.7 Fremlegging i Svolvær.....	61
5.1.8 Høring.....	64
5.3 Konklusjon: en institusjonelt farget prosess	64
6. Gammelt spørsmål, ny natur	66
6.1 Miljø	66
6.1.1 Fra store miljøkonsekvenser til lav miljørisiko.....	67
6.1.2 Er miljørisikoberegninger sikker viten?	69
6.1.3 En politisk konklusjon om miljørisiko.....	71
6.1.4 Konstruksjonen av et lokaløkologisk forvaltningsobjekt.....	72
6.2 Menneskene blir en del av forvaltningsobjektet.....	74
6.2.1 Oppfatninger teller, men bare hos turister.....	75
6.2.2 Økonomiske verdier og ringvirkninger	77
6.2.3 Alle kan få, men vil alle kunne få?	77
6.3 Fisken	79
6.3.1 Lofottorskens sårbarhet reduseres.....	79
6.3.2 Finnes det en arealkonflikt mellom fiskeri og olje?	80
6.4 Konklusjon: nye naturkonstruksjoner.....	81
7. Relasjonen mellom kunnskap og politikk	83
7.1 Hva er kunnskap?	84
7.2 Mandatforskningens særtrekk.....	85
7.3 Aktørenes motiver.....	89
7.4 Legitimering og delegitimering av et kunnskapsprodukt.....	90
7.4.1 Forhandlinger om kunnskapsproduktet	91
7.4.2 Aktørenes boundary work.....	93
7.4 Konklusjon: fortsatt konflikt og maktforskyvning	95
8. Avslutning	98
8.1 Kunnskap om natur er politikk.....	99
8.2 Implikasjoner for forståelsen av kunnskapens rolle i forvaltning	101
8.3 Hvorfor konstruktivistisk forskning?.....	103
8.4 Åpne spørsmål og videre forskningspotensiale	104
Litteratur	106
Vedlegg	112

1. Introduksjon

Dette mastergradsprosjektet har som mål å utforske og beskrive relasjoner i forholdet mellom politikk, kunnskap og natur. Relasjonene utforskes gjennom å fortelle historien om en spesifikk kunnskapsproduksjonsprosess i spørsmålet om petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Historien starter med denne konklusjonen:

Etter min mening bekrefter de studiene som er gjort at det ikke er særlige miljømessige forhold som tilsier at vi ikke kan ha petroleumsvirksomhet i regionen. (...) Resultatene fra kunnskapsinnhenting – med begrenset miljørisiko – gjør at jeg har konkludert med at ut fra naturmessige forhold er det fullt ut forsvarlig å ha olje- og gassvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet. (...) For meg er det derfor ikke et spørsmål om om vi skal ha aktivitet – men når og på hvilke betingelser. Det gjelder også for nærrområdene her. (Borten Moe, 2012)

Konklusjonen er tidligere Olje- og Energiminister Ola Borten Moes, og fremføres under fremleggningen av Olje- og energidepartementets rapport *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet* (2012) i Svolvær 23.11.12. I salen i Lofoten kulturhus sitter lokale politikere, representanter fra oljebransjen, forskere, miljøvernere, reiselivsaktører, fiskere, skoleklasser, byråkrater og journalister. Nå har de fått konklusjonen. Kunnskapen har talt – det er forsvarlig å bore etter olje i Lofoten, Vesterålen og Senja. Etter 20 år med kunnskapsproduksjon kom svaret halvparten hadde håpet på, og den andre halvparten hadde fryktet. Det tar ikke lang tid før konklusjonen spres til resten av landet. Om lag 500 nyhetssaker publisert i 100 norske medier på tre korte høstdager 22.-24. november (Ytreberg, 2013) forteller det norske folk om Kunnskapsinnhentingens bud om mange arbeidsplasser og lav miljørisiko.

Denne konklusjonen er både starten og slutten på mitt forskningsarbeid. Det var da denne konklusjonen falt at det ble tydelig for meg at jeg ønsket å undersøke kunnskapsproduksjonen som har vært en sentral premissleverandør i striden om petroleumsressursene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Hvordan kunne denne kunnskapen, laget over de samme problemstillingene som har vært utredet av Miljøverndepartementet¹ (MD) tidligere (St.meld. nr. 8 (2005-2006)), ende med motsatt konklusjon av hva de statlige miljøinstansene tidligere har konkludert med? Hva sier denne kunnskapen egentlig? Er den entydig? Hvem har produsert den, og under hvilke forutsetninger?

¹ Fra oktober 2013 Klima- og miljødepartementet.

Basert på dokumentanalyse av kunnskapsmaterialet som utgjør *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet* (heretter Kunnskapsinnhenting eller KI), og intervjuer med bestiller, produsenter og brukere av denne kunnskapen, skriver jeg ut en historie om hvordan denne rapporten ble til. Jeg følger rapporten fra vedtaket om at den skulle lages, via anbudsprosess, kunnskapsproduksjon, sammenstilling og høring for å undersøke hvordan konklusjonen det hele sluttet med ble til.

1.1 Tema og kontekst

Kunnskapsproduksjonen om LoVeSe har foregått over lang tid, og består av en rekke rapporter og utredninger fra et mangfold av aktører, som delvis bygger på hverandre og delvis gir ny kunnskap. I neste kapittel går jeg grundig gjennom denne historien. Kunnskapsinnhenting om Lofoten ble bestilt av Stoltenberg II-regjeringen i 2011, som et kompromiss innad i en regjering hvor AP ønsket en konsekvensutredning, mens SV ønsket varig vern av områdene. Tre delutredninger ble bestilt (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Den ene delen av Kunnskapsinnhenting skulle utrede muligheter for verdiskaping i nord basert på andre næringer enn petroleumsnæringen. Denne utredningen ble koordinert av Nærings- og handelsdepartementet. Den andre delen ble bestilt fra Fiskeri- og kystdepartementet ved Havforskningsinstituttet, og skulle kartlegge områdene i og rundt LoVeSe som gyte-, transitt og oppvekstområde for ulike fiskebestander. Den siste delen av Kunnskapsinnhenting skulle utrede nærings-, miljø- og samfunnsmessige virkninger av petroleumsvirksomhet i Lofoten, Vesterålen og Senja. Olje- og energidepartementet (heretter OED) ble satt til å være saksførende departement for denne utredningen. Resultatet ble lagt frem i november 2012 under tittelen *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*. Det er denne siste delen av kunnskapsproduksjonen om Lofoten, Vesterålen og Senja jeg studerer i mitt masteroppgaveprosjekt. Studien min konsentrerer seg om Kunnskapsinnhenting fra OED, men setter også denne i sammenheng med de andre delene av kunnskapsinnhenting. Også tidligere kunnskapsproduksjon i saken blir brukt som bakteppe og sammenligningsgrunnlag. I studien undersøker jeg hvordan kunnskap i form av mandatforskning² informerer politikken, og hvordan politikken også kan styre kunnskapsproduksjon og kunnskapsformidling i bestemte retninger. Ved å følge KI fra

² "Mandatforskning" er en egen oversettelse av Sheila Jasanoffs (1990) begrep "mandated science". Begrepet forstås som oppdragsforskning bestilt av det offentlige for å informere politiske problemstillinger. Jeg har valgt å bruke mandatforskning foran oppdragsforskning, fordi det knytter seg særegne kunnskapspraksiser til kunnskap som produseres for politiske beslutningsprosesser (for eksempel høringer), som skiller den fra annen oppdragsforskning.

bestilling, via produksjon til formidling, søker oppgaven å beskrive hvordan kunnskapsgrunnet i debatten er konstruert ut fra valg, interesser, subjektivitet og sosiale prosesser, og derfor ikke kan betraktes som nøytralt eller utvetydig sant. Oppgaven tar kun for seg en avgrenset del av kunnskapsproduksjonen i denne saken, og har ikke som ambisjon å gjennomføre en fullstendig diskursanalyse av saken. Målet er heller å beskrive en dreining i diskursen gjort gjennom kunnskapsproduksjon. Jeg vil belyse hvordan Kunnskapsinnhenting som ble presentert i november 2012 skapte bevegelse og endring i diskurser om Lofoten, Vesterålen og Senja, og dreide saken i en mer olje positiv retning, og hvordan naturen i regionene gjennom denne rapporten redefineres som forvaltningsobjekt.

1.2 Et konstruktivistisk syn på kunnskapsproduksjon

I oppgaven legges det til grunn et sosialkonstruktivistisk epistemologisk og ontologisk syn. Konstruktivismens grunntanke om kunnskapen og virkelighetens kontingens, at deres representasjoner er mulige, men ikke nødvendige forståelser og beskrivelser, er derfor grunnmuren i mitt teoretiske rammeverk (Aakvaag, 2008). Videre plasserer oppgaven seg innenfor en kunnskapssosiologisk forskningstradisjon, gjennom sitt mål om å studere sammenhenger mellom utbredte tankeformer og samfunnsmessige forhold (Berger & Luckmann, 1966). Kunnskapssosiologien har det siste århundret vært fokusert rundt å beskrive hvordan såkalte vitenskapelige verdensanskuelser, som har gitt seg ut for å være objektive og nøytrale, er blitt utviklet i nær tilknytning til sosiale interesser.

Analytisk gjøres det i oppgaven en argumentativ diskursanalyse, som viser hvordan visse argumenter vinner terreng gjennom kunnskapsproduksjon, og dermed oppnår makt til å definere både problem og løsninger i debatten om LoVeSe. Jeg bruker Maarten Hajers (1995, 2009) argumentative diskursanalyse for å gjøre dette. Jeg vil også hente inn begreper og teoretiske og empiriske innsikter fra spesielt to andre forfattere som skriver innenfor en konstruktivistisk tradisjon, og behandler temaene kunnskap, politikk og natur. Den ene er Shiela Jasanoff, som beskriver forholdet mellom politikk og kunnskap, blant annet i boka *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (1990). Hun argumenterer for at vitenskap alltid er politisk, men at vitenskap, og særlig naturvitenskap, fremstilles og oppfattes som nøytral kunnskap i opinion og blant beslutningstakere. Den andre forfatteren er Kristin Asdal, som har skrevet boken *Politikkens natur – naturens politikk* (2011). I denne boken beskriver hun hvordan naturpolitikkfeltet i Norge har vokst frem, og analyserer dette politikkfeltet gjennom det hun kaller *politikkens teknologier*: ekspertrapporter, tall- og måleteknologier,

høringsinstitusjonen, naturvitenskapen og markedet. Disse teknologiene beskriver de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikk på, samt de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å muliggjøre og forme politikk.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Oppgavens problemstilling er formulert ut fra et ønske om å beskrive endringskraft, skapt av en dynamikk mellom kunnskap og politikk. Problemstillingen er som følger:

Hvordan har petroleumsressursene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja blitt redefinert som forvaltningsobjekt gjennom ny kunnskapsproduksjon, og på hvilken måte har samspillet mellom kunnskap, politikk og natur virket i denne prosessen?

Mer konkret vil jeg fokusere analysen rundt følgende fire forskningsspørsmål:

1. Hvilke praksiser og prosesser har lagt premissene for kunnskapsproduksjonen?
2. Hvilke diskurser definerer saken i rapporten?
3. Hvordan skapes og endres naturen som forvaltningsobjekt i rapporten?
4. Hva kjennetegner samspillet mellom politikk og kunnskap i denne saken?

Fordi både problemstilling og forskningsspørsmål er formulert ut fra teoretiske innsikter som gjennomgås senere i denne oppgaven, vil de også bli presentert og kommentert i kapittel 3 – som omhandler analytiske perspektiver.

1.4 Forvaltningsobjektet "LoVeSe"

Jeg har valgt å omtale de geografiske områdene Lofoten, Vesterålen og Senja, naturressursene, samfunnet og menneskene som bor der som ett forvaltningsobjekt, med forkortelsen LoVeSe. Jeg gjør det fordi alle disse faktorene forsøkes å forvaltes i KI, og omtales som en enhet. Forkortelsen er politisk ladet, fordi den ble lansert av miljøbevegelsen ved Folkeaksjonen for et oljefritt Lofoten, Vesterålen og Senja som en forenklet samlebetegnelse på områdene. Folkeaksjonen har vært konsekvent med å benytte denne betegnelsen på områdene, som en kontrast til oljedirektoratet og oljeindustriens benevninger Nordland IV, V, VI og VII og Troms II. Folkeaksjonen mener at slike betegnelser virker distanserende, og at betegnelsene tåkelegger hvor og hva det er snakk om når de snakker om

petroleumsvirksomhet her. De mener at det vekker mer følelser hos folk å bruke Lofoten, Vesterålen og Senja, og innførte for enkelhets skyld betegnelsen LoVeSe. Når jeg likevel har valgt å bruke denne betegnelsen i oppgaven er det av to grunner. For det første fordi betegnelsen er kort og enkel å bruke. For det andre har denne betegnelsen vunnet diskursivt terreng, og benyttes nå også i statlige utredninger og av oljesektoren i flere tilfeller. Slik har betegnelsen blitt etablert som en allmennkjent referanse til forvaltningsobjektet som denne oppgaven omhandler.

1.5 Oppgavens oppbygging

Kapittel 1 har gitt en introduksjon til tematikken for dette mastergradsprosjektet, presentert de analytiske perspektivene som anvendes, og problemstillingen og forskningsspørsmålene som undersøkes i oppgaven. **Kapittel 2** gir en gjennomgang av den politiske historien til LoVeSe. Kapitlet gir også bakgrunnsinformasjon om LoVeSe-regionene, petroleumsforvaltning og lovgivning. **Kapittel 3** greier ut om de analytiske perspektivene som anvendes. Dette er Maarten Hajers argumentative diskursanalyse, kombinert med enkelte innsikter hentet fra den kunnskapssosiologiske forfatteren Sheila Jasanoff og Kristin Aasdals beskrivelser av naturpolitikkfeltet i Norge gjennom begrepet ”politiske teknologier”. I **kapittel 4** redegjøres det for oppgavens metode og metodologi. Jeg går gjennom hvilke metoder jeg har brukt for å samle inn og produsere data og jobbe frem analysen, og reflekterer over vitenskapsteoretiske implikasjoner og metodiske utfordringer. I **Kapittel 5** til **7** presenteres oppgavens empiri, som analyseres fortløpende over tre kapitler. **Kapittel 5** beskriver prosessen som førte frem til KI-rapporten. Målet med kapitlet er å identifisere rom for politisk påvirkning i ulike steg av prosessen. I **kapittel 6** er det KIs innhold som er gjenstand for analyse. Her viser jeg hvordan enkelte diskurser og argumenter har fått forrang i beskrivelsene, og ført til nye konklusjoner om LoVeSe. **Kapittel 7** trekker på konklusjonene fra de to foregående kapitlene, og utforsker hvordan relasjonen mellom politikk og kunnskap har virket i denne kunnskapsproduksjonen. I **kapittel 8** oppsummerer jeg funnene fra analysen. Jeg diskuterer hvilke implikasjoner oppgaven gir for forståelsen av kunnskapens rolle i forvaltningen mer generelt, og peker på videre forskningsbehov på feltet. Kapitlet diskuterer også hvilken relevans konstruktivistisk forskning kan ha på et kunnskapsprodukt.

2. Bakgrunn og historie om LoVeSe

I dette kapitlet beskriver jeg den politiske historien om LoVeSe, og gir bakgrunnsinformasjon om områdene. Jeg starter med å presentere aspekter ved LoVeSe som er utgangspunkt for mange av argumentene til begge sidene i debatten om petroleumsvirksomhet. Det gis deretter en innføring i begreper som brukes om området og petroleumsressursene i offentlig kunnskapsproduksjon om saken. Jeg gir også en kort gjennomgang av hvordan forvaltningen av ressurser til havs er delt mellom ulike styringsnivåer og sektorer i Norge, for å belyse den styringsmessige konteksten KI er en del av. Resten av kapitlet er viet til den politiske historien om petroleumsspørsmålet i LoVeSe. Her går jeg igjennom saksgangen som utgjør forhistorien for Kunnskapsinnhenting. Jeg refererer til politiske vedtak, de mest sentrale kunnskapsdokumentene i saken og viser til sivilsamfunnets påvirkning der denne har vært avgjørende for hvordan saken har utviklet seg.

2.1 Beskrivelser av LoVeSe

Unikt, verdifullt og viktig

Havområdet utenfor Lofoten og Vesterålen er unikt, verdifullt og viktig å ta vare på. Her gyter den siste store torskebestanden i verden. Kombinasjonen av næringsrikt atlantehavsvann og en smal kontinentalsokkel gjør havområdene spesielt rike på naturverdier, og spesielt sårbare for forurensning. Ei oljeulykke kan få dramatiske konsekvenser. (...) Vi har et unikt naturmangfold, i en verden der natur stadig går tapt. Lofoten, Vesterålen og Senja har fortsatt sine beste dager i vente, hvis vi griper mulighetene som ligger i ei oljefri framtid! - Folkeaksjonen oljefritt Lofoten, Vesterålen og Senja (Folkeaksjonen.no, 2014d)

Vi trenger flere ben å stå på

Eksport av fisk og fiskeprodukter har vært motoren i Lofoten og Vesterålen i mange generasjoner. De siste 20 årene har vi dessverre eksportert ungdom i et omfang som vekker stor bekymring. Netto utflytting av ungdom er over tid et sykdomstegn for ethvert samfunn. (...) Vi som bor her har verdens mektigste natur rett utenfor stuedøra. Vi har høstet av naturressursene og ønsker å fortsette å gjøre det. Vi er i samme båt, og både lokal og nasjonal verdiskapning er avhengig av en åpning av havområdene utenfor Lofoten og Vesterålen. - Ørjan Robertsen, daglig leder i LoVe Petro (LoVe Petro, 2009, s. 2)

Det finnes mange ulike beskrivelser av LoVeSe-regionene. Sitatene ovenfor fra interesseorganisasjonene som står på hver sin side i spørsmålet illustrerer noe av dette spennet, og viser at slike beskrivelser gjerne preges av aktørens standpunkt i saken. LoVeSe blir beskrevet både som mulighetenes regioner og som fraflytningsregioner i fritt fall, rikt på sårbare naturressurser og rikt på utvinnbare naturressurser, ensrettet og diversifisert i næringsstrukturen, verneverdig natur- og kulturområde og i ferd med å bli et nedstøvet museum. Disse motsatte bildene av Lofoten viser på enkelt vis ett av denne oppgavens sentrale poenger; ethvert bilde av dette området er én versjon av virkeligheten, og én nøytral beskrivelse finnes ikke. Ett av målene med denne oppgaven er å analysere ulike forståelser av

hva samfunnene og naturen i LoVeSe er og kan være. Et utfyllende bilde av disse ulike forståelsene vil derfor tegnes gjennom analysekapitlene, og ikke her. Det er likevel noen tema som stadig går igjen i debatten om LoVeSe, og som derfor utgjør et viktig bakteppe.

For det første er det bred enighet blant statlige og ikke-statlige forskningsmiljøer på natur og miljø om at det marine miljøet i dette havområdet har flere kvaliteter som gjør det spesielt (St.meld. nr. 8 (2005-2006)). Området har store og sårbare naturverdier i form av internasjonalt viktige bestander av sjøfugl og sjøpattedyr. På havbunnen er det artsrike naturtyper som korallrev og svampområder, som utgjør det man kan kalle Norges regnskog under vann. Fiskeriressursene i området er blant verdens rikeste, og rommer blant annet verdens største sildestamme og verdens største skreibestand. For det andre er Oljedirektoratet og Norsk olje og gass enige om at de mest lovende petroleumfeltene i Barentshavet og Norskehavet ligger i havområdene utenfor Lofoten og Vesterålen (Sande, 2013). Dette er også de områdene hvor kontinentalsokkelen er på sitt smaleste. Kontinentalsokkelen er både forutsetningen for de gode, kystnære fiskeriene utenfor LoVeSe, og årsaken til at området er lovende for petroleumsvirksomhet. Mellom sidene i saken er det i all hovedsak enighet om at naturen i LoVeSe har spesiell verdi, og at det med høy sannsynlighet finnes petroleumssressurser som er potensielt store i det samme området. Det er i betydningen av disse forutsetningene, og vurderingene av hvordan disse ulike ressursene skal forvaltes, at de store uenighetene ligger.

En annen faktor som er viktig i beskrivelser av LoVeSe er de samfunnsmessige forholdene. Befolkningstallet for Lofoten var ved utgangen av 2012 23.636 innbyggere, i Vesterålen var det 32.231 innbyggere og på Senja var det 7.729 innbyggere pr. 01.01.2012 (SSB.no, 2014). Historisk statistikk viser at befolkningsutviklingen i områdene gjennomsnittlig har vært negativ i flere tiår (Espelien m.fl., 2012), men også at den de siste fire årene har vært positiv for flere av kommunene i regionene, ikke bare regionsentrene (SSB.no, 2014). Regionsentrene Vågan og Vestvågøy i Lofoten har opplevd økning i befolkningstallet siden 2008, og regionsenteret Sortland i Vesterålen har hatt en jevn økning siden 1970 (SSB.no, 2014). Befolkningsutviklingen i regionene sett under ett er likevel negativ i forhold til landsgjennomsnittet. Dette kan både problematiseres som et sykdomstegn for regionene, eller man kan velge å se det i sammenheng med at regionene er utkantregioner, og at trenden i norsk befolkningsutvikling er sentralisering fra distriktene (SSB.no, 2014). Et annet kjennetegn ved befolkningen er en ujevn alderssammensetning, med flere eldre enn

landsgjennomsnittet. Arbeidsledigheten er lav i områdene. Utdanningsnivået er lavere enn landsgjennomsnittet, og kompetansen i regionene er knyttet til spesialisering innen ressursbaserte næringer og tjenesteleveranser til disse. Offentlig sektor sysselsetter likevel flest. Reiselivsnæringen utgjør henholdsvis 6%, 3% og 8% av sysselsettingen Lofoten, Vesterålen og Senja (Espelien m.fl., 2012). Negativ befolkningsvekst, ujevn alderssammensetning og lavt utdanningsnivå brukes som argumentasjon av de som ønsker petroleumsaktivitet til LoVeSe. Petroleumsnæringen kan vise til økt sysselsetting i de regionene som har petroleumsvirksomhet, og næringen vil med stor sannsynlighet kunne gi positive ringvirkninger også til LoVeSe. (Fjose, Grünfeld, Ovesen, Iversen, & Mellbye, 2012). Størrelsen på ringvirkningene er det likevel uenighet om.

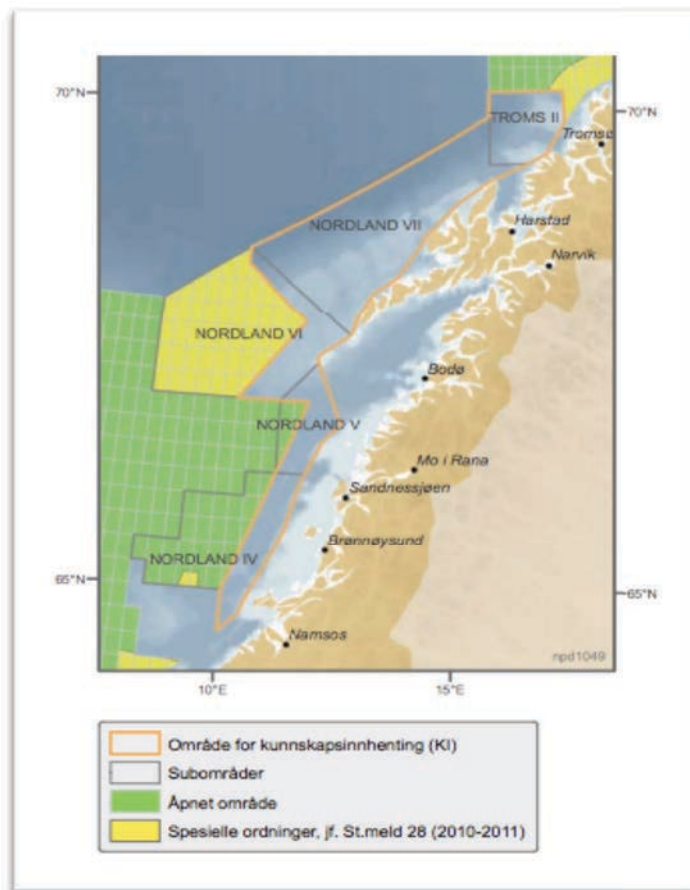
Et siste forhold som er sentralt i debatten om LoVeSe er fiskeriene. Regionene har et levende kystfiske, og områdene er således unike i norsk sammenheng. Etter offentlig sektor er fiskeri den viktigste næringen målt i prosentvis antall sysselsatte i Lofoten, den nest viktigste for Vesterålen og den tredje viktigste for Senjaregionen (Espelien m.fl., 2012). I 2011 ble 15 prosent av all norsk fisk og 30 prosent av torskefangsten nasjonalt landet i LoVeSe (Busch, Iversen, & Larsen, 2012). Alle aktørene i debatten ønsker å beholde denne næringen i området, men er likevel uenig i spørsmålet om sameksistens mellom fisk og olje er mulig. Beregninger gjort av Nærings- og fiskeridepartementet viser et stort vekstpotensial innen denne næringen, og det er beregnet at både sysselsettingen og verdiskapningen kan dobles innen 2030 hvis alt legges til rette (NFD, 2014).

2.2 Petroleumsressursene

Havområdene utenfor LoVeSe er delt inn i leteblokker, og tildelt navnene Nordland IV, Nordland V, Nordland VI, Nordland VII og Troms II av Oljedirektoratet (Oljedirektoratet, 2012). Blokkene ligger oppover langs kysten, med grense helt inn til grunnlinja³ på yttersiden av regionene (Se figur 1). Havområdene hører i utgangspunktet til Norskehavet, og omtales i KI som ”det nordøstlige Norskehav”. I forvaltningsplansammenheng er områdene delt og definert inn under både Barentshavet (yttersiden) og Norskehavet (Vestfjorden på innersiden), fordi fiskebestandene som gyter på yttersiden tilhører det økologiske systemet i Barentshavet.

³ Grunnlinja består av linjestykker mellom de ytterste holmer og skjær langs kysten, og fungerer som representant for kystlinja. Grunnlinjene danner utgangspunkt for beregningen av territorialgrensa, som er ytre avgrensning i havet av en stats suverenitetsområde. Norge har en territorialgrense som ligger 12 nautiske mil (22 224 meter) utenfor grunnlinja (Kartverket.no, 2014).

Oljedirektoratet har gjort en beregning av en sannsynlig mengde petroleumsressurser basert på seismiske data. Deres ressursanslag som ble lagt frem i 2010 for Nordland V, VI og VII og Troms II estimerer en 95% sannsynlighet for at utvinnbare ressurser er på mer enn 480 millioner fat oljeekvivalenter (o.e), som tilsvarer to Goliatfelt, mens det er fem prosent sannsynlighet for at det er mer enn 2,3 milliarder fat o.e som tilsvarer ti Goliatfelt (Geo365.no, 17.10.2011; OED, 2012).



Figur 1: Leteblokkene i LoVeSe-området (OED, 2012)

Disse ressursanslagene er i Kunnskapsinnhentinga brukt til å lage to aktivitetsbilder, ett høyt og ett lavt. Det er ut fra disse aktivitetsbildene at anslag om inntjening og ringvirkninger i form av arbeidsplasser og annen samfunnsmessig utvikling er gjort. Disse beregningene er det likevel stor usikkerhet rundt. Anslaget er noe mindre enn Oljedirektoratets tidligere beregninger av dataene, hvor man gikk ut fra at ressursene tilsvarte 1,5 milliarder fat utvinnbare oljeekvivalenter. Anslaget er også betydelig mindre enn anslagene som oljeindustrien selv har presentert på bakgrunn av egne tolkninger av seismikken i KonKraft⁴-rapport 2 (2008). Her ble det gitt et anslag på 3,5 milliarder o.e (Geo365.no, 17.10.2011).

2.3 Forvaltning av ressurser til havs

Den norske forvaltningen av ressurser til havs er delt mellom ulike styringsnivå og styringssektorer. Kommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for forvaltningen innenfor grunnlinja, som i praksis betyr kystsoneplanlegging (Plan- og bygningsloven).

⁴ KonKraft var fra 1998 et samarbeidsorgan for oljeindustrien og myndighetene ved OED, med mål om å styrke norsk sokkels konkurransevne, og norsk industri i utlandet (Kristoffersen, 2007). Fra 2008 gikk OED ut av forumet etter kritikk for den tette koblingen med industrien (NRK Brennpunkt, 22.04.2008). KonKraft består i dag av Norsk olje og gass, Norges rederiforbund, Norsk industri og LO (KonKraft, 2012).

Utenfor grunnlinja og ut til grensen av Norges økonomiske sone⁵ er det Fiskeri- kystdepartementet og som forvalter de maritime ressursene etter saltvannsfiskeloven og Olje- og energidepartementet som forvalter olje- og gassressurser etter petroleumsløven (Sande, 2013). Lovgivningen innenfor disse ulike sektorene er sidestilt. Tidlig på 2000-tallet fikk Miljøverndepartementet (MD) tverrsektoriell beslutningsmyndighet og koordineringsansvar som en del av arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder. Naturmangfoldsloven av 2009 er det juridiske grunnlaget for MDs koordinerings- og samordningsansvar (Sande, 2013). I petroleumsløvens paragraf 3.1 heter det:

Før åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha (Petroleumsløven § 3-1).

En slik avveining gjøres gjennom en såkalt konsekvensutredning (KU). Det er OED som leder gjennomføringen av konsekvensutredninger, og Stortinget har ansvar for å vedta åpning eller lukking ut fra informasjonen som kommer frem i disse. Det har vært stor diskusjon om hvorvidt LoVeSe skal konsekvensutredes, og hva en slik KU vil føre til. Nei-siden ønsker ikke en KU fordi de ser den som en formalitet som er det første skrittet mot å åpne et havområde (Folkeaksjonen.no, 2014a). Ja-siden ønsker å konsekvensutrede fordi de mener det vil gi et endelig svar på om LoVeSe bør og kan åpnes for petroleumsvirksomhet (Bladetvesterålen.no, 19.09.2010). Før 2001 var KU den eneste politiske prosessen som ble tatt i bruk for å avveie interesser i spørsmål om nye arealer til petroleumindustrien. Konflikten om LoVeSe har utløst nye politiske prosesser for å finne nye løsninger. Forvaltningsplanregimet er ett eksempel på dette, Kunnskapsinnhenting et annet (Sande, 2013).

2.4 Politisk historie

Ekspansjonen av norsk oljevirksomhet nordover har vært et stridstema i norsk politikk i over 40 år (Sande, 2013; Store Norske Leksikon, 2014). Da man begynte forberedelsene til boring på norsk sokkel i 1965, var det enighet om at boring nord for 62. breddegrad⁶ krevde at

⁵ En kyststats økonomiske sone er en havsone som ligger utenfor sjøterritoriet. Den økonomiske sonen utgjør ikke en del av territoriet som er underkastet statens suverenitet, i motsetning til sjøterritoriet som er et tilstøtende havområde utenfor statens landterritorium og indre farvann. I den økonomiske sonen har kyststaten ikke suverenitet, men suverene rettigheter over naturressursene, både i og på havbunnen og i havområdene over (Regjeringen.no, 2014).

⁶ 62. breddegrad går ved Ålesund. Grensen mellom Nordsjøen og Norskehavet går på 61. breddegrad.

særskilte hensyn til naturmiljø og samfunnspolitiske forhold ble tatt. På slutten av sekstitallet var spørsmålet om det i det hele tatt var teknologisk mulig å bore etter olje i nord. Utover syttitallet kom fiskere og miljøvernere på banen som motstandere, og miljøargumentene ble for første gang en del av diskusjonen om olje i nord. Fra offentlig hold var holdningene likevel stort sett positive. Flere regjeringer på syttitallet gikk inn for åpning av havområdene nord for 62. breddegrad, og kommunale og regionale myndigheter i nord ønsket det samme. De ville ha arbeidsplasser og ringvirkninger til en landsdel som etter hvert merket fraflyttingen godt. Et flertall på Stortinget, bestående av Arbeiderpartiet og Høyre, åpnet i 1979 for oljeboring i Barentshavet og Norskehavet. De store ulykkene innenfor petroleumsvirksomheten på syttitallet; utblåsningen på Ekofisk Bravo i 1977 og utblåsningen i Mexicogulften i 1979, utsatte likevel planene noe. Ulykken i 1980 på boligplattformen Alexander Kielland på Ekofisk, der 123 mennesker omkom, fikk KrF, SP og Sosialistisk Folkeparti til å fremme et forslag om ytterligere utsetting. Dette forslaget ble nedstemt i Stortinget, og 1.juni 1980 startet boring på Tromsøflaket i Barentshavet. Det er i dag pågående gassvirksomhet på Snøhvitfeltet med ilandføring på Melkøya utenfor Hammerfest, og planlagt oljevirkosomhet på Goliatfeltet på Tromsøflaket, 85 km nordvest for Hammerfest (Eni Norge, 2014). I 1994 fant Statoil Nornefeltet utenfor Helgelandskysten, i en lisens som ble tildelt i 1986. Norne ble satt i produksjon i 1997. British Petroleum fant året etter Skarvfeltet litt sør for Norne, som ble satt i drift i 2013 (Sande, 2013; Statoil, 2007) Disse feltene på midtnorsk sokkel er de nordligste feltene med produksjon i Norskehavet. Området fra midt i Nordland og nordover til Snøhvit og Goliat utenfor Hammerfest er i dag fritt for petroleumsvirksomhet.

2.4.1 Konsekvensutredning av LoVeSe

I 1994 behandlet Stortinget en konsekvensutredning av områdene Nordland VI og Nordland VII, altså de to blokkene som ligger rett utenfor Lofoten og Vesterålen. Sørvestlige deler av Nordland VI ble åpnet, og to lisenser ble etter særskilte vilkår tildelt til Statoil og Hydro (se figur 1 på side 9 for oversikt over åpnet areal). Vilkårene innebar at aktiviteten skulle foregå på sensommeren, etter lofotfisket og hekkesesongen for sjøfugl. I tillegg ble områdene på dypt vann i Norskehavet åpnet. Stortinget besluttet også å ikke åpne de kystnære feltene i det nordlige Norskehavet og det sørlige Barentshavet, altså de kystnære områdene innenfor 35 km fra grunnlinjen på Nordland VI, og hele Nordland VII og Troms II (Sande, 2013, s. 72). Begrunnelsen for å ikke åpne var hensynet til fiskeriene som drives intensivt i dette området, og hensynet til miljøet (St.meld. nr. 26 (1993-1994)).

2.4.2 Lofoten som verdensarvområde

I 1995 ble Lofoten pekt ut som et mulig verdensarvområde av Nordisk Ministerråd ved embetskomiteen for miljøvern, i en felles plan for nordiske verdensarvområder som skulle fremmes for UNESCO (Sande, 2013). Lofoten ble her tiltenkt status som kombinert kultur- og naturarvsted. I 2005 satte det norske Miljøverndepartementet i gang en utredningsprosess som skulle lede frem til en søknad til UNESCO. Det ble etablert et lokalt sekretariat i Lofoten, tilknyttet Lofotrådet og Vestvågøy kommune. Sekretariatet gjorde jobben med å utrede og dokumentere hvilke kriterier og verdier ved Lofoten som kunne utgjøre grunnlaget for en søknad om verdensarvstatus. Denne jobben ble ferdigstilt i 2009. I samme år vedtok Lofotrådet å stille søknaden om verdensarv i bero til revideringen av Forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten høsten 2010. Årsaken var at en verdensarvstatus sannsynligvis ikke er forenelig med petroleumsvirksomhet i de kystnære havområdene utenfor Lofoten. UNESCO-søknaden ligger fortsatt på vent, i påvente av en avklaring om hvorvidt områdene blir konsekvensutredet for petroleumsvirksomhet eller ikke (Sande 2013). Den politiske striden om Lofoten utviklet seg med UNESCO-søknaden til å bli to parallelle politiske beslutningsprosesser, som i tillegg er gjensidig utelukkende alternativer. Ved at man lokalt har stilt UNESCO-søknaden i bero, har man i realiteten sagt at petroleumsspørsmålet vil være avgjørende for UNESCO-søknaden, og ikke motsatt. Av den grunn går jeg ikke dypere inn i denne debatten, men fokuserer heller på debatten om petroleumsvirksomhet som det sentrale analyseobjektet. UNESCO-søknaden er likevel et viktig bakteppe for den pågående oljedebatten, og ligger der som en alternativ utviklingsvei dersom man sier nei til petroleumsvirksomhet.

2.4.3 Konfrontasjon utenfor Røst

På bakgrunn av utvinningslisensene som ble utdelt etter åpningen av Nordland VI i 1994 boret Statoil i 2000 flere brønner uten å gjøre funn. I 2001 fikk Hydro i forbindelse med prøveboring en tillatelse for lokale utslipp fra Statens forurensningstilsyn. Dette førte til protester i miljøbevegelsen og blant fiskere. Bellona klagde tillatelsen inn til Miljøverndepartementet, og Røst Fiskarlag, Natur og Ungdom og Bellona aksjonerte mot boreriggen Transocean Arctic, som skulle utføre prøveboringen utenfor Røst (Bellona.no, 2006; Sande, 2013). De sterke reaksjonene fra miljøbevegelsen og fiskerne førte til at daværende miljøvernminister Siri Bjerke (AP) trakk tilbake tillatelsen tre uker før stortingsvalget i 2001 (Sande, 2013). Valget førte til regjeringsskifte, og Høyre, KrF og Venstre dannet Bondevikregjeringen sammen. Sem-erklæringen var det politiske grunnlaget for samarbeidet, og i denne ble partiene enig om å stanse leteboringen i en treårsperiode og samtidig utrede

konsekvensene av en boring i disse områdene grundig. Regjeringen gjennomførte en utredning av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten – Barentshavet, en rapport som ofte blir omtalt som ULB (St.meld. nr. 38 (2003-2004)). Olje- og energidepartementet ledet prosessen med ULB, med Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet som involverte parter. 33 faglige grunnlagsutredninger ble gjennomført av ulike firma, direktorater og forskningsinstitusjoner. Disse så på tema som inkluderte petroleumsvirksomhet, biologisk miljø og annen næringsvirksomhet/samfunnsforhold i området (OED, 2003). I desember 2003 besluttet Bondevikregjeringen på bakgrunn av ULB å ikke åpne for oljevirkosomhet i Nordland VI igjen, på grunn av områdets status som gyteområde for viktige fiskeslag og dets store betydning som fangstområde. Slik regjeringen vurderte kunnskapen på dette tidspunktet var det ikke vist at hensynet til miljø og fiskeri kunne ivaretas godt nok ved petroleumsvirksomhet i området (OED, 2003). Det har ikke blitt åpnet for nye leteboringer på Nordland VI siden 2001, og det har heller ikke blitt utført nye konsekvensutredninger i LoVeSe siden 1994. Konflikten utenfor Røst i 2001 ble utslagsgivende for et nytt forvaltningsregime over norske havområder: forvaltningsplanene.

2.4.4 Innføring av forvaltningsplaner for havområdene

Regjeringen Bondevik II introduserte forvaltningsplanene for økologiske systemer til havs som et forsøk på å løse arealkonfliktene i de norske havområdene. Konflikter oppstod og lot seg vanskelig løse, fordi ulike sektormyndigheter og sektorlovgivninger stod mot hverandre med lik beslutningsmakt over sine interesser (Sande, 2013). Intensjonen med helhetlige forvaltningsplaner for havområder var å bedre de politiske prosessene på området, ved å inkludere både petroleumsinteresser, miljøinteresser og fiskeriinteresser – og veie disse opp mot hverandre. Tilrettelegging for bærekraftig verdiskapning er det uttalte hovedmålet i planene (Regjeringen.no, 2013). Oppgaven med å lede arbeidet med forvaltningsplanene ble lagt til Miljøverndepartementet (St.meld. nr. 12 (2001-2002)). MD ble dermed den øverste administrative beslutningsmyndighet i forvaltningsplanprosesser, og regjeringen det utøvende styringsorganet for planene.

Norge har forvaltningsplaner for tre administrative enheter og økologiske systemer: Forvaltningsplan for Barentshavet og Lofoten (St.meld. nr. 8 (2005-2006)), oppdatert i Meld. St. nr. 10 (2010-2011) Forvaltningsplan for Norskehavet (St.meld. nr. 37 (2008-2009)) og Forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerak (Meld. St. 37, (2012-2013)). (For oversikt over dekningsområde for forvaltningsplanene som omfatter LoVeSe, se vedlegg 1).

2.4.5 Forvaltningsplanen for Barentshavet - Lofoten

Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten (FBL) utgjør et viktig sammenlikningsgrunnlag i en analyse av KI, fordi mange av de samme temaene undersøkes, men lander i noen tilfeller på ganske ulike konklusjoner. Jeg vil derfor bruke litt plass på å gå gjennom forutsetningene for kunnskapsproduksjonen i FBL, og konklusjonene den kom med.

Da planen ble lagt frem i 2006 hadde den vært jobbet med i fire år (St. Meld nr. 8 (2005-2006)). En interdepartemental styringsgruppe satt ned av regjeringen hadde ledet prosessen. Gruppen var ledet av Miljøverndepartementet, og inkluderte de to første årene representanter fra Olje- og energidepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet. I 2005 sluttet Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet⁷ seg til gruppen. Denne gruppen utarbeidet et felles faktagrunnlag for vurderingene av havområdet i perioden 2002-2003, som inkluderte natur-, nærings-, miljø-, og samfunnsmessige forhold. På dette grunnlaget ble det gjort sektorvise utredninger over konsekvenser av aktiviteter som kan påvirke miljøtilstanden, ressursgrunnlaget og mulighetene for å drive annen næringsaktivitet i havområdet. Disse aktivitetene var først og fremst petroleumsvirksomhet, fiskeri og sjøtransport. I tillegg ble det utarbeidet en utredning over konsekvensene av ytre påvirkninger som langtransporterte forurensninger, utslipp fra landbasert virksomhet, klimaendringer, introduserte arter og påvirkning fra aktiviteter i Russland. På bakgrunn av de sektorvise utredningene ble det foretatt en vurdering av den samlede påvirkningen av ulike aktiviteter i havområdet, og det ble i tillegg utviklet miljøkvalitetsmål for Barentshavet, som påvirkningen kunne vurderes opp mot. Prosessen med FBL var medvirkningsbasert i flere steg. Faktagrunnlaget ble sendt ut på høring, og resultatene fra de sektorvise utredningene ble blant annet diskutert på høringsmøter i Nord-Norge. Skriftlige innspill ble sammenstilt til egne høringsnotater. I 2005 ble det avholdt en stor konferanse i Tromsø der det samlede faglige arbeidet som skulle bli til forvaltningsplanen ble diskutert i arbeidsgrupper og i plenum. Det ble også tatt imot skriftlige innspill i ettertid, og disse ble sammenfattet til en egen rapport. Styringsgruppen innhentet så, på bakgrunn av det faglige utredningsarbeidet og de mottatte merknadene, ytterligere utredninger høsten 2005 knyttet til risiko for akutt oljeforurensning i havområdet. Utredningsarbeidet som hadde foregått over flere år ble til slutt sammenfattet til St. Meld. nr. 8 (2005-2006) *Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*.

⁷ Fra 01.01.2014 slått sammen med Fiskeri- og kystdepartementet til det nye Nærings- og fiskeridepartementet.

Kunnskapen i FBL har i hovedsak vært produsert av statlige forskningsinstitusjoner og underliggende direktorater av de involverte departementene.⁸ Disse forsknings- og kunnskapsmiljøene er direkte knyttet til statlige sektormyndigheter og styres gjennom styringsbrev og tildeling av budsjett (Sande, 2013). Dette bildet av involverte aktører står i kontrast til kunnskapsprodusentene som var involvert i KI-prosessen, noe analysen vil komme tilbake til.

31.mars 2006 la Stoltenberg II- regjeringen frem Stortingsmelding om helhetlig forvaltning av det marine miljøet i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Stortinget sluttet seg til Stortingsmeldingen, som er en overordnet ramme for ulike økonomiske aktiviteter, der ytre menneskelig påvirkning vurderes helhetlig i forhold til havmiljøets økologiske struktur og funksjoner (Sande, 2013). I forvaltningsplanen konkluderes det med at LoVeSe er *særlig verdifulle og sårbare områder med høy miljøverdi*. Av stortingsmeldingen om FBL fremgikk det at forvaltningsplanen skulle være rullerende og oppdateres jevnlig. Neste oppdatering ble satt til å komme i 2010. Prosessen med FBL ble senere modell for forvaltningsplanen for Norskehavet og Nordsjøen – Skagerak.

Med MD som koordinerende instans for forvaltningsplanene, ble miljø- og fiskeriargumenter mer vektlagt enn i konsekvensutredningene, som tidligere hadde vært dominerende for politikken som ble ført på petroleumsfeltet. Forvaltningsplanene skapte likevel et nytt mulighetsrom for petroleumsvirksomheten. Petroleumsloven har nemlig ikke vært et instrument med mulighet for å åpne områder som tidligere har blitt lukket for petroleumsvirksomhet av Stortinget. Med de helhetlige forvaltningsplanene kom muligheten til å åpne områder basert på kunnskapen som kom frem i planene (Sande, 2013).

2.4.6 Seismiske undersøkelser

I 2007 startet Oljedirektoratet med seismiske målinger i havet utenfor LoVeSe for å kartlegge petroleumsressursene i området. Muligheten til å gjøre dette i det lukkede havområdet ble skapt av forvaltningsplanprosessene, som et ledd i kunnskapsinnsamlingen til den (Sande, 2013). OD skjøt seismikk i området tre somre på rad. Fiskerne i regionen opplevde en betydelig nedgang i fangst innenfor enkelte arter i perioden seismikkskytingen pågikk, og i månedene etterpå (Folkeaksjonen.no, 2014c). En rapport fra Havforskningsinstituttet påviste

⁸ Disse aktørene har vært involvert i kunnskapsproduksjonen: Norsk polarinstitutt, Havforskningsinstituttet, Kystdirektoratet, Fiskeridirektoratet, NORUT, Norsk institutt for naturforskning, Transportøkonomisk institutt, Alpha miljørådgivning, Agenda, Kystdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Statens forurensningstilsyn, Sjøforsvaret, Direktoratet for naturforvaltning, Statens strålevern og Oljedirektoratet.

også en negativ påvirkning på fangstratene (Havforskningsinstituttet 2010). Nedgangen i fisket skyldtes i følge Havforskningsinstituttet skremming og stressreaksjoner hos fisken. Seismikkskytingen i 2008 førte til erstatningskrav fra 93 fiskere, som til sammen krevde 16 millioner kroner (Aftenbladet.no, 06.02.2009). Konflikten om seismikkskytingen endte med at fiskerne fikk betalt for å sitte på land og ikke utøve yrket sitt mens undersøkelsene pågikk (Dagsavisen, 15.06.2013).

Ferdige pakker med seismikkdata ble etter innsamlingen solgt til tolv oljeselskap i 2011 for 43,2 millioner kroner eks. moms pr. stk. Oljedirektoratets tolkninger av seismikkdataene ble senere lagt til grunn for å beregne et antatt størrelsesspenn på ressursene (jf. beskrivelse i kapittel 2.2). På grunn av den høye prisen på pakkene har ikke interesseorganisasjoner eller andre statlige fagmyndigheter og direktorater hatt tilgang på innholdet. De har dermed ikke kunnet gjøre egne vurderinger av størrelsen på antatte petroleumsforekomster (Sande, 2013).

2.4.7 Revisjon av forvaltningsplanen og ny diskusjon om LoVeSe

I arbeidet med revisjon av forvaltningsplanen fram mot 2010 ble det satt ned tre nye faggrupper⁹ som skulle lage en ny og oppdatert kunnskapsstatus over all menneskelig påvirkning på miljøet i Barentshavet (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Til sammen deltok 100 eksperter fra ulike forsknings- og forvaltningsinstitusjoner i arbeidet med disse fagrapportene. Det var konsensus mellom de ulike fagmiljøene om hovedkonklusjonene i det faglige grunnlaget, i den forstand at ingen tok dissens. Arbeidet var dermed et partnerskapsarbeid mellom nasjonale forskningsinstitusjoner og direktorater, et resultat av 4 år med forskning og forhandling mellom ulike fagmiljø (Sande, 2013). Hovedkonklusjonene i det faglige grunnlaget er at Barentshavet er et rent og rikt hav med store kommersielle fiskeressurser, og at miljøproblemene er små (Meld. St. 10 (2010-2011)). Det konkluderes likevel med usikkerhet rundt hvordan menneskelig aktivitet globalt påvirker økosystemet i Barentshavet. Basert på det faglige grunnlaget ble selve stortingsmeldingen laget. Styringsgruppen for forvaltningsplanen førte den i pennen.

Stortingets behandling av Norskehavsplanen i 2009 og revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet fram mot 2011 innledet et nytt politisk spill om man skulle åpne de tidligere lukkede områdene (Sande, 2013). Høsten 2010 skulle kunnskapsgrunnlaget for den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten behandles. Denne prosessen ble

⁹ En overvåkningsgruppe ledet av Havforskningsinstituttet, et faglig forum ledet av Norsk Polarinstitutt og et forum for risiko ledet av Kystverket.

sterkt preget av hendelsen i Mexicogulften samme vår, hvor boreriggen Deepwater Horizon etter en eksplosjon hadde en ukontrollert ”blow-out” av olje i 87 døgn før den ble stoppet. Hendelsen var langt mer alvorlig enn de verste anslagene for oljesøl i forvaltningsplanen for Barentshavet, og dette fikk flere politikere, blant annet daværende Miljøvernminister Erik Solheim, til å uttale at sannsynligheten for å åpne LoVeSe for oljeboring nå var klart svekket (VG.no, 15.08.2010). Høringsfristen for det faglige grunnlaget til forvaltningsplanen ble utsatt i to måneder på grunn av ulykken i Mexicogulften, fra september til november 2010. Høsten 2010 og i de første månedene i 2011 ble spørsmålet om oljeboring utenfor LoVeSe diskutert internt i den rødgrønne regjeringen. AP ønsket å gjennomføre en KU etter petroleumsløven, noe regjeringserklæringen Soria Moria II åpnet for. SV var sterkt imot en KU, og ønsket mer kunnskapsinnhenting utenfor rammene av en konsekvensutredning. Senterpartiets landsmøte var i 2011 imot både KU og åpning frem til 2013, men SPs daværende Olje- og energiminister Terje Riis Johannesen uttalte at varig vern av LoVeSe var uaktuelt (Sande, 2013). Saken ble en av de vanskeligste i den rødgrønne regjeringen, og i følge Dagens Næringsliv ville SV bryte ut av regjeringen dersom AP tvang igjennom en KU (DN.no, 27.01.2011). SVs vurdering var at de ville miste all troverdighet i miljøspørsmål ved å sitte i en regjering som fattet et vedtak som siktet mot petroleumsvirksomhet i LoVeSe.

2.4.8 Politisk kompromiss og ny kunnskapsproduksjon

I mars 2011 endte oljestriden med et politisk kompromiss i regjeringen Stoltenberg II, i forbindelse med fremlegget av stortingsmeldingen *Oppdateringen av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Kompromisset bestod i at det skulle gjennomføres en såkalt Kunnskapsinnhenting, istedenfor en KU av de uåpnede delene av Nordland IV, V, VI og VII og Troms II, samt å utsette en ny oppstart av boring på feltet Nordland VI (Sande, 2013). I tillegg vernet man midlertidig et belte på 35 km fra grunnlinja fra Troms II og til grensen mot Russland. Kunnskapsinnhenting ble delt i tre deler, fordelt på fem departementer. OED fikk ansvaret for utredningen om virkninger av petroleumsvirksomhet i områdene, mens Nærings- og handelsdepartementet ble koordinerende instans for en utredning om virkninger og ringvirkninger av økt satsing på verdiskaping i andre næringer, som reiseliv og fiskeri, sammen med Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Fiskeri- og Kystdepartementet ved Havforskningsinstituttet fikk dessuten ansvaret for å lage en kunnskapsinnhenting om viktigheten av områdene i og rundt LoVeSe som gyte-, transitt og oppvekstområde for ulike fiskebestander (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Kunnskapen som ble samlet inn fra OED skulle kunne brukes i en eventuell

KU, og kunne brukes som grunnlag i neste oppdatering av forvaltningsplanen. Utredningen fra de fire andre departementene skulle også kunne brukes til oppdatering av forvaltningsplanen (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Miljøbevegelsen tok fremlegget av den oppdaterte forvaltningsplanen som en seier for miljøet, mens oljeindustrien ved Oljeindustriens Landsforening (nå Norsk olje og gass) så stortingsmeldingen kun som en toårig utsettelse av en åpning (Sande, 2013).

2.4.9 LoVeSe blir en viktig sak i stortingsvalgkampen

Konsekvensen av sakens stilling under Regjeringen Stoltenberg II var at verken petroleumsutvinning eller søknadsprosess til UNESCO kunne starte før etter valget 2013. Begge prosessene var nemlig avhengige av en avklaring av om havområdene utenfor Lofoten skulle konsekvensutredes eller ikke. Da valgkampen startet ble LoVeSe en av de store stridsspørsmålene. Områdene ble en symbolsak for å fronte ønsket om henholdsvis en mer miljøvennlig retning i norsk politikk av småpartiene, og en offensiv næringsutvikling og vekst i nord av de borgerlige partiene på Stortinget, Høyre og FrP. Arbeiderpartiet inntok en mer moderat ja-holdning, der de i sitt landsmøtevedtak, etter indre uenigheter, endte opp med å si ja til konsekvensutredning, men med en forutsetning om at spørsmålet om åpning av områdene skulle behandles av landsmøtet i 2015 (NRK.no, 21.04.2013).

Etter valget 09. September 2013 ble det klart at de borgerlige partiene hadde flertall sammen med KrF og Venstre. Høyre hadde i valgkampen posisjonert seg som en garantist for oljeutvinning dersom de ble en del av en ny regjering. FrP var også tydelige i sitt ja-standpunkt. Begge de borgerlige partiene gikk dessuten inn for en snarlig oppstart av ny KU av havområdene i behandlingen av den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten i 2011 (Sande, 2013). Partiene KrF og Venstre hadde på sin side markert seg på vernesiden i debatten, både i valgkampen og i behandlingen av forvaltningsplanen i 2011. Spesielt Venstre brukte valgkampen til å bygge sakseierskap til miljøpolitikken med LoVeSe som det fremste symbolet. De motstridene synspunktene i kampen om LoVeSe gjorde derfor at det var knyttet stor spenning til hvem som ville danne regjering. KrF og Venstre valgte etter en sonderingsperiode å stå utenfor et regjeringssamarbeid med Frp og Høyre, og inngikk istedenfor en samarbeidsavtale med de blå partiene. I denne avtalen vernes havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen, Jan Mayen og Svalbard i inneværende Stortingsperiode (V, KrF, H, & Frp, 2013). Verningen kom blant annet som et resultat av et ultimatum fra Venstre, som ikke ønsket å være støtteparti til en

blåblå mindretallsregjering dersom LoVeSe ble konsekvensutredet eller åpnet (VG.no, 30.09.2013).

Nei-siden vant altså nok en gang, men kampen om Lofoten er ikke avgjort for all fremtid. Verningen av havområdene er midlertidig, noe som betyr at debatten vil kunne blusse opp igjen frem mot neste stortingsvalg i 2017. Forvaltningsplanen for havområdene skal også oppdateres på ny i 2020 (Meld. St. 10 2010-2011), og kunnskapsproduksjonen frem mot denne oppdateringen vil med stor sannsynlighet skape like mye debatt som tidligere runder med kunnskapsproduksjon. Et ekstra usikkerhetsmoment når det gjelder LoVeSes fremtid er om den blåblå mindretallsregjeringen vil ha styringskraft nok til å bli sittende i fire år. Hvis den sittende regjeringen går av åpner dette for nye regjeringskonstellasjoner, og med stor sannsynlighet en ny debatt om LoVeSe. Kampen om LoVeSe vil altså senest tas opp igjen i neste Stortingsvalgkamp om 3 år, og dagens kunnskapsbildet vil da være den sentrale argumentasjonsbasen for både ja- og neisiden.

2.4.10 Lokalpolitikk

Den lokalpolitiske situasjonen i LoVeSe-regionene gjennom de 20 årene med diskusjon om petroleumsvirksomhet har vært preget av at små kommuner har liten kapasitet til å drive samfunnsutvikling og politisk styring av marine ressurser (Sande 2013). Lofoten har vært den regionen som har deltatt mest i debatten gjennom Lofotrådet som samarbeidsorgan. Dette rådet har likevel hatt begrenset styringskraft fordi det er et konsensusorgan, og fordi det har begrenset administrativ kapasitet. I perioder har Lofotrådet også hatt begrenset politisk legitimitet, fordi det har vært fattet beslutninger av ordførerne i rådet som ikke har vært støttet av flertallet i de respektive kommunestyrene. Det har vært et sprik mellom de folkevalgte og befolkningen i Lofoten i spørsmålet om petroleumsvirksomhet. Mens ordførere og kommunestyrer flere ganger har gått inn for konsekvensutredning, har flertallet av befolkningen ikke ønsket denne utviklingen. I 2009 svarte kun 20% av de spurte innbyggerne i regionene ja til olje- og gassaktivitet i en spørreundersøkelse utført av Lofotposten (Natur og ungdom, 2009). 54% var mot, mens 20% svarte ”vet ikke”. En ny undersøkelse utført av A-media i 2013 oppgav fortsatt 54% å være mot petroleumsaktivitet (Lofotposten.no, 16.08.2013). For Nordland for øvrig var imidlertid bare 39,7 % mot oljevirkosomhet.

I Lofoten stemte fem av seks kommunestyrer for en konsekvensutredning i henhold til petroleumsloven i 2010. I tillegg har Lofotrådet og Vesterålen regionråd enstemmig gått inn for det samme. Etter KI snudde én av kommunene i Lofoten, og både Moskenes og Flakstad

kommune er nå mot konsekvensutredning (NRK.no, 01.10.2013). De andre Lofotkommunene sammen med alle kommunene i Vesterålen, og ordførere fra Sør-Troms, Ofoten og Senja reiste i januar 2011 til Oslo for å be regjeringen om å igangsette en konsekvensutredning (Sande, 2013). Kravet kom som et etterspill av fremleggningen av KI i november året før.

2.4.11 Sivilsamfunnets deltakelse i prosessen

Debatten om oljevirksomhet i LoVeSe har skapt et stort folkelig engasjement. Flere etablerte interesseorganisasjoner har frontet saken fra både ja- og neisiden, og det har også blitt etablert nye organisasjoner som har denne saken som eneste formål. Nei-siden etablerte i 2009 Folkeaksjonen oljefritt Lofoten, Vesterålen og Senja. Folkeaksjonen ønsker å ta vare på og utvikle LoVeSes natur og ressurser gjennom å stoppe planene om olje- og gassvirksomhet og aktivt satse på de etablerte fornybare og mer bærekraftige næringene i regionen (Folkeaksjonen.no, 2014b). På andre siden ble interesse- og næringsorganisasjonen LoVe Petro etablert. Norsk olje og gass, Statoil, Nordland Fylke og regionalt næringsliv i Lofoten og Vesterålen gikk sammen om etableringen. LoVe Petro er en interesseorganisasjon for næringslivet i regionene, med 199 medlemsbedrifter (LoVe Petro, 2014a). Organisasjonens mål er ”snarest å åpne Lofoten/ Vesterålen for en petroleumsindustri basert på strenge sikkerhets- og miljøkrav” (LoVe Petro, 2014b). LoVe Petro mottar støtte fra blant annet Shell og Statoil, samt kontingent fra de lokale medlemsbedriftene. Folkeaksjonen har enkeltmedlemmer, og mottar støtte fra det offentlige samt medlemskontingent.

Andre motstandere av petroleumsvirksomhet er fiskernes organisasjoner, en samlet miljøbevegelse, kulturvernere og naturvernere, Kirkemøtet og andre kristne trossamfunn, samt småpartiene på Stortinget: MDG, SV, SP, V og KrF (Sande, 2013). I tillegg kommer Rødt som i denne perioden har falt ut av Stortinget. Fagmiljøene ved Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Miljøverndepartementet støtter dessuten synspunktet om petroleumsfrie havområder i LoVeSe (Hersoug, 2010, s. 234). Tilhengere av oljevirksomhet er petroleumsnæringen, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen (LO), kommunale regionråd i området og de største partiene på Stortinget: AP, Høyre og FrP (Sande, 2013). De ovenfornevnte utgjør de organiserte aktørene i debatten. I tillegg til disse aktørene er også opinionen mobilisert rundt denne saken, og deler seg på landsbasis med 44,7% mot og 33, 6% for oljeutvinning utenfor LoVeSe (NRK.no, 07.02.2013). På spørsmål om man ønsker en konsekvensutredning for områdene deler befolkningen seg nærmest på midten, med et lite flertall for (43,9% for og 39% mot) (NRK.no, 07.02.2013). Senere i oppgaven vil jeg omtale disse grupperingene av både

organiserte aktører og opinionen forenklet, som en ja-side og en nei-side. I noen tilfeller omtales ja- og neisiden som en ja-diskurs og en nei-diskurs. I dette legger jeg både disse grupperingene av diskursbærere og de argumentene disse grupperingene holder frem som de sentrale i debatten. For nei-siden er argumentene sentrert rundt miljøvern og risiko, og for ja-siden er de sentrert rundt økonomisk vekst, utvikling og risikohåndtering.

2.4.12 Oppsummering av politisk historie

Det parlamentariske grunnlaget gjennom skiftende regjeringer de siste 13 årene har gjort at LoVeSe ikke har blitt konsekvensutredet eller åpnet for petroleumsvirksomhet. Miljøpartiene SV, SP, Venstre og KrFs deltakelse i skiftende regjeringer har gitt en større innflytelse over miljøpolitikken enn hva antall mandater skulle tilsi. Stortingsflertallet med Høyre, AP og Frp har ønsket en konsekvensutredning av LoVeSe, men saken ble ofret i Bondevikregjeringens Sem-Erklæring fra 2001 og Stoltenberg-regjeringens Soria Moria-erklæring fra 2005 og 2009 (Sande, 2013). Situasjonen på Stortinget har også ført til at det ikke har vært mulig å få flertall for petroleumsfrie soner, maritime verneområder eller verdensarvstatus i Lofoten. Etter 20 år med politisk kamp om LoVeSe er frontene fortsatt harde og saken har ikke kommet nærmere en politisk løsning. 20 år med konflikt har likevel resultert i en massiv kunnskapsproduksjon, og gjort at LoVeSe er det havområdet vi har mest kunnskap om i norske farvann.

3. Analytisk perspektiv: et konstruktivistisk syn på kunnskap

Petroleumsdebatten i nord har det blitt forsket mye på samfunnsvitenskapelig, og flere har som meg anvendt diskursanalytiske perspektiver på debatten, som fremstår som en av de tydeligste politiske konfliktene Norge i dag. Flere av disse forskningsprosjektene har gitt gode analyser av *hva* innholdet i debatten om LoVeSe er, og vist hvilke argumenter og forståelser som utgjør debatten (Se for eksempel Dale, 2011; Jensen, 2006 for henholdsvis lokalt og nasjonalt perspektiv.). Min ambisjon er noe annerledes. I dette prosjektet ønsker jeg først og fremst å analysere *hvordan* disse diskursene formes til å fremstå slik de gjør. Det gjør jeg ved å se på hvordan kunnskapsproduksjonens praksiser fører frem til et språk om LoVeSe som både viderefører og endrer diskurser. I møte med ble det tydelig for meg at nettopp *endring* er sentralt i det diskursive produktet KI er. Jeg har derfor valgt å etablere et diskursanalytisk rammeverk rundt oppgaven hvor praksiser og endring står sentralt. Dette fokuset fant jeg i Maarten Hajers argumentative diskursanalyse, som legger spesiell vekt på institusjonelle praksiser og diskursiv endring i sin tilnærming til diskursanalysen. For å målrette diskursanalysen til å kunne si noe om forholdet mellom kunnskap, politikk og natur i debatten om LoVeSe, som er det overordnede målet i denne oppgaven, har jeg valgt å trekke inn begreper og innsikter fra to kunnskapssosiologiske forfattere, Kristin Asdal og Sheila Jasanoff, i mitt analytiske rammeverk. Disse forskerne har til felles med Hajer at de skriver innenfor det sosialkonstruktivistiske vitenskapsparadigmet. Oppgaven plasserer seg altså vitenskapsteoretisk i denne tradisjonen, noe som vies større oppmerksomhet utover i kapitlet. Jasanoffs (1990) bidrag til dette prosjektet er hennes forskning på og teoriutledning om det hun kaller *den femte statsmakt*, som er mandatforskningen i offentlig politikktutforming. Ved å studere fremveksten av en norsk miljøpolitikk i etterkrigstiden har Kristin Asdal i sin bok *Politikkens natur – naturens politikk* (2011) etablert et begrepsapparat for det hun med en samlebetegnelse kaller for *politikkens teknologier*. Politikkens teknologier er de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikken på, samt de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å muliggjøre og forme politikk (Asdal, 2011, s. 13). Ved å bruke begreper fra Jasanoff og Asdal i en argumentativ diskursanalyse er min ambisjon å kunne målrette diskursanalysen til å studere hvordan kunnskap og politikk gjensidig har påvirket hverandre og hvordan de sammen har etablert dagens diskurser om naturen i LoVeSe. Mer spesifikt skal det analytiske rammeverket hjelpe frem en beskrivelse av hvordan politisk makt virker i det antatt nøytrale rommet der mandatforskning produseres, og hvordan kunnskapen

som kommer ut av denne prosessen endrer betingelsene for hvordan vi oppfatter både sak og natur i LoVeSe.

3.1 Kunnskap som sosial konstruksjon

Oppgaven plasserer seg innenfor en kunnskapssosiologisk forskningstradisjon, gjennom sitt mål om å studere sammenhenger mellom utbredte tankeformer og samfunnsmessige forhold. Grunnleggeren av kunnskapssosiologien, Karl Mannheim, beskriver i sin bok *Ideologie und utopie* (1930) hvordan såkalte vitenskapelige verdensanskuelser, som har gitt seg ut for å være objektive og nøytrale, er blitt utviklet i nær tilknytning til sosiale interesser. Kunnskapssosiologien og dens måte å se viten på har vært gjenstand for forskning og debatt gjennom forrige århundre, og beskrives som et sentralt utgangspunkt for fremveksten av det sosialkonstruktivistiske vitenskapsparadigmet, blant annet gjennom introduksjonen av begrepet *sosial konstruksjon* i Berger og Luckmanns epokegjørende verk *The Social Construction of Reality: A treatise in the sociology of knowledge* (1966). Parallelt med, og som en del av sosialkonstruktivismen vokste post-strukturalismen frem fra slutten av 1960-tallet (Esmark, Bagge Laustsen, & Åkerstrøm Andersen, 2005). Michel Foucaults sene forfatterskap ble sentralt i den post-strukturalistiske vendingen, som markerte et brudd med troen på at sann viten finnes, til fordel for en refleksiv forståelse av virkeligheten (Bjurström, Scott Sørensen, Vike, Nordgård, & Høystad, 2008). Foucault etablerer en forståelse av språklige og sosiale strukturer som historisk foranderlige, og beskrev i flere verk relasjonen mellom kunnskap og makt (Foucault, 1970, 1972) Det var Foucault som for alvor satte gang i diskursanalysen gjennom å utvikle teorier og begreper, og gjennom en rekke empiriske undersøkelser. Andre diskursanalytiske retninger har siden bygget videre på Foucaults arbeid gjennom å nyansere, kritisere, sitere, modifisere og tolke hans teori (Se for eksempel Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 21)¹⁰. Selv om diskursanalysen som teori og metode springer ut av poststrukturalismen, og gjerne plasseres der vitenskapsteoretisk, beskriver jeg i denne oppgaven mitt analytiske rammeverk som sosialkonstruktivistisk. Det sosialkonstruktivistiske vitenskapsparadigmet rommer mye av det samme tankegodset som poststrukturalismen, og man kan si at post-strukturalismen plasserer seg inn under og fyller et sentralt rom innenfor den noe bredere sosialkonstruktivistiske vitenskapstradisjonen (Cruickshank & Lysgård, 2013). Når jeg likevel velger å beskrive denne oppgaven som sosialkonstruktivistisk er det fordi

¹⁰ Boken beskriver tre mye brukte former for diskursanalyse: Faircloughs kritiske diskursanalyse, Diskurspsykologi og Laclau og Mouffes diskursteori.

Hajers argumentative diskursanalyse tar avstand fra poststrukturalismens ofte reduksjonistiske holdning om at alt er språk, ved å fokusere på og anerkjenne materialitetens eksistens og betydning i samspill med diskurser og praksiser i konstruksjonen av mening (Hajer, 1995). De andre forfatterne jeg i hovedsak bygger på, Jasanoff og Asdal, plasser også seg selv vitenskapsteoretisk innenfor sosialkonstruktivismen.

Sosialkonstruktivismens kjerne er en forståelse av at vår sosiale, kulturelle og vitenskapelige verden er bygget opp av menneskelige konstruksjoner (Berger & Luckmann, 1966). I dette ligger en kritikk av ideen om at det finnes én sannhet som kan avdekkes gjennom vitenskapsproduksjon, uavhengig av kontekstuelle og subjektive forhold. Jasanoff (1990, s. 12-14) oppsummerer tre hovedelementer fra den konstruktivistiske kunnskapssosiologiske litteraturen, som er illustrerende for bidragene innenfor dette forskningsfeltet. For det første står erkjennelsen om at vitenskapelige "fakta" i all hovedsak er sosialt konstruert sentralt. Vi anser et utsagn som hevder å være objektivt sant som nettopp det, ikke fordi det direkte reflekterer en naturgitt sannhet, men fordi det har blitt godkjent som sant av de som sees på som kompetente til å vurdere hva som er sant og ikke innenfor utsagnets domene. Hvis vitenskapelige påstander er konstruert, følger det av dette at de også kan dekonstrueres. Dekonstruksjon av slike kunnskapskrav er derfor en sentral del av nyere kunnskapssosiologisk forskning, og vil også være sentralt i analysen i denne oppgaven. Både som analytisk verktøy i tilnærmingen til KI, men også i analysen av hvordan dekonstruksjon av vitenskapelige kunnskapskrav brukes aktivt som politisk instrument av aktører i debatten. For det andre, og også relatert til det første elementet, fokuserer konstruktivistisk kunnskapssosiologi på å utfordre oppfattelser om at kriteriene vitenskapelige "fakta" blir testet og funnet riktige ut fra er objektive. Det til enhver tid gjeldende vitenskapsparadigmet vil styre om kunnskap sees på som gyldig eller ikke, og ikke naturgitte kriterier som er allmenngyldige uavhengig av tid og sted. Et siste viktig prosjekt for den konstruktivistiske kunnskapssosiologien har vært å undersøke hvordan vitenskap, på tross av sin kontingente og relativistiske karakter, lykkes i å oppnå og beholde autoritet i en verden som ellers er kritisk til politiske utsagn. Dette paradokset vil også adresseres i denne oppgaven.

3.2 Diskursanalyse som teoretisk rammeverk

Kjernen i den konstruktivistiske logikken er altså at en sannhet om en sak kun er en sannhet så lenge den aksepteres og videreføres av mennesker. Dette betyr at slike sannheter som styrer den sosiale orden og kontinuitet, konstant må reproduseres og bekreftes i diskursive

situasjoner og produkter, som for eksempel i dokumenter og debatter. Det gir derfor mening å analysere maktstrukturer i samfunnet gjennom måtene de kommer til uttrykk på, og dermed viderefører seg selv eller skaper endring: i diskursene.

3.2.1 Hva er en diskurs?

Det finnes mange teoretikere og retninger innenfor feltet diskursanalyse, som alle gir sine spesifikke definisjoner av hva en diskurs er. Retningene deler likevel noen felles epistemologiske og ontologiske innsikter, som blant annet Aakvaag (2008, s. 309-310) gir en redegjørelse for. En diskurs kan defineres som *bestemte måter å snakke om bestemte ting på innenfor bestemte domener* (Aakvaag, 2008, s. 309). Å snakke om noe forstås innenfor diskursanalysen i bred forstand, som alle typer språklige og symbolsk formidlende utsagn eller ytringer. Ulike domener har ulike diskurser, som for eksempel klimadiskursen, eller den medisinske diskursen, som snakker om bestemte ting på bestemte måter. Det er her viktig å skille mellom debatt og diskurs. En analyse kan finne ulike diskurser i en og samme debatt. For eksempel kan man si at debatten om LoVeSe består av ulike diskurser, som en miljørisikodiskurs, en fiskeridiskurs og en samfunnsdiskurs. Diskursene har innebygde regler for hva som kan sies, når det kan sies og av hvem det kan sies. Disse reglene, som ofte er implisitte, strukturerer diskursen og gjør det mulig å skille den fra andre diskurser. Videre sees språket som en produsent av sosiale forhold, og ikke som en speiling av en nøytral virkelighet (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). Selv om en nøytral og diskursuavhengig verden eksisterer, er den ikke tilgjengelig, fordi menneskene ikke kan betrakte verden fra en posisjon utenfor diskursene. Verden er dermed diskursrelativ slik vi oppfatter den og har tilgang til den. Diskursen produserer også subjekter, gjennom at diskursen etablerer diskursposisjoner som aktører kan innta. Det er altså ikke slik at diskursen produseres av suverene subjekter, som har en kjerne av identitet som eksisterer uavhengig av diskursene. På samme måte som diskursen produserer subjekter, produserer den også kollektive identiteter. Gruppedannelser oppstår rundt felles symboler og intersubjektive virkelighetsforståelser. Disse eksisterer ikke utenfor eller før diskursen, men skapes av den. Til sist produserer diskurser sosiale fakta, altså institusjoner og sosiale praksiser. Våre sosiale relasjoner utspiller seg alltid innenfor diskurser, og er derfor diskursivt betinget. Diskursanalysens oppdrag blir derfor å identifisere disse underliggende strukturene som konstituerer diskursen, og selvfølgeliggjør visse måter å se og gjøre virkeligheten på (Winther Jørgensen & Phillips, 1999; Aakvaag, 2008).

3.2.2 Hajers argumentative diskursanalyse

Maarten Hajers (1995) argumentative diskursanalyse er laget for å analysere diskurser i en politisk kontekst, for å vise hvordan politisk kontinuitet opprettholdes og endring skjer. Den er opptatt av samspillet mellom diskurser, materialitet og praksiser, og egner seg derfor godt til å analysere en diskurs satt i sammenheng med de institusjonelle praksisene som har påvirket den. En argumentativ diskursanalyse skal beskrive variasjon og konsistens i måten et budskap blir sagt eller skrevet på, forstå den sosiale konteksten budskapet ble skapt i, og til slutt de sosiale effektene budskapet gir (Hajer, 1995, s. 44). Målet er å forstå hvorfor én forståelse av en sak på ett eller annet tidspunkt oppnår autoritet og dominans som forklaringsfaktor, og på den måten skyver til side andre forståelser av saken. Hajer bruker særlig to analytiske begreper i sin diskursanalyse: *Storylines* og *diskurskoalisjoner*. Før jeg går inn på en forklaring av disse to begrepene vil jeg gi en gjennomgang av hvilke sammenhenger hos Hajer som har ført frem til hans analytiske begreper. Hajer gir følgende definisjon av en diskurs:

An ensemble of notions, ideas, concepts and categorizations through which meaning is ascribed to social and physical phenomena, and that is produced in and reproduced in turn an identifiable set of practices (Hajer, 2009, s. 60)

Med denne definisjonen markerer Hajer på den ene siden et skille fra de formene for diskursanalyse som kun fokuserer på det lingvistiske. Hans diskursanalyse retter også fokus mot de sosiale praksisene språket kommer fra og er en del av. På den andre siden skiller den argumentative diskursanalysen seg ut ved å ikke innta en posisjon hvor *alt* sees som diskursivt. Hajer anerkjenner materialitet som noe som eksisterer, men som gis mening gjennom et samspill med praksiser og språk (Kristiansen, 2012).

Kjernen i den argumentative diskursanalysen er en konseptualisering av menneskelig interaksjon, hvor interaksjon sees som *utveksling av argumenter*, altså motstridende forståelser av hvordan man skal forstå og tillegge virkeligheten mening (Hajer, 1995). Aktører søker å oppnå dominans for sine diskurser, altså sin virkelighetsoppfatning, ved å få andre til å se problemer gjennom deres virkelighetsoppfatning, og ved å ønske å posisjonere andre på spesifikke måter i forhold til diskursen. Det er også i denne interaksjonen at endring muliggjøres. Slik Hajer ser det kan diskursiv interaksjon skape nye meninger og identiteter, forskjellig fra de som opprinnelig møttes. Diskursive politiske kamper foregår i en institusjonell kontekst, og denne konteksten legger Hajer vekt på. Institusjoner fungerer som bærere av spesifikke diskurser som er rutinisert inn i institusjonens væremåte og målsetning.

Gjennom sine praksiser, for eksempel produksjon av politiske dokumenter, samler institusjoner aktører rundt språklige uttrykk, og kan gjøre diskurser mer effektive. Dette betyr at man i forskningssammenheng bør finne ut hvordan institusjoner er utformet for å handle ut fra bestemte subjektposisjoner og strukturposisjoner, og hvordan dette skaper rutiner i et institusjonelt maskineri. Et maskineri som i utgangspunktet kunne ha inntatt andre posisjoner og frontet andre diskurser.

3.2.2.1 Storylines og diskurskoalisjoner

Diskurser er ikke alltid entydige og enhetlige (Hajer, 1995). Spesielt i politiske diskurser kan kampen om virkelighetsbilder være åpen og tydelig. I politikken blir ulike standpunkter, gjerne ideologisk begrunnede, frontet fra ulike institusjoner og aktører hvis målforståelse er påvirket av den diskursen de tilhører. Debatten om LoVeSe er et politisk stridstema, og kan derfor ikke sees som en enhetlig diskurs slik den står nå. Den består av mange diskurser som både utfyller og står mot hverandre, og som delvis fungerer som gjensidig utelukkende virkelighetsbilder. Mange fagdisipliner, som statsvitenskap, ingeniørvitenskap, biologi og samfunnsøkonomi er en del av kunnskapsproduksjonen i saken. De ulike diskursene lar seg ikke uten videre sammenlikne, eller har de samme problem- og løsningsforståelsene. Likevel bringes disse disiplinene sammen i sin beskrivelse av utfordringer og muligheter ved oljeboring i LoVeSe i KI, i det som fremstår som enighet blant ulike aktører.

Hajer mener at regulering av konflikt i interdiskursive problemer, som petroleumsvirksomhet i LoVeSe, avhenger av effekten av spesifikke *storylines*. *Storylines* er *narrativer om sosial virkelighet som kombinerer elementer fra ulike diskursive felter og gir mottakeren av budskapet symbolske referanser som gir mulighet for felles forståelse av en sak* (Hajer, 2009, s. 61, min oversettelse). Slike symbolske referanser kan for eksempel være metaforer, analogier, historiske referanser og klisjeer. *Storylines* reduserer kompleksiteten i diskurser ved å erstatte komplekse fagdisiplinære debatter. Når budskap forenkles får aktører mulighet til å tolke kunnskapen innenfor egne forståelsesrammer, og glatte over motsetninger i den opprinnelige teksten. *Storylines* gir på denne måten ulike aktører muligheten til å utvide sin egen forståelse av en debatt og de får en diskursiv kompetanse rundt et tema som strekker seg ut over deres egen kompetanse. Når slike *storylines* aksepteres, bruker flere og flere aktører disse i sine omtaler av en sak. De får dermed en rituell karakter som gir stabilitet til debatten. Den politiske effekten av en *storyline* ligger i at forskjellige aktører kan ha (noe) forskjellig tolkning av et utsagn, og likevel samle seg rundt det. Aktører som ikke fullt ut forstår hverandre i form av erfaring og ekspertise kan likevel produsere meningsfulle politiske

intervensjoner sammen. Diskurser lukkes og politisk enighet oppnås når komplekse forskningsarbeider reduseres til visuelle fremstillinger, for eksempel en graf, en fengende one-liner eller en metafor, og dermed reproduseres i ikke-vitenskapelige diskurser (Hajer, 1995, 2009).

Den argumentative diskursanalysen mener at slike storylines blir kraftfulle når de høres riktig ut (Hajer, 1995, s. 63). Selv om dette kan virke som en teoretisk snarvei, viser Hajer på en overbevisende måte til hvordan et budskap faktisk kan høres riktig ut. Tre faktorer er viktige i denne sammenhengen: troverdighet, aksept og tillit. En storyline har troverdighet når argumentasjonsrekken fremstår som plausibel. Troverdighet er viktig for at aktører skal kunne tro på subjektposisjonen de blir tilbudt som følge av diskursens implikasjoner, og leve etter disse implikasjonene (og dermed videreføre diskursen gjennom egne diskursive handlinger). Aksept behøves for at diskursen skal oppfattes som attraktiv eller nødvendig. Aktører må kunne føle en aksept for at denne storylinen passer inn med deres identitet, slik den oppfattes gjennom egen diskursiv posisjon. Har aktøren som argumenterer for en diskurs tillit, enten gjennom posisjon, rykte eller gjennom praksisen denne kunnskapen er jobbet frem gjennom, kan dette gjøre at tvil og iboende usikkerhet hos mottaker av budskapet undertrykkes, og at diskursen aksepteres. Kriteriene om tillit, aksept og troverdighet vurderes ikke ut fra objektive og universelle standarder. Disse kriteriene vil i seg selv være kontekstavhengige og kontingente. En analyse av samhandling og argumentativ interaksjon vil som følge av dette se på hvordan aktører søker å etablere tillit, aksept og troverdighet rundt egne storylines, og motsatt forsøke å avskrive andre diskursers tillit, aksept og troverdighet gjennom ulike mekanismer (Kristiansen, 2012).

Storylines er et sentralt konsept i den argumentative diskursanalysen. De fyller en viktig rolle i sammenkoplingen av ulike kunnskapsformer, posisjonering av aktører, og til slutt i formingen av koalisjoner mellom aktører innenfor en debatt. Storylines påvirker hvordan aktører posisjonerer seg i politiske debatter, men de kan også fungere som bakenforliggende faktorer som påvirker aktører i deres egen kunnskapsproduksjon. Dermed påvirkes diskurs og aktør gjensidig av storylines, og over tid skapes stabilitet og endring. De er derfor de viktigste forutsetningene for politisk endring, i følge Hajer (1995).

En storyline blir spesielt troverdig og lett å akseptere når den består av flere ulike diskurser og aktører - altså en *diskurskoalisjon*. Diskurskoalisjoner defineres hos Hajer som 1) *en samling storylines*, 2) *aktørene som ytrer disse storylines* og 3) *praksisene som disse diskursive*

aktivitetene skjer innenfor (Hajer, 1995, s. 65 min oversettelse). Ja- og nei-siden i debatten om LoVeSe kan beskrives som to diskurskoalisjoner. Der storylines i hovedsak er et kognitivt konsept, fanger konseptet diskurskoalisjoner opp relasjonelle sider ved diskurser. Dette må ikke forstås slik at en diskurskoalisjon består av et interessefellesskap av ulike aktører (selv om for eksempel fiskerne og miljøbevegelsen står sammen i kampen mot petroleumsvirksomhet, er det til dels ulik argumentasjon som ligger bak standpunktet. Fiskerne er i hovedsak opptatt av fisken som kommersiell ressurs, og ikke nødvendigvis opptatt av rødlistede sjøfugler, slik miljøbevegelsen er). En diskurskoalisjon består av et sett storylines ytret av aktører forankret i ulike praksiser. Slik blir storylines det diskursive limet som holder en diskurskoalisjon sammen. Dette innebærer at aktører også kan reproducere ulike diskurser samtidig, eller på annen måte forholde seg motsetningsfullt til diskurskoalisjoner. Aktørene i en diskurskoalisjon kan også reproducere storylines gjennom svært ulike praksiser – for eksempel gjennom aktivisme, kunnskapsproduksjon eller gjennom politiske påvirkningskanaler (Hajer, 1995, 2009).

Hvis man anvender den argumentative diskursanalysens fokus på diskurskoalisjoner og storylines i analyser av politiske endringsprosesser, gir det mening å lete etter politiske maktforhold på nye steder gjennom å se på aktørene som produserer storylines. I saken om LoVeSe underbygger dette en tilnærming hvor politikkens tekster og praksisene de produseres i, undersøkes. Det blir viktig å rette fokus mot aktørene som gjør denne kunnskapen beslutningsrelevant gjennom å forenkle den til storylines.

3.3 Mandatforskningen som femte statsmakt

Fra et sosialkonstruktivistisk ståsted analyserer Sheila Jasanoff i boken *The Fifth Branch: Science advisors as policy makers* (1990) hvordan mandatforskning for politikken oppnår autoritet og gyldighet for kunnskapen den kommer frem til. Gjennom empiriske studier av mandatforskning i USA ser Jasanoff på samspillet mellom kunnskap og politiske verdier i politikktutvikling rundt saker som har en teknisk karakter. Hun knytter empiriske sammenhenger om hvordan forholdet mellom politikk og mandatforskning gjerne utspiller seg, og etablerer videre noen analytiske kategorier som kan forklare denne relasjonen.

Mandatforskningen, som denne oppgaven retter fokus mot, har tradisjonelt begrunnet sin autoritet i et utbredt syn på vitenskap som nøytrale og objektive beskrivelser av virkeligheten *slik den er*. Et slikt teknokratisk syn har tradisjonelt hatt stor utbredelse, og innebærer en

forståelse av at de sidene ved politiske avgjørelser som krever spesialistkunnskap bør avpolitiseres og overlates til eksperter (Jasanoff, 1990). Dette synet står i kontrast til det deliberative synet, der man er redd for at eksperter skal ta over de delene av politikken som sees på som dypt politiske. Det teknokratiske synet utfordres av forfattere med en konstruktivistisk kunnskapssosiologisk tilnærming, selv om dette sjeldent innebærer at man forkaster behovet for å belyse politiske problemstillinger med kunnskapsproduksjon. Sheila Jasanoffs (1990) prosjekt er å gå inn i det beskyttede rommet i den politiske virkeligheten der kunnskap produseres for offentlige beslutningsprosesser. Hun peker på at til tross for at det de siste tiårene har blitt svært vanlig å gjennomføre rådgivende kunnskapsproduksjon i saker med høy faglig kompleksitet, har vi liten tradisjon for å belyse kunnskapspraksisene til mandatforskningen. Deres påvirkning på beslutninger er derfor vanskelig å forstå og evaluere.

Gjennom studier av mandatforskningen i USA finner Jasanoff flere empiriske sammenhenger. For det første finner hun at å levne et politisk betent problem til en utredningsprosess på en tilsynelatende objektiv forskningsarena er et svært akseptert politisk grep. For det andre peker hun på at politiske prosesser som tar sikte på å bruke ekspertkunnskap for å finne frem til den nøytralt rette løsningen i et spørsmål, ofte ikke lykkes i å skape enighet og enhetlig forståelse rundt løsningene på en problemstilling. Dette skyldes at forskningsbaserte råd gitt i politiske beslutningssammenhenger er en spesiell konstruksjon; denne konstruksjonen aksepteres av mange som vitenskap, selv om den er formet av politikk. Vitenskapelig usikkerhet og politikkenes iboende krav om beslutninger kombineres ofte i et tvangsekteskap mellom kunnskap og politikk, der resultatet er skjøre konstruksjoner av "sannhet" om en sak som kan veltes overende både av ny kunnskap og ny politikk. En siste empirisk sammenheng Jasanoff peker på er at vitenskapelig usikkerhet er en ressurs som kan mobiliseres av politiske aktører i deres kamp for å påvirke politikken. Både kunnskap og kunnskapshull kan brukes av ulike interessegrupper instrumentelt, for å forme politikk ut fra sine sosialt definerte målsetninger.

3.3.1. Forhandlinger og boundary work

Hva kjennetegner de tilfeller hvor hybridkonstruksjoner mellom vitenskap og politikk faktisk er vellykkede, i form av at de ender i enighet og vedtak? Gjennom sine studier av mandatforskning og påfølgende politiske prosesser identifiserer Jasanoff to faktorer som bidrar til å skape vellykkede politiske prosesser. Disse faktorene er *forhandlinger* og *boundary work* (Jasanoff, 1990).

Jasanoff mener at forhandlinger, både forskere imellom - og mellom forskere, politikere og lekfolk, er nøkkelen til vellykkede kunnskapsprosesser som ender i politiske beslutninger. Hennes empiriske undersøkelser viser at politiske prosesser som benytter vitenskapelig kunnskapsproduksjon som en del av beslutningsgrunnlaget, er mest effektive i å oppnå konsensus når de fører til forhandlinger og kompromisser. Dette kan forstås ut fra samme logikk som i Hajers storylines; jo flere diskurser en storyline rommer, jo flere forståelser av virkeligheten et diskursivt produkt appellerer til, dess mer effektiv og slagkraftig vil den bli. Jasanoff fremhever her en inkrementell tilnærming med justeringer mellom forskjellige vitenskapelige synspunkt underveis som viktig i en forhandlende prosess. Likevel, når mye står på spill og frontene er steile nok, kan ingen vitenskapelig utredning lukke konflikten på bakgrunn av et vitenskapelig grunnlag.

Begrepet boundary work har blitt brukt i flere kunnskapssosiologiske arbeid (først av Gieryn, 1983), som navn på en utbredt strategi blant kunnskapsprodusenter for å styrke sin autoritet over et felt. Strategien handler om å, bevisst eller ubevisst, etablere hvem som er innenfor og hvem som er utenfor relevante nettverk av autoritet på sitt felt. Den grensen som har størst konsekvens, og som er mest ekskluderende, er den mellom "vitenskap" og andre systemer som religion, juss og politikk.

When an area of intellectual activity is tagged with the label "science", people who are not scientists are de facto barred from having a say about its substance; correspondingly, to label something "not science" is to denude it of cognitive authority (Jasanoff, 1990, s. 14).

Slike grensedragninger som trekker skarpe skiller mellom kunnskap og politikk, gir store effekter på politiske debatter som informeres av mandatforskning. Aktører i den politiske debatten bruker gjerne dette mer eller mindre bevisst, ved å forsøke å oppnå kontroll over et tema ved å skifte uttrykk fra vitenskap til politikk, og motsatt. Å dra slike grenser rundt "vitenskapen" gjør at man reduserer muligheten for at aktører som ikke er forskere på dette feltet kan utfordre eller tolke kunnskapen i et annet lys. I følge Jasanoff er det å trekke slike grenser essensielt for at mandatforskningen skal få politisk aksept (Jasanoff, 1990, s. 236). Når slike grenser aksepteres oppfatter både politikere og opinionen forskernes beskrivelse som sannhet, og disse beskrivelsene gis uutfordret autoritet. Likevel, de politisk mest suksessfulle eksemplene på boundarywork er de som har gitt noe rom for politikere til å forhandle betydningen av disse grensene, noe vi også kjenner igjen i beskrivelsen av effektfulle storylines som gir rom for flere tolkninger.

Oppsummert ser Jasanoff forhandlinger som motoren som driver konstruksjonen av mandatforskning, og boundary work som rammen som gir kunnskapsforslaget legitimitet. Boundary work blant forskere er på den ene siden det stikk motsatte av å drive forhandlinger om kunnskapsforslag, men på den andre siden like nødvendig for å lukke konflikter om de politiske spørsmål de er ment å informere.

3.4 Politikkers teknologier

Boken *Politikkens natur – naturens politikk* (2011) skrevet av den norske forfatteren Kristin Asdal har vært en viktig inspirasjonskilde for utformingen av mastergradsprosjektet mitt, og jeg bruker sentrale begreper og innsikter fra denne boken i analysen av kunnskapsinnhentingsprosessen om LoVeSe. I boken beskriver Asdal hvordan naturpolitikkfeltet i Norge har vokst frem, og analyserer dette politikkfeltet gjennom det hun kaller *politikkers teknologier*: ekspertrapporter, tall- og måleteknologier, høringsinstitusjonen, naturvitenskapen og markedet. Disse teknologiene beskriver de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikk på, samt de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å muliggjøre og forme politikk (Asdal, 2011, s. 13). De politiske teknologiene er strategier for å styre (direkte eller indirekte) over befolkningen, ting og områder. Men det er også strategier for å styre med befolkningen, for å muliggjøre deltakelse og å samle og sannsynliggjøre sammenhenger og realiteter. Sett i sammenheng med den argumentative diskursanalysen kan teknologiene sees som de ulike praksisene som bidrar til å styre, samhandle og skape politisk enighet eller konflikt. De er ikke nøytrale rammer som diskursiv utveksling foregår innenfor, men praksiser som i seg selv bidrar til å forme virkeligheten. Under greier jeg ut om de fire første teknologiene, som jeg ser som særlig relevante i en analyse av empirien i denne oppgaven. Fordi jeg ikke har konsentrert meg om markedsmessige forhold i datainnsamlingen, velger jeg å utelate denne analysekategorien her.

3.4.1. Politikkers tekster

Skriftlige dokumenter, eller tekster, er en av politikkers mest utbredte teknologier. Byråkratiet hviler på slike tekster, gjennom at de bidrar til at forvaltningen kan styre etter generelle regler, og ikke bare fra sak til sak. Asdals fokus er likevel hvordan tekster også bidrar til å etablere saker, altså å definere hva saken i utgangspunktet er. Hva defineres inn og hva defineres ut? Hvordan former for eksempel rapporter saker gjennom sitt begrepsapparat, sine retoriske grep og relasjonene de bygger? Hvordan formes saken av hvem som ansees for å være eksperten? Hvem blir sett på som relevante kunnskapsbærere? Vitenskap er en kilde

til makt, en ressurs, som både tar del i politikk og bidrar til å skape politikk. Vitenskap og teknologi står dermed ikke utenfor politikken, men bringer nye objekter og saker inn i politikken. En utbredt type tekst i norsk politikk er ekspertrapporten. Koblingen til og avhengigheten av ekspertrapporter har vært særlig karakteristisk for politikkkutformingen på miljøfeltet i Norge (Asdal, 2011, s. 49). Det vi til enhver tid forstår og aksepterer som ”miljøsituasjonen” eller ”forurensningssituasjonen”, gripes ikke direkte, men formidles i utstrakt grad gjennom vitenskap.

3.4.2 Tall- og måleteknologier

Tall- og måleteknologier spiller en helt sentral rolle i politikkkutforming og forvaltning. Tall er ifølge Asdal produktive, på den måten at vår forståelse av samfunnet rundt oss medskaptes av de resultatene tallteknologiene frembringer, og de rommer mye makt fordi de gjerne inngir tillit og en oppfattelse av objektivitet. Tall muliggjør ofte politisk handling i natursaker, fordi en kvantifiserbar mengde – for eksempel utslippsstørrelse – muliggjør vurderinger om inngrep og regulering. Tall som brukes i prediksjoner er usikre. Likevel vekker de ofte mer tillit enn beskrivelser uten tall, og er derfor mer *beslutningsrelevant* for politikere som vil belyse en sak før et vedtak. Asdal mener at tallteknologier ofte kan bidra til å avpolitiserer politikkområder, ved å gjøre politiske spørsmål om til et teknisk anliggende. Slik kan de stille seg over interessekonflikter og politisk drakamp. Her kan vi dra en klar parallell til Jasanoffs beskrivelse av boundary work, og se at tallteknologier kan spille en sentral rolle i grensedragning rundt vitenskapen.

3.4.3 Høringsinstitusjonen

I takt med et endret vitenskapssyn har publikum eller lekfolk fått en ny rolle i politikkkutforming (Asdal, 2011, s. 107). Teknokratiet har blitt utfordret av det nye synet på kunnskap, som ikke ser vitenskapen som frembringer av ubestridte fakta som man tar avgjørelser på bakgrunn av. Vitenskapens stilling er ikke lengre hegemonisk, og folk blir dermed engasjert på nye og mer omfattende måter, og blir etterspurt som aktører i politiske prosesser. De konvensjonelle politiske institusjonene må stadig oftere konkurrere med andre arenaer som viser stor problemløsningskapasitet – for eksempel interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og konsulentselskaper. I Norge er den formelle påvirkningen utenom valgkanalen organisert gjennom høringsinstitusjonen, som i Asdals språk er en deltakelsesteknologi. Høringsinstitusjonen bidrar til at informasjon om en sak sendes ut fra politikkens sentrum, forvaltningen, for så å returnere på en bestemt måte. Et forvaltningsobjekt kan endre karakter gjennom en slik utveksling, og ikke alltid på en måte

som forsterker sentrum, eller som gjør det enklere å regjere. Å sende en sak på høring kan skape usikkerhet om saken, eller i noen tilfeller bidra til å omforme en sak, og slik endre et befestet politisk landskap. Høringsdokumentene fra KI vil på bakgrunn av dette adresseres i oppgavens analyse.

3.4.4 Naturvitenskapen

Naturvitenskapen gis ofte en særstilling som en særlig nøytral vitenskap. Dette fordi den har et trumfkort som andre vitenskaper ikke har; "Naturen". Vi konseptualiserer gjerne naturen som innehaver av en lovgivende kraft, en fasit som man måler avvik i forhold til (Swyngedouw, 2010). Denne konseptualiseringen ser naturen som noe gitt, og "Naturen" blir dermed et odontologisk referansepunkt som etiske eller normative vurderinger om økologiske, sosiale, kulturelle, politiske eller økonomiske praksiser vurderes ut fra. Ved å henvise til "Naturen" (i steden for for eksempel argumenter om hvordan vi bør leve eller hva slags samfunn vi ønsker) fremstår saken som avgjort gjennom å være *naturgitt*. Det kan bidra til å kortslutte politiske debatter. Dette fordrer et syn på naturen som et grunnleggende fundament, som eksisterer uavhengig av sosiale forhold, og som kan gi vitenskapen nøytrale, riktige svar. Et slikt syn på natur er ikke forenelig med et sosialkonstruktivistisk kunnskapssyn. Naturen er for oss det vi til enhver tid har konstruert en oppfatning om at den er. I politiske utredninger om naturen er naturvitenskapens oppgave ofte å predikere utfall som ligger frem i tid, for eksempel miljørisiko ved petroleumsvirksomhet. Slike utregninger er grunnleggende usikre. Denne usikkerheten harmonerer likevel dårlig i møte med politikkenes forventning om sikre svar. En slik forventning, kombinert med forskningens ønske om å gi sikre svar, er i følge Asdal et karakteristisk trekk ved relasjonen mellom kunnskap og politikk på miljøfeltet, som skaper bilder av naturen som noe vi kan beregne oss frem til sannheten om (Asdal, 2011, s. 170).

3.5 Begrepsavklaring

Det er særlig tre begreper som er sentrale i denne oppgaven: *Kunnskap*, *politikk* og *natur*. Det konstruktivistiske grunnlaget oppgaven bygger på gir implikasjoner for hvordan disse begrepene bør forstås. Under følger derfor en redegjørelse for forståelsen av disse begrepene jeg legger til grunn i denne oppgaven.

3.5.1 Kunnskap

Som teorikapitlet tidligere har redegjort for forstås kunnskap i denne oppgaven som kontingent, altså som noe som fortolkes og brukes på ulike måter av ulike aktører. En kunnskapsforståelse er dermed mulig, men ikke nødvendig. Kunnskap sees som resultat av diskursiv samhandling og sosiale praksiser, og ikke som en beskrivelse av en nøytral og objektiv virkelighet som har blitt avdekket gjennom forskning. Kunnskap henger derfor tett sammen med makt, fordi å beskrive verden på én måte betinger å la være å beskrive den på en annen måte, og vil dermed gi konsekvenser som nødvendigvis fremmer interessene til noen grupper på bekostning av andre. Jeg har valgt å bruke kunnskapsbegrepet foran ”vitenskap”, fordi det knytter seg spesielle praksiser til vitenskapelig arbeid som ikke kjennetegner mandatforskningen i KI i alle tilfeller. Denne oppgaven legger til grunn en bred forståelse av kunnskap. Dette innebærer at alle typer kunnskap, fra taus og erfaringsbasert til ulike typer vitenskapelig kunnskap, grunnleggende er like gyldige og relevante. Et sentralt poeng er likevel at ulike typer kunnskap i praksis vurderes ulikt, og i ulike sammenhenger vil tillegges ulik gyldighet av forskjellige aktører. Denne oppgaven fokuserer spesifikt på mandatforskning, forstått som kunnskap som er produsert på oppdrag fra myndighetene for å belyse en bestemt politisk problemstilling. Dette er fordi det er denne typen kunnskap KI er satt sammen av. Mandatforskning ansees som forskjellig fra grunnforskning, fordi forskningen og politikken er tett integrert i hverandre i hvert steg av produksjonen og i dens videre bruk. Den er heller ikke systematisk utformet innenfor vitenskapelige standarder, og kan derfor ikke omtales som vitenskap. Disse forskjellene, og deres konsekvenser for KI diskuteres i kapittel 7.

3.5.2 Politikk

Politikk kan defineres bredt og snevert. En bred definisjon av politikk sier at politikk er alle sosiale forhold som innebærer makt, styring og autoritet. En snever definisjon sier at politikk er offentlig beslutningsaktivitet, og de rammer som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak (Østerud, 2007, s. 15). I denne oppgaven forholder jeg meg til den brede definisjonen av politikk, som anerkjenner at politisk kontinuitet og endring skjer overalt i samfunnet, og ikke bare i institusjonenes regi. Samtidig er fokuset i oppgaven rettet mot nettopp en institusjonell prosess. I studiet av denne prosessen vil jeg likevel rette fokus mot hvordan politikken er tilstede og virker i det tilsynelatende objektive og ikke-politiske; nemlig i kunnskapsproduksjonen. Ved å trekke inn Asdals (2011) beskrivelse av politiske teknologier utvides også analysens fokus fra å se politikk som interesser og verdier, til å også fokusere på

de tekniske innretninger og praksiser som på ulike måter bidrar til å muliggjøre samhandling, medvirkning og politikktutforming.

3.5.3 Natur

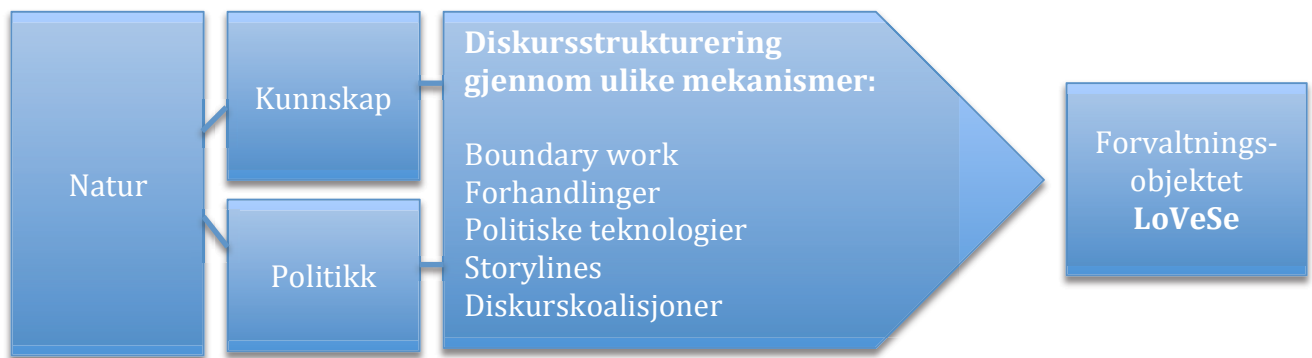
Forståelsen av natur i denne oppgaven følger som en implikasjon av det sosialkonstruktivistiske paradigmet. Dette betyr at naturen her forstås som en menneskelig konstruksjon, sosialt og historisk skapt gjennom vår forhandlede forståelse av den. Det innebærer at naturen forstås som *performativ*, altså at den ikke er gitt, men *skapes* hver dag i vårt samspill med den og gjennom våre fortellinger om den (Latour, 2005). I dette legger jeg ikke en reduksjon av naturen til noe som kun er sosialt. Naturens materialitet og fysiske tilstedeværelse anerkjennes i høyeste grad i denne oppgaven. Den kontingente forståelsen viser heller til at vår forståelse av det materielle i naturen er tilgjengelig for oss kun gjennom våre subjektposisjoner, og dermed aldri vil være en nøytral og objektiv forståelse av én sannhet om hva naturen er. Ved å legge denne forståelsen til grunn stiller oppgaven seg dermed også kritisk til mer tradisjonelle forståelser av naturen som ser den som noe gitt, et objektivt og ”naturlig” grunnlag.

3.6 Analytisk rammeverk

Tre sosialkonstruktivistiske perspektiver har blitt presentert med sine analytiske tilnærminger som på like og ulike måter kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling:

Hvordan har petroleumsressursene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja blitt redefinert som forvaltningsobjekt gjennom ny kunnskapsproduksjon, og på hvilken måte har samspillet mellom kunnskap, politikk og natur virket i denne prosessen?

Når disse settes sammen til ett analytisk rammeverk forstås forvaltningsobjektet LoVeSe som et resultat av naturens materialitet, forstått gjennom kunnskapsbeskrivelser og politiske oppfatninger av den. Kunnskapsproduksjonen om petroleumsvirksomhet i LoVeSe konseptualiseres som sosiale praksiser som produserer og reproducerer diskursivt innhold. Dette innholdet produseres blant annet gjennom å anvende politiske teknologier. Dets vellykkethet for å oppnå politisk konsensus i en bred diskurskoalisjon avhenger av samlende storylines, forhandlingene underveis i prosessen, og kunnskapens opplevde troverdighet, aksept og tillit, blant annet gjennom hvilke grenser som er trukket mellom politikk og vitenskap - altså hvilket boundary work som er utført. Figur 2 viser denne sammenhengen:



Figur 2: fremstilling av analytisk modell

De analytiske perspektivene etablerer til sammen følgende forskningsspørsmål:

1. *Hvilke praksiser og prosesser har lagt premissene for kunnskapsproduksjonen?*
2. *Hvilke diskurser definerer saken i rapporten?*
3. *Hvordan skapes naturen som forvaltningsobjekt i rapporten?*
4. *Hva kjennetegner samspillet mellom politikk og kunnskap i denne saken?*

4. Forskningsmetode: å studere fremmede fagfelt

Denne oppgaven er basert på en kvalitativ undersøkelse av kunnskapsproduksjon i LoVeSe-spørsmålet, med fokus på dokumentet *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet* (2012). Jeg kombinerer intervjuer, dokumentanalyse og deltakende observasjon som datamateriale i analysen. Diskursanalysen betegner alle disse ulike datatypene som *sosial tekst*, og behandler dermed de ulike kildene samlet i analyser (Cruickshank & Lysgård, 2013).

4.1 Vitenskapsteoretiske implikasjoner

Som teorikapitlet har redegjort for bygger dette forskningsprosjektet på en sosialkonstruktivistisk forståelse av virkeligheten. Denne ligger til grunn for min forståelse av forskningsfeltet, og utgjør grunnlaget for metodisk fremgangsmåte og metodiske refleksjoner. Analytisk innebærer dette at jeg ikke kan avdekke sannheter ”bak diskursen” i mitt forskningsarbeid, eller finne ut hva folk *virkelig* mener (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). Denne implikasjonen av epistemologisk ståsted utgjør således den tydeligste begrensningen ved datamaterialet. Fordi man i følge dette perspektivet ikke har tilgang til virkeligheten foruten gjennom diskursene, er det diskursene i seg selv som er gjenstand for analyse i denne oppgaven. Det interessante i analysen av datamaterialet er ikke hva aktørene *egentlig* mener, men hva de sier eller skriver, og hvilke konsekvenser dette får – altså hvilken virkelighet aktørene produserer med sine ytringer, og hvilke maktforhold dette reproducerer eller skaper.

Det sosialkonstruktivistiske ståstedet har også konsekvenser for forståelsen av egen forskerrolle (Alvesson & Sköldbberg, 2009). En forsker kan ikke være nøytral og fristilt fra predisposisjoner, og derfor heller ikke utforme analyser som ikke er farget av disse. Fordi jeg som forsker er en del av den kulturen jeg undersøker, deler jeg mange av de selvfølgelighetene som ligger i mitt materiale, som nettopp er de selvfølgelighetene jeg søker å avdekke. Ved siden av å være et produkt av mine ubevisste verdensanskuelser, bør denne oppgaven også betraktes som en bevisst politisk intervensjon i en pågående debatt av den som leser den. Prosjektet springer ut av et politisk engasjement for ressursforvaltning generelt, og Nord-Norge spesielt. En selvopplevd fremmedgjøring fra en vitenskapeliggjort debatt om LoVeSe har vært motivasjonen bak dette prosjektet, og har drevet det fremover. Det politiske motivet med intervensjonen i dette forskningsfeltet har derfor vært å åpne lukkede dører, beskrive maktforhold og stille spørsmålstegn ved selvfølgeligheter.

Erkjennelsen av at min forskning er politisk betyr ikke at jeg er fritatt fra å forholde meg kritisk til egen kunnskapsproduksjon. Mitt utgangspunkt er at jeg deler dette grunnvilkåret for kunnskapsproduksjon med alle andre, men at jeg med et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt har fordelen av å være klar over dette vilkåret, og dermed kan dra noen konsekvenser av dette i mitt forskningsarbeid (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). Målet mitt har hele tiden vært å reflektere over valgene jeg har tatt, og begrunne dem for meg selv, for på den måten å gjøre underbevisste bias til bevisste refleksjoner. Å validere forskning med et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt krever teoretisk konsistens, at man overveier og redegjør for hvor man selv står i forhold til de diskurser som undersøkes, og hvilke konsekvenser ens eget bidrag til den diskursive produksjonen av vår omverden kan få (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). Ut fra disse premissene mener jeg at oppgaven er konsistent utført i forhold til premissene og reglene det teoretiske rammeverket setter opp. I dette kapitlet vil jeg blant annet greie ut om de metodologiske utfordringene som følger som en konsekvens av mitt epistemologiske ståsted, og på hvilken måte jeg har brukt den refleksive selvforståelsen til å forbedre dette kunnskapsproduktet. Etter analysen, i oppgavens avslutningskapittel, vender jeg tilbake til en diskusjon om dette kunnskapsproduktets verdi, i et forsøk på å vise hvilken funksjon konstruktivistisk forskning på LoVeSe-debatten kan ha.

4.2 Utforskende tilnærming til feltet

Etter at tema for mastergradsprosjektet var satt jobbet jeg meg inn i feltet med en åpen og utforskende tilnærming. Jeg gikk forholdsvis langt inn i datainnsamlingen før jeg definerte en eksakt problemstilling og forskningsspørsmål. Både norsk petroleumpolitikk og teorier om kunnskap og makt var nye felter for meg da jeg startet prosjektet, noe som krevde grundige forundersøkelser før jeg følte meg trygg nok på hva jeg ville fokusere på i datainnsamling og analyse. Jeg nærmet meg feltet gjennom å lese litteratur om kunnskap/makt-forholdet og tidligere samfunnsvitenskapelige forskningsarbeider om petroleumsvirksomhet i Norge, spesielt i nord. Jeg hadde flere samtaler med forskere på feltet, og gjennomførte bakgrunnsintervjuer med aktører som kunne informere problemstillingen uten at de var direkte involvert i KI-prosessen. Wadel (1991) omtaler en slik framgangsmåte, som er typisk for kvalitative forskningsarbeid, som en "runddans" mellom teori, metode og data, der nye opplysninger får forskeren til å ta i bruk nye teorier, begreper eller metoder, som i sin tur frembringer nye opplysninger.

Datainnsamlingen startet med en gjennomgang av dokumentmaterialet i KI. Basert på denne gjennomgangen lagde jeg et førsteutkast til en intervjuguide som jeg testet på en av forskerne som har produsert kunnskap til KI. Jeg har ikke brukt dette intervjuet i analysen. Prøveintervjuet gjorde at jeg endret på mange av spørsmålene, fordi jeg ble oppmerksom på at flere av mine antagelser om hva som ville være interessant å snakke om viste seg å ikke være relevante problemstillinger i denne sammenhengen. Etter at intervjuene var gjennomført gikk jeg tilbake til dokumentmaterialet og leste dette på nytt for å kunne sette det i sammenheng med informasjonen som kom frem i samtale med informantene. I denne gjennomgangen ble jeg oppmerksom på flere nye aspekter ved dokumentmaterialet enn hva jeg hadde sett ved første lesning, og jeg opplevde at jeg var i stand til å analysere det med ulike aktørers forståelse av dokumentene som utgangspunkt, og på den måten utfordre mine egne predisposisjoner og bias.

I møte med et omfattende datamateriale har jeg stadig gjort avgrensninger og presiseringer. Fra en opprinnelig ambisjon om å også analysere debatten som kom i etterkant av KI, har jeg valgt å kun fokusere på prosessen før KI ble lansert. Dette valget ble tatt fordi jeg ser dette som det viktigste forskningsbidraget, ganske enkelt fordi maktutøvelsen i denne prosessen er mer usynlig enn maktutøvelsen som skjer i den offentlige debatten i kjølvannet av KI. KI-prosessen har i svært liten grad blitt beskrevet i media, og har heller ikke blitt forsket samfunnsvitenskapelig på av andre i ettertid.

4.3 Innsamling og produksjon av data

Oppgaven er basert på data fra 10 intervjuer med 11 sentrale personer¹¹ rundt rapporten, en dokumentanalyse av denne rapporten, underlagsrapportene den bygger på og høringsuttalelser som kom etter rapportfremlegg. Ved siden av dokumentanalysen og intervjuene blir også enkelte observasjoner fra deltagelse på fremleggingen av KI i Svolvær i november 2012 brukt. Noen medieklipp brukes også, med det er ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av mediedekningen av rapporten eller saken for øvrig. Ved å basere analysen på ulike datakilder får jeg tilgang på den gjennomtenkte og offisielle versjonen av LoVeSe i dokumentene, og til uoffisielle refleksjoner og mer umiddelbare ytringer i intervjuene (Jacobsen, 2005). Samlet sett gir de ulike datakildene tilgang på både lik og ulik type informasjon, og tilbyr derfor flere tolkningsmuligheter.

¹¹ To informanter fra OED ble intervjuet samtidig.

4.3.1 Deltakende observasjon i Svolvær 23. November 2012

Etter at jeg høsten 2012 bestemte meg for å skrive masteroppgave om kunnskapsproduksjonen i debatten om petroleumsvirksomhet i LoVeSe, dro jeg til Svolvær for å være til stede da KIs del om virkninger av petroleumsvirksomhet ble lagt frem. Olje- og energidepartementet hadde satt av en dag til denne fremleggingen, og invitert produsenter av 10 av de 20 underlagsrapportene til å legge frem hovedtrekkene i sine rapporter. Dagen ble avsluttet med en tale av Olje- og energiminister Ola Borten Moe, hvor han oppsummerte og konkluderte om funnene i KI. Jeg ønsket å være til stede på denne fremleggingen for å få en førstehånds presentasjon av det nyeste tilskuddet til rapportbunken om LoVeSe, og for å se hvilke miljøer som var representert i salen og dermed involverte seg i kunnskapsdebatten. Før jeg dro til Svolvær hadde jeg jobbet med teoretiske problemstillinger rundt kunnskap og politisk makt, noe som satte meg i stand til å observere at nettopp skillene mellom disse to var forholdsvis utydelige under presentasjonen i Svolvær. Rapporten konkluderte motsatt av tidligere kunnskapsproduksjon i saken, og presenterte en lav miljørisiko ved petroleumsvirksomhet i områdene. Olje- og energiministeren varslet likevel at han ikke ønsket å åpne områdene neste stortingsperiode (2013- 2017), til tross for sin konklusjon om at oljevirksomhet i LoVeSe nå var forsvarlig. Denne noe utydelige dynamikken mellom kunnskap og politikk ble for meg veldig interessant å bruke masteroppgaven til å analysere.

Min deltakende observasjon i Lofoten ble utslagsgivende for valg av fokus innenfor temaet kunnskapsproduksjon om LoVeSe. Gjennom samtale med ulike aktører som var til stede, og ved å observere reaksjoner på budskapet og å lytte til diskusjonene som foregikk, både i det offisielle programmet og i mer uformelle pausesamtaler, ble det tydelig hvor de store konfliktene rundt oppfatningene av saken lå. Observasjonene jeg gjorde der har derfor vært viktige i møte med dokumentene og i utvalg av informanter til intervju. Konfliktene jeg observerte i Svolvær har jeg lagt til grunn i mitt valg av undertema som jeg har fulgt spesielt i feltarbeidet: Fisk og fiskeri, miljørisiko ved petroleumsvirksomhet og samfunnsmessige virkninger og ringvirkninger ved utbygging av petroleumsindustrien i LoVeSe-regionene. Hovedårsaken til at jeg har valgt å følge de tre ovenfornevnte konfliktlinjene er å avgrense innsamlingen av data. Dokumentene tilhørende KI utgjør til sammen rundt 3000 sider, og omfatter en stor bredde i tema med dertil hørende fagfelt. Dokumentmaterialet er altså svært omfattende, og det ville blitt vanskelig å gjøre en god analyse av alle delene av dette materialet. Når jeg har valgt ut disse temaene er det fordi de dominerer debatten, og ofte brukes som de viktigste argumentene for både ja- og nei-standpunktene. Med

diskursanalysens begreper kan de beskrives som hegemoniske tema i debatten. At det er stor uenighet om disse punktene gjør også at de er godt egnet for en undersøkelse om hvorvidt kunnskap påvirkes av og påvirker politikk.

Det refereres i liten grad direkte til data konstruert gjennom deltakende observasjon i analysen i oppgaven. Datainnsamlingen som ble foretatt denne dagen har snarere fungert som et utgangspunkt for å fortolke og analysere dokumentene og informantintervjuene i etterkant.

4.3.2 Dokumentanalyse

Dokumentene som analyseres i oppgaven er rapporten *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet* (OED, 2012), om lag halvparten av underlagsrapportene den bygger på og høringsuttalelser til den. Sammenstillingsrapporten har vært det sentrale dokumentet i analysen. Denne 120-siders rapporten oppsummerer funnene fra 20 underlagsrapporter som utgjør hele Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet. Dette dokumentet er nærlest i ulike faser av datainnsamlingen og analysearbeidet, med spesielt fokus på (1) å identifisere hvilke diskurser som danner grunnlaget for rapporten, (2) hvordan språket er brukt i rapporten, (3) hvordan disse valgene former LoVeSe som forvaltningsobjekt, og (4) å identifisere hvor og hvordan subjektivitet og politikk har formet teksten. Underlagsrapportene er i hovedsak analysert med tanke på fremstillingene som er gjort av disse i sammenstillingsrapporten, ved å undersøke om og hvordan formuleringer og konklusjoner endrer seg fra underlag til sammenstilling. De er også gjennomgått for å undersøke hvilke forutsetninger som ligger til grunn for kunnskapen som er produsert, for eksempel ved å se på hvilke inngangsdata man har benyttet seg av i utregninger om blant annet miljørisiko og befolkningsutvikling. Jeg har begrenset analysen av underlagsrapportene til å omfatte de 8 utredningene som omhandler temaene jeg fokuserer på i oppgaven¹².

Høringssvarene til rapporten har også vært viktige kilder til informasjon. Jeg har analysert høringsuttalelser som er spesielt relevant for de tre konflikttemaene jeg har ønsket å belyse. Dette omfatter høringsuttalelsene fra en samlet miljøbevegelse, LoVe Petro, Klif, Direktoratet for Naturforvaltning, Norsk Olje og gass, ulike oljeselskaper og Norges Fiskarlag. I dokumentanalysen har jeg spesielt brukt høringsuttalelsene for å finne ut hvordan rapporten har blitt mottatt i relevante kunnskapsmiljøer og hos interesseorganisasjoner, og hvilke

¹² Se vedlegg 2 for liste over utvalgte underlagsrapporter samt fullstendig oversikt over alle underlagsrapporter og utredere.

punkter man særlig er uenige om. Gjennom å analysere hva som vektlegges som viktig i ulike høringsuttalelser har jeg også fått indikasjoner på hvordan ulike aktører forholder seg ulikt til det samme kunnskapsmaterialet.

Som beskrevet i forrige kapittel gjør jeg i liten grad rene lingvistiske diskursanalyser av dokumentmaterialet. Den argumentative diskursanalyse skal beskrive variasjon og konsistens i måten et budskap blir sagt eller skrevet på, forstå den sosiale konteksten budskapet ble skapt i (i denne oppgaven forstått som den politiske og institusjonelle konteksten), og til slutt de sosiale effektene budskapet gir (Hajer, 1995, s. 44). Teksten sees derfor som uløselig knyttet til kontekst, og må analyseres i sin relasjon til den. I dokumentanalysen har jeg sett etter uttrykk for subjektivitet og politisk styring av kunnskapsproduksjonen. Forenklinger som kan skape diskurskoalisjoner, fremstillingen av kunnskapskonflikter og valg av argumentasjon er eksempler på dette. Jeg har vært spesielt oppmerksom på språkføring hvor politiske aspekter ved saken fremstilles som nøytral kunnskap. En fallgrube ved dokumentanalyser er feiltolkninger på grunnlag av manglende forståelse av konteksten et budskap ble skrevet i (Repstad, 1998). Ved å gjøre analysen i flere omganger, både før og etter intervjuene, har jeg hatt en stadig bredere forståelse for konteksten med meg inn i dokumentanalysen.

4.3.3 Intervjuer

Der dokumentanalyse er å analysere data som allerede foreligger, er intervjusituasjonen skapt av forskeren, og bør derfor sees som produksjon av data, og ikke innsamling (Grønmo, 2004). Med det analytiske rammeverket jeg har satt opp for oppgaven har jeg sett det som nødvendig å gjennomføre intervjuer med sentrale aktører rundt KI, i tillegg til dokumentanalysen. Aktørenes konstruksjoner av virkelighet legger føringer for utformingen av rapporten, og deres konstruksjoner blir også påvirket av rapporten i ettertid. Disse konstruksjonene utgjør konteksten KI er produsert i, og forhandles om i ettertid. De er derfor sentrale for å forstå hvilken effekt KI har hatt på diskursene om LoVeSe. Uten intervjuene ville denne konteksten vært vanskelig å beskrive.

Det er gjennomført 10 intervjuer med 11 informanter for å belyse problemstillingen. Intervjuene er gjort med produsenter og bestiller av kunnskap, høringsinstanser og formidlere av kunnskap i rapporten *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*.¹³ Produsentene som er intervjuet er SALT, Menon Analyse,

¹³ For en fullstendig oversikt over sentrale aktører rundt KI, se vedlegg 3.

Analyse og Strategi og Det Norske Veritas¹⁴. Bestiller er OED, og jeg har gjort intervju med to av byråkratene som har ledet prosessen fra departementets side. OED brukte også to innleide konsulenter som i hovedsak gjorde koordineringsjobben og sammenstillingen for dem; en konsulent på olje og miljø innleid fra DNV, og en konsulent på samfunnsmessige forhold, innleid fra 450 Consulting. Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)¹⁵ er intervjuet som høringsinstans, og Folkeaksjonen for et oljefritt Lofoten, Vesterålen og Senja og LoVe Petro som lokale brukere av kunnskapen. Informantene er strategisk utvalgt, ut fra et ønske om å ha bestiller, produsenter, høringsinstanser og brukere av kunnskapen representert. OED som bestiller gav seg selv. Kunnskapsprodusentene er valgt ut fra at alle disse har jobbet med ett av de tre konflikttemaene jeg spesielt ønsket å fokusere på i oppgaven. Klif som høringsinstans er valgt fordi de stilte seg disponibel for intervju, og er representative for miljøetatens synspunkt for øvrig. Jeg har valgt å intervju de lokale interesseorganisasjonene LoVe Petro og Folkeaksjonen som brukere av kunnskap foran nasjonale interesseorganisasjoner, fordi jeg på den måten fikk anledning til å se på dynamikken mellom lokale perspektiver og ekspertkunnskap produsert ”fra utsiden”.

Alle informantene ble kontaktet på e-post med forespørsel om å delta i prosjektet. Vedlagt lå en beskrivelse av prosjektet, samt et skriv med samtykkeerklæring, informasjon om rett til anonymitet hvis ønskelig og muligheten for å trekke deltakelsen i ettertid. Alle informanter som ble kontaktet takket ja til intervju. Intervjuene ble gjennomført på forsommeren 2013 i Oslo og Stavanger, og høsten 2013 i Lofoten. Feltarbeidet ble delvis lagt opp etter snøballmetoden, som innebærer at informanter velges ut underveis, ettersom de blir foreslått av andre informanter (Grønmo, 2004). Jeg startet med de mest synlige aktørene i prosessen, og fikk via disse intervjuene opplysninger som gjorde at jeg valgte å gjennomføre flere intervjuer. De innleide konsulentene og deres omfattende rolle fikk jeg først informasjon om i intervjuer, fordi det ikke fremgår av KI hvem som har skrevet sammenstillingsrapporten, utover at den er produsert av OED. Jeg opplevde det som en stor fordel å ikke ha for konkrete planer for datainnsamlingen på forhånd, fordi det underveis viste seg å finnes både tema og folk som var mer interessante å snakke med for å belyse problemstillingen, enn hva jeg hadde innsikt i på forhånd.

¹⁴ Fra 12. september 2013 DNV GL Group etter fusjon med Germanischer Lloyd.

¹⁵ Fra 01.07.13 slått sammen med Direktoratet for naturforvaltning til det nye Miljødirektoratet.

De aller fleste informantene ble intervjuet ansikt til ansikt, noe jeg vurderte som viktig for å skape en god samtalesituasjon rundt et tema som krevde både grundige refleksjoner fra informantens side, og som betinget tillit mellom intervjuer og informant. Å møtes ansikt til ansikt åpnet også for observasjoner av hvordan respondentene reagerte på spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009), og denne nonverbale kommunikasjonen har i noen tilfeller vært viktig for mine tolkninger. To informanter ble intervjuet over Skype og telefon, fordi det praktisk ikke lot seg gjennomføre å møtes. Intervjuene ble som hovedregel gjennomført i lukkede rom på informantens arbeidsplass. Dette ble gjort ut fra en vurdering om at enkelte av spørsmålene var sensitive, og at det ville øke mulighetene for en fri samtale dersom man ikke risikerte at andre hørte på. Jeg fant det naturlig å møte informantene på deres arbeidsplass, siden de alle ble intervjuet i kraft av sin stilling. Alle fikk likevel muligheten til å foreslå et alternativt møtested, noe én informant benyttet seg av. Alle informantene ble tilbudt anonymitet på navn, og fikk informasjon om at hvis én ønsket anonymitet ble alle anonymisert. Jeg har valgt å ikke anonymisere arbeidsplass, fordi denne informasjonen er viktig for å forstå utgangspunktet for enkelte utspill. Det ville også blitt vanskelig å gjøre en slik anonymisering på en måte som gjorde at det ikke lot seg gjennomskue hvem som hadde kommet med hvilke utspill. Å gi informantene mulighet til å uttale seg anonymt er med på å øke troverdigheten, og minske den potensielle feilkilden som tilligger politisk strategisk tenkning, og forskernes avhengighet av å ”holde seg inne med” oppdragsgiverne som finansierer forskningen deres (Kvale & Brinkmann, 2009). Intervjuene ble tatt opp med diktafon der informanten tillot det, noe som friga kapasitet til å stille oppfølgingsspørsmål og følge med på kroppsspråk og reaksjoner.

Intervjuene var lagt opp som en semistrukturert samtale rundt følgende fem hovedtema: kunnskap som fenomen, prosessen med å produsere KI, innholdet i KI, formidlingen av den og forholdet mellom politikk og kunnskap i denne kunnskapsproduksjonen (se vedlegg 4 for intervjuguide). Jeg opplyste på forhånd om at de var velkomne til å komme med refleksjoner om KI som lå utenfor de temaene jeg tok opp, og understreket at dette også var ønskelig fra min side. Ved å stille spørsmål om kunnskap som fenomen ønsket jeg å få informasjon om hvilke refleksjoner informantene gjorde seg om kunnskap generelt, hvilket kunnskapssyn de la til grunn, og om og i hvor stor grad de så på KI som et kontingent produkt. Spørsmålene om prosessen med å produsere KI var viktige fordi dokumentet i seg selv sier lite om dette, ut over formelle og overordnede prosesser. Jeg hadde derfor spesielt fokus på å få frem de uformelle sidene ved prosessen, og å få så mye informasjon som mulig om forhold som ikke

var beskrevet i KI. Selve innholdet i KI hadde jeg god tilgang på gjennom dokumentanalysen. Jeg brukte derfor samtalen om innholdet til å spørre om bakenforliggende vurderinger, og til å få frem motstridende oppfatninger om fremstillinger og innhold mellom de ulike aktørene. Denne informasjonen ble nyttig bakgrunnsinformasjon i en ny dokumentanalyse etterpå. Det siste temaet som ble tatt opp var relasjonen mellom kunnskap og politikk i KI-produksjonen. Her var jeg ute etter å finne ut i hvilken grad aktørene så på produktet som politisk, om de så på seg selv som innehavere av politisk makt, og andre refleksjoner om denne relasjonen.

Å studere samfunnets eliter stiller noen spesifikke krav til intervjueren (Engelstad, 2010). Forutsetningen for å få dem i tale, og å få noe interessant ut av samtalen, er å være veldig godt forberedt. Dette innebærer både å ha planlagt samtalen godt, og å ha tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon til at informantene kan snakke fritt ut fra sin egen posisjon, uten å måtte bruke tid på å forklare det de oppfatter som elementære sider ved sin virkelighet. Ved å ha satt meg godt inn i relevante dokumenter, og å ha tilegnet meg bakgrunnsinformasjon på andre måter, opplevde jeg meg selv som godt forberedt. Selv om intervjuene var semistrukturerte, hadde jeg på forhånd planlagt hva jeg syntes det var viktig å komme inn på, og hadde forberedt oppfølgingsspørsmål til svar jeg forventet å få ut fra dokumentmaterialet. Til hvert intervju hadde jeg i tillegg laget noen individuelle spørsmål som tok opp konkrete forhold som var relevant for den enkelte informants arbeid. Disse spørsmålene gikk gjerne på prioriteringer og konflikter jeg hadde oppdaget på forhånd i dokumentmaterialet, og gav dermed informanten mulighet til å kommentere på disse. Slik fikk jeg innsikt i vurderingene som lå bak. I enkelte intervjuer konfronterte jeg informantene med forhold ved KI, som jeg gjennom å hente inn bakgrunnsinformasjon på forhånd visste at var enten svært misvisende, eller direkte gale fremstillinger. Disse konfrontasjonene måtte planlegges godt på forhånd for å få så mye informasjon som mulig, uten at informanten gikk i lås og ikke ønsket å uttale seg, eller ønsket å trekke sin deltakelse i ettertid. I ett tilfelle førte en slik konfrontasjon til at en informant ønsket å bli anonymisert i ettertid (noe informanten ikke mente var nødvendig før intervjuet startet). Denne balansen var etisk utfordrende, fordi den krevde en strategisk regi på enkelte intervju, som delvis gikk på bekostning av informantenes mulighet til å snakke fritt og upåvirket. Jeg fant det likevel nødvendig med denne tilnærmingen i noen sammenhenger, for å få kommentarer til funn jeg oppfattet som viktige. Kvale og Brinkmann (2009) omtaler det kvalitative forskningsintervjuet som en balanseøvelse mellom å oppnå kunnskap og å være etisk forsvarlig. Temaet for denne oppgaven er ikke personlig sensitivt, og informantene som har deltatt har en jobb som innebærer at de i flere sammenhenger må svare på kritiske

spørsmål fordi de er en del av en demokratisk samtale om et politisk tema. Jeg mener derfor at konfrontasjonene jeg har kommet med har beveget seg innenfor grensene for det etisk forsvarlige.

4.3.4 Andre datakilder

Andre datakilder enn de ovenfornevnte er i hovedsak benyttet for å skrive bakgrunnskapitlet. I dette kapitlet har jeg brukt data fra lovverk, annen forskning, nedtegnelser av petroleumshistorien og medieklipp om politiske hendelser. I bakgrunnskapitlet har jeg bevisst ikke ønsket å gi entydige beskrivelser av hva LoVeSe regionen er, nettopp fordi kampen om statusbeskrivelsen, og makten til å definere hva disse regionene *er* og dermed *trenger*, er så sentral i denne debatten. Jeg har også valgt å bruke medieklipp i selve analysen, selv om det ikke er gjort noen systematisk analyse av mediedekningen av KI eller LoVeSe-debatten for øvrig. Jeg har brukt medieklippene for å illustrere analytiske poenger fra eget datamateriale bredere, og for å plassere hendelser i den offentlige konteksten de har vært en del av.

4.4 Analyse av datamaterialet

Før feltarbeidet startet gikk jeg som beskrevet gjennom dokumentene som knyttet seg til KI-prosessen, og valgte ut prioriterte tema som ble fokus i intervjuene med informanter. I løpet av feltarbeidet skrev jeg fortløpende ned de funnene jeg gjorde. Etter at datainnsamlingen var avsluttet gjorde jeg en grov kategorisering av disse funnene, og delte de opp etter om de omhandlet prosess, innhold eller kontekst til KI. Jeg gjorde også en kategorisering ut fra de analytiske perspektivene jeg hadde valgt på forhånd, og landet på at disse var velegnet for å beskrive datamaterialet jeg satt med. Gjennom å transkribere alle intervjuene fikk jeg gjennomgått denne delen av datamaterialet grundig på nytt, og gjorde som følge av dette både nye funn og endringer i kategoriene. Etter transkriberingen fulgte en ny gjennomgang av dokumentmaterialet, mer systematisk denne gangen. Jeg prøvde da ut kategoriene på dokumentene, og fikk identifisert både motsetninger mellom intervju svar og dokumenter, sammenhenger og like fremstillinger. Mange av intervjuutsagnene viste seg å være reproduksjon av språkformer og diskurser som KI lanserte, eller i sin tur produserte. Selve skriveprosessen har også ført meg gjennom en ny grundig gjennomgang av datamaterialet og egne analyser av dette. I denne siste fasen av analysen har jeg gjennomgått logikken i argumentasjonsføringen, og rettet kritisk oppmerksomhet mot mine egne selvfølgeligheter og intuitive tolkninger av materialet.

4.5 Metodiske utfordringer

Å gjennomføre dette forskningsprosjektet har bydd på flere metodiske utfordringer, og de mest sentrale knytter seg til egen refleksivitet som forsker. En viktig utfordring har vært å gjøre avgrensninger i datainnsamlingen. Forskningsfeltet er stort og uoversiktlig, både med tanke på politiske prosesser, involverte aktører og mengden dokumenter. Jeg har derfor måttet foreta en strategisk utvelgelse. Dette stiller igjen krav om å yte informantene og datamaterialet rettferdighet, og forsøke å gi en upartisk og balansert fremstilling av informasjonen som har kommet frem. Disse valgene er ikke nøytrale, og vil derfor legge føringer for hvordan KI forstås og fremstilles i denne oppgaven. Avgrensningene representerer således en begrensning i datamaterialet. Idealet om å gjøre et nøytralt forskningsarbeid er for meg nettopp et ideal, som aldri fullt ut lar seg realisere. Man kan likevel benytte dette idealet til tankeøvelser som utfordrer egne predisposisjoner, ved å for eksempel gjøre gjennomlesninger av materialet med ulike ”briller”, hvor man først forsøker å lese materialet ut fra et nei-standpunkt, og så forsøker å lese det ut fra et ja-standpunkt. Denne teknikken har jeg brukt i flere skritt av prosessen. Jeg har også vært bevisst på å hente inn bakgrunnsinformasjon fra aktører med ulike standpunkt i saken, slik at jeg hadde med meg varierte innspill inn i intervjusettingen.

En sentral utfordring for meg som samfunnsviter har vært å gjøre analyser av naturvitenskapelig forskning med et til tider svært teknisk språk i KI. Naturvitenskapelig språk og teknologiske beregninger er forholdsvis nytt for meg, og har gjort at jeg har måttet sette meg inn i områder av disse fagene for å ha forutsetninger for å tilnærme meg feltet. Dette gjorde jeg i hovedsak gjennom samtaler med fagpersoner, for eksempel ingeniører som har jobbet med miljørisikoanalyser i andre sammenhenger. Når man intervjuer elitepersoner innenfor sine fagfelt snus maktforholdet i intervjusituasjonen (Engelstad, 2010). I de fleste intervjusituasjoner har forskeren mer makt enn den som blir intervjuet, i kraft av at hun har vitenskapens autoritet i ryggen. I mine intervjuer ble dette forholdet til tider motsatt – informanten var den vitenskapelige ekspertten innenfor temaene vi snakket om, og hadde derfor mest kontroll over intervjusituasjonen. I noen tilfeller førte min manglende fagforståelse til misforståelser, og gjorde kommunikasjonen med enkelte informanter utfordrende. Jeg mener likevel at det alt i alt har vært en fordel å ha et utenfra-blikk på disse fagområdene, fordi jeg lettere har kunnet se og utfordre selvfølgeligheter blant aktørene som har tatt del i KI-prosessen. Å snakke på tvers av vitenskapelige disipliner førte også til at jeg i blant stilte spørsmål som informantene fant merkelige, og de skjønnte noen ganger ikke helt

hvilke refleksjoner jeg var ute etter. Kunnskapssosiologiske spørsmål som ”*hva er kunnskap?*” og ”*ser du deg selv som innehaver av politisk makt?*”, ble i flere tilfeller for abstrakt for informantene. Jeg erfarte at slike spørsmål trengte en introduksjon, og at informantene gjerne hadde behov for eksempler for å komme frem til et svar. Denne forvirringen var nok et uttrykk for at begrepene makt og kunnskap er gjenstand for diskusjon innenfor samfunnsvitenskapen i langt større grad enn i samfunnet for øvrig.

Fordi temaet for oppgaven er sensitivt, på den måten at utgangspunktet er å stille spørsmål ved et kunnskapsprodukts nøytralitet, og fordi jeg ikke har kunnet tilby informantene fullstendig anonymisering, har jeg måtte tatt høyde for at informantene ikke har snakket helt åpent om egne strategier og motiver, og deres tolkninger av andres motiver. I den forbindelse har Alvessons (2011) 8 metaforer til bruk i analyse av intervjuer vært til hjelp. Tre av metaforene har vært særlig relevant for meg å ta med i beregningen når jeg har analysert intervjumaterialet. Den første metaforen er å se intervju som *aktivering av kulturelle manus*, der informantene tar i bruk de diskurser som er innarbeidede i språket rundt saken. Av den grunn ble det viktig for meg å forsøke å utfordre disse, og også være oppmerksom på hva som ikke ble sagt. Den andre metaforen er å se intervjusituasjonen som *strategisk politisk arbeid* fra informantens side. Alle informantene ble intervjuet i kraft av sin stilling. Informantene var profesjonelle byråkrater, forskere og lobbyister, som stod midt i en politisk stridssak da intervjuene fant sted. Jeg har derfor måttet ta høyde for at informantene ønsket å svare på en måte som legitimerer politiske handlinger. Det tredje forholdet Alvesson påpeker, og som jeg finner særlig relevant, er at *svært taleføre mennesker fremstår som mer legitime aktører*. De fleste informantene mine fremstod som velformulerte, og snakket om problemstillingene på en selvsikker måte. Jeg måtte også være oppmerksom på at fagkunnskap kan låte mer nøytralt og ”riktig” enn den verdibaserte kunnskapen som man gjerne møter i interesseorganisasjonene. I dette prosjektet har det vært viktig å likevel tillegge alle informantene vekt i analysen, uavhengig av hvordan de formulerte seg. Med disse metaforene i bakhodet har det vært lettere å stille gode oppfølgingsspørsmål i intervjuene. Selv om dette har vært innsikter det har vært nyttig å ha med seg inn i intervjusituasjonen, er det ikke av avgjørende betydning for denne oppgavens pålitelighet at all relevant informasjon antageligvis ikke har kommet frem i intervjuene. Fordi diskursanalysens mål ikke er å avdekke ”sannheten”, analyseres materialet ut fra hvilke diskurser aktørene reproducerer eller skaper ved de ytringene de faktisk kommer med. Dette produserer i sin tur virkelighet og maktforhold. Jeg har i noen tilfeller likevel beskrevet mulige motiver og argumentert for disse

som en måte å forstå forholdene på. I tilfeller der tvetydigheten i datamaterialet er stor, har jeg avstått fra å konkludere.

Til sist har bevisstheten om meg selv som deltaker og medprodusent i den sosiale situasjonen intervjuet er, vært både en metodisk utfordring og utgjort en begrensning ved datamaterialet. Begrensningen ligger i at dataproduksjonen gjennom intervju og observasjoner er subjektivt betinget, noe som innebærer at en annen forsker ville produsert et annerledes datamateriale. Dette kompenseres det i noen grad for ved at dokumentanalyse er en del av oppgaven, og denne type data er ikke på samme måte produsert av forskeren. Den metodiske utfordringen har ligget i at jeg har hatt med meg flere statuser inn i intervjuet, for eksempel student, samfunnsviter, nordlending, ung og kvinne. Disse statusene er med på å påvirke intervjusituasjonen. I de fleste intervjuene har også informantene spurt meg om hva jeg mener om saken, og gjerne knyttet dette spørsmålet opp mot at jeg er nordlending. Selv om jeg ikke har gitt uttrykk for en politisk oppfatning ovenfor informantene, bærer jeg mine egne politiske vurderinger med meg i møtet med forskningsfeltet. Dette har krevd stor bevissthet rundt ordvalg, spørsmålsstilling og fremtoning i intervjusettingen, for å unngå at informantene oppfattet meg som tilhørende én spesifikk side av debatten. Mitt mål med denne oppgaven har vært å belyse og beskrive en mandatforskningsprosess, og vise hvordan politikk og kunnskap virker sammen i denne prosessen, med perspektiver hentet fra begge sidene i debatten. Jeg har ikke ønsket å konkludere om hva som bør være utfallet av striden om LoVeSe. Denne oppgaven gjør ikke dette eksplisitt, og det har vært et mål å heller ikke gjøre det implisitt.

Analyse

Empirien i denne oppgaven er skrevet ut og analysert gjennom tre kapitler.

Kapittel 5 forteller om Olje- og energidepartementets prosess med å jobbe frem det som skulle bli dokumentet *Kunnskapsinnhenting og virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*. Analytisk sees denne prosessen som de sosiale praksisene som det diskursive budskapet i KI har blitt jobbet frem gjennom. Denne konteksten er viktig for forståelsen av budskapet som legges frem i KI, som er gjenstand for analyse i kapitlet etter. Kapitlet har et empirisk tyngdepunkt, og adresserer forskningsspørsmål 1: *Hvilke praksiser og prosesser har lagt premissene for kunnskapsproduksjonen?*

Kapittel 6 omhandler innholdet i KI, og er rettet inn mot å forstå hvilke diskursive endringer om forvaltningsobjektet LoVeSe KI brakte med seg. Hajers argumentative diskursanalyse står derfor sentralt i denne analysen, sammen med Asdals politiske teknologier. Kapittel 6 adresserer forskningsspørsmål 2: *Hvilke diskurser definerer saken i rapporten?* og forskningsspørsmål 3: *Hvordan skapes og endres naturen som forvaltningsobjekt i rapporten?*

I kapittel 7 samles trådene i et forsøk på å analysere samspillet mellom kunnskap og politikk i KI. Kapitlet har et analytisk tyngdepunkt, og trekker på konklusjonene fra de foregående kapitlene for å beskrive dette samspillet og videre de politiske effektene samspillet har skapt. I kapitlet trekker jeg på empiriske funn om mandatforskningen fra spesielt Jasanoff. Kapitlet adresserer forskningsspørsmål 4: *Hva kjennetegner samspillet mellom politikk og kunnskap i denne saken?*

5. En rapport blir til

Da regjeringen besluttet å starte kunnskapsinnhentingprosessen, ble ansvaret for den delen av utredningen som skulle kartlegge virkninger av petroleumsvirksomhet lagt til Olje- og energidepartementet. Som vi skal se utover i analysen var dette valget ikke uten betydning for det endelige produktet som KI ble. Hvorvidt dette var et bevisst strategisk valg kan ikke datamaterialet som denne oppgaven bygger på gi et entydig svar på, men det er et mål å beskrive hvordan og hvorfor det har vært av betydning at OED ledet prosessen.

Det byråkratiske idealet fremholder at departementale prosesser skal kjennetegnes av upersonlig regelanvendelse, forutsigbare vedtak, klar arbeidsdeling og spesialisert ekspertise, og på den måten kunne iverksette politisk definerte mål nøytralt (Østerud, 2007, s. 74). Selv om senere byråkratiforskning har vist at det på tross av formelle organisasjonstrekk er nærmest umulig å renske forvaltningen for egeninteresse, er de byråkratiske idealene fortsatt styrende for oppfattelsen av departementenes rolle (Østerud, 2007). I KI gir dette seg for eksempel utslag i at rapporten ovenfor offentligheten er produsert og signert av *departementet*, og dermed ikke knyttes til de enkeltpersonene som faktisk har drevet prosessen. Fordi prosessen også forventes gjennomført basert på byråkratiske regler, er den kun overfladisk beskrevet i KI. Det byråkratiske idealet gjør altså at nøkkelaktører og viktige steg i prosessen blir "usynlige" sett utenfra. Dette gjør det vanskelig for offentligheten å få informasjon, og videre kunne mene noe om prosessen. Basert på sammensatt informasjon fra intervjuer og dokumentmateriale, vil jeg i dette kapitlet synliggjøre hvordan en slik departemental prosess kan gå for seg, og diskutere hvordan relasjonen mellom politikk og kunnskap kommer til uttrykk i prosessen.

5.1 Fra mandat til ferdigprodusert kunnskap

Mandatet for KI er gitt i *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (Meld. St. nr. 10, (2010-2011)). Denne meldingen til Stortinget ble lagt frem av Miljøverndepartementet 11. mars 2011. Etter behandling i Stortingets energi- og miljøkomité ble meldingen vedtatt på bakgrunn av komitéflertallets tilrådning i juni 2011¹⁶. For LoVeSe innebar dette for det første at det ikke skulle være petroleumsvirksomhet i de åpne delene av Nordland VI i inneværende

¹⁶ Mindretallet i energi- og miljøkomitéen, bestående av Fremskrittspartiet og Høyre, fremmet følgende motforslag: *Stortinget ber regjeringen iverksette utredning av helårlig petroleumsvirksomhet for områdene Nordland VII, Troms II og de uåpnede delene av Nordland IV, V og VI* (Innst. 433S, (2010-2011)).

Stortingsperiode (2009-2013), og at det heller ikke skulle bli utlyst nye blokker i resten av det nordøstlige Norskehavet. For det andre gav meldingen mandat til ny kunnskapsproduksjon om temaet, i form av en tredelt kunnskapsinnhenting. OEDs mandat hadde følgende ordlyd:

Olje- og energidepartementet gjennomfører kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av Nordland IV, V, VI, VII og Troms II. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. Arbeidet vil starte opp raskt. Temaene for kunnskapsinnhenting vil blant annet inkludere samfunns- og næringsmessige virkninger og ringvirkninger, herunder virkninger for reiseliv og fiskerinæringen. Temaene vil bli fastsatt i samspill med regionale og lokale myndigheter, sektormyndigheter og fagmiljøer. I uåpnede deler av Nordland IV og V vil det også være behov for å styrke kunnskapen om petroleumsressursene gjennom seismikkundersøkelser og andre geologiske datainnsamlinger i regi av Oljedirektoratet og i dialog med fiskerinæring og fiskerimyndigheter. Oljedirektoratet sammenstiller datapakker med relevant seismikk fra Nordland VI, VII og Troms II som legges ut for salg (Meld. St. nr. 10, (2010-2011), s. 130)

Regjeringens valg om å bestille en kunnskapsinnhenting, og ikke en konsekvensutredning, er diskursivt interessant. Ordet ”konsekvensutredning” var politisk ladet, fordi det av nei-siden ble forstått som en formalitet før åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, og ikke som en nøytral utredningsform som kunne informere en problemstilling. Regjeringen konstruerte dermed et nytt politisk begrep som skulle benevne en informasjonsinnhentingsprosess i petroleumsspørsmålet, som ikke var forbundet med utfallet i tidligere prosesser: Kunnskapsinnhenting.

5.1.1 Hva er en kunnskapsinnhenting?

Hva skulle så en ”Kunnskapsinnhenting” være? Utredningen skulle ikke være en NOU eller en melding til Stortinget, og skulle dermed heller ikke presentere konkrete forslag til ny politikk. Den skulle belyse problemstillinger relatert til petroleumsvirksomhet i LoVeSe, men hvilke delproblemstillinger dette innebar ble bare delvis gitt i mandatet; *Temaene for kunnskapsinnhenting vil blant annet inkludere samfunns- og næringsmessige virkninger og ringvirkninger, herunder virkninger for reiseliv og fiskerinæringen* (Meld. St. nr. 10, (2010-2011), s. 130). Mandatet fastla også at kunnskapen fra KI skulle kunne brukes i neste oppdatering av forvaltningsplanen, og i en eventuell konsekvensutredning. Dette impliserte at KI burde ta opp tema som nettopp skal tas opp i disse to utredningsformene. Konsekvensutredninger og forvaltningsplaner er ut fra lovverket pålagt i visse situasjoner. Det er også lagt føringer for hva innholdet i disse skal være i henholdsvis Petroleumsloven og Naturmangfoldsloven. For KI finnes det derimot ingen lov som regulerer innholdet. Dette betyr at dens rammer i utgangspunktet ikke var satt, og at OED hadde et betydelig spillerom

til å definere hvilke problemstillinger som skulle belyses. En innleid konsulent til sekretariatsgruppen for KI i OED beskriver utredningen slik i intervju:

Kunnskapsinnhenting var jo et politisk ord som ingen av oss visste hva var, så vi brukte jo også litt tid på å finne ut hva innholdet i KI skulle være for noe. Vi endte opp med at det viktige her var å lytte til folk, og la folk være med på å bestemme hva som skulle inn. Det er jo på en måte folk sine meninger som viser hva vi har behov for kunnskap om, i hvert fall i en politisk sammenheng.

Konsulenten gir her uttrykk for at medvirkning var viktig i defineringen av hva KI skulle være. Departementet vektlegger også medvirkning som viktig i både dokumenter og intervju. I introduksjonen til KI-rapporten skriver departementet: *Kunnskapsinnhenting er lagt opp som en åpen prosess med stor grad av samspill med aktører i nærområdene til det nordøstlige Norskehavet* (OED, 2012, s. 18). Konsulenten gir også uttrykk for at det fra OED-sekretariatets side var holdt åpent hva KI skulle være, frem til opinionen og relevante interesser hadde sagt sin mening.

Da beslutningen om å lage KI kom, så både ja- og neisiden i debatten dette som en mulighet til å vinne terreng. KI brakte med seg en mulighet til å endre debatten i større grad enn forvaltningsplanen eller en KU ville gjort. Miljøbevegelsen ønsket ikke en KU, nettopp fordi formen på en slik utredning er rettet inn mot å åpne et område for petroleumsvirksomhet. KI ville ikke åpne døren for petroleumsindustrien på samme måte som en KU, og gav mulighet til å dra inn andre aspekter enn de som vanligvis utredes i en KU. For tilhengerne av petroleumsvirksomhet representerte KI også en mulighet til å beskrive natur og risiko med andre definisjoner enn hva Miljøverndepartementet har lagt til grunn i forvaltningsplanene, og dermed en mulighet til å komme ut med andre konklusjoner, som ville tale mer for petroleumsaktivitet enn FBL hadde gjort.

5.1.2 Sekretariatet for Kunnskapsinnhenting

OED opprettet i starten av arbeidet et sekretariat, som skulle lede arbeidet med produksjonen av KI. I dette sekretariatet satt fire representanter fra departementet: avdelingsdirektør for en av seksjonene i Olje- og gassavdelingen, en underdirektør, en seniorrådgiver og en rådgiver i samme avdeling. I tillegg leide OED inn to eksterne konsulenter, som gjorde mye av jobben i sekretariatet. Den ene av disse ble leid inn fra Det Norske Veritas, og hadde ansvaret for oppfølging av miljø- og petroleumsdelene av KI, mens den andre, leid inn fra 450 Consulting, hadde ansvaret for oppfølging av de samfunnsmessige delene av utredningen. Begge ble hentet inn etter en offentlig anbudsprosess. Konsulenten fra 450 Consulting var en tidligere ansatt i OEDs gassavdeling. Konsulenten fra DNV hadde blitt brukt av OED jevnlig i 10 år,

gjennom arbeidet med ULB, OEDs involvering i forvaltningsplanene og i åpningsprosessene for Jan Mayen og Barentshavet sørøst. Denne konsulenten har også tidligere vært ansatt i Statens forurensningstilsyn¹⁷, og vært brukt som konsulent av Miljøverndepartementet. Konsulenten fra DNV ble hentet inn som første steg i prosessen, mens konsulenten fra 450 Consulting kom inn etter noen måneder, i en 25% stilling som senere økte til om lag 50%.

5.1.3 Tema for utredningene fastsettes

OED startet KI-prosessen med å lage et utkast til et program, altså et forslag til hva innholdet i KI skulle være. Etter dette ble det avholdt innspillmøter i Harstad, Stokmarknes, Svolvær og Bodø i august 2011, og i Oslo i september 2011. Disse møtene ble avholdt i samarbeid med regionrådene i Salten, Ofoten, Lofoten, Vesterålen og Sør-Troms. Hensikten var å hente inn innspill til innholdet i KI, og slik sikre en åpen prosess med stor grad av samspill med aktører i nærområdet til de aktuelle havområdene (OED, 2011). Departementet oppfordret til å sende inn skriftlige innspill til prosessen, og mottok innen fristen 1. Okt. 2011 39 innspill fra organisasjoner og privatpersoner. Basert på det opprinnelige utkastet, og disse innspillene med departementets vurderinger av dem, ble programmet for KI fastsatt. Dette innebar først og fremst en avgrensning av temaene som skulle utredes i KI.

Dokumentet som oppsummerte disse innspillene ble skrevet av konsulenten fra DNV. I dokumentet vurderes innspillenes relevans. Disse vurderingene er i hovedsak gjort av konsulenten, og siden kvalitetssikret av departementets ansatte i sekretariatet. I dokumentet fremgår de som *departementets vurdering*. Gjennom korte vurderinger gir *departementet* her uttrykk for om et innspill faller utenfor eller innenfor KIs mandat. De fleste innspillene kommenteres med ”kommentaren tas til orientering”. Dersom innspillene peker på forhold som er tenkt belyst i utkastet til program, bekrefte dette. Flere innspill kommenteres også med kommentarer som for eksempel ”det påpekte forhold ligger utenfor rammen for foreliggende KI”. Dette gjelder blant annet alle innspill som foreslår at KI skal se på effekter av klimaendringer på økosystem og/eller petroleumsvirksomhet i LoVeSe, og motsatt; alle innspill om hvordan petroleumsvirksomhet i LoVeSe vil påvirke globale klimaendringer, da spesifikt politisk gjennom signaleffektene en oljeboring i dette området vil ha på den nasjonale og internasjonale klimadebatten. På denne måten ble klimaendringer definert ut av *hva saken dreier seg om*, allerede før folk hadde kommet med sine innspill. Neste kapittel går

¹⁷ Senere Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Fra 1. Juni 2013 slått sammen med Direktoratet for naturforvaltning til det nåværende Miljødirektoratet.

grundigere inn i begrunnelsen for dette fra OEDs side, og konsekvensene av denne utdefineringen for debatten om LoVeSe.

At flere tema ble definert som *utenfor rammen av det foreliggende KI*, er et paradoks sett i sammenheng med KIs uttalte åpne form, der innholdet, med sekretariatlederens ord, skulle defineres ut fra folk sine meninger om hvilke problemstillinger som var viktige i debatten om LoVeSe. Dette viser at KI preges av en forutbestemt oppfattelse av hva dette dokumentet skulle være, og innholdet i KI taler for at denne oppfatningen var at KI skulle være lik en konsekvensutredning. OED har for eksempel funnet det relevant å lage en underlagsrapport om muligheter og utfordringer for kraftproduksjon og kraftforsyning til oljeindustrien i disse områdene, selv om det uttalte målet med KI var å belyse problemstillinger som folk var opptatt av som de avgjørende i spørsmålet om petroleumsvirksomhet. En utredningsdel om kraftforsyning er nemlig vanlig å ha med i en konsekvensutredning etter petroleumsløven (se for eksempel OED, 2013). Argumentet om at KI ble utformet på bakgrunn av en konsekvensutrednings-tankegang understøttes av uttalelser fra aktører rundt KI i intervju:

Dette (KI) ble gjort akkurat på samme måte som man gjorde det for de parallelle konsekvensutredningene for Jan Mayen og Barentshavet sørøst. Disse tre prosessene ble kjørt parallelt av OED, og underlaget er akkurat likt. Selve rapportene fra OED er jo litt forskjellig utformet, men underlaget er jo likt. (Klima- og forurensningsdirektoratet)

Sånn som KI er tenkt tror jeg, så er det som et slags program. Et kunnskapsinnhentingsprogram der man igangsetter mange prosjekter parallelt. Men hvor man har en overordnet strategi for å bearbeide informasjon. Konsekvensutredning er jo egentlig et annet begrep som har blitt brukt. Eller en større offentlig utredning knyttet til et tema. (...) Det var nesten det samme som en konsekvensutredning, jeg vil si det var en substitutt for en konsekvensutredning. (Utredet)

Den argumentative diskursanalysen peker på at diskurser opprettholdes i og av institusjoner, gjennom at institusjonelle praksiser bidrar til å reprodusere diskursivt innhold fremfor å endre det. Prioriteringene av innhold som er gjort i KI gir dermed støtte til diskursanalysens syn på aktører som situert, og gir grunnlag for å anta at fagbakgrunn, institusjonstilhørighet og tidligere arbeidserfaringer har bidratt til å situere sekretariatsgruppen, og dermed har påvirket konstruksjonen av hva KI skal være.

5.1.4 Anbudsprosess

Etter at programmet for KI var definert, ble produksjonen av de ulike underlagsutredningene satt ut på anbud. I konkurransegrunnlagene ble de ulike bestillingene nøye definert. Disse ble i hovedsak skrevet av konsulentene fra DNV og 450 Consulting, men ulike fagetater innen olje og miljø ble også konsultert i denne prosessen. Når utredningsoppdragene ble tildelt gikk fire av oppdragene til Det Norske Veritas. Disse utredningene inkluderte

Oljedriftsmodellering og risiko ved gassutblåsning og Miljørisikoanalyse som ble tildelt DNV alene, *Oljevern og beredskapsanalyse* som DNV og SINTEF fikk sammen, og *Infrastruktur og logistikk* som gikk til Analyse og Strategi, Multiconsult og DNV sammen. DNV var altså utreder i noen av de mest kontroversielle temaene KI tok opp. At en utleid konsulent fra DNV i stor grad hadde utformet disse anbudene, gjorde tildelingene kontroversielle. Det ble likevel liten debatt om dette offentlig, og man kan anta at det hadde sammenheng med at konsulenten fra DNV ikke var synlig utenfra. Konkurranses grunnlagene var, slik som andre dokumenter fra departementet, ikke signert med navn eller knyttet til personene som har utformet de eller leder prosessen med å gi oppdrag til tilbydere. Etter tips skrev Dag og Tid en artikkel hvor DNVs dobbeltrolle utfordres. Daglig leder i Naturvernforbundet, Lars Haltbrekken, kommer med følgende kommentar til avisen: *"I slike prosesser er det å leggje premissane og bestemme kriteria i anbudsutlysinga noko av det viktigaste du gjer. Veritas har hatt stor innverknad ved å bestemme kriteria i anbudsprosessen. Det er betenkjeleg når dei samtidig er ein så viktig aktør i å levere kunnskap. Dette er med på å undergrave tilliten til rapporten"* (Dag og Tid, 30.11.2012).

DNV har et av de tyngste fagmiljøene i landet på miljørisiko i petroleumssektoren, så det er slik sett ikke overraskende at de ga et tilbud, og var kvalifisert til å få jobben. Men DNV var også eneste tilbudsgiver på både utredningen om miljørisiko og på utredningen om oljevern (i samarbeidet med SINTEF). Én årsak til dette kan være at tidsfristene for å gjennomføre utredningen var så korte at kun aktører som satt på kunnskapsmateriale fra tidligere prosesser i området ville ha mulighet til å gjennomføre oppdraget innenfor tidsrammen. I løpet av feltarbeidet var jeg i kontakt med en ansatt i et alternativt kunnskapsmiljø som også kunne ha utført enkelte av oppdragene DNV fikk. Informanten, som ønsker å være anonym, informerer om at vedkommendes firma avsto fra å bruke tid og ressurser på å sette sammen et tilbud, fordi de etter samtale med andre kunnskapsmiljø som kunne gi tilbud, opplevde at DNV allerede var tiltenkt jobben. Denne konklusjonen trakk de på bakgrunn av de korte tidsfristene sett i forhold til oppdragets kompleksitet, og fordi de visste at DNV hadde en utleid konsulent i departementet som var involvert i anbudsprosessen. Når OED og konsulenten fra DNV ble konfrontert med denne dobbeltrollen i intervju, peker begge på at dette har vært ryddig og helt uproblematisk, fordi konsulenten fra DNV ikke var med på å vurdere tilbudene på de oppdragene DNV var tilbyder på. Informanten fra det alternative kunnskapsmiljøet opplever denne argumentasjonen som grunn: *"Det handler jo ikke om at denne personen ikke var med*

på å gi DNV anbudet, men at han kan beslutte tidsfrister og legge inn krav som bare kan innfris av de som allerede er involvert i det påstartede KI-løpet.”

DNV er en godt kvalifisert aktør til å utføre oppdragene de fikk fra OED. Det er likevel grunn til å konkludere med at prosessen som førte frem til at DNV fikk oppdragene i KI har svekket legitimiteten til kunnskapsproduktet i flere miljøer, noe som igjen kan ha fått konsekvenser for muligheten til å lukke diskursen og skape større enighet i spørsmålet med utgangspunkt i dette kunnskapsproduktet.

Utover DNV var 21 andre aktører inne som kunnskapsprodusenter i KI. I denne gruppen var det 3 direktorater (Oljedirektoratet, Fiskeridirektoratet og NVE), det statlige forvaltningsorganet SSB, Avinor som statlig eid selskap, aksjeselskapet Gassco, noen private forskningsinstitusjoner og en rekke konsulentselskaper. Det var altså ingen statlige forskningsinstitusjoner involvert, noe som står i kontrast til utredergruppen i FBL. Dette kan forklares med at de statlige miljøinstitusjonene ikke har kompetanse på petroleumsindustri, og dermed ikke kan gjøre utredninger hvor man ser på tekniske forhold ved petroleumsaktivitet i kombinasjon med påvirkning på miljø. Disse institusjonene utreder kun sårbarhet og verdifullhet i ulike naturmiljøer. Oljedirektoratet har ikke miljøkompetansen som miljøinstitusjonene har, og kan derfor heller ikke gjøre disse utredningene. Konsekvensen av dette er at staten ikke selv kan produsere kunnskap om miljørisiko ved petroleumsvirksomhet, og dermed må sette slike oppdrag, som oftest gjennomføres i forbindelse med konsekvensutredninger, ut på anbud til konsulentselskaper som langsiktig har penger å tjene på at utredningen ender med en åpning. I Norge finnes det en håndfull selskaper som kan utføre disse utredningene, og konkurransesituasjonen er i utgangspunktet svak. Disse konsulentselskapene arbeider innenfor tids- og formkrav gitt fra bestiller. De får betalt for å levere i henhold til anbud, og ikke på problemstillinger som måtte være relevant, men som ikke er en del av anbudet. Denne kunnskapsproduksjonen er som hovedregel heller ikke underlagt fagfelle vurderinger, og gis ikke ut på andre språk, slik at de kunne vært gjenstand for vurdering av fagmiljøer i andre land. Oppgaven vil vende tilbake til mandatforskningens manglende fagfelle vurderinger og mulige konsekvenser av dette i kapittel 7.

I konkurransegrunnlagene ble det lagt vekt på lokal tilknytning eller særskilt kunnskap om lokale forhold da utredere ble valgt. Dette har ført til at flere nordnorske aktører er involvert,

som for eksempel SALT¹⁸, Norut¹⁹, Kunnskapsparken Bodø²⁰ og Akvaplan-niva²¹. Med denne vektingen av lokal kunnskap i anbudsprosessen viser sekretariatet for KI at de anerkjenner verdien av lokal kunnskapsproduksjon, og at de aktivt går inn for å unngå å produsere kunnskap som kun ser LoVeSe ”utenfra-og-inn”. Dette er en styrke ved KI, som taler for en bredere forståelse av kunnskap, selv om også kunnskapen produsert av lokale konsulenter må sies å være såkalt ekspertkunnskap.

5.1.5 Tidsløp

OED kom raskt i gang med KI-prosessen. Mandatet for KI ble vedtatt i Stortinget i juni 2011, og innspillsmøtene i Nord-Norge og i Oslo ble avholdt allerede i august og september samme år. I følge OEDs egen fremdriftsplan for prosessen skulle anbudsrunder med tildeling av utredningsoppdrag til leverandører av underlagsrapporter være gjennomført og ferdig til februar 2012. Dette ville gitt utrederne mellom 6,5 og 8,5 måneder på å ferdigstille sine utredninger, som etter planen skulle være ferdig ved utgangen av august 2012. Sekretariatet for KI skulle da bruke 2,5 måneder på å sammenstille kunnskapen til en rapport som skulle legges frem i november 2012. Departementet klarte å overholde fristen for fremlegging, men prosessen før dette punktet ble ikke som planlagt. Anbudsprosessen trakk ut, og som en konsekvens kom kunnskapsprodusentene sent i gang. Fristen for å levere tilbud var 15. mai, og fristen for å levere det ferdige produktet var 1. august. Fristen for levering av det ferdige produktet ble likevel ikke skjøvet på, og resultatet var at utrederne fikk om lag to måneder til å gjennomføre et arbeid som opprinnelig var beregnet å ville ta 6,5 til 8,5 måneder. I sammenstillingsrapporten fremstilles likevel prosessen som noe annet enn det den ble: ”Programmet for kunnskapsinnhenting ble fastsatt i desember 2011. Arbeidet med faglige grunnlagsrapporter som denne sammenstillingsrapporten er basert på har pågått siden” (OED, 2012, s. 10). I intervjuer påpeker samtlige utredere at den korte produksjonsperioden var uheldig. En informant uttaler følgende: ”Tidsfristene var korte må jeg si. Vi fikk ekstremt kort tid på oppdraget. Det var jo som å produsere tre masteroppgaver på to måneder”. De andre informantene som gjorde utredninger kommenterer også at fristene var uheldig korte:

Når det gjelder tidsrammer og sånt for gjennomføring, så kunne det alltid vært forbedret. Det har vært et kritikkpunkt tidligere mot disse prosessene - de går for fort. Tidsrommet for å gjøre jobben

¹⁸ Marin kompetansebedrift med kontor i Svolvær

¹⁹ Northern Research Institute, nasjonalt forskningskonsern med ståsted i Nord-Norge

²⁰ Privat selskap etablert i samarbeid mellom næringslivet, Nordland Fylkeskommune og SIVA.

²¹ Selskap med hovedkontor i Tromsø som driver forskning og utvikling innen akvakultur, marinbiologi og ferskvannsbiologi

er for kort. Det brukes lang tid i forkant og etterkant, men selve rommet hvor du skal gjøre jobben er ganske.... Og det tror jeg nok kanskje har begrenset en del aktører i å gi tilbud også.

Det var veldig, veldig dårlig tid. Primært på kartleggingsdelen som kom først. Der var de avhengig av at vi leverte SÅNN (knipsen) - virkelig veldig fort. Og det gikk....Det gikk. Jeg tror de var fornøyd. Men det var skikkelig hals over hodet altså. Hvis ikke vi hadde vært der, så hadde de ikke fått det til, fordi vi har hele datainfrastrukturen liggende klar. Så vi trykket nesten bare på knappen.

Flere av forskerne er altså kritisk til den korte produksjonsfristen. Fra sitatene fremgår det også at den korte produksjonsfristen sannsynligvis har gjort at aktører har avstått fra å gi tilbud. Fordi det ikke var tid til å samle inn ny kunnskap, var mange aktører i realiteten ekskludert på forhånd. At utredningene skulle gjennomføres i sommermånedene gjorde det også med stor sannsynlighet vanskelig for flere selskap å delta. Resultatet av tidspresset var en svekket konkurransesituasjon rundt anbudene, og at kunnskapen som ble produsert var reproduksjoner av gamle data, og ikke innhenting av nye.

Etter produksjon var underlagsrapportene på korte høringer hos statlige faginstanser. Ifølge Klif var fristene for tilbakemelding så korte at de ikke hadde mulighet til å gå i dybden og gi grundige tilbakemeldinger.

5.1.6 Sammenstilling

Sammenstillingen av de 20 underlagsrapportene ble gjort på 2,5 måneder høsten 2012. 2089 sider fra 20 fagrapporter ble komprimert til 121 sider med sammenstillingsrapport. Offisielt stod sekretariatet for KI for denne jobben, men i praksis ble den i hovedsak gjennomført av de innleide konsulentene fra DNV og 450 Consulting. Sammenstillingen ble så kvalitetssikret i departementet. Måten underlagsrapportene har blitt satt sammen til den ferdige rapporten på, er i flere av høringsuttalelsene gjenstand for kritikk. Denne kritikken går på hvordan man har forenklet og trukket konklusjoner, og hvordan de faglige rapportene fremstilles. Et sentralt poeng som gjør sammenstillingsrapporten spesielt relevant å undersøke med fokus på relasjonen mellom politikk og kunnskap, er at utrederne av underlagsrapportene i hovedsak ikke har blitt konsultert i måten deres fagstudier har blitt brukt i rapporten, eller i måten det har blitt trukket konklusjoner. Blant informantene som har laget utredningene hevder flere at de ikke har godkjent eller kvalitetssikret sammenstillingsrapportens bruk av deres kunnskap. På spørsmål svarer likevel avdelingsdirektøren i OED at denne kvalitetssikringen har funnet sted. Konsulenten fra DNV, som har vært hovedforfatteren bak sammenstillingsrapporten, svarer slik: *"en del tekst har nok blitt sendt til godkjenning hos forfatterne, men ikke sånn*

gjennomgående nødvendigvis.” Her er det altså et sprik mellom hvordan OED fremstiller prosessen, og hvordan flere av utrederne har opplevd den.

Fordi en sammenstillingsrapport har et begrenset omfang, vil den måtte trekke ut noen faktorer på bekostning av andre i et omfattende underlagsmateriale. OED har likevel blitt kritisert av miljøetater og miljøbevegelse for vinklingen på hva de har trukket ut. De mener at fremstillingen av underlagsrapportene dreier innholdet i en olje positiv retning. Som svar på denne kritikken viser OED i intervju til at alle underlagsrapporter er lagt ut på nettsiden, slik at de er tilgjengelig for de som ønsker å lese disse, både politikere og andre interesserte. I en politisk hverdag med høyt tempo og en medie verden hvor fokuset raskt forflytter seg til neste sak, er det likevel ikke slik at veldig mange bruker tid på å lese over 2000 sider med underlagsrapporter, det være seg politikere, journalister, eller vanlige folk. Jeg vil derfor argumentere for at fremstillingene som er gjort i underlagsrapporten er av avgjørende betydning for hvordan debatten om LoVeSe endres og lever videre. Det vil i de fleste tilfeller være her, eller i nyhetssaker basert på sammenstillingsrapporten, at meninger bekreftes eller endres hos folk. I kapittel 6 vil jeg komme tilbake til sammenstillingsrapporten, og gi en analyse av hvilke natur denne rapporten skaper med sine fremstillinger.

5.1.7 Fremlegging i Svolvær

Sammenstillingsrapporten ble lagt frem i Svolvær 23.11.2012. OED hadde markedsført fremleggingen godt på forhånd, og som beskrevet innledningsvis i denne oppgaven var salen i Lofoten kulturhus fylt opp av tilhørere fra berørte næringer, lokalpolitikere, interesseorganisasjoner, lokalbefolkning og journalister. Det var satt av en dag til fremleggingen, og produsentene av 10 av underlagsrapportene var invitert til å snakke om sine utredninger, før Olje- og energiministeren oppsummerte og konkluderte. Fra kunnskapsgrunnlaget oppsummerte ministeren med at det ”ikke er særlige miljømessige forhold som tilsier at vi ikke kan ha petroleumsvirksomhet i regionen”, og at det derfor for han var et spørsmål om når, og ikke om LoVeSe skulle åpnes for petroleumsvirksomhet. Hans uttalt politiske konklusjon var derfor overraskende for mange: ”Jeg vil ikke tilrå at det åpnes nytt areal i det nordøstlige Norskehavet nå”. Ministeren begrunnet dette med at motstanden fra fiskerne lokalt er stor, men sa videre:

Jeg godtar ikke at det skal være umulig å finne gode, helhetlige, faktabaserte sameksistensløsninger også i det nordøstlige Norskehavet. Derfor anbefaler jeg det jeg vil kalle en forsiktig utvikling. En tilnærming som vi kjenner godt fra norsk sokkel. La oss få mer aktivitet i allerede åpnet areal i det nordøstlige Norskehavet nå, inklusive åpnet

del av Nordland VI. På denne måten kan de to næringene få vise i praksis at de kan leve sammen. Spille hverandre gode. Også i denne regionen (Borten Moe, 2012).

At Olje- og energiministeren anbefalte å vente med en åpning av nye felt i LoVeSe, på tross av sin konklusjon om at det ikke lengre fantes tungtveiende årsaker som talte i mot, må tolkes i lys av den politiske samarbeidssituasjonen han var en del av. LoVeSe var fortsatt et betent tema i den rødgrønne regjeringen, og SV var stadig motstander av en konsekvensutredning. En forsiktig tilnærming var derfor den mest realistiske måten å få til en åpning av områdene innenfor rammene av den rødgrønne koalisjonsregjeringen. Det var også denne løsningen Senterpartiet gikk for i sitt program den påfølgende våren.

Timing for fremleggingen av KI var ikke tilfeldig, og det er derfor verdt å se nærmere på konsekvensene av at fremleggingen kom når den kom. Når tidsrommet utrederne hadde disponibelt ble så kort som det ble, fordi forarbeidet i OED trakk ut, hvorfor valgte da ikke OED å utsette fremleggingen av KI? På direkte spørsmål antyder både en av informantene i OED og sekretariatslederen fra DNV at dette hadde med politisk timing å gjøre:

(...) De politiske partiene har ulike oppfatninger i saken, og hensikten med Kunnskapsinnhentinga er å gi de politiske partiene den kunnskapen de trenger for å gi sine vurderinger. Siden det er valg i år, så vil jo partiene lage sin politikk på landsmøtene forholdsvis tidlig i år, og da hadde de bruk for KI og tilbakemeldinger og høringsinnspill før de skulle ha disse møtene. (Innleid konsulent fra DNV i intervju juni 2013)

(...) Det er jo ikke tvil om at dette er et arbeid som også er initiert av politikere, og tanken har jo vært at dette skal bidra til å ha et bedre beslutningsgrunnlag for å ta stilling til spørsmål om petroleumsvirksomhet i disse områdene. Og det at du da hadde oppdatert informasjon om spørsmålet inn i en periode som dette diskuteres i mange av de politiske partiene - altså, jeg vil jo si at det er relevant timing da, og det har jo vår statsråd også uttrykt, at det har vært ønskelig. (Intervju med avdelingsdirektør i OED juni 2013).

Man må kunne anta at det for en Olje- og energiminister som var uttalt positiv til petroleumsvirksomhet i LoVeSe, ville være en stor fordel å legge frem en rapport som gav han anledning til å konkludere i spørsmålet om petroleumsvirksomhet, før de politiske partiene gikk inn i en vår med landsmøter, der programmene partiene gikk til valg på skulle meisles ut. Sett i lys av dette var det heller ingen ulempe at KI-rapporten som utredet alternativene til petroleumsvirksomhet i LoVeSe, *Framtid i nord*, ikke rakk å lansere noen resultater før sommeren 2013, eller at den såkalte KILO-rapporten fra Havforskningsinstituttet, den tredje av rapportene i kunnskapsinnhentinga, ble lansert i beskjedenhet 19.03.2013 på et såkalt miniseminar på Grand Hotell i Oslo. I KILO-rapporten presenteres kunnskap om viktigheten av områdene i og rundt Lofoten – Vesterålen som gyte-, transitt og oppvekstområde for ulike fiskebestander (Havforskningsinstituttet, 2013).

Rapporten konkluderer med at Lofoten og Vesterålen er usedvanlig sårbart for oljeutslipp. Under minikonferansen i Oslo var ingen pressefolk til stede for å viderefremme disse funnene, ganske enkelt fordi ingen var invitert. Fiskeriminister Lisbeth Berg-Hansen (AP) var heller ikke til stede på fremleggingen, som ved siden av KILO-rapporten også inneholdt et fremlegg om hunkveiter i oppdrettsanlegg, hummerens trivsel i bevaringsområder og fremlegging av Havforskningsrapporten 2013, som er instituttets offisielle årsmelding (Erlandsen, 2013). KILO-rapporten måtte altså dele oppmerksomheten med flere andre rapporter, og ble ikke løftet frem som viktig i LoVeSe-spørsmålet. Denne presentasjonen stod altså i sterk kontrast til fremleggingen av OEDs KI, som det var invitert bredt til i god tid på forhånd. Der stod Departementets kommunikasjonsavdeling sørget for bred forhånds- og etterhåndsomtale, blant annet med å fly inn en journalist fra NRK i Oslo, og hvor ministeren selv både var til stede for å trekke presse og presentere sin tolkning av kunnskapen.²²

Tid, sted og form for presentasjon av kunnskap og nyheter, negative som positive, har mye å si for oppmerksomheten et budskap får. Budskap som ikke virker bekreftende for de argumentene en aktør ønsker at skal prege diskursen, vil det dermed ikke være strategisk å løfte. Ut fra APs politiske ståsted i saken på tiden rapporten ble lagt frem, er det nærliggende å tolke kunnskapsinnhentingen fra Havforskningsinstituttet som kunnskap som ikke passet inn for AP-ministeren i Fiskeri- og kystdepartementet, Lisbeth Berg-Hansen. Programkomiteen i partiet, som lager forslag til partiprogram for neste stortingsperiode, hadde på dette tidspunktet gått inn for en konsekvensutredning, basert på kunnskapen som ble lagt frem i OEDs KI. Partiets nestleder Helga Pedersen uttalte allerede i januar 2013, etter fremleggingen av KI, at man nå hadde nok kunnskap til å gå inn for en konsekvensutredning. Ministeren mente at det ikke var nødvendig å vente på de to andre delene av KI før hun konkluderte i spørsmålet om konsekvensutredning (NRK.no, 31.01.2013).

Mens lanseringen av OEDs KI resulterte i 531 artikler og pressemeldinger i løpet av kun tre dager (Ytreberg, 2013), ble lanseringen av KILO-rapporten forbigått i stillhet. I nyhetssøketjenesten Retriver oppnås kun 18 treff på KILO-rapporten. Ingen av treffene er datert til samme måned som KILO-rapporten ble lansert – det er i stor grad miljøbevegelsen som i ettertid har stått for den lille omtalen rapporten har fått. I ettertid er det ingen tvil om at OEDs KI har fått desidert mest oppmerksomhet, og at timingen av lanseringen gjorde at rapporten fikk påvirke diskursen før partiene gikk inn i sine landsmøtediskusjoner.

²² Sluttrapporten til den tredje delen av kunnskapsinnhentingen, "Framtid i nord", ble lagt frem i april 2014, og er derfor ikke kommentert i denne oppgaven.

5.1.8 Høring

Etter fremleggningen i Svolvær ble KI sendt ut på høring. Da høringsfristen på 3 måneder var gått ut, hadde OED mottatt 28 høringsuttalelser fra 32 aktører. Uttalelsene kom fra statlige institusjoner, oljenæringen, miljøvernere, fiskarlag, fylkeskommune, regionråd og arbeidslivsorganisasjoner. I høringsuttalelsene kommer det frem konflikter om innholdsvalg og kunnskapstolkninger mellom statlige fagetater, og fra interesseorganisasjoner, industri og privatpersoner. Retorikken i uttalelsene er i hovedsak bygget opp rundt hvilke deler av kunnskapsgrunnlaget som bør vektlegges, og om man mener at OED har gjort dette på en god eller dårlig måte i sammenstillingsrapporten. Miljøbevegelsen og de statlige faginstansene på miljø er spesielt kritisk til hvordan OED har fremstilt kunnskapen i sammenstillingsrapporten. Selve underlagsmaterialet trekkes i liten grad i tvil. Standpunktene i høringsuttalelsene bekrefter, ikke overraskende, de allerede eksisterende posisjoneringene rundt oljespørsmålet, og vitner derfor om at diskurskoalisjonene rundt et olje-ja og et nei til olje ikke ble vesentlig endret av KI. All den tid selve KI ble laget så raskt som den ble, uten involvering av andre aktører, ble høringsinstituttet som politisk teknologi en av få reelle muligheter til å påvirke argumentene og konklusjonene som skulle bli stående igjen etter rapporten. Rapportens autoritet ble også rokket ved, men oppmerksomheten rundt disse høringsuttalelsene var svært begrenset sammenliknet med mediemaskineriet som hjalp frem KI etter lanseringen. Ingen endringer har heller blitt gjort i KI etter høringsrunden, og rapporten foreligger slik den gjorde da den ble lansert. Selv om det kommer frem store konflikter i høringsuttalelsene er det grunn til å konkludere med at timingen på KI-lanseringen gjorde at den beskrevne virkeligheten fra OED fikk forrang i de politiske prosessene som fulgte våren 2013. Høringsfristen for KI gikk ut 28. februar 2013. Før den tid hadde Arbeiderpartiets programkomité konkludert med at de ønsket en konsekvensutredning, på bakgrunn av informasjonen fra KI, og Ola Borten Moe hadde offentlig konkludert med at det var fullt ut forsvarlig å bore etter olje i LoVeSe.

5.3 Konklusjon: en institusjonelt farget prosess

Dette kapitlet belyst prosessen med å lage KI. Fra regjeringsmandatet, via fastsettelse av programmet med innspill og utvelgelse av tema, anbud, produksjon av underlagsrapporter, sammenstilling til rapport, til presentasjon og høringsrunde. I analysen av denne prosessen identifiseres særlig tre av stegene som særskilt politiske; utforming av anbud som virket begrensende for hvem som kunne konkurrere om dem, fastsetting av utredningstema som

innebar en definering av forvaltningsobjektets grenser, og sammenstilling av underlagsrapportene, som innebar å trekke konklusjoner fra et flersidig underlagsmateriale.

Den argumentative diskursanalysen peker på hvordan ulike aktører jobber for å etablere diskursiv dominans rundt sin situasjonsforståelse, bevisst eller ubevisst. Høyer vektlegger den institusjonelle konteksten disse diskursive politiske kampene foregår i; institusjoner fungerer som bærere av spesifikke diskurser som er rutinisert inn i institusjonens væremåte og målsetning. Denne institusjonelle forklaringsmodellen er nyttig for å forstå hvorfor OED har handlet som de har gjort i prosessen med å lage KI. OEDs tette bånd til petroleumsnæringen har tidligere blitt beskrevet av både forskere og media (Se for eksempel Kristoffersen, 2007; NRK Brennpunkt, 22.04.2008; Sande, 2013). I disse beskrivelsene kommer det frem hvordan OED ofte vektlegger næringens interesser på bekostning av andre interesser. Oljeforskeren Helge Ryggvik har omtalt dette som *Det oljeindustrielle kompleks* - et industrielt, byråkratisk og politisk nettverk med en agenda som står i motsetning til samfunnets interesser (Ryggvik, 2009). Summen av funn i denne oppgaven bekrefter beskrivelsene av OED som en aktør som har en institusjonalisert positiv holdning til ekspansjon av norsk petroleumsvirksomhet. Denne situasjonsforståelsen antas derfor å ha ligget til grunn i deres arbeid med å produsere KI.

I kapitlet har det kommet frem hvordan etablering av diskursiv dominans også skjer *gjennom* kunnskapsproduksjon, og ikke bare som en konsekvens av kunnskap. Produksjonen av KI viser at det å produsere kunnskap i seg selv kan bli et politisk maktmiddel for å etablere dominans om egen situasjonsforståelse, heller enn en prosess som kommer før etableringen av situasjonsforståelsen. OED leide inn konsulenter som selv har jobbet i og for institusjonen, og fikk dermed konsulenter som var kjent med deres kunnskapspraksiser fra konsekvensutredninger, og kunne bidra til å opprettholde institusjonens diskursive argumentasjon og forståelse. De har også i utstrakt grad nyttet private konsultantselskaper til å produsere kunnskapen, og dermed hatt større kontroll over defineringen av premisser og innhold i underlagsrapportene enn dersom statlige faginstanser hadde vært nyttet. Videre er produktet institusjonelt farget fordi det er laget ut fra en forståelse av hva en *konsekvensutredning* er, og har bare delvis brukt muligheten mandatet gav til å se på andre spørsmål enn de som var spesifikt nevnt i mandatet. Til sist er fremstillingene i KI preget av OEDs institusjonaliserte forståelser av kunnskapsfeltet som ligger i skjæringspunktet mellom olje og miljø, noe neste kapittel går grundig inn i, når rapportens innhold analyseres.

6. Gammelt spørsmål, ny natur

Gjennom stadig ny kunnskapsproduksjon har forvaltningsobjektet LoVeSe vært i endring de siste 20 årene. Hvilke argumenter som har vært sentrale i debatten har både påvirket og blitt påvirket av problemstillingene som ulike kunnskapsproduksjoner har tatt opp. Slik har diskursene blitt satt i bevegelse med jevne mellomrom. I forrige kapittel viste jeg hvordan den argumentative kampen om å definere og konkludere om forvaltningsobjektet også skjer i løpet av en kunnskapsproduksjonsprosess, og ikke bare i debatten som følger den. Dette kapitlet retter søkelyset mot innholdet i rapporten, og undersøker hvordan naturen skapes som forvaltningsobjektet LoVeSe i KI, og, delvis som en konsekvens av praksisene jeg har belyst, endrer seg til å bli noe ganske annet enn det forvaltningsobjektet som ble presentert i forvaltningsplanen for Barentshavet- Lofoten.

I kapitlet gjør jeg en analyse av hvilke diskursive endringer som har skjedd innenfor temaområdene miljø og risiko, samfunn og ringvirkninger og til sist fisk og fiskeri – som er temaene jeg har valgt å fokusere spesielt på. Jeg vender først tilbake til spørsmålet som ble reist i kapittel 1, og forsøker å gi svar på hvordan det kunne ha seg at risikobildet om miljø endret seg så diametralt fra FBL til KI. Jeg går så videre til å beskrive hvordan man i KI har sett menneskene i LoVeSe som en del av forvaltningsobjektet, og dermed utvidet bildet av naturen til også å romme folk på land. Til sist i dette kapitlet gjør jeg en analyse av hvordan fiskens posisjon i diskursen har endret seg, og gjennom KI kommet til å handle mer om fiskernes arealbruk enn risikoen for fiskens eksistens ved akuttutslipp av olje. Jeg konsentrerer meg i hovedsak om underlagsrapportene som er produsert om disse tre temaene, som utgjør om lag halvparten av de 20 underlagsrapportene.

6.1 Miljø

Et viktig bakteppe for en diskusjon om innholdet i KI er, som forrige kapittel var inne på, at lite av kunnskapen som legges frem her er ny. KI er på de fleste områder en sammenstilling av allerede eksisterende kunnskap, med delvis endrede konklusjoner. Dette gjelder særlig for miljø. DNV hadde også i FBL oppdraget med å lage analysene om miljørisiko. Inngangsdataene DNV har brukt for å gjøre analysene om miljørisiko er i hovedsak de samme som ble brukt i oppdateringen av forvaltningsplanen. Endringene fra sist er at man har brukt mer høyoppløselige strømndata (informasjon om havstrømmer) som gir mer nøyaktige

oljedriftsberegninger, samt at man har mer informasjon om sjøfugl enn tidligere, som også har ført til at man kan påvise større negative konsekvenser for disse ved akuttutslipp av olje.

6.1.1 Fra store miljøkonsekvenser til lav miljørisiko

I Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten fra 2006 ble det konkludert med at LoVeSe var *særlig verdifulle og sårbare områder med høy miljøverdi*. På bakgrunn av dette sa den daværende Stoltenberg-regjeringen at de ville gå varsomt frem med ny petroleumsvirksomhet i Barentshavet – Lofoten. Rammer for petroleumssaktivitet i området skulle etableres ut fra hensynet til områdenes sårbarhet og en vurdering av risikoen for akutt oljeforurensning. Regjeringen varslet samtidig i forvaltningsplanen at disse rammene ville bli vurdert på nytt med utgangspunkt i det kunnskapsgrunnlaget som skulle komme i forbindelse med jevnlig oppdatering av planen, første gang i 2010. Da oppdateringen kom i 2011 ble konklusjonen at den høye miljøverdien i de særlig verdifulle og sårbare områdene var blitt ytterligere bekreftet og styrket. KI er det første offentlige kunnskapsproduktet om LoVeSe som hevder at det er *lav miljørisiko* forbundet med petroleumsvirksomhet i områdene. Med utgangspunkt i det samme datagrunnlaget, hvorfor ble miljørisikoen beskrevet så forskjellig i FBL og KI?

Dokumentanalysen og intervjuene med ulike aktører rundt KI viser at tolkningen av miljørisiko til dels er svært forskjellig mellom ulike miljøer og aktører i debatten. Oppfatningene følger den samme skillelinjen som deler aktørene i en petroleumsvennlig side og en miljøside. OED, DNV, oljeindustrien og andre høringsparter som kan sies å være positivt innstilt til petroleumsvirksomhet forstår miljørisiko som sannsynligheten for at en gitt konsekvens skal inntreffe, og vektlegger sannsynlighet mer enn konsekvens. Dette betyr at de ser på konsekvenspotensialet for en gitt hendelse kombinert med sannsynligheten for at denne hendelsen kan komme til å inntreffe, uttrykt ved en *returperiode*. Returperioden forteller hvor lang tid det statistisk sett vil være mellom to oljeutblåsninger som gir en gitt konsekvens. For eksempel er returperioden for alvorlig skade på sjøfugl eller kystsel i Nordland VII og Troms II (utenfor Vesterålen og Sør-Troms) beregnet til å være 4 400 år i letefasen, 3 000 år i utbyggingsfasen og 2 700 år i driftsfasen i KI (OED, 2012). Det er denne forståelse av miljørisiko som er utgangspunktet for følgende konklusjon i KI: ”Vurderingene av miljørisiko for aktivitetsbildene i analyseområdet viser gjennomgående lav miljørisiko fordi sannsynlighet for en betydelig eller alvorlig miljøskade er lav” (OED, 2012, s. 13).

De statlige fagetatene Klif, Direktoratet for Naturforvaltning og Havforskningsinstituttet, og miljøbevegelsen legger langt større vekt på konsekvenspotensialet ved en hendelse når de

snakker om miljørisiko. Dersom en hendelse vil føre til alvorlige konsekvenser for miljøet hvis den inntreffer, omtales dette som alvorlige miljøkonsekvenser eller høyere miljørisiko, dersom konsekvensene er mer alvorlig enn tidligere beregnet, også uavhengig av returperiode. Det er denne grunnleggende uenigheten om hvor man skal legge fokuset som er hovedårsaken til at miljørisiko forstås og kommuniseres så ulikt av ulike fagmiljøer, og dermed også i de respektive utredningene disse ulike miljøene lager.

I oppdateringen av forvaltningsplanen fra 2010 er seksjonen som i KI kalles for ”miljørisiko” kalt for ”miljøkonsekvenser og miljørisiko”. De to underlagsanalysene er begge utført av DNV, men oppsummert og konkludert på i to ulike departementer - MD og OED. Fremstillingene har blitt ganske forskjellige i de to ulike sammenstillingsrapportene. Der FBL bruker det oppsummerende avsnittet til å danne et bilde av miljøkonsekvensene ved ulike akuttutslipps-scenarioer, fokuserer KI i hovedsak på å tegne et bilde av den lave sannsynligheten for at dette skal skje, ved å vise til returperioder som gir høye tall. I den oppdaterte forvaltningsplanen viser man ikke til utregnede returperioder, selv om man også her definerer miljørisiko som sammenhengen mellom konsekvens og sannsynlighet. Det nærmeste vi kommer en konklusjon om miljørisiko i FBL er denne: *I analysene bidrar de lave hendelsessannsynlighetene i større grad til å holde miljørisikoen lavere enn miljøkonsekvensene.* Hovedkonklusjonen i forvaltningsplanen går likevel ikke på risiko – den går på naturens sårbarhet og verdifullhet.

Når konsekvens- og risikobildet videreformidles gjennom media og interesseorganisasjoner blir skillet mellom konsekvens og risiko ofte utydelig. For et publikum uten fagkunnskap om definisjonene av disse begrepene, blir de mektige ordene i denne sammenheng *høy* og *lav*. Slik vil en konklusjon om *høye miljøkonsekvenser* gjerne tale mot en åpning av områdene, mens en konklusjon om *lav miljørisiko* vil tale for en åpning, i den allmenne tolkningen av kunnskapen. Hvilken av disse konklusjonene som fremmes er derfor av avgjørende betydning for diskursens stilling, selv om begge konklusjonene trekkes på bakgrunn av nøyaktig det samme underlagsmaterialet. Introduksjonen av ordet *returperiode* ble avgjørende for at Olje- og energiminister Ola Borten Moe kunne konkludere med lav miljørisiko, for første gang i forvaltningsobjektet LoVeSes historie. Med begrepet returperiode følger tall, som virker produktive i den forstand at de skaper en forståelse av miljørisiko som noe konkret og målbart, i motsetning til de mer diffuse begrepene *sårbar* og *verdifull*. Slik Asdal (2011) beskriver tall- og måleteknologienes makt, ser vi også i denne saken at måleteknologien

”returperiode” muliggjør et inngrep i naturen, fordi tallet inngir mer tillit som beslutningsrelevant informasjon enn en beskrivelse av risiko uten tall.

Storylinen om *lav miljørisiko* er den mest tydelige i KI, og har blitt adoptert av mange aktører i debatten. Som Hager peker på utvider slike storylines den diskursive kompetansen til aktører som ikke har faglig innsikt i et felt, og gjør at aktører kan adoptere og videreformidle den slik LoVe Petro gjør i sin høringsuttalelse: ”Kunnskapsinnhenting har vist at det ikke er særskilt risiko knyttet til feltene i Det nordøstlige Norskehavet” (LoVe Petro, 2013). LoVe Petro reproducerer denne storylinen kun basert på Ola Borten Moes tale under fremleggingen i Svolve, og forfatteren av høringsuttalelsen har verken lest sammenstillingsrapporten eller underlagsutredningene i KI, kommer det frem i intervju.

6.1.2 Er miljørisikoberegninger sikker viten?

Asdal (2011) beskriver blant sine politiske teknologier naturvitenskapens stilling som en særlig nøytral vitenskap. Er det slik at KI har avdekket den nøytrale sannheten om risikoen ved petroleumsvirksomhet i LoVeSe når det konkluderes med at den er lav? Dokumentanalyse av underlagsrapporter og høringsuttalelser viser at underlagsmaterialet ikke er så entydig som sammenstillingsrapporten gir inntrykk av. Å beregne miljørisiko er å predikere en valgt hendelse, og konsekvensene av og sannsynligheten for at den skal skje. En prediksjon forutsetter at man tenker seg til mulige hendelser, fordi hendelsene ennå ikke har skjedd. Å etablere scenarier innebærer i denne sammenhengen å definere hvor en petroleumsulykke skal skje, hvor lenge den varer, hvor store mengder olje og/eller gass som lekker ut i sjøen og hvilken type olje eller gass dette er (ulike oljetyper har ulik evne til å brytes ned av naturen, og gasslekkasjer er mindre miljøskadelige enn oljelekkasjer). Forutsetningene for scenarioene som etableres er derfor av avgjørende betydning for hvilke konsekvenser og risikoer som kommer ut på andre siden av beregningen.

I sammenstillingsrapporten understrekes det ettertrykkelig at anslagene som er gjort er *konservative*, altså at man har etablert scenarier som er mer alvorlige enn det man forventer at vil være bildet dersom en ulykke skulle skje. Det presiseres hele 12 ganger at det er gjort *konservative anslag* i de ulike delene av disse beregningene, og det nevnes ikke noe sted at noen av resultatene som legges frem ikke er konservative, for eksempel ved å representere en forventningsverdi. I rapporten står det:

Konservative forutsetninger er generelt lagt til grunn for arbeidet med kunnskapsinnhenting, blant annet i arbeidet med etablering av utslippsscenarioer for planlagte og akutte utslipp til sjø. I

praksis betyr dette at en i analysene har lagt stor vekt på å belyse effekter av utslipp som er høyere/ varer lengre enn en vil forvente ut fra erfaringsdata (OED, 2012, s. 23)

OED påpeker også at: "(...) utover de feltlokalitetene som er angitt av Oljedirektoratet, (er det) lagt til ytterligere punkter for leteboring blant annet for å gi bred dekning i vurderingen av effekter av et akuttutslipp nær kystnært i Nordland VI". Ved nærmere gjennomgang av scenarioene nyanseres dette bildet. I intervju med utrederen fra DNV som har gjort risikoanalysene kommer det frem at man i underlagsrapporten har ønsket å legge seg nærmere en forventningsverdi i beregningene, enn å bare modellere worst case-scenario. Rent konkret er utslippspunktene som er modellert i KI lengre unna land utenfor LoVeSe enn de mest kystnære punktene som man modellerte miljørisiko fra i forvaltningsplanen. De er også lengre ut enn de mest kystnære prospektene for utvinning som Oljedirektoratet har definert. Man har valgt å bruke utslippsrater som varierer mellom 250 og 4500 kubikkmeter i døgnet, og modellert utblåsningsvarighetene til å vare i 2, 15 og 50 døgn. Til sammenlikning varte den ukontrollerte utblåsningen fra British Petroleums Deepwater Horizon i 87 døgn, med utslippsrater på 9000 m³/døgn på det meste. Det påpekes også av Klif i intervju og høringsuttalelse at ratene og varighetene som er lagt til grunn i KI er lavere enn hva som ofte legges til grunn for miljørisikovurderinger i norsk petroleumsvirksomhet. I følge DNV er det sannsynlig at man klarer å stoppe en utblåsning etter 2 døgn, og man forventer heller ikke at trykk og oljemengde er stor nok til å skape en hendelse som den i Mexicogulven. Denne hendelsen er således et verst tenkelig-scenario, som man ikke forventer at vil skje. Men disse forventningene er basert på anslag, og anslag er igjen usikre. Miljøbevegelsen stiller derfor spørsmål ved om beregningene som er gjort er konservative, og om fremstillingen av utfallene i sammenstillingsrapporten er konservative eller om de ligger mer opp mot forventet utfall. På spørsmål om utslippspunktene plassering svarer utrederen fra DNV at det etter hans vurdering ikke kan sies å være konservative anslag så lenge man ikke hadde ett punkt så nært land som mulig for å vise hele utfallsrommet. Han sier videre at DNV ikke hadde påvirkning på disse utslippspunktene som var forhåndsdefinerte av Oljedirektoratet. Både Klif og Direktoratet for naturforvaltning kritiserer scenarioene i sine høringsuttalelser:

Vi mener de valgte utslippsscenarioene er greie så lenge forutsetningene kommer klart frem, men vi mener det er feil å si at resultatene fra de forutsetningene som er satt vil gi mer negative utfall enn det som forventes, slik det fremstilles i sammenstillingsrapporten. (...) Valg av utslippspunkter kan vi ikke se som en konservativ tilnærming, da det i Nordland VI, VII og Troms II er prospekter som ligger mer kystnært enn punktene som er presentert. (...) Mhp valg av rater og varigheter anser vi heller ikke valgene som er tatt som konservative. Oljeselskapene opererer ofte i sine analyser med mye høyere utslippsrater enn det som er lagt til grunn for Nordland IV (Direktoratet for naturforvaltning, 2013, s. 5-6).

Det er viktig for oss å påpeke at miljøkonsekvensene kan være større enn det som tas høyde for og beskrives i kunnskapsinnhentingen. (...) For å vurdere miljøkonsekvenser av akutt forurensning, brukes det et utvalg utblåsningsrater og –varigheter. Vi har registrert at de valgte ratene er lavere enn hva som ofte legges til grunn for miljørisikovurderinger i norsk petroleumsvirksomhet (Klif, 2013, s. 3)

Utrederen fra DNV uttaler i intervjuet at han har lest høringsuttalelsene fra Klif og DN. Han er kritisk til at man skal legge for mye vekt på worst-case-scenario, slik han mener at Klif har gjort i sin uttalelse. Han sier videre at han synes høringsuttalelsen fra DN er omfattende og veldig god, og at den er i tråd med noe han selv kunne skrevet som høringskommentar.

Oppsummerer vi posisjonene ser bildet slik ut: DNV har gjort beregninger som legger seg nærmere forventningsverdi enn worst case i underlagsrapporten, OED har valgt å gjengi et utvalg av disse beregningene og lar disse være representanter for de konservative anslagene, mens høringsinstansene på miljø kritiserer OED for å ha valgt ut beregninger fra underlagsrapporten som *ikke* er konservative, og dermed gir en skjev fremstilling av miljørisiko. Disse ulike posisjonene viser tydelig at miljørisikovurderinger ikke er sikker viten, og at resultatene en får ut av beregningene vil være sterkt påvirket av hvilke data man putter inn, og hvilke utfallsrom man definerer som mulig. Som uttalelsene viser er dette i høyeste grad subjektivt betinget, og en risikoanalyse utført av en annen aktør enn DNV ville dermed kunne gi et ganske annet utfall, avhengig av hvilket scenario man predikerer. Redegjørelsen om miljørisiko viser at også naturvitenskapelige beregninger er sosiale konstruksjoner, og dermed ikke frembringer sann og nøytral viten.

6.1.3 En politisk konklusjon om miljørisiko

Som vi har sett i redegjørelsen i forrige avsnitt er forståelsen av og formidlingen i KI sprikende når det gjelder miljø. Så hva sier egentlig kunnskapsbildet nå, og hvordan er dette forskjellig fra forvaltningsplanen? Både forvaltningsplanen og KI stadfester at *konsekvensvurderingene isolert sett viser et betydelig potensial for store miljøkonsekvenser* (OED, 2012, s. 13). Beregningene gjort av DNV i deres underlagsrapport om miljørisiko viser, ifølge utrederen, at miljøkonsekvensene ved store akuttutslipp faktisk vil være noe mer alvorlig enn beregningene som ble gjort i forbindelse med oppdateringen av forvaltningsplanen. Dette fordi man i denne omgangen har hatt tilgang på mer høyoppløselige havstrømdata som har gitt mer nøyaktige beregninger av blant annet drivtiden til land ved et utslipp. I sammenstillingsrapporten til OED står det derimot at konsekvenspotensialet er det samme som er funnet tidligere. Dette påpeker Klif som en uheldig fremstilling i sin høringsuttalelse (Klif, 2013). Den store forskjellen for konklusjonen ligger altså i at man i KI

har inkludert returperiodene som en sentral del av konklusjonen. Men gir dette egentlig grunnlag for en konklusjon om lav miljørisiko?

Konklusjoner om høy, lav eller middels risiko gir bare mening dersom man har etablert et akseptkriterie som disse størrelsene kan måles i forhold til. Et slikt omforent akseptkriterie finnes ikke på det norske petroleumfeltet, og KI kan dermed heller ikke gi en vurdering av risiko som baserer seg på kunnskap. Utrederen fra DNV utdyper:

Intervjuer: Hva synes du om måten deres underlagsrapport blir fremstilt i sammenstillingsrapporten?

Informant: Stort sett blir det fremstilt på en god måte, men det finnes unntak. Det finnes konklusjoner der som på en måte ikke står i våre rapporter.

Intervjuer: Hvilke?

Informant: Konklusjoner om lav miljørisiko for eksempel, som ikke vi sier. Den er jo veldig sentral da.. (...) Vanligvis i en analyse så vil vi måle dette mot et eller annet akseptkriterie eller noe sånt, som operatøren har. Men det gjøres jo ikke her. Så om dette resultatet er høyt eller lavt, miljørisikomessig, gjøres det egentlig ikke noen vurdering av.

At konklusjonen om lav miljørisiko ikke finnes i underlagsrapporten som sammenstillingsrapporten er en oppsummering av, gir grunnlag for å hevde at konklusjonen er politisk. Konklusjonen fremstilles likevel som kunnskap ved å inngå i KI-dokumentet, og når Olje- og energiministeren refererer til kunnskapen i KI i sin tale under fremleggingen i Svolve: ”Resultatene fra kunnskapsinnhenting – med begrenset miljørisiko – gjør at jeg har konkludert med at ut fra naturmessige forhold er det fullt ut forsvarlig å ha olje- og gassvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet” (Borten Moe, 2012).

6.1.4 Konstruksjonen av et lokaløkologisk forvaltningsobjekt

Kapittel 5 viste hvordan klimaendringer og global miljøproblematikk ble definert ut av problemkomplekset rundt LoVeSe, og stemplet som et tema som ikke var av relevans i en kunnskapsinnhenting om petroleumsvirksomhet i disse områdene. Denne utdefineringen var et resultat av vurderinger gjort av en innleid konsulent fra DNV og ansatte i OED. I det følgende går jeg grundigere inn i uenighetene om dette temaet, og viser hvordan temaet fremstod som helt selvfølgelig å ha med for noen aktører, og helt irrelevant for andre.

Med henvisning til innspillene som kom fra ulike parter som ønsket at utredningen skulle ta for seg klimaproblematikk i oppstartsfasen av KI, ble både OED og den innleide konsulenten fra DNV utfordret på hvorfor de mener at klimapåvirkning ikke hører hjemme i en debatt om LoVeSe i intervju. Slik svarte de:

Med utgangspunkt i petroleumsvirksomhet akkurat utenfor ett spesielt område, å skulle ta tak i hele den globale klimadiskusjonen, og Norges plass i den, det mener vi er et tema som vi da har

definert at ligger utenfor det som er tema i denne prosessen. (...). De spørsmålene man tenker er relevante å belyse som ulike sider av olje- og gassaktivitet, det er jo i stor grad de type spørsmål man også ønsker å belyse gjennom en konsekvensutredning. I den sammenhengen kan du jo si at hva du ville sett på, gitt at man skulle gjort en konsekvensutredning, gir noen temaer som også vil være relevant, eller som er trukket frem som relevante, også når man skal gjøre en kunnskapsinnhenting. Og så er da dette spørsmålet om internasjonal klimapolitikk og Norges rolle definert som noe som ligger utenfor dette arbeidet (Intervju med avdelingsdirektør i OED)

Ja, det er klart at hvis en virkelig ønsker å gjøre noe med klima globalt bør en se på hvordan verden skaffer seg energi, og olje er jo en del av det. Men det er et mye større politisk spørsmål som ikke har noe med LoVeSe å gjøre. (...). Om Norge ønsker å drive petroleumsaktivitet, og om vi ønsker å drive det i ett område eller et annet - det har på en måte ingen betydning for klimapolitikken (Intervju med innleid konsulent fra DNV)

Utsagnene bygger opp under konklusjonen om at institusjonelle forståelser om hva et utbyggingsprosjekt på norsk sokkel ”dreier seg om” i OED er orientert rundt hva man tradisjonelt har tatt opp i konsekvensutredninger. Siden det i stor grad er disse informantene som selv har lagt føringene for hvordan innholdet i KI skulle bli, må ”man” i denne sammenheng forstås som ”vi” i sitatet fra avdelingsdirektøren i OED. Hans utsagn legger implisitt til grunn at dette er den oppfatningen aktører flest har om KI. En studie av innspillene som kom til programmet for KI, samt høringsuttalelsene som kom i etterkant viser at flere aktører så denne koblingen mellom LoVeSe og klima som langt mer relevant. Da programmet for KI skulle fastsettes sendte blant annet Norut Alta inn dette innspillet:

Kunnskap om bidrag til global oppvarming: *Norge har en høy status internasjonalt, i store deler av det politiske miljøet, som en miljøbevisst og ansvarlig aktør også i klimasammenheng. Det er viktig med kunnskap om hvordan bildet av Norge påvirkes av en mulig åpning av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet. Det er også interessant å innhente kunnskap om hvordan slike inkrementelle åpninger av stadig flere områder, påvirker forhandlingsklimaet for en post Kyoto avtale om reduksjon av utslipp (Norut Alta i OED, 2011, s. 50).*

Departementets vurdering av dette innspillet er besvarelsen ”norsk klimapolitikk håndteres gjennom andre prosesser og vurderes ikke innenfor mandatet av pågående KI for aktuelt område” (OED, 2011, s. 11). I intervju uttaler også Klif at de i prosessens tidlige fase ga innspill på at klimaendringer burde være en del av bildet: ”Vi vil jo gjerne ha helheten i det. Fordi klima er en viktig del av debatten rundt petroleumsvirksomhet, så synes jeg det er kunstig å ikke ha det med. Det ga vi vel uttrykk for også. Men, med et sånt tidsløp så var det jo ikke mulig å få gjennomført det med den tiden man hadde til rådighet”. Også etter at KI ble lagt frem ytrer flere aktører misnøye i høringsuttalelsene: ”Høringspartene mener at det ikke i tilstrekkelig grad er gjort vurderinger i Kunnskapsinnhenting for hvordan åpning av nye havområder for petroleumsaktivitet og tildeling av nye letetillatelse i området vil påvirke hvor godt Norge vil oppnå nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser”(Natur og Ungdom m.fl., 2013).

Selv om KI skulle være en ny type prosess som skulle avhjelpe en beslutning i saken ved å belyse blant annet stridstemaene, ble kunnskapsresultatet ikke et produkt som innlemmet klimaendringer som en del av forvaltningsobjektet LoVeSe. Slik skapes en konstruksjon av naturen i LoVeSe som et forvaltningsobjekt der naturen er sårbar for *lokal miljøpåvirkning* fra blant annet petroleumsvirksomhet, men ikke sårbar for *global miljøpåvirkning*. Videre er enhver sammenheng mellom å utvinne olje lokalt, som vil bidra til større utslipp globalt, og dermed igjen være en del av en påvirkning på økosystemet lokalt i de samme områdene, brutt. I dette ligger en oppfattelse av LoVeSe som en svært liten del av et svært stort problem, som derfor ikke vil påvirke det store klimaproblemet, verken negativt ved å starte petroleumsvirksomhet her eller positivt ved å verne området. Dette synet er det ikke unison enighet om blant aktører i debatten. Perspektivet kan for eksempel holdes opp mot at Statistisk sentralbyrå slår fast at det mest effektive tiltaket Norge kan gjøre for å bidra til globale utslippsreduksjoner er å nedskalere oljeutvinningen på norsk sokkel (Fæhn, Hagem, Lindholt, Mæland, & Rosendahl, 2013).

Ved å skille ut LoVeSe som et lokalt forvaltningsobjekt slik det gjøres i KI reduseres miljøproblematikken til noe som kan håndteres gjennom periodevis aktivitet, oljevernberedskap og svært lav sannsynlighet for uhell. En slik innsnevring av miljøproblematikken er det som skal til for å gjøre den håndterbar, og dermed også føre saken nærmere en beslutning. Det fører også til at miljøbevegelsen i kunnskapssammenheng mister et viktig argument, som defineres ut av hva saken dreier seg om.

6.2 Menneskene blir en del av forvaltningsobjektet

I KI blir menneskene på land for første gang en del av forvaltningsobjektet LoVeSe. Fordi forvaltningsplanen omhandler *det marine miljø* i områdene har ikke menneskene vært en del av kunnskapsbildet. De har i KI blitt inkludert som en del av forvaltningsobjektet gjennom sin høsting av naturressurser - primært fiske, kommersiell nyttegjøring av naturen i reiselivsbedrifter, gjennom sin tilstedeværelse som bosatte og arbeidstakere og gjennom sine reisevalg som turister.

Kystbefolkningen blir i KI inkludert som en del av forvaltningsobjektet, først og fremst som aktører som vil nyte godt av petroleumsvirksomhet i områdene. I rapporten tegnes et bilde av en befolkning i forvitring, med skjev aldersstruktur og synkende folketall. Årsaken til dette

oppgis å være mangel på arbeidsplasser. Sammenstillingsrapporten sier om befolkningsutviklingen:

Befolkningsutviklingen i analyseområdet har de siste 20 årene vært negativ og kan gjøre det utfordrende å opprettholde levende lokalsamfunn over tid. Med unntak av Midt-Troms (med Tromsø) og Salten (med Bodø) har hele analyseområdet opplevd befolkningsnedgang. Størst er nedgangen i Lofoten, Vesterålen og Senja. I samme periode som Norges befolkning har vokst med 15 pst., har LoVeSe hatt en nedgang i befolkningen på seks pst. (OED, 2012, s. 10).

Denne fremstillingen av befolkningen i utredningsområdet er ikke feil, men den er bare en av flere mulige fremstillinger av befolkningen her. Utrederen Menon har valgt å ta utgangspunkt i befolkningsutviklingen *de siste 20 årene*, og denne utviklingen vises i sammenstillingsrapporten som et snitt av denne perioden. Det denne fremstillingen ikke får frem, er at befolkningsutviklingen samlet sett har vært positiv i utredningsområdet fra 2009, altså i de siste 3,5 årene før utredningen ble laget. Den har også vært positiv for regionene Lofoten, Vesterålen og Senja isolert sett (Bullvåg, 2012), selv om veksten her har vært noe svakere. I rapporten er hovedargumentet at befolkningsveksten *sammenliknet med resten av Norge* har vært negativ. Man kan stille spørsmål ved om dette er en rettferdig fremstilling av data. Enheten *resten av Norge* inkluderer det sentrale østlandsområdet med Oslo og andre storbyregioner, og i denne konkurransen vil enhver distriktsregion komme dårlig ut. Når vi vet at den sterkeste demografiske trenden i Norge, og også verden for øvrig, er urbanisering og sentralisering, er det nærliggende å argumentere for at å sammenligne dette område med andre deler av distrikts-Norge ville være mer fruktbart.

6.2.1 Oppfatninger teller, men bare hos turister

Selv om menneskene nå er inkludert, er dette i hovedsak i kraft av demografisk statistikk, og ikke deres oppfatninger om petroleumsvirksomhet. KI har ikke en studie av befolkningens oppfatninger i oljespørsmålet, og heller ikke noen studie av hvilke faktorer som gjør at folk i dag både bor i og flytter til området, og hvordan eventuell petroleumsvirksomhet vil påvirke stedets attraktivitet, vurdert ut fra andre dimensjoner enn næringsmessige ringvirkninger. I samtale om hvilken kunnskap som er inkludert og ikke inkludert i KI, sier informanten fra Folkeaksjonen oljefritt Lofoten, Vesterålen og Senja, som selv er bosatt i Lofoten, det slik:

Og så er det jo dette med følelser. Hvorfor bor folk i Lofoten? Dårligere vær, sterkere vær, mindre variert arbeidsmarked. Altså, det må være ett eller annet med Lofoten som gjør at du er interessert i å bo her, selv om det ikke er så mangfoldig i arbeidsliv og næringsliv. De følelsene som er knyttet til det med å bo i en genuin natur, reint rundt omkring, alle opplevelsene du har knyttet til det - den type kunnskap er jo ikke vektet. Den veier jo null!

Oppfatninger tillegges altså ikke vekt i KI, når disse tilhører lokalbefolkningen. Man har likevel valgt å gjøre oppfatninger til et tema hos en annen gruppe, nemlig turistene. I KI er det gjort en utredning om reiseliv, hvor man blant annet har gjennomført en spørreundersøkelse blant turister i Lofoten for å kartlegge om petroleumsvirksomhet vil påvirke deres ønske om å feriere der, og hvordan et eventuelt akuttutslipp vil påvirke reisevalg. På spørsmål om hva som er turistenes motivasjon for å besøke Lofoten, oppnår utsagnene ”Området har urørt natur” og ”Området fremstår som rent og lite utsatt for forurensning” henholdsvis 4,40 og 4,26 i score på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig (Midtgard, Buanes, Aas, Qvenild, & Andersen, 2012, s. 71). I sammenstillingsrapporten står det: ”I spørreundersøkelsen av turister var mange opptatt av temaet om petroleumsvirksomhet i den forstand at de uttrykte at petroleumsaktivitet har et potensial til å skade områdets attraktivitet. Samtidig ble det også gitt uttrykk for at områdets kvaliteter var så betydelige at det uansett ville være attraktivt å besøke” (OED, 2012). Det konkluderes med at 13% av turistene ikke vil ønske å komme tilbake til Lofoten dersom det blir synlige petroleumsinstallasjoner utenfor kysten, men at man likevel vil kunne få en økning i yrkesreiser med overnatting knyttet til petroleumsindustrien, og dermed økt inntjening for overnattingsdelen av reiselivsnæringen. Det vises også til at de negative konsekvensene for reiselivsnæringen ved et oljehell vil være langt større enn konsekvensene ved ordinær drift.

Det foregående illustrerer at oppfatninger rundt petroleumsvirksomhet bare er tillagt vekt når disse tilhører de som besøker regionen, og ikke når de tilhører de som bor der. Turismestudiens fokus er økonomisk, og det har blitt viktig å vurdere turistenes holdninger til petroleumsvirksomhet fordi turisme er en næringsvei. Lokalbefolkningens bilde av naturen med olje er ikke sett som viktig i denne sammenhengen, og man kan anta at dette er fordi lokalbefolkningen som enhet ikke er viktig for inntjening innenfor en spesifikk næring. Menneskelige oppfatninger sees altså først som beslutningsrelevant når de kan gi en økonomisk verdi. At oppfatninger knyttet til natur og petroleumsindustri også kan påvirke menneskers bostedsvalg og flyttemønster, er ikke et tema. Dette er et paradoks, fordi enhver regions viktigste inntektskilde er den bofaste befolkningen som skatter til kommunene. Dersom stedets attraktivitet svekkes for de som har naturbaserte motiver for å bo i og flytte til regionene som følge av petroleumsvirksomhet, vil dette representere et reelt tap for kommunene.

6.2.2 Økonomiske verdier og ringvirkninger

Som det ble redegjort for i bakgrunnskapitlet har Oljedirektoratet laget et ressursanslag for petroleumsressursene i LoVeSe, basert på analyse av seismiske data. Anslaget estimerer 95% sannsynlighet for at utvinnbare ressurser er på mer enn 480 millioner fat oljeekvivalenter (o.e), mens det er 5% sannsynlig at det er mer enn 2,3 milliarder fat o.e (OED, 2012) (Geo365.no, 17.10.2011). Disse ressursanslagene er i KI brukt til å lage to aktivitetsbilder, ett høyt og ett lavt. Det er ut fra disse aktivitetsbildene at anslag om inntjening og ringvirkninger i form av arbeidsplasser og annen samfunnsmessig utvikling er gjort. Beregnet salgsverdi av olje og gass er 1520 milliarder kroner i det høye aktivitetsbildet og 180 milliarder kroner i det lave. Trekker vi fra lete-, investerings- og driftskostnader, er netto verdi henholdsvis 1200 mrd. kr og 70 mrd. kr. (OED, 2012, s. 11). Som beskrevet i innledningskapitlet er det usikkerhet rundt disse anslagene, og denne usikkerheten er først og fremst uttrykt ved å lage et utfallsrom som forteller at man med 95% sikkerhet antar at de utvinnbare ressursene har en størrelse som ligger *mellom* høyt og lavt aktivitetsbilde. Det er ikke gjort beregninger ut fra forventningsverdi, som ville gitt det *mest sannsynlige* aktivitetsbildet.

I sammenstillingsrapporten er det flere framstillinger av ressursene og ringvirkningene som følger, som gir inntrykk av størst mulig verdi, og dermed høyest mulig inntjening. Et eksempel som illustrerer dette, er rapportens fremstilling av hvor mye petroleumsressursene i LoVeSe er verdt i penger. Den anslåtte inntjeningen på høyt og lavt aktivitetsbilde formidles slik i rapporten: ”Nettoverdien av petroleumsressursene i det høye aktivitetsbildet er anslått til 1200 mrd. kroner som tilsvarer om lag 240 000 kroner per nordmann, og 70 mrd. kroner for lavt aktivitetsbilde” (OED, 2012, s. 11). Her fremstilles inntjeningen pr. nordmann for det høye aktivitetsbildet, som det altså bare er 5% sannsynlighet for at vil inntreffe. Teksten gir ikke en utregning av hva inntjeningen pr. nordmann kommer på i lavt aktivitetsbildet. Regner man ut dette selv, blir inntrykket av ressursgrunnlaget nyansert. Inntjeningen pr. nordmann kommer da på om lag 1400 kr, som må sies å være et relativt beskjedent tall.

6.2.3 Alle kan få, men vil alle kunne få?

Det slås fast i Menons ringvirkningsanalyse for samfunn og næringsliv at de økonomiske ringvirkningene av petroleumsvirksomhet i hovedsak vil gjelde for det stedet der man legger et eventuelt landanlegg eller basefunksjoner for oljeplattformene til havs. Ringvirkningene vil altså begrense seg til en forholdsvis lokal effekt på dette stedet (Fjose m.fl., 2012). I både ringvirkningsanalysen og studien som er laget på infrastruktur og logistikk er Oljedirektoratets aktivitetsbilder lagt til grunn, og i både det høye og det lave aktivitetsbildet

har man lagt inn ilandføring av olje og/eller gass. Dette betyr at ringvirkningene som er anslått av Menon baserer seg på at det blir ilandføring, og dermed er høyere enn om det ikke blir ilandføring. I høringsuttalelsen fra miljøorganisasjonene påpekes dette som en svakhet, fordi de mener at det ikke er gitt at det vil bli en ilandføring, og at beregningene i KI ikke viser hele bildet av mulige utfall. I intervju med OED bekreftes det at det ikke er sikkert at det vil bli en ilandføring, og det understrekes at det også er opp til oljeselskapene som tildeles lisenser å foreslå en utbyggingløsning. Den mest økonomiske løsningen vil ikke nødvendigvis medføre ilandføring i LoVeSe.

Til KI har selskapet Analyse og Strategi laget en utredning om logistikk og infrastruktur på land, for å vurdere status og utbyggingsbehov i ulike regioner ved eventuell ilandføring og/eller basefunksjoner. I denne utredningen, og påfølgende presentasjon av den i Svolvær, fremstilles én lokasjon i hver region i utredningsområdet som eksempel på lokasjoner som oppfyller maritime krav (havnedybde, manøvreringsareal for skip osv). Det er ikke gitt noen anbefaling av hvilke lokasjoner som vil være best egnet, og alle regioner sitter dermed igjen med ett alternativ til lokasjon – og dermed også en mulighet til å være vinneren av de økonomiske ringvirkningene. Også Lofotregionen har fått et slikt alternativ; Svolvær. I bakgrunnsintervju med en av utrederne som har vært med på å levere understudier til utredningen om infrastruktur og logistikk kommer det frem at Svolvær ikke oppfyller de maritime kravene til havnedybde, og at dette i praksis betyr at Lofoten er ute av kampen som basefunksjonregion. Dette kommer ikke frem i KI, som tvert i mot fremhever Svolvær som et mulig alternativ i presentasjonen av rapporten i Svolvær. I Menons utredning av ringvirkninger er det også gjort utregninger for hver region, som forteller hvor mye denne regionen vil tjene på oljevirkosomhet. Disse beregningene forutsetter også alle at det blir ilandføringsanlegg i regionene, som for enkelte av regionene er det mest optimistiske av flere mulige alternativ, og for andre regioner er helt urealistisk.

All den tid man ikke vet hvilke funn man faktisk vil gjøre utenfor LoVeSe ved en eventuell petroleumsutvinning, er det heller ikke mulig å fastslå hvilke utbyggingsløsninger som det vil være rasjonelt å velge, og om og i så fall hvor det vil være mest hensiktsmessig å legge et ilandføringsanlegg eller basefunksjoner. Det hadde likevel vært fullt mulig for underlagsrapporten å komme med noen anbefalte alternativer, basert på datamaterialet som ligger til grunn. Dette har likevel OED valgt å ikke bestille. Ved å unngå å ta stilling til hvilke lokasjoner som er mest egnet til landfunksjoner, oppnår OED to ting. Den første - og det er

den uttalte hensikten – unngår de å eskalere regionalpolitiske konflikter ved å peke ut noen områder til fordel for andre. Den andre hensikten de oppnår - og som ikke er uttalt - er en bred lokal- og regionalpolitisk oppslutning i alle regionene, fordi de alle på dette punktet i prosessen ser seg selv som aktuelle kandidater for landfunksjoner, og dermed også som mulige vinnere av ringvirkningseffektene. Vile den politiske oppslutningen lokalt vært like stor dersom man allerede nå, før en avgjørelse, visste med sikkerhet at egen region kun ville sitte igjen med risiko, og få om ingen ringvirkninger?

6.3 Fisken

I debatten om LoVeSe har fisken vært et av de klareste argumentene mot petroleumsvirksomhet i områdene. Mye av årsaken til dette har vært at regionene skiller seg ut som levende kystfiskesamfunn, der fiske har vært en bærebjelke for bosettingen i mange århundrer. Fisk og olje har vært debattert som gjensidig utelukkende alternativer fra fiskeri- og miljøorganisasjonene. Med KI endret dette motsetningsforholdet seg til en storyline om at *sameksistens er mulig*.

6.3.1 Lofottorskens sårbarhet reduseres

Fisk, ikke olje! Dette har vært miljøbevegelsen og nei-sidens storyline og mest brukte argument mot petroleumsvirksomhet i LoVeSe. Fisken har vært selve symbolet på nei-kampen, og man har i mange sammenhenger formidlet at man risikerer å utslette hele årskull av torsk eller sild ved et oljeutslipp i LoVeSe, *torskens fødestue*. Denne argumentasjonen har vært bygget på utsagn fra Havforskningsinstituttet i forbindelse med arbeidet med det faglige grunnlaget for FBL. Det var i midlertid uenighet blant ulike fagmiljø om hvorvidt det var hold i denne påstanden allerede da, og DNV som også var delaktig i å lage modellen for denne utregningen mente at det ikke var grunnlag for å fremme denne påstanden (Teknisk Ukeblad, 24.04.2009). I KI etableres et faktagrunnlag som viser at konsekvenspotensialet for fisk er mye mindre enn for andre arter i det marine miljøet. Utrederen fra DNV sier det slik: ”Vi er på en måte på vei til å skrive fisk ut av det store konsekvensbildet. Vi har greid å vise en klar trend; konsekvensene for sjøfugl er verst, så kommer sjøpattedyr, så strandmiljø, og til sist fisk - i den rekkefølgen.” I sammenstillingsrapporten heter det:

Konsekvenser for fisk er modellert for alle kombinasjoner av rater og varigheter. Men det er kun kombinasjonen av høyeste rate og lengste varighet som gir tapsandeler av fiskeegg/larver over 0,5%. Lavere rater og/eller varighet medfører ikke miljøskade etter metodikken som er benyttet. For de fleste modelleringer er følgelig konsekvenspotensialet lavt/neglisjerbart (OED, 2012, s. 95)

For sjøfugl derimot, viser KI alvorlige konsekvenbilder, der et utslipp i verst tenkelig fall vil gi 100% sannsynlighet for en alvorlig miljøskade med en restitusjonstid over 10 år, dersom uhellet skjer om vinteren (OED, 2012, s. 98). Når konsekvenspotensialet for fisk er så lite, og for sjøfugl så stort, hvorfor er torsken fortsatt nei-sidens viktigste symbol og argument? Informanten i Folkeaksjonen, sier i intervju at dette er fordi fisken er en kommersiell ressurs:

Sjøfuglen er en indikator på hvordan miljøtilstanden er. Men du får jo ikke oppslutning i LoVeSe hvis man satt sjøfugl mot olje, ikke sant? (...) Vi måtte ha med oss fiskerne, for vi i miljøbevegelsen har ikke mulighet til å sette hardt mot hardt hvis det skulle komme til det, men det har fiskerne hvis kampen tilspisser deg. Derfor har vår strategi hele tiden vært å bygge tillit mot fiskerne, få dem til å akseptere at vi er en viktig alliansepartner. Vi gjør en jobb for dem på land, mens de er på havet og fisker.

Fordi konsekvenspotensialet for fisk i KI viser seg å være så lavt ved de fleste scenarioer, har KI endret argumentasjonsgrunnlaget for miljøbevegelsen betraktelig. Motsetningen mellom olje og fisk når det kommer til miljørisiko er nå ikke vurdert å være så stor som tidligere antatt, og storylinen *fisk, ikke olje* har fått svekket sin stilling.

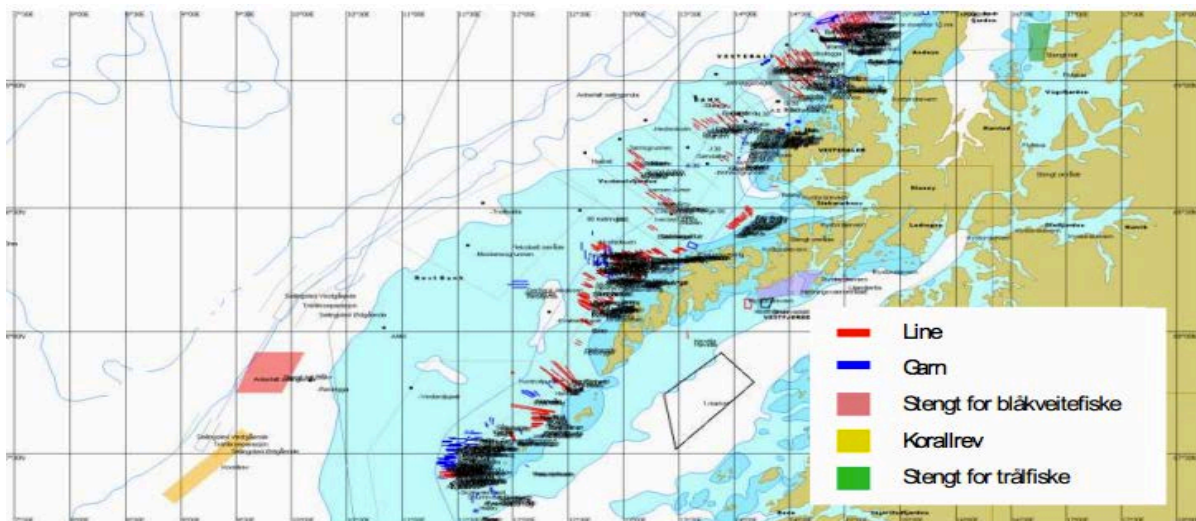
6.3.2 Finnes det en arealkonflikt mellom fiskeri og olje?

Selv om *fisk, ikke olje*-argumentet kan synes å være punktert i KI, er det ikke bare miljørisikoen for fisk som har vært en del av miljøsidens argumentasjon for det påståtte motsetningsforholdet mellom fisk og olje. Storylinen *fisk, ikke olje!* har oppsummert en bredere argumentasjon om motsetningsforholdet mellom fisk og olje (folkeaksjonen.no):

- *Verdens siste store bestand av torsk gyter utenfor Lofoten og Vesterålen. Hvis vi forvalter fisken riktig, er dette en evigvarende ressurs. Man kan ikke risikere denne ressursen for å utnytte en ikke-fornybar ressurs i noen tiår.*
- *Kontinentalsokkelen er på sitt aller smaleste utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. På havet er det derfor ikke plass til olje og fisk.*
- *Seismikkskyting brukes i alle faser av oljeutvinninga og vil fortrenge fiskerinæringen i regionen.*

Spesielt arealkonflikten som kan oppstå mellom petroleumsvirksomhet på Eggakanten utenfor LoVeSe og kystfisket der har vært vektlagt som argument. Fordi kystfisket er en viktig næring i LoVeSe, og fordi petroleumsvirksomheten vil komme tett inn på land på grunn av den smale kontinentalsokkelen, har man antatt at det vil kunne oppstå en arealkonflikt til havs, som vil være større enn andre steder på norsk sokkel. I KI kartla konsulentselskapet SALT de kystnære fiskeriene. Kartleggingen tilførte kunnskapsbildet om LoVeSe noe nytt, fordi det tidligere ikke var gjort kartlegginger av aktiviteten til fiskefartøy under 15 meter. Slike fartøy er ikke omfattet av satellittsporing, og man har derfor ikke hatt gode data på

kystfiskeflåtens arealbruk tidligere. Kartleggingen viser relativt stor aktivitet utenfor kysten av LoVeSe:



Figur 3: Fiskeriaktivitet utenfor LoVeSe (Busch m.fl., 2012)

Selv om det i denne utredningen ble samlet inn mye informasjon om hvordan fiskerne bruker arealene som er prospektert for petroleumsvirksomhet, ønsket ikke OED at SALT skulle vurdere hvilke konsekvenser petroleumsvirksomhet kan ha for fiskernes arealbruk til havs. Denne mangelen på en konklusjon gjør at KI ikke kan bidra til å vurdere hvorvidt arealkonflikten kan bli problematisk, og dermed lar denne vurderingen være opp til beslutningstakere. Dette er med på å vise en tendens i KI, hvor saksområdene som tradisjonelt har fungert som argumenter for petroleumsvirksomhet konkluderes på, mens saksområder som vil fungere som motargumenter står åpne, uten konklusjon.

6.4 Konklusjon: nye naturkonstruksjoner

I sine beskrivelser av politikkenes teknologier fremhever Asdal (2011) hvordan ekspertrapporten som politisk teknologi, bidrar til å etablere en sak gjennom å definere hva saken dreier seg om. Dette kapitlet har vist at KI har redefinert LoVeSe som sak, ved å skape nye naturkonstruksjoner. Dette har den gjort gjennom å skape bevegelse i diskursene, ved å svekke noen og styrke andre argumenter, og ved å føre argumenter og storylines inn og ut av debatten. KI har svekket miljørisiko som et argument for nei-siden, fordi risikoen i denne rapporten har blitt *lav og håndterbar* gjennom bruken av begrepet *returperiode*. Rapporten har også ført klimaargumentet aktivt ut av sakens kjerne, og med det definert bort det kanskje viktigste argumentet nei-siden har å spille på, og som det også vil være vanskelig for ja-siden

å motgå dersom man skulle tatt debatten. Videre har KI løftet menneskene inn i debatten, og med det styrket bildet av fordeler ved petroleumsvirksomhet, ved å vise til muligheter for lokal lønnsomhet og befolkningsvekst. Til sist har KI svekket konsekvenspotensialet for den kommersielle ressursen fisk, og dermed svekket styrken i argumentasjonen om at vi setter en fornybar matressurs i eksistensiell fare til fordel for kortsiktig vinning på en ikke-fornybar ressurs, som har vært ett av de viktigste argumentene for nei-siden.

Fra gjennomgangen av innholdet i KI i dette kapitlet vil jeg trekke to overordnede konklusjoner. Den første konklusjonen er at KI har endret forvaltningsobjektet LoVeSe fra å måle naturen i naturverdi slik det ble gjort i forvaltningsplanen, til å måle naturen i økonomisk verdi. Det økonomiske fokuset er sterkt i KI, og inkluderingen av befolkningen i forvaltningsobjektet LoVeSe er i hovedsak gjort gjennom økonomisk fokus og argumentasjon. I KI er det gjort anslag for inntjening på nasjonalt nivå, og for lokale og regionale samfunns- og næringsmessige ringvirkninger. Disse utredningene gjør anslag på hvor stor den økonomiske gevinsten ved petroleumsvirksomhet vil kunne bli, og også hvor disse effektene vil kunne komme. Hva naturen er verdt i penger blir altså gjort til en av de mest fremtredende elementene i utredningen, og dette skiller den fra tidligere kunnskapsproduksjon om LoVeSe. Der forvaltningsplanen konstruerer et beskrivende bilde av høy miljøverdi i form av artsmangfold og et unikt og svært produktivt økosystem, konstruerer KI en natur som vurderes ut fra dens evne til å skape økonomisk avkastning.

Den andre slutningen jeg trekker er at subjektivitet og politikk har vært styrende for innholdet i KI. Det er symptomatisk at man flere plasser har unngått å konkludere på de temaene som kan slå negativt ut i vurderingen av petroleumsvirksomhet, mens man har trukket konklusjoner der disse vil tale for petroleumsvirksomhet. Mange av konklusjonene som er trukket er omstridt i høringsuttalelsene, og det påpekes av flere aktører at man i flere tilfeller har konkludert selektivt på en side av utfallsrommet i sammenstillingsrapporten.

Til sammen er disse konklusjonene med på å vise hvordan naturvitenskapen rommer et potensiale for subjektivitet og politikk, og derfor ikke bør forstås som en særlig nøytral vitenskap med mulighet til å avdekke *riktige og nøytrale* sannheter. De er også med på å styrke konklusjonen fra forrige kapittel om at hvilke institusjoner som står bak kunnskapsproduksjon er av avgjørende betydning for hvilken kunnskap som kommer ut på andre siden.

7. Relasjonen mellom kunnskap og politikk

I min tid som olje- og energiminister har jeg fremmet bruk av fakta og ny kunnskap i utviklingen av politikken på feltet. Det er nettopp kunnskap og fakta som må ligge til grunn når vi tar avgjørelser som får konsekvenser flere tiår fram i tid, enten vi snakker om petroleumsutvinning, bygging av kraftkabler, energieffektivisering eller klimapolitikk. Kun da vil vi være i posisjon til å ta de riktige beslutningene (Borten Moe, 2013).

Tidligere Olje- og energiminister Ola Borten Moe argumenterer i en kronikk i Dagens Næringsliv 26.07.2013 for at politikken på olje- og energifeltet må basere seg på fakta, og at man gjennom en kunnskapsbasert tilnærming kan ta de riktige avgjørelsene. Motsetningen til en kunnskapsbasert avgjørelse er en følelsesbasert avgjørelse, som gjerne sees som mer politisk blant informantene. De aller fleste informantene ser politikk og kunnskap som to ulike veier til en avgjørelse, og oppfatter gjerne disse som motstridende. Alle er også enige om at avgjørelsen må være kunnskapsbasert. Aktørene har likevel svært forskjellige oppfatninger av kunnskap i denne saken, og dermed hva som er den riktige avgjørelsen. Begge sider i saken oppfatter at kunnskapen i KI taler for deres standpunkt om et ja eller et nei til petroleumsvirksomhet, og beskylder den andre siden for å ikke ta hensyn til "fakta". Selv om kunnskapsbildet er noe endret gjennom KIs nye konklusjoner, har så godt som ingen av de sentrale aktørene i debatten endret mening. Aktører har derimot tilpasset argumentasjonen sin slik at den passer til kunnskapen i KI. Dette er både et uttrykk for at predisposisjoner styrer vår oppfattelse av ny informasjon, og et uttrykk for at kunnskap og politikk ikke lar seg skille fra hverandre.

Jasanoff (1990) mener at selv om man i offentligheten stadig snakker om å opprettholde et tydelig skille mellom kunnskap og politikk, så er det ikke lengre mulig å overse at dette skillet er et kunstig ideal som ikke kan oppnås. Empiriske studier av mandatforskning viser at det er umulig – i praksis - å begrense slike kunnskapsproduksjonsprosesser til rent tekniske prosedyrer blottet for subjektivitet (Jasanoff, 1990). Analysen i denne oppgaven har vist at KI heller ikke har vært noe unntak. Forstår man kunnskap som sosiale konstruksjoner er konsekvensen at det ikke vil være mulig å oppnå sann og nøytral kunnskap om en problemstilling, og dermed at det heller ikke finnes ett riktig svar på en problemstilling. Politiske vedtak vil alltid være et resultat av forhandlinger om virkelighetsforståelser, og vil ofte forstås som det riktige av flertallet, fordi flertallet deler en intersubjektiv forståelse av hva som er riktig og sant. Å komme til et vedtak i konflikten om LoVeSe er altså ikke mulig ved å gradvis jobbe seg nærmere sannheten gjennom kunnskapsproduksjon. Et vedtak er

avhengig av at én side i saken evner å styrke en intersubjektiv forståelse av hva som er den riktige avgjørelsen, og dermed svekke diskursene som argumenterer mot sin ”sannhet”.

I dette kapitlet går jeg inn i relasjonen mellom kunnskap og politikk i KI. Jeg starter med å se på de involverte aktørenes kunnskapssyn, før jeg går inn i mandatforskningens særtrekk for å undersøke hvordan kunnskapspraksisene som kjennetegner den åpner opp for politisk påvirkning. Videre går jeg inn i en diskusjon om hvordan aktørene har drevet forhandlinger om kunnskap underveis i produksjonen, og hvordan de på ulikt vis har søkt å knytte kunnskapens valideringsstempel til sitt politiske standpunkt gjennom boundary work, etter at produktet var ferdigstilt. Kapitlet avsluttes med en konklusjon om de politiske konsekvensene den diskursive redefineringen av LoVeSe har gitt.

7.1 Hva er kunnskap?

Fordi denne oppgaven debatterer ulike kunnskapsforståelser, har det vært interessant å se på hvilket kunnskapssyn de ulike aktørene rundt KI har lagt til grunn i sitt arbeid med KI. Derfor fikk informantene alle spørsmål om hva kunnskap er, og om kunnskapen i KI kan beskrives som nøytral og sann. Mange av informantene gir uttrykk for et positivistisk kunnskapssyn ved å referere til ekspertkunnskap, og kalle dette for “fakta”:

Sammensatt i det hele tatt all informasjon og erfaring om forhold som en har bruk for, for å ha en mening om ting eller kunne ta beslutninger. (...) Kunnskap sånn som jeg ser det er faktabasert, så det skal jo være objektiv og sann informasjon.” (Innleid konsulent i OED)

Når vi arbeider med ulike saker hvor det skal fattes beslutninger, så er jo kunnskap det vi trenger for å kunne fatte en god beslutning, så det er da relevant informasjon for å opplyse den beslutningen som skal fattes. Det som er litt spesielt med KI er at den leder jo ikke frem mot at det skal fattes en beslutning. Det er jo en prosess som bare har vært rettet inn mot å generere kunnskap. (...). Så kunnskap som er relevant for å belyse det spørsmålet vil jeg si, i denne sammenheng (OED).

Andre informanter ser kunnskap noe mer refleksivt:

Det man har av faktisk viten (...). I forhold til de faglige underlagsutredningen har i hvert fall vi fokusert på det som er av fakta. Hva man vet om effekter og hva man har av forskningsresultater som ligger der. Men så kan man jo synes å mene om de resultatene etterpå. Det er liksom når man skal vurdere hvor alvorlig eller farlig noen ting er at det ikke er fakta lengre (Høringsinstans).

En av informantene gir også uttrykk for et bredere kunnskapssyn, der erfaringsbasert kunnskap anerkjennes:

Kunnskap kan jo være mange ting. Det kan jo være ren faktakunnskap om hvor mye det finnes av en bergart eller en fiskebestand, og sånne ting, og så kan det jo være refleksjonsbasert, for eksempel hva som er trender i et samfunn eller blant en populasjon av mennesker. Og så kan det jo være mer erfaringsbasert kunnskap, slik som en yrkesgruppe som fiskere besitter. (...) Jeg er jo også veldig interessert i det som går på erfaringsbasert kunnskap, som ikke er formalisert på noe

vis - at det er jo også kunnskap. Kunnskap er jo alt vi kan og alt vi prøver å kunne. Men det er et veldig vanskelig spørsmål å reflektere rundt (Utreder).

Det er interessant å legge merke til at OED og den innleide konsulentens oppfatning av kunnskap er orientert rundt det som er *beslutningsrelevant*, og at konsulenten fra DNV, som har skrevet sammenstillingsrapporten, også gir uttrykk for å ha et positivistisk kunnskapssyn. På den ene siden kan dette være et uttrykk for at et slikt syn er mer vanlig blant økonomer og teknologer, fordi deres fagtradisjonene også har et positivistisk kunnskapssyn. På den andre siden er departementet nærmest programforpliktet til å formidle en forståelse av eget kunnskapsprodukt som nøytralt. Idealet om en nøytral og kunnskapsbasert forvaltning er utgangspunktet for departement og statlige fagetaters eksistens (Østerud, 2007). I tillegg til å være en metodisk utfordring for oppgaven, er idealet i noen sammenhenger en demokratisk utfordring for samfunnet. Dette fordi byråkratiske prosesser som er grunnleggende politiske, avpolitiseres og fremstilles som nøytrale i offentligheten. Enten svaret departementet gir om kunnskap tar utgangspunkt i en reell kunnskapsforståelse, eller om det skyldes manglende åpenhet om usikkerhetene og de valgte fremstillingene i kunnskapsmaterialet, gir det samme effekt: det politiske ved produktet undervurderes og underkommuniseres.

Hvilke konsekvenser kan det ha for et kunnskapsprodukt at oppfattelsene blant produsentene om kunnskap er så forskjellige? De ulike kunnskapssynene informantene formidler viser både den potensielle styrken og svakheten ved kunnskapsprodukter som er laget for å informere en beslutningsprosess. Styrken er at ulike aktører kan bidra til og enes om et produkt på tvers av diskurser, på tross av ulike verdensanskuelser og ulike syn på hva produktet egentlig er. Slik kan i beste fall diskurskoalisjoner oppstå, og politisk handling følge. Svakheten er at ulike oppfatninger om nøytraliteten til et kunnskapsprodukt kan gjøre at debatten om det foregår på ulike premisser. Man får en debatt om gyldigheten til kunnskapsproduktet i ettertid, heller enn en debatt om hvordan man skal vekte ulike hensyn i en politisk vurdering. I slike tilfeller bidrar ikke kunnskapsproduktet til å lukke diskurser, og er dermed ikke et effektivt virkemiddel for å ta politiske beslutninger. Neste delkapittels gjennomgang av mandatforskningens særtrekk bidrar til å kaste ytterligere lys over hvorfor flere aktører ikke har oppfattet KI som et legitimt kunnskapsprodukt.

7.2 Mandatforskningens særtrekk

Den argumentative diskursanalysen vektlegger hvordan budskap formes gjennom sosiale praksiser, og dermed ikke kan analyseres foruten å forstå disse praksisene. I det følgende

beskrives mandatforskningens særtrekk, og hensikten er å undersøke hvordan mandatforskningens særegne kunnskapspraksiser har påvirket KI. Kan disse praksisene forklare mer av hvorfor, når og av hvem politikken flettes inn i utredningen? Mandatforskningen skiller seg på vesentlige punkter fra grunnforskning, og disse forskjellene gir grunnlag for å beskrive mandatforskningen som mer politisk. Funn fra analysen av prosess og innhold i KI viser noen av de samme skillene som blant annet Jasanoff (1990) peker på i sine beskrivelser av mandatforskning. Disse skillene sees i innholdet i kunnskapsproduktene, men kanskje særlig i konteksten kunnskapen produseres i.

Først til innholdet. Innholdet i kunnskapsprodukter laget etter et mandat er resultatet av ulike typer vitenskapelige aktiviteter. Ved siden av å inneholde elementer av ny kunnskapsproduksjon, inneholder mandatforskning ofte kunnskapssynteser – altså sammensetninger, evalueringer og metaanalyser av allerede eksisterende kunnskap. Kunnskapssynteser spiller en mye større rolle i mandatforskning enn i grunnforskning, hevder Jasanoff. Dette ser vi tydelig i KI, der det er produsert svært lite ny kunnskap. Selv om noen nye tema er løftet inn, er også disse en delvis reproduksjon av kunnskap som utrederne allerede satt på. Jasanoff hevder at denne resirkuleringen av kunnskap kan være reduserende for muligheten til å endre diskurser. Dette bekreftes bare delvis i analyse materialet for denne oppgaven, ved at formen og temaene som er tatt opp i KI er bestemt ut fra en forståelse av dette dokumentet som tilnærmet lik en konsekvensutredning. Men materialet viser også at KI har hatt en endringseffekt på diskurser, fordi konklusjonene som er trukket basert på materialet har stilt det i et annet lys enn tidligere. Dette henger sammen med to av de andre innholdskjennetegnene Jasanoff beskriver ved mandatforskning; usikre predikeringer og beslutningsrelevant kunnskap. For det første skal mandatforskning oftest gi en prediksjon, altså forutse for eksempel hvor stor en risiko for at en uønsket hendelse skal inntreffe er. Med prediksjon kommer også usikkerhet rundt resultater. Fordi KI i svært utstrakt grad predikerer framtidsscenarioer, både når det gjelder fisk, olje og folk, har usikkerheten i utfall vært til stede for de fleste tema. I denne usikkerheten ligger det store politiske handlingsrommet i KI. For det andre fokuserer mandatforskning i langt større grad enn grunnforskning på å produsere beslutningsrelevant kunnskap. Mandatforskningens mål er oftest å produsere teknikker, prosesser og produkter som kan bringe videre politikktutformingene på et felt. Mandatforskningen har i så måte et praktisk formål, som oftest får praktiske konsekvenser (Jasanoff, 1990). I KI har dette gitt seg utslag i at kvantifiserbar kunnskap har fått en forrang, og at kunnskap om for eksempel befolkningens oppfatninger settes i bakgrunnen.

Tallteknologier er i følge Kristin Asdal en mektig politisk teknologi, og vi ser dette i KI. Et eksempel på dette er gitt i forrige kapittel. Det viser hvordan forvaltningsobjektet LoVeSe i KI har blitt målt i penger, framfor den mindre kvantifiserbare og dermed mindre beslutningsrelevante måleenheten “naturverdi”.

Konteksten mandatforskningen produseres i skiller den også fra grunnforskning på flere punkter. Kontekst er viktig, fordi det er konteksten kunnskapen har blitt jobbet frem i som gjerne former folks oppfatning av gyldigheten til mandatforskning, og slik er avgjørende for troverdigheten til budskapet, noe også Hajer (1995) fremhever som viktig. Et av de mest påfallende kontekstuelle kjennetegn ved mandatforskningen er den relativt omfattende involveringen av styringsinstitusjoner og industri innenfor kunnskapsfeltet, både i prosessen med å produsere kunnskapen og i prosessen med å sertifisere denne kunnskapen i ettertid (Jasanoff, 1990). Forskere som driver mandatforskning kan være underlagt institusjonelt press som former deres holdninger til forskningsmaterialet. Dette kan igjen påvirke innpakkingen og presentasjonen av forskningsresultatene. Utrederne som er intervjuet til denne oppgaven bekrefter at det som privat aktør er viktig å levere i henhold til kravsspesifikasjonen fra OED, og at de dermed prioriterer å svare på spørsmålene i denne fremfor å trekke inn den informasjonen de oppfatter som mest relevant for å belyse temaområdet generelt, om det skulle avvike fra kravsspesifikasjonen. I KI-prosessen ser vi også hvordan involveringen av styringsinstitusjoner, industri og andre interesser synliggjør konfliktnivået rundt saken. Den tydelige sektoriseringen av ulike kunnskapsfelter, som sammen skal belyse problemstillingen om LoVeSe, fører til at det er vanskelig å oppnå enighet om et kunnskapsprodukt. Spørsmål om petroleumsvirksomhet tas opp i OED og dets underliggende direktorater, mens spørsmål om miljøvern og klima tas opp i Miljøverndepartementet og underliggende direktorater. Koblingen mellom vekst og vern gjøres derfor ikke av fagmiljøer, men overlates til politikerne. Deres avgjørelser kan likevel ikke baseres på ett kunnskapsprodukt som inkluderer alle disse hensynene på samme tid, slik KI er et godt eksempel på.

En annen viktig differensierende faktor i konteksten mandatforskning utformes i, er tid (Jasanoff, 1990). Forskere som jobber for å informere politikken gjennom forskning blir underlagt politikkenes tidspress, der det å levere resultater raskt er viktig for å fremstå som handlekraftig ovenfor media, Storting og den interesserte opinion. Grunnforskningen er ikke underlagt det samme tidspresset, og kan dermed gjøre grundigere undersøkelser. Tidspresset KI har vært underlagt har av flere utredere blitt trukket frem som en faktor som har vært

negativ for kunnskapsresultatet, og gjort at utredningene har blitt mindre grundige. Et slik tidspress kan også utnyttes strategisk, for å begrense tid og mulighet for medvirkning for aktører som skal være høringsinstans underveis i prosessen. Klif sier følgende om prosessen: ”Da utkastene til fagrapporter var ferdig kom de på raske høringer til oss, men det var veldig kort tid til å gå i dybden. En ukes frist her og en ukes frist der”.

Defineringen av standarder som forskningen bedømmes etter er også en viktig forskjell mellom mandatforskning og grunnforskning (Jasanoff, 1990). Akademisk grunnforskning arbeider innenfor etablerte vitenskapelige paradigmer, underlagt relativt gjennomforhandlede og forutbestemte oppfatninger om hva god forskning og metodologi er. Mandatforskningen arbeider i grensedragningen mellom forskning og politikk, hvor kriterier for å bedømme funnene sjeldent er tilgjengelig på forhånd. Slike kriterier er mer flytende, kontroversielle og mer politisk motivert enn i grunnforskningen. Mangel på forhåndsdefinerte akseptkriterier om miljørisiko, og den diskursive konstruksjonen “lav miljørisiko” som følge av dette, er illustrerende for dette kjennetegnet ved mandatforskning.

Det fjerde og siste kontekstuelle kjennetegnet er at innholdet i mandatforskning ikke er underlagt krav om fagfellellevurderinger, og dermed sjelden blir vurdert av andre forskere innenfor faget. Dette betyr at politikere og opinion uten inngående fagkunnskap blir avhengige av å stole på den kunnskapen som er produsert. Dette gjelder også for KI. Underlagsrapportene ble sendt på høring med svært kort frist til enkelte høringsparter, men måten disse er sammenstilt på har ikke vært diskutert med høringspartene før rapportfremlegget. Sammenstillingsproduktet ble heller ikke konsultert med utrederne, og har dermed ikke gjennomgått noen form for ytre vurdering, utenfor OEDs vegger. I mandatforskningen er høringsinstituttet den kontrollmuligheten som kan korrigere feil og mangler ved et kunnskapsprodukt. Denne vurderingen blir likevel langt mer politisk enn en fagfellellevurdering, fordi høringspartene gjerne også har en politisk agenda de fremmer gjennom sin tolkning av kunnskapen. KI har blitt grundig kritisert fra flere hold i høringsuttalelsene, men har ikke blitt endret på noen måte som følge av denne kritikken. Dermed står KI uimotsagt for de som ikke også leser høringsuttalelser.

Å legge til grunn et syn på kunnskap som sosialt konstruert, innebærer at all kunnskap må forstås som et produkt av produsentens bias og antagelser om virkeligheten, som ofte er underbevisste. Forskjellen mellom grunnforskning og mandatforskning blir derfor ikke at den

første er nøytral og den andre er politisk. Forskjellen ligger heller i at kunnskapspraksisene som er særegne for mandatforskningen gjør at denne type kunnskap rommer et større mulighetsrom som aktører med en *bevisst* politisk intensjon kan utnytte til å fremme én politisk konklusjon foran en annen, og at korreksjonsmulighetene for *ubevisste* bias gjennom for eksempel fagfelle vurderinger og forhåndsdefinerte standarder ikke er institusjonalisert på samme måte.

7.3 Aktørenes motiver

LoVeSe er det området på norsk sokkel som har vært absolutt mest debattert når det gjelder petroleumsvirksomhet. Det har blitt produsert flere titalls tusen sider med kunnskap om områdene, og én milliard offentlige kroner har gått med til utredningene (NRK.no, 29.08.2013). Den massive kunnskapsproduksjonen kjennetegnes etter hvert med at kunnskapen som produseres ikke er ny kunnskap, men kunnskap man allerede har som blir satt sammen på nye måter. Flere av informantene sier at KI ikke dekker et reelt nytt kunnskapsbehov. Når det meste av kunnskapen i KI allerede eksisterte, og man allerede hadde et langt bedre beslutningsgrunnlag enn man har hatt i forkant av åpningen av noe annet område på norsk sokkel, er det nærliggende å konkludere med at ulike aktører hadde motiver med KI som strakte seg ut over behovet for ny kunnskap. For å undersøke disse motivene må vi tilbake til mandatet for KI, som kom i oppdateringen av FBL, og den politiske situasjonen på dette tidspunktet.

Som beskrevet innledningsvis i oppgaven var splittelsen om LoVeSe stor innad i den rødgrønne regjeringen da den oppdaterte forvaltningsplanen skulle legges frem. AP ønsket konsekvensutredning, SV var villige til å bryte samarbeidet dersom det ble konsekvensutredning og SP var offisielt mot, men med store interne uenigheter i saken. Den nye konstruksjonen ”Kunnskapsinnhenting” ble dermed først og fremst løsningen på en vanskelig politisk konflikt, der man unngikk konsekvensutredning, men likevel viste handlekraft og fremgang i saken. SV kunne være fornøyd fordi mer kunnskap betydde mer tid til å vinne kampen, og AP og den petroleumsvennlige delen av SP, med Olje- og energiministeren i spissen, var fornøyd fordi de viste handlekraft. Slik de så det beveget de saken enda et skritt nærmere en åpning ved å bestille en kunnskapsinnhenting som kunne resirkuleres som konsekvensutredning ved neste anledning. Slik kunne man være klar til borestart relativt raskt etter et eventuelt fremtidig vedtak.

Det var ikke bare innad i regjeringen at KI ble hilst velkommen. I intervju kommer det frem at miljøbevegelsen også ønsket utsettelsen en ny kunnskapsprosess ville gi, ut i fra en logikk om at det for hver utsettelse ville bli vanskeligere å åpne områdene for de interessene som ønsket det. KI gav også en mulighet til å spille inn andre tema enn de som var tatt opp i forvaltningsplanen, og som kunne være med på å styrke miljøbevegelsens argumentasjon om verning.

OEDs mandat var å lage et kunnskapsdokument som skulle belyse sentrale problemstillinger rundt petroleumsvirksomhet i LoVeSe for å føre saken mot en beslutning. Å løse dette mandatet på en vellykket måte innebar å skape en så samlende prosess og et så samlende produkt som mulig, og deres hovedmotiv må derfor forstås som nettopp dette. Oppgaven har tidligere vist til hvordan OED av flere forskere har blitt beskrevet som et departement som har tette koplinger til oljeindustrien, med en institusjonalisert positiv holdning til ekspansjon av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Også materialet i denne oppgaven bekrefter at OED har framstilt petroleumsvirksomhet som den riktige løsningen for LoVeSe, gjennom måten de har lagt opp prosessen og hvordan de har framstilt kunnskapsgrunnet i KI. Olje- og energiminister Ola Borten Moe, var i sin periode uttalt positiv til en åpning av områdene. Samlet sett gir disse faktorene grunn til å konkludere med at OED også hadde motiver som gikk ut på å lage et dokument som kunne gjøre en senere konsekvensutredning så effektivt gjennomført som mulig. Disse motivene, sammen med den institusjonelle selvforståelsen til departementet, har utgjort konteksten som kunnskapen har blitt jobbet frem i.

Ulike aktører hadde altså ulike politiske motiver med igangsettingen av KI. Felles for disse motivene var et ønske om å befeste posisjon og få nye argumenter for et allerede inntatt standpunkt. Kampen om Lofoten er dermed en argumentativ kamp, der legitimering av egne argumenter og delegitimering av andres argumenter brukes som verktøy for å bygge opp tillit om egen konklusjon (Hajer, 1995).

7.4 Legitimering og delegitimering av et kunnskapsprodukt

Hvordan får aktører med en politisk agenda politikken til å fremstå som kunnskap? Hvordan legitimerer man et kunnskapsprodukt slik at dets løsningsforslag sees som de mest riktige, eller delegitimerer det slik at det ikke lyttes til som sannhet? I det følgende beskriver jeg

hvordan strategiene forhandling og boundary work har blitt brukt for å legitimere og delegitimere KI av ulike aktører.

7.4.1 Forhandlinger om kunnskapsproduktet

I presentasjonen av det analytiske rammeverket for denne oppgaven ble det beskrevet hvordan Jasanoff ser *forhandlinger*, både forskere imellom - og mellom forskere, politikere og lekfolk, som nøkkelen til vellykkede kunnskapsprosesser som ender i politiske beslutninger. På hvilke måter har slike forhandlinger vært en del av KI-prosessen, og dermed vært med på å legitimere kunnskapsproduktet? OED har lagt opp til en medvirkende prosess, der man har fått inn innspill i forkant av, under og i etterkant av kunnskapsproduksjonen. Ved å inkludere forskningsmiljøer, industri, lokaldemokrati, lokalbefolkning og miljøbevegelsen tidlig i prosessen skapte OED en forhandlingssituasjon rundt innholdet, på den måten at disse aktørene fikk komme med innspill. Hensikten med å starte med en åpen innspillsrunde var å forankre kunnskapsproduktet hos viktige aktører, og på den måten dempe konflikter og hindre kritikk i ettertid. For flere aktører ble denne innspillsrunden mer en formalitet enn en reell påvirkningsmulighet. Som kapittel 5 viste, bar den endelige utvelgelsen av temaer som skulle belyses likevel preg av at KI skulle passe inn i formen til en konsekvensutredning. Da selve utredningene kom i gang, ble mange av disse gjennomført av private konsultantselskap, uten at det var lagt opp til samarbeid med statlige faginstanser underveis. Utrederen fra DNV peker på dette som negativt for muligheten til forhandling om underlagsrapporten deres underveis:

Så er det usikkerhet som dannes av andre instanser som sier at det fortsatt er masse usikkerhet i beregningen på torsk. Og når det kommer fra Havforskningen og andre, så blir hele faktagrunnlaget dratt litt i tvil igjen da. Det hadde vært bedre å ha Havforskningen inne i analysen. (...) Hvis de stadig har innspill på utsiden i ettertid, så blir det vanskelig. Så helst ville jeg hatt de inne og utarbeidet resultatene, for da ville det vært mye mer konsensus om faktagrunnlaget.

Også når sammenstillingsrapporten skulle skrives, var prosessen lukket. Fordi tolkningen og oppsummeringen av kunnskapen ble gjort av en innleid konsulent, og kun kvalitetssikret av noen få ansatte i OED, ble deres situasjonsforståelse styrende for fremstillingen av underlaget. Manglende forhandlinger mellom fagmiljøer i dette steget i prosessen har gjort at tiden etter rapportlanseringen ble konfliktfylt, med svært kritiske høringsuttalelser fra de statlige fagetatene på miljø, og politiske uttalelser i media fra både fagetater og utredermiljø.

Kunne OED lagt opp prosessen annerledes, for å håndtere flere av uenighetene før rapporten ble lansert, og dermed ha håp om at rapporten ville føre til større enighet og fremgang i spørsmålet om LoVeSe og petroleum? Forvaltningsplanprosessen for det samme området var

annerledes lagt opp, og utgjør derfor en interessant sammenlikning. Over 100 forskere var involvert i å jobbe frem det faglige grunnlaget for oppdateringen av FBL, og Miljøverndepartementet stilte i denne prosessen krav til konsensus om konklusjonene (Sande, 2013). I arbeidet med FBL brakte det interdepartementale samarbeidet sammen eksperter fra ulike fagmiljøer, som både jobbet på tvers av sine egne fagfelt, men også på tvers av sine forskningsinstitusjoners tradisjonelle sektorgrenser (Knol, 2010). Dette innebar at kunnskapsforhandlingene i langt større grad skjedde underveis i produksjonen, og ikke i ettertid – slik tilfellet har vært i KI-prosessen. FBL-prosessen blir også av Knol (2010) beskrevet som en læringsprosess, der nye tema og nye mandater kom inn underveis, parallelt med at man avdekket kunnskapsbehov. Prosessen kan derfor beskrives som inkrementell. Denne fleksibiliteten har ikke vært en del av KI-prosessen. Resultatet av oppdateringen av FBL ble likevel ikke enighet og reduksjon av konfliktnivået: etter at forvaltningsplanen ble lagt frem sendte Havforskningsinstituttet og Direktoratet for Naturforvaltning høringsuttalelser som var kritiske til konklusjonene som rapporten de selv hadde vært med på å utarbeide kom med, og mente at forvaltningsplanen underestimerte miljørisiko (Direktoratet for naturforvaltning, 2010; Havforskningsinstituttet, 2010). Heller ikke politisk ble det enighet om saken som følge av forvaltningsplanprosessen. Legitimiteten til forvaltningsplanen har likevel ikke blitt trukket i tvil på samme måte som KI, og dette kan ha sammenheng med en mer forhandlende prosess, med færre private selskaper og flere statlige institusjoner som utredere. Forvaltningsplanen går heller ikke like langt i å konkludere om petroleumsvirksomhet som det KI gjør.

Konsulenten OED leide inn som sekretær for KI-prosessen har vært en figur med stor forhandlingsmakt. En balanseøvelse som KI-prosessen krever eksperter som både har respekt blant fagfeller, og som har forståelse for og kan utvise sensitivitet ovenfor oppdragsgivers politiske målsetninger. En aktør som innehar den rette kombinasjonen av statuser kan fungere som oversetter og brobygger i slike kunnskapsprosesser, og blir dermed høyt verdsatt (Jasanoff, 1990). Konsulenten fra DNV hadde bakgrunn som ansatt i STF (senere Klif), og kjente derfor miljøinstitusjonenes argumenter og virkelighetssyn godt. Han visste at det var viktig å involvere disse gjennom innspill tidlig i prosessen for å unngå kritikk senere. Konsulenten hadde også vært innleid til OED jevnlig i ti år i forbindelse med de ulike kunnskapsproduksjonene om LoVeSe, og kjente saken og OEDs politiske målsetninger godt. OED visste hva de fikk ved å leie inn nettopp denne konsulenten. Til sist er han ansatt i DNV, et selskap hvis en av kjerneaktiviteter er å levere kunnskap til petroleumsindustrien, og som

dermed kjenner til industriens virksomhet og argumenter. Slike nøkkelaktører kan være viktige for å forhandle frem enighet i prosesser, men de kan også oppnå en uproporsjonalt stor innflytelse (Jasanoff, 1990). Mye tyder på at DNVs konsulent har fått nettopp det i denne prosessen. For utenforstående har det vært usynlig hvem som var arkitekten bak konklusjonene i KI, som har preget diskursene om LoVeSe i etterkant. Alt som produseres fra departementet undertegnes nettopp av *departementet*. Undersøkelsene av denne prosessen viser at konsulenten fra DNV har vært en helt sentral person her, både ved å gjøre vurderingene om hvilke tema som skulle belyses i rapporten, og ved å være den som har ført sammenstillingsrapporten i pennen. Det er likevel rimelig å anta at disse konklusjonene har blitt påvirket av konsulentens forståelse av de institusjonelle oppfatningene til OED generelt, og de politiske målsetningene til Olje- og energiministeren spesielt. KI har som en konsekvens av dette blitt et kunnskapsprodukt som argumenterer for en åpning for petroleumsvirksomhet, og som på grunn sine konklusjoner i denne retningen, kombinert med en på enkelte punkter kritikkverdig prosess, ikke oppnår anerkjennelse og legitimitet hos aktører som er imot åpning av områdene.

7.4.2 Aktørenes boundary work

I følge Jasanoff (1990) må kunnskapsprodusenter være i stand til å gjøre et overbevisende boundary work mens de er involvert i å lage kunnskapsbasert politikk. KI er bygget opp med bidrag fra flere vitenskapelige disipliner, fra samfunnsvitenskap og samfunnsøkonomi, til geologi, oseanografi og andre naturvitenskapelige disipliner. I teorikapitlet beskrev jeg hvordan Asdal ser på naturvitenskapen, og tallteknologiene som gjerne følger med den, som en mektig vitenskap, fordi den har en status som særlig nøytral. KIs naturvitenskapelige tyngdepunkt gjør at det som kunnskapsdokument på flere områder ikke er tilgjengelig for kritikk fra aktører som ikke besitter den nødvendige fagkunnskapen. Dette skaper et rom for boundary work, altså en mulighet for å stemple KI som “kunnskap”, og dermed fjerne fokus fra det subjektive potensialet som ligger i beregningene, som det ble redegjort for i forrige kapittel. Dette, i kombinasjon med manglende fagfellevurderinger, gjør at KI får en autoritet som av mange ikke kan utfordres. Boundary work, med den hensikt å trekke grenser mellom seg selv som faktaorientert aktør, og motstanderen som følelsesbasert aktør, skjer hyppig fra begge sider. I en artikkel på kommunikasjon.no uttaler Kristin B. Nebben, direktør for kommunikasjon og samfunnskontakt i Norsk olje og gass, følgende: ”Vi er faktaorienterte, på godt og vondt. Det gjør at, hvis en sammenlikner med miljøorganisasjonene, blir det litt epler og pærer. Miljøorganisasjonene spiller på følelser. Vi er opptatt av fakta, tunge argumenter” (Kommunikasjon.no, 2013). I samme artikkel svarer rådgiver i Bellona, Sigurd Enge, på

beskyldningen: ”Jeg vet ikke hva hun sikter til. Hvis det å kjempe for Lofoten er å spille på følelser, da spiller vi på følelser. Men argumentene våre er faktabasert, basert på miljø- og naturforskernes konklusjoner og anbefalinger fra for eksempel Havforskningsinstituttet, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet”.

Begge aktørene viser til at de selv har en faktabasert argumentasjon. Forskjellen er åpenbart hvilken kunnskap de ulike aktørene velger å lytte til, bevisst eller ubevisst. Også i informantintervjuene trekkes det grenser mellom kunnskap og politikk, og aktørene plasserer hverandre innenfor og utenfor disse kategoriene. I disse diskusjonene blir det tydelig at det oppleves som frustrerende at ”de andre” ikke lytter til kunnskapen ”som ligger der”. Denne frustrasjonen har fått flere av kunnskapsaktørene til å ytre seg i media, i et forsøk på å dreie debatten i etterkant av KI-fremlegginga inn på det de selv mener er faktagrunnlaget. 18.03.2013, et par uker etter at høringsfristen for KI var gått ut, sendte Direktoratet for Naturforvaltning ut en pressemelding med tittelen “*Ikke tilrådelig med oljeutvinning*”. Saken ble plukket opp av NRK.no, som skrev følgende basert på pressemeldingen:

Konsekvensene for miljøet ved et oljeutslipp er så store at det ikke er tilrådelig med petroleumsaktivitet utenfor Lofoten, Vesterålen, Senja og nær Helgelandkysten, mener Direktoratet for naturforvaltning (DN). (...) – Vi mener rapportene forsterker kunnskapen vi har om at oljeutslipp i disse områda vil ha svært negative konsekvenser for miljøet. Det er stor fare for at et utslipp vil ramme sårbare grupper av arter som sjøfugl og fisk. Områdene vi snakker om er særs viktige for torsk og sild som er nøkkelarter i det helhetlige økosystemet, sier DN-direktør Janne Sollie i en pressemelding (NRK.no, 18.03.2013).

Dette utspillet fra DN kom i samme periode som Havforskningsinstituttet lanserte KILO-rapporten. I mai 2013 skrev to forskere ved Havforskningsinstituttet kronikken “*Verdens mest sårbare fødestue og barnehage?*” på NRK.no. Kronikken åpnes slik: “Den nye havforskningen fjerner all tvil om at Lofoten og Vesterålen er usedvanlig sårbart for oljeutslipp. Og 70 prosent av fiskeressursene våre kommer derfra. Er det verdt risikoen?” (Sandvik & Myksvoll, 24.05.2013). Det Norske Veritas opplevde at slike utspill i offentligheten gjorde at debatten “falt tilbake til gamle argumenter”, og valgte derfor å gå ut i Teknisk Ukeblad med denne uttalelsen:

Norsk olje og gass og DNV skjønner ikke at motstandere av aktivitet utenfor Lofoten og Vesterålen får dominere debatten med fiskeargumentene. – Selv i våre verste scenarier og på verst tenkelig tidspunkt på året, vil torsken berøres svært lite, sier Odd Willy Brude, leder for DNVs avdeling for miljørisiko. – Jeg ville ikke brukt trusselen mot torskefisket som argument mot oljeaktivitet i området, sier Brude til Teknisk Ukeblad (Teknisk Ukeblad, 07.03.2013).

Sitatene viser at aktørene ønsker å legitimere egne kunnskapsprodukt og konklusjoner, og delegitimere konklusjonene som ikke argumenterer for deres syn på saken.

Havforskningsinstituttet søker å legitimere sin KILO-rapport, DNV ønsker å legitimere kunnskapen om miljørisiko som de selv har produsert for KI, og Direktoratet for naturforvaltning ønsker å delegitimere konklusjonene som OED har dratt på bakgrunn av KI.

Å uttrykke et syn i spørsmålet om petroleumsvirksomhet er å uttrykke et politisk standpunkt. Dette gjør at aktørene utad både presenterer seg som nøytrale kunnskapsaktører, og samtidig gir uttrykk for et politisk standpunkt i saken ved å tydeliggjøre hvilke argumenter som for dem veier tyngst. At kunnskapsaktører entrer den offentlige debatten og dermed blir politiske aktører, viser at skillet mellom kunnskap og politikk er utydelig. Slike ytringer vil ofte tolkes som kunnskapsytringer av mottaker, men bør forstås som politiske, fordi de er et forsøk på å intervenere og endre diskurser til fordel for egen forståelse og tolkning av kunnskapen.

7.4 Konklusjon: fortsatt konflikt og maktforskyvning

Ett av forskningsspørsmålene denne oppgaven søker å belyse er hva som kjennetegner samspillet mellom kunnskap og politikk i debatten om LoVeSe. Oppgaven har vist at KI bekrefter det sosialkonstruktivistiske synet på kunnskap som uløselig knyttet til politikk. Kunnskap er en konstruksjon som har kommet til gjennom sosiale praksiser, og dermed er formet av ubevisste bias og bevisste politiske agendaer. Videre kjennetegnes dette samspillet i kunnskapsproduksjonen om LoVeSe med mandatforskningens særtrekk, som med sine kunnskapspraksiser gir større rom for politisk påvirkning enn grunnforskning. Analysen har også vist at aktørene rundt KI har brukt ulike legitimeringsstrategier for å bruke kunnskapen i KI til inntekt for sitt ståsted.

Å lage et kunnskapsprodukt som KI krever oppmerksom og innsiktsfull manøvrering i alle steg i prosessen for å sikre produktet den nødvendige legitimiteten. Et kunnskapsprodukts legitimitet påvirkes like mye av konteksten og prosessen det har kommet til gjennom, som det faktiske innholdet i produktet (Hajer, 1995). Prosessen måtte derfor være lagt opp slik at alle parter følte seg hørt om hva KI skulle være og hvilken funksjon den skulle fylle. Hvis ikke ville produktet bli betraktet som illegitimt allerede før det ble produsert. Det endelige produktet måtte også være romslig nok til at flest mulig kunne enes om det, ved å skape gode storylines og dermed diskurskoalisjoner. I et konfliktfylt felt gjøres dette best ved å inngå kunnskapskompromisser, og ved å skape storylines som er brede nok til at flere kan føle seg hjemme i de, og “adoptere de” som sine egne fortellinger om saken. Slike kompromisser er effektive for å dempe konfliktnivået rundt en sak, men er også mindre beslutningsrelevant enn

klare konklusjoner. I KI har man hatt en strategi der man fremmer beslutningsrelevant informasjon og går langt i å konkludere, på bekostning av tydeliggjøring av usikkerhet og motargumenter. Dette har i noen tilfeller gjort at usikre estimater har blitt til fakta når de formidles videre, og skapt konklusjoner som det egentlig ikke er grunnlag for. Legger man til grunn at den massive kunnskapsproduksjonen om LoVeSe har vært en politisk utsettelsesstrategi for å vise handlekraft samtidig som man bevarte et styringsgrunnlag på Stortinget, var OEDs jobb i utgangspunktet umulig: å løse en verdikonflikt ved å lete etter entydig kunnskap som ikke finnes. OED evnet ikke å utvide diskurskoalisjonen som ønsker en åpning av områdene, nettopp på grunn av dette kunstige skillet mellom kunnskap og politikk. Storylinen om lav miljørisiko som KI innførte ble ikke troverdig for nei-siden i debatten.

Flere kunnskapssosiologiske studier viser at prosesser fundert på prinsippet om å skille vitenskap fra politikk genererer mer konflikt enn de som søker å integrere vitenskap og politikk i beslutningstaking (Jasanoff, 1990). Forsøket på å avpolitiserer LoVeSe-spørsmålet gjennom å gjøre det til et kunnskapsspørsmål har ikke lyktes²³. Vi har fortsatt en sterk verdikonflikt om områdene, og LoVeSe har blitt et identitetsspørsmål for Norge: Er vi en oljenasjon eller en miljønasjon? Den politiske vitenskapeliggjøringen av dette verdispørsmålet har også ført med seg en politisering av departementer og statlige faginstanser. Disse driver den argumentative politiske kampen med kunnskap som våpen, og kjemper om opinionens aksept av sine argumenter. Sektoriseringen av kunnskapsfelter som ligger til grunn har også vært medvirkende til at man ikke har lyktes i å skape brede diskurskoalisjoner og enhetlige storylines: Både ja- og nei-siden kan med *kunnskapen* i sin hånd slå i bordet med *sannheten*. Effektene av KI har dermed vært en ytterligere sementering av posisjoner, der både tidligere ja- og nei-aktører har blitt enda tydeligere i sine standpunkt.

Ser man det politiske målet med KI som et forsøk på å produsere et kunnskapsdokument som kunne gi et omforent svar på om petroleumsressursene utenfor LoVeSe skulle åpnes for utvinning eller vernes, ble dette målet ikke nådd. 20 år etter at kampen om Lofoten startet er saken fortsatt ikke nær en politisk løsning. Hvis det politiske målet med KI var å skape en bevegelse i diskursene om LoVeSe til fordel for egen mening, har enkelte aktører lyktes bedre enn andre. Diskursene har beveget seg, og argumentasjonen til ja-siden har fått større plass i

²³ Dette funnet bekrefter Knols (2010) funn i sin studie av kunnskapspraksiser knyttet til FBL, om at det ikke er mulig å redusere petroleumsspørsmålet til kun å omhandle kunnskap. Hun peker på viktigheten av en bredere samfunnsdebatt om hvilke risikoaktiviteter vi som samfunn ønsker å akseptere i dette området.

kunnskapsbildet enn den hadde før KI: De positive økonomiske effektene har blitt synliggjort, høye miljøkonsekvenser har blitt til lav miljørisiko, og skadeeffektene for fisk og dermed fiskeri har blitt redusert. KI-prosessen har dermed skapt en maktforskyvning i saken, til fordel for ja-siden. Denne maktforsyvingen vil jeg argumentere for at er et resultat av at kunnskapsproduksjonen om LoVeSe ble flyttet ut av Miljøverndepartementet og tilbake inn i OED (der kunnskapsproduksjonen fant sted før forvaltningsplanprosessen), og dermed har blitt påvirket av OEDs institusjonaliserte identitet og målsetninger (Hajer, 1995).

Med OED som saksførende departement har andre hensyn blitt lagt til grunn i kunnskapsproduksjonen, og kunnskapsproduktet er tydelig farget av institusjonen som har stått for produksjonen. Der forvaltningsplanprosessen, ledet av MD, har vektlagt natur- og miljøverdi i kunnskapsproduksjon og konklusjoner, har OED vektlagt økonomiske og industrielle argumenter. Det er ikke dermed sagt at MDs forvaltningsplanprosess er bedre eller mindre politisk enn OEDs KI-prosess – det kan ikke materialet i denne oppgaven si noe om. Poenget jeg ønsker å få frem er heller at det har skjedd en maktforsyving fordi OEDs prosess har vært en annen enn MDs. Ved å flytte kunnskapsproduksjonen om LoVeSe til OED flyttet man også definisjonsmakten, og tilla ja-sidens argumenter *faktakunnskapens* slagkraft. Nei-siden innenfor statsforvaltningen har fått redusert noe av den innflytelsen de har hatt gjennom å utforme konklusjonene, og deres jobb har endret seg fra å legitimere egen kunnskap til å delegitimere ja-argumentasjonen. Paradoksalt nok har KI likevel ført til at nei-siden har kjøpt seg mer tid, og fått ytterligere 4 års verving. Årsaken til dette ligger ikke i kunnskapen, men i politikken. Det partipolitiske klimaet i Norge er fortsatt slik at de store partiene, AP, H og FrP, er avhengig av støtte fra de små partiene på Stortinget for å få et styringsflertall, og de små partiene er mot konsekvensutredning og petroleumsvirksomhet. De diskursive endringene KI førte med seg var altså ikke slagkraftig nok til å endre den politiske situasjonen på Stortinget. Denne situasjonen bekrefter Jasanoffs teori om at å redusere betente verdispørsmål til å kun handle om kunnskap ikke er en god strategi for å oppnå enighet. Idealet om en kunnskapsbasert forvaltning forblir dermed nettopp det – et ideal.

8. Avslutning

Denne oppgavens hovedanliggende har vært å undersøke samspillet mellom kunnskap, politikk og natur i redefineringen av forvaltningsobjektet LoVeSe. Problemstillingen disse undersøkelsene har vært rettet inn mot å besvare er: ”Hvordan har petroleumsressursene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja blitt redefinert som forvaltningsobjekt gjennom ny kunnskapsproduksjon, og på hvilken måte har samspillet mellom kunnskap, politikk og natur virket i denne prosessen?”

Konkret har oppgaven sett på kunnskapsproduktet *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehav (OED, 2012)*, et produkt som er jobbet frem under ledelse av OED, og som ble bestilt av regjeringen Stoltenberg II for å belyse viktige problemstillinger knyttet til spørsmålet om petroleumsvirksomhet i LoVeSe. Analysen er basert på dokumentanalyse, intervjuer, deltakende observasjon og medieklipp. Samlet sett har disse ulike datakildene gitt mulighet til å beskrive både den formelle offentlige prosessen og innholdet i KI slik det er trykt på papir - og de uformelle prosessene, de usynlige aktørene og vurderingene bak ordene slik de er formulert. Jeg har analysert både prosessen med å lage KI og innholdet i den for å kunne besvare denne problemstillingen på en god måte. LoVeSe som forvaltningsobjekt er i oppgaven konseptualisert som en kombinasjon av de tre faktorene kunnskap, politikk og natur, og jeg har gjennom oppgaven undersøkt hvordan måter å kombinere disse faktorene på *skaper* et forvaltningsobjekt, heller enn å beskrive det. Til grunn for en slik konseptualisering ligger en sosialkonstruktivistisk forståelse av våre oppfattelser av virkeligheten som diskursrelative, og videre en oppfatning av kunnskap som noe produktivt heller enn beskrivende. Kunnskapsproduksjon skaper et forvaltningsobjekt, og får oss til å oppfatte naturen i områdene på visse måter gjennom hvordan den beskrives, heller enn at kunnskapsproduksjonen gir en nøytral beskrivelse av natur og ressurser slik de *er*. Jeg har gjort en kunnskapssosiologisk analyse inspirert av Hajers argumentative diskursanalyse, men også trukket på innsikter fra mer empirisk orienterte forskere. Disse er Sheila Jasanoff, som skriver om mandatforskning som den femte statsmakt, og Kristin Asdal, som beskriver naturpolitikkfeltet i Norge gjennom ulike politiske teknologier. Disse teoriene har et felles epistemologisk ståsted, men ulike empiriske fokusområder. Den argumentative diskursanalysen er mest rettet inn mot å beskrive den politiske dimensjonen, mens Jasanoff beskriver kunnskap og Asdal har natur som hovedfokus. Den politiske dimensjonen er likevel også en del av Jasanoff og Asdals analytiske rammeverk. Samlet har disse teoriene gitt et

rammeverk og et begrepsapparat som forklarer aspekter ved både natur, kunnskap og politikk. Rammeverket har gitt rom for å analysere konflikter, selvfølgeligheter og endring i kunnskapsproduksjonen om et forvaltningsobjekt.

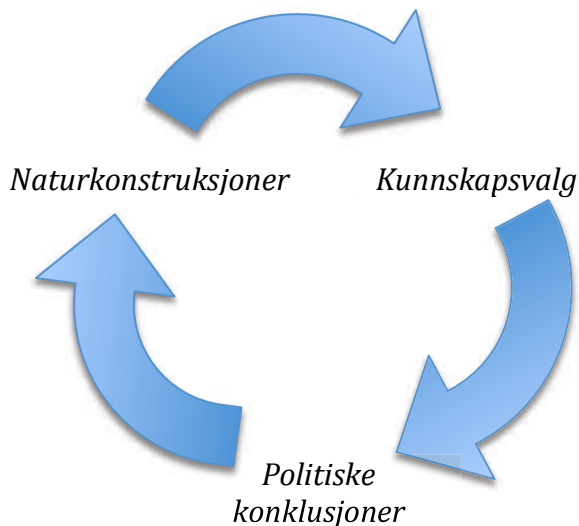
8.1 Kunnskap om natur er politikk

I den norske debatten om petroleumsvirksomhet omtales kunnskap ofte som en nøytral kilde til svar på spørsmål om åpning eller verning av nye områder. Jeg har gjennom de foregående tre kapitlene utfordret denne oppfatningen, og vist hvordan kunnskap om naturressursforvaltning i realiteten også rommer politiske aspekter. For det første har oppgaven vist hvordan predisposisjoner med utgangspunkt i blant annet fagbakgrunn og institusjonstilhørighet har farget KI. Kunnskap er grunnleggende politisk fordi den aldri vil kunne bli verdinøytral, eller unngå å bli farget av produsentenes subjektive forståelser av verden. Kunnskapsprodusenter vil påvirke hvilken kunnskap de ønsker å lage, hvem de velger å trekke på og involvere i sin forskning, hvordan de formulerer seg og hvilke konklusjoner de ser som de riktige ut fra materialet. For det andre viser oppgaven at KI som kunnskapsprodukt også er et resultat av bevisste strategier fra politiske aktører som ønsker å skape argumenter som understøtter deres syn. Denne politiske påvirkningen har blant annet vært mulig fordi KI er et produkt av mandatforskning, og dermed preget av de spesifikke kunnskapspraksisene som er innebygd i denne måten å fremskaffe kunnskap på (Jasanoff, 1990). Dette innebærer blant annet muligheter for påvirkning gjennom anbudsutforming og sammenstilling, kombinert med manglende kontrollmekanismer som fagfelleevaluering, og vitenskapelige krav til metode og etterrettelighet. Oppgaven har dermed bekreftet det konstruktivistiske premisset om at kunnskap er politikk (Berger & Luckmann, 1966; Foucault, 1972; Mannheim, 1930). Videre har oppgaven bekreftet flere av de empiriske sammenhengene annen forskning på LoVeSe har avdekket, som OEDs positive holdning til ekspansjon av norsk petroleumsvirksomhet (Kristoffersen, 2007), og at kunnskapsproduksjon om dette havområdet aldri fullt ut kan erstatte en verdidebatt om hvilken risiko vi som samfunn ønsker å ta (Knol, 2010). De viktigste nye bidragene oppgaven gir ligger derfor i de innsiktene som kan ledes ut av koblingen mellom diskursanalytisk kunnskaps sosiologisk forskning og forskning på LoVeSe. Dette inkluderer mulighetene perspektivet har gitt til å beskrive en del av LoVeSe-historien som ikke før har blitt beskrevet, og det inkluderer de implikasjonene dette gir for hvordan vi bør forstå kunnskapens rolle i naturressursforvaltning generelt.

Problemstillingen i oppgaven tar utgangspunkt i at LoVeSe ble redefinert som forvaltningsobjekt gjennom kunnskapsproduksjonen i KI. Å forklare hvordan endring av LoVeSe som forvaltningsobjekt har skjedd helt konkret har vært en hovedambisjon. Ved å analysere innholdet i KI mot tidligere kunnskapsproduksjon i saken har oppgaven vist at diskursive endringer har skjedd. LoVeSe har blitt redefinert fra å være et område med høy naturverdi i FBL, til å bli et forvaltningsobjekt målt i økonomisk verdi i KI. Dette har vært mulig blant annet ved å inkludere menneskene på land som en del av forvaltningsobjektet, og dermed gi rom til argumenter om sysselsetting og inntjening som en del av forvaltningsobjektet LoVeSe. KI har også endret diskursen om miljø, ved å vektlegge miljørisiko fremfor miljøkonsekvens. Dette har dannet utgangspunktet for en ny storyline i LoVeSe-debatten om *lav miljørisiko*. Redefineringen av LoVeSe er forklart gjennom å vise hvordan ulike politiske teknologier har bidratt til å reetablere LoVeSe som sak, og hvordan ulike aktører har søkt å legitimere den nye forståelsen av forvaltningsobjektet LoVeSe gjennom boundary work. Oppgaven finner at disse diskursive endringene har gjort at KI har skapt et større politisk mulighetsrom for å vedta en åpning for petroleumsvirksomhet i LoVeSe-regionene, ved å dreie spørsmålet om petroleumsvirksomhet over i en mer oljepositiv retning. Til slutt argumenterer jeg for at denne dreiningen i hovedsak er et resultat av at kunnskapsproduksjonen om LoVeSe ble flyttet fra Miljøverndepartementet til Olje- og energidepartementet. Dette forklares med Hajers institusjonelle perspektiv, som beskriver hvordan institusjoner kan være bærere av kollektive forståelser og målsetninger som kommer til uttrykk i deres diskursive handlinger.

Problemstillingen for oppgaven reiser spørsmål om hvordan samspillet mellom kunnskap, politikk og natur virket i prosessen med å lage KI. Det er i dette samspillet vi finner utgangspunktet for redefineringen av LoVeSe som forvaltningsobjekt. Dette samspillet viser hvordan predisposisjoner resulterer i selektiv diskursiv reproduksjon (i denne oppgaven er dette poenget illustrert blant annet ved at klimaendringer ble vurdert som utenforliggende, mens lokal miljørisiko er viet stor oppmerksomhet i KI). Våre bilder av naturen er sosiale konstruksjoner bygget på vår forståelse av naturens materialitet, som i tilfellet LoVeSe har blitt formet både av ny kunnskap om materielle forhold ved naturen, og gjennom en politisk kamp gjennom 20 år om å konkludere om konsekvensene av disse forholdene. Politiske oppfatninger ligger til grunn for hvordan man ser naturen, og hvilke aspekter man innlemmer i sin forståelse av den. Disse bildene tas med inn i kunnskapsproduksjonen av de involverte aktørene, og har i KI-prosessen lagt føringer for den kunnskapen som er produsert. Resultatet

av en slik kunnskapsproduksjon som ikke kan sies å være nøytral, er at man produserer politiske konklusjoner som støtter det bildet av naturen man gikk inn med. Slik var det avgjørende for denne redefineringen at OED overtok kunnskapsproduksjonen. Forholdet mellom kunnskap, politikk og natur kan fremstilles slik:



Figur 4: Forholdet mellom natur, kunnskap og politikk i kunnskapsproduksjon om LoVeSe.

Denne modellen er en videreutvikling av modellen som viste det analytiske rammeverket i kapittel 3. Den viser at KI kan sees i sammenheng med tidligere kunnskapsproduksjon i saken, ved å inngå i en sirkulær diskursiv utvikling. KI er påvirket av tidligere kunnskapsproduksjoners naturkonstruksjoner, og vil også fremover påvirke hvilke naturkonstruksjoner som ligger til grunn når ny kunnskap skal bygge videre på KIs fundamentet.

8.2 Implikasjoner for forståelsen av kunnskapens rolle i forvaltning

Denne oppgaven har på mange måter også kommet til å handle om en ambivalens i identiteten til norsk forvaltning som er større enn konflikten om LoVeSe. Oppgaven har vist at KI har blitt utformet et sted i mellom to demokratiske idealer, som ikke har latt seg forene på en god måte i prosessen. Det ene idealet er det tradisjonelle teknokratiske idealet, der kunnskap jobbet frem av eksperter sees som middelet for å avdekke et nøytralt riktig svar. Sitatet fra Ola Borten Moe som innledet forrige kapittel, om at riktige avgjørelser kun kan trekkes fra kunnskap og fakta, illustrerer at dette idealet lever videre. Dette på tross av at endrede prosedyrer i forvaltningen illustrerer at vitenskapen har mistet sitt tidligere hegemoni. Dermed er vi inne på det andre demokratiske idealet: Det deliberative. At høringer og forhandlinger om kunnskapen mellom berørte parter har vært en formell del av prosessen i ulike steg, er et uttrykk for at man i forvaltningen har beveget seg nærmere det deliberative idealet, der samtaler preget av forståelse for hverandres argumenter skal føre frem til robuste politiske avgjørelser (Habermas, 1992). Departementets balansering mellom disse to idealene har resultert i at man i sine formelle prosedyrer har anerkjent at kunnskap har en politisk

dimensjon ved å legge opp til medvirkningsmuligheter, men at man i praksis har latt seg styre mer av en teknokratisk forståelse av at ekspertkunnskapen er riktig, og formidlet videre denne forståelsen til offentligheten. Slik har OED produsert en konstruksjon de stempler som sannhet, men som verken er fundert på objektive sannheter eller på brede demokratiske prosesser. Den kan derfor lett sparkes over ende både av ny kunnskap og av ny politikk (Jasanoff, 1990). Hvilke implikasjoner gir dette for forståelsen av kunnskapens rolle i forvaltningen på mer generell basis?

Jeg mener at funnene i denne oppgaven illustrerer at å gjøre grunnleggende politiske spørsmål til tekniske prosedyrer som skal lede frem mot et "riktig svar", er en reduksjon demokratiet ikke er tjent med. Vi er ikke tjent med det fordi det begrenser opinionen i å delta i en demokratisk debatt om et viktig spørsmål, men også fordi denne reduksjonen ofte fører til at vi ikke evner å ta beslutninger i vanskelige politiske spørsmål, noe LoVeSe-saken er et illustrerende eksempel på. Når det er sagt er det ikke denne oppgavens ønske å bagatellisere mandatforskningens nødvendighet. Jeg ser LoVeSes fremtid som et grunnleggende politisk spørsmål, men som også avhenger av materielle forhold ved naturen som nødvendigvis må belyses gjennom kunnskapsproduksjon. *Praksisene* rundt denne kunnskapsproduksjonen og konsekvensene av disse praksisene er likevel viktige å diskutere. Anerkjennes man forvaltningsobjekter som sosiale konstruksjoner, blir en nødvendig konsekvens at man ser på kunnskapsproduksjonsprosesser omkring disse som arenaer for å forhandle konstruksjonene, og slike forhandlinger vil ha en klar politisk undertone. Det blir da viktig at utvalg som jobber med kunnskapsproduksjon er representative for alle relevante politiske og vitenskapelige synspunkter (Jasanoff, 1990). En erkjennelse av at slike utvalg er politiske, gjør videre at man mister muligheten til å komme frem til politiske løsninger ved å fremstille disse konstruksjonene som kunnskap, slik man gjør det i dag. Man må endre målet med prosesser som KI fra å komme fram til en absolutt sannhet, til å komme frem til en demokratisk enighet, der også kunnskap er en del av bildet. Denne kunnskapen bør strekke seg lengre i å tilfredsstille vitenskapelige standarder utover de som har kjenetegnet mandatforskningen i KI-prosessen. Et kunnskapsprodukt som er jobbet frem gjennom en åpen prosess som folk har tillit til, vil kunne danne utgangspunktet for bredt fremforhandlede diskurskoalisjoner. Hvis kunnskapsproduksjon kan bidra til dette i politikken, er dens funksjon et viktig bidrag. I lys av dette kan kunnskapsproduksjon for beslutningsprosesser være en viktig medhjelper til mer åpne politiske forhandlinger som grunnlag for politiske beslutninger.

8.3 Hvorfor konstruktivistisk forskning?

I metodekapitlet beskrev jeg hvordan denne oppgaven, som en konsekvens av en sosialkonstruktivistisk kunnskapsforståelse, også må sees som et subjektivt produkt. Som forsker er min kunnskapsproduksjon produktiv; den skaper virkelighet heller enn å avbilde den. Dermed er den også politisk, i likhet med kunnskapen i KI, som er under kritikk i denne oppgaven. Hvilken nytte kan da konstruktivistisk forskning på et kunnskapsprodukt som KI ha? Hvordan kan et ønske om å forbedre prosesser der vitenskap informerer politikken gjennom mandatforskning - et motiv som strengt tatt springer ut av en positivistisk kunnskapsforståelse - kombineres med en analyse som ser vitenskapen som kontingent og konstruert?

Sosialkonstruktivistisk forskning kan forstås som kritisk forskning, altså som et verktøy for å oppnå forandring (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). For å forstå dette forskningsbidragets verdi, er det nyttig å trekke opp et skille mellom virkelighetens prinsipielle kontingens, og dens opplevde kontingens. Prinsipielt kan man si at det er ved å tillegge seg selv og omverdenen betydning at vi kan forstå og handle i verden, og i den forstand *er* både vi og vår omverden den betydning vi legger i dem. Men i samfunnet ligger de fleste betydninger ganske fast, og det enkelte subjektet har kun begrensede muligheter til å endre de. Hvis jeg for eksempel en dag skulle bestemme meg for å skifte kjønn, og endre min kjønnsoppfattelse til å være mann, er det ikke sannsynlig at denne identitetsforandringen vil aksepteres av omgivelsene med en gang. Forandringer i forståelser av virkeligheten er dermed kollektive sosiale prosesser, med betydelig treghet når det gjelder endring (Winther Jørgensen & Phillips, 1999).

I vitenskapelige diskursanalyser som denne jobber man ut fra den prinsipielle kontingensen, ved å plukke fra hverandre selvfølgheter og dermed vise at disse betydningene ikke er nødvendige, og at de i noen sammenhenger tjener spesielle hensikter. Man endrer dermed det antatt objektive til det politiske (Winther Jørgensen & Phillips, 1999). Ved å bevege noe fra det selvfølgelige til noe man kan være for eller imot, gjør man det selvfølgelige til gjenstand for potensiell diskusjon, kritikk og dermed også forandring. Den konstruktivistiske forskningens dekonstruksjon av selvfølgheter kan ikke brukes til å avdekke hva som er riktig å gjøre i et gitt politisk spørsmål, men den kan redistribuere makt på en slik måte at det blir større mulighet til å reelt velge mellom konkurrerende diskurser, slik at det ikke er de ”vedtatte sannhetene” som hele tiden reproduseres.

Selv om jeg som forsker ikke kan frembringe sannhet, og at mine utsagn dermed er like gode eller dårlige som andre utsagn, mener jeg at sosialkonstruktivistisk forskning kan tjene en funksjon som kritisk forskning. Igjen er det nyttig å trekke opp et skille mellom det prinsipielle og det opplevde. *Prinsipielt* kan ikke ett utsagn tillegges mer verdi eller riktighet enn et annet. Likevel fremsettes ethvert utsagn i en kontekst, med normer og regler for hva som *oppleves* som riktig og meningsfullt, for eksempel en demokratisk kontekst med forventninger til hva en åpen og demokratisk prosess er. Vitenskapen er én diskurs blant mange andre, og denne diskursen er karakterisert ved å produsere viten på bestemte måter etter bestemte regler. Noen generelle regler er at forskningen skal være gjennomsiktig, at det skal føres en konsistent argumentasjon, at teorien skal utgjøre et sammenhengende system og at påstander om virkelighet skal dokumenteres empirisk (Winther Jørgensen og Phillips 1999: 167). Innenfor dette regelsettet kan derfor konkrete vitenskapelige resultater kritiseres for ikke å leve opp til reglene. Disse reglene er selvsagt også kontingente, og kan endres over tid.

Diskursanalytisk forskning skal dermed *både* belyse disse grensene, deres konsekvenser og forsøke å rokke ved dem, samtidig som forskningen selv er underlagt slike grenser – noe som både begrenser og gir muligheter. Den viten man oppnår med sosialkonstruktivistisk forskning er derfor ikke sann, men fordi den produseres og vurderes ut fra andre regler enn andre vitenskapsformer, kan den bidra med nye perspektiver som kan utvide den demokratiske samtalen i en gitt debatt.

8.4 Åpne spørsmål og videre forskningspotensiale

Jeg vil avslutte oppgaven med å peke på aspekter som hadde vært interessante å se på, men som det ikke er funnet rom til å ta med. Det inkluderer blant annet en bredere analyse av Miljøverndepartementets prosess med å lede arbeidet med Forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten. En like grundig undersøkelse av denne prosessen ville muliggjort en sammenlikning mellom de to kunnskapsproduktene, som kunne gitt svar på om det politiske ved KI-prosessen også kan finnes igjen i forvaltningsplanprosessen, og hva de to prosessene kan ha å lære av hverandre. Et annet forskningsområde som kunne gitt verdifull informasjon er hvordan lokaldemokratiet forholder seg til den massive kunnskapsproduksjonen fra nasjonalt hold, og om de evner å delta med formell og uformell påvirkning - knappe ressurser tatt i betraktning. Til sist vil jeg peke på at markedsaspektet er en viktig del av debatten om

LoVeSe, selv om det ikke har vært gjenstand for analyse i denne oppgaven. Petroleumsindustrien er en svært pengesterk bransje, som bruker mye penger på politisk påvirkning der tilgang til nye leteområder er målet (NRK Brennpunkt, 22.04.2008). En studie av om, og i tilfelle hvordan, denne påvirkningen har skjedd i KI-prosessen hadde utvidet forklaringsområdet til denne oppgaven. Når jeg har valgt å ikke inkludere dette aspektet er det fordi det krever et omfattende feltarbeid, som nødvendigvis ville gått på bekostning av fokuset på selve kunnskapsproduksjonen.

I forlengelsen av denne oppgaven reiser det seg nye forskningsspørsmål som er interessante for videre forskning. Dersom man, som denne oppgaven anbefaler, behandler kunnskapsproduksjon om naturressursforvaltning som politikk, er det behov for forskning på hvordan slike prosesser i kan lede frem til beslutninger, både generelt og i en norsk kontekst. Jeg har blant annet pekt på sektoriseringen av miljø/petroleums-feltet i norsk forvaltning som en hindring for gode prosesser i så måte. Om sammenslåinger her kan være en løsning kan være interessant å se på. Ut over problemstillingen om sektorisering er det, slik jeg ser det, generelt behov for forskning som kobler kunnskapssosiologiske innsikter mot normative anbefalinger som kan bidra konkret til å forbedre kunnskapsbaserte forvaltningsprosesser. Det analytiske rammeverket for denne oppgaven har ikke vært rettet inn mot å komme med normative anbefalinger. Det har derfor klare begrensninger i så måte. Å bygge bro fra dekonstruksjon av kunnskap til normative anbefalinger vil av fremtidig forskning kreve at dekonstruksjonen kobles med empirisk utlede kriterier som kunnskapsproduksjon kan måles opp mot. Disse kriteriene må selvfølgelig også betraktes som kontingente, men kan like fullt være verdifulle gjennom å beskrive under hvilke forutsetninger mandatforskningen evner å være både effektiv og demokratisk på samme tid.

Litteratur

- Aftenbladet.no. (06.02.2009). *Klagestorm fra fiskere: krever 16 millioner kroner i erstatning etter seismikk*. Stavanger Aftenblad Hentet 13.01.14 fra <http://www.aftenbladet.no/olje/Krever-16-millioner-kroner-i-erstatning-etter-seismikk-2014863.html> - .UtPd3ZR5Nh4
- Alvesson, M. (2011). *Intervjuer : genomförande, tolkning och reflexivitet*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M., & Skoldberg, K. (2009). *Reflexive methodology: new vistas for qualitative research* (2nd utg.). London: Sage.
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur - naturens politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Bellona.no. (2006). *Rettsak mot varaordfører*. Hentet 11.01.2014 fra <http://bellona.no/nyheter/olje-og-gass/2006-02-rettsak-mot-varaordfører>
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *Den samfundsskabte virkelighed : en videnssociologisk afhandling* (3. opl. utg.Alma). København: Lindhardt og Ringhof.
- Bjurström, E., Scott Sørensen, A., Vike, H., Nordgård, Y., & Høystad, O. M. (2008). *Nye kulturstudier : en innføring*. Oslo: SAP : Spartacus.
- Bladetvesterålen.no. (19.09.2010). *LoVe Petro vil ha konsekvensutredning*. Bladet Vesterålen Hentet 05.05.14 fra <http://www.blv.no/lokalsider/article5315644.ece>
- Borten Moe, O. (2012). *Innlegg om kunnskapsinnhentning fra det nordøstlige Norskehavet*. Hentet 05.09.13 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/taler-og-artikler/2012/innlegg-om-kunnskapsinnhentning-fra-det-n.html?id=708472>
- Borten Moe, O. (2013, 26.07.2013). *Kunnskap må brukes*, Kronikk, *Dagens Næringsliv*.
- Bullvåg, E. (2012), *Index Nordland 2012*. Bodø: Kunnskapsparken Bodø AS, NHO Nordland, Innovasjon Norge Nordland, Nordlandsbanken ASA, Nordland Fylkeskommune. Hentet fra <http://www.indeksnordland.no/2012/>
- Busch, K. E. T., Iversen, K. R., & Larsen, L.-H. (2012), *Kystnære fiskerier utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja*. Svolvær: SALT.
- Cruickshank, J., & Lysgård, H. K. (2013). *Diskursanalyser som kunnskapsgrunnlag for stedsutvikling*. I A. Førde, B. Kramvig, N. Gunnerud Berg & B. Dale (Red.), *Å finne sted, Metodologiske perspektiver i stedsanalyser*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- Dag og Tid. (30.11.2012). *Dobbeltrolle i Lofotenstriden*, *Dag og Tid*, Seksjon Samfunn s. 6.
- Dagsavisen. (15.06.2013). *Sjøslaget*, *Dagsavisen*, s. 24-30.
- Dale, B. (2011). *Securing a contingent future / how threats, risks and identity matter in the debate over petroleum development in Lofoten, Norway*. University of Tromsø, Tromsø.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010), *Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten - høringsuttalelse*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/pages/3015242/direktoratet for naturforvaltning.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/3015242/direktoratet+for+naturforvaltning.pdf)
- Direktoratet for naturforvaltning. (2013), *Høring - Kunnskapsinnhentningen av virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*. . Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN.no. (27.01.2011). *SV kan bryte ut av regjeringen*. Hentet 12.01.14 fra <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article2068740.ece>

- Eger, K.-M., Grimstad, H., Solberg, K. E., Barlindhaug, J., Pedersen, T., & Karlstrøm, R. (2012), *Infrastruktur og logistikk relevant for petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*. Oslo: Analyse & Strategi, Multiconsult, Det Norske Veritas, Perpetuum AS.
- Engelstad, F. (2010). Rom med utsikt. Om å studere samfunnets toppsjikt. I M. N. Hansen, D. Album & K. Widerberg (Red.), *Metodene våre : eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning* (s. 322 s.). Oslo: Universitetsforl.
- Eni Norge. (2014). *Goliat, fakta*. Hentet 21.04.2014 fra <http://www.eninorge.com/no/Feltutbygging/Goliat/Fakta/>
- Erlandsen, D. (2013, 18.04.2013). *Når Lisbeth ikke vil vi skal vite*. Hentet 20.02.2014 fra <http://www.vol.no/meninger/article7422655.ece>
- Esmark, A., Bagge Laustsen, C., & Åkerstrøm Andersen, N. (2005). *Socialkonstruktivistiske analysestrategier*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Espelien, A., Grünfeld, L. A., Buillvåg, E., Ovesen, S., Nyvold, C. E., Iversen, L. M., & Bøgh Holmen, R. (2012), *Statusbeskrivelse og fremtidsutsikter for lokalt og regionalt nærings- og samfunnsliv*. Oslo: Menon, UiN og Kunnskapsparken Bodø.
- Fiskeridirektoratet. (2012), *Beskrivelse av fiskeriaktiviteten med fartøyer over 15 meter i det nordøstlige Norskehav*. Bergen: Fiskeridirektoratet.
- Fjose, S., Grünfeld, L. A., Ovesen, S., Iversen, L., & Mellbye, C. (2012), *Lokale og regionale samfunns- og næringsmessige ringvirkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av det nordøstlige Norskehavet*. Oslo: Menon og Kunnskapsparken Bodø.
- Folkeaksjonen.no. (2014a). *Hva er en konsekvensutredning?* *Folkeaksjonen.no* Hentet 05.05.14 fra <http://folkeaksjonen.no/node/5545>
- Folkeaksjonen.no. (2014b). *Om Folkeaksjonen*. Hentet 14.01.2014 fra <http://folkeaksjonen.no/node/6260>
- Folkeaksjonen.no. (2014c). *Seismikk utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja*. Hentet 20.01.14 fra <http://folkeaksjonen.no/node/43>
- Folkeaksjonen.no. (2014d). *Unikt, verdifullt og viktig*. Hentet 24.01.2014 fra <http://folkeaksjonen.no/stottespillere>
- Foucault, M. (1970). *The order of things : an archaeology of the human sciences*. London: Tavistock Publications.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge and The discourse on language*. New York: Pantheon Books.
- Fæhn, T., Hagem, C., Lindholt, L., Mæland, S., & Rosendahl, K. E. (2013), *Climate policies in a fossil fuel producing country. Demand versus supply side policies*. (Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <http://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/attachment/123895?ts=13f51e5e7c8>
- Geo365.no. (17.10.2011). *Lavere ressursanslag. GEO365.no* Hentet 14.01.14 fra http://www.geo365.no/olje_og_gass/nyanslag/
- Gieryn, T. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48 (6), 781-795.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse : ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance policy-making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Havforskningsinstituttet. (2010), *Høringsuttalelse om rapporten om det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Tromsø: Havforskningsinstituttet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/3015242/Havforskningsinstituttet.pdf>
- Havforskningsinstituttet. (2013, 14.05.2013). *Hovedåre for norsk fiskerekruttering (KILO-rapporten)*. Hentet 20.02.2014 fra http://www.imr.no/nyhetsarkiv/2013/mars/hovedare_for_norsk_fiskerekruttering/nb-no
- Hersoug, B. (2010). *Fisk og/eller olje?* Innst. 433S. ((2010-2011)), *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen, Meld. St. 10 (2010-2011)*. Oslo: : Energi- og miljøkomiteen.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch : science advisers as policymakers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jensen, L. C. (2006). *Boring som miljøargument? : Norske petroleumdiskurser i nordområdene*.
- Kartverket.no. (2014). *Maritime grenser*. Hentet 12.04.2014 fra <http://www.kartverket.no/Kunnskap/Norges-grenser/Maritime-grenser/>
- Klif. (2013), *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige norskehavet. Klifs kommentarer*. Oslo: Klima- og forurensningsdirektoratet.
- Knol, M. (2010). Scientific advice in integrated ocean management: The process towards the Barents Sea Plan. *Marine Policy*, 34(2), 252-260.
- Kommunikasjon.no. (2013). *krigen om Lofoten*. Hentet 02.04.2014 fra <http://www.kommunikasjon.no/bransjen/nyheter/krigen-om-lofoten>
- KonKraft. (2008), *KonKraft-rapport 2: Produksjonsutvikling på norsk sokkel* (Hentet fra <http://www.konkraft.no/default.asp?id=979>
- KonKraft. (2012). *Om KonKraft*. Hentet 06.05.2014 fra <http://www.konkraft.no/default.asp?id=980>
- Kristiansen, R. (2012). *Kritisk-alternative initiativ i norsk byplanlegging en studie av Byutviklingens år i Tromsø og Nyhavna-regjeringen i Trondheim*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Kristoffersen, B. (2007). En åpnere oljepolitikk, *Kronikk, Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/kultur/2007/10/08/514379.html>
- Kristoffersen, B. (2007). *Spaces of Competitive Power*. (Hovedoppgave), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Kruuse-Meyer, R., Rusten, M., Sætre, C., Braathen, M., Medukhanova, D., Pickard, L. M., & Aspholm, O. (2012), *Miljørisikoanalyse for Norskehavet nordøst*. Oslo: Det Norske Veritas.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lofotposten.no. (16.08.2013). *Flertall mot konsekvensutredning*. Hentet 19.04.2014 fra http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article6810377.ece
- LoVe Petro. (2009). *Nye muligheter. Annonsebilag fra LoVe Petro*. Sortland: LoVe Petro.

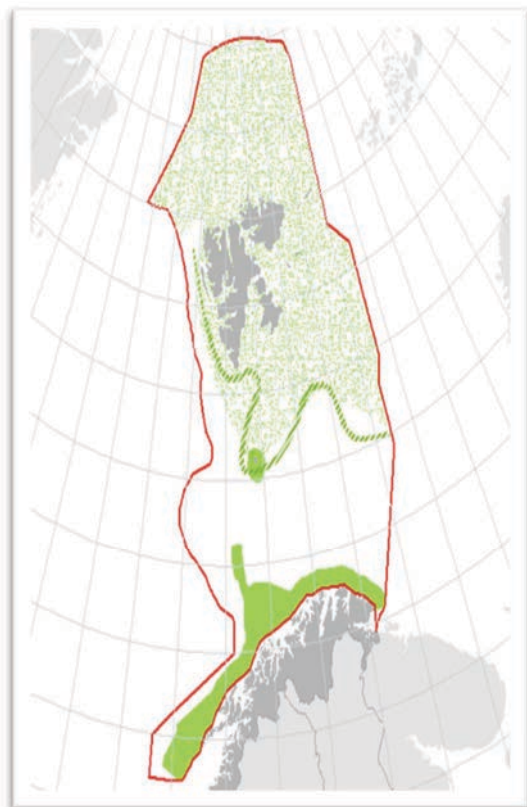
- LoVe Petro. (2013), *Høringskommentar til Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsaktivitet i det nordøstlige Norskehav*. Sortland: LoVe Petro.
- LoVe Petro. (2014a). *3500 ansatte*. Hentet 14.01.14 fra <http://www.lovepetro.no/index.php/om-love-petro>
- LoVe Petro. (2014b). *Vedtekter for Vesterålen og Lofoten Petro*. Hentet 20.01.14 fra <http://www.lovepetro.no/index.php/om-love-petro/2011-11-11-09-34-23>
- Mannheim, K. (1930). *Ideologie und utopie* (zweite aufl. utg.Schriften zur Philosophie und Soziologie). Bonn: Friedrich Cohen.
- Meld. St. 37. ((2012-2013)), *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Meld. St. nr. 10. ((2010-2011)), *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Midtgard, M. R., Buanes, A., Larsen, L.-H., & Aaserød, M. (2012), *Konsekvenser av akuttutslipp for samfunn og næringsliv*. Tromsø: NORUT Tromsø med Akvaplan-niva og Proactima.
- Midtgard, M. R., Buanes, A., Aas, Ø., Qvenild, M., & Andersen, O. (2012), *Turisme og reiselivsnæringen - statusbeskrivelse, utviklingstrender og virkninger av petroleumsvirksomhet*. Tromsø: Norut Tromsø. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf/filer/Barentshavet/S/KI/10_Turisme_reiseliv.pdf
- Natur og ungdom. (2009). *Klart flertall sier nei til olje utenfor Lofoten og Vesterålen*. Hentet 14.01.14 fra <http://arkiv.nu.no/saker/olje/oljeinord/lofoten/art-090611klart-flertall-sier-nei-til-olje.html>
- Natur og Ungdom, Greenpeace, Bellona, Naturvernforbundet, Framtiden i Våre Hender, WWF-Norge, . . . Folkeaksjonen oljefritt Lofoten, V. o. S. (2013). Høringsuttalelse til kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsaktivitet i det nordøstlige Norskehavet.
- NFD. (2014), *Framtid i nord. Sluttrapport fra kunnskapsinnhenting - verdiskapning i nord*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NRK Brennpunkt. (22.04.2008). *Spillet om oljen*. Oslo: NRK.
- NRK.no. (01.10.2013). *Lofoten-ordfører: - Det er skuffende å bli satt til side av våre egne*. NRK.no Hentet 14.01.2014 fra <http://www.nrk.no/nordland/ordforere-krever-kompensasjon-1.11272623>
- NRK.no. (07.02.2013). *Kvinnene er de argeste oljemotstanderne*. NRK.no Hentet 20.01.2014 fra <http://www.nrk.no/nordland/flertallet-er-mot-oljeutvinning-1.10904064>
- NRK.no. (18.03.2013). *Direktoratet for naturforvaltning anbefaler ikke oljeutvinning*. Hentet fra <http://m.nrk.no/1.10954026>
- NRK.no. (21.04.2013). *Konsekvensutredning oljeboring i nord*. Hentet 11.12.13 fra <http://www.nrk.no/valg2013/konsekvensutredning-oljeboring-i-nord-1.10994169>
- NRK.no. (29.08.2013). *Milliardutredning kan ikke løse Lofoten-floken*. NRK.no Hentet fra <http://www.nrk.no/nordland/dyr-kunnskapsinnhenting-om-lofoten-1.11210156>
- NRK.no. (31.01.2013). *Konsekvensutredning av Lofoten et naturlig neste skritt*. Nrk.no Hentet 20.02.2014 fra <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.nrk.no/norge/--naturlig-med-lofoten-utredning-1.10894774>

- OED. (2003). *Dette er ULB*. Regjeringen.no Hentet 12.01.2014 fra <http://www.regjeringen.no/se/dokumeantavuorka/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2003/dette-er-ulb.html?id=103203>
- OED. (2011), *Program for "Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av det nordøstlige Norskehavet"*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- OED. (2012), *Kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- OED. (2013). *Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. Konsekvensutredning etter petroleumsløven vedlagt innkomne høringsuttalelser* Oslo Olje - og energidepartementet.
- Oljedirektoratet. (2012), *Aktivitetsbilder for petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet* Oslo: Oljedirektoratet.
- Petroleumsløven § 3-1. *Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72*. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-11-29-72?q=petroleumsløven>
- Plan- og bygningsloven. *Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Regjeringen.no. (2013). *Forvaltningsplaner og kunnskapsinnhenting*. Hentet 15.12.13 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/om-forvaltningsplaner-og-kunnskapsinnhen.html?id=714626>
- Regjeringen.no. (2014). *Norges økonomiske sone*. Hentet 20.01.14 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/rydde-internasjonalt/norges-okonomiske-sone.html?id=434515>
- Repstad, P. (1998). *Mellom nærhet og distanse : kvalitative metoder i samfunnsfag* (3. utg. utg. Universitetsforlagets metodebibliotek). Oslo: Universitetsforl.
- Ryggvik, H. (2009). *Til siste dråpe : om oljens politiske økonomi*. Oslo: Aschehoug.
- Sande, A. (2013). *Slaget om Lofoten : olje eller verdensarv?* Oslo: Akademika forlag.
- Sandvik, A. D., & Myksvoll, M. S. (24.05.2013). *Verdens mest sårbare fødestue og barnehage?*, NRK Ytring. Hentet fra <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.nrk.no/yttring/verdens-mest-sarbare-fodestue-1.11043456>
- SSB.no. (2014). *Befolkning*. Hentet 15.04.2014 fra <https://http://www.ssb.no/befolkning>
- St.meld. nr. 8 (2005-2006). *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2001-2002). *Rent og rikt hav*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 26 (1993-1994). *Om petroleumsvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2008-2009). *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 38 (2003-2004). *Om petroleumsvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Statoil. (2007). *Norne*. Hentet 15.12.2013 fra <http://www.statoil.com/no/ouoperations/explorationprod/ncs/norne/pages/default.aspx>

- Store Norske Leksikon. (2014). *Striden om oljeboring i Nord*. Hentet 13.01.14 fra http://snl.no/striden_om_oljeboring_i_Nord
- Swyngedouw. (2010). Trouble with Nature: "Ecology as the New Opium for the Masses." I P. Healy & J. Hiller (Red.), *The Ashgate reseach companion to Planning Theory* (s. 299-318). Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Teknisk Ukeblad. (07.03.2013). Lofoten-debatt på feil premisser, *Teknisk Ukeblad*, s. 41-44.
- Teknisk Ukeblad. (24.04.2009). *Beskyldes for å sabotere oljedebatten*. *Teknisk Ukeblad* Hentet 12.03.2014 fra <http://www.tu.no/petroleum/2009/04/24/beskyldes-for-a-sabotere-oljedebatten>
- V, KrF, H, & Frp. (2013). *Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. Hentet 13.12.13 fra <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf>
- VG.no. (15.08.2010). *Solheim til mexicogolfen for å lære av katastrofen*. Hentet 12.01.14 fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10035608>
- VG.no. (30.09.2013). *Ny regjering sier nei til oljeboring i Lofoten*. *VG.no* Hentet 11.12.13 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10152288>
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur : en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Winther Jørgensen, M., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.
- Ytreberg, R. (2013). PR, presse, penger og plagiat. I S. Jentoft, J.-I. Nergård & K. A. Røvik (Red.), *Hvor går Nord-Norge? Politiske tidslinjer* (s. 45-66). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap : innføring i politisk analyse* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.

Vedlegg

Vedlegg 1: Dekningsområde for forvaltningsplaner



Figur 2: Dekningsområdet for forvaltningsplanen for Barentshavet (Miljødirektoratet.no)



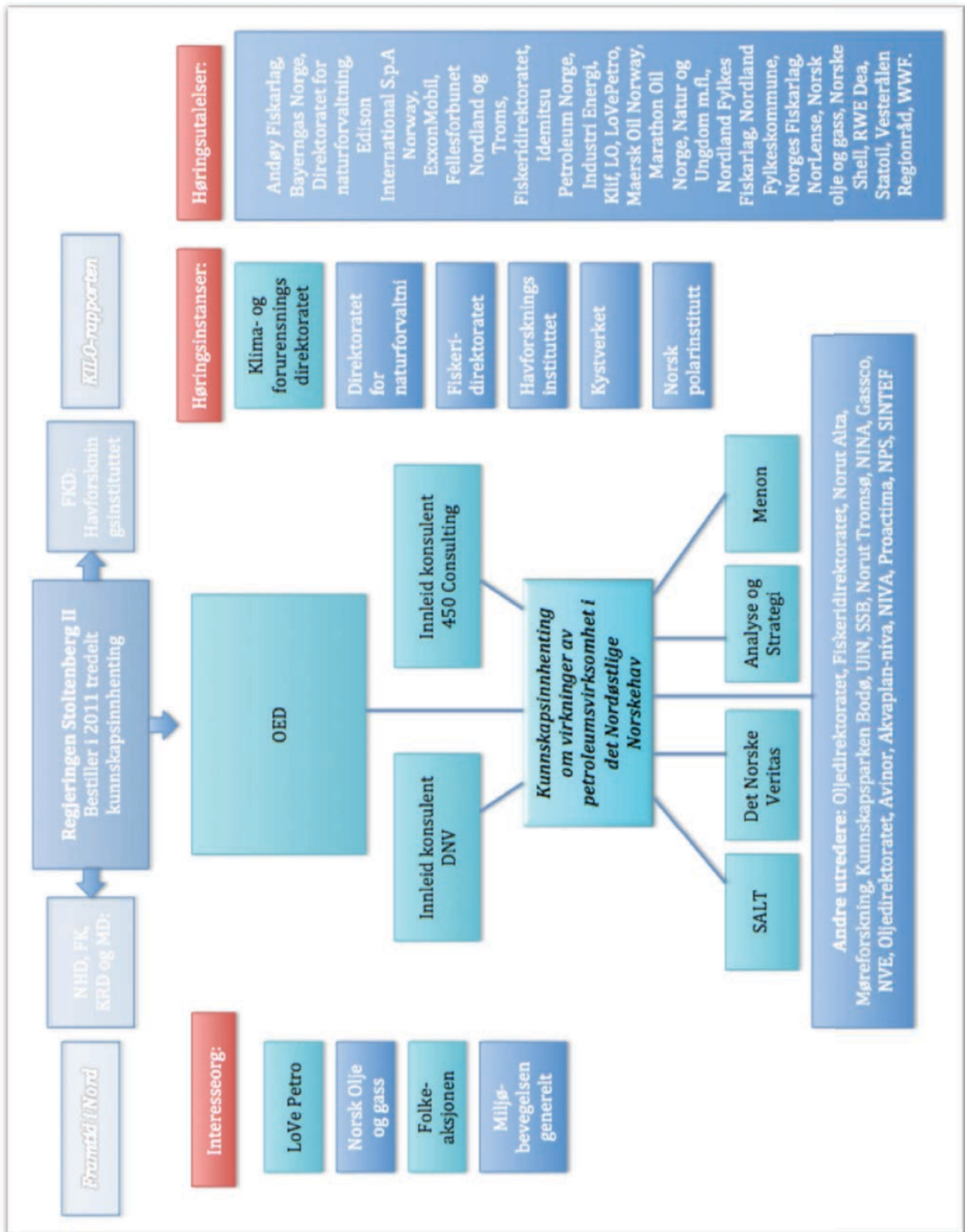
Figur 3: Dekningsområdet for forvaltningsplanen for Norskehavet (Miljødirektoratet.no)

Vedlegg 2: Oversikt over analyserte og øvrige underlagsrapporter til KI

Analyserte underlagsrapporter		
Tema/Tittel	Utreder	Referanse i tekst
<i>Aktivitetsbilder for petroleumsvirksomhet</i>	Oljedirektoratet	(Oljedirektoratet, 2012)
<i>Kystnære fiskerier i Lofoten</i>	SALT	(Busch m.fl., 2012)
<i>Beskrivelse av fiskeri for fartøy over 15 meter</i>	Fiskeridirektoratet	(Fiskeridirektoratet, 2012)
<i>Statusbeskrivelse og fremtidsutsikter for lokalt og regionalt nærings- og samfunnsliv</i>	Menon med Kunnskapsparken Bodø og Universitetet i Nordland	(Espelien m.fl., 2012)
<i>Lokale og regionale samfunn- og næringsmessige ringvirkninger</i>	Menon med Kunnskapsparken Bodø	(Fjose m.fl., 2012)
<i>Infrastruktur og logistikk ved petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet</i>	Analyse og Strategi med Multiconsult og DNV	(Eger m.fl., 2012)
<i>Miljørisikoanalyse</i>	DNV	(Kruuse-Meyer m.fl., 2012)
<i>Konsekvenser av akuttutslipp for samfunn og næringsliv</i>	Norut Tromsø med Akvaplan-niva og Proactima	(Midtgard, Buanes, Larsen, & Aaserød, 2012)

Øvrige underlagsrapporter	
Tema/Tittel	Utreder
<i>Erfaringsstudie om ringvirkninger for petroleumsvirksomhet, samfunn og næring</i>	Norut Alta og Møreforskning
<i>Inntekter fra petroleumsvirksomhet på nasjonalt nivå</i>	Oljedirektoratet
<i>Nasjonale sysselsettingsvirkninger</i>	SSB
<i>Turisme og reiselivsnæringen- statusbeskrivelse, utviklingstrender og virkninger av petroleumsvirksomhet</i>	Norut Tromsø med NINA
<i>Industriell bruk av gass</i>	Gassco
<i>Vurdering av kraftforsyning</i>	NVE
<i>Vurdering av utbyggingsløsninger</i>	Oljedirektoratet
<i>Konsekvenser for luftfart</i>	Avinor
<i>Konsekvenser av regulære utslipp til sjø</i>	Akvaplan-niva med NPS og SALT
<i>Virkninger av petroleumsvirksomhet for fiskeri og havbruk ved normal drift</i>	Akvaplan-niva med Proactima
<i>Oljedriftsmodellering og analyse av gassutblåsning</i>	DNV
<i>Oljevern beredskapsanalyse</i>	DNV med NPS og SINTEF

Vedlegg 3: Aktørkart (aktørene i turkis er intervjuet)



Vedlegg 4:

Intervjuguide

(Intervjuene var semistrukturert, og mange av spørsmålene var spesielt utformet for hver enkelt informant. Denne intervjuguiden ble brukt som et utgangspunkt for å lage individuelle intervjuer, og viser derfor bare noen generelle spørsmål som alle informantene fikk.)

Innledning til intervju: Jeg vil innom fem hovedtema i løpet av intervjuet: kunnskap som fenomen, prosessen med å lage KI, innholdet i rapporten, formidlingen av den og til slutt noen refleksjoner om forholdet mellom kunnskap og politikk. Jeg er ute etter en del konkrete opplysninger, men inviterer deg også med på å reflektere rundt rapporten som en del av en større kunnskapsproduksjon om LoVeSe. Intervjuet er lagt opp semistrukturert. Jeg har noen spørsmål jeg ønsker å få svar på, men ønsker også refleksjoner fra deg på det du mener er viktige aspekter ved temaet.

Om kunnskap

- Hva er en kunnskapsinnhenting?
- Hva mener du at kunnskap er?
 - Kan kunnskapen i KI sies å være sann og nøytral?
- Hvordan vil du beskrive din rolle i kunnskapsproduksjonen?

Prosess

- Hvordan synes du prosessen med Kunnskapsinnhenting har blitt lagt opp?
 - Tidsfrister og anbud?
- Har medvirkningsmulighetene vært gode?
- Har man tatt hensyn til lokal kunnskap i tilstrekkelig grad?

Innhold

- Er temaene som KI tar opp dekkende for å belyse relevante problemstillinger om LoVeSe?
- Hva synes du om fremstillingene i sammenstillingsrapporten, basert på underlagsrapportene?
- Rommer kunnskapsbildet i KI flere mulige tolkninger?

Formidling

- Ser du på denne fremleggingen som nøytral kunnskapsformidling, eller som en politisk hendelse?

Politikk/kunnskapsforholdet:

- Mener du at KI dekker et reelt informasjonsbehov som ikke allerede er dekket med Forvaltningsplanen?
- Er spørsmålet om åpning av LoVeSe et kunnskapsspørsmål eller et verdispørsmål, slik du ser det?