



Universitetet
i Stavanger

Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?

**Masteroppgave
Universitetet i Stavanger
Oktober 2012**

Rune Schwebs

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

FXMARS130 1 MASTEROPPGAVE

Risikostyring og samfunnssikkerhet

SEMESTER: Høst 2012

FORFATTER: Rune Schwebs

Stud. Nr.:190368

VEILEDER: Professor Preben H. Lindøe

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?

EMNEORD/STIKKORD:

Reguleringsregime, HMS-regulering i petroleumsvirksomheten, trepartssamarbeid, Ptils myndighetsutøvelse, ulovfestede virkemidler, læring, insight, foresight, hindsight, risikoforståelse, sikkerhetstenking

Regulative regime, HSE-legislation in the petroleum sector, tripartite cooperation, PSA supervision, non statutory sanctions, learning, risk perception, safety philosophy

SIDETALL: 96 tekstsider + forside, innholdsfortegnelse, litteraturliste og vedlegg = totalt 111 sider

STAVANGERRune Schwebs.....

25. oktober 2012

Kapittel 1 Innledning	5
1.1. Problemstilling.....	6
1.2 Begrep.....	7
1.3 Utviklingstrekk i reguleringen.....	9
1.4 Tilsynsmeldingens betydning	10
1.4.1 Tilsynsbegrepet og tilsynsrollen	10
Kapittel 2 Tematisk tilnærming.....	11
2.1 Endringer i forvaltningsprinsipper og opprettelsen av Ptil.....	11
2.2 Agendas eksterne evaluering av Ptil etter 3 år i virksomhet	12
2.3 Utgangspunktet for Ptils tilsynsstrategier.....	15
2.3.1 Virkemidler	17
2.4 Ptil-ledelsens hovedprioriteringer.....	18
2.5 Reguleringsregimer - fra detaljstyring til målstyring	19
2.6 Utviklingen av regelverket og trepartssamarbeidet	20
2.7 Læring og sikkerhetstenking	21
Kapittel 3 Teoretisk tilnærming	22
3.1 Rasjonalitet, legitimitet og demokrati	22
3.1.1 Kommunikativ rasjonalitet.....	23
3.1.2 Maktens rasjonalitet kontra rasjonalitetens makt.....	25
3.2 Læringsteoretisk perspektiv.....	27
3.2.1 ”Insight” ”foresight” og ”hindsight”	27
3.2.2 Relasjonell læringsteori og læringsdialogen	29
3.2.3 Kompetanse.....	32
Kapittel 4 Metode	34
4.1 Metodisk tilnærming.....	34
4.2 Datainnsamling	35
4.3 Gjennomføring av intervjuundersøkelsene.....	36
4.4 Problematisering av egen rolle	38
4.4.1 Hermeneutikk.....	39
4.5 Øvrige metodiske hensyn	40
4.5.1 Analytisk generalisering	40
4.5.2 Validitet og reliabilitet	42
4.6 Metodekritikk - Sterke og svake sider.....	43

Kapittel 5 Empiri	45
5.1 Sammendrag av intervjuundersøkelse i Regelverksforum, oktober 2010	46
5.2 Intervjuundersøkelsene relatert til dialogbaserte strategier for myndighetsutøvelse	49
5.2.1 Informantene om valg av reguleringsstrategi for HMS regulering	49
5.2.2 Troverdighet i forvaltningen	51
5.2.3 Ptils myndighetsutøvelse - påvirkningsrollen og bruk av virkemidler	54
5.2.4 Får vi læringseffekter og økt risikoforståelse av Ptils dialogbaserte strategibruk?	56
Kapittel 6 Drøfting	58
6.1 •Hvilket reguleringsregime er hensiktsmessig når vi anvender dialogbasert myndighetstilnærming?	58
6.1.1 Et reguleringsdilemma	59
6.1.2 Juridiske utfordringer relatert til regelverksregimet	61
6.1.3 Sokkelens kulturelle mangfold	62
6.1.4 Funksjonskrav	63
6.2 Hvordan ivaretas reguleringsprosessen av HMS-regelverket best?	66
6.2.1 Informantenes syn på demokratisk utvikling	67
6.2.2 Risikoregulering og Governance-prosessen i RF i et demokratisk perspektiv	69
6.2.3 Ivaretagelse av forvaltningsfunksjoner en dialogbasert tilnæringsstrategi?	73
6.3 Hvordan påvirker den dialogbaserte tilnærmingen myndighetsutøvelsen?	76
6.3.1 Bruk av rettslige standarder, industristandarder og fortolkninger	77
6.3.2 Bruk av ikke formaliserte virkemidler	79
6.3.3 Er dialogtilnærming forenlig med effektivitet og god ressursbruk?	83
6.4 I hvilken grad påvirker en dialogbasert tilsynsstrategi aktørenes læring, risikoforståelse og sikkerhetstenking?	85
6.4.2 Ptils påvirknings-strategier	88
6.4.3 Hvordan kan Ptil bidra med å bevisstgjøre omkring risikoforståelse og sikkerhetstenking?	92
6.4.4 Ptils metodiske tilnærminger	93
6.4.5 Gullfaks C hendelsen 19.mai 2010	95
6.4.6 Kan Ptil påvirke læringseffekten etter uønskede hendelser?	97
6.4.7 Brukerundersøkelsen i de tre rederiene og casemetodikken	97
6.4.8 Valg av metode og form for revisjoner	100
6.5 Avsluttende bemerkninger	100
Kapittel 7 Litteratur og 4 vedlegg	102

Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?

Kapittel 1 Innledning

Norsk petroleumsvirksomhet er en ung næring hvor en av grunnpilarene har vært et reguleringsregime bygget på tillit, samarbeid og rapportering. Reguleringen har foregått i et trepartssamarbeid med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Regelverket har utviklet seg til en krav- og målbasert regulering som kanskje best kan karakteriseres som selvregulering under ansvar.

Med disse to overordnede myndighetsstrategiene som basis har Petroleumstilsynet (Ptil) påtatt seg selv rollen som pådriver for sikkerhetstenking og sikkerhetskultur i tillegg til hovedfunksjonene forvaltningstjenester, tilsynsaktiviteter og veiledning. Tilsynet har i tillegg til sine delegerte formelle virkemidler også etablert en rekke ulovfestede virkemidler, blant annet for å styre petroleumsnæringen mot et ønsket sikkerhetsnivå.

Hensikten med å skrive oppgaven omkring dialogbaserte tilsynsstrategier er å gi en oversiktlig og helhetlig fremstilling av hvordan reguleringsregimet og reguleringen som overordnede strategier danner forutsetningene for Ptils myndighetsutøvelse og dialogbaserte strategier og hvordan disse bidrar til læring og sikkerhetstenking i norsk petroleumsvirksomhet.

Årsaken til at jeg har valgt å skrive masteroppgaven om Ptil som tilsynsorgan, er at jeg først gjennom masterstudiet i offentlig forvaltning (Master of Public Administration) i 2000 - 2004 fikk en teoretisk tilnærming til temaet. Siden opprettelsen av Ptil i 2004 har jeg som tilsynsmedarbeider erfart at en del av mine egne ”teoretiske antakelser” omkring risikoregulering og Ptils myndighetstilnærming utfordres fra mange hold. Som tilsynsmyndighet er Ptil utsatt for et krysspress. Overordnet departement stiller krav til rettsikkerhet, god forvaltning og effektivitet i tjenesteytelse. Petroleumsnæringen krever et åpent og tilpasset tilsynsregime med omstillingsevne og markeds- og brukerorientering. HMS-regelverket stiller krav til en balanse mellom fleksibilitet, og handlingsrom for aktørene på den ene side; og på den andre siden klarhet og tydelighet i regelverket slik at ”på-se-plikt” og selvregulering under ansvar kan utøves av aktørene.

1.1. Problemstilling

I Stortingsmelding nr 29 (2011 – 2012) om samfunnssikkerhet ser myndighetene ”nødvendigheten av en dyptgående gjennomgang og vurdering av dagens HMS regime”.

Forskjellig syn på departementsnivå angående strategi for regelverksutvikling og myndighetsutøvelse gjør det aktuelt å ta opp nettopp dette temaet.

St.meld. Nr 17 ”Om statlige tilsyn”, 2002 - 2003 (Tilsynsmeldingen) definerer tilsynsrollen som ”den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik”.

Ptil har de siste tiår beveget seg ut over den tradisjonelle tilsynsrollen ved å anvende en mer dialogbasert myndighetsutøvelse. Både pådriverrollen og dialogen krever en tilsynsstrategi jeg i oppgaven betegner som en ”dialogbasert” eller ”kommunikativ” tilnærming. Dette innebærer at Ptil fører en utstrakt dialog med tilsynsobjektet i planleggings-, gjennomførings- og oppfølgingsfasene i sine tilsynsaktiviteter.

Tilsynsrollen, som beskrives i Tilsynsmeldingen, innebærer et *asymmetrisk* maktforhold mellom regulator og den som blir regulert. Virkemidler for å opprettholde maktforholdet i relasjonen mellom myndighet og aktør finner vi tradisjonelt i detaljert regulering med lovfesting av brukernes rettigheter og plikter, nære avhengighetsforhold til overordnet departement og utstrakt bruk av virkemidler for å oppnå samsvar.

Ptil anvender ulike tilsynsstrategier og bruker ulike virkemidler i tilsyns- og regelverkssammenheng for å stimulere sikkerhet, vekst og utvikling i petroleumsnæringen. Dialogtilnærmingen Ptil bruker forutsetter gjensidig tillit mellom regulator, og den som blir regulert. Både tilsynsrollen, den pålagte veiledningsrollen og den selvvalgte pådriverrollen fungerer best i et *symmetrisk* maktforhold der en vektlegger fleksibilitet og handlingsrom i regelverkssammenheng og en dialogbasert og kommunikativ tilnærming mellom myndighet og aktører.

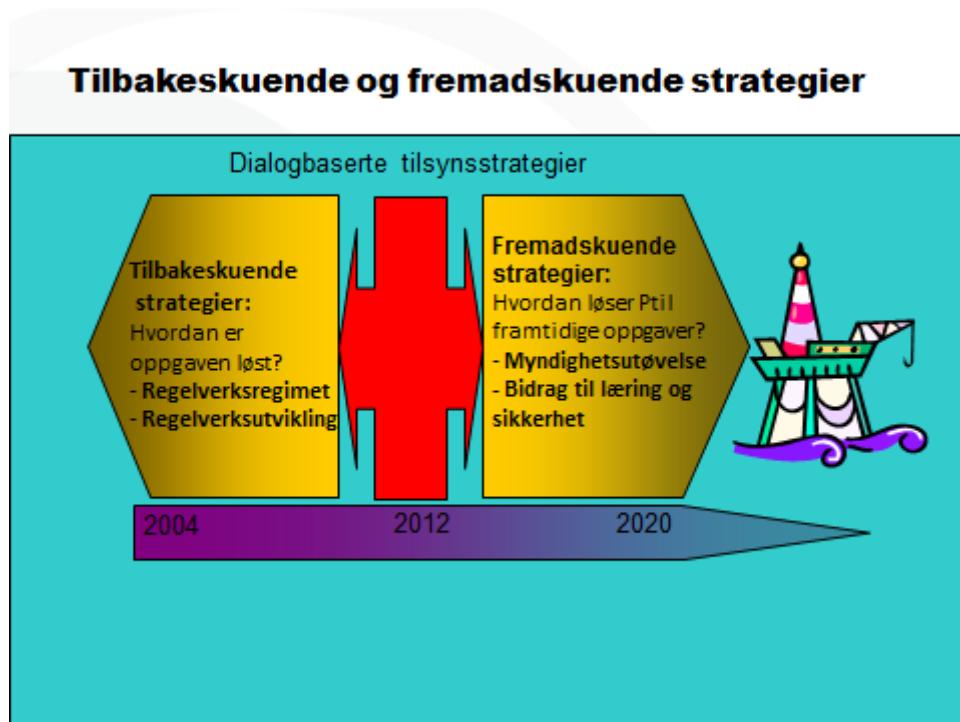
Med utgangspunkt i de overordnede tilsynsstrategiene som ligger i regimet og i HMS-regelverket, dreier problemstillingen i oppgaven seg om hvordan Ptils dialogbaserte tilsynsstrategier og myndighetstilnærming ivaretar utfordringene i Tilsynsmeldingen ved ”å legge til rette for at styrking av tilsyn skal gå hånd i hånd med en dynamisk næringslivsutvikling” (s10). Problemstillingen formuleres som tittelen på oppgaven i spørsmålet:

Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?

For å kunne besvare problemstillingen best mulig, har jeg gjennomført en litteraturstudie, to intervjuundersøkelser og en brukerundersøkelse med forskjellig vektlegging på de fire hovedspørsmålene:

- Hvilket reguleringsregime er hensiktsmessig når vi anvender dialogbasert myndighetstilnærming?
- Hvordan ivaretas reguleringsprosessen av HMS-regelverket best?
- Hvordan påvirker den dialogbaserte tilnærmingen myndighetsutøvelsen?
- I hvilken grad påvirker en dialogbasert tilsynsstrategi aktørenes læring, risikoforståelse og sikkerhetstenking?

Nedenfor viser jeg illustrert i figur 1.1 hvordan jeg ser på en videre arbeidsgang med problemstillingen ved både å ha et tilbakeskuende og et fremtidsrettet perspektiv.



Figur 1.1 Strategier

1.2 Begrep

AD er en forkortelse som brukes om Ptils overordnede departement, Arbeidsdepartementet, selv om dette har skiftet navn noen ganger de siste årene.

Aktør benyttes som en fellesbetegnelse for selskaps- og arbeidsgiversiden og brukes i oppgaven synonymt med *operatør*. Operatør ivaretar den daglige ledelsen av virksomheten på vegne av *rettighetshaverne* og er direkte pliktsubjekt etter flere bestemmelser i tillegg til

forpliktelser etter mange nøytralt formulerte bestemmelser (Jf rammeforskriften § 5 andre ledd). *Pliktsubjekt* (i juridisk sammenheng) og *tilsynsobjekt* brukes synonymt.

”Bukken og havresekken-syndromet” Her ligger en antydning om en dobbeltrolle Ptil har som gir anledning til f. eks. å utvikle regelverk og håndheve dette.

Krav-basert regelverk brukes som en samlebetegnelse for HMS regelverket for petroleumssektoren. Synonymer vil være *funksjonsbasert* eller *målbasert* regelverk.

Governance forstås i oppgaven som en regelverksutviklingsprosess hvor representanter for myndigheter og private aktører samhandler, beslutninger tas der innspill fra partene inngår i vurderingene, beslutninger kommuniseres til alle interessenter og forskriftsendringer implementeres i HMS-regelverket for petroleumsnæringen.

Ikke formaliserte (ulovfestede) regler og virkemidler: For å møte regelverkstekniske utfordringer hvor vanlige styringsmidler i form av lover, forskrifter og strafferettslige virkemidler er mindre egnet, har det utviklet seg en egen regelverksmetodikk som anvendes i reguleringen av petroleumsvirksomheten. Virkemidlene kan deles inn i to hovedkategorier, de formelle - eller lovfestede, og de ikke formaliserte - eller ulovfestede. De *ulovfestede virkemidlene* står det ikke noe om i regelverket, verken hvilke virkemidler dette er, eller når de skal brukes. Hvilke virkemidler dette kan være, er opp til brukeren å avgjøre, men *”de må ligge innenfor alminnelige rettslige rammer”* (Jf Virkemiddelhandboken 16.2.2005).

Ptil bruker ikke begrepet *sanksjoner* som fellesbetegnelse for virkemidlene, for enhver reaksjon fra myndighetene ved brudd på regelverk eller enkeltvedtak behøver ikke ha karakter av straff, noe dette begrepet har i stor grad.

Informant: For letthets skyld brukes *arbeidstaker- arbeidsgiver- og myndighetsinformant* i empiri og ved sitering. Alle representerer sine organisasjoner og uttrykker seg på vegne av sin organisasjon.

Insight (forståelse), **foresight** (kunnskap) og **hindsight** (erfaringslæring) er læringstekniske begrep hvor hindsight er hentet fra granskingslitteraturen. Samlet brukes begrepene i et internt prosjekt knyttet til læring og tilsyn (Jf. også Figur 3.4 og punkt 6.4).

Læringsdialog forekommer når partene i en prosess (eksempelvis governance-prosessen) utveksler erfaringer og kunnskaper om tenkesett, holdninger og hvordan ”ting” gjøres i en vekselvis læringsprosess, hvor resultater er at man har forstått hverandres synspunkter og er i stand til ”å lære til seg” nye perspektiver og ny kunnskap.

Normer og normering benyttes i utvidet betydning og omfatter både juridisk bindende og ikke bindende normer. *Industristandard* brukes om nasjonale og internasjonale anerkjente normer (ikke-rettslige kilder).

Regelverk forbeholdes her det som er juridisk bindende, som lov og forskrift.

Tilsynsaktivitet omfatter alle oppgaver tilsynet utfører mot tilsynsobjekt, men brukes også i sammenheng med rådgiving og informasjon til AD, andre myndigheter og samfunnet for øvrig. Her brukes tilsynsaktivitet synonymt med *revisjon* som innebærer verifikasjoner og videre oppfølging

Uønskede hendelser og *hendelser* brukes synonymt og innebærer enten det vi kaller ”ulykker” eller hendelser med potensiale for en ulykke. Ved **storulykke** defineres inntil flere omkomne, betydelig skade på ytre miljø og/eller innretning. *Storulykkesrisiko* omfatter også potensiale for storulykker.

1.3 Utviklingstrekk i reguleringen

Historisk sett har politisk reguleringsteknikk vært preget av Webers dominerende ”aktiv stat” ideologi som plasserer regjeringen som den eneste kilde til lovgiving. Ideologien ga staten muligheten til å involvere seg hvor, og når, den anså dette for nødvendig. Denne ideologien ble i 1970- og 80-årene utfordret av en ”New Public Management” bølge som satte medvirkning og deltakelse i førersetet. Dette samspillet mellom myndigheter og private aktører, blant annet i reguleringsprosesser, ble begrepsfestet som ”governance”. Av mange ble denne ideologien sett på som en flukt fra formelle, demokratiske og juridiske prinsipper. Man mente at denne formen for regulering av samfunnsforhold ledet til bruker- eller ekspertbasert regulering uten lovfesting, konsistens og substans.

Governance-tankegangen førte i noen vestlige land til et paradigmeskifte angående politisk, autoritær og juridisk tenking. Når governance-prinsipper ble tatt i bruk, måtte myndigheter forholde seg til og samarbeide med eksperter, forskere, statlige og private foretak og frivillige organisasjoner. Alle instanser ville gjerne delta i offentlige prosesser, ta demokratiske beslutninger og medvirke i regelverksutvikling. Interessepertene ønsket alle å bidra med råd, styring, kontroll og oppfølging av samfunnsoppgaver på ulike måter, ved hjelp av forskjellige teknikker og innenfor mange komplekse samfunnsområder (Renn 2008:9).

Norge ble før Tilsynsmeldingen kritisert av EU for manglende helhetlig perspektiv på tilsynspolitikken. Etter Tilsynsmeldingen fikk Norge internasjonal anerkjennelse for å ha kommet et langt stykke på vei med innføring av et helhetsperspektiv og en hensiktsmessig ramme for konkrete endringer og reformer med hensyn til en mer effektiv kontroll og tilsynsvirksomhet (Kringen i Lindøe et al 2012:90f, Hommen 2003).

Kringen (ibid:89) mener at samfunnsutviklingen nasjonalt og internasjonalt, med blant annet oppløsning av monopoler, privatisering, opprettelse av statlige foretak, har dreiet

oppmerksomheten fra reguleringstekniske og byråkratiske belastende ordninger mot velfungerende reguleringsregimer som søker å ivareta ”*velferd, sikkerhet, verdiskaping og politisk-demokratisk styring*”.

Mens man før la vekt på at beslutninger på faglig/juridisk grunnlag sikret mot vilkårlighet og/eller dårlig skjønn i forvaltningen, ser man innen flere tilsynsområder nå en større vektlegging på beslutninger tatt med involverte interesseparter og brukere sikrer funksjonalitet og rettigheter.

1.4 Tilsynsmeldingens betydning

Tilsynsmeldingen ble hovedsakelig laget for å møte kommende utfordringer. Samtidig pekte meldingen på gjeldende tilsynsstruktur som tilfeldig, uoversiktlig og komplisert med til dels betydelige uklarheter i tilsynsrollen (Tilsynsmeldingen s 8).

Tilsynsmeldingen inneholder i stor grad prinsipper og idealer som gjenspeiler et politisk ståsted der troen på markedskreftene synes større enn på politiske styringsmekanismer. For å bedre forutsigbarheten i skiftende politiske omgivelser, skal organene ikke foreta avveininger av politisk karakter, men utøve tilsyn innenfor fastsatte regler og forskrifter, og videre gjøre faglige vurderinger. For at tilsynet skal få den nødvendige gjennomslagskraft og integritet, understrekes nødvendigheten av høy kompetanse og at det ikke kan skapes tvil om særinteresser, eller andre utenforliggende interesser, som kan påvirke vedtak som fattes i tilsynene. Regjeringen legger ut fra et slikt ideal vekt på at tilsynenes legitimitet vil bli betydelig styrket gjennom økt avstand fra departement og politiske avgjørelser. Et viktig overordnet prinsipp synes altså å være konkurransepolitikk som vil skape like markedsvilkår for tilsynsobjektene.

1.4.1 Tilsynsbegrepet og tilsynsrollen

Tilsyn brukes i mange ulike betydninger. I sin mest utvidede betydning brukes det som et fellesbegrep for ”all” aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. I sin mest avgrensede betydning dekker tilsynsbegrepet den konkrete kontrollen av et enkelt pliktsubjekts etterlevelse av en formell regel. Kjernen i begrepet tilsyn er altså kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt (Jf. Graver i Lindøe et al 2012:128).

Det finnes ikke noen fasit for hvor grensen mellom et departement, et direktorat og et tilsyn skal gå, og hvilke oppgaver som ligger hvor – til det er spredningen i målsetting, funksjon og oppgaver for vidt og uoversiktlig. I så måte har Petroleumstilsynet et direktorats oppgaver

fordi det er delegert myndighet og kan pålegge pliktsubjektet sanksjoner (Jf. Kringen i Lindøe et al 2012:78).

Regjeringen har som siktemål å skape brukervennlige myndighetsorgan (Jf. Tilsynsmeldingen, 1.1.3). Noen oppgaver krever sterk politisk styring, mens for enkeltsaker kan det være viktig at beslutninger tas på et klart faglig grunnlag (Lindøe et al 2012:21). I Tilsynsmeldingen heter det (1.1.1 s 10): ”*Det bør være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter*”. Muligheten for å delegere oppgaver vil være avhengig av at departementet har underliggende organer som er egnet til å ivareta oppgavene.

Kapittel 2 Tematisk tilnærming

Innledning

Et sammendrag av en ekstern vurdering av Ptil fra 2007 (Agenda-undersøkelsen) er innledningsvis tatt med. Kapittel 2 beskriver deretter grundig det vi kunne kalle Ptils ”indre liv”. Her gis innsikt i de vurderinger som ligger til grunn for tilsynsstrategiene. Så beskrives tilsynets virkemidler og ledelsens prioriteringer. Til slutt i kapitlet viser jeg hvordan jeg tilnærmer meg temaene reguleringsregime, regulering og Ptils bidrag til læring og sikkerhetstenking.

2.1 Endringer i forvaltningsprinsipper og opprettelsen av Ptil

Med internkontrollprinsippet (Jf. *Retningslinjer for rettighetshavers egenkontroll*, 1979) fikk Norge en helt ny tilsynsordning for sikring av forsvarlig virksomhet i petroleumsvirksomheten. Nye begreper kom til: De ansvarlige selskapene ble pålagt en ”på-se-plikt”, dvs. en plikt til å se til at deres virksomhet ble drevet forsvarlig og i samsvar med regelverkskravene (Jf rammeforskriften § 7). Oljedirektoratets (OD) tidligere ”inspeksjonsvirksomhet” ble erstattet av begrepet ”tilsyn” og direktoratets ”godkjenninger” ble skiftet ut med ”samtykker”.

Endringene hadde større betydning enn hva en i første rekke skulle tro. ”Tilsyn” ble for eksempel ikke bare definert som kontrollvirksomhet, men som en fellesbetegnelse alle tilsynsaktiviteter som ga OD det nødvendige grunnlaget for å avgjøre om selskapene tok ansvar for å drive forsvarlig i alle faser av virksomheten. Tilsyn omfattet så vel revisjoner, verifikasjoner, granskinger, saksbehandling av samtykker og møter med industrien, som

kartlegginger, faglige seminarer og regelverksutvikling. Den tidligere godkjenningsordningen, som hadde hatt den effekten at OD nærmest ble stående som en garantist for at selskapenes aktiviteter var forsvarlige, ble erstattet av en ordning der myndighetene ga samtykke (enkeltvedtak). En utstedelse av et samtykke innebar at myndighetene hadde tillit til at aktørene ville gjennomføre sine aktiviteter innenfor regelverkets rammer og i samsvar med opplysningene i samtykkesøknaden.

Ptil ble etablert som et selvstendig, statlig tilsynsorgan 1. januar 2004 (Jf. *Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003*). Dette kom som et resultat av behandlingen av Tilsynsmeldingen og var et godt eksempel på regjeringens prinsipp om "single purpose organizations" hvor ressursforvaltning (OD) ble skilt fra HMS regulering og sikkerhetsstyring. Ptils myndighetsområde ble samtidig utvidet til å omfatte tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø på petroleumsanlegg på land og deres tilknyttede rørledningssystemer.

2.2 Agendas eksterne evaluering av Ptil etter 3 år i virksomhet

Konsulentfirmaet Agenda utførte i 2007 på oppdrag fra AD en evaluering etter at Ptil hadde fungert som egen etat i 3 år. Evalueringen omfattet interne og eksterne intervjuer, samt dokumentgjennomgang. Etter mandatet fra AD ble følgende punkter avtalt evaluert:

- A. **Det strategiske perspektivet.** Hvordan håndterer Ptil utviklingstrekk og utfordringer i petroleums-sektoren?
- B. **Ivaretagelse av roller.** Hvordan ivaretar Ptil de roller tilsynet er pålagt, og hvordan utøver Ptil rollene overfor tilsynsobjekter og andre aktører?
- C. **Organisatoriske forhold.** Hvordan klarer Ptil å utforme, utvikle og styre sin organisasjon?

Nedenfor gjengis et sammendrag fra rapporten som er aktuelle i oppgavesammenheng.

Strategiområdet

Agenda mente at Ptil i de første tre årene gjennomfører sitt strategiarbeid på en måte som sikrer at det skjer en prioritering av tilsynsaktiviteten i forhold til risikobildet i ulike deler av bransjen. De underliggende utfordringene og strukturelle endringene er i betydelig grad vektlagt og tydeliggjort i strategiarbeidet. Ptil har en arbeidsform, en strategi og konkrete handlingsplaner som bidrar til at aktørene har fokus på og prioriterer de områder og utfordringer som myndighetene ønsker skal ha hoved-oppmerksomheten.

Storulykkesrisiko er en spesiell utfordring for Ptil, da de samfunnsmessige konsekvensene av en "worst case" storulykke har en helt annen dimensjon enn de øvrige utfordringene innen

petroleums-sektoren. Dette fordrer etter Agendas mening at Ptil har storulykke som et fast satsningsområde, og at arbeid knyttet til å forebygge storulykker har en spesiell forankring både organisatorisk og i strategi- og handlingsplaner.

RNNP er et viktig løft for å få en felles forståelse av risikonivået på norsk sokkel. Etter Agendas vurdering er RNNP godt forankret i bransjen, og det har ført til økt fokus på storulykker hos tilsynsobjektene. RNNP-arbeidet demonstrerer at Ptil har innsikt i de vesentligste utfordringene i sektoren.

Tilsynsrollen

Ptil utøver *premissgiverrollen* på en god måte. Ptil bidrar til at regelverket er hensiktsmessig og effektivt samt at det er godt forankret i bransjen, blant arbeidstakerne og hos andre relevante parter. Ptil er aktiv i kunnskapsutvikling og sikrer partenes medeierskap i denne.

Hovedinntrykket er at Ptil ivaretar sin *tilsynsrolle* på en god måte. Det sterke partssamarbeidet utgjør i følge Agenda et potensielt risikoelement når det gjelder hensynet til tilsynets uavhengighet (Jf. Punkt 6.1.2). Etter Agendas oppfatning klarer Ptil å balanse dette hensynet, men dette er et område som krever kontinuerlig årvåkenhet. Ptils tilsynsvirksomhet oppleves ikke alltid enhetlig. Bransjen opplever tidvis at Ptils saksbehandling er preget av tilsynspersonenes egne synspunkter uten at disse nødvendigvis er godt forankret i regelverk eller formelle beslutninger (Jf. 5.2.2).

Det tette partssamarbeidet kan medføre risiko for en konsensuskultur med tilhørende aversjon mot å ta i bruk sterke virkemidler. Dette gjelder også i stor grad industriens reaksjonsmønster i forhold til pålegg fra Ptil.

Veiledningsrollen

Ptils utøvelse av informasjons- og veiledningsrollen skjøttes i følge Agenda på en god måte. Ptils betydelige satsing på internett gjør denne informasjonen lett tilgjengelig og er til stor nytte for bransjen og for andre myndighetsaktører.

Rådgiverrollen

Ptil fungerer godt som rådgiver overfor AD. Agenda mener likevel at Ptil bør videreutvikle det faglige grensesnittet mot AD og forankre sine vurderinger av faglige forhold og politiske signaler i AD.

Koordineringsrollen

Ptils koordinatørrolle, slik denne fungerer i dag, samsvarer ikke med de målsettinger som er satt i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003. Innholdet i denne koordinatørrollen bør avklares, men dette forutsetter departementalt engasjement.

Ptil har i hovedsak et godt grep om de utfordringer som utviklingstrekkene i petroleumssektoren skaper for tilsynets rolleutøvelse. Agenda mener likevel at det er tre områder hvor Ptil bør ha spesiell oppmerksomhet. Disse er:

1. Hvordan endringene i aktørbildet innvirker på muligheten for videreføring av et partsforankret tilsyn.
2. Det bør iverksettes aktiviteter for å bedre kunnskapen om omfanget og effektene av utstøting blant arbeidstakere.
3. Koordineringsrollen bør styrkes, både mht. opprettholdelse av et helhetlig tilsyn og i forhold til en mest mulig kostnadseffektiv tilsynsutøvelse.

Punkt to er ivaretatt av tilsynsstrategier etter 2007.

Kvalitet på tjenester og beslutninger

Det er gjennomgående godt samsvar mellom de strategiske føringene i Ptil og tilsynets operative planer.

Det er gjennomgående god faglig kvalitet på arbeidet i tilsyn, granskninger, ankebehandlinger etc., men Agenda identifiserte en del forbedringspunkter, hovedsakelig knyttet til intern kvalitetssikring.

Behov fremover

Av åtte punkter Agenda satte på listen gjenstår to:

1. Analysere hvordan *endringene i aktørbildet* innvirker på muligheten for videreføring av et partsforankret helhetlig tilsyn.
2. Styrke *koordineringsrollen*.

Agendas rapport gir et godt tidsmessig bilde av Ptil. Ledelsen har ivaretatt mange av de punktene som fremkommer som utfordringer. Koordineringsrollen må håndteres på departementsnivå og ikke i oppgavesammenheng. Likevel ble ønsket om en sterk koordineringsrolle gjentatt av informantene i intervjuundersøkelsene (2010 og 2012).

2.3 Utgangspunktet for Ptils tilsynsstrategier

En av mange definisjoner av myndighetsregulering er *”control and restrictions often imposed by government on behalf of society”* (Kirwan et al 2002). Sikkerhetsregulering handler om regulering av risiko. Vi håndterer risiko enten ved å kvantifisere (stor - liten), fordele den, unngå den eller kontrollere den avhengig av situasjon, virkning eller konsekvens.

Risikoregulering er ulik fra eksempel trafikkregulering eller skatteregulering.

Sikkerhetsregulering dreier seg om hvor stor risiko man er villig til å ta eller akseptere. Det er ikke en ”ja” eller ”nei” regulering. En vellykket HMS regulering avhenger derfor av mange beslutninger tatt under usikkerhet fra myndigheter så vel som fra næringen.

I *”Retningslinjer for etatsstyring mellom AD og Ptil”* (fastsatt 25.11.2008)

heter det at styringen skal baseres på mål og resultatstyring og *”tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet”* (punkt 2). Styringsdialogen skal sikre at etaten opptrer i samsvar med formål, ansvarsområde og hovedoppgaver og når de mål som er fastsatt (punkt 3). Om kommunikasjonen mellom AD og Ptil heter det at formell kontakt skal styres gjennom etatstyringsdialogen. Om uformell kontakt sies det at den må *”støtte opp under, og ikke skape uklarhet i forhold til, den formelle kommunikasjon”*. Krav til ryddig kommunikasjon ses på som helt grunnleggende for å kunne sikre felles forståelse av ansvarsforhold, oppgaver, roller m.m. (punkt 5). Ved *”annen kontakt”* som møter, samtaler, telefon, e-post skal den som tar kontakt *”klargjøre formålet”*, om den enkelte uttaler seg på egne vegne eller om man redegjør for Ptils synspunkter.

Ptil har et selvstendig ansvar for å informere AD dersom rammebetingelsene endres vesentlig og/eller avvik med gjennomføring av politikken eller i virksomheten for øvrig skjer.

I dokumentet *”Styringsdialog og verdistyring”* (Ptilledelsen 1,1,2005) heter det at *”Petroleumstilsynet har som overordnet målsetting at de skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap og gjennom dette også bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet”*.

Ptils virksomhet er i styringsdialogen tuftet på følgende grunnverdier: **P**roduktivitet, **T**illit, **I**nnovasjon og **L**æring (**PTIL**). Videre slås det fast at produkter og tjenester skal tilfredsstillende behøve som er uttrykt gjennom, og som ligger til grunn for, Ptils mål og *”eksterne bestillinger”*. Det tas her en reservasjon med hensyn til at *”dette gjøres på en god måte og sett i forhold til ressursbruken”*. Det er verd å merke seg at Ptil i styringsdialogen *”etterstreber resultater som overgår forventningene”*. Det fremheves i styringsdialogen at målstrukturen

utvikles fortløpende for at den skal bygge best mulig opp om de overordnede mål og føringer fra departementet.

Resultatmål og krav til resultatoppnåelse framgår av det årlige tildelingsbrev. Her kan vi lese at ”*Petroleumstilsynet har et selvstendig ansvar for å informere Departementet dersom det oppstår vesentlige avvik i gjennomføringen av de prioriterte oppgavene, eller i virksomheten for øvrig. Dersom Petroleumstilsynet vurderer at det er uklarheter i de rammene og retningslinjene som formidles, har etaten et selvstendig ansvar for å ta saken opp med departementet (Delegasjonsbrev av 30.1.2012).*

Delegasjonsbrevet er et resultat av styringsdialogen mellom Ptil og AD. Resultatene følges opp og evalueres gjennom den samme styringsdialogen.

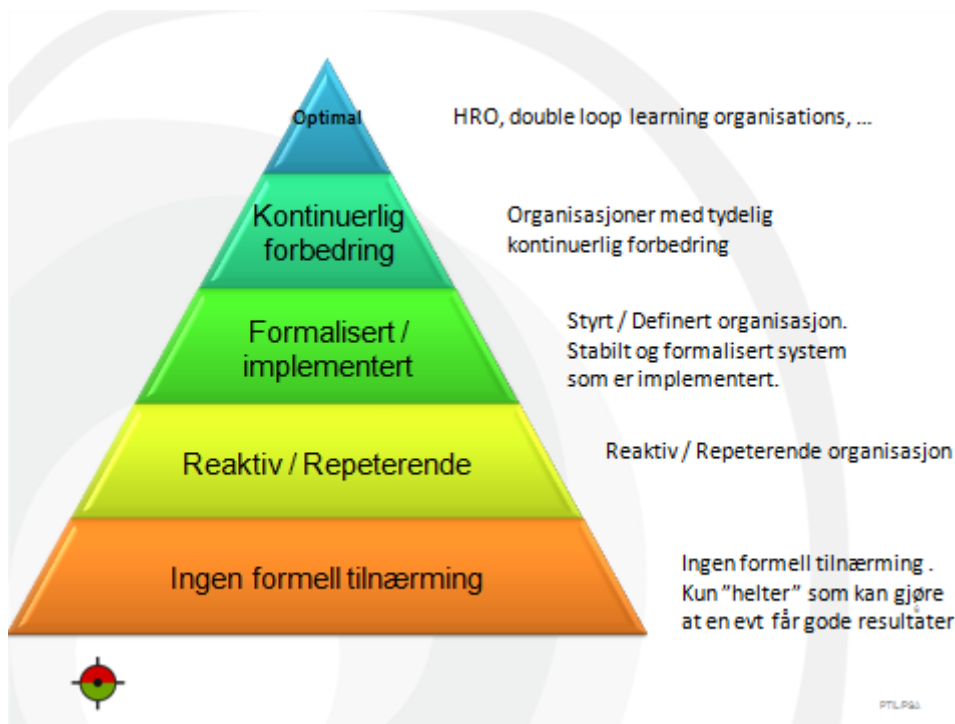
Ptil utvikler strategier i et flerårig og langsiktig perspektiv. Nye momenter spilles inn i og strategiene justeres med utgangspunkt i resultatene fra prosessene med departementet og mellom partene, som også inngår i underlagsmaterialet for stortingsmeldingene om HMS i petroleumsvirksomheten. Strategiene justeres i forhold til føringene gitt i stortingsmeldingene og av departementet.

Milepælene i styringsdialogen og for den interne planprosessen framgår av Ptils ”*Plan- og styringskalender*”. Den interne planprosessen leder fram til de samlede aktivitetsplanene.

Kravene til resultatoppnåelse er gjenstand for videre konkretisering og spesifisering gjennom den interne planleggingsprosessen.

De fleste tilsynsaktivitetene planlegges i siste kvartal for påfølgende år. Planleggingen bygger på en analyse av forskjellige kilder (tilsynserfaringer, RNNP, selskapenes virksomhet, osv.) som gir grunnlag for risikobasering av tilsynsaktivitetene. I denne sammenheng vurderes hvert år aktørenes HMS-ytelse. Dette innebærer ytelser innenfor områdene 1) Risikostyring, 2) Styring av teknisk tilstand, 3) Selskapets egen oppfølging, 4) Hendelsesoppfølging og 5) Ledelse.

Hensikten er å vurdere eller måle **hvor gode prosesser** en aktør har for å håndtere HMS-styringen. Eksempelvis vurderes hvordan aktørene planlegger, implementerer og evaluerer sine HMS utfordringer, og hvor gode de er til å forbedre sine aktiviteter. Det er ikke aktørens arbeidsprosesser i forhold til produksjonskapasitet eller inntjening man måler, men godheten i aktørenes prosesser for å styre blant annet arbeidsmiljø og storulykkesrisiko. Ptil vurderer heller ikke aktørenes resultat etter uønskede hendelser som f. eks. gasslekkasjer, innretningens tilstand osv. Dette gjøres i andre sammenheng i regi av Ptils seks fagmiljø.



Figur 2.1 Vurdering av HMS-ytelser i Ptil

Figur 2.1 viser de fem nivåene HMS-ytelsene deles inn i¹. Det vil være klart at kategorien ”Ingen formell tilnærming” og ”Reaktiv/repeterende” kategorisering vanskelig vil møte myndighetskravene. Organisasjoner som opererer på disse nivåene vil enten ikke møte kravene til prekvalifisering til norsk sokkel, eller ikke få sin Samsvarsutalelses-søknad fra Ptil vedrørende flytende innretninger. Innenfor hvert HMS ytelsesområde vurderes administrativ styring (arbeidsprosesser), organisering, kommunikasjon, læring, kompetanse og kontinuerlig forbedring.

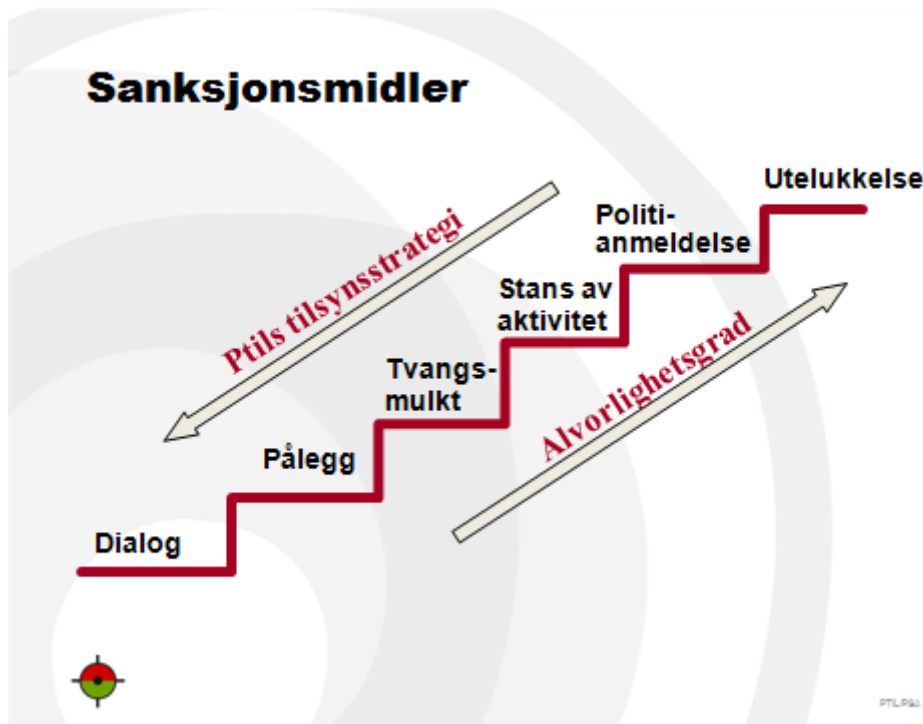
Jeg har nå beskrevet Ptils vurderinger og operasjonelle strategier relatert til det aktørene har gjennomført av aktiviteter. I det følgende beskrives virkemidlene og Ptil-ledelsens prioriteringer og føringer for et kommende års tilsynsstrategi.

2.3.1 Virkemidler

I *Virkemiddelhandboken* (16.2.2005) redegjøres det nærmere for hvilke virkemidler Ptil har til rådighet og hvordan disse skal brukes. Det er i følge virkemiddelhandboken ikke Ptils policy å bruke medier på en måte som kan ha karakter av et sanksjonsmiddel mot bestemte adressater. Ptil bruker sin nettside til å informere, og både tilsyns- og granskingsrapporter legges ut her. Av noen kan dette ses på som et virkemiddel.

¹ HMS-ytelser er under oppdatering, og kan bli endret.

Ptil har ikke styring med hvilke dokumenter det begjæres innsyn i fra offentligheten (Jf Offentlighets-loven). Etter hvert er innsynsbegjæringer blitt en ressurskrevende tjeneste.



Figur 2.2 Ptils virkemiddeltrapp

Figuren viser Ptils strategi relatert til delegerede virkemidler sett i stigende alvorlighetsgrad (Jf pil mot høyre). Samtidig viser pil mot venstre Ptils ønskede tilsynsstrategi med vekt på dialog. Figuren gir også en oversikt over Ptils lovfestede virkemidler i følge petroleumsloven og arbeidsmiljøloven med utfyllende forskrifter.

Med unntak av straff er alle disse virkemidlene såkalte *enkeltvedtak*. Det at virkemidlene er enkeltvedtak, medfører at bruken av disse virkemidlene må følge de forvaltningsprinsippene som følger av forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett. Det er også knyttet saksbehandlingskrav til lovfestede virkemidler i motsetning til ulovfestede virkemidler. De lovfestede virkemidlene vil ikke bli videre drøftet i oppgaven.

2.4 Ptil-ledelsens hovedprioriteringer

De siste årene har hovedprioriteringene vært forholdsvis konstante. De fire hovedprioriteringene for 2012 er:

- **Ledelse og storulykkesrisiko** - Ledelsen på alle nivå i næringen skal arbeide for å redusere storulykkesrisiko, og sørge for at dette arbeidet gjøres på en helhetlig måte.
- **Risikoutsatte grupper** - Selskapene skal redusere risiko for skade og sykdom for særlig risikoutsatte grupper gjennom konkrete tiltak, og fremme inkludering.

- **Barrierer** - Barrierer skal ivaretas på en helhetlig og konsistent måte slik at risiko for storulykker reduseres så langt som mulig.
- **Ytre miljø** - Næringen skal arbeide målrettet med å forebygge ulykker som kan medføre akutte utslipp.

Ptil har gjennom flere år fulgt opp hvordan ledelsen i selskapene arbeider med å redusere storulykkesrisiko. Resultater av Ptils tilsyn, erfaringer fra hendelser nasjonalt og internasjonalt og anerkjente ulykkesteorier viser at ledelsen hos aktørene har en sentral rolle med hensyn til storulykkesrisiko. Initiativ og beslutninger ledelsen står bak, definerer og påvirker betingelser som har betydning for storulykkesrisiko. I 2012 har Ptil rettet særskilt oppmerksomhet mot selskapenes egen oppfølging på dette området.

Ptil-ledelsen er opptatt av at *kapasitet og kompetanse* til å drive virksomhet med storulykkespotensial er forsvarlig i aktørenes organisasjon. Aktørene skal ha oversikt over det samlede arbeid for å redusere storulykkesrisiko, herunder læring av alvorlige hendelser. Ulykkene i Mexicogulfen og på Montarafeltet utenfor Australia synliggjør konsekvensene av en storulykke, også for det ytre miljø.

Ptil følger også opp at den enkelte aktør iverksetter forebyggende tiltak i sin virksomhet, som står i forhold til mulige konsekvenser av akutt forurensning. Ptils innsats er først og fremst rettet mot den preventive siden, dvs. å bidra til å forhindre at ulykker skjer. Har utslippet faktisk skjedd, er det Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) som vil være de ansvarlige myndigheter. Ptil skal følge opp at aktørene er proaktive og systematiske i sin læring fra storulykker og hendelser (Jf Ptil-ledelsens Hovedprioriteringspresentasjon for 2012).

2.5 Reguleringsregimer - fra detaljstyring til målstyring

I prinsippet finnes det to ulike måter å regulere sikkerheten i petroleumsvirksomheten på. En *preskriptiv* tilnærming i betydningen at den gir ”riktig oppskrift” for utføring. Slik regulering baserer seg på detaljstyring etter lover og forskrifter som i detalj spesifiserer kravene til konstruksjoner, teknisk utstyr og operasjonell adferd som må ivaretas for å sikre mot ulykker og farer. Regjering og overordnede departementer lovfester de nødvendige kravene til HMS-sikkerhet, og underliggende organ kontrollerer at selskapene etterlever disse.

Alternativet til en preskriptiv regulering kan best beskrives som krav-basert eller målstyrt regulering. I begrepet ligger at regelverket formes for å tilfredsstillere krav, forhold og målsettinger slik de idealistisk sett ”burde være”, eller så nær det optimale som mulig. Her er regelverket utformet slik at det beskriver hvilke *mål* eller *funksjoner* som skal etterstrebes

eller ivaretas. Haugland (i Lindøe et al 2012:174) sier at ”*litt forenklet er funksjonskrav en regelverkstype som setter krav til resultatet uten å si noe om hvordan det skal oppnås*”.

Informantene i intervjuundersøkelsene var samstemte i at Ptils dialogbaserte tilnærming ikke avvek fra tilsynets egentlige kontroll- og sanksjonsoppgaver, men at dialogbaseringen skapte en egen dimensjon *i tillegg til* den ordinære tilsynsfunksjonen.

I en kravbasert orientering vil myndighetens oppgave være å sette normer, beskrive hvilke sikkerhetsmål selskapene må ivareta og å se til at selskapene har etablert styringssystemer som sikrer at målene ivaretas. Selskapene har relativt stor grad av frihet når det gjelder å velge gode prosesser og løsninger for å ivareta myndighetskravene.

Jeg ser et normativt regelverksregime i petroleumssektoren som en forutsetning for dialogbaserte tilsynsstrategier. Hensiktsmessigheten av et slikt regelverkregime i forhold til dialogbaserte strategier drøftes i kapittel 6.

2.6 Utviklingen av regelverket og trepartssamarbeidet

Allerede i 1986 ble en samhandlingsarena for regelverksutvikling etablert. Ekstern referansegruppe for regelverksutvikling (ERR) besto av representanter for arbeidstaker-, arbeidsgiverorganisasjoner og myndigheter. Trepertssamarbeidet er videre utviklet gjennom Regelverksforum² og vil bli behørig omtalt siden i oppgaven.

Den siste store regelverksgjennomgangen fant sted i 2011 (Jf RV 07). Her inkluderte lovgiverne landdelen av petroleumsnæringen. Regelverkets fem forskrifter opprettholdt sin kravbaserte form og ble harmonisert med de samarbeidende HMS-etaters regelverk. Dette skjedde ikke uten ”sverdslag” mellom involverte departement. Vansker med å enes om regimeorientering, regelverksutvikling, Ptils koordinerende rolle samt inter- og intradepartemental myndighetsutøvelse ble hovedårsaker til at denne regelverksgjennomgangen tok over 5 år. I høringsrunden ble det i brevs form uttrykt til Ptil (20.3.2007) at *”utkastene gjennomgående har en rekke svakheter både når det gjelder struktur og utforming”* og at regelverket ikke bør fastsettes *”uten betydelige strukturendringer”*.

De motsetningsforhold som omtales ovenfor danner grunnlaget for en drøfting i kapittel 6 omkring regelverksutvikling. Spørsmålsstillingen her blir om utviklingsprosessen av HMS regelverket ivaretas best i en ”governance-prosess” hvor myndigheter og brukere av

² Regelverksforum ble opprettet av Arbeidsdepartementet I 2004 for å ivareta trepartssamarbeidet Jf: <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>

regelverket samarbeider, eller gjennom en mer departemental og preskriptiv tilnærming med sterkere lovfesting og mindre dialog.

2.7 Læring og sikkerhetstenking

Gjennom regelverket skal Ptil se til at læring skjer hos aktørene i petroleumsindustrien slik at forsvarlig planlegging, drift og kontinuerlig forbedring forhindrer uønskede hendelser.

Læringsperspektivet, slik det fremkommer i problemstillingen, er begrenset til i hvilken grad en tilsynsmyndighet ved hjelp av kommunikative strategier kan påvirke læringsevnen til aktørene og derved bidra til bedre virkelighets- og risikoforståelse (insight), ny kunnskap (foresight) og erfaringslæring (hindsight) (Jf. Fig. 3.2 s 24).

I petroleumsnæringen setter myndighetene krav til læring etter uønskede hendelser (hindsight) hvor det blant annet kreves relevante tiltak for å unngå gjentakende uønskede hendelser. Et eksempel på dette finner vi i brev av 6.12.2010 med pålegg etter tilsynsaktivitet rettet mot Gullfaks C³ hvor Statoil blant annet pålegges ”å gjennomføre en uavhengig vurdering av hvorfor iverksatte tiltak etter tidligere hendelser, blant annet gassutblåsningen på Snorre A i 2004 med lignende årsaksforhold, ikke har hatt ønsket effekt på Gullfaks”. Det stilles her direkte spørsmål om selskapets læreevne (Jf 6.4.5).

For Ptil ligger det en utfordring i å komme i dialog med aktørene som medvirker til at det legges større vekt på *proaktiv* læring dvs. faglig innsikt, risiko- og virkelighetsforståelse (insight og foresight) slik at aktørene øker evnen til å forutse og håndtere risikosituasjoner og hendelser fremfor *reaktiv* læring, dvs. å lære etter uønskede hendelser. Læringsteoretiske aspekter blir forklart nærmere i neste kapittel.

Schein (1987) hevder at reell endring av sikkerhetskulturer oftest innbefatter endringer i grunnleggende antakelser om egen organisasjon, dvs. i verdsett, ledelse og sosial organisasjon (Jf. også veiledningen til rammeforskriftens § 15 sikkerhetskultur).

Empiri fra intervjuundersøkelsen (2012) med partene i trepartssamarbeidet og brukerundersøkelsen i tre rederier brukes i kapittel 6 som bakteppe når jeg tar for meg den delen av problemstillingen som omhandler Ptils kommunikative virkemiddelbruk og den innflytelse og eventuelt påvirkning en tilsynsmyndighet har med hensyn til risikoforståelse og sikkerhetstenking.

3 <http://www.ptil.no/nyheter/gullfaks-c-paalegget-innfridd-article8671-24.html>

Kapittel 3 Teoretisk tilnærming

Innledning

De teoretiske perspektivene i dette kapitlet søker å bekrefte min antakelse om at kommunikative tilsynsstrategier gjennom kommunikativ rasjonalitet, dialog og påvirkning aktivt kan bidra til læring og økt sikkerhet hos aktørene. Et kravbasert regelverksregime og trepartssamarbeidet i regelverksutviklingen er forutsetninger og ligger til grunn for antakelsen. Tilsvarende bygger antakelsen på at man ved utøvelse av en instrumentell og kontrollerende strategi uten dialogdimensjonen ikke vil finne en like positiv og langsiktig læringseffekt hos aktørene (Jf. Lindøe et al 2011).

Jeg har tatt utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiver som både inkluderer statsvitenskap, samfunnsvitenskap og læringsteori.

De stats- og samfunnsvitenskapelige perspektivene bygger på Eriksens bok: *Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organisasjoner* (1999) og Flyvbjergs avhandling *Ti udsagn om rasjonalitet og magt* (1988); en langtidsstudie som konkluderer med ti utsagn omkring makt og rasjonalitet i en governance-prosess mellom private aktører og kommunale myndigheter i Ålborg. Studiet viser stadier med maktbruk, skiftende rasjonalitet og samhandling mellom partene over mer enn en tiårs periode, og er i mine øyne sammenlignbar med governance-prosessen i Regelverksforum. Boken ”*Risiko og tilsyn - Risikostyring og rettslig regulering*” (Lindøe et al 2012) har også vært til stor nytte i oppgaveskrivingen.

I Wadels bok ”*Læring i lærende organisasjoner*” (2002) fremsettes et relasjonelt perspektiv på læring som innebærer at *samhensikt* og *samforståelse* alltid må opprettes før *samhandling* kan skje. Wadel sier også at samhandling hvor læring er hovedhensikt, er basert på to delhandlinger – å kunne lære fra seg, og å kunne lære til seg. Forfatteren er opptatt av etablering og vedlikehold av læringsforhold, læringsatferd og læringsmiljø.

De teoretiske perspektivene ses i sammenheng med empiri, og gir meg et grunnlag for analyse og drøfting av problemstillingen. Jeg utdyper i det følgende først de stats- og samfunnsvitenskapelige perspektivene, og deretter læringsteorien jeg bruker.

3.1 Rasjonalitet, legitimitet og demokrati

I det følgende tar jeg for meg begrepet rasjonalitet, demokratiske oppfatninger og legitimitet i forskjellige former slik Eriksen (1999) fremstiller dette.

Den *byråkratiske rasjonalitet* består i effektiv tilpasning av midler man rår over til mål innenfor en rettslig verden. Filosofien bak denne formen for rasjonalitet vil være best mulig

prioritering og utnyttelse "til siste krone". *Autoritetens rasjonalitet og legitimitet* er også knyttet til det å kunne rettferdiggjøre sine valg i forhold til kost-/nytteberegninger; og at nødvendigheten av å realisere mål kan legitimere maktbruk (Eriksen, *ibid*:26).

Mot dette står en genuin *demokratisk oppfatning av legitimitet*. Kjernen i demokratibegrepet er knyttet til at folket er kilden til legitimitet. Det rettsstatlige demokrati vil i Habermas (*ibid*:27) øyne være et prosedyremessig arrangement for å takle slike spørsmål. Kun de rettsnormer som alle har sluttet seg til i en fri debatt er legitime. Dette er i følge Habermas (*ibid*) kjernen i det moderne demokratiprinsippet.

Det er et sentralt prinsipp for demokratiske samfunn at de som berøres av en regulering eller et vedtak også skal høres. Dette begrunnes ut fra diskursteorien ved at en norm først kan sies å være legitim når alle den har konsekvenser for har gitt sitt bifall under frie og like vilkår.

Dette kan skape et avgrensingsproblem med hensyn til hvem som virkelig er berørte parter. Indirekte demokrati med representasjonsordninger og offentlig mandat vil i følge Eriksen være en mulighet til å få til kollektive beslutninger.

Her trekker jeg en direkte parallell til Regelverksforum (RF) som av en myndighetsinformant ble betraktet som et ”*representativt demokrati hvor få representerer mange*”. RF har også et mandat fra overordnet departement. Dette medfører at rettigheter og plikter i samarbeidet formelt er avklart og partene har reell påvirkningsmulighet gjennom prosessen. Etter mitt syn er et formelt mandat en viktig forutsetning for å lykkes i en governance-prosess (Jf. 6.2.1).

3.1.1 Kommunikativ rasjonalitet

Med kommunikativ rasjonalitet menes en form for fornuft som kommer i stand kun gjennom bruk av argumenter, og som avhenger av hvordan aktøren oppnår og bruker kunnskap i en praktisk samhandlingsprosess” (*ibid*:47).

Eriksen (*ibid*) skiller mellom tre rasjonalitetstyper; a) instrumentell, b) strategisk og c) kommunikativ rasjonalitet (Jf. Tabell 3.1 s 24).

Instrumentell rasjonalitet er karakterisert ved sekvensiell og logisk tenking, ved grundig dokumentasjon og sentrale beslutningstakere - og er orientert etter tekniske handlingsregler. Slik rasjonalitet kan karakteriseres som ”ikke-sosial” fordi den tar sikte på å fremstille ”sannheten” slik *den enkelte* ser den. At det i tillegg kan ligge et eget vinningsmotiv bak en slik rasjonalitet, gjør at Eriksen kaller den resultatorientert.

Strategisk rasjonalitet kan karakteriseres ved at aktøren - gjennom å ta hensyn til andre aktørers holdninger og valg - blir i stand til å gjøre mer rasjonelle disposisjoner for sin egen del. Ved å gi inntrykk av å representere andre, får slik rasjonalitet en større

gjennomslagskraft. Eriksen betegner dette som *formålsrasjonalitet*. Med formålsrasjonalitet menes "handlinger som er bestemt av forventninger om hvordan objekter i omgivelsene opptrer og forventninger om andre aktørers adferd; og disse forventningene er brukt som betingelser eller midler for å realisere aktørens egne rasjonelt, kalkulererte mål" (Weber i ibid:40).

I tabell 3.1 fremstilles de tre rasjonalitetstypene.

Rasjonalitetstype	Situasjon	Innstilling
<i>Instrumentell</i>	<i>Ikke-sosial</i>	<i>Resultatorientert</i>
<i>Strategisk</i>	<i>Sosial</i>	<i>Resultatorientert</i>
<i>Kommunikativ</i>	<i>Sosial</i>	<i>Forståelsesorientert</i>

Tabell 3.1 Rasjonalitetstyper

(Eriksen 1999:41)

De to første rasjonalitetstypene er resultatorienterte fordi de innebærer at egne eller eget partis fordeler og resultater oppnås. Forfatteren skiller også mellom henholdsvis ikke-sosial (egen vinning) og sosial handling (eget synspunkts vinning). Den tredje rasjonalitetstypen er forståelsesorientert og forklares nedenfor.

Kommunikativ rasjonalitet. Kriteriet på rasjonalitet avhenger av i hvilken grad en makter å oppnå gjensidig forståelse med andre (Habermas i ibid:45). Forutsetninger for å forstå hverandre er tillit til at det ikke finnes en skjult agenda. (Jf "den herredømmefrie samtale"). Med rasjonalitet forstår vi nå generelt evnen til refleksiv innstilling, evnen til å kunne innfri kunnskapsforutsetninger, evnen til å kunne lære og til å korrigere adferden (ibid:48 Jf. også 3.2.3)

Forfatteren mener at den kommunikative rasjonalitet kan sees som et bidrag til å sivilisere konfliktløsningen i samfunnet, ved at aktørene pålegges å harmonisere sine handlingsplaner gjennom en korporativ prosess. Habermas hevder at bare ved at alle berørte parter inkluderes og får samtale lenge nok, kan det være håp om å få til rasjonell konfliktløsning og rekke fram til vedtak som er akseptable for alle parter. *Selv overfor presumptivt ikke-rasjonelle aktører må en opptre rasjonelt - en må behandle dem som om de var rasjonelle - for at det skal bli mulig å løse uoverensstemmelser på en legitim måte.* (ibid:48).

Fra Eriksens tenking trekker jeg en parallell til strategisk ideologi. Legges instrumentell og/eller strategisk rasjonalitet til grunn for en tilsynsstrategi, vil strategien sannsynligvis innebære at myndighetssynspunkter fremføres og besluttes ut fra en legitim maktbase.

I trepartssamarbeidet mener jeg å kunne spore både strategisk rasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet ved å analysere informantenes innspill og svar på mine spørsmål. Beslutninger tatt

som resultat av tradisjon og vane vil også være en mulighet. Ut fra Eriksens tenking om ”forståelsesfull innstilling” (Jf Tabell 3.1), ville jeg tro at beslutninger tatt ut fra kommunikativ rasjonalitet ville være konsensusbaserte. I konsensus legger jeg 1) at alle parter blir hørt, 2) det tas en beslutning ut fra f. eks. flertall, ekspertise, legitimitet etc. og 3) partene forholder seg lojalt til beslutningen som er tatt.

I regelverksutviklingen inngår innspill fra partene i vurderingene, beslutninger kommuniseres til alle interessenter og forskriftsendringer implementeres i HMS-regelverket for petroleumsnæringen. Likevel er arbeidsgiver- og arbeidstakerinformantene klare i sitt syn på at Ptil i alle regelverksbeslutninger må ha ansvaret ut fra et *legitimt og rettskraftig grunnlag*. Jeg kunne her sette frem en påstand om at alle andre måter å fatte beslutninger på i en governance-prosess vil være mangelfulle i forhold til konsensusløsninger.

3.1.2 Maktens rasjonalitet kontra rasjonalitetens makt

Flyvbjergs langtidstudie i Ålborg (1978 – 1988) hjelper oss å forstå at rasjonell dialog og modenhet i en governance-prosess er primære forutsetninger for å oppnå effektivitet i reguleringsprosesser. Studien gir meg også anledning til å trekke direkte paralleller til trepartssamarbeidet i Regelverksforum (RF).

Essensen i Flyvbjergs studie viser at i historisk sammenheng har makten i reguleringsprosesser ligget hos myndighetene, som derved har definert rasjonalitet og bestemt resultatet. Instrumentell rasjonalitet, med utgangspunkt i kvantitative tenkemåter og resonnering, har historisk sett vært fremtredende.

Studiet bekreftet at governance-prosessen i Ålborg, partenes posisjoner og dermed maktforholdene, endret seg over tid. Ved stabile kommunikative forhold mellom det sivile samfunn (private aktører) og myndighetene, vil rasjonalitetens (de gode argumenters) makt etter hvert bli fremtredende - og den mest hensiktsmessige strategien.

Undersøkelsen viste videre at i governance-prosesser skifter maktforhold kontinuerlig mellom interesseparter basert på strategier og konfrontasjoner. Prosessen karakteriseres etter en tid ved at stabile maktrelasjoner er mer vanlige enn konfrontasjoner, men latente konflikter er ofte til stede.

I en governance-prosess er det i følge Flyvbjerg viktig å vurdere hvordan makten er fordelt mellom partene og hvordan konfrontasjoner blir håndtert. Forfatteren hevder at stabile relasjoner i governance-prosesser gir rasjonelle problemløsninger. I åpen konfrontasjon, når innflytelsesrike parter føler seg truet, viker rasjonalitet for maktbruk. Jo mer makt som brukes, dess mindre rasjonalitet er påkrevd.

Ved å tilføre *kommunikativ rasjonalitet*, e. g. intuisjon og pragmatisk kvalitativ tenking i samhandlingssituasjoner, vil man i følge forfatteren oppnå en bredere forståelsesbakgrunn. I mange tilfeller vil dette medføre nye synspunkter, innovative tenkemåter, nye eller alternative beslutningsgrunnlag og praktisk handling. Dialogen blir meningsfull og kan karakteriseres ved at læring skjer mellom partene.



Figur 3.1 Kontinuum: Maktens rasjonalitet kontra rasjonalitetens makt

De ti påstandene utgjør et kontinuum hvor makt styrer rasjonalitet til venstre, og rasjonaliteten styrer makt til høyre i figur 3.1.

For å måle kvaliteten i trepartssamarbeidet som reguleringsstrategi, har jeg forsøkt å finne karakteristiske trekk i trepartssamarbeidet sett på bakgrunn av Flyvbjergs og Eriksens makt- og rasjonalitetsbetraktninger. I analysen ønsket jeg å vurdere 1) om trepartssamarbeidet gjennom Regelverksforum kan anses som en moden prosess i forhold til Flyvbjergs utsagn om rasjonalitet og makt, og 2) om jeg finner bruk av den kommunikative rasjonalitet Eriksen beskriver 3) om vi kan slutte at reguleringsprosessen har vesentlige svakheter i forhold til en tradisjonell departemental reguleringsprosess (Jf. Vedlegg 3, Analyseskjema).

Makt- og kommunikativ rasjonalitet i trepartssamarbeidet

I begrepet maktrasjonalitet legger jeg først at informantene hadde et *forståelsesorientert* syn hvor legitim makt var avklart og forstått. Dernest at partene hadde *like påvirkningsmuligheter* i de ulike fasene i regelverksutviklingen. I maktrasjonalitet legger jeg også at partene var bevisst på å bruke *strategisk rasjonalitet* (Jf. Eriksen) i de sammenhenger hvor det var nødvendig, ved f. eksempel å påberope seg samsvarende syn fra eksperthold, andre samarbeidende myndigheter eller etter lobby-virksomhet i politiske miljø.

Informantene ”*vet hvor motparten står*”. Stabile maktforhold karakteriserer utviklingsprosessen mer enn konfliktene gjør det (Jf. Flyvbjerg). Partene vet også at Ptil vil måtte ta hensyn til arbeidstaker og arbeidsgiver synspunkter. I ekstreme motsetningsforhold vil departement bli involvert (Jf lugardeling og den forestående lårelivbåtsaken) og politisk overstyring vil kunne bli løsningen.

Informantene pekte på et velutviklet adferdsmønster hvor partene blant annet ”er enige om å være uenige”. I dette legges at spillereglene er lagt og akseptert av partene. Arbeidet foregår i en "god tone" hvor representantene har respekt for hverandres syn og egenskaper.

"Sabelrasling" mellom partene forekommer, og den forestående lårelivbåtsaken⁴ vil være en prøvestein på om den kommunikative rasjonaliteten vinner frem.

Konklusjon angående punkt 1) og 2) er at treparts-prosessen fremkommer i analysen som en "moden" governance-prosess fordi jeg finner verdigrunnlag, læringsforhold og samhandling som er målrettet. Videre balanseres strategisk- og kommunikativ rasjonalitet på en god måte. Punkt 3): Forholdet mellom reguleringsstrategiene tar jeg for meg i drøftingskapitlet.

3.2 Læringsteoretisk perspektiv

3.2.1 "Insight" "foresight" og "hindsight"⁵

I begrepet *insight*, legger jeg en forståelse av virkeligheten som vi kunne si ligger innenfor normal persepsjons- og læreevne. Overføres dette til sikkerhetstenking vil det innebære en tilsvarende grad av evne til risikoforståelse og til å oppfatte et reelt risikobilde. At flere - eller alle - i en arbeidsoppgave eller situasjon har tilsvarende forståelse og bilde, gjør at det blir enklere å forholde seg til risiko ved å sette inn riktige tiltak. Når partene har ulike syn og forståelse av virkelighet og risiko, vil insight ikke være så enkelt å forholde seg til. Da kan man for eksempel ha en insight som er feiltolket eller kommer fra kilder som ikke er kvalitetssikret.

Begrepet *foresight* har utgangspunkt i forståelse (*insight*). Her bearbeides ny læring og forståelse. Dette foregår individuelt (kognitivt) og sammen med andre (relasjonelt). *Foresight* setter oss da bedre i stand til å forutse det man bør være opptatt av for å forbedre sikkerhet og unngå uønskede hendelser. Vi kunne sidestille *foresight* med begrepet "*mindfulness*" (Jf Weich (i Rosness et al 2004). Ansatte må revurdere sin virkelighetsforståelse og forventninger til enhver tid. Elementene av *mindfulness* innebærer a) deteksjon og ivaretagelse av uventede hendelser som kan opptre, b) fokus på det som kan gå galt, c) å være opptatt av ikke å overforenkle fortolkninger og d) sensitivitet rettet mot operasjoner.

4 Ptil har signalisert til næringen at nivå på lårelivbåter gjennom regelverksendringer skal "løftes" til samme standard som for stuplivbåtene pr 1.1.2015. Dette kan innebære store utgifter for aktørene med utsettingsarrangementer og oppgradering av livbåtene.

5 Begrepene er ikke samlet forklart i den litteratur jeg kjenner til. B. Fishhof 1975 *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance* 1975, Vol. 1, No. 3, 288-299 hevder at hvis man ikke har utviklet forståelse forut for en hendelse vil "*this lack of awareness seriously restrict one's ability to judge or learn from the past*". Roese/Vohs 2012 *Hindsight Bias, Perspectives on Psychological Science*, <http://pps.sagepub.com/> bruker begrepet *hindsight* mer i retning av "etterpåkløkskap".

Umiddelbart vil jeg tro at både risikoforståelse (insight) og erfaringslæring (hindsight) er forholdsvis godt utviklet og ivaretatt hos aktørene i petroleumsvirksomheten og deres ansatte. Systemer som kameratsjekk, "Ta tid", sikker jobbanalyse (SJA), og arbeidstillatser (AT) skal sikre forståelse, mens sikkerhetsmøter, trening og øvelser skal sikre læring ved og etter hendelser. Spørsmålet er om myndighetene på noen måte gjennom strategiske tilnærminger kan bidra til at insight og foresight settes på aktørenes agenda slik at en dypere forståelse spres og en større grad av foresight eller mindfulness oppnås (Jf. punkt 6.3).

Læring etter hendelser består av erfaringslæring og erfaringsdeling. Dette kalles her for "hindsight" og er en viktig del av læringen i en hver organisasjon. Læring etter hendelser vurderes som et viktig strategisk virkemiddel for ledelse og endringer. Argyris & Schön (1996, preface:xix) sier at "*organizational success is seen as depending on the organization's ability to see things in new ways, gain new understandings, and produce new patterns of behavior - all on a continuous basis and in a way that engages the organization as a whole*". Organisasjonskulturen vil være den bærende kraften for organisasjonslæring gjennom den kunnskap, de holdninger og de verdier kulturen representerer. Individuell læring og organisasjonslæring ses på som vekselvirkende læringsprosesser hvor "feedback" fra og mellom individer - og organisasjonens praksis - utgjør læringspotensialet.

Spesiell vekt legges på de overraskende og uventede oppdagelsene og resultat som forfatterne mener er essensielle for at organisasjonsmedlemmene skal kunne forstå, videreformidle og bruke læringen på i ny eller endret handling. *Det ligger også en vesensforskjell i å forstå ting på nye måter, og det å handle ut fra ny kunnskap.* Her finner jeg samsvar hos forfatterne når jeg bruker begrepene insight og foresight. For at personlig forståelse og relasjonell læring skal bli organisasjonslæring, må den nedfelle seg i organisasjonens kulturelle verdier og bli en del av virksomhetsaktørenes være- og handlemåte.

Dette uttrykker Argyris & Schön i sin hovedteori om enkelt- og dobbelkretslæring som jeg ikke går nærmere inn på her.

Læringsprosessen hos aktørene vektlegger læring etter uønskede hendelser - hindsight. Aktørene endrer prosedyrer og sikkerhetskritiske operasjoner ut fra slik erfaringslæring. Jeg betrakter erfaringslæring som en svært "dyr" måte å tilegne seg kunnskaper på. I figur 3.2 på neste side sammenligner jeg den eksisterende *reaktive* læringsprosessen, med det jeg kaller den *proaktive*.

I en reaktiv læringsprosess vil man både ha utgangspunkt i - og legge opp ny forståelse og kunnskap ut fra – uønskede hendelser. I en proaktiv læringsprosess vil man måtte bygge opp en bedre insight, dvs. legge større vekt på risikoforståelse og sikkerhetstenking. Man vil videre bygge ny kunnskap om egen arbeidssituasjon på den nyetablerte forståelsen, dvs. anvende mindfulness-prinsippene slik at uønskede hendelser unngås.

Eksisterende reaktiv læringsprosess:

Hindsight (erfaringslæring) → Insight (ny forståelse) → Foresight (forebyggende tiltak)

Ønsket proaktiv læringsprosess:

Insight (forståelse) → Foresight (kunnskapsdeling) → Hindsight (erfaringslæring)

Figur 3.2 Reaktiv og proaktiv læreprosess

Rød skrift illustrerer at reaktiv læring skjer etter uønskede hendelser har funnet sted.

Problemet er at det ikke har lyktes å utvikle manuelle og elektroniske systemer som sikrer *varig* læring etter hendelser. Det synes mer som om når personer roterer i organisasjonen, roterer erfaringslæringen på samme vis og i samme takt.

I en proaktiv læringsprosess (Jf. blå skrift) vil ”insight” være startpunktet i læreprosessen. Problemet med risikoforståelse er den store individuelle variasjon som finnes i persepsjon, tankemønstre, holdninger (risiko-avers/risiko-villig), kultur osv.. Renn (2008:21) hevder at: *”there is a clear consensus in the literature that the intuitive understanding of risk refers to a multidimensional concept that cannot be reduced to the product of probabilities and consequences”*.

Oppgavens problemstilling gjør det relevant å undersøke om Ptil kan bidra til at læringsprosessen blir mer proaktiv.

3.2.2 Relasjonell læringsteori og læringsdialogen

Relasjonell læring er dreier seg om læringsrelasjoner mellom mennesker og læring i sosiale sammenheng. *”Det vi foretar oss for å lære noe kan vi kalle læringsatferd”* (Wadel, 2002:25).

I organisatorisk sammenheng vil medarbeidernes læringsatferd ut fra organisasjonens kulturelle verdier danne *læringsforhold* som igjen kan kalles organisasjonens *læringskultur*.

Relasjonell læring (interpersonlig) kan være en god tilnærming til uttrykket ”foresight”. Ikke alle sikkerhetskulturer kan påberope seg det Wadel (2002) kaller gode *læringsforhold* som medfører god *læringsatferd* og dermed skaper et godt *læringsmiljø* (Jf. 6.4.5).

I tillegg peker Wadel (ibid) på evnen til å kunne ”lære fra seg”, og særlig til å kunne ”lære til seg”, som viktige faktorer i et læringsmiljø. I dette legger jeg at viljen til å lære fra seg er sterk hos de fleste, mens vilje og evne til å lære til seg ny kunnskap ikke er så fremtredende hos mange. Det tas for gitt av mange som kommuniserer et budskap at mottaker setter pris på å bli ”belært” og retter seg etter dette. I tilsynssammenheng opplever man ofte å høre i forbindelse med uønskede hendelser ” *min måte å gjøre det på har alltid virket for meg*” og ”*prosedyren sier en ting, praksis er en annen*”.

Å lære til seg blir det ikke trent på. Det vanlige er å se på læringsresultatet, dvs. det å ha lært noe. ”*Uten kontekstuell forståelse (intrapersonlig) og komplementære koblinger av læringsatferd (interpersonlig) får vi ingen læringseffekt*” (C. Wadel, 2002:28).

I oppgavesammenheng ser jeg læring som en relasjonell prosess, dvs. læring som skjer mellom to individ eller to parter som kommuniserer om oppgaver eller andre forhold, og som finner løsningsformer som de er enige om, kan godta eller beslutter å ikke enes om.

Mens en intrapersonlig læringsprosess oftest er skjult og kognitiv, vil en interpersonlig være åpen og kunne foregå på mange måter som for eksempel; forslag, kommentarer, avbrytelser, nyansering og utdypning, visuell påvirkning og kroppsspråk for å nevne noen.

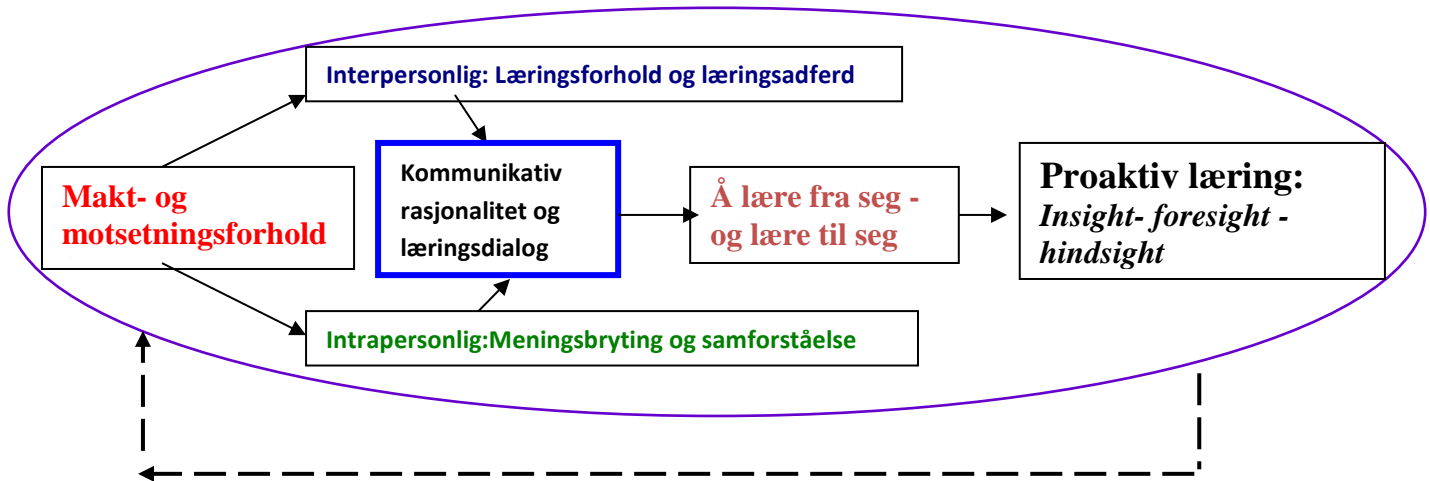
Det relasjonelle perspektivet innebærer mer enn ren kommunikasjon, og er opptatt av etablering, vedlikehold og endring i sosiale forhold (aktelse, tillit og følelse), mellom sender og mottaker. Samhandlingen blir basis for læringen.



Figur 3.3 Etablering av læringsforhold og læringsdialog

I figur3.3 vises det til hvordan læringsforhold baseres på motivasjon, tillit og respekt. Når tilliten og respekten er gjensidig, har vi et tillitsforhold hvor partene også har respekt for hverandres meninger og utgangspunkt. Ofte er også følelsesforhold nødvendige i et læringsforhold. Disse grunnleggende forholdene er utgangspunktet for at partene kan etablere en læringsdialog for å oppnå et læringsresultat eller en gitt målsetning.

En god læringsdialog kan da oppstå når man har *gode læringsforhold (kontekst)*, tillitsforhold, motivasjon og samforståelse som gir *læringsatferd og læringsmiljø* omkring gitte mål. Modellen under illustrerer den intra- og interpersonlige læringsprosessen sett i sammenheng med de teoretiske perspektivene som brukes.



Figur 3.4 Teorier sett i sammenheng

I mange sammenheng har interesseparter i utgangspunktet forskjellige og kontrære motiv og asymmetrisk maktforhold (Jf. Flyvbjerg 1988, og Eriksen 1999). I en kommunikativ og rasjonell læringsdialog bearbeides egen virkelighetsforståelse og samforståelse.

Interpersonlige læringsforhold og læringsadferd modnes. Læringsdialogen blir sentral for interessepartenes evne til å lære fra seg og til seg for å oppnå ønsket resultat (Jf. Wadel 2002).

I den høyre boksen har jeg satt inn en proaktiv læringssyklus som jeg mener i de fleste sammenhenger er å foretrekke fremfor den reaktive læringssyklusen fordi den har større vekt på å forhindre hendelser enn å lære etter dem.

Den stiplede pilen viser at en slik prosess er dynamisk og syklisk.

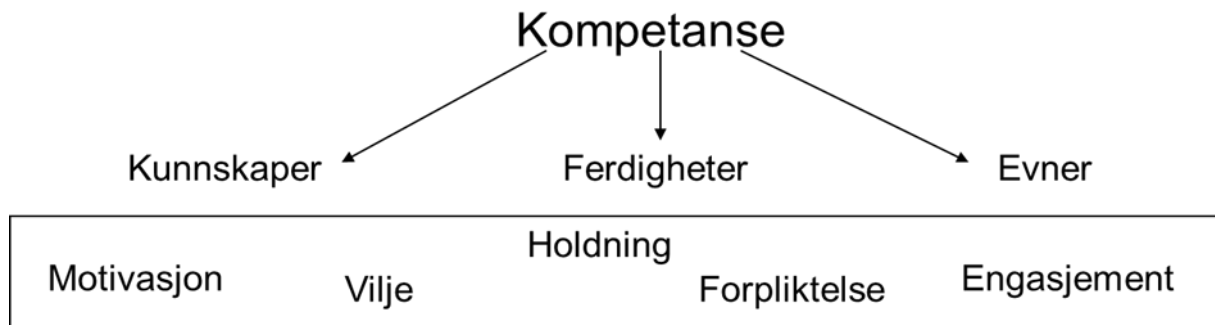
Når flere medlemmer får sammenfallende forståelse og bevissthet, kan vi si at organisasjonslæring finner sted. Erfaringene utgjør så et handlingsmønster som brukes i verdiskapende aktiviteter som fremmer organisasjonens mål og strategi.

Relasjonell læring vil være viktig både med hensyn til strategier omkring regelverksutvikling og når det gjelder strategier for myndighetsutøvelse og vil bli drøftet i flere sammenheng i kapittel seks.

Det siste punktet i den teoretiske tilnærmingen handler om kompetanse.

3.2.3 Kompetanse

Kompetansebegrepet er mangesidig, og det er ofte vanskelig å forstå hva som egentlig ligger i begrepet. Når Ptil som en operasjonell strategi foretar et "spisset tilsyn" relatert til en aktørs "kompetanse og kapasitet"⁶, er det ikke alltid man forholder seg til de rette begrep. Jeg går derfor nærmere inn på temaet.



Figur 3.5 Modell av kompetanse

I figur 3.5 viser jeg en modell med noen av de personlige egenskaper kompetanse består av. I tillegg til kunnskaper, ferdigheter og evner vil en eller flere av faktorene gjengitt nederst i figuren (ikke uttømmende) alltid gjøre seg gjeldende når man omtaler kompetanse.

Det kan i kompetansesammenheng opereres med fire kategorier medarbeidere⁷. De *bevisst kompetente* vil være en ubetinget ressurs i sikkerhetssammenheng. De *ubevisst kompetente* vil være dem som har ferdigheter og gode kunnskaper, men muligens mangler rettledning eller erfaring til å kunne utføre oppgaven. De *bevisst inkompetente* vet godt om at de vil måtte ha mer opplæring og støtte når det gjelder sikkerhetskritiske oppgaver, og ville ut fra betegnelsen *bevisst* naturlig nok vegre seg for å ta på seg slikt arbeid.

Det er de *ubevisst inkompetente* som utgjør en stor fare i forbindelse med sikkerhetskritiske oppgaver. De tenker og handler ofte i samme operasjon, går til oppgavene med glød og innsats og reflekterer ikke over egen kompetanse; og heller ikke alltid i særlig grad over risiko og sikkerhet.

⁶ Tilsynsaktiviteten innsnevres vesentlig for å kunne fokusere og foreta "dypdykk" i enkelte forhold. (Jf. også 6.4.7)

⁷ Har erfart dette oppsettet brukt i et kurs om personlig utvikling. Kilden er ukjent.

Går vi nærmere inn i beskrivelsen og eksemplet ovenfor, kan vi ytterligere kategorisere hva kompetansebegrepet må bestå av. Tabell 3.2 på neste side er en forenkling og omskriving av Bloom's teoretiske taksonomi⁸.

<p>Kognitiv kompetanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teoretisk fokus • Kunnskap • Vite hvorfor • Tenke rett 	<p>Funksjonell kompetanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Praktisk fokus • Ferdigheter • Vite hvordan • Handle rett
<p>Sosial kompetanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samhandlingsfokus • Sosiale ferdigheter • Vite sammen • Samarbeide rett 	<p>Metakompetanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analytisk fokus • Refleksiv kunnskap • Viten om viten • Reflektere rett

Tabell 3.2 Kompetansematrise - fire kompetansetyper

I tabell 3.2 angir *kognitiv kompetanse* teoretisk kunnskap. *Funksjonell kompetanse* er evnen til å anvende kunnskapen. Begge disse kompetanseformene er knyttet til yrkesutøvelsen.

Sosial kompetanse er evnen til samhandling, formidling og bruk av andres kompetanse.

Metakompetanse vil være å kunne reflektere over egen kunnskap. Foresight og mindfulness er begrep som vil være dekkende når man beskriver metakompetanse. Metakompetanse er like viktig og relevant for ledere som for medarbeidere.

I teorikapitlet har jeg brukt forskjellige teoretiske sammenheng for å grunngi og beskrive forhold som Ptil gjennom sine dialogbaserte strategier kan påvirke i positiv retning. Teorien brukes i sammenheng med drøftingene i kapittel 6.

⁸ Typology of knowledge, skills and competencies: Clarification of concept and prototype, Wintherton, J. et al. 2005 on behalf of Cedefop/Thessaloniki

Kapittel 4 Metode

Innledning

Innledningskapitlet, empiri og teoretisk tilnærming gir meg rammer for å kunne diskutere problemstillingen omkring dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumsvirksomheten. Metodekapitlet gir i tillegg til disse rammene mine vurderinger av hvordan jeg har arbeidet for å fremskaffe empirien, mine betraktninger omkring metodiske forhold og variabler - og er på en måte selve ”verktøyet” for troverdigheten av arbeidet som er gjort.

4.1 Metodisk tilnærming

Da problemstillingen var klar, var det viktig å finne ut hvordan datainnsamlingen skulle foregå, og om jeg skulle bygge på en kvalitativ intervjuundersøkelse eller en kvantitativ spørreundersøkelse. Fordi problemstillingen bygger på informantenes individuelle meninger hvor jeg er ute etter nyanser, meningsforskjeller og vurderinger, falt det naturlig å bruke kvalitativ design.

I en større populasjon, hvor jeg ville være ute etter en konkret tilstandsrapport ville kvantitativ metode vært å foretrekke. Da ville jeg for eksempel få rede på hva som var bra og ikke bra med dialogbaserte tilsynsstrategier. Ut fra min problemstilling ville det være en svakhet at en kvantitativ måling bare gir uttrykk for tingenes tilstand i nuet. I spørsmålsstillinger relatert til læring og kultur ville jeg ikke kunne spore utviklingstrekk og i hvilken grad samspillet mellom myndighet og aktør har vært med på å forme aktørens lærings- og sikkerhetskultur. I følge problemstillingen ville det være viktig å få svarene på **hvorfor** ting er slik de er. Først da kan man som myndighetsetat sette inn effektive tiltak for å bedre eller endre organisasjonskulturen.

Vi kan kalle metodisk tilnærming for deduktiv i det den går fra det generelle til det spesifikke. Eksisterende forskning og litteratur vil kunne hjelpe meg å analysere og fortolke for derved å kunne trekke slutninger. I motsatt fall ville jeg ha måttet bruke en induktiv strategi hvor ”veien blir til mens vi går”.

Intervjuundersøkelsene (2010 og 2012) tilsier at metoden er utforskende og sikter på å få frem meningsnyanser og underliggende motiv og holdninger. Samlet vil undersøkelsene og litteraturstudiet (2011) sikte på å kunne bekrefte antakelser og grunnleggende forklaringer. Det halvstrukturerte ”livsverden-intervjuet” har som mål å innhente beskrivelser av informantens ”livsverden”, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene (Kvale 2001:21). I dette legger jeg at min oppgave i intervjuundersøkelsen vil være å forsøke å forstå

informantens tankemønster og uttrykksmåte ut fra dennes verden. Min oppgave vil ikke være å påvirke, provosere eller legge til rette for ”tilpassede” svar.

Intervjuformens styrke er at den fanger opp variasjonen i intervjupersonens oppfatninger om et tema og dermed gir et bilde av en mangfoldig og kontroversiell verden (ibid:23). Det grunnleggende materialet er ikke lenger objektive data som skal kvantifiseres, men meningsfulle relasjoner, forhold og aksjoner som skal tolkes. For å få et godt utbytte av intervjuet må jeg fokusere på den forståelse som kan oppnås gjennom en relativt kort og styrt samtale med informanten. Denne forståelse skal så brukes til det beste for den intervjuede. I noen sammenhenger mener Kvale at intervjueren også kan komme til å bruke informasjonen på en negativ måte f. eksempel til markedsføring, for å oppnå egne fordeler eller til å manipulere atferd (ibid:26).

4.2 Datainnsamling

I september 2010⁹ gjennomførte jeg en tilsvarende intervjuundersøkelse i Regelverksforum (RF) med 6 representanter, to fra myndighets-, arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Problemstillingen var da særlig rettet mot regelverksutviklingen og trepartssamarbeidet.

Hovedkilden til empirien i oppgaven, ble gjennomført som en intervjuundersøkelse i RF i mai 2012 med til sammen åtte informanter som representerte Ptil og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene (Jf intervjuguide og spørsmålsstillinger, vedlegg 1). Fire av informantene ble også intervjuet i 2010 undersøkelsen. Undersøkelsesdesign og hensikt var kjent av partene og observasjoner og konklusjoner fra 2010 undersøkelsen var presentert i et møte i RF.

Ptils direktør for rammesetting informerte i april 2012 RF om undersøkelsens formål og min frie og uavhengige stilling i forhold til oppgave og ansvarsforhold. At undersøkelsens kontekst var kjent, førte til en utstrakt velvilje til å bidra med informasjon.

Etter gjennomførte intervjuer med partene i RF, fant jeg behov for tilleggsinformasjon relatert til Ptils ivaretagelse av rettsikkerhet, tilsyns- og forvaltningsprinsipper. De seks tilsynskoordinatorerne i Ptil ble utfordret. Tilsynskoordinatorerne ble enige om å samordne sine svar. Denne tilleggsundersøkelsen ble igangsatt for at jeg skulle få et bredere datagrunnlag for å uttale meg om blant annet likebehandling og andre viktige prinsipper på saksbehandlings- og administrativt nivå. Vi kunne i et metodisk perspektiv betegne dette som *triangulering*,

⁹ Undersøkelsen ble brukt i en prosjektoppgave innenfor emnet ”Risikostyring, sårbarhet og samfunnsikkerhet”, UiS. Referanser til denne undersøkelsen merkes i oppgaven som (2010).

dvs. at tilleggsinformasjon innhentes fra andre kilder for å supplere undersøkelsesinformasjonen. I noen grad har jeg også innhentet informasjon fra andre medarbeidere i Ptil hvor jeg har vært usikker på min analyse og tolking.

I forbindelse med gjennomføring av tre ”*Storulykkesrisiko og barrieretilsyn*” mot boreentreprenørene Odfjell i mai 2010, Transocean i oktober 2010 og Maersk i mars 2012 ba Ptil om tilbakemelding på egen metodebruk. Denne serien med tilsyn presenterte nye metodiske innfallsvinkler og krevde involvering fra selskapsledelsen på land så vel som fra mannskap på de tre angjeldende boreriggene.

Særlig ble mange av mannskapet involvert i ”table-top case” opplegg, dvs. scenarioer hvor uønskede hendelser (tap av brønnkontroll, brann i maskinrom) ble presentert av revisjonsteamet. Mannskapet ble involvert i hendelsesforløp og løsningsalternativer i eskalerende hendelsesforløp i en ”Bow-Tie” metodikk¹⁰. Spørreundersøkelsen, her kalt ”brukerundersøkelsen” dekket særlig spørsmålsstillingene omkring Ptils operative strategier hvor tilsynet ønsker å påvirke aktørene til forståelse, læring og sikkerhetstenking.

Denne spørreundersøkelsen er mer strukturert enn intervjuundersøkelsen fordi jeg opererte med samme faste spørsmål i en gitt rekkefølge. Likevel vil jeg karakterisere spørreundersøkelsen som kvalitativ fordi den ikke bare utgjorde en tilstandsrapport, men ga uttrykk for meninger og bakenforliggende årsaksforhold. Jeg kan si at jeg utnyttet Ptils ønske om metodisk tilbakemelding i egen regi. Alle involverte ble informert om min uavhengige status og informasjonens bruksområde.

Vi kunne også kalle dette for triangulering fordi det i stor grad ga meg nyttig og utfyllende informasjon fra brukersiden, både med hensyn til Ptils ”påvirkningsstrategier” og om læring og sikkerhetsforståelse i rederiene.

4.3 Gjennomføring av intervjuundersøkelsene

Valg av informanter i intervjuundersøkelsene ble gjort i samråd med leder og juridisk sekretær i RF. Kriterier var både innsikt og forståelse for regelverks-utviklingsprosessen, tilhørighet til arbeidslivsorganisasjonene og ”fartstid” i RF. Kortest representasjon var tre år. En myndighetsrepresentant hadde vært med siden oppstart, den andre representerte hovedledelsen og den tredje var revisjonsmedarbeider (prosessintegritet).

¹⁰ ”Bow-tie” metodikk er en grafisk måte å fremstille årsaks-, konsekvens og barriereforhold på. Metodikken markedsføres av et kommersielt selskap og brukes av mange aktører i petroleumsnæringen for å kartlegge og håndtere risiko og barrierer.

Det ble i tilbakemeldingsmøtet etter 2010 undersøkelsen i RF reist spørsmål om 6 informanter var representativt. Av denne grunn ble intervjuundersøkelsen i 2012 utvidet til 8 informanter. I begge undersøkelsene ble valget av informanter gjennomført med tanke på å få best mulig data relatert til problemstillingene.

Rent praktisk ble intervjuene i begge undersøkelsene gjennomført ansikt til ansikt i løpet av 60 til 90 minutter med diktafon. Eget kontor ble benyttet, og jeg forsøkte å legge omgivelsene til rette slik at vi ikke ble forstyrret, og kunne opparbeide en trygg og personlig atmosfære. Lydfiler ble opprettet, og transkripsjon av intervjuene ble sent informantene i løpet av en 14 dagers periode etter gjennomføring for godkjenning og eventuelle kommentarer.

Informert samtykke innebærer i følge Kvale informasjon om mål, plan fordeler og ulemper med deltakelse, frivillighet, konfidensialitet og konsekvenser. Forskeren har et vitenskapelig ansvar overfor profesjon og informanter (ibid:69). I tilbakemeldingsmøtet i RF for 2010 undersøkelsen ble det en diskusjon om hva som lå i begrepet konsensusbeslutninger. Ellers kjente informantene seg igjen i de forhold som ble observert, analysert og drøftet. Jeg merket meg at informantene var mye tryggere i 2012 intervjuene fordi de kjente undersøkelsens kontekst og undertegnede bedre.

Jeg informerte skriftlig på forhånd om hensikt, problemstilling og de fire del-spørsmålene. Jeg benyttet intervjuguide (Jf vedlegg 1) under intervjuene. Det ble tatt grundige notater underveis. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervju, dvs. forberedt intervjuguide med åpne spørsmål (Jf Fossåskaret UiS, forelesning 16.10.2000) hvor intervjuguiden ikke ble fulgt slavisk, men mer fungerte som en sjekklister slik at jeg var sikker på å kunne gå gjennom alle forhold relatert til problemstillingen. Selv om jeg har god erfaring med bruk av intervjuer, var det viktig og nyttig å ha en god og gjennomarbeidet intervjuguide.

Jeg hadde inntrykk av at informantene uttalte seg nøkternt og ærlig om de forhold de ble spurt om. Noen ganger tok jeg meg selv i å stille ledende spørsmål. Kvale (2001:97) mener at selv om spørsmålsformuleringen kan være med på å bestemme innholdet i svaret, glemmer man ofte at ledende spørsmål kan være en nødvendig del av intervjuet, avhengig av emne og formål. *”Det viktigste er ikke å unngå ledende spørsmål, men å erkjenne spørsmålets virkning og forsøke å gjøre forskningsspørsmålene tydelige”*. Jeg merket også at jeg ofte brukte ledende spørsmål for å få en konkluderende bekreftelse/avkreftelse.

”Brukerundersøkelsen” i de tre rederiene ble gjennomført etter at Ptil-ledelsen hadde gitt signaler til medarbeiderne om å bruke nye teknikker og metoder i tilsynssammenheng. Jeg

ledet selv to av de tre tilsynene, og fikk anledning til å forme spørsmålsstillingene i forbindelse med tilbakemeldingene. Innhenting av data ble her koordinert gjennom selskapenes myndighetskontakter og oversendt skriftlig til Ptil. Jeg oppfatter også brukerundersøkelsen som en deduktiv undersøkelse hvor jeg søker etter forklaring og bekreftelse av de stilte spørsmål.

Læringen i forbindelse med intervjuundersøkelsene besto for meg først og fremst av verdien av å ha en strukturert og gjennomarbeidet intervjuguide med lett forståelige spørsmålsstillinger som ga en effektiv gjennomføring av undersøkelsene og relevant empiri for analyse og drøfting.

4.4 Problematisering av egen rolle

I oppgavesammenheng er det ikke bare snakk om subjektivitet versus objektivitet i egen organisasjon. Det dreier seg også om at problemstillingen berører tema i grenseflaten mellom politikk og forvaltning og hva ansatte kan mene eller uttrykke eller formidle i forhold til hva Ptil offisielt kan mene. I noen tilfelle har det vært viktig å klarere informasjon og data med representanter for hovedledelsen, tilsynscoordinatorer og jurister. Selv om informasjonen på denne måten er kvalitetssikret, er det likevel mine synspunkter som kommer frem i oppgaven. Jeg har verken blitt sensurert eller møtt motstand i min tilnærming til problemstillingen.

Det kan i utgangspunktet være vanskelig å fremstå på en objektiv måte og samtidig ha objektive meninger når man er ansatt i den organisasjonen man skal analysere og drøfte i forhold til valg av tilsynsstrategier og virkemidler. Man er på en måte en ”inngrodd” del av organisasjonen. I mitt tilfelle kunne andre hevde at det er klart at man forsvarer de strategier man er med på å utøve. Man kunne også angripe saklighetskriteriene.

Utgangspunktet for meningsdanning vil alltid være individuelle og samtidig preget av tilhørighet i det sosiale miljø vi befinner oss i; fordi vi representerer oss selv, og er oss selv i samhandling med andre. Dette innebærer at vi i relasjoner og samhandling med andre har med oss og uttrykker våre fordommer og ”kjepphester”.

I forskningssammenheng kan det være en utfordring å forholde seg til andres virkelighetsforståelse, tankemønster og verdier. I klassisk positivistisk tankegang eksisterer idealet om å fjerne all undersøkelseeffekt. Dette for å kunne fremstille forskningen som nøytral og objektiv (Jacobsen 2005:31). Kanskje egen kjennskap til emnet vi behandlet, erfaringsmessige aspekter og personlige egenskaper kan sies å ha hindret meg i å gå i de fallgruvene jeg møtte

underveis, og utjevnet de største ulempene med min tilhørighet og ”ubevisste subjektive” holdninger?

Det vises i litteraturen til kompleksiteten med å forske i egen organisasjon. Som tilsatt i et statlig tilsyn kan jeg lett ta på meg ”tilsynshatten” i stedet for ”forskerhatten” i en intervjusituasjon. Likeledes kan informantene oppleve å se på meg som myndighetsrepresentant. Dermed er det ikke like lett for informanten å uttrykke kritikk eller fremsette negative uttalelser. I løpet av de to intervjuundersøkelsene mener jeg at jeg har klart å etablere og vedlikeholde et aktelses- og tillitsforhold informantene, som før første intervju ofte kom med reservasjoner og forbehold.

Ut fra et eget ståsted mener jeg at aktelsesforholdet motsatt vei ikke var etablert fra eksterne informanter i starten. Jeg følte noen ganger at de hadde følere ute for å teste ut hvem jeg var, hva jeg sto inne for og hva jeg egentlig ville.

Etter å ha kommunisert omkring innhold og konklusjoner, fikk vi - slik jeg ser det - et gjensidig aktelsesforhold og et tillitsforhold som resulterte i åpenhet og motivasjon.

Utviklingen av det gjensidige aktelses- og tillitsforholdet har styrket min tro på den relasjonelle læringsteori jeg anvender i oppgaven. Jeg opplever å sitte igjen med gode kunnskaper om problemstillingen, en langt større forståelse for kompliserte sammenhenger innenfor de fire del-spørsmålsstillingene: reguleringsregime, utvikling av regelverket, myndighetstilnærming og bruk av tilsynsstrategi samt læring i forbindelse med risiko, sikkerhetsforståelse og kulturbygging.

4.4.1 Hermeneutikk

Mens ontologi på sin side er læren om hvordan virkeligheten ser ut, sier epistemologien noe om hvordan og i hvor stor grad man kan tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2005:32). Hermeneutikk er den mer holistiske tilnærmingen hvor nærhet og søken etter det særegne, unike og lokale står i sentrum. Her er troen på at virkeligheten er konstruert av mennesker sentral. Virkeligheten må studeres gjennom å undersøke hvordan mennesker oppfatter den (ibid).

I følge Herda (1999) kan hermeneutikk forstås som tolkning (interpretation). Det forfatteren kaller ”kritisk hermeneutikk” innebærer at fortolkningen tillegges dømmekraft (judgement) og har basis i legitimitet i større grad enn et intellektuelt, teknisk-rasjonelt eller analytisk design vil medføre.

Hvis jeg definerer begrepet hermeneutikk som evnen til fortolkning, eller fortolkningskunst, kunne jeg i metodisk sammenheng si at læringsdialogen, som jeg er opptatt av i oppgaven,

utgjør en hermeneutisk eller fortolkingsutvidende spiral med trinnene 1) forståelse – 2) dialog – 3) fortolkning – 4) ny forståelsesramme – 5) ny fortolkning.

Jeg finner altså både i den læringsteori jeg bruker og i metodisk sammenheng, at *forståelse* er et usedvanlig viktig utgangspunkt for læring. Dette begrunner i stor grad min antakelse hvor jeg hevder at ”insight” må være det viktigste utgangspunktet for læring og utvikling av en sikkerhetskultur - ikke ”hindsight”. Jeg kommer tilbake til dette i drøftingskapitlet.

4.5 Øvrige metodiske hensyn

Metodeoppgaven er en tverrsnittstudie i det jeg beskriver synspunkter og virkelighetsoppfattelse mellom de tre partene i RF. Parallelt er det også en tidsstudie med en tidsramme på over 10 år (Jf Hovden i Kirwan et al 2002), hvor jeg bruker et prosessperspektiv for å beskrive spørsmålsstillingene og besvare problemstillingen. I det følgende tar jeg for meg generalisering, validitet og reliabilitet, og til slutt noen kommentarer med hensyn til sterke og svake sider ved metodikken i oppgaven.

4.5.1 Analytisk generalisering

Dersom jeg ønsker også å vurdere generaliserbarhet opp mot det som vil være allmenngyldig, sier Kvale (2001) at en analytisk generalisering vil involvere en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon. En begrunnet vurdering vil være basert på en analyse av likhetene og forskjellene mellom de to situasjonene (assertorisk logikk, juridisk argumentasjon). I tabellen nedenfor ser jeg på en analytisk generalisering som kan være aktuell i forbindelse med del-spørsmålene i problemstillingen.

I oppgavesammenheng vil det være mulig å generalisere dataene i undersøkelsene i forhold til normativ og preskriptiv orientering av regelverkregimet. Regelverksutviklingen vil kunne vurderes ut fra en tradisjonell juridisk modell i motsetning til en demokratisk governance modell. Videre vil en kommunikativ tilsynsstrategi kunne analyseres i forhold til en inspeksjonsrettet ”kontroll - sanksjon” strategi. Det vil også være mulig å sammenligne og generalisere temaet læring og sikkerhetskultur både ut fra a) et risikoperspektiv og b) i forhold til læring og sikkerhetstenking på et læringsteoretisk grunnlag.

I tabell 4.1 vurderes de fire hovedstrategiene (tema) mot de viktigste kontekstuelle påvirkningsvariablene. I høyre kolonne peker jeg på noen avhengighetsforhold som også må vurderes i forhold til generaliserbarhet.

Hovedstrategier (Tema)	Viktige kontekstuelle påvirkningsvariabler	Avhengighetsforhold og generaliserbarhet
Regelverkregime	Kontekstavhengig til kultur og samfunnsstruktur	Avhengig av samarbeid mellom aktør/myndighet, ansvars- og regelverksforståelse og rapporteringsvillighet
Regelverksutvikling	Kontekstavhengig til rettssystem og demokratiforståelse	Avhengig av enten instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet, målforståelse hos myndigheter og aktører
Kommunikative tilsynsstrategier	Kontekstavhengig til departement, underliggende etat, aktører/brukere og risikoregulering	Avhengig av regime og regelverk, bruk av rettslige standarder og anerkjente industristandarder
Myndighetspåvirkning av læring og sikkerhetskultur hos rettssubjekt	Kontekstavhengig til risikoforståelse og læringsmiljø	Avhengig av samforståelse, læringsatferd og pedagogisk påvirkning

Tabell 4.1 Risikoregulering og generalisering

I et normativt perspektiv, hvor vi tenker på oppnåelse av det ideelle, ville jeg trolig kunne bruke data fra undersøkelsene nokså ukritisk. Et normativt grunnlag vil imidlertid være lite realistisk å generalisere ut fra fordi vi i stor grad må regulere og føre tilsyn i svært forskjellige kontekster (Jf. 6.1.3).

Tre av de tema som drøftes i problemstillingen vil være vanskelige å generalisere ut fra kontekstuelle hensyn. Jeg støtter meg her til Renn (2008:353) når han snakker om viktigheten av kontekst: *”Taking into account the political and regulatory culture of different countries provides a comparison between diverse approaches to handling and regulating risks”*.

Forfatteren mener at kultur, politisk tradisjon og samfunnsnormer er forskjellige og gir ulike beslutningsgrunnlag. *”In some environments, top down (vertical governance) approach will dominate, in others, an inclusive (horizontal governance) approach will be the norm”*.

4.5.2 Validitet og reliabilitet

Mens validitet uttrykker gyldighet og relevans, vil reliabilitet i undersøkelsene tilkjenne hvor stor påliteligheten eller troverdigheten av data er. Mens det er ønskelig med en høy reliabilitet av intervjufunnene for å motvirke en vilkårlig subjektivitet, kan en for sterk fokusering på reliabilitet motvirke kreativ tenking og variasjon. De to begrepene er vanligst brukt innenfor forskning med kvalitativt orienterte metoder (Kvale 2001:164).

Analysens mål er å sammenholde informantenes meninger, og sette observasjonene i undersøkelsene inn i problemstillingssammenheng. I analysen må jeg derfor ha problemstillingen klart for meg. Reliabilitet er viktig å oppnå i intervjufasen, transkripsjonsfasen og analysefasen.

Schultz (1995) betrakter "sannhet" i et meningsdannende perspektiv og som en sosial eller samfunnsvitenskapelig konstruksjon av virkeligheten. Det finnes ingen generell faktakunnskap om organisasjonskultur eller om læreprosesser. Slik kunnskap er subjektiv og avhengig av de "briller" man ser gjennom. Kunnskapen er dannet ved en sosialiseringssprosess med utgangspunkt i organisasjonens kulturelle verdier, og vedlikeholdes og utvikles i sosial organisasjon ved kommunikasjon og samhandling.

Validiteten i intervjuundersøkelsene avhenger av kvaliteten av de spørsmål som ble stilt, og den felles forståelse jeg som utspørter klarer å skape, samt min evne til å forstå og tolke de svar som ble gitt meg. Min oppgave må være å komme nærmest mulig "sannheten" slik at jeg kan gi et riktig bilde. Jeg må konstruere "sannheten" ut fra de inntrykk jeg har fått gjennom kommunikasjon med mine informanter, gjennom observasjoner og egen erfaring med problemstillingen for øvrig.

Her står jeg igjen ovenfor det dilemmaet enhver som "forsker" i egen organisasjon har i forhold til reliabilitet og validitet: Bidrar mitt engasjement til å fordreie virkelighetsbildet? Setter jeg "kulør" på en svart – hvit situasjon?

Kvale (2001:170) beskriver begrepene "kommunikativ" og "pragmatisk validitet" som jeg mener kom til anvendelse både som et utgangspunkt for tilretteleggelse av egne undersøkelser, og som et grunnlag for å kunne legge teori og metode til grunn for min oppfattelse og tolking. Jeg forklarer derfor begrepene nærmere under.

Kommunikativ validitet innebærer å overprøve kunnskapskrav i en dialog. Gyldig kunnskap oppstår når motstridende påstander blir diskutert i en dialog. Denne antakelsen passer godt sammen med mitt læringsteoretiske utgangspunkt, hvor "utfordringslæring" finner sted innenfor konfrontasjonsfeltet (Koestler, 1978). Kvale viser her til Ricoeur (1971) som

beskriver validering som en argumentativ disiplin som kan sammenliknes med jussens lovtolking. Validering er basert på en usikkerhetslogikk og en kvalitativ probabilitetslogikk, hvor det alltid er mulig å argumentere for eller imot en tolking, å utfordre en tolking og å mekle mellom disse.

Jeg mener å ha observert en form for kommunikativ validitet i mine intervjuundersøkelser hvor informantene forteller episoder hvor uenighet i saksdialog har ført til enighet om mål; og man har lært av konfrontasjonene. I henhold til Kvale's beskrivelse av kommunikativ validitet får da informanten under intervjuet rollen som "medforsker" Jeg har også i undersøkelsene i flere sammenheng observert at lærings-dialogen har styrket samhandling og tillitsforhold. *Pragmatisk validering* er verifisering i bokstavelig forstand, dvs. "å gjøre sant". Pragmatisk validering reiser spørsmål om makt og sannhet: Hvem har makt til å bestemme hva som er det ønskede resultat av en studie? Hvilke verdier skal danne handlingsgrunnlaget (Flyvbjerg 1988)?

Et pragmatisk validitetsbegrep går lenger enn til kommunikasjon. Det representerer et sterkere kunnskapskrav enn enighet gjennom dialog. Pragmatisk validering avhenger av observasjoner og tolkninger, hvor man forplikter seg til å handle på grunnlag av tolkningene – "*handlinger sier mer enn ord*" (Kvale 2001:173). Pragmatisk validering er kanskje det nærmeste en kommer med hensyn til validering i organisatorisk sammenheng, hvor teori skal virkelighetstestes.

Kvale's syn er på kommunikativ og pragmatisk validitet samsvarer henholdsvis med den læringsteori jeg legger til grunn i oppgaven.

4.6 Metodekritikk - Sterke og svake sider

I et foregående avsnitt har jeg nevnt flere av de fallgruver jeg som tilsynsmedarbeider kan komme ut for. Den største faren i oppgaven ligger i "overtolking" av empirien slik at jeg får en forsvarende innstilling til de tilsynsstrategier min ledelse har etablert, og som jeg er med på å gjennomføre. Dermed kan jeg risikere at jeg ikke er kritisk nok i forhold til den metodikk jeg har beskrevet i kapitlet.

Jeg har ikke funnet det nødvendig å bruke sjekklister for validitet (Jf Kvale 2001, Yin 2011) dvs. punkter som fungerer som strategier for å unngå validitetssvakheter. Dette kan nok av noen oppfattes som en validiteringssvakheter. På den annen side mener jeg at erfaringsgrunnlag

og kunnskaper omkring kritisk distanse¹¹ veier opp for dette, og gir meg en litt friere intervjusituasjon.

Selv var jeg - før jeg leste Kvaales alternative syn - mest redd for faren ved å stille ledende spørsmål for å få den intervjuede på "gli". Dermed kunne konsekvensen bli en tolking av svarene i intervjuene "i egen retning"; for derved å skape de korrelasjoner og data jeg var ute etter for å bekrefte eller forkaste egne teorier og forklarelsesrammer.

Kvale (2001:74) uttrykker dette på et litt annet vis. Han hevder at det kan oppstå et asymmetrisk forhold mellom intervjuer og informant. Forskeren sitter med forhåndsopplysninger og kan styre intervjuet i henhold til tema (hva) formål (hvorfor) og innhold og grad av struktur (hvordan).

I drøftingskapitlet fremstiller jeg empiri, tolker denne og fremsetter antakelser. I slike tilfelle kan jeg komme til å beskrive mer enn jeg tolker, og utforske mer enn jeg tester antakelser. Selv mener jeg at jeg har fått til en rimelig god balanse mellom teoretisk tilnærming, metodisk beskrivelse og analysetolking.

11 Min masteroppgave fra 2004 handlet blant annet om aksjonsforskning kontra klassisk forskning. **Schwebs R.** *Følgforskning som innfallsvinkel for organisasjonslæring i offentlige virksomheter.* - En analytisk beskrivelse av læringsprosesser og metodikk i et følgeforskningsprosjekt i Oljedirektoratet. Avhandling København Handelshøiskole (2004)

Kapittel 5 Empiri

Innledning

Empirien er samlet for å kunne drøfte strategiske valg og sammenhenger mellom regelverksregime, regelverksutvikling, tilsynsstrategier og myndighetsutøvelse for å kunne vurdere problemstillingen i oppgaven i en helhetlig ramme.

Empiri er satt sammen av:

- a) en litteraturstudie omkring regelverkregimet på norsk sokkel¹² (2011),
- b) en intervjuundersøkelse med partene i Regelverksforum¹³ (RF-undersøkelsen 2010) omkring trepartssamarbeidet og utvikling av norsk HMS regulering,
- c) tilsvarende intervjuundersøkelse i mai 2012 i forbindelse med denne oppgaven hvor hensikten var å undersøke Ptils tilsynsstrategier, rolle og myndighetsutøvelse og
- d) en brukerundersøkelse i tre rederier om Ptils påvirkerrolle og metodikk i tilsynssammenheng, foretatt i tidsrommet mai 2010 til september 2012 (Jf. 6.4.7).

Hovedkilder i litteraturstudien har vært publikasjoner fra prosjektet ”*Robust regelverk i petroleumssektoren*” finansiert av Norsk Forskningsråd. Hovden (Kirwan et al 2002) har utført en komparativ studie med kvalitative intervjuer med partene i trepartssamarbeidet i 2000 som gir et parallelt historisk sammenligningsgrunnlag.

Vi kan si at myndighetene gjennom sikkerhetsreguleringen på sokkelen skal redusere risiko til et lavest mulig nivå gjennom reguleringen, samtidig som næringen får vilkår de kan leve med (Jf ALARP-prinsippet). Det er to regimer som ofte beskrives i litteraturen (Wilpert 2008).

Den preskriptive gir oftest detaljerte ”oppskrifter” på hvordan regelverket skal etterkommes.

Innenfor petroleumsreguleringen finner vi eksempelvis slike orienteringer i Sjøfartsdirektoratets maritime forskrifter som omfatter flyttbare innretninger, og i Luftfartstilsynets regelverk som brukes i forbindelse med helikopterflyvinger og helikopterdekk på innretninger.

Den kravbaserte eller målbaserte orienteringen innebærer at man har en mer fleksibel reguleringsstrategi hvor det settes optimale krav- eller målsettinger, men hvor måten kravene eller målsettingen oppnås ikke er så detaljerte, dvs. at den angir det ideelle eller de optimale

12 Jf *Project Paper FXRSS 100: "Norwegian HSE Petroleum Regulation - is a paradigm shift necessary"?*

13 Jf *"Risk Governance and Regulatory Processes A case study of the role and function of a "Regulatory Forum"* Ikke publisert - presentert på sikkerhetskonferanse på Røros, 7.9.2010

løsningene. Det finnes en rekke varianter av de to orienteringene som illustrert i Figur 5.1. Jeg går ikke nærmere inn på disse her.

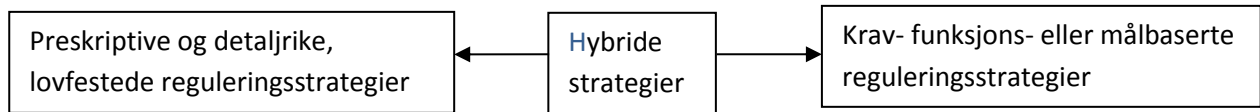


Fig 5.1 Alternative reguleringsstrategier

Tilsynets kontrollfunksjon må ses i sammenheng med regelverkregimet. Et preskriptivt regelverk, som for eksempel Sjøfartsdirektoratets, vil være enkelt å føre kontroll med fordi formål er klart definert og fremgangsmåte detaljert beskrevet.

Et mål- eller funksjonsbasert regelverk, som Ptil forholder seg til, vil gi næringen større rom for tolking og flere ulike måter å oppnå og håndheve målkravene på. På den annen side settes det store krav til klarhet og tydelighet i utformingen (Haugland i Lindøe et al 2012). Begge regimer har positive og negative sider; begge medfører kontroll og virkemiddelbruk. Dialogen kan sies å være en strategi eller en metodikk som krever spesielle forutsetninger for å lykkes.

5.1 Sammendrag av intervjuundersøkelse i Regelverksforum, oktober 2010

Intervjuundersøkelsen i Regelverksforum i september 2010 (2010) er en case-study hvor 2 informanter fra arbeidstakerorganisasjoner, 2 fra arbeidsgiverorganisasjoner og 2 fra Ptil a) vurderer spørsmål relatert til regelverksregimet og

b) beskriver hvordan involverte parter i RF samarbeider om regelverksutvikling.

Undersøkelsen besto av strukturerte intervjuer hvor informantene uttalte seg om verdier og prinsipper for samarbeidet, ansvar og legitimitet i regelverksutviklingen, demokratisering og vellykkethet.

En konklusjon etter undersøkelsen viste at informantene var enige om at trepartsamarbeidet i RF har modnet i løpet av de 10 siste år og fremstår som en effektiv og godt egnet arena for utvikling av HMS regelverk for petroleumssektoren¹⁴.

En viktig forutsetning for konklusjonen ovenfor er at mandat for arbeidet er utarbeidet og forankret i overordnet departement. Dette gir et trygt arbeidsgrunnlag for de tre partene. Det er også klart at alle informantene forutsetter at legitimitet og ansvar for løsningene som

¹⁴ Hovden i Kirwan et al, 2002 viste til en rekke misforhold og vanskeligheter mellom partene i sin undersøkelse. Noen av organisasjonene foretrakk den gang ikke å være med i utviklingsarbeidet.

fremkommer ligger hos Ptil. Dette innebærer at partene er likeverdige med hensyn til innspill i prosessen fra startfase til implementeringsfase. Likevel er det Ptil som myndighet som tar beslutningene og som gir prosessen legitimitet overfor aktørene. Videre er det enighet om at RF er et rådgivende organ. Informantene hevder at man i RF legger opp til brede diskusjoner med klargjøring av meninger. Beslutninger tas ofte ved hjelp av konsensus hvor alle synspunkter blir lyttet til og drøftet. En informant hevdet likevel at når man spiller inn ”avvikende” meninger i møter, er det vanskelig å få gehør og videre diskusjon omkring innspillet.

Representantene i RF synes å ha utviklet et felles verdigrunnlag. Motiv og perspektiver hos partene er forskjellige, men ” *man er enige om å være uenige*” man ”*går på sak og ikke person*”. Dette utgangspunktet blir gjentatt i 2012 undersøkelsen hvor det også hevdes at man kan være svært uenige om fremgangsmåte eller prosess, dvs. at det kan stå om finanser eller prinsipper underveis, ”*men alle parter er enige om målsetningene*”. Hovden (Kirwan et al, 2002) beskriver i sin undersøkelse i 2000 ikke en slik ”samstemthet ”og trygghet, men tvert i mot en skepsis og sprikende holdninger til et utvidet, krav-basert regelverk og anvendelsen av dette.

En annen samstemt konklusjon fra informantene etter RF undersøkelsen i 2010 er at trepartssamarbeid i regelverksutviklingen er den foretrukne og mest effektive måten å utvikle et HMS regelverk på. Begrunnelsen for dette er først og fremst at governance-prosessen skaper færre nivå av byråkrati og er transparent.

Manglende sporbarhet er for øvrig et av de moment som trekkes frem som et negativt moment i governance-prosesser (Jf. Foucault i Sand 1996). Dette synet støttes ikke av informantene. Noen trekker også frem at før trepartssamarbeidet startet, fantes det en langt større grad av ”*ugjennomsiktig lobbying*” i departementer og hos tilsynsmyndigheter.

Arbeidsgiverorganisasjonene mente at arbeidstakerne enda hadde ”*svært god tilgang*” til Arbeiderpartiets politikere, mens arbeidstakerorganisasjonene mente at rettighetshaverne var den part som oftest benyttet seg av politisk lobbyisme. Alle informantene mente at trepartssamarbeidet i stor grad hadde minsket omfanget av lobbyisme og ”*skjulte agendaer*” og ført til større åpenhet og forståelse omkring regelverksutviklingen. ”*Vi forholder oss ikke til en til en - situasjoner i RF. Vi diskuterer i plenum. Tidligere har det vært slik at enkelte medarbeidere hadde direkte kontakt med meningsfeller og drev påvirkning gjennom enkeltpersoner i systemet. I RF ønsker vi direkte kontakt med organisasjonene. Selskapene får*

samordne innspill gjennom OLF¹⁵. Når vi har samlede innspill fra næringen – oppstår ingen bakrom – og alt er sporbart” (arbeidsgiverinformant).

Informantene hevdet at RF på sitt beste kan sammenliknes med et representativt demokrati der få representerer mange, og at trepartssamarbeidet i RF skaper forståelse, kunnskap og kompetanse i partenes organisasjoner. En regelverksopplæring med formell og studiepoenggivende kompetanse i høyskoleregi er etablert¹⁶.

En sentral spørsmålsstilling i undersøkelsen omfattet regelverksregime sett i forhold til demokratisering. Utvikler trepartssamarbeidet i Regelverksforum et ”ekspertdemokrati” som tilfredsstillende og gir særlige fordeler til eierinteressene i petroleumsnæringen, kontra et ”sosio-politisk demokrati” som tilfredsstillende alle interessentgruppene, dvs. samfunn, myndigheter, eiere og brukere (Jf Fig 6.1. punkt 6.2.2).

En arbeidstakerinformant mente at vi var i ferd med å utvikle et ekspertdemokrati hvor rettighetshaverne selv kunne utforme regelverket gjennom et utall av industristandarder. Dette fordi både myndigheter og arbeidstakere ikke hadde nok kompetanse til å imøtegå ”*statistiske beregninger*” og ”*vitenskapelige vurderinger*” i standardene, og heller ikke hadde rettighetshavernes ressurser til disposisjon. Representanten mente det var viktig å lovfeste mange av de bestemmelser og forutsetninger som ble gitt i veiledningen til forskriftene. De andre informantene så ikke noen fare for at regelverket kunne utvikle seg til et ekspertdemokrati, og mente at myndighetene ville klare å håndtere eventuelle tendenser til manipulering for å oppnå egne fordeler på en god måte.

Informantene i RF-undersøkelsen uttalte seg også om Ptils rolle i regelverksprosessen. Ptil innehar den formelle makt, dvs. ansvar og legitimitet. De to andre partene har påvirkningsmakt i regelverksutviklingen. Informantene mente Ptil som regel takler krysspress både vertikalt (fra departement) og horisontalt (fra samarbeidende parter) tilfredsstillende. Ptil ses av informantene i undersøkelsen på som et kompetent og nyttig tilsyn med meningsfulle oppgaver og tjenester.

Informantene ble bedt om å uttale seg om utfordringer i regelverksprosessen. Følgende punkter ble nevnt:

- Det stilles spørsmål om Ptil ”strekker” sin regelverksmyndighet ved sine tilsynsstrategier

15 Oljeindustriens Landsforening (OLF) skiftet navn til Norsk Olje og Gass 1.9.2012.

16 Mer enn 10.000 brukere har gjennomgått regelverkskurset RVK i regi av BI som blant annet gir 4 studiepoeng i universitetssystemet

- Ptil innehar alle rollene relatert til utforming og håndheving av sikkerhetsmeldinger og stortingsmeldinger, og fungerer som reell klageinstans. (Jf. ”Bukken og havresekken”-syndromet I)
- Arbeidsdepartementet har ikke nok regelverkskompetanse relatert til HMS regelverket for petroleumssektoren til å overprøve Ptils faglige vurderinger i klagesaker
- Ptil lar seg påvirke av selskapenes tekniske og operasjonelle ekspertise slik at rettighetshaverne styrer regelverksprosessen til egen vinning. (Jf. ”Bukken og havresekken”-syndromet II)
- Andre myndighetsrepresentanter i RF (Jf. observatørrollen) kan være mer proaktive og bidra i større grad i RFs møter og i regelverksutvikling. De kan også sinke prosesser og saker unødig
- Enkeltinnspill og avvikende meninger blir ikke alltid tatt seriøst i RF

5.2 Intervjuundersøkelsene relatert til dialogbaserte strategier for myndighetsutøvelse

Intervjuundersøkelsen ble gjennomført i april/mai 2012 med 8 informanter, hvorav seks representerte partene i RF, en Ptils hovedledelse, samt en som representerte saksbehandlerne. Hensikten med undersøkelsen var å vurdere Ptils strategier, rolle og myndighetsutøvelse og om den dialogbaserte tilnærmingen innen sikkerhetsregulering bidrar til læring og utvikling av sikkerhetstenking og god sikkerhetskultur i petroleumsnæringen.

5.2.1 Informantene om valg av reguleringsstrategi for HMS regulering

Informantene i intervjuundersøkelsen fikk spørsmål om hvordan utfordringen om å være en "kontrollerende myndighet" kan forenes med tilsynsstrategier som medfører en "dialogbasert tilnærming". Av informantenes svar kom det tydelig fram at begrepet dialogbasering brukes i mange sammenhenger og kan oppfattes på forskjellige måter og nivå. ”Det er ikke et enten - eller her”. Informantene indikerte at en revisjon - oftest kalt et tilsyn - består av:

- 1) kommunikasjon i planleggingsfasen,
- 2) en etterfølgende verifikasjon hvor tilnærming gjennom samtaler og intervjuer, gjennomgang av dokumentasjon eller fysisk befarings finner sted. Ptil tilnærming innebærer en ”stikkprøvekontroll¹⁷” og

17 ”Stikkprøver” - alternativt ”dyddykk” - viser en alternativ metodikk Ptil bruker i forhold til den inspeksjon f. eks. Luftfartstilsynet anvender hvor man oftest vil foreta en omfattende kontroll etter sjekklister av alle forhold relatert til et verifikasjonsområde.

3) videre oppfølging med tilsynsrapport hvor avvik og forbedringspunkter oversendes og aktøren henstilles om å sørge for samsvar med forskriftene innen en gitt tidsfrist.

Informantene ga uttrykk for at de ikke betraktet forskjellige tilsynstilnæringer, som i mindre grad var dialogbaserte, som motsetninger; men at dialogen gir Ptils tilsynsstrategi en ekstra dimensjon. ”Jeg ser ikke på dialogbasert tilnærming som en erstatning for tradisjonell tankegang. Man bygger den ut med noen tilleggs-elementer som gjør at man får en større grad av gjensidighet og informasjonsutveksling som gir større grad av råd og veiledning inn i prosessen med mulighet for læring for begge parter - man får det til på en god måte”.

En arbeidstakerinformant sammenliknet forskjellig etatspraksis. ”Hos Klif (Klima- og forurensings-direktoratet) er det ingen nåde, dvs. som regel politianmeldelse. Jeg har respekt for slik strategi. Arbeidstilsynet er også kontante i sin tilsynshåndtering, men de er litt mer romslige enn Klif. Erfaring fra forskjellige tilsyn sier meg at blir det for mye dialog og snakking, så er det som regel arbeidstakersiden som kommer dårligst ut”.

Med hensyn til fordeler og svakheter ved dialogbasert tilnærming nevnte informantene:

- Fordelen med dialogbasert fokus ligger på tillitsplanet. Tilsynsmetoden må henge nøye sammen med regelverkgimmet, kompetanse, tillit etc. (alle parter)
- Fremmer læring for begge parter (alle parter)
- Mulighetene til å få ”kjappe” løsninger og et bredere spekter i løsningssammenheng (arbeidstakersiden)
- Der pålegg gis har det ikke lyktes å skape en forståelse for begge parters syn (myndighetssiden)
- Dialogen er bare et problem i den grad den ikke blir verifisert (arbeidsgiversiden)
- Ptil lar seg ikke påvirke eller manipuleres av aktørene når de bruker dialogbasert tilsynsstrategi (alle parter).
- Med for mye dialog i samarbeidet, vil det være arbeidsgivere som kommer best ut av det (arbeidstakersiden).
- Jeg ser noen fallgruver når det gjelder dialogbasering blant annet knyttet til likebehandling. Det er en risiko for at man kan utvikle sympatier og antipatier, og dette fremmer ikke likebehandling (arbeidsgiversiden).
- Det finnes egentlig ikke noe alternativ til kommunikasjon i petroleumsnæringen. Da måtte man ”fotgå” selskapene med mange flere inspektører (arbeidstakersiden).

Hos myndighetsrepresentantene kom det tydelig fram at Ptil ser på virkemiddelet pålegg som ”et tap”. ”Vi skryter ikke av hvor mange pålegg vi har gitt. Nøkkelen er å kunne kommunisere forståelig”. Det ble også understreket at det av verifikasjonshensyn var svært viktig at to medarbeidere deltar i alle tilsynsaktiviteter og at all saksbehandling var ”sporbar”.

Dialogbasert tilnærming fungerer først og fremst der tilsynsobjektene har ressurser, evne og vilje til å følge regelverket. Det er i hovedsak tilfellet i petroleumsvirksomheten. Ikke minst fordi en ulykke – eller kritikk fra myndighetene – skader omdømmet. En arbeidsgiverinformant mente en fordel med dialogtilnærming var at ressurser og saksbehandling hos myndigheten kan brukes der det gir mest effekt. Selskapenes eget ansvar blir tydelig. Forholdet til tilsynsmyndighetene preges av samarbeid og vilje til å dele informasjon med myndighetene, også når den er negativ. Det må likevel ikke være tvil om rollefordelingen, og Ptils mulighet og vilje til å bruke virkemidler om det er nødvendig, mener informantene.

5.2.2 Troverdighet i forvaltningen

Saksbehandlernivå

Når en dialogbasert strategi brukes, kan man argumentere med at forvaltningsprinsippene og reguleringen både på saksbehandlernivå, tilsynsetatsnivå og departementsnivå kan være vage, uoversiktlige og vanskelige å håndheve. Informantene i undersøkelsen ble konfrontert med utsagn som at saksbehandlere med ulik erfaringsbakgrunn og faglig tyngde kan opptre ulikt overfor tilsynsobjekter, noe som kan føre til ulik saksbehandling (f. eks. overflatisk, ikke sporbar, ”lettvint” hjemling, farget av kompetansebakgrunn, personlighet, ferdigheter og erfaring). Forholdet mellom enkeltmedarbeidere og selskaper i virksomheten kan også bli for tett. Dette kan føre til redusert troverdighet og en mulighet for at den enkelte i for stor grad kan bli påvirket av selskapene de følger opp (Jf.2.2, se også intervjuguide, vedlegg1).

Informantene viste liten forståelse for slike bevisst ledende spørsmål fra intervjueren. I svarene fra informantene kom det frem at Petroleumstilsynet som myndighet må ha nødvendig tillit. Det er avgjørende at de medarbeiderne som møter selskapene oppfattes som troverdige, dvs. at de er kompetente og oppleves som pålitelige.

”Når Ptil har høy kompetanse, kan de bidra til økt sikkerhet ved at næringen lærer og utvikler seg. Ptil har høy kompetanse i sin organisasjon sammenlignet med andre tilsynsmyndigheter”.

Tillit er nær knyttet til troverdighet, som er en sentral kildefaktor om man ønsker å påvirke eller øve innflytelse. Troverdighet er betinget av ekspertise, dvs. at man oppleves som kompetent og pålitelighet, dvs. at man vil fortelle sannheten (Jf. Foss 2010).

En arbeidsgiverinformant mente man ved dialogbasert tilnærming kunne oppleve litt mer ”*vaghet i bildet*”. Selskapene har stor tiltro til at det er høy kompetanse hos Ptil, men et funksjonsbasert regelverk kan oppfattes som en utfordring - man har ulik kompetanse og ulik tilnærming. Det finnes i følge informanten eksempler på at de vide fullmakter en slik dialogbasert tilnærming medfører ”- og som gis til den enkelte saksbehandler under et funksjonsbasert regelverk - til syvende og sist etterlater den enkelte saksbehandler med ulik og varierende praksis i saksbehandlingen. Denne variasjonen kan føre til uforutsigbarhet alt etter hvem man møter av saksbehandlerne” (Jf. 2.2. Agenda-undersøkelsen).

En myndighetsinformant påpekte at det er en feil påstand at en dialogbasert strategi ikke har samme kvalitetsnivå som en ”kontroll -sanksjon” strategi uten dialog. I en dialogbasert strategi skal all kommunikasjon være skriftlig og dokumenterbar. Derfor har Ptil alltid to medarbeidere på tilsynsaktivitetene. Det skal ikke finnes muntlige avtaler. Om dette brytes, kan dette like godt skje i ”kontroll - sanksjon” sammenheng som i dialogtilnærming.

Informantene har inntrykk av at det gjøres en grundig og god saksbehandling fra Ptil. De har heller ikke inntrykk av at Ptil driver ”*over bordet*” saksbehandling, men seriøs og grundig saksbehandling som ”*ikke tillater at noen går bakveien for å få rett eller sagt sitt*”.

Etatsnivå

Det ble stilt spørsmål om en dialogtilnærming kunne påvirke graden av likebehandling også på etatsnivå. Grunnlaget for spørsmålsstillingen var utsagn som går på ”forskjellsbehandling” ut fra et for sterkt nærhets- og tillitsforhold, etablert enten privat eller gjennom nært og langvarig samarbeid med aktørene.

AD er tilsynsinstans for Ptil og sørger for at tilsynet forholder seg ”*slik de har ment de skulle gjøre det*” (myndighetsinformant). Udokumenterbar dialog og uformelle - og i noen grad udokumenterbare - styringssignaler nedover fra Ptils side mot næringen vil kunne føre til at man får en situasjon hvor det er mindre åpenhet mellom AD og Ptil enn det som er nødvendig for at det skal fungere; og for at departementet skal ha anledning til å etterprøve det som skjer på en fullgod måte.

Det påpekes av også fra en arbeidsgiverinformant at det finnes en mulig fare relatert til rettsprinsippene ved at saksforhold ikke dokumenteres formelt når tilsynsaktivitetene bygger på dialog-signaler eller skjer muntlig i møter (uformelt). Da snevres handlingsrommet for AD

inn. ”Ptils dialogbasering må ikke resultere i mindre åpenhet om hva man faktisk gjør. Det må ikke være slik at de mer uformelle signalene som man bruker i dialog med næringen ikke dokumenteres og synliggjøres, for da utelukker man jo en stor del av virksomheten for legalitetskontroll”(myndighetsinformant). Informanten viste også til at formelle saker som behandles i departementet (f. eks klagesaker) underlegges grundig juridisk behandling, og vedtakene er godt begrunnet. Klageinstansen fungerer godt, men det bør være andre personer, for eksempel juridisk personell og personer som ikke har vært ”involvert i første saksbehandling i Ptil”.

Dialogbasering er i følge informantene ikke i konflikt med kravet til effektivitet og rasjonalitet i Ptil med utgangspunkt i at ”Toveis kommunikasjon er i utgangspunktet bedre enn enveis kommunikasjon”. Og ”Det er nyttig å føre dialog og kalibrere seg mot hverandre”.

Informantene mente det var viktig at myndighetene hadde god kunnskap og "forsto" aktørene. Likeså var det forståelse for at selskapene måtte forstå myndighetens behov. Begrepet troverdighet og tillit ble ofte brukt. Forkunnskaper om aktørene bidrar til å gi Petroleumstilsynets medarbeidere troverdighet i møte med selskapene de fører tilsyn med. Dette er viktig siden Petroleumstilsynet har et uttalt ønske om tillits- og dialogbasert kontakt med selskapene.

Foss (2010) har vurdert begrepet ”troverdighet” i figur 5.2 nedenfor, og konkluderer med at Ptil må ha tilstrekkelig troverdighet for å få til en effektiv dialogbasert tilsynsstrategi.

For mye	<i>Miste troverdighet (inhabil)</i>	<i>”Blindet” (bekreftelsesfellen)</i>
Tilstrekkelig	<i>Troverdighet</i>	<i>Effektivt tilsyn</i>
For lite	<i>Miste tillit</i> <i>Miste autoritet</i>	<i>Mer krevende oppgaver</i> <i>Risikerer å ikke finne feil</i>
	Kilde (troverdighet)	Oppgave

Figur 4 For mye eller for lite aktørkunnskap

Figur 5.2 Aktørkunnskap (Foss 2010)

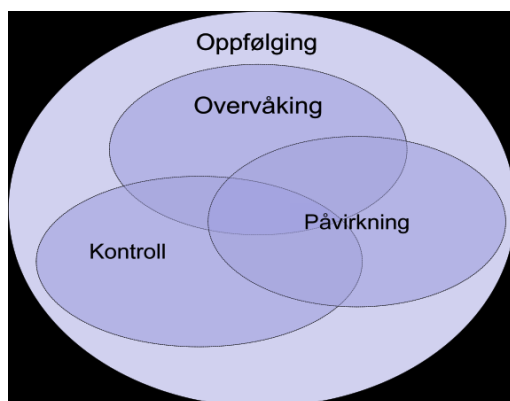
Departementsnivå

De fleste informantene reservert seg med manglende innsikt i hva som foregår på et overordnet nivå mellom myndighetene. Det vil alltid være en utfordring ved at den politiske

ledelse kan la seg styre av enkeltsaker. Representantene fra fagorganisasjonene var opptatt av det de kalte overstyring fra departementets side. Jeg oppsummerer dette punktet med et engasjert innlegg i "lugardelingsaken" fra en arbeidstakerinformant.

"En rettighetshaver har her påvirket Finansdepartementet og ”finansielle hensyn får dermed lov til å styre HMS-reguleringen. De fire departementene, med AD som spydspiss, overspiller Samarbeidsforum og trepartssamarbeidet og overkjører ut fra finanshensyn. Det skulle forventes at AD håndterte dette. Jeg synes ikke det er greit når fagmiljø, arbeidstakere og Ptil går inn for noe - så blir overkjørt av AD - som ikke synes å ha forståelse. Kompetansen sitter ikke i departementet. Jeg blir overrasket og bekymret når AD eller andre departementer overstyrer våre og Ptils faglige vurderinger. For den politiske ledelse ser det ut som om det er pengene som teller”.

5.2.3 Ptils myndighetsutøvelse - påvirkningsrollen og bruk av virkemidler



Figur 5.3 Ptils hovedroller mot petroleumsnæringen (Ptil-presentasjon 2010)

I Foss et al (2009) beskrives to målsetninger med Ptils oppfølging av aktørene, i tillegg til kontroll og sanksjoner; overvåking og påvirkning.

Om *overvåkningsrollen* sies det at det er viktig med kunnskap om hvordan de ulike aktørene og næringen samlet gjennomfører sine aktiviteter, og hvilke utfordringer innen HMS som er de viktigste for å kunne prioritere Ptils innsats på de rette områdene, og for å bidra til at selskapene prioriterer det som er mest nødvendig.

Om *påvirkningsrollen* mener forfatterne at i mange tilfeller kan de beste resultatene innen HMS oppnås ved at Ptil arbeider for å påvirke aktørene. Dette skjer på ulike måter, men formålet er å bidra til forbedring. Rollene er illustrert i Figur 5.3 ovenfor.

Tilsynsutviklingen preges av både sterke historiske tradisjoner og tilpasning til internasjonale utviklingstrekk. Mens man før la vekt på at beslutninger på faglig/juridisk

grunnlag sikret mot vilkårlighet og/eller dårlig skjønn i forvaltningen, ser man nå innen flere tilsynsområder, at en større vektlegging på beslutninger tatt med involverte interesseparter og brukere sikrer funksjonalitet og rettigheter. Gjennom en dialogbasert strategi har Ptil utviklet en del ikke formaliserte virkemidler ovenfor tilsynsobjekter (Jf. virkemiddelhåndboka).

Informantene indikerte at det finnes mange sider ved bruk av ikke formaliserte virkemidler, men kjernen er måten det kommuniseres på og formålet med kommunikasjonen i ulovfestede virkemidler. Det ble klart fremhevet av informantene at Ptil "strekker regelverket" og dermed "drar" næringen" ved virkemidlene. Næringen kan utfordre Ptil dersom de mener tilsynet går for langt i bruk av ikke formaliserte virkemidler. De kan opprette klagesak. Det vil si at valget står mellom 1) å etterkomme, 2) ikke forholde seg til de ulovfestede virkemidlene eller 3) bruke klageinstans; som da blir en sikkerhetsventil.

Informantene påpekte at aktørene kan komme i et avhengighetsforhold til myndighetene. Man vil rette seg etter de myndighetssignaler som gis – "de være seg riktige eller feil". En ubevisst fare for misbruk av virkemidlene er latent til stede. Pliktsubjektene retter seg etter de uforpliktende signalene ulovfestede virkemidler gir, mente informantene. *"Selskapene sitter jo uansett i et avhengighetsforhold til myndighetene og har behov for samtykker og det ene og andre - og selvfølgelig en løpende velvilje"* (Jf. 2.2 Agenda-undersøkelsen).

Påvirkerrollen Ptil har oppfattes og beskrives av informantene i et spekter av roller som varierer fra f. eks. *"den vennlige hjelper"* via *"veileder"*, *"endringsagent"*, *"påvirker"* - til *"kontrollør"* og *"provokatør"*. Informantene tolker likevel kan hele spekteret tolkes stort sett positivt. Kontrollrollen nevnes hyppigst. I enkeltsaker oppleves rollen som "provoserende". *"Ptil er en aktiv aktør, og tar seg en veldig aktiv rolle som tilsynsorgan. Da opplever jeg at det finnes et element av alle de rollene som nevnes i karakteristikkene"* (arbeidsgiverinformant).

Tilsynets koordinerende rolle ble kommentert. Arbeidsgiverinformanten var bekymret for at denne rollen etter hvert vil bli mindre vektlagt: *"Vi ser mindre og mindre til den koordinerende rollen i næringen"* (Jf. Agenda-undersøkelsen). En myndighetsinformant pekte på at Ptil er rådgiver og gir løsningsforslag til AD, men har veiledningsplikt ovenfor pliktsubjekt, dvs. veiledning i regelverkssammenheng. Informantene opplevde ikke veiledningsrollen som problematisk men: *"det er mer bekymringsfullt at selskapene ønsker at Ptil skal være en konsulent – slik at det kan vises til Ptils godkjenning"*.

5.2.4 Får vi læringseffekter og økt risikoforståelse av Ptils dialogbaserte strategibruk?

Brukerundersøkelsen - Noen representative tilbakemeldinger fra rederiene om case-bruk

En viktig faktor i problemstillingen er å vurdere hvordan og i hvilken grad Ptils strategier og dialogtilnærming har bidratt til læring hos tilsynsobjektene. I tillegg til intervjuundersøkelsen er det derfor foretatt en brukerundersøkelse (totalt ca 60 deltakere) på tre borerigger i rederiene Odfjell Drilling AS (Odfjell), Transocean Drilling (Transocean) og Maersk Drilling Norge AS.

Ptil gjennomførte tilsyn med storulykkesrisiko og håndtering av barrierer i rederiene, og ba i varselbrevet om tilsynsaktiviteten om tilbakemelding på bruk av en "table-top case" og "øvelsesscenario" metodikk (øvelse). Tilbakemeldingene ga blant annet følgende resultat:

A) Om case tilnærmingen (Jf vedlegg 2)

Maersk (2012):

- *"Informativ gjennomgang, en dialog gir rom for diskusjon og utvidet forståelse av begreper".*
- *"Setter fokus på begrepet risikostyring i organisasjonen både på land og offshore".*
- *"Tror en dialogbasert metodikk i slike øvelser er mer effektivt, siden man får deltakerne til å "tenke selv" og ikke kun være observatører. Samtidig får man et innblikk i den virkelige HMS kulturen er om bord".*

Odfjell (2010):

Metodikkbruk: *"Hensiktsmessig og vel gjennomført" og "Får oss til å tenke fra en annen synsvinkel".*

Læringseffekt: *"Tror innsatslagene lærte meget av cases. Som boresjef fikk jeg bekreftet at vi jobber rett med stadig å sjekke barrierer samt at regelverket følges". "God læringseffekt da det flytter fokus fra det tradisjonelle tankemønsteret".*

Nytteeffekt: *"Nytteeffekten er å ha dette med seg i hverdagen og holde fokus på at barrierer er på plass til en hver tid" og "For min del så har jeg fått litt andre tanker når det gjelder hva en bør ha fokus på"*

"Det er alltid nye måter å se ting på. Her traff Ptil godt, og vi lærte å se ting fra en annen vinkel og fokusere på de rette tingene".

B) Om øvelsesscenario "Personskade i prosessområde"

"Det var lett å se at alle som deltok i øvelsen var veldig engasjerte. Bra at deltakerne får mulighet til å fortelle hvilke erfaringer de har gjort seg under øvelsen". (Maersk)

”Evaluering i etterkant av den praktiske øvelsen satte fokus på både negative og positive aspekter. Under øvelsen fikk vi demonstrert at avgjørelsen til enkeltindivid kan være avgjørende for det endelige utfallet¹⁸. Jeg fikk økt forståelse for hvordan storulykker kan oppstå”. (Odfjell)

Transocean (2011):

I tilbakemeldingen fra Transocean heter det: *”Dette var en meget god og nyttig gjennomgang av ulykkesscenario, hvor alle innspill som kom opp ble diskutert og tatt hensyn til”. Og: ”På generell basis er det meget positivt at Ptil fremmet dialog som sitt viktigste verktøy under tilsynet. Dette gir en god basis for felles forståelse. Et slikt utgangspunkt forenkler arbeidet videre mot det som er et felles mål”.*

Intervjuundersøkelsen

Informantene i intervjuundersøkelsen indikerte på forskjellige måter at de anså dialogen i trepartssamarbeidet og øvrige kommunikasjonsprosesser med aktørene som læringsdialoger.

- beslutningsgrunnlaget vil være best gjennom dialogen,
- partene har samme forutsetninger for å lære,
- dialogen gir læringseffekt gjennom Ptils aktive metodebruk,
- læring skjer begge veier og involverer mange,
- dialogen gir Ptil innsikt i aktørenes problemstillinger,
- dialogen ansvarliggjør, og man møtes på hverandres ”hjemmebaner”

Brukerundersøkelsen i rederiene ovenfor viser en vektlegging på ”innsyn i et annet perspektiv” som viktigste læringseffekt. Informantene i intervjuundersøkelsen la størst vekt på selve dialogen og kommunikasjonen mellom partene som en læringsarena.

Sikkerhetskultur

I intervjuundersøkelsen understreket noen informanter at det å gjøre egne vurderinger og ta ansvar for sikkerheten, er en viktig del av en sterk sikkerhetskultur. En for sterk fokus på kontroll eller direkte påvirkning fra myndighetenes side med hensyn til sikkerhetskultur, tar ansvaret bort fra aktøren, selv om dette ikke nødvendigvis er hensikten. *”Dialogbasert tilsynsstrategi – når den fungerer – bidrar til å synliggjøre utfordringer, men uten å ta ansvaret bort fra tilsynsobjektene. Men – som sagt tidligere – det er ikke snakk om enten eller, det må være både og”!*

¹⁸ En person ”omkom” i øvelsen på grunn av feil som ble gjort. Dette gjorde inntrykk på alle.

Kapittel 6 Drøfting

Drøftingene er konsentrert omkring de fire delspørsmålene i problemstillingen:

- Hvilket reguleringsregime er hensiktsmessig når vi anvender dialogbasert myndighetstilnærming?
- Hvordan ivaretas reguleringsprosessen av HMS-regelverket best?
- Hvordan påvirker den dialogbaserte tilnærmingen myndighetsutøvelsen?
- I hvilken grad påvirker en dialogbasert tilsynsstrategi aktørens læring, risikoforståelse og sikkerhetstenking?

6.1 •Hvilket reguleringsregime er hensiktsmessig når vi anvender dialogbasert myndighetstilnærming?

Innledning

I innledningskapitlet tar jeg et tilbakeskuende perspektiv på regimet. Et regelverksregime gir den overordnede strategien for myndighetsutøvelse (Kringen i Lindøe et al 2012:105).

Regimet vil være en overordnet myndighetsstrategi for bruk av Ptils dialogbaserte tilnærminger som tilsynet til en hver tid må forholde seg til. Regimet danner også forutsetningene for at en regulering fungerer, enten en tilsynstilnærming er dialogbasert og kravbasert eller preskriptiv og detaljstyrt.

Kringen (ibid) stiller en rekke spørsmål som er relevante for problemstillingen om hvilke reguleringsregime og strategier som kan legges til grunn og hvilket ansvar myndighetene har for risikonivå og etterlevelse. Litteraturen setter ikke skarpe grenser mellom forskjellige regimer, og det opereres med begrepene ”*positiv teori*”, dvs. en analytisk rettet teori som søker å betrakte regimene utenfra for å kunne beskrive virkemåte og egenskaper; og ”*normativ teori*” som dreier seg om regimets premisser og påvirkning (ibid).

Renn (2008) beskriver en rekke faktorer som har innflytelse på regelverksregimet (Jf. Tabell 4.1, punkt 4.5.1). Først vil man måtte vurdere kulturelle og samfunnsmessige aspekter.

Dernest vil gjennomførbarhet være avhengig av forholdet mellom regulator og den regulerte. I kulturer preget av instrumentell tenking og maktrasjonalitet vil det være lite sannsynlig at et reguleringsregime som bygger på tillit og samarbeid mellom myndighet og brukergrupper vil fungere. På samme måte vil det være vanskelig å få til et effektivt reguleringsregime dersom demokratiske spilleregler ikke etterfølges (Eriksen, 1999).

En definisjon av statlig regulering er: ”*control and restrictions often imposed by government on behalf of society* (Kirwan et al 2002). Sikkerhetsregulering dreier seg om regulering av risiko. Vi håndterer risiko ved å kvantifisere, distribuere, unngå eller kontrollere den; alt etter kontekst, virkning eller konsekvens. En vellykket HMS-regulering avhenger av en rekke sikkerhetskritiske avgjørelser som må tas av både myndigheter og aktører.

Under punkt 6.1 vil jeg først ta for meg det jeg kaller et reguleringsdilemma, en politisk kulturkonfrontasjon og et aktuelt kulturfenomen som alle belyser sider ved reguleringsregimet. Myndighetene må også på strategiske måter håndtere de tre temaene i forhold til interessentene.

6.1.1 Et reguleringsdilemma

Vi kan si at myndighetenes risikoregulering representerer et dilemma (Wilpert (2008).

Regulator har et legitimt og offentlig ansvar for å kontrollere sikkerhetsrelaterte forhold og resultater. Men hvor går grensen for hvilken informasjon, og i hvilken detaljgrad, aktøren er pliktig til å skaffe tilveie informasjonen? Går regulator noen ganger ”over grensen” når det gjelder ansvarliggjøring av aktørene i næringen? Og motsatt; kan myndighetenes iver etter å regulere noen ganger føre til en ”utidig innblanding” i aktørens indre anliggender?

I følge gjeldende HMS regelverk for petroleumsvirksomheten har rettighetshavere en ubetinget rett til å organisere og styre daglige operasjoner. Rammeforskriften (rf) § 11 sier blant annet: ”*Ved reduksjon av risiko skal **den ansvarlige** velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og framtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås*”.

Reguleringsregimet bygger her på internkontrollprinsippet som ble introdusert og utviklet i 1970-årene nettopp av petroleumsmyndighetene (den gang OD). Regelverket bruker begrepet ”den ansvarlige¹⁹” (Jf. rf § 6) som har ”på-se-plikt” (Jf. rf § 7 1. ledd) og ansvaret for sikker operasjon. Man legger med dette opp til at den ansvarlige har en rekke plikter å forholde seg til. Aktørene skal forstå og kunne tolke et krav-basert regelverk, og utvikle en optimal prosess for å være i samsvar med regler. Mange myndighetspålagte forordninger og tilsynsstrategier

¹⁹ Operatør og andre som deltar i virksomhet som er omfattet av denne forskriften, uten å være rettighetshaver eller eier av landanlegg Jf. § 6 bokstav a)

påvirker aktørens valg, og kan derfor redusere rettighetshavers frihet til å implementere optimale løsninger.

I intervjuundersøkelsen (2010) kom det tydelig og klar informasjon fra arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene at myndighetenes regulering generelt sett ikke ble sett på som en intervensjon i aktørens egen råderett. Arbeidsgiversiden pekte på at i enkeltsaker, som for eksempel i lugardelings- og livbåtsaken, kunne det være spørsmål om ikke tilsynsmyndighetene "strakk regelverket" vel langt. Arbeidstakersiden mente i motsetning til arbeidsgiverne at myndighetene burde lovfeste kontroversielle arbeidsmiljø saker og sikkerhetskritiske forhold slik at man kunne være tydelig overfor "små og nye selskaper på sokkelen".

Man står her ovenfor dilemmaet hvor man må balansere myndighetsutøvelse kontra den ansvarliges rett og plikt til å drive sikker operasjon. I følge empiri fra intervjuundersøkelsene, synes ikke dilemmaet å representere noen stor konflikt. *Norwegian HSE legislation seems to be effective as it relies upon the willingness of the actors working closely together to shape safety cultures*" (Hellebust/Braut 2010).

Det kan synes som om Ptils selvpålagte påvirkerstrategi ses på som en garanti for at "lik kurs staves ut" for aktørene. Dialogen er på dette området effektiv og god når vi ser på empiri. Likevel er arbeidstakersiden urolige for den ti-dobling (ca. 80 operatørselskap) av antall aktører som stort sett har skjedd de siste 10 årene. Særlig pekes det på "seriøsitet", "finansielle prioriteringer" og eierskap.

Fra myndighetssiden vil "globalisering", dvs. at virksomhet drives fra andre land, "integreerte operasjoner", dvs. fjernstyring og antall aktører som driver virksomhet gjennom entreprenører nye aktører kunne utgjøre store utfordringer.

Suksessfaktorene relatert til regimet vil være:

- 1) i hvor stor grad Ptil kan kontrollere at aktørene²⁰ er i samsvar med regelverket,
- 2) i hvor stor grad Ptil er i stand til å være i frontlinjen når det gjelder selskapenes styringssystemer for HMS og
- 3) i hvilken grad Ptil klarer å holde fokus på aktørens systemer for å hindre at storulykker skjer og at barrieresystemene er på plass hos aktørene.

20 Aktørbildet er også det andre av to gjenstående utfordringer som Agenda-undersøkelsen fra 2007 peker på.

6.1.2 Juridiske utfordringer relatert til regelverksregimet

I forbindelse med den siste regelverksrevisjonen (RV 07)²¹ foregikk en interdepartemental problematisering og debatt med utspring i et brev fra Justisdepartementets Lovavdeling omkring petroleumsreguleringen. Logstein (2010:219) går så langt at hun kaller motsetningsforholdet en ”kulturkollisjon”.

I høringsrunden ble både regelverksutviklingen, utformingen av regelverket og regelverkets innhold sterkt kritisert av Lovavdelingen (Jf. brev av 20.3.2007). Her heter det blant annet at utkastene ”gjennomgående har en rekke svakheter både når det gjelder struktur og utforming”, og at regelverket ikke bør fastsettes ”uten betydelige strukturendringer”.

Kulturkollisjonen mellom den klassiske jussen og det funksjonsbaserte regelverket kommer særlig tydelig frem når Lovavdelingen hevder at utkastet ”har utpreget upresis og litterær språkbruk”. Kritikken omfatter også den direkte og ofte nære kommunikasjonen mellom tjenestemenn og tilsynsobjekt. Lovavdelingen kommenterte også bruken av ikke formaliserte virkemidler, og vektlegger både at det bør fremgå av forskriftene (lovfesting) hva pliktene består i, og at kravene bør bli mer utdypet.

I Ptil ble svaret fra Lovavdelingen oppfattet som et tydelig signal fra Justisdepartementet om en mer preskriptiv orientering, dvs. mer detaljert og med lovfesting av krav; og en mer klassisk regelverksutvikling med departementet som den legitime kilde til lov-utvikling og lovgivning. Ptil utarbeidet gjennom Regelverksforum (RF) et nytt utkast som ble sendt på høring i august 2008, også i denne høringsrunden hadde Lovavdelingen flere sterke innvendinger mot utformingen av regelverket.

Det direkte og kritiske innspillet i første høringsrunde kom uventet og skapte frustrasjon og kontekstuell forvirring²² i Ptil. Informantene fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i intervjuundersøkelsen (2010) karakteriserte den to år lange forsinkelsesperioden som oppsto i reguleringsarbeidet for ”vakumperioden”. Det syntes vanskelig for informantene fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden å akseptere at det formelle mandat som var gitt Regelverksforum (RF) av overordnet departement allerede i 1989 ble tilsidesatt. Likeledes viste informantene til den erfaring og praksis som var etablert i regelverksammenheng

21 Regelverksrevisjonen ble igangsatt i 2005 blant annet for å inkludere landanlegg og harmonisere de forskjellige departementenes særlovgiving innenfor petroleumsvirksomheten i fem nye funksjonsbaserte forskrifter. Målsettingen var å gjøre endringene gjeldende fra 2007. Grunnet to høringsrunder og en vanskelig harmoniseringsprosess ble de reviderte forskriftene først gjeldende fra 1.1.2011.

22 Treparsamarbeidet i Regelverksforum hadde et formelt mandat fra AD. Ptils svar på brevet fra Justisdepartementet og videre saksgang er unndratt offentlighet.

gjennom en årrekke som har skapt fleksibilitet relatert til designmessig og teknologisk utvikling, og handlingsrom i forhold til regelverksanvendelse.

Spørsmålet som ble stilt i intervjuundersøkelsen var om den nødvendige fleksibiliteten i regelverket - som blant annet skapes gjennom trepartssamarbeidet i RF går på akkord med de juridiske og demokratiske idealer, rettssikkerhet og likebehandling, som finnes i den tradisjonelle juridiske prosessen. Dernest var spørsmålet til informantene om det er mulig å lovfeste rettighetshavernes pålagte plikter slik at klarhet og tydelighet i forskriftene skapes (Jf Haugland i Lindøe et al 2012).

En arbeidstakerinformant (2012) regelverket måtte forsterkes på noen områder, og forbli krav-basert på områder som ikke var sikkerhetskritiske. Informanten peker her på viktige spørsmålsstillinger. Er det nødvendig med en mer detaljert utforming av de deler av regelverket som dekker f. eksempel arbeidsmiljø og sikkerhet²³? Hvor går grensen mellom faglige og politiske avgjørelser? Kringen i (Lindøe et al 2012:121) mener det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom faglige og risikobaserte hensyn, media oppmerksomhet og politiske vurderinger. *”Tilsynsorganene vil til dels måtte prioritere i samsvar med politiske oppdrag som av og til samsvarer dårlig med ekspertbaserte risikovurderinger”*.

Det vil være viktig for myndighetene å finne en god løsning på regelverkssiden. Departementets behov må tilfredsstilles, og man må diskutere seg frem til den beste løsningen av den reguleringen som eventuelt må lovfestes. Dette skjer best ved kommunikativ rasjonalitet (Eriksen 1999) og gjennom trepartssamarbeidet (Flyvbjerg 1988).

6.1.3 Sokkelens kulturelle mangfold

Et tredje forhold som berører fleksibilitet på den ene siden og klarhet og tydelighet på den andre, er sokkel-aktørenes kulturelle mangfold. En arbeidsgiverinformant peker på kulturforskjeller blant aktørene som reguleres. Nordmenn har *”ekstrem regelrespekt og styrer samfunnsorden etter dette”*. Andre regimer, for eksempel i Sør-Europa, styres mer av relasjoner og familiære forhold. De bruker dialog og signaler i sammenheng med reguleringsregimet, og styrer mer gjennom en uformell makt som ikke nødvendigvis er politisk forankret. Enkeltbedrifter vil i kultursammenheng ikke våge å si nei når de blir innkalt til et møte for å redegjøre selv om de mener agendaen ligger utenfor det området som

23 Informanten refererer til den langvarige saken om lugardeling og samsoving. Her ble faglige vurderinger fra Regelverksforum overstyrt av departementale finansielle hensyn. I livbåtsaken er det også i følge informanten sikkerhets- og finansiell ressursbruk som vurderes opp mot hverandre i et samfunnsmessig perspektiv - og hvor sikkerhet *”nedprioriteres”*.

reguleres, mener informanten. ”Selv om signalene er hinsides, vil man være veldig engstelige for å sette ting på spissen og imøtegå myndighetene. Da er man nødt til å gå til sine organisasjoner for å forsøke å målbære saken mer generelt. Og hvis vi (her: arbeidsgiverorganisasjonen) gjør det, så vil vi gjerne bli møtt med ” ja, ja, men kom med eksempler”. Er vi ikke konkrete nok, vil tilsynet heller ikke høre på oss. Der kan vi komme inn i en ond sirkel. I slike saker ønsker nødvendigvis ikke selskapene å være eksempler; samtidig vil man ikke høre på innvendinger hvis man ikke får ting på bordet”.

Ptils strategi for å ivareta det kulturelle aspektet har vært å pre-kvalifisere aktørene som skal drive petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, og samtidig sørge for at alt ledende personell gjennomgår Norsk olje og Gass sitt regelverkskurs.

Jeg har i de tre foregående avsnittene belyst tre viktige utfordringer reguleringsregimet står overfor, som alle må drøftes videre utenfor oppgavesammenheng. Man må på den ene side finne balansen mellom fleksibilitet, anvendbarhet og handlingsrom i utforming og bruk av regelverket, og på den annen side klarhet og tydelighet i lovfesting av krav, rettigheter og plikter :

- 1) mellom myndighetenes regulering og aktørenes på-se-plikt og styring av aktivitetene (egenregulering),
- 2) med hensyn til myndighetenes tilsynelatende kontrære syn på regelverkets utforming og innhold og
- 3) identifisering og løsninger relatert til de kulturelle og sikkerhetsrelaterte utfordringene i regelverket med et endret aktørbilde på norsk sokkel.

Nedenfor ser jeg nærmere på bruk av funksjonskrav i risikoreguleringen.

6.1.4 Funksjonskrav

HMS-reguleringen av norsk sokkel kan best karakteriseres som kravbasert med sterk involvering av brukerne i utviklingsfasen (trepartssamarbeidet) og i anvendelsesfasen (ansvarliggjøring og på-se-plikt). Vi kan videre si at en forutsetning for risikoregulering må være at myndighetene reduserer risikonivået så lavt som praktisk mulig, tilpasser reguleringen til rådende forhold og gjør regelverket anvendelig for aktørene.

Vi har en eskalerende endringstakt når det gjelder installasjonsdesign og innovativ teknologi som preger petroleumsnæringen. Spørsmålet er om dagens krav-baserte reguleringsregime er best egnet, eller om vi bør se på alternative måter å regulere på.

Ser man på hvorfor reguleringsregimet har utviklet seg til å bli kravbasert, peker Haugland (Lindøe et al 2012: 175) på at det er enklere å utforme funksjonskrav som legger til rette for utvikling og tilpassede løsninger og gir virksomhetene klarere ”frihet under ansvar”.

I intervjuundersøkelsen (2010) ”lovpriste” alle parter i Regelverksforum (RF) det krav-baserte regimet både på grunn av den fleksibilitet det gav aktørene og den brukervennlige og funksjonelle anvendelsen regelverket ga.

En informant fra en arbeidstakerorganisasjon uttrykte seg imidlertid negativt: *”Et målbasert reguleringsregime er som en kardemommelov. Hvis du som aktør er snill og god, fungerer alt OK. Hvis ting ikke går så bra, er ikke det krav-baserte regelverket godt nok til å håndtere nye og useriøse aktører med forskjellige og skjult organisasjonstillhørighet og eierskap og ikke sporbare ansvarsforhold”*. Videre mente informanten at det for politiet ville være svært vanskelig å straffeforfølge aktører dersom det funksjonsbaserte regelverket ble lagt til grunn. En annen stor betenkelighet for informanten var at et funksjonsbasert regelverk ikke kan ”demme opp” for alle incentivordninger og bonuser ledere får for å holde seg innenfor budsjettammer slik at sikkerhet ble nedprioritert.

Det ville være et nederlag for alle å tilsidesette det tillitsforhold som er opparbeidet blant annet gjennom trepartssamarbeidet. Dette tillitsforholdet er bygget på det Wadel (2000) kaller ”aktelse”. Før et tillitsforhold kan bygges, må partene ha aktelse for hverandre, dvs. ha respekt for det den annen part representerer (Jf. Figur 3.3 s 26). Både empiri og erfaring bygger på at et sterkt tillits- og lojalitetsforhold mellom myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner eksisterer.

I intervjuundersøkelsen uttrykte en arbeidstakerrepresentant seg på følgende måte: *”Når dialogen stopper opp, så må vi ”hyle” litt i media - så blir det bra igjen. Det går opp og ned”*.

Vi kunne si at dette utsagnet er med på å bekrefte Flyvbjergs (1988) antakelse om at rasjonalitetens makt ligger i stabile maktrelasjoner, ikke i konfrontasjoner. I et kravbasert reguleringsregime må tillit og rasjonalitet være grunnpilarene og forutsetningene for anvendelse.

Haugland (i Lindøe et al 2012:176) viser til blandede erfaringer med krav-baserte regelverk blant annet når det gjelder dilemmaet mellom brukerfleksibilitet og tydelighet.

Ptil har vært pådriver i regelverksutviklingen, og myndighetene har valgt å bruke både rettslige standarder og en fyldig veiledning til de enkelte paragrafene i forskriftene. Det ligger

også et betydelig tolkningsarbeid fra både myndigheter og aktører bak anvendelsen av regelverket.

Lindøe et al (2011) har utført et sammenliknende studie av petroleumsreguleringen i Norge og USA. *”In one model, companies serve as the instruments of risk control and are empowered agents exercising “internal control” (self-regulation). In the other model, agencies are the empowered agents and control risk by imposing external controls (detailed prescriptive requirements) on companies”.*

Forfatterne stiller et grunnleggende spørsmål ved om det alltid er mulig å dokumentere skriftlig de sikkerhetskritiske aktivitetene på brukersiden. *“Language is not an adequate “mirror-tool” for the physical movement of the human body”* (ibid, Sennett 2008). Det pekes på at økt kontroll minsker handlingsrommet hvor uventede handlinger og flytting av grenser skjer.

Rasmussen (1996) (i Rosness et al 2004) beskriver i sitt *”Decision-making perspective”* at når man har fokus på konfliktskapende mål, vil handlinger og atferd kunne ”migrere” mot grensene av det akseptable og skape ”ansvarspulverisering”. Vi kan finne ”ubetinget akseptable grenser” som etter hvert flyttes mot ”betinget akseptable nivå”. Dersom flere gjør dette, vil det kunne påvirke sikkerhetskulturen.

Jeg har ovenfor trukket ut sider som beskriver hvor lett det kan gå galt dersom man ikke har en streng kontroll gjennom lovfesting og interne prosedyresetter som regulerer aktører og brukere. Kan da en krav-basert tilnærming være riktig?

Lindøe et al (2011) sier videre i sin studie at streng kontroll gjennom et preskriptivt regelverk har en politieffekt som skaper et *”legalistic and adversarial relationship between operators and regulators”*. Videre hevdes det at erfaringer fra USA indikerer at en *”command - control”* og *”top-down”* tilnærming ofte leder til *“low rates of compliance, and agency exemptions and rulebending to relax overly-detailed prescriptive requirements”*.

En lovanvendelse som bygger på forvoldt skyld eller skade har innflytelse på fremtidig atferd. Det er vanskelig å tro at den kommunikative rasjonalitet skal ha noen utviklingsmulighet i en kontekst der instrumentell og strategisk rasjonalitet dominerer. (Jf Eriksen (1999) I oppsummeringen hos Lindøe et al (2011) sies det at en *”bottom-up”* strategi, dvs. den norske modellen hvor man oppnår konsensus-beslutninger mellom partene, er å foretrekke - også med hensyn til læringseffekt.

Det vil være forholdsvis enkelt å være normativ når man skal konkludere i en slik drøfting. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at en ”norsk modell” krever en utstrakt tillit mellom myndigheter og aktører, og vilje og evne til å rapportere. En arbeidsgiverinformant uttrykte opplevelsen av to forskjellige regimer slik: ”Ledelsen i Shell uttrykte en gang etter et møte med Ptil: ”Det er befriende å kunne snakke med myndighetene i Norge i forhold til USA. Det er to totalt forskjellige regimer vi her snakker om”.

Jeg har i drøftingen ovenfor forsøkt å legitimere det reguleringsregimet som eksisterer for HMS-reguleringen av norsk petroleumsvirksomhet. Det kravbaserte regelverket er på mange måter kontroversielt med hensyn til hvordan det kan brukes i forbindelse med straffeprosessloven. Det skaper et dilemma med hensyn til ansvarliggjøring, på-se-plikt og myndighetsinvolvering. Reguleringen går kanskje også i manges øyne på tvers av norsk lovtradisjon med tydelig lovfesting.

Likevel har man blant annet gjennom bruk av kommunikativ rasjonalitet i trepartssamarbeidet i RF laget et veltilpasset, fleksibelt og praktisk regelverkregime som jeg mener er en forutsetning for reguleringen av petroleumsvirksomheten på norsk sektor²⁴.

6.2 Hvordan ivaretas reguleringsprosessen av HMS-regelverket best?

Innledning

Den andre tilbakeskuende og overordnede strategien jeg tar for meg er prosessen omkring utviklingen av regelverket. For petroleumssektoren skjer den i regi av Regelverksforum (RF) og bygger på et formelt mandat, utstrakt tillit og dialog mellom aktører og myndighet omkring utforming og innhold. I St.meld. Nr. 19 (2008-2009) fremsettes fire grunnleggende verdier for forvaltningen: Demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet.

Ut fra disse verdiene ser jeg i det følgende på myndighetenes funksjonelle strategier for ivaretagelse av verdiene.

Løtveit (i Lindøe et al 2012:192) peker på at det finnes mange definisjoner på begrepet strategi, men felles for dem alle er at det handler om å forstå helhet, sette mål og planlegge, prioritere etter behov og effekt og drive en kontinuerlig forbedring.

24 Ptil fikk i juni 2012 Petroleumsnæringens beredskapspris av Norsk Olje og Gass (tidligere Oljeindustriens Landsforening, OLF) og Energi og industri (IE). I begrunnelsen for pristildelingen het det blant annet: ”Ptil har vist en sjelden evne og vilje til å utvikle et regelverk som er moderne, krevende og modig” og videre: ”Det funksjonelle regelverket vi har i Norge, og som mange andre nasjoner ser opp til, er utviklet i et nysgjerrig, fremtidsorientert og innovativt miljø som har samarbeidet med petroleumindustrien, forskningsmiljø og de ansatte i industrien”

Forfatteren viser til tre strategiske nivå. Dersom jeg her flytter Løtveits nivåbeskrivelse over til Ptils tilsynsvirksomhet, kunne vi si at *de overordnede strategier* ivaretar intensjoner, delegasjon, kommunikasjonen og de øvrige relasjonene mellom departement og tilsyn. Vi vil her også kunne plassere verdiene om demokratiske hensyn og rettssikkerhet, som jeg drøfter nedenfor.

Funksjonelle strategier vil være Ptil-ledelsens prioriteringer og tiltak for å ivareta departementets delegering, og hvilken tilnærming som skal brukes overfor tilsynsobjektene, samt spørsmålsstillingene om hvor effektivt tilsynsstrategiene fungerer.

På departementsnivå har Moderniseringsdepartementet i ”*Etiske retningslinjer for statstjenesten*” (2005:15f) gitt regler for å begrense påvirkning og ivareta og styrke befolkningens tillit til statsforvaltningen slik at de avgjørelsene som tas, ikke blir påvirket av hensyn som er saken uvedkommende. Våre viktigste regler for å sikre tilliten til offentlig forvaltning er habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Samlet sett dekker disse reglene ulike sider ved det å sikre at statsansatte ikke lar seg påvirke av usaklige hensyn, og at statens interesser og tilliten til statsforvaltningen blir ivarettatt. (Jf. punkt 2.2 og Retningslinjer for etatsstyring mellom AD og Ptil).

Av plasshensyn velger jeg å ikke gå nærmere inn på funksjonelle strategier som for eksempel autonomitet, arbeidsmåter og avhengighetsforhold mellom departement og tilsyn. Jeg nevner imidlertid at de fleste informantene ikke så særlige motsetningsforhold eller samarbeidsvansker mellom departement og tilsyn, bortsett fra i noen få enkeltsaker (Jf. lugardeling, livbåtsaken).

Vi kunne si at det tredje nivået representerer en *operativ strategi* som beskriver hvordan tilsynet organiserer ressursene for å ivareta sine roller relatert til myndighetsutøvelse, dvs. tilsynsaktiviteter, forvaltningsoppgaver, effektiv saksbehandling og veiledning.

Først drøftes om regelverksutviklingen skjer i følge demokratiske verdier. Deretter vurderer jeg verdiene rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet relatert til dialogbaserte tilsynsstrategier.

6.2.1 Informantenes syn på demokratisk utvikling

Et viktig tema vil være om regelverksutviklingen gjennom trepartssamarbeidet tilfredsstillende og ivaretar demokratiske verdier. I intervjuundersøkelsen (2010) var dette en sentral utfordring. Utvikler trepartssamarbeidet i Regelverksforum et ”ekspertdemokrati” som tilfredsstillende eierinteressene i petroleumsnæringen, eller et ”sosio-politisk demokrati” som tilfredsstillende alle interessentgruppene, dvs. samfunn, myndigheter, eiere og brukergrupper?

Grunnen til at spørsmålet stilles her, er at det i enkelte sammenheng er reist spørsmål om ekspertsamfunnet i fagfelt som biologi, medisin, kjernekraft og innen kompliserte tekniske områder, er i ferd med å styre regelverkernes utforming, innhold og rammer bort fra juridiske og departementale rettskilder og rettstenking (Jf. 6.1.2). Med andre ord: vil strategien med utvikling av petroleumsregelverket i en governance-prosess gi særfordeler til noen av partene?

Arbeidstakernes syn

En arbeidstakerinformant mente at Norge var i ferd med å utvikle et ekspertdemokrati hvor aktørene selv kunne tolke, forme og tilpasse det krav-baserte regelverket gjennom å bruke industristandarder ”etter det som passet dem”. Informanten mente at den beste løsningen ville være å lovfeste²⁵ kravene, dvs. lage detaljerte krav i selve forskriften der dette er aktuelt. Et alternativ for informanten ville også være å formalisere veiledningene til forskriftene. Særlig arbeidsmiljøside med regler og rettigheter for arbeid og hvile, lugardeling og enkelte deler av regelverket som omfattet sikkerhetskritiske forhold, ville være aktuelle for lovfesting. Informanten var også opptatt av at myndigheter og arbeidstakerorganisasjoner ikke hadde nok kompetanse eller ressurser til å imøtegå rettighetshavernes ”statistiske beregninger” og ”vitenskapelige vurderinger” som legges til grunn i industristandarder. ”Ptil lar seg påvirke av selskapenes tekniske og operasjonelle ekspertise slik at rettighetshaverne styrer regelverksprosessen til egen vinning”. Dermed kunne de i følge denne informanten lett bli overkjørt av et ekspertvelde.

Det må understrekes at denne informanten fremsatte en del argumenter som ikke ble delt av de andre arbeidstakerorganisasjonene. Uttalelsene fra informanten viser imidlertid spennet i meninger som fremsettes i 2010 og 2012 undersøkelsene. I Hovdens parallelle undersøkelse i 2000 (Jf Kirwan et al 2002) før innføringen av regelverksendringene (iverksatt 1.1.2001), uttrykte denne arbeidstakerorganisasjonen²⁶ de samme bekymringer. Dette synspunktet er derfor viktig for et langsiktig helhetsbilde.

Alle de andre informantene fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden var ikke bekymret for at regelverket skulle utvikle seg mot et ekspertdemokrati, og mente at myndighetene på en god måte ville klare å håndtere eventuelle tendenser til manipulering for å oppnå egne fordeler.

25I norsk rettspraksis har lovfesting (statutory legislation), dvs. at hjemmel skal finnes skriftlig i lover og forskrifter, lang tradisjon. Noen land har også sedvanerett som en viktig rettspraksis (Jf. Braut 2010), og Lindøe et al 2011).

26 Arbeidstakerorganisasjonen har skiftet navn etter Hovdens undersøkelse

Arbeidsgivernes syn

En arbeidsgiverinformant opplevde Ptils sterke posisjon og mange funksjoner som en ulempe.

”Ptil innehar alle rollene relatert til utforming og håndheving av sikkerhetsmeldinger og stortingsmeldinger, håndhever regelverket, sanksjonerer og fungerer i tillegg som reell klageinstans”. En av årsakene til denne ”rolleblandingen” ble tillagt at overordnet departement (AD) ”ikke har nok regelverkskompetanse relatert til HMS regelverket for petroleumssektoren til å overprøve Ptils faglige vurderinger i klagesaker”.

Når det spissformuleres at Ptil har ansvaret for regjeringens og ADs sikkerhetsmeldinger og stortingsmeldinger som omhandler petroleumsvirksomhet, samt er reell klageinstans, sier likevel formuleringen noe om hvordan aktørene vurderer Ptil rolle og myndighetsutøvelse. I en triangulering av informantens utsagn internt blant tilsynsmedarbeidere i Ptil, var det enighet om at tilsynet på faglig basis er involvert i og har en rolle i alle disse ledd - i større eller mindre grad.

Informantene om Ptil

Alle informantene i begge intervjuundersøkelsene uttalte seg også om Ptils rolle i regelverksprosessen. Ptil innehar den formelle makt, dvs. ansvar og legitimitet. De to andre partene har rådgivings- og påvirkningsmakt gjennom hele utviklings- og forbedringsprosessen. På spørsmål uttrykte informantene at Ptil som oftest takler krysspress både vertikalt (fra departement) og horisontalt (fra samarbeidende parter) tilfredsstillende. Ptil ses av informantene i undersøkelsen på som et kompetent og nyttig tilsyn med meningsfulle oppgaver og tjenester. Informantene var ikke bekymret for tilsynsobjektene nærhet, vennskap og slektskap med ansatte i Ptil. Man forholder seg til virkeligheten, og er profesjonelle i håndteringen av virkemidlene (Jf 2.2 Agenda-undersøkelsen).

6.2.2 Risikoregulering og Governance-prosessen i RF i et demokratisk perspektiv

Informantene var samstemte i at noen viktige forutsetninger for en slik samhandlingsprosess foreligger:

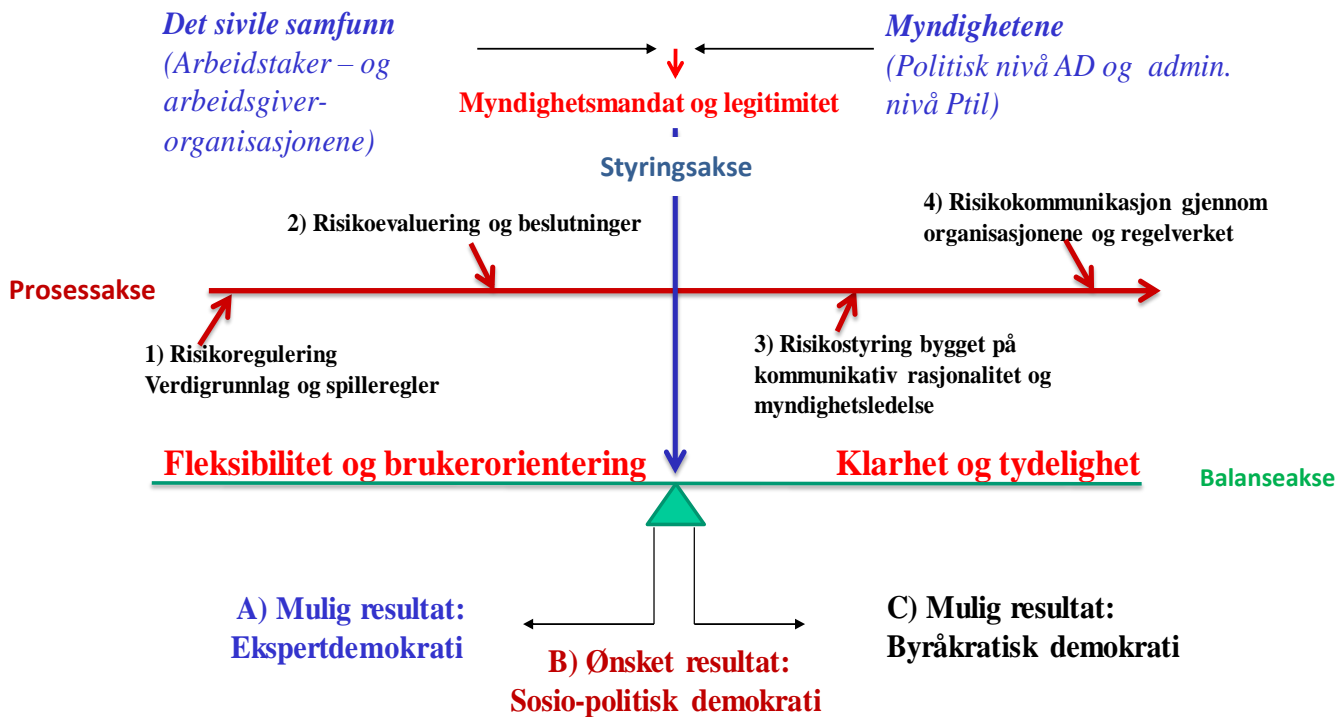
- Legitim makt og prosessledelse ligger hos myndighet (AD og Ptil)
 - De sivile partene har reell innflytelse gjennom hele prosessen
 - Konsensusbeslutninger tas ut fra kommunikativ rasjonalitet
- Formelt mandat er gitt av overordnet departement (AD)

I Figur 6.1 på neste side illustrerer jeg at en governance-prosess kan utvikle seg i retning av:

1) et ekspertdemokrati, som ivaretar særinteresser hos brukergrupper,

- 2) mot et ønsket sosio-politisk demokrati, som ivaretar alle interessentgrupper dersom prosessen er vellykket, eller til
- 3) et byråkratisk demokrati dersom prosessen bryter sammen eller statlige interesser får for stor plass

Risikoregulering – en prosessmodell



Figur 6.1 Risikoregulering i en governanceprosess.

Modellen over viser hvordan jeg ser governance-prosess i trepartssamarbeidet mellom det sivile samfunn (aktørene) og myndighetene (tilsyn og departement). Når partene møtes, er formelt mandat gitt og legitimitet avklart. Den blå, vertikale pilen representerer styringsdialogen hvor reguleringen må balanseres mellom tilsynsobjektens behov for handlingsrom (brukeranvendelse) og krav til forskriftene om klarhet og tydelighet (myndighetskrav). Den røde, horisontale aksene angir trinnene i samhandlingsprosessen satt inn i Renn's (2008) rammebetingelser for risikoregulering.

Nederst i figuren antydes tre muligheter med hensyn til resultat av prosessen:

A) Dersom prosessen kjennetegnes av *ekspertmakt* (Hersey 1979²⁷), kan governance-prosessen ende opp i et ekspertdemokrati hvor aktørgruppen ensidig trekker fordeler av reguleringen.

B) Ved å anvende *kommunikativ rasjonalitet* (Flyvbjerg 1988 og Eriksen 1999) vil man kunne forvente et sosio-politisk demokrati som vil tjene alle interessentgruppene og samfunnet som helhet. På den grønne linjen i figuren balanseres brukerorientering med klarhet og tydelighet i regelverket. Dette resultatet vil også være det optimale resultat av en governance-prosess.

C) Ved for stor bruk av legitim makt i prosessen, eller når prosessen preges av konfliktforhold og manglende stabile maktforhold (Jf Flyvbjerg), kan utgangen bli et *byråkratisk demokrati* hvor regulators behov er tilfredsstilt, men ikke brukers. Jeg utelukker ikke flere variasjoner av prosessen, men ser disse tre som de mest relevante.

Utviklingen gjør at politisk styring må være rettet mot hele samfunnet og hele befolkningen, staten tar et mer helhetlig ansvar og tar i bruk mer sammensatte styringsformer og utvikler nye virkemidler. Foucault (i Sand 1996) er opptatt av hvordan disse styringsformene påvirker staten og statlig styring. Forfatteren peker på viktigheten av prosesstyring for å forhindre at det oppstår "ansvarshull".

Hvis jeg legger governance-modellen på side 66 til grunn for regelverksutviklingen i petroleumssektoren; vil jeg, ut fra de data jeg bygger på, tro at vi har med en godt forankret og kvalitetssikret myndighetsstrategi å gjøre.

Jeg støtter meg for det første til Flyvbjergs (1988) påstander om makt og rasjonalitet.

Modifiserer vi Flyvbjerg's påstander, kunne vi si at samarbeidet har beveget seg bort fra maktens rasjonalitet hvor legitim makt definerer virkeligheten (utsagn 1); og henimot rasjonalitetens makt som ligger i stabile maktrelasjoner, ikke i konfrontasjoner (utsagn 10)²⁸. Flyvbjerg mener at rasjonalitetsmakt kjennetegnes ved stabile maktrelasjoner i større grad enn de kjennetegner konfrontasjoner (utsagn 9). Jeg mener å kunne tolke både tillitsforhold og et etablert maktforhold gjennom utsagnet i empirikapitlet om at når dialogen stopper opp, så må

27 Hersey et al (1979) organiserer maktbasen i syv kategorier: "*Coercive, connection, expert, information, legitimate (position), referent (charisma) and reward power*". All styrende og kommunikativ atferd kan i følge forfatterne inkluderes/kategoriseres i en eller flere av de syv maktbasene.

28 Moen et al (2009) har for øvrig foretatt en systematisk analyse av partene i trepartssamarbeidet med hensyn til strategisk posisjonering og partenes stabile maktforhold.

man ”hyle” litt i media før situasjonen normaliseres. Slik ”hyling” misforstås ofte i media, hvor partsforholdet i perioder gjerne krisemaksimeres.

For det annet kan jeg vise til Eriksens (1999) redegjørelse relatert til kommunikativ rasjonalitet. Etter undersøkelsene mener jeg å kunne konkludere med at treparts samarbeidet i RF har modnet i løpet av de 10 siste år og fremstår som en effektiv og godt egnet arena for utvikling av HMS regelverk for petroleumssektoren (Jf også Hovden i Kirwan et al, 2002). Jeg finner grunn til å fremsette påstanden om at et langsiktig trepartisamarbeid med stabile konfliktforhold og forskjellige grunnleggende motiv - samt et forutsigbart reguleringsregime - har dannet en basis for rasjonell argumentasjon, konsensusbeslutninger og en kommunikativ rasjonalitet mellom myndigheter og aktører i reguleringen av petroleumsvirksomheten.

Eriksen (1999:86) mener at kommunikativ rasjonalitet er et organisasjonsprinsipp som må brukes med kløkt, omtanke og varsomhet. En må lete etter områder og funksjoner som det passer til. Forfatteren fremmer to antakelser hvor han mener at kommunikativ rasjonalitet vil kunne lykkes i deliberative prosesser:

- ✓ Der deltagerne har felles mål, likhet i kompetanse og verdisyn, og der dagsordenen er oversiktlig.
- ✓ Der høyere ordens beslutninger skal fattes, dvs. der det står om prinsipper, verdier og normer, er det mest behov for kommunikativ vedtaksfatning.

Han mener kommunikativ beslutningsfatning vil fungere dårlig der det er store forskjeller i deltageres virkelighetsoppfatninger, interesser, kompetanse og verdisyn og der dagsordenen er komplisert. Imidlertid understreker han at *”der aktørene har evne til å forandre seg, blir det også mulig å innføre dette prinsippet også i situasjoner som i utgangspunktet er ugunstige”*.

Et deliberativt demokrati omhandler at det i det moderne rettsstatlige demokratiet eksisterer mange prosedurale arrangementer, både i og utenfor det parlamentariske system, som bidrar til å danne felles viljer og kollektive mål, og til å teste hva som er i alles like interesse. Etter intervjuundersøkelsene og litteraturstudier har jeg få motforestillinger angående de strategiske disposisjoner som er gjort - og gjøres - i henhold til det eksisterende reguleringsregime og regelverksutviklings-prosessen.

Det er viktig å merke seg at vi må makte å løse eventuelle kulturelle og ideologiske problemstillinger relatert til de mange ”nye” aktørene på norsk sokkel (Jf 2.2 Agendaundersøkelsen).

På grunnlag av empiriske data fra intervjuundersøkelsen bør myndighetssiden kanskje undersøke nærmere i relevante miljø om forestillingen om at tradisjonell lovfesting og et mer detaljert regelverk gir en sikrere og bedre virkelighet på sokkelen²⁹.

Jeg ser det krav-baserte regelverksregimet som en forutsetning og et grunnlag for den inkluderende strategien trepartssamarbeidet utgjør gjennom Regelverksforum. Det understrekes igjen at det blir viktig å identifisere de områder av regelverket hvor aktørene trenger klarhet og tydelighet, og balansere dette mot den fleksibilitet og det handlingsrom som regelverksregimet legger opp til.

Jeg vil i følgende avsnitt ta for meg *operasjonelle strategier*, dvs. hvordan en strategibasert tilnærming ivaretas relatert til tilsynsaktiviteter, forvaltningsoppgaver og effektiv saksbehandling.

6.2.3 Ivaretagelse av forvaltningsfunksjoner en dialogbasert tilnæringsstrategi?

Stub (i Lindøe et al 2012:145) viser til Eckhoff og Smith som sier at den som krever ”rettsikkerhet” sikter til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og til å forsvare sine rettslige interesser. Ofte inkluderer man også hensyn til likhet og rettferdighet.

Rettsikkerhetshensynet er en av spørsmålsstillingene i intervjuundersøkelsen (Jf vedlegg 1). Vil det være slik at en dialogbasert tilnærming truer rettsikkerheten i større grad enn andre tilnærminger?

En arbeidsgiverinformant mente at man risikerer at dialogbasering og bruk av ikke formaliserte virkemidler i en tilsynsaktivitet kan bidra til å tildekke den faktiske forvaltningspraksis. Det kan være vanskelig å få frem den klare forvaltningspraksis hvis man ikke har bruker tilgjengelig eksterne retningslinjer for revisjoner og interne prosedyrer. ”*Man får en litt mer vaghet i bildet*”. Informantens inntrykk er at aktørene har stor tiltro til at det er høy kompetanse hos Ptil. Men et kravbasert regelverk kan oppfattes som en utfordring - ”*man har ulik kompetanse og ulik tilnærming*”. Informanten viste til ”*de vide fullmakter som en slik dialogbasert tilnærming medfører, og som gis til den enkelte saksbehandler under et funksjonsbasert regelverk, til syvende og sist etterlater den enkelte saksbehandler - slik at det blir veldig varierende hvordan man går frem - og at det dermed blir lite forutsigbart - etter hvem en møter av saksbehandlerne. Dette kan være et eksempel på at det kan være fare for at*

²⁹ Det er notater fra Professorene Smith og Mestad, UiO, som har gitt grunnlag for noen av de vurderingene som kommer frem i Logsteins (2010) artikkel. Sannsynligvis gjelder dette også med hensyn til Lovavdelingen i Justisdepartementets innvendinger.

man kan oppleve større differensiering og at likebehandlingen kan bli skadelidende da - hvis ikke man er veldig samkjørt. Det må være store krav til likebehandling både på saksbehandler- og etatsnivå.

Informanten peker på noen viktige fallgruver: Er det slik at en dialogbasert tilnærming er vilkårlig i forhold til dokumentasjon, sporbarhet og saksbehandling? Samtlige informanter er klare i sine svar på disse spørsmålene. En dialogbasert tilnærming innebærer ikke at dokumentasjon og sporbarhet svekkes i noen faser av en tilsynsaktivitet. En myndighetsrepresentant svarte: *”Ptils dialogbasering må ikke resultere i mindre åpenhet om hva man faktisk gjør. Det må ikke være slik at de mer uformelle signalene som man bruker i dialog med næringen ikke dokumenteres og synliggjøres, for da utelukker man jo en stor del av virksomheten for legalitetskontroll”*. En arbeidstakerinformant hevdet: *”Jeg har heller ikke inntrykk av at Ptil driver ”over bordet” saksbehandling – men seriøs og grundig saksbehandling som ikke tillater at noen går ”bakveien” for å få rett eller sagt sitt”*. En arbeidsgiver-informant uttrykte seg slik: *”Jeg ser noen fallgruver når det gjelder dialogbasering, blant annet knyttet til likebehandling. Det er en risiko for at man kan utvikle sympatier og antipatier, og dette fremmer ikke likebehandling”*.

For å være sikker på at min tolking av informantens utsagn ikke ble for mye farget av egen rolle og status, fant jeg det best å triangulere spørsmålet om at saksbehandling kan være forskjelligartet og at sympatier og antipatier kan forekomme. De seks tilsynskoordinatorerne i Ptil som kvalitetssikrer alle ”produkter” relatert til tilsynsaktiviteter som forlater Ptil svarte slik:

- o Planlagte tilsynsaktiviteter etableres og godkjennes formelt i lag og i fag³⁰
- o Det er et viktig prinsipp at ingen enkeltpersoner opptre alene i dialog med aktørene.
- o Rutiner er etablert for å sikre kvalitet og at prosesser er etablert for å sikre at vurderinger gjøres både i forhold til fag- og forvaltningskrav.
- o Kvalitetskontroll av alle vedtak foregår med skriftlig delgodkjenning av involverte saksbehandlere/fagspecialister og godkjenning av tilsynskoordinator, eventuelt tilsynsdirektør/fagdirektør og arkiveres elektronisk.
- o Alle møter med aktørene dokumenteres med omforent referat

30 Ptils tilsynsmedarbeidere er organisert i 6 lag med en definert gruppe av aktører i porteføljen. En tilsynskoordinator leder hvert av lagene. Tilsynsmedarbeiderne har også tilhørighet i en av de seks faggruppene som allokterer tilsynsmedarbeiderne til lagene. Denne matriseorganiseringen har fungert siden opprettelsen av Ptil i 2004.

Videre mener tilsynskoordinatorene at tilbakemelding fra næringen oppleves hovedsakelig som *”åpen og tydelig kommunikasjon”*. På spørsmålet om koordinatorene så noen fallgruver relatert til kvalitetssikring, likebehandling og rettsikkerhet ved en dialogbasert tilnærming, kan svarene oppsummeres i følgende punkter:

- ✓ All *”uformell kommunikasjon”* som telefonsamtaler og eventuelle e-poster, som ikke kvalitetskontrolleres eller arkiveres, vil være en utfordring.
- ✓ Man må ta i betraktning *”ønsket fra våre saksbehandlere om å bidra til å finne gode, enkle og smidige løsninger”*.
 - Tilsynskoordinatorene har likevel sterk tro på at saksbehandlerne har innarbeidet gode rutiner og kunnskaper om hva som er arkivverdig og hva som må være sporbar informasjon.
- ✓ *”Skjulte pålegg”* i muntlig eller skriftlig form, dvs. beskrivelse fra Ptils side av hva vi mener aktørene bør eller skal gjøre og som kan forekomme i blant annet tilsynsrapporter uten at det er del av et formelt pålegg.
- ✓ Saksbehandling i møter. Det er vanlig praksis at saksbehandling ikke foregår over bordet i møter med aktørene. Ptil skal ikke foreslå eller komme med løsningsalternativ i møter og dermed *”eie”* problemstillingen.
- ✓ Likebehandling på tvers av lagene og et tilsvarende detaljeringsnivå mellom fagområdene er krevende.
- ✓ For at operatørene skal sikres likebehandling, er det viktig med kommunikasjon mellom lagene. Dette skal ivaretas i tilsynsledelsen.

Når det gjelder ovenfor nevnte *”fallgruver”* tilføyer tilsynskoordinatorene at det er: *”vår oppfatning at dette ivaretas i all hovedsak, men at spillereglene er noe vi må jobbe kontinuerlig med og minne oss selv og andre medarbeidere om”*.

Tilsynskoordinatorene er ikke enige i at etaten kan *”forskjellsbehandle”* ut fra et *”sterkt nærhets- og tillitsforhold”*. Det er krav til kvalitetskontroll og dokumentasjon av krav mot aktørene fra Ptils side som er etablert og følges for å forebygge slike tilstander.

Lobbyvirksomhet har man i alle regimer. Kanskje enda mer i regimer med preskriptive krav og en rigid tilsynsstrategi. Tilsynskoordinatorene kan ikke se at Ptils nåværende strategi og måte å jobbe på *”gir større åpning for individuell behandling av aktørene enn tidligere, kanskje heller tvert imot, gjennom større grad av tverrfaglig og overordnet planlegging og kontroll”* sikres effektivitet og resultat.

Tilsynskoordinatenes fyldige svar ovenfor på om *dialogbasert tilnærming er vilkårlig i forhold til dokumentasjon, sporbarhet og saksbehandling*, gir meg anledning til å avstå fra en videre drøfting på dette punktet.

6.3 Hvordan påvirker den dialogbaserte tilnærmingen myndighetsutøvelsen?

Innledning

Ut fra de føringer som legges i reguleringsregimet og regelverksutformingen vil myndighetsutøvelsen ligge til grunn for de operasjonelle strategier som velges.

Vurderer vi et kravbasert regelverk og de tolkingsmuligheter som finnes opp mot et preskriptivt og detaljert regelverk, vil det være forholdsvis klart at et preskriptivt vil være langt enklere å forholde seg til for både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Et preskriptivt og detaljrikt regelverket vil angi de fleste forhold, metoder og prosesser i lovfestet og formell form. Imidlertid vil vi i myndighetsutøvelsen av et preskriptivt regelverk gå glipp av det handlingsrom og den fleksibilitet et kravbasert regelverk har; og for petroleumsnæringens del - også av den utviklingsmulighet og det læringspotensial som ligger i trepartssamarbeidet.

De ikke formaliserte, eller ulovfestede, virkemidlene er i følge Virkemiddelhåndboken ment å være en mildere form for virkemidler enn de lovfestede. De er derfor hovedsakelig tenkt brukt i forbindelse med mindre alvorlige brudd på regelverket, og når det er sannsynlig at et forhold snart vil bli rettet på. I og med at dette er ulovfestede virkemidler, står det ikke noe i regelverket om hvilke virkemidler dette er eller hvilken form de skal ha. Forvaltningsrettens generelle krav om saklighet og rimelighet, deriblant forbud mot usaklig forskjellsbehandling, vil likevel gjelde. Disse virkemidlene er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. De er heller ikke juridisk bindende. Aktørene i petroleumsvirksomheten kan altså velge å overse dem uten at dette får rettslige konsekvenser.

Hovedhensikten med bruk av virkemidler er å bidra til at petroleumsvirksomheten drives i overensstemmelse med regelverket. Ved valg av virkemidler er det først og fremst viktig å få avverget umiddelbart farlige situasjoner. Dernest er det viktigste å velge de virkemidlene som bidrar mest til at deltakerne i petroleumsvirksomheten selv driver virksomheten i overensstemmelse med regelverket.

Hvordan virkemidlene skal brukes for å ha den beste preventive og forebyggende virkningen, er det ingen fasitsvar på. Derfor kan det også være mange meninger om hvilke virkemidler som skal brukes, og hvilken effekt bruken av dem vil ha. Som eksempel kan nevnes at enkelte vil se på straff som et virkemiddel som utelukkende kan brukes for å markere alvorligheten av

en overtredelse, mens andre vil mene at straff er et viktig virkemiddel for å forebygge nye overtredelser gjennom dens avskrekkende virkning (Jf Lindøe et al 2011, ”tort law”).

I følge Virkemiddelboken skal Ptil i hvert enkelt tilfelle velge det eller de virkemidlene som er hensiktsmessige for å oppnå ønsket effekt, basert på en helhetlig og balansert avveining av de forholdene som er nevnt nedenfor.

- *Hvor kritisk er det å få gjort noe med det aktuelle forholdet*
- *Alvorligheten av den aktuelle overtredelsen*
- *Tidligere tilsynserfaring med vedkommende deltaker*
- *Det bør legges til rette for eskalering av virkemidler*
- *Det må også tas med i vurderingen om bruken av det aktuelle virkemidlet har negative effekter.*

I avsnitt 6.3 drøftes først rettslige standarder som er et karakteristisk juridisk virkemiddel i funksjonsbaserte regelverk. Deretter vurderer jeg bruken av noen ikke formaliserte virkemidler som gir Ptil muligheter til å utøve den selvpåttatte styrende, påvirkende og dialogbasert myndighetsutøvelsen for å fremme sikkerhetstenkingen i petroleumsnæringen. Til slutt drøftes Ptils ”roller” slik de oppfattes blant annet av informantene i intervjuundersøkelsen.

6.3.1 Bruk av rettslige standarder, industristandarder og fortolkninger

Med en rettslig standard siktes det til ord og uttrykk i en lovforskrift som gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven som en bestemt praksis, utbredte holdninger i samfunnet eller andre forhold som skifter med tiden. All den stund disse fenomenene endrer seg over tid, vil også innholdet i loven/forskriften gjøre det. (Haugland i Lindøe et al 2012:177)

For å eksemplifisere Hauglands beskrivelse av en rettslig standard, kunne vi bruke en industristandard. Her kunne vi si at en industristandard brukt i regelverksammenheng tilkjenner og anviser beste praksis og en anerkjent faglig standard eller norm som ikke er lovfestet (*målestokk utenfor loven*). Videre vil denne industristandarden være et tolkingsdirektiv og ikke angi en pålagt eller absolutt regulering (*angir en bestemt praksis*). Industristandarden er også utviklet utenfor rettsverdenen (*fylles ut av andre enn rettsanvenderen*). Til sist kan vi si at den endres i takt med den utvikling som foregår (*endres over tid*).

En rettslig standard kan være nyttig og konkret, men også være vag og tolkbar. Når begrep som: “*tilstrekkelig*”, “*nødvendig*” eller “*sikker*” brukes i en forskrift, kreves det skjønn fra den

regulerte. Rettslige standarder sammen med funksjonskrav kan gjøre det vanskelig for pliktsubjektet å forutse om regelverkskravet er oppfylt eller ikke.

Innretningsforskriften § 44 sier: ”Personell på innretninger skal kunne evakueres raskt og effektivt til et sikkert område under alle værforhold”.

I veiledningen vises det til industristandarden NORSOK - S001 som sammen med ISO 13702: “defines the required standard for implementation of technologies and emergency preparedness to establish and maintain an adequate level of safety for personnel, environment and material assets”.

Til en viss grad kan vi si at de fortolkninger Ptil gir i tillegg til veiledningshenvisninger for eksempel til industristandarder vil være til hjelp når aktørene anvender forskriften. Vi kan likevel med grunnlag i eksemplet ovenfor slå fast at det kan være et juridisk problem å bruke rettslige standarder i en kravbasert regulering. I tillegg kan bruken av ”skal” og ”bør” skape ytterligere vansker for den som reguleres.

En arbeidstakerinformant uttrykte dette slik: ”Etter Horizon ulykken var jeg innom innretningsforskriften – det står mye ”bør” der og henvisning til standarder. Hvis det samme hadde skjedd her, tviler jeg på om politiet hadde kunnet ta ut en påtale med bakgrunn i gjeldende regelverk”.

Når det gjelder forholdet mellom forskrifter og veiledninger, er det etter legalitetsprinsippet kun i lov og lovhjemlede forskrifter man kan fastsette bindende, generelle plikter.

Veiledningene til paragrafene er tolkningsfaktorer ved fastleggingen av rettslige standarder i forskriftene, og har i følge en arbeidsgiverinformant ganske stor rettskildemessig verdi så lenge de behandles som en del av høringsprosessene. ”De vil da ha karakter av ”forarbeider” som sier noe om hva myndighetene har ment med forskriftsteksten. Veiledningen kan i seg selv aldri binde, den inneholder ikke selvstendige rettsregler. Veiledning og tolkninger som kommer til etter at forskrifter er fastsatt har tilsvarende lavere rettskildemessig verdi, som alle ”etterarbeider”.

Logstein (2010) mener formålet med å benytte rettslige standarder i et regelverk er at de skal sikre et ”bevegelsesrom” for innholdet. Bevegelsesrommet er vanligvis beregnet på å ivareta utviklingen og de endringer ny teknologi og innovasjon skaper i den alminnelige rettsoppfatningen: ”og ikke på de som skal følge regelverket slik det er innen sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten”.

Hun mener at det ved konflikt er domstolene som i ettertid må fastlegge hvorvidt et konkret forhold på den gitte tiden kan sies å ligge innenfor eller utenfor den aktuelle regelen. Dette svekker forutberegneligheten for de som skal rette seg etter reglene, men sikrer at rettsreglene er i henhold til utviklingen i samfunnet uten stadig å måtte revidere ordlyden i bestemmelsene. Noen av de rettslige standardene er det dessuten vanskelig å konkretisere innholdet i, mener hun. ”Valget står således mellom å regulere ved bruk av en rettslig standard eller å avstå fra regulering”.

Logsteins juridiske utgangspunkt har forankring i forhold til rettskildetenking. Jeg mener annen relevant kontekst må trekkes sterkere inn i bildet når man snakker om sikkerhetsregulering. Sikkerhetsregulering er som nevnt ikke en ”ja - nei” regulering, og myndighetene må til en hver tid håndtere risiko i en dynamisk prosess med to ulike utfall: ”Muligheten for gevinst/belønning gir risikovillighet, mens risikoaversjon følger av muligheten for tap/skade” (Lindøe et al 2012:60).

Reguleringsregimet legger opp til en stor grad av selvregulering under ansvar. Det funksjonsbaserte regelverket og bruk av rettslige standarder kan i denne sammenhengen ses på som det ”rettslige verktøyet” hvor risikovurderingene er forankret i kompetansen i trepartssamarbeidet.

Av denne grunn mener jeg rettsanvendelsen av HMS-regelverket for petroleumsnæringen må kunne gi anledning til bruk av rettslige standarder til hjelp for *både* regulator og den regulerte.

6.3.2 Bruk av ikke formaliserte virkemidler

Kringen (i Lindøe et al 2012:111) viser til såkalt ”smart regulation” som ble lansert av Gunningham og Grabosky og bygger på en bredere forståelse av hvilke aktører som bidrar til å påvirke adferd i forhold til myndighetskrav. Myndighetene kan spille en mer indirekte rolle, men kan også basere sine strategier på aktiv utnyttelse av de mange kontrollmekanismene som finnes i virksomhetenes omgivelser.

Virkemiddeltrappen starter med dialog og samarbeid (Jf. Figur 2.2). I siste instans kan selskaper fratras lisens til å operere på sokkelen. Myndighetene kan ut fra erfaring og avvikenens alvorlighetsgrad gripe direkte til det håndhevingsinstrumentet som anses riktig ut fra den foreliggende situasjonen. Likevel er dialogen det foretrukne virkemiddelet. I følge Kringen (ibid) har dialogen en sentral effekt på industriens selvstendige ansvar for risikostyring og orden i eget hus, dvs. at strengere inngrep skal være overflødige. Man bør likevel fremover være mer oppmerksom på de kulturelle variasjoner og tenkemåter aktørene

har, slik at effekten av dialogen og ”smart regulation” tenkingen ikke fortrenger selvstendige syn som er avgjørende i kritiske sammenhenger.

Bruken av funksjonskrav og rettslige standarder gir forvaltningen en større grad av skjønnsutøvelse ved anvendelse av regelverket. Regelverksmetodikken legger dermed opp til en større grad av styring ved hjelp av ikke formaliserte normer eller virkemidler. En henvisning til en industristandard vil for det første være en informasjon til næringen om at det finnes anerkjente normer i tillegg til gjeldende regelverk som må tas i betraktning. I HMS-forskriftene legges det også opp til å kunne ta i bruk andre og tilsvarende sikre løsningsalternativer³¹. I følge Logstein (2010:195) er det også en form for ”aksept” eller hjemmel fra lovgiver om at forvaltningen kan styre sikkerheten på norsk sokkel gjennom bruk av ikke formaliserte regler.

Vi kan si at ut fra den måten regimet og regelverket er bygget opp, har det utviklet seg en del normeringer i tilsynet med petroleumsnæringen som er mindre vanlige i andre deler av forvaltningen. Nedenfor er et utvalg av ”ikke formaliserte virkemidler” opplistet. Bruken av virkemidlene er ytterligere redegjort for i vedlegg 4: *Forklarende tillegg relatert til ikke formaliserte virkemidler*.

- **Henstillinger** - ”Ptil ber om....”
- **Veiledninger** til paragrafene i forskriftene utdyper hva myndighetene ønsker å oppnå
- Ptils **fortolkninger** til paragrafene viser lovanvendelser og Ptil sin tolkning av anvendelsene
- **Likelydende brev** brukes for å informere, påvirke igangsette konkrete aktiviteter eller annonsere endringer i regelverkssammenheng
- **Ptils hjemmeside** er en abonnentordning som har tatt over de fleste funksjoner likelydende brev har hatt
- **Forbedringspunkter** i tilsynsrapportene ”brukes hvor vi ser mangler, men ikke har nok opplysninger til å kunne påvise brudd på regelverket”(Ptils mal for tilsynsrapporter)
- **Innkalling til møte** for å redegjøre for saker (for eksempel uønskede hendelser)

31 Jf Rammeforskriften § 24: *Ved bruk av andre løsninger enn de som anbefales i veiledningen til en forskriftsbestemmelse, skal den ansvarlige kunne dokumentere at den valgte løsningen oppfyller forskriftens krav.*

Det er ikke min hensikt å vurdere de ikke formaliserte virkemidlene ut fra et juridisk perspektiv. En drøfting av virkemidlene hver for seg vil også være å favne for vidt. Likevel vil det være viktig for Ptil å gå gjennom Virkemiddelhåndboken med det formål å vurdere bruken av ulovfestede virkemidler.

Logstein (2010) har innvendinger rettet mot anvendelse av virkemidlene. Det er ikke fastsatt **hvem** som kan bruke "ikke formaliserte virkemidler", **når** disse skal brukes og **prosedyrer** for bruk. Ved endringer av forskrifter sier forvaltningsloven § 37 at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig - og for å sikre kontradiksjon, skal ulike grupper gis anledning til å uttale seg før en forskrift blir utferdiget. Her er det imidlertid ikke en formell forskrift som endres og forvaltningslovens regler kommer da ikke til anvendelse.

Flere av de ikke formaliserte virkemidlene kan sies å være operasjonelle strategier fra Ptils side som brukes for å "strekke" regelverket³², påvirke eller "styre" aktørene. I innspill fra tilsynskoordinatorerne heter det: "*Begrepet dialogbasert tilsynsstrategi kan se ut til å implisere en påstand om at Ptil velger tilsynsaktiviteter gjennom en dialog/forhandling med aktørene. Det korrekte er at Ptil basert på risikovurdering identifiserer den tilsynsaktiviteten man mener er nødvendig som et resultat av eget arbeid, egne vurderinger og noen andre kriteri*". På dette grunnlaget, ses da dialogen som en metodisk del av Ptils tilsynsstrategi som omfatter alle fasene i tilsynsaktivitetene. Man tilstreber å opptre på det laveste trinnet i virkemiddeltrappen - og derigjennom påvirke aktørene til selv å ta sitt ansvar for å utvikle gode løsninger i tråd med regelverkskrav – heller enn å bruke virkemidler og derved tvinge gjennom løsninger.

Logstein hevder at hvis slike virkemidler brukes og har tilsnitt av sanksjoner, gjør dette dem betenkelige ut fra rettsikkerhets-prinsippet. Heller ikke i Virkemiddelhåndboka er det formkrav til ulovfestede virkemidler, henstillinger kan formidles både skriftlig og muntlig. Det er imidlertid viktig at en uttrykker seg på en slik måte at det er *klart* at en bruker et ulovfestet virkemiddel og ikke et lovfestet. Etter min mening er det på dette området et potensiale til forbedring.

"Tilsiktet forskjellsbehandling",

I sitt innspill bruker tilsynskoordinatorerne begrepet *tilsiktet forskjellsbehandling* av aktørene; eksempelvis knyttet til hvem Ptil velger å føre tilsyn med, hvilke tema tilsynet fokuserer på og

32 "Strekke" regelverket vil si å tøyse hjemmelsinnholdet, eller å løfte hjemling til rammeforskriften slik at den blir mer generell eller overordnet, men likevel kan anvendes.

hvilke virkemidler som benyttes. Alt dette er en viktig og ønsket del av Ptils risikobaserte tilsynsstrategi.

”Vårt tilsyn er risikobasert og stikkprøvebasert. Vår kjennskap til og erfaring med aktørene, deres innretninger og aktiviteten de driver med, påvirker hvordan vi planlegger og prioriterer våre oppfølgingsaktiviteter”.

Videre sies det at Ptil ønsker som prinsipp å operere så langt nede på virkemiddeltrappen som mulig. Erfaring i tilsynslagene om *”hva som skal til”* for å få en aktør til å ta nødvendige grep vil også påvirke hvor strengt tilsynet finner det hensiktsmessig å reagere. Noen aktører tar et påvist avvik på ramme alvor, tar eierskap, og iverksetter et omfattende arbeid for å finne de riktige forbedringstiltakene for å komme i tråd med regelverket Andre i samme situasjon vil kunne trenge strengere reaksjoner som pålegg for å bli overbevist om nødvendigheten av å gjøre endringer.

En myndighetsinformant uttrykte seg slik om virkemiddelstrategien: *”Ptil ser på det å gi pålegg som et tap. Der pålegg gis har det ikke lyktes å skape en forståelse for begge parter syn. Vi skryter ikke av hvor mange pålegg vi har gitt. Nøkkelen er å kunne kommunisere forståelig. Det skjer alt for mye på sokkelen til at vi skal kunne kontrollere næringen. Vektlegging og sikring må ligge i at vi sikrer kontroll i reguleringsprosessen, slik at kvaliteten er på plass”.*

I Virkemiddelhåndboka heter det at planlegging og føring av tilsyn med utvalgte saksområder og aktører kan være *”en måte å reagere på manglende styring av helse, miljø og sikkerhet i selskapene”*. Ptil kan dermed påvirke aktørene til selv å prioritere områder tilsynet mener trenger det. Grunnlaget eller bakgrunnen for tilsynet må da gjøres kjent for de selskapene dette gjelder.

Virkemiddelhåndboka (2.1.6) setter opp fire forutsetninger for bruk av tilsyn som virkemiddel:

- Vurderingene som ligger til grunn for at Ptil vil utføre tilsynsaktiviteten - eller prioritere å føre tilsyn med et område eller en enhet
- Sammenhengen mellom ulike tilsynsaktiviteter, eksempelvis Ptils behov for å verifisere oppfølging av tidligere tilsynsaktiviteter
- Grunnlaget for å utføre en tilsynsaktivitet som adressaten selv har gjennomført tidligere
- Grunnlaget for å øke omfanget av det tilsynet Ptil fører med vedkommende selskap

Av dette trekker jeg slutningen at Ptil, etter beste skjønn og en del faste kriterier, velger å risikobasere tilsynsaktivitetene hvor Ptils tilsynsaktiviteter og metodevalg vil gi best og/eller størst HMS- gevinst.

Tilsynet står ikke helt fritt i forbindelse med bruk av virkemidler, verken ulovfestede eller lovfestede. Krav som følger av den ulovfestede forvaltningsretten, går ut på å hindre myndighetsmisbruk. *Her er det særlig kravet til likebehandling som er aktuelt. Det er adgang til å foreta en saklig forskjellsbehandling, men ikke en usaklig forskjellsbehandling* (virkemiddelhåndboken).

De operative strategier og tema jeg har gjennomgått ovenfor, bør gjennomgås og drøftes grundig i egnede samarbeidsfora og i myndighetssammenheng. Jeg legger imidlertid til at informantene i intervjuundersøkelsene synes å være tilfreds med Ptils måte å bruke ulovfestede virkemidler som styrings- og påvirkningsverktøy for å oppnå en bedre sikkerhet i petroleumsnæringen (Jf. Hellebust/Braut 2010).

6.3.3 Er dialogtilnærming forenlig med effektivitet og god ressursbruk?

I flere innspill fra arbeidstaker- og arbeidsgiversidene i intervjuundersøkelsen gikk det frem at måten Ptil prioriterte tid og ressurser på er hensiktsmessige. Ptil prioriterer arbeid inn mot nye aktører, krevende og viktige tilsynsaktiviteter som storulykkesrisiko- og barriereforståelse, uvanlige aktørkonstellasjoner og nye tilsynsmetoder ut fra samme ”tilsiktete forskjellsbehandling”. Informantene samlet har ikke inntrykk av at Ptils dialogbaserte tilnærming er noen hindring for effektiviteten.

En arbeidstakerinformant mente at toveis kommunikasjon i utgangspunktet er bedre enn enveis kommunikasjon. *"Det er nyttig å føre dialog og kalibrere seg mot hverandre"*. Når tilsynsoppgavene ikke er basert på stadige repetisjoner, er det nødvendig med dialog mellom næring og tilsynsorgan for å utveksle informasjon utover det som blir formidlet i de formelle tilsynsaktivitetene. Slik dialog synes ikke i konflikt med kravet til effektivitet og rasjonalitet i Ptil.

En arbeidsgiverinformant mente at dialogen i seg selv fungerte som en toveiskommunikasjon, eller en samtale med meningsutveksling i flere ledd. Funksjonen kontroll - sanksjon beholdes, men på en måte utfylles kontrollfunksjonen med en form for veiledning og læring til gjensidig nytte. Man får et bredere spekter av muligheter i løsningsammenheng dersom dialogen opprettholdes gjennom alle fasene av en tilsynsaktivitet. *"Vi kan si om de to tilnærmingene som fremstilles at de ikke er motsetninger, men dialogen gir Ptils tilsynsstrategi en ekstra dimensjon i stedet for å være et alternativ"*.

Kringen (i Lindøe et al 2012:120) viser til at en ”responderende strategi” må omfatte en god forståelse av signalene, bruken og samspillet når det gjelder reguleringsinstrumentenes logikk. Fem faser må iakttas: a) avdekking av avvik, b) respons, c) håndheving, d) gjennomgang og vurdering og e) modifikasjon. ”*Virkelig responderende regulering*”, hevder forfatteren, ”*tar hensyn til at disse elementene kan representere ulike utfordringer, både hver for seg og samlet*”.

Vi kunne i denne sammenheng trekke frem og drøfte alternative tilsynsstrategier til den dialogbaserte eller om dialogbasering er vesentlig forskjellig fra Kringens responderende strategi. Jeg må la denne drøftingen utestå.

Ptil har en veilederrolle som må kombineres med selve tilsynsrollen. I intervjuundersøkelsen kom det klart frem at Ptil hele tiden må kombinere ulike roller. Informantene beskrev Ptils rolle gjennom uttrykk som endringsagent, pådriver, i noen sammenheng - provokatør, kontrollør og påvirker.

Det var enighet om at tilsynet ikke nødvendigvis ble mindre effektivt på grunn av Ptils mange kommunikative roller. Ptil forholder seg til et ganske komplisert funksjonsbasert regelverk som krever stor grad av kompetanse. Ptils kompetanse og veiledningsrolle ses som positivt på flere måter, ”*for det ansporer og motiverer til å ønske å kunne forstå mer, og motiverer på en måte aktørene til å bygge egen kompetanse*”. En utstrakt veilederrolle ses altså som en konsekvens av det regelverket man har valgt å forholde seg til.

Med bakgrunn i drøftingen ovenfor og innspill fra informantene, trekker jeg den slutning at kontekstvurderinger er svært viktig ved myndighetsutøvelse. I utgangspunktet må alle parter være enige om overordnede, funksjonelle og operative strategier. Forutsetningene er lagt i det regimet som er valgt. Prinsippene er fastlagt i dialog- og funksjonsbasering samt medvirkning, eller i preskriptiv og detaljbasert regelverksorientering.

Ut fra de undersøkelser jeg har gjort, kan tilføyes at dialogbasert strategi synes å gi større forståelse og en erkjennelse av at et risikoproblem må rettes til alle. Myndigheter, aktører og andre interessentgrupper må tenke ut over samsvar når det gjelder regulering, strategier, metodikk og verktøy - og tilpasse dette til virkeligheten vi befinner oss i (Jf. Hopkins, 2006). Bruk av ikke formaliserte virkemidler har vist seg å være en god måte å styre norsk petroleumsvirksomhet på for å oppnå en høyest mulig grad av sikkerhet, selv om det fra en juridisk synsvinkel nok finnes svakheter både innen rettstenking og rettsanvendelse.

Ptil har valgt å gå inn i rollen som aktiv sikkerhets-pådriver i tillegg til oppgaver innen forvaltning, revisjon og regelverksutvikling. I neste avsnitt tar jeg for meg hvordan Ptil kan bidra til læring, risikoforståelse og sikkerhetskultur

6.4 I hvilken grad påvirker en dialogbasert tilsynsstrategi aktørens læring, risikoforståelse og sikkerhetstenking?

Innledning

Emnet jeg her tar opp er mangesidig og omfangsrikt. Jeg er derfor nødt til å begrense drøftingen til hvordan Ptil som myndighetsutøver gjennom sin dialogbaserte tilnærming kan bidra til økt læring omkring sikkerhetstenking og bedre risikoforståelse i næringen - som igjen kan videreføres og utvikles i aktørens sikkerhetskultur.

Det er "den ansvarlige" sammen med den enkelte ansatte som har det endelige ansvar for at læring skjer, at risikoforståelse ligger på et høyt nivå og som sammen må bidra til en optimal sikkerhetskultur. Det er Ptils selvvalgte rolle som aktiv sikkerhets-pådriver, i tillegg til sine oppgaver innen forvaltning, revisjon og regelverksutvikling, som gjør det betimelig å ta opp dette viktige emnet på en helhetlig måte.

Jeg behandler de tre begrepene "insight" i betydningen forståelse, "foresight" i betydningen innhenting og læring av ny kunnskap og "hindsight" i betydningen erfaringslæring og deling (Jf. Fig.3.4).

Jeg har i det følgende delt drøftingen inn under de tre begrepene ovenfor. I gjennomgangen av emnet søker jeg å bekrefte påstanden om at:

1) økt oppmerksomhet omkring *proaktiv* læring, dvs.

a) vektlegging av virkelighets- og risikoforståelse (insight)

b) faglig, personlig og relasjonell kompetanse, (foresight)

- fører til at den enkelte utvikler bedre forutsetninger til å unngå at uønskede situasjoner oppstår.

2) at man ved *reaktiv* læring, dvs. etter at uønskede hendelser har funnet sted (hindsight)

a) må videreutvikle og forbedre håndtering av risikosituasjoner og hendelser (DFUer)

b) identifisere og utvikle organisatoriske måter å lære langsiktig på

Investeringer i sikkerhet koster penger, men en uønsket hendelse kan være langt mer kostbar også på andre områder enn de finansielle. Som en følge av argumenteringen ovenfor, vil det være nødvendig for Ptil i sin pådriverrolle å bistå næringen både i forbindelse med insight, foresight og hindsight.

I neste avsnitt ser jeg på risikoforståelse i sammenheng med ulykkesteori, læringsteori og læringsdialogen, som jeg mener utgjør grunnlaget for sikkerhetstenking og risikoforståelse. Jeg ser også på den ansvarliges rolle og regelverkets føringer. Kan Ptil "strekke sine hjemler" så langt at man intervensjonerer i aktørenes læring?

6.4.1 *Insight*

I Ptils granskingsrapporter finner vi begrepet "manglende risikoforståelse" som et gjennomgående årsaksforhold i uønskede hendelser. Begrepet er lett å ty til og ofte utilstrekkelig belyst i Ptils rapporter. Oftest finner vi "manglende risikoforståelse" knyttet til situasjonsforståelse som *"dreier seg om evnen til å danne seg - og vedlikeholde - et bilde av situasjonen som er tilstrekkelig presist og omfattende til at arbeidsoppgavene kan utføres sikkert, og at en er i stand til å diagnostisere uventede situasjoner.* (Tinmannsvik et al 2008:43). Delt situasjonsforståelse krever kunnskaper ut over eget område om hvordan andres handlinger berører ens eget område.

For risikopersepsjon vil mange forhold innvirke" (Renn 2008:20): Personlig legning, egenskaper, alder, kjønn, kulturell tilknytning, kommunikasjonsevne, erfaring og en rekke andre faktorer gjør det i følge forfatteren vanskelig å klassifisere og redusere et "multidimensjonalt konsept" inn i en snever "sannsynlighet og konsekvens" definisjon. *"People are averse to risk if they face potential losses, and are risk prone if they expect even small gains".*

Overfører vi sitatet til petroleumsvirksomheten, vil det være naturlig å relatere det til begrepet "stille avvik", dvs. en arbeidspraksis som innebærer risikofylte "snarveier" som har et lavere sikkerhetsnivå eller avviker fra planlagt eller beskrevet måte å gjøre arbeidsoppgaven på. Problemet ligger i at man gradvis innarbeider en praksis som nærmer seg grensen for sikker atferd, uten at man får respons tilbake fra systemet om at det er fare på ferde. Man mangler følbare grenser slik "romlestripene" i veibanen er et eksempel på. (Tinmannsvik et al 2008:137, Jf. også Rasmussen 1996 i Rosness et al 2004).

En undersøkelse i to operatørselskap foretatt av Tinmannsvik (ibid:141) omkring prosedyrer og bruken av disse viste blant annet at sokkelansatte mente det var a) for stor fokus på å utvikle prosedyrer og ikke på "innholdet" i dem, b) for mange prosedyrer slik at viktige prosedyrer "drukner", c) de er for detaljerte og vidtfavnende for å dekke alle eventualiteter, og

d) lite orienterte mot bruker og vanskelige å forstå. Turner³³ viser i sin ulykkesteori til at dokumentasjonsregimer ikke er egnet til å ivareta kompliserte operasjoner. Før eller siden vil mange nivå i organisasjonen og et prosedyrevelde føre til at uønskede hendelser skjer. Jeg drøfter ikke teorien nærmere.

Man bør ha et bevisst forhold til hvilken funksjon en ny prosedyre skal ha. Kan man i stedet øke ledelsesinvolvering og veiledning? Det dreier seg her om balansen mellom standardisering gjennom regler og prosedyrer (kontroll) og fleksibilitet i forhold til å håndtere uforutsette situasjoner (læring) på den andre.

I intervjuundersøkelsen kom det klart frem at ”opplæring” var et selskapsinternt ansvar. Det var ikke noe klar oppfatning blant informantene omkring ”opplæring” og ”læring”. Ved oppfølgende spørsmål omkring dette var det enighet om at organisasjonene måtte stå for opplæring av nødvendig kunnskap, dvs. å ”*lære fra seg*” relevant kunnskap omkring både sikkerhetstenking, risikoforståelse, fag og arbeidsoppgaver.

Det var også enighet om at det var den ansattes plikt å ”*lære til seg*” de nødvendige kunnskaper på et ”mestringsnivå” (Jf Wadel 2002). På spørsmål om hva Ptil kan bidra med svarte en arbeidsgiverinformant: *”Tilsynsvirksomhet er en av mange aktiviteter som bidrar til å skape holdninger og atferd over lang tid. Forbedringsaktivitetene i selskapene må imidlertid få virke over tid, ikke kun gjennom korte kampanjer. Ptil har forstått dette, så her er vi helt på linje. Statistikken viser at sikkerheten på sokkelen har bedret seg over tid”*.

På spørsmål om Ptils dialog knyttet til tilsynsaktivitetene kunne karakteriseres som en læringsdialog (Jf 1.2), var svarene positive. Grunnlaget for dette er lagt gjennom årene hvor det har bygget seg opp et tillitsforhold og gjensidig respekt både for tilsynets kompetanse og dialogbaserte tilnærming. En arbeidsgiverinformant uttrykte seg slik: *”Det kommer stadig tilbakemeldinger om at Ptil gjør selskapene gode ved hjelp av tilsyn, møter og gjennomganger. Dette bekrefter også læringseffektene. Ptil har stort sett dyktige og faglig sterke medarbeidere som bidrar med læringsperspektivet inn i selskapene”*.

En myndighetsinformant mente at læringsdialogen ville fungere; *”bare om den dialogbaserte tilnærmingen fungerer godt. Denne tilnærmingen rommer en hel del riktige*

33 I sitt ”Information processing perspective” mener Turner at ulykker kan spores til initiale oppfatninger og normer som ikke samsvarer med eksisterende regelverk. Etter en normal start vil det være en inkubasjonstid med misoppfattelser tolkingsfeil og mangelfull informasjonsflyt som utløser uønskede hendelser. (Jf Man made disasters, Rosness i SINTEF-rapport 2004).

metoder. Det kan bety at læringen kan bli god – men også at vi av og til treffer dårlig, og dermed får lite læringseffekt”.

Det også pekt på at samarbeidsarenaene (Regelverksforum, Samarbeid for sikkerhet (SfS og Sikkerhetsforum) bidro sterkt til at partene lærte av hverandre.

En arbeidstakerinformant mente Ptils påvirkning førte til langsiktig læring og illustrerte læring på lang sikt kontra effekten av kontroll slik: *”Hvis du kjører for fort og blir tatt i kontroll, får du en bot. Dette er snart glemt, og du kjører snart for fort igjen. Læringen synes å være kortvarig - selv om vi har god kunnskap og erfaring gjentar vi kjøringen. Læringen vi snakker om her må være langsiktig og bygget på holdningsskapning. Ved stadig påminnelse om hvorfor, vil forståelsen etter hvert komme sterkere”.*

Det er lett å påstå at en større læringsgevinst vil være naturlig i en dialogbasert tilsynsstrategi i forhold til en ”dialog-løs kontroll - sanksjon” strategi, nettopp fordi man snakker sammen. I eksemplet over hevdet informanten at en ”kontroll - sanksjon” gir umiddelbar gevinst i form av etterfølgelse, men med kortvarig virkning. Mange høster kanskje på ulike arenaer i livet de samme erfaringene omkring straffereaksjoner. De virker, men er ofte ikke varige, og fører ikke til særlig ytelsesmotivasjon (Jf Lindøe et al 2011).

Jeg har forståelse for at ”kontroll - sanksjon” anvendes der dette er nødvendig. Men slike strategier fører ikke nødvendigvis til endrede holdninger og økt forståelse. All litteratur jeg kjenner til tilsier at kommunikativ rasjonalitet og en dialogbasert tilnærming over tid vil gi høyere HMS-gevinst.

6.4.2 Ptils påvirknings-strategier

Ptil kan bidra til læring og bedre risikoforståelse på flere måter. Den ene vil være gjennom regelverksendringer som mer konkrete enn i dag pålegger "den ansvarlige" plikter og rettigheter med hensyn til læring. Jeg vil likevel tro at myndighetene vil vegre seg mot å gå for langt i å regulere og intervenere i den enkelte aktørs læringsarena. For det første vil slik regulering påvirke ansvarsforholdet (Jf. Wilpert 2008). Dernest ville Ptil måtte utvikle både pedagogisk og didaktisk kompetanse. Mange ville også ha satt spørsmålstejn ved Ptils effektivitet, prioriteringer og bruk av ressurser.

Vil regelverket kunne endres i forhold til læring?

Dagens regelverk begrenser seg til å si noe om hva som skal læres (Jf. aktivitetsforskriften (af) § 22.) Af § 23 gir krav om at prosedyrer skal nyttes som virkemiddel for å forebygge feil, fare- og ulykkessituasjoner.

I utgangspunktet setter regelverket krav til at den enkelte skal lære/mestre:

- a) fagkunnskap, prosedyrer, risikobilde (insight),
- b) barrieresystemer, håndtering av definerte fare- og ulykkessituasjoner (Jf af § 21), erfaringer med utstyr risiko og barrierer (Jf. styringsforskriften (sf) § 4-6) (foresight), og
- c) erfaringslæring etter uønskede hendelser og komplekse operasjoner (hindsight). Teoretisk vil dette medføre, som Argyris og Schön (1978) indikerer, at aktørene må være læringsagentene for denne læringsprosessen.

Styringsforskriften kapittel VI, om oppfølging og forbedring, stiller i prinsippet et krav om en form for organisatorisk læring. Det sies ingenting om læring direkte, men implisitt må den ansvarlige ha systemer som sikrer at data som samles inn (Jf sf § 19), identifisering av svakheter, feil og mangler må følges opp med konkrete aktiviteter som identifiserer forbedringstiltak (Jf sf §§ 21 -23).

I regelverkssammenheng finner jeg ikke paragrafer som direkte stiller krav til læring og hva som skal læres. Jeg ser da bort fra Ptils oppfølgingsansvar og anvendelse av ikke formaliserte virkemidler. Det kan stilles spørsmål ved om dette muligens også ville være i strid med et kravbasert regelverk

Skjer læring når Ptil bruker påvirkningsrollen aktivt?

Den andre påvirkningsmuligheten Ptil ofte bruker i påvirkningsøyemed er "spissing" av tilsynsaktivitetene. Dette kan forklares som en intern strategi hvor tilsynsaktiviteten fokuserer på et ønsket, "smalt" område eller tema hvor Ptil ønsker å skape oppmerksomhet eller påvirke aktøren.

Ptil-ledelsen har i flere år hatt storulykkesrisiko og barrieretilsyn som hovedprioritering. Tilsynet har nylig utarbeidet et "barrierenotat" som gir en slags samlet informasjon om barrierebegrepet. Dette kan brukes i forbindelse med oppstartsmøter ved relevante tilsynsaktiviteter.

Et liknende notat til eksternt bruk utvikles også relatert til risikoforståelse.

Når Ptil bruker påvirknings-strategier kan dette ses på som:

- 1) forsøk på å komme i læringsdialog med aktørene og
- 2) som aktiv påvirkning av aktørens risikoforståelse og sikkerhetstenking.

Jeg eksemplifiserer nedenfor metodikken i to forskjellige påvirkning-strategier hvorav den ene går på *å lære fra seg* og den andre *å lære til seg* (Wadel 2002).

Barrierenotatet

Norsk Olje og Gass (tidligere OLF) stilte seg skeptiske til "barrierenotatet" da notatet ble kjent i næringen høsten 2012. Var dette et bevisst "styringsforsøk" fra Ptil side mot ensretting av tenkingen relatert til aktørens barrieresystemer?

Eksemplet er hentet fra oppstartsmøte med selskapsledelsen før et rigg-tilsyn i et av rederiene i brukerundersøkelsen.

Barrierenotatet ble brukt i oppstartsmøtet. Responsen var gjennomgående positiv. Fra tilbakemeldingen (Jf brukerundersøkelsen) siterer jeg likevel et viktig budskap: *"Kan hende at diskusjonen blir for akademisk, slik at man ikke helt klarer å overføre begrepet risikostyring fra teori til praksis i hverdagen"*. Det ble også indikert av informanter i brukerundersøkelsen at barrierenotatet kunne oppfattes som styrende for hele petroleumsvirksomheten, og man vil være "litt tilbakeholdne" med egen informasjon.

Metodikken innebærer definitivt styrings- og påvirkningselementer fra Ptil side.

En tosidig spørsmålsstilling reiser seg: Er det slik at Ptil her intervensjonerer i aktørens læringsområde? Tar Ptil på seg en læringsstrategi ved "å lære fra seg", som egentlig burde ligge hos aktørene (Jf. Wilpert 2008)? Og motsatt: Er aktørene "for kompetente" innenfor sikkerhetsrelaterte emner til å la seg "ensrette" eller påvirke av Ptils forsøk på sikkerhetstenking? Sagt med andre ord; er aktøren villig til "å lære til seg" Ptils "budskap" om barrieretenking (Wadel 2002)?

Her er vi inne i pedagogikkens verden. Ptils rolle må ligge i man legger forholdene til rette for at læring skal skje – ikke stå for denne selv. I neste eksempel om "spissing" av tilsyn viser jeg tilretteleggerrollen hvor man ikke lærer fra seg; men med virkemiddelbruk søker å legge til rette for at aktøren "lærer til seg".

Eksempel på et spisset tilsyn

Spissede tilsyn rettes ofte mot nye aktører på norsk sokkel. Aker Drilling³⁴ fikk to ny rigger (Aker Barents og Aker Spitsbergen). Nedenfor følger utdrag av varselbrevet fra Ptil om tilsynet. Det kan legges til at tilsynsaktiviteten startet med et heldagsmøte med ledelsen på land. Her var et aleneintervju med administrerende direktør lagt inn i møteagenda.

Tilsynsaktivitet – risikoforståelse og kompetanse - Aker Drilling

34 Aker Drilling ble nylig kjøpt av Transocean. Riggene heter nå Transocean Barents og Transocean Spitsbergen.

Petroleumstilsynet (Ptil) planlegger å gjennomføre en tilsynsaktivitet som omfatter risikoforståelse og kompetanse hos ledere og medarbeidere i Aker Drilling, og som vil involvere både landorganisasjon og en av selskapets innretninger på norsk sokkel.

Tilsynsaktiviteten har til hensikt å evaluere selskapets arbeid med å sikre forsvarlig risikoforståelse og kompetanse hos ledelse og driftspersonell i forbindelse med planlegging, styring, gjennomføring og oppfølging av drift med særlig vekt på sikkerhetskritiske aktiviteter.

Tilsynsaktiviteten er basert på rammeforskriftens § 8 om forsvarlig petroleumsvirksomhet, § 9 om prinsipper for risikoreduksjon og § 10 om organisasjon og kompetanse, samt styringsforskriftens Kap. 1 til 5.

Tilsynsaktiviteten planlegges gjennomført med et oppstartsmøte med ledelse og representant(er) fra vernetjenesten hos Aker Drilling onsdag 21. oktober kl. 0900 - 14.00. Møtetiden kan strekkes til kl 15 etter anmodning.

Videre ser vi for oss en oppfølgende verifikasjonsdel på en av selskapets to innretninger på sokkelen i uke 44, fortrinnsvis i tidsrommet 27. – 29. oktober.

Tilbakemeldingen fra aktøren etter tilsynet:

- 1) slike tilsyn har vært svært ressurs- og arbeidskrevende å planlegge og gjennomføre,
- 2) tilsynsaktiviteten har forsterket en rekke pågående aktiviteter,
- 3) det er satt i gang nye aktiviteter for å bedre risikoforståelse og sikkerhetstenking i selskapet, og
- 4) det har forsterket fokus på disse områdene.

I det spissede tilsynet legges metodikken opp motsatt. Her skjer læringen ved tilrettelegging fra Ptils side. I dette legger jeg at aktøren må tilrettelegge for at Ptil skal få forståelse (insight) av hvordan ”ting gjøres”. Her stilles ikke så store metodiske krav til tilsynsmedarbeiderne, og det blir egentlig slik at det er aktøren som skal ”påvirke” myndighetene ved å identifisere beste praksis i egen organisasjon. Ptils medarbeidere må likevel ha "bestiller-kompetanse" dvs. at man må kunne forholde seg til den fagkunnskap og de risiko- og sikkerhetsforhold som aktøren presenterer. Dette krever høy kompetanse faglig og taktisk, men ikke nødvendigvis teknisk.

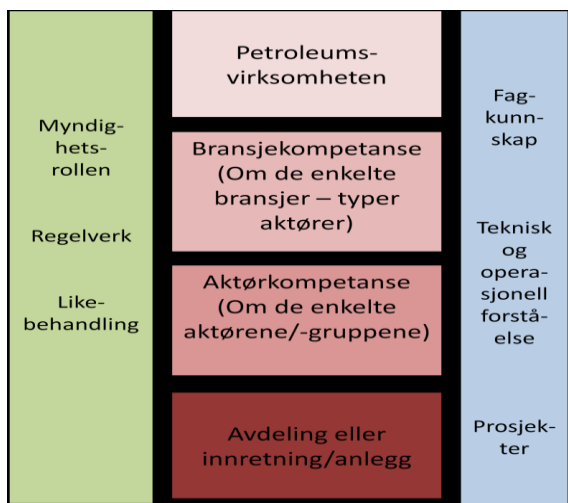
6.4.2 Foresight

I avsnittet drøftes risikoforståelse og sikkerhetstenking relatert til kompetansebegrepet (Jf. 3.2.3). Jeg vurderer hvordan Ptils tilsynsmedarbeidere, tilsynsaktiviteter og metodikk kan bidra til ny kunnskap hos aktørene.

Det er ikke nødvendigvis slik at alle ansatte i Ptil må ha høy kompetanse på alle områder. Det avgjørende er at Ptil samlet har den rette kompetansen. I en enkelt revisjon eller i et møte må revisjonslaget eller møtedeltakerne samlet ha tilstrekkelig kompetanse til å løse den aktuelle

oppgaven. Hvert aktørlag³⁵ må samlet sett ha tilstrekkelig kompetanse til å dekke oppgavene til laget, blant annet å legge en strategi for tilsyn med de aktuelle aktørene. Tilsvarende må hvert fagområde samlet ha tilstrekkelig både fag- og aktør-/bransjekunnskap til å følge opp faglige forhold.

Skulle man reflektere over hva som er viktig kompetanse i petroleumsnæringen vil mange kontekstuelle faktorer spille inn. Generelt vil man nok konkludere med at man i sikkerhetssammenheng trenger kategoriene i Figur 6.2 sett i sammenheng med egen stilling, arbeidsoppgaver og situasjon.



Figur 6.2 Ulike typer forkunnskaper (Foss 2010)

I figur 6.2 viser Foss til ulike fag- og egenkompetanse som trengs både hos Ptil-medarbeidere og i petroleumsnæringen.

6.4.3 Hvordan kan Ptil bidra med å bevisstgjøre omkring risikoforståelse og sikkerhetstenking?

I sammenheng med førstehjelpslag på sokkelen er det utarbeidet 18 leksjoner omkring håndtering av førstehjelpssituasjoner som sykepleier gir for medlemmene. Samarbeid for Sikkerhet ((SfS) har utarbeidet en rekke animerte ”videosnutter” som på en pedagogisk måte gjennomgår uønskede hendelser. Kunne det la seg gjøre å lage pedagogisk riktige introduksjoner og innføringer i risikoforståelse, sikkerhetstenking og sikkerhetskultur for hele sokkelen?

³⁵ Ledelsen i Ptil har delt porteføljen av aktører mellom de seks aktørlagene i tilsynssammenheng. Lagene er tverrfaglige og medlemmene hentes fra et av de seks fagene.

Kan et felles pedagogisk opplegg som involverer den enkelte og nærmeste leder skape en mer robust arbeidsplass?

I dag finnes forskjellige biter av slik informasjon hos de forskjellige aktørene. Ofte vil det være nettbasert opplæring med enveiskommunikasjon i opplæringsprogrammer som gir innretningsspesifikk introduksjon. Jeg savner et programopplegg hvor områder, avdelinger, arbeidsgrupper og enkeltmedarbeidere kan sitte sammen med leder og diskutere sikkerhetsrelaterte emner. IRIS-rapporten etter Gullfaks C hendelsen (Jf. 6.4.6) viste at læring skjer best i uformelle møter (i kaffekroken) og i avdelingsmøter hvor nærmeste leder og medarbeidere har toveiskommunikasjon.

Ptils rolle i denne sammenheng kunne være å initiere, koordinere og bidra med ressurser i Sikkerhetsforum hvor Ptil har et formelt ledelsesmandat. Samarbeidsarenaen SfS, hvor Ptil har observatørstatus, ville nok likevel være å foretrekke: I SfS vil ansvar for et slikt felles opplegg være styrt av aktørene, med eventuelle bidrag fra myndighetene. Ptil intervensjoner dermed ikke i aktørenes egen læring.

Utvikling av gode læringsforhold, læringsatferd og læringsmiljø ses som en forutsetning for å lykkes (Wadel 2002). Aktørenes evne og vilje til en investering i "sikkerhets- og risikoforståelse" vil være utfordringen for å etablere et felles læringsopplegg som kan brukes i "mentor-til-en" og "mentor-til-flere" sammenheng.

6.4.4 Ptils metodiske tilnærminger

Informantene i intervjuundersøkelsen hadde samlet et positiv inntrykk av Ptils metodiske tilnærminger og læringseffekt av tilsynsaktivitetene. Ptils tilstedeværelse og operative strategier aksepteres av aktørene, og ses i de fleste tilfeller på som *"hjelp til selvhjelp"*. De beste eksempler på læring synes i følge informantene å være der man har flere tilsyn – gjerne tradisjonelle revisjoner og verifikasjoner med stor grad av kontroll. *"Man løfter så funnene og tar dem tilbake til den reviderte part – eller de reviderte selskapene"*.

Det siktes blant annet til den tilsynsmetodikk som er brukt etter vedlikeholds-tilsyn med brønnserviceselskaper, der man i tillegg oppnådde økt grad av dialog mellom selskapene. Tilsynsaktivitetene ble lansert som en Ptil-kampanje under navnet *"Trygt boredekk"*. Det er gitt god tilbakemelding fra aktørene både med hensyn til *"nye og sikrere arbeidsrutiner"* og reduksjon i antall uønskede hendelser (Jf. RNNP, 2011). En tilsvarende tilsynsserie er utført med vedlikeholds-styring i Statoil og i sammenheng med RisikoUtsatte Grupper, såkalte RUG-tilsyn.

En myndighetsinformant oppsummerer slik: ”Ptil er i den heldige situasjon at vi har et godt omdømme i næringen, vi lyttes til. Jeg tror noe av det skyldes god kommunikasjon med næringen, i tillegg til at vi oppfattes som faglig sterke og rettferdige. Det fører til at saker vi setter på agendaen, får oppmerksomhet. Spissing av tilsyn innen gitte tema bidrar også. Blant annet er det mye større oppmerksomhet rundt storulykkesrisiko - som riktignok også skyldes store ulykker - og barrierer. Men også tema som ”RUG-tilsyn, kjemikalietilsyn og tilsyn med fokus på støy har fått oppmerksomhet fra aktørene gjennom vår oppfølging. Forhåpentligvis bidrar vi også til å gi et språk som selskapene kan bruke til å kommunisere dette videre i egen organisasjon”.

Lindøe (i Tinmannsvik et al 2008:261) har sammenliknet sikkerhetsregimet i petroleumsvirksomheten med fiskerinæringen. Han samler læringen i tre tema: 1) samspill og læring, dvs. en systematisk og organisatorisk læring etter hendelser (Jf 6.3.4). 2) legitime, proaktive aktører, dvs. samhandling blant annet om regulering og sikkerhetsstyring fra myndigheter, arbeidstakere og arbeidsgivere og 3) Utforming av myndighetenes rammeverk, dvs. hvordan reguleringen inkorporerer spesifikke regler, industristandarder, ”best practice”, prosedyrer og sikkerhetsarbeid i et trepartssamarbeid. Lindøe ser viktigheten av at myndighetene inntar en aktiv rolle overfor aktørene som tilrettelegger for informasjonsinnhenting, utvikling av standarder og læringsmekanismer.

6.4.5 Hindsight

I dette avsnittet vil jeg vurdere om Ptils granskinger bidrar til læring og en bedre sikkerhetskultur, og hvordan man kanskje kan finne alternative tilnærminger for å øke læring etter uønskede hendelser. Dette evalueres ved å vurdere erfaringslæring etter hydrokarbonhendelsen på Gullfaks C (jf IRIS rapport 2011/156). Videre vil jeg også se på den case-baserte metodikken og tilbakemeldinger på metodikken i brukerundersøkelsen.

Jeg har gjennom besvarelsen stilt spørsmålet om aktørene ikke burde legge større vekt på faglig innsikt, dvs. virkelighets- og risikoforståelse og kompetanse (insight og foresight) slik at evnen til forutse hendelser øker fremfor i stor grad å lære av hendelser i etterkant (hindsight).

Et styringssystem kan kanskje lett forbedres både ved myndighets- og interne revisjoner og ved å endre rutiner og prosedyrer. En reell og varig endring av en sikkerhetskultur innbefatter som oftest å endre verdisett, styring og atferd. Ptil har lagt mye arbeid i å formulere en god

veiledning til ”sikkerhetskult paraprafen”, uten at dette synes å påvirke aktørenes egen vurdering av sine sikkerhetskulturer (Jf rf § 15).

Tinmannsvik (2008:134) setter opp fire kjennetegn på en god sikkerhets og HMS-kultur.

Deltakerne må:

- alltid er rede til å forvente det uventede
- til enhver tid være i stand til å forstå hva de skal gjøre
- være åpne for forslag
- være i stand til å tro på at egne handlinger har en virkning på dem selv og andre

De to første kulepunktene går på forståelse (insight). Det tredje på kommunikativ rasjonalitet og relasjonelle ferdigheter. Det siste dreier seg om kompetanse. Alle disse temaene er tatt opp i oppgavesammenheng. I tillegg kan man trolig legge til en rekke faktorer som til sammen ville tilsi at man har robuste arbeidsplasser, og at organisasjonen kan karakteriseres som en HRO organisasjon hvor viktige begrep er redundans og robusthet. (Jf. Weich i Rosness et al 2004).

Informantene i intervjuundersøkelsen bekreftet at ”*læring skjer begge veier*”, dvs. mellom myndighet og aktørene. Arbeidsgiver- og arbeidstakerinformantene er også i stor grad enige om at Ptil er flinkest til ”*å lære fra seg*”. I dette legger informantene den styrings- og påvirkningseffekten som ligger i Ptils tilsynsstrategier. På den annen side hevder Ptil at aktørene ikke er flinke til ”*å lære til seg*”. Det siktes da særlig til læring etter uønskede hendelser.

En myndighetsinformant uttrykte Ptils målsetting på denne måten: ”*Når man ved tilsynsaktiviteter ser at gjentakelser av uønskede hendelser og regelverksbrudd ikke skjer, har myndighetene lyktes*”. I Ptils hendelsesdatabase registreres etter varsling og melding ca 1000 - 1200 uønskede hendelser årlig på sokkelen. Noen av disse hendelsene er ”gjengangere”, som f. eks. brønnehendelser, hydrokarbonlekkasjer og fallende gjenstander. Spørsmålet er hvorfor selskapene fra et myndighetssynspunkt ikke synes å lære av hendelsene.

6.4.5 Gullfaks C hendelsen 19.mai 2010³⁶

Av interessante observasjoner etter Gullfakshendelsen i oppgavesammenheng henter jeg følgende punkter:

36 Det vises til rapporten: Læring av hendelser i Statoil. En studie av bakenforliggende årsaker og av Statoils læringsevne Rapport IRIS - 2011/156. Konfidensiell frem til 1/11-2011.

Om læring og kunnskapsdeling gikk det frem at enheter som besitter kunnskap, i varierende grad er villige til å dele denne kunnskapen, og mottakere i tilsvarende grad mangler motivasjon til å ”søke og akseptere” kunnskap fra utsiden (s 59).

Under overskriften ”Makt og læring” (s 71 ff) viser man til at makt er knyttet til formelle posisjoner, men også i forhold til læring kan makt ligge i evnen til å påvirke premisser og situasjonsforståelse. Rapporten konkluderer på dette punktet med at det finnes ”mange kongedømmer” og at lederne ikke har evnet å ”binde makten i organisasjonen”.

Av rapporten, empiriske data og internt innhentet informasjon i Ptil kan vi si at:

- 1) Deling av kunnskaper og erfaring ikke er en selvfølge i organisasjoner, selv om ledelsen i de fleste sammenhenger viser til viktigheten av læring etter hendelser. (Jf. Hersey informasjonsmakt (1979).
- 2) Vi kan også si at lederne ikke synes å ha skapt læringsforhold og læringsatferd som har ført til et sunt læringsmiljø (Wadel 2002). Det pekes i dette eksemplet på at flere endringer i eierforhold (Jf. Saga, Hydro og Statoilfusjoner) kan ha bidratt til delmiljøer med forskjellig ledelse, maktutøvelse og adskilte nettverk.

Det er vanskelig å dra for mange generelle slutninger ut av disse påstandene. Jeg nøyer meg med å vise til noen av Wadels (2002) relasjonelle læringspunkter om respekt og tillit, om komplementære ferdigheter og om å lære fra seg og til seg.

Statoils forhold til Ptil

Gullfaksrapporten omtaler (s 86) Statoils forhold til Ptil³⁷. Det vises til intervjudata som indikerer at etter uønskede hendelser kreves en masseproduksjon av tiltak fra Ptils side som påvirker selskapets læringsevne. Ptils tidsfrister ved pålegg gjør at alt annet arbeid tilsidesettes på grunn av tidsfristene, og den viktige delen som utgjør læringsløyfen etter hendelsen ”får et visst preg av panikk”. Analyser og formidling av resultater i organisasjonen blir lidende fordi man er opptatt av å innfri Ptils tidsfrister.

Jeg lar disse intervjudataene forbli ubesvart.

For aktøren vil det være nyttig å gå dypere inn i læringsforhold etter hendelser. Etter hendelser vil den eksisterende (reaktive) tenkingen om erfaringslæring være hensiktsmessig som en start, for så å bygges på med insight og foresight.

37 Ptil ønsket ikke å stille til intervju eller uttale seg i saken.

6.4.6 Kan Ptil påvirke læringseffekten etter uønskede hendelser?

I veiledningen til styringsforskriften § 20 (Jf. bokstav a - g) ”Registrering, undersøkelse og granskning av fare- og ulykkessituasjoner” er det listet en rekke forhold som skal avklares i granskings sammenheng. Læring etter hendelser er ikke nevnt her. Det skulle være fullt mulig for partene i Regelverksforum å etablere en bokstav h) i veiledningen som forplikter aktørene i læringssammenheng.

En læringsarena kan også være et alternativ. Internt kan Ptil ved å systematisere læringen i egne granskinger, og gjøre denne informasjonen bedre tilgjengelig på hjemmesiden, bygge opp et elektronisk ”læringsarkiv”.

De viktigste observasjonene og læringen jeg sitter igjen med relatert til hindsight, er likevel at man må skape en dypere forståelse hos den enkelte medarbeider hos aktørene for:

- 1) hvorfor ting går galt (ulykkesteoretisk perspektiv),
- 2) at læringen skjer best med en forankring i gode læringsprinsipper, og i organisasjoner hvor gode læringsforhold tillater læringsatferd, og
- 3) at en sikkerhetskultur ikke er god hvis man opererer med subkulturer som omfatter ”kongedømmer” hvor enhver har nok med sitt eget revir.

"Spissede" granskinger

Ptil har også i sin granskingsprosedyre (Jf. 2.6.1 Mandat) en åpning for ”spissede granskinger” hvor man ved å snevre inn mandatet kan granske aktuelle deler av hendelsen eller underliggende forhold hos aktøren som bør klarlegges. I Gullfakshendelsen ba Ptil spesifikt om at Statoil vurderte sin *evne til å lære etter hendelser*. Etter stabilitetshendelsen på Scarabeo 8 i Barentshavet den 4. september 2012, tyder foreløpige funn på at hendelsen ble utløst på grunn av feiloperasjon av utstyr. På bakgrunn av kunnskap om hendelsesforløp og årsaksforhold som kom fram i et møte mellom aktør og Ptil, besluttet tilsynet å iverksette en spisset granskning av hendelsen. Granskningen fokuserte på Saipems styring av kapasitet og kompetanse. Direkte årsaks- og hendelsesforløp var klarlagt, og ressursene kunne brukes bedre ved å ”spisse granskningen”.

Granskingsprosedyren åpner også for observatørstatus for Ptil-granskere i aktørens egen granskning hvor observatørrollen er klart definert. Spissede granskingsformer er ressurseffektive og fokuserer på de sider av hendelsen som er viktige å lære noe om i ettertid.

6.4.7 Brukerundersøkelsen i de tre rederiene og casemetodikken

Når man har besluttet å utføre tilsyn i form av en revisjon, er dette et metodevalg i seg selv. I Ptil legges den metodikken som er beskrevet i tilsyns og granskingsprosedyrer til grunn, samt den eksterne standarden (ISO – 19011:2011). De viktigste metodiske valgene som gjøres ved

planlegging av en revisjon går på hvordan man kombinerer ulike elementer som presentasjoner, intervjuer, befaringer, observasjon av aktiviteter/møter, verifikasjoner i systemer, samt hvordan man vinkler temaet og i hvilken sekvens man innhenter informasjon.

Case-metodikken i storulykkesrisikotilsynene

Det ”nye” i storulykkesrisikotilsynene, case-metodikken, vil egentlig kunne beskrives som:

- 1) en videreutvikling av intervjuteknikk i *pedagogisk* retning,
- 2) en *styrt læringsdialog* samt
- 3) en *observasjon av kunnskapsnivå og kompetanse* hos involvert mannskap

Scenario som ”brann i maskinrom”, ”eskalerende brønnhendelse” og praktiske øvelser med personskade/omkomne for beredskapsorganisasjon (beredskapsledelse, brann- og førstehjelpslag) ble gjennomført og nøye evaluert av revisjonslag og mannskap ombord. En gjennomgang i revisjonslaget³⁸ etter de tre tilsynene viste gjennomgående positive erfaringer med bruk av case og tverrfaglig tilnærming.

Det var enighet om at slik metodikk var faglig og metodisk krevende for revisjonslaget.

I vurderingen av tilsynsaktivitetens resultat observerte man at:

- Ptil får *involvering* av hele toppledelsen samt bevisstgjøring omkring storulykkesrisiko og barriereforståelse i ledelsen
- Metodebruken gir *påvirkningsmulighet* fordi mange deltakere involveres og selve gjennomføringen av opplegget skaper stor oppmerksomhet
- Metodikken er en god måte å *kalibrere kunnskap* og kompetanse i mannskapet på.
- Selskapene sitter alle igjen med *praktiske analyseverktøy* (bow-tie metodikk) som analyserer og beskriver aktive og passive barrierer og ytelsesstandarder med mer.
- *Tiltak for å etablere og systematisere for storulykkesrisikohåndtering* i styrende dokumentasjon og prosedyrer for storulykkes- og barrierehandtering³⁹ ble igangsatt.

Nye dialogbaserte tilsynsmetoder kan medføre at grensene for tilsynsansvaret blir noe vagere.

Bruk av ny tilsynsmetodikk som ”Case” hvor tilsynsmedarbeiderne sammen med relevant

38 Revisjonslaget besto av tre medarbeidere fra tre forskjellige fag (beredskap, boring & brønn, og prosessintegritet)

39 Jf. Odfjells nye prosedyre: “*Preparation and use of Bow-tie Diagrams*”: 1 Forankring i styrende dokumentasjon og omfang av metodikken, 2 Begrepsavklaring, 3 Ansvarsfordeling, 4 Krav til bruk av bow-tie metodikk, 5 Kvalitetssikring og opplæring. Prosedyren er en konkret effekt etter tilsyn med storulykkesrisiko.

mannskap går gjennom et ulykkessenario, gir et kalibreringsgrunnlag som igjen gir grunnlag for å vurdere nivå blant mannskap og organisasjon. ”Men næringen sier selvsagt fra dersom det går utenom forsvarlige forvaltningsprinsipper. Samtidig skal Ptil ha ros for å prøve ut nye tilsynsmetodikker” (informant brukerundersøkelsen).

Tilbakemeldingene er positive for metodikk, læringseffekt og nytteverdi etter tilsynsaktivitetene i rederiene. Kanskje man må se etter kontekstuelle sammenheng som kan ha hatt betydning for tilbakemeldingen. Faktorer som spenning, avveksling fra det daglige og nysgjerrighet kan ha hatt innflytelse for hvordan enkeltmedarbeideren oppfattet metodikken. Det var klart for revisjonslaget på forhånd at man ville mislykkes ved å innta en formidlerrolle som innebar ”å lære fra seg”, dvs. å formidle egne kunnskaper. Forhold relatert til Ptils myndighetsrolle kan også ha spilt inn. Det er revisjonslagets inntrykk at tilbakemeldingen uttrykte den virkelighetsforståelse og fagkompetanse som eksisterte om bord.

Jeg finner i denne utfordrende tredje metodiske varianten, i tillegg til barrierenotat og "spisset" tilsyn, en jevnbyrdig læringsdialog som for begge parter krever høy fagkompetanse, god virkelighets- og risikoforståelse og et helhetlig risikobilde. Læring skjedde spontant, blant annet ved at to mulige antennelseskilder relatert til casescenario, som ikke før var identifisert ombord, ble oppdaget under case-gjennomgangen.

Man kan også si at tilretteleggerrollen innebar å legge til rette for at læring kunne skje på et praktisk nivå. Med dette menes at læringsforhold, læringsatferd og læringsmiljøet utviklet seg etter hvert som øvelsen ble ufarliggjort, dvs. mannskapets skepsis over Ptils tilstedeværelse forsvant.

Spørsmålet melder seg om slik metodikk er å gå for langt i forhold til de oppgaver Ptil er satt til å ivareta og de operative strategier som er utviklet i tilsynssammenheng (Jf. Hopkins 2006 *Going beyond compliance*).

Har Ptil-medarbeidere fri tilgang til å drive med påvirkning ovenfor tilsynsobjekt, uten at det finnes hjemmel, noen definerte grenser eller interne prosedyrer? Hva hvis påvirkningen får negative konsekvenser? Og: Hvordan kvalitetssikres saksbehandlernes påvirkning?

Det kan i tillegg også stilles spørsmål om metoden innebærer en ”læringsintervensjon” hvor Ptil tar noe av plikten fra den ansvarlige. Det var ganske klart at denne påvirkningsrollen krevde mye metodisk kompetanse i tillegg til case-kunnskap, fagkunnskap, erfaringsgrunnlag og didaktisk og pedagogisk evne hos tilsynsteamet.

6.4.8 Valg av metode og form for revisjoner.

Kanskje man går for langt når man påtar seg tilretteleggeroppgaver som delfunksjon i en tilsynsaktivitet? Kanskje man ikke kan stille krav om pedagogiske ferdigheter uten at man har kvalifiserte medarbeidere? Kanskje griper Ptil inn i den ansvarliges domene på en utilbørlig måte?

På den andre side kunne vi si at Ptil har stor bredde i sin ansatte-portefølje og kan anses som en kunnskapsorganisasjon. Vi finner statsvitere, sosialantropologer, samfunnsvitere, pedagoger og andre profesjoner blant flertallet av ingeniører. Delegasjonsbrev og ledelsesprioriteringer må fortsatt avgjøre hva Ptil skal prioritere. Likevel er jeg ikke i tvil om at Ptil vil videreutvikle sine dialogbaserte tilsynsstrategier i samforståelse og samhandling med partene i arbeidslivet.

6.5 Avsluttende bemerkninger

Den 18.10.2012, en ukes tid før denne oppgaven leveres, lanserte Ptil tidsskriftet Dialog, introdusert som: *"en ny publikasjon som tar opp aktuelle tema, problemstillinger og utfordringer knyttet til sikkerhet i petroleumsvirksomheten"*.



Videre heter det: *"Med Dialog ønsker Ptil å åpne opp for debatt om noen av de mest aktuelle problemstillingene og utfordringer næringen står overfor på sikkerhetsområdet. Her kan man blant annet lese mer om: viktigheten av kommunikasjon når krisen rammer, hvilke konsekvenser det høye aktivitetsnivået kan gi for kapasitet og kompetanse og hvorfor næringen stadig sliter med å lære av feil"*.

Formålet er klart kommunisert både i tittel og videre i begrunnelse. "Dialog" utgjør et nytt virkemiddel som forsterker Ptils aktive påvirkningsrolle og gjør Ptil til et moderne og innovativt tilsynsorgan.

I St.Meld. nr 19 (2008-2009) heter det om god tilsynspraksis at *"Open dialog med dei som skal følge dei rettslege pålegga gjer det meir sannsynleg at dei kjem til å etterleve forpliktingane"*. Kanskje vi i normativ hensikt kunne omformulere setningen i Stortingsmeldingen ovenfor til: "Gjennom Ptils myndighetsutøvelse og læringsdialog, som regelverksregimet og regelverksutviklingen legger til rette for, vil det være sannsynlig at

aktørene i større grad forholder seg i overensstemmelse med regelverket, etterkomme signaler og virkemidler, og bygger sunne sikkerhetskulturer".

Jeg har i oppgaven gitt mitt helhetlige inntrykk av hvordan jeg mener dialogbaserte tilsynsstrategier fungerer. Jeg har ikke til hensikt å gjenta meg selv i oppsummeringen, men vise til mine oppfordringer om å drøfte spørsmålsstillinger og emner i oppgaven videre i andre sammenhenger.

Jeg har lært mye gjennom det jeg har lest og skrevet. Det har i noen sammenhenger også vært vanskelig å begrense seg. I ettertid har jeg tenkt på om jeg burde ha begrenset omfanget i problemstillingen, og heller foretatt noen "dypdykk". På den annen side har det vært viktig for meg å forsøke å gi en oversiktlig og helhetlig fremstilling av reguleringsregime, trepartssamarbeidet rundt regelverksutviklingen og Ptils myndighetsutøvelse og bidrag til læring, risikoforståelse og sikkerhetstenking gjennom sine dialogbaserte strategier.

Skulle jeg ønske meg effekter i form av tiltak knyttet til innholdet i oppgaven, ville dette blant annet inkludere:

- At man satte relasjonell læring i hovedsete og satset på pedagogisk innføringsmetodikk når det gjelder risikoforståelse og sikkerhetstenking
- At man videreførte kommunikativ rasjonalitet og trepartssamarbeid etter mønster fra Regelverksforum også i andre samarbeidsarenaer mellom myndigheter og sivile aktører
- At man på departementsnivå vurderer "single point of focus" prinsippet og forsterker Ptils koordineringsrolle
- At man vurderer aktørbildet og skjerper kravene til samforståelse og innsikt i risikobildet og regelverket
- At Ptil ved lederskiftet opprettholder den aktive påvirkerrollen, styringen ved ikke formelle virkemidler og innovativ metodikk i tilsynsaktivitetene

Informantene har vært åpne, ærlige og velvillige. Mine kolleger og veileder har vært hjelpsomme og støttet meg gjennom arbeidet. Det er mitt håp at dette arbeidet kan ligge til grunn for videre undersøkelser og drøftinger, slik at vi fortsatt kan ha en HMS-regulering og et reguleringsregime som gir Ptil grunnlag til å gjennomføre sine dialogbaserte tilsynsstrategier på innovative måter – og "være verdensledende på vårt område" (Jf. Magne Ognedal).

Kapittel 7 Litteratur og 4 vedlegg

- Agenda Utredning og utvikling AS/Arbeidsdepartementet** 2007 *Et helhetlig risikobasert tilsyn En evaluering av Petroleumsstilsynet*
- Andersen H** 2000 "Fortolkingsviden" Kap 7 i *Vitenskapsteori & metodelære*" Andersen H. (red) Samfunnslitteratur København
- Argyris, C. & Schön, D.A.** 1996 *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley
- Austnes-Underhaug et al** 2011 *Læring av hendelser i Statoil en studie av bakenforliggende årsaker til hendelsen på Gullfaks C og av Statoils læringsevne* (IRIS rapport nr 156,)
- Busch T./ Schwebs R.** 2006 *Forskeren som endringsagent: Roller, læring og bruk av metaforer i følgeforskning*, Nordiske Organisasjonsstudier, 4 -, Fagbokforlaget
- Christensen T. et al** 2002 *Forvaltning og politikk*, Universitetsforlaget ,
- Elster J.**1983 *Offentlighet og deltakelse* Art. i Bergh (red) *Deltagerdemokratiet*, Unv.forl.
- Eriksen E.O.** 1999 *Kommunikativ ledelse*, Fagbokforlaget
- Flyvbjerg B.** 1988 *Ti utsagn om rationalitet og magt*. Kapittel 20, (329 - 373)
- Foss, I. H. et al**, 2009, *Oppfølging i lys av nytt aktørbilde – Rapport fra arbeidsgruppe 2 "Aktørprosjektet"*. (Ikke publisert)
- Foss I. H.** 2010 Prosjektoppgave Revisjonsmetodikk, UiS
- Hellebust C.R./Braut, G.S.** 2010 *Regulated Self-Regulation or External Control? A Study of the Effects of Different Legislative Approaches in the Petroleum Sector in Norway and Brazil*, SPE 126422-PP
- Herda E.A.**, 1999 *Research Conversations and Narrative – A critical Hermeneutic orientation in Participatory Inquiry*, Praeger, London,
- Hersey P./Blanchard K.H & Natemeyer W.E.** 1979 *Situational Leadership, Perception, and the Impact of Power*", Center for Leadership Studies, California American University,
- Hommen K.O.** 2003 *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*, Rokkan senter Notat 17 -
- Hopkins A.** 2007 *Beyond compliance Monitoring: New strategies for Safety Regulators*, Law & Policy, Vol.29, No. 2 April
- Jacobsen, D. I.** 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kiland C.** 2010 *Ekspansjon og uavhengighet* Tilsynsordningen i Stat & styring nr.1
- Kirwan B./Hale A. & Hopkins**, 2002 *Changing Regulations, Controlling Risk in Society*, Pergamon,
- Koestler A.** 1978 *The Act of Creation*, Pan Books Ltd. London (1st edition 1967),
- Kvale S.** 1998 *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Lindøe P/Braut G.S.** 2010: *Risk Regulation in the North Sea: A common law perspective on Norwegian legislation*, WorkingOnSafety, Safety Science Monitor, Vol 14, Issue 1 art. 2
- Lindøe P/Braut G.S.** 2010: *Robustness towards Changing Methods of Operation?* In Reliability, Risk and Safety pp 2247 – 22253, Taylor & Francis group London
- Lindøe P/Moen A.** 2008 *Aknowledgement of Compliance (AoC) – A mix of regulatory principles in the petroleum industry*, WorkingOnSafety Sept. 30 - Oct. 4 2008, Crete, Greece
- Lindøe P. et al** 2011 *Empowered agents or empowered agencies*, Paper at ESREL-konferanse 19.-22.9.
- Lindøe P. et al** 2012 *Risiko og tilsyn – Risikostyring og rettslig regulering* Universitetsforlaget
- Logstein H.S.** 2010 *Myndighetenes forvaltning av sikkerhetsregelverket i petroleumsvirksomheten*, Nordisk institutt for sjørett, avd. for petroleumrett
- Logstein, H.S.** 2010 *Styring ved ikke formaliserte regler ved norsk sokkel*, Nordisk institutt for sjørett, avd. for petroleumrett

- Moen A. et al** 2010 *Disintegration and revival of tripartite collaboration on HSE in the Norwegian petroleum industry*, In Reliability, Risk and Safety pp 2191 – 2198, Taylor & Francis group London
- Nonaka I. & Takeuchi H.** 1995 *The Knowledge-creating Company*, Oxford University Press, New York
- Renn O.** 2008: *Risk Governance*, Earthscan
- Ricoeur P.** 1971 *The Model of the Text, Meaningful Action Considered As a Text*, Social Research, 38 (529 – 562)
- Rosness et al** 2004 *Organizational Accidents and Resilient Organizations - Five Perspectives* SINTEF report
- I.J. Sand** 1996 *Styring av kompleksitet*, Fagbokforlaget Bergen
- Schein E.H.** 1987, *Organisasjonskultur og ledelse*, Mercuri Media Forlag
- Schultz M.** 1995 *On studying Organizational Cultures*, Berlin og New York,| de Gruyter
- St. meld. nr 17 (2002 – 2003)** *Om statlige tilsyn*, Arbeidsdepartementet
- St. meld nr 19 (2008 – 2009)** *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- St. meld nr 29 2011 – 2012)** *Samfunnssikkerhet*
- Statskonsult, Notat 2002:6** *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*
- Statskonsult, Rapport 2002:12** *(Be)Grep om tilsyn, Gjennomgang av statlige tilsynsordninger*
- Tinmannsvik R. et al** 2008 *Robust arbeidspraksis – Hvorfor skjer det ikke flere ulykker på sokkelen?* Tapir akademisk forlag, Trondheim
- Wadel, C.** 1999, *Kommunikasjon*, Flekkefjord, SEEK A/S
- Wadel, C.** 2002, *Læring i lærende organisasjoner*, Flekkefjord, SEEK A/S
- Wadel, C.** 2003, *Ledelse som et mellommenneskelig forhold*, Flekkefjord, SEEK A/S
- Wadel, C.** 1999, *Feltarbeid i egen kultur – en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*, Flekkefjord, SEEK A/S
- B. Wilpert** 2008 *Regulatory styles and their consequences for safety*, Safety Science 46 p 371-375
- Yin, R. K.** 2011 *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.
- Weick, K.** 1989 *The Social Psychology Organizing*, Reading Mass. Addison-Wesley

Interne dokumenter:

- Konsulentselskapet Agenda** 2007, Rapport: *Vurdering av Petroleumstilsynet*
- Styringsdialog og verdistyring”* (Ptilledelsen 1,1,2005)
- Retningslinjer for etatsstyring mellom AD og Ptil”* (fastsatt 25.11.2008)
- Delegasjonsbrev av 30.1.2012*
- Virkemiddelhåndboken* 16.2.2005
- Ptil-ledelsens HP-presentasjon* 2012
- Plan og styringskalender* 2012

Vedlegg 1 Intervjuguide med spørsmålsstillinger

Undersøkelse av Ptils strategier og myndighetsutøvelse

Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?

Hensikten med å belyse dette temaet er todelt:

Først ønskes det å undersøke den ”dialogbaserte” strategibruk, tilsynsrollen, og myndighetsutøvelsen som praktiseres av Petroleumstilsynet. Dialogbaserte strategier vurderes i forhold til en tradisjonell tilsynsstrategi som vil være; ”kontroll av etterlevelse av forskrifter og reaksjon ved avvik”. Dernest ønskes det å undersøke hvilken myndighetstilnærming, den ”dialogbaserte” eller ”kontroll - reaksjon”, som er best egnet til sikkerhetsregulering. Ivaretar en dialogbasert myndighetsutøvelse kravene til blant annet rettssikkerhet og likebehandling? Utvikler ”læringsdialogen” sikkerhetsforståelse og dermed bidrar til en bedre sikkerhetsstyring og sikkerhetskultur?

Konfidensialitet

Informasjon fra intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. Informantene i intervjuundersøkelsen vil få egen informasjon til gjennomsyn etter intervjuene.

Masteroppgaven skrives i forbindelse med at Ptil og UiS i samarbeid har utviklet en erfaringsbasert master; ”Risikostyring og sikkerhetsledelse” for å heve kompetansenivået i tilsynets kjernefag. Oppgavevalget omkring dialogbasert myndighetsutøvelse er eget privat initiativ. Ptil som arbeidsgiver er ikke ansvarlig for utforming av problemstilling, innhold og konklusjoner. Professor Preben H. Lindøe er veileder.

Det er mitt håp å kunne bidra i reguleringsdebatten omkring tilsynsordningen på norsk sokkel til fordel for alle interesseparter.

Generell informasjon til informantene

Informantene i undersøkelsen representerer Ptil, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene (partene i trepartssamarbeidet) og tilbakemeldinger på metodebruk etter utførte tilsyn i tre rederier.

Hovedspørsmålsstillinger

1) Valg av reguleringsstrategi for HMS regulering på norsk sokkel.

Forklarende innledning.

St.meld. Nr 17 ”Om statlige tilsyn”, 2002 - 2003 (Tilsynsmeldingen) definerer tilsynsrollen som ”den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm i form av forskrifter, samt reaksjoner ved avvik”. Ptil har etter manges mening de siste tiår beveget seg ut over denne rollen og mot en mer dialogbasert tilnærming.

Tilsynsrollen som beskrives i Tilsynsmeldingen (her: kontroll – sanksjon) innebærer et asymmetrisk maktforhold, dvs. at makten ligger hos myndigheten (regulator) i forhold til den som blir regulert. Virkemidler for å opprettholde maktforholdet finner vi tradisjonelt i detaljert regulering, nære avhengighetsforhold til overordnet departement og utstrakt bruk av virkemidler for å oppnå samsvar. Ptil anvender ulike strategier og virkemidler i tilsyns- og regelverkssammenheng for å stimulere vekst og utvikling i petroleumsnæringen. Denne veileder- og påvirkerrollen forutsetter gjensidig tillit mellom regulator, og den som blir regulert av HMS-regelverket. En påstand er at en slik myndighetsutøvelse fungerer best i et mer symmetrisk maktforhold der man vektlegger en ”dialogbasert og kommunikativ tilnærming” og stor fleksibilitet i regelverkssammenheng. Tilsynets kontrollfunksjon må ses i sammenheng med regelverkregimet. Et preskriptivt (detaljbasert) regelverk, som for eksempel Sjøfartsdirektoratets, vil være enkelt å føre kontroll med fordi formål er klart definert og fremgangsmåte detaljert beskrevet.

Et mål- eller funksjonsbasert regelverk, som Ptil forholder seg til, vil gi næringen større rom for tolking og flere ulike måter å oppnå og håndheve målkravene på. Begge regimer har positive og

negative sider; begge medfører kontroll og virkemiddelbruk. Dialogen kan sies å være en strategi eller en metodikk som krever spesielle forutsetninger for å lykkes.

Spørsmål:

1a) Hvordan kan utfordringen om å være en "kontrollerende myndighet" forenes med tilsynsstrategier som medfører en "dialogbasert tilnærming"?

1b) Hvilke fordeler og ulemper kan man peke på i en "dialogbasert strategi" og tilsvarende i en "kontroll - sanksjon" strategi i petroleumsreguleringen?

2) Ivaretagelse av rettsikkerhet, likebehandling og funksjonalitet

Forklarende innledning.

Regjeringen oppsummerer fire idealer i Tilsynsmeldingen for organisering og utføring av tilsynsfunksjonen:

1. En klar og tydelig rolle for tilsynene
2. Klare og tydelige formål for tilsynene (rendyrking)
3. Økt uavhengighet i forhold til departementene («Single purpose organizations»)
4. Styrket fagkompetanse i tilsynene (jf mastergraden i Ptils kjernefag)

Regjeringen går i Tilsynsmeldingen blant annet inn for å skape større avstand mellom politiske avveininger og statlig tilsynsvirksomhet, større klarhet i tilsynsrollen, mindre detaljregulering, styrking av tilsynenes faglige kompetanse og vektlegging av en tilsynsfilosofi og organiseringsform hvor markedshensyn tillegges mer vekt.

Videre bør tilsynene avskjæres fra overordnet politisk påvikning i faglige spørsmål. Politiske hensyn bør først og fremst komme til uttrykk gjennom normsetting i lover og forskrifter som tilsynene så kontrollerer blir fulgt.

Når en dialogbasert strategi brukes, kan man argumentere med at forvaltningsprinsippene både på saksbehandlernivå, tilsynsetatsnivå og departementnivå blir vage, uoversiktlige og vanskelige å håndheve. Saksbehandlere med ulik erfaring og faglig tyngde og bakgrunn vil være i "forhandlingsmodus" med tilsynsobjekter som kan føre til ulik saksbehandling (overflatisk, ikke sporbar osv), etaten vil "forskjellsbehandle" ut fra et for sterkt nærhets- og tillitsforhold og på departementnivå vil politisk og økonomisk "lobbying" fra rettssubjekt kunne påvirke sikkerhetsnivået i næringen.

Spørsmål:

2a) Hvordan vil en dialogbasert tilsynsstrategi ivareta tilsynsobjektene rettsikkerhet og forsvarlige forvaltningsprinsipper på de tre nivåene som nevnes ovenfor?

Toveis kommunikasjon krever mer tid enn enveiskommunikasjon. Overføres denne påstanden til tilsynsstrategier, hvor det stilles store krav til effektivitet, rasjonelle metoder og funksjonalitet:

2b) Hvordan kan da en dialogbasert strategi forsvares? Og: Hvordan kan man skape best mulig funksjonalitet i forholdet mellom forvaltningsorgan og departement (selvstendighet i motsetning til avhengighet)

3) Ptils myndighetsutøvelse - påvirkningsrollen og bruk av virkemidler

Forklarende innledning:

Tilsynsutviklingen preges av både sterke historiske tradisjoner og tilpasning til internasjonale utviklingstrekk. Mens man før la vekt på at beslutninger på faglig/juridisk grunnlag sikret mot vilkårlighet og/eller dårlig skjønn i forvaltningen, ser man nå innen flere tilsynsområder at en større vektlegging på beslutninger tatt med involverte interesseparter og brukere sikrer funksjonalitet og rettigheter. Gjennom en dialogbasert strategi har Ptil utviklet mange ikke formaliserte virkemidler ovenfor tilsynsobjekter.

Doktorgradsstipendiat ved UiO, H.C. Logstein, hevder at ikke formaliserte virkemidler brukes av Ptil uten noen formelle regler for hvem som kan bruke dem, når de brukes og prosedyrer for bruk. Hvis slike virkemidler brukes og har tilsnitt av sanksjoner, gjør dette dem betenkelige ut fra rettsikkerhetsprinsippet.

Hun nevner eksempler på ikke formaliserte virkemidler:

- Forbedringspunkter i tilsynsrapporter hvor hjemmel er vag eller mangler
- Utsending av likelydende brev til aktører – eller grupper av aktører
- Bruk av uformell veiledning som forklarende tillegg til forskriftene
- Innkalling ”på teppet” av aktører for å redegjøre eksempelvis for uønskede hendelser eller uheldige trender
- Utgivelse av uforpliktende fortolkninger av forskriftene
- Varsling av pålegg minst tre uker før pålegg gis

Logstein mener imidlertid at de ulovfestede virkemidlene synes å ha som formål å normere atferd mer enn å sanksjonere overtredelser, og virker dermed som et styringsverktøy for myndighetene. Aktørene kan således velge å forholde seg passive og avvente eventuell bruk av lovfestede virkemidler fra tilsynets side. Sett utenfra gir virkemidlene også inntrykk av å være relativt milde. De gir aktørene et varsel om at Petroleumstilsynet har innsigelser til måten de oppfyller regelverket på, slik at disse får en mulighet til å rette dette før eventuelle lovfestede virkemidler tas i bruk. Dette står i kontrast til Forurensningstilsynet sin tilnærming som vanligvis består i å anmelde brudd på regelverket de forvalter. En annen fordel sett fra selskapenes side, er at de ulovfestede virkemidlene i liten grad ser ut til å fange mediernes oppmerksomhet.

Spørsmål:

3a) Tanker omkring den ”dialogbaserte og kommunikative tilnærming” Ptil bruker overfor tilsynsobjekter blant annet ved bruk av ikke formaliserte virkemidler.

Regelverket legger opp til ”på-se-plikt” og ansvarliggjøring av rettighetshaver (Jf rf § 11: ”Ved reduksjon av risiko skal den ansvarlige velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og framtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås”.)

En påstand har vært at Ptil enkelte ganger i sin påvirkerrolle ”går over streken” med hensyn til innblanding i selskapenes indre anliggender og selvråderett og at dette står i motsetning til paragrafen ovenfor.

Påvirkerrollen Ptil kan oppfattes i et spekter av roller som varierer fra f. eks. ”den vennlige hjelper” via ”veileder”, ”endringsagent”, ”påvirker” - til ”kontrollør” og ”provokatør”.

3b) Hvordan vil du (din organisasjon) karakterisere Ptil med hensyn til disse benevnelsene og rollene? Og: oppleves rolle- og tilnærmingsskift i enkeltsaker? (eksempler?)

4) Læringseffekter av Ptils dialogbaserte strategibruk hos tilsynsobjekt

Det er lett å påstå at en større læringsgevinst vil være naturlig i en dialogbasert tilsynsstrategi i forhold til en ”kontroll - sanksjon” strategi, nettopp fordi man snakker sammen. En annen påstand er at en ”kontroll - sanksjon” gir umiddelbar gevinst i form av etterfølgelse, men med kortvarig virkning (etter en trafikkbot tar mange snart sjansen på å kjøre for fort igjen). Vi kunne også påstå at en ”kontroll - sanksjon” situasjon ikke nødvendigvis endrer holdning og øker forståelse, men at en dialogbasert situasjon gjør dette.

Spørsmål:

4a) Vil vi kunne karakterisere en dialogbasert strategi som en ”læringsdialog” mellom myndighet og de som blir regulert som bidrar til blant annet holdingsendringer og økt forståelse?

4b) Hvilke viktige læringseffekter i en dialogbasert tilsynsstrategi kan du peke på hos tilsynsobjektene? Eksempler??

5) Risikokommunikasjon og sikkerhetsforståelse

Forut for risikostyring ligger blant annet stegene risikoevaluering, risikovurdering og beslutning. Etter at risikostyring er systematisert, har vi steget: risikokommunikasjon, dvs. hvordan informasjon om de forskjellige risikoer distribueres til de rette mottakerne i organisasjon. O. Renn (2008) peker på at risikokommunikasjon er det svakeste leddet i en risikosyklus.

En påstand relatert til sikkerhet kan være at virkelighets- og sikkerhetsforståelse er forutsetninger for gode holdninger. Holdningene, sammen med et godt sikkerhetsreguleringsregime og god risikostyring hos aktørene, skaper sikker atferd og god sikkerhetskultur i en organisasjon.

Spørsmål:

5a) Hvordan kan en dialogbasert myndighetstilnærming bidra til å styrke risikokommunikasjon hos aktørene i næringen?

5b) Hvordan kan en dialogbasert tilsynsstrategi bidra til å fremme sikkerhetsforståelse, sikkerhetsstyring og sikkerhetskultur hos tilsynsobjektene?

Subject: Ang. metodebruk i tilsynssammenheng

Viser til vår samtale i dag.

Under tilsynet med ”Styring av risiko og barrierer” rettet mot Maersk Inspirer ble det bedt om tilbakemelding med hensyn til Petroleumsstilsynets metodevalg i tilsynet.

- I oppstartsmøtet presenterte vi vår tolking av ”risikostyring” i en dialogbasert tilnærming med aktiv deltakelse fra Maersk-representantene.
- Under tilsynet offshore inviterte Ptil til en ”table-top” basert case hvor relevant personell deltok i samtale omkring en tenkt hendelse.
- Det ble også gitt et øvelsesscenario med ”Personskade i prosessområdet” med en dialogbasert debriefing hvor mannskapet deltok.

Litt generelt om tilsyn

St.meld. Nr 17 ”Om statlige tilsyn”, 2002 - 2003 (Tilsynsmeldingen) definerer tilsynsrollen som ”**den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm, samt reaksjoner ved avvik**”. Ptil har etter manges mening de siste tiår beveget seg ut over denne rollen og mot en mer dialogbasert tilnærming.

Tilsynsrollen som beskrives i Tilsynsmeldingen (kontroll – sanksjon) innebærer et skjevt maktforhold, dvs. at makten ligger hos myndigheten (regulator) i forhold til den som blir regulert. Virkemidler for å opprettholde maktforholdet finner vi tradisjonelt i detaljert regulering, nære avhengighetsforhold til overordnet departement og utstrakt bruk av virkemidler for å oppnå samsvar.

Ptil anvender ulike strategier og virkemidler i tilsyns- og regelverkssammenheng for å stimulere vekst og utvikling i petroleumsnæringen. Denne veileder- og påvirkerrollen forutsetter gjensidig tillit mellom regulator, og den som blir regulert av HMS-regelverket. En slik myndighetsrolle fungerer best i et mer symmetrisk maktforhold der man vektlegger en ”dialogbasert og kommunikativ tilnærming” og stor fleksibilitet i regelverkssammenheng.

Hvis mulig ber jeg om tilbakemelding fra deltakere om hvordan de opplevde metodebruk i tilsynet når det gjelder:

- 1) Synspunkter på en dialogbasert metodikkbruk i tilsynssammenheng,
- 2) Nytteeffekt for deltakere og organisasjon
- 3) Læringseffekt for den enkelte
- 4) Eventuelle andre kommentarer til metodikkbruken.

Opplysningene vil bli brukt i en undersøkelse om ”*Kommunikativ rasjonalitet i Ptil*” i egen regi, og ellers i presentasjoner internt og i myndighetssammenheng. Opplysningene behandles konfidensielt.

Det er fint om du kunne samle tilbakemeldingen i en matrise som reflekterer de fire punktene over.

Vedlegg 3 Sammenliknende analyse Flyvbjerg/Eriksen - status i RF

Flyvbjergs 10 utsagn	Rasjonalitetbetraktninger (Eriksen)	Status i Regelverksforum (RF)
Operativ generalisering	Teoretisk forankring	Casebaserte fakta
1. Makt definerer virkelighet	<i>Kognitiv-instrumentell rasjonalitet</i> Ikke-sosial (egne individuelle motiv) Resultatorientert (til egen vinning) Uttrykksform: Konstanterende og faktaorientert (slik er det!) Handlingsområder: Subjektiv verden	<i>Maktrasjonalitet</i> dvs.at partene har like påvirkingsmuligheter Legitim makt ligger hos myndighet
2. Rasjonalitet er kontekstavhengig. Kontekst er ofte makt som skaper en flytende grense mellom rasjonalitet og rasjonalisering	<i>Strategisk rasjonalitet</i> (posisjonering) Sosial (inkluderende, men skjult agenda ovenfor andre parter) Resultatorientert (men manipulerende) Talemåte: Regulerende - (moral-praktisk) Handlingsområder: Sosial verden	<i>Posisjoneringsrasjonalitet:</i> Kontekstavhengig saklighet Strategisk posisjonering mellom partene i kontroversielle saker
3. Rasjonalisering fremstilt som rasjonalitet er en hovedstrategi i maktens rasjonalitet		
4. Jo større makt, desto mindre saklighet	<i>Kognitiv-instrumentell rasjonalitet</i> Ikke-sosial (egne individuelle motiv) Resultatorientert (til egen vinning) Uttrykksform: Konstanterende og faktaorientert (slik er det!) Handlingsområder: Subjektiv verden	<i>Verdirasjonalitet:</i> Måltrett Etablerte grunnverdier Representativt demokrati Partene er: "Enige om å være uenige". Sak fremfor personangrep
5. Stabile maktrelasjoner er mer typiske enn antagonistiske	<i>Kommunikativ rasjonalitet</i> Sosial (empatisk) Forståelsesrelatert (gjensidig forståelse) Talemåte: Representativ estetisk - ekspressiv Handlingsområder: Objektiv verden	<i>Kommunikativ rasjonalitet</i> Stabile maktrelasjoner "Sabelrasling" ved maktforskyvning mellom partene Anklagende utspill i enkeltsaker
6. Maktrelasjoner er ikke statiske, men produseres og reproduseres kontinuerlig		
7. Maktens rasjonalitet har dypere historiske røtter enn rasjonalitetens makt	<i>Kognitiv-instrumentell rasjonalitet</i> "Sannheten er krigens første offer" Ikke-sosial (egne individuelle motiv) Resultatorientert (til egen vinning) Uttrykksform: Konstanterende og faktaorientert (slik er det!) Handlingsområder: Subjektiv verden	<i>Flytende rasjonalitet</i> Partene usikre på myndighetsroller og autonomi Søker støtte ved politisk involvering og lobbyvirksomhet
8. I åpen konfrontasjon viker rasjonalitet for makt		
9. Rasjonalitetsmakt relasjoner kjennetegner stabile maktrelasjoner i høyere grad enn de kjennetegner konfrontasjoner	<i>Kommunikativ rasjonalitet</i> Sosial (empatisk) Forståelsesrelatert (gjensidig forståelse) Talemåte: Representativ estetisk - ekspressiv Handlingsområder: Objektiv verden	<i>Argumentativ rasjonalitet</i> Tradisjonsbundet Forståelsesrelatert: kontekstuell og operasjonell forståelse
10. Rasjonalitetens makt ligger i stabile maktrelasjoner, ikke i konfrontasjoner		

Vedlegg 4 Forklarende tillegg relatert til ikke formaliserte virkemidler

Henstilling

Henstilling er et virkemiddel som kan brukes når det ikke dreier seg om alvorlige brudd på regelverket, og som aktøren sannsynligvis straks ordner opp i. En tilsynsrapport er et eksempel på en henstilling om å bringe avvik og forbedringspunkter i samsvar med regelverket.

Eksempel: I perioden XX førte vi tilsyn med XX.

Vedlagt følger rapporten om dette tilsynet.

Rapporten inneholder påviste avvik, og **vi ber om** en redegjørelse for hvordan avvikene vil bli håndtert.

Vi ber om svar på dette brevet innen XX.

Veiledning

Veiledning til forskriftene utdyper hva myndighetene ønsker å oppnå med kravene i forskriften.

Veiledningen viser også til industristandarder. Veiledningene er ikke juridisk bindende, men i rammeforskriften § 24 sies det at dersom aktørene ”følger en norm som er angitt i veiledningen”, kan man ”normalt legge til grunn at forskriftens krav er oppfylt”. Veiledningene blir endret etter behov, og kan av den grunn betraktes som ”etterarbeid” i juridisk perspektiv. Det kan være verd å merke seg at veiledningene er mer en ”rettesnor” enn krav om etterlevelse. I andre etater (jf f eks skatteetat og trygdeetat) kan man bli straffeforfulgt dersom etatenes anvisninger og veiledning ikke følges av den det gjelder.

En arbeidsgiverinformant mente det var viktig at endringer i veiledningen alltid går til høring hos partene. Arbeidstakersiden har et sterkt ønske om å lovfeste veiledningene, eller deler av veiledningen, særlig gjelder dette arbeidsmiljøsaker.

Fortolkninger

Fortolkninger av regelverket er heller ikke er bindende for aktørene. Her vises det til riktig lovanvendelse, men ofte gir Ptil sin tolkning av anvendelse av forskriftene på forespørsel fra aktørene. Aktørene må heller ikke her etterfølge Ptils fortolkninger.

”Ptil forvalter et regelverk og har plikt til å svare, men det er ikke gitt at svaret i alle tilfeller vil være korrekt eller innenfor det forskriften gir hjemmel for. Da er det bare domstolene som til syvende og sist kan avgjøre, med bindende virkning, hvordan regelverket skal forstås” En arbeidsgiverinformant mente at fortolkninger som ikke har vært på høring, bør i utgangspunkt utelates eller innlemmes i veiledningen. Et eksempel som belyser at fortolkningsbrev kan virke forvirrende i næringen er et fortolkningsbrev om nattarbeid som ble laget for de gamle nattarbeidsbestemmelsene (før 1.7.2010). Fortolkningsbrevet er trukket tilbake, men Ptil hevder likevel at ”det gjelder på generelt grunnlag”. En arbeidstakerrepresentant mente det var svært viktig for dem å ha fortolkningene tilgjengelig på nettet. ”Fortolkningene var borte en stund. Det er viktig at vi har fortolkningene å forholde oss til”.

Likelydende brev

Likelydende brev kan brukes til å informere og på dette grunnlaget påvirke næringen til å sette i gang konkrete aktiviteter eller gjennomføre bestemte tiltak. Likelydende brev kan også benyttes for å be om at det igangsettes konkrete aktiviteter eller ved endringer i reguleringssammenheng. Noen ganger har slike likelydende brev vært brukt til å ”rydde av veien tvil om hva kravene i bestemmelsene innebærer” (5.6.2002), ”kravene er tydeliggjort i det nye regelverket gjennom en ny og presis ordlyd” (3.7.2002). Likelydende brev av 11.6.2006 hadde overskriften: ”Nattarbeid - håndhevingspraksis”.

En arbeidsgiverinformant reagerte på bruken av likelydende brev: ”Tilsynet har bestemt seg for innholdet i et brev før dette sendes ut fra Ptil. Det har ofte karakter av informasjon. Her har tilsynsmyndigheten allerede bestemt seg. Man har gjerne innledningsvis brukt dialog, men går ved likelydende brev over i en ren enveis informasjonsmodus. Man ønsker å ta problemstillingen og informere alle fordi man antar den har relevans for alle”.

Ptils hjemmeside

Ptils hjemmeside på internett har tatt over en del av den informasjonsfunksjonen likelydende brev har hatt. Tjenesten virker som en abonnenttjeneste. Et nylig eksempel⁴⁰: ”For å klargjøre forståelsen av endringene i aktivitetsforskriften, har departementet bedt Petroleumstilsynet ta inn ny tekst i veiledningen til aktivitetsforskriften § 19”. Informasjonen sier blant annet følgende: ”Det er et vilkår for å kunne lugardele at det ytes kompensasjon til de som direkte berøres. Det er praksis mellom partene at man finner frem til løsninger vedrørende kompensasjon, og det vises for så vidt til eksisterende praksis på området”

Forbedringspunkter

Forbedringspunkter i tilsynsrapportene som har svak eller ingen direkte hjemling. I mal for tilsynsrapporter heter det om forbedringspunkt: *Knyttes til observasjoner hvor vi ser mangler, men ikke har nok opplysninger til å kunne påvise brudd på regelverket.* Tilsynsrapportene har også et eget punkt (6 Kommentarer) hvor anmerkninger og observasjoner kan legges til. Helsetilsynets (Htil) tilsynsprosedyre bruker begrepet ”merknad” om det Ptil kaller forbedringspunkt. *Merknad er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring (Jf kapittel 5.5.3).* Htil bruker også ”Tilsynsmyndigheten har for øvrig merket seg” som en svarkategori som gir mulighet til å trekke frem enkelte iverksatte tiltak som har bidratt positivt til at det ikke er funnet avvik på et område alternativt (valgfritt med merknad) Kommentar: Kommentar: Forbedringspunktene ble tidligere ikke alltid kommentert og fulgt opp av noen selskaper. Slike forbedringspunkter kan representere en subjektiv ”synsing” fra en enkelt tjenestemann. At man tar et forbedringspunkt til etterretning og ikke iverksetter tiltak, blir ikke alltid akseptert av Ptil.

Innkalling til møte

Innkalling av den ansvarlige ledelsen i et selskap til et møte kan være et nyttig og effektivt virkemiddel som kan påskynde den selskapsinterne oppfølgingen av en sak. Dette virkemidlet kan ha ulik styrke, avhengig av hvem som deltar Ptils side, hvem som kaller inn og på hvor kort varsel møtet arrangeres. Denne typen møter vil vanligvis gjelde en påfallende trend (f. eks. en rekke hendelser) hos aktøren, alvorlige hendelser og saker der Ptil også varsler bruk av lovfestede virkemidler eller gir advarsel om at vi kan komme til å bruke slike virkemidler.

En arbeidsgiverrepresentant uttrykte seg på følgende måte: ”Innkalling til møter for å redegjøre kan være en nyttig måte å kommunisere på”. I utsagnet ligger at aktørene ikke frykter en represalie eller negativ vinkling i slike møter, men ser på dem som en mulighet for meningsfull dialog og læring. I eksemplet under har reder/operatør rapportert for mange uønskede hendelser. Ptil ønsker da rederens/operatørens vurderinger og oppfølging.

Hensikt med møtet: Oppfølging av hendelser - reder/operatør

Reder foreslår følgende agenda til møtet:

Kort orientering om:

- Person som fikk støt ved bruk av vinkelsliper 13.07.2012
- Person som fikk støt ved arbeid i tank 04.08.2012
- BOP hendelse 28.08.2012
- Løftehendelse 11.08.2012: - hendelsesforløpet, - årsaksforhold identifisert gjennom selskapets granskning av hendelsen - implementerte tiltak for å hindre gjentakelse.

⁴⁰ Veiledning til den reviderte Aktivitetsforskriften § 19 om innkvartering og lugardeling, Ptils nettside 09.07.2012.

<http://www.ptil.no/nyheter/endringer-i-aktivitetsforskriften-article8643-24.html>