

# PÅ HVILKEN MÅTE UTFORDRER DET NYE AKTØRBILDET REGULERINGSREGIMET FOR SIKKERHET PÅ NORSK SOKKEL?

---

**Rebekka Sunnhordvik**

**Mona Svela**

Master i Samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger

Samfunnsvitenskapelig fakultet

Våren 2013



**UNIVERSITETET I STAVANGER**

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:**

Våren 2013

---

**FORFATTERE:**

Rebekka Sunnhordvik

Mona Svela

**VEILEDER:**

Ole Andreas Engen

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

På hvilken måte utfordrer det nye aktørbildet reguleringsregimet for sikkerhet på norsk sokkel?

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

HMS-regulering i norsk petroleumsvirksomhet, reguleringsregimer, funksjonelt regelverk, påkrevd selvregulering, internkontroll, risikobasert regulering, virkelig responderende regulering

---

**SIDETALL: 119 – inkludert forsider, litteraturliste og vedlegg**

**STAVANGER .....**

**DATO/ÅR**



## Sammendrag

Aktørbildet på norsk kontinentalsokkel har endret seg betraktelig de siste ti årene. Både mangfold og antall aktører har økt, og petroleumsvirksomheten er i dag preget av et stort innslag av mindre aktører. Det nye aktørbildet er et resultat av konkrete myndighetsgrep for å øke konkurransekraften, og få en effektiv utnyttelse av petroleumsressursene på norsk sokkel. Det eksisterende reguleringsregimet for sikkerhet på sokkelen er i utgangspunktet utviklet i nært samarbeid med de store operatørselskapene som dominerte før årtusenskiftet, og dermed under andre forutsetninger enn de vi har i dag. Med bakgrunn i dette er oppgavens problemstilling følgende: *«På hvilken måte utfordrer det nye aktørbildet reguleringsregimet for sikkerhet på norsk sokkel?»*

Internkontrollprinsippet står sentralt i det norske reguleringsregimet, tanken bak dette prinsippet er at virksomhetene selv skal være ansvarlige for sikker drift. Videre er sikkerhetsregelverket hovedsakelig funksjonelt utformet. Det definerer hva som skal oppnås, men gir ingen føringer for konkrete metoder for å nå målene. Disse to basiselementene i det norske regimet kan oppleves krevende for både tilsynsmyndigheten og de regulerte aktørene, både med tanke på kompetanse og kapasitet, men regimets fleksibilitet synes å veie opp for utfordringene. I bunn ligger trepartssamarbeidet som en bærebjelke, dette er en viktig forutsetning for at disse strategiene skal fungere.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i påstander om at mindre og nyere operatører ikke har nok kompetanse og kapasitet til å etterleve et såpass krevende regelverk. Mange frykter at det nye aktørbildet er en trussel mot det høye sikkerhetsnivået på norsk sokkel. I oppgaven forsøker vi å gi en beskrivelse av situasjonen sett gjennom de nye og mindre operatørenes øyne.

Det nye aktørbildet er mangfoldig. En beskrivelse av hele bildet vil være omfattende, og lite hensiktsmessig innenfor rammene av en masteroppgave. Vi tar derfor bare for oss en liten del av bildet, og har valgt å konsentrere oss om mindre operatører som er nye på norsk sokkel. For å avgrense ytterligere er alle operatørene i vårt utvalg i letefasen, og har fått samtykke til boring fra Petroleumstilsynet. Gjennom dybdeintervjuer med nøkkelinformanter har vi forsøkt vi å finne ut av om disse operatørene har nødvendig forståelse av regelverket, samt hvilke forventninger de har til Petroleumstilsynets ulike roller, virkemiddelbruk og tilsynsstrategi. For å få mer bredde i datagrunnlaget, intervjuet vi også en representant fra Petroleumstilsynet og en fra et konsulentselskap.

Empirien belyses med utgangspunkt i ulike reguleringsperspektiver, som kan forklare sentrale egenskaper, og prinsipper ved det norske reguleringsregimet for sikkerhet. Dette er nødvendig for å kunne forstå hvordan et nytt aktørbilde kan påvirke sikkerhetsnivået. Det teoretiske rammeverket inkluderer også risikoreguleringen og dens utfordringer, samt ulike regulerings- og tilsynsstrategier som kan benyttes for å håndtere disse utfordringene.

Hovedinntrykket vårt er at de utvalgte operatørene har god forståelse av regelverket. De fleste av våre informanter, som er HMS-ansvarlige i disse selskapene, har lang erfaring fra bransjen og dermed svært god kunnskap om regelverket. Det oppleves som en klar strategi fra selskapenes side å ansette personer som innehar den nødvendige kompetansen for å møte de krav som settes av regelverket. Når det gjelder selskapenes kapasitet til å prioritere det helhetlige sikkerhetsarbeidet er organisasjonens størrelse av betydning. I den forbindelse har nye løsninger og samarbeidsformer blitt en måte for selskapene å møte utfordringer knyttet til manglende kapasitet. Utvidet samarbeid mellom selskapene blir fremhevet som en positiv konsekvens av det nye aktørbildet, og det kan tyde på at dette har vært med på å fremme dialog og åpenhet, som er en viktig forutsetning i det norske reguleringsregimet.

Det funksjonelle regelverket åpner for samarbeidsløsninger, og kan være en av grunnene til at våre informanter ga uttrykk for at de ønsket å beholde dagens regelverksutforming. Myndigheter som er åpne for slike nye løsninger er en forutsetning for nye operatører med små og kostnadseffektive organisasjoner, da disse ikke har mulighet til å jobbe på samme måte som større selskaper. I tillegg framholdes det at fleksibiliteten i et funksjonelt regelverk er nødvendig for å sikre teknologisk utvikling og kontinuerlig forbedring i bransjen.

Når det gjelder operatørselskapenes forventninger til Petroleumstilsynet opplevde vi det som særlig interessant at forventningene til tilsynets rådgivningsrolle ikke er entydig. Noen av informantene etterlyste mer rådgivning. Dette er spesielt utfordrende for det reguleringsregimet vi har i dag, ettersom tanken bak det funksjonelle regelverket er at ansvaret for at valgte løsninger tilfredsstiller kravene skal ligge hos operatøren selv. En mer tydelig rådgivningsrolle vil kunne føre til en forskyvning av dette ansvaret over på myndighetene.

## Innhold

|  |    |
|--|----|
| Figurliste .....   | 9  |
| Forord .....   | 11 |
| 1. Innledning .....  | 13 |
| 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål .....                      | 14 |
| 1.2 Bakgrunn for valg av tema .....                                  | 15 |
| 1.3 Oppgavens formål .....   | 16 |
| 1.4 Oppgavens oppbygning .....                                       | 17 |
| 2. Norsk petroleumsvirksomhet: aktører, regulering og utvalg .....   | 21 |
| 2.1 Endringer og nytt aktørbilde .....                               | 21 |
| 2.1.1 Konkrete myndighetsgrep .....                                  | 21 |
| 2.1.2 Utvinningstillatelse og prekvalifisering .....                 | 22 |
| 2.2 Risikoreguleringens utforming på norsk sokkel .....              | 23 |
| 2.2.1 Funksjonelt regelverk .....                                    | 23 |
| 2.2.2 Internkontroll .....   | 25 |
| 2.2.3 Trepertssamarbeidet .....                                      | 25 |
| 2.2.4 Tilsynsbegrepet .....  | 26 |
| 2.2.5 Tilsyn og kontroll .....                                       | 27 |
| 2.2.6 Utviklingen mot et helhetlig regelverk .....                   | 29 |
| 2.3 Kjennetegn og utfordringer med dagens situasjon .....            | 30 |
| 2.3.1 Et mangfoldig aktørbilde .....                                 | 30 |
| 2.3.2 Interorganisatoriske nettverk og nye samarbeidsløsninger ..... | 31 |
| 2.3.3 Utfordringer for Petroleumstilsynet .....                      | 33 |
| 2.3.4 To eksempler .....   | 34 |
| 2.4 Beskrivelse av vårt utvalg .....                                 | 36 |
| 2.4.1 Boreaktivitet og godkjent samtykke .....                       | 37 |
| 2.4.2 Organisasjonens størrelse i Norge .....                        | 37 |
| 2.5 Oppsummering .....   | 38 |
| 3. Teori .....   | 41 |
| 3.1 Reguleringsregimer .....   | 41 |
| 3.1.1 Hva forklarer reguleringsregimer .....                         | 42 |
| 3.2 Risikoregulering: regulering som risikostyring .....             | 45 |
| 3.2.1 Risikoreguleringens utfordringer .....                         | 47 |
| 3.3 En sammensatt reguleringsstrategi .....                          | 48 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3.1 Påkrevd selvregulering: kombinasjon av direkte kontroll og selvregulering ..... | 49  |
| 3.3.2 Detaljert eller funksjonelt utformet regelverk .....                            | 53  |
| 3.4 Risikobasert og responderende regulering .....                                    | 57  |
| 3.4.1 Risikobasert regulering .....   | 57  |
| 3.4.2 Virkelig responderende regulering .....   | 59  |
| 4. Metode .....   | 63  |
| 4.1 Tema og forskningsspørsmål .....  | 63  |
| 4.2 Forskningsstrategi .....  | 63  |
| 4.3 Metodikk .....  | 64  |
| 4.4 Datakilder .....  | 65  |
| 4.4.1 Valg av litteratur .....  | 65  |
| 4.4.2 Valg av informanter .....   | 65  |
| 4.4.3 Gjennomføring av intervjuene .....  | 66  |
| 4.4.4 Datareduksjon og analyse .....  | 68  |
| 4.5 Validitet og reliabilitet .....   | 68  |
| 4.5.1 Generalisering .....  | 69  |
| 5. Analyse .....  | 71  |
| 5.1 Selskapsstrategier .....  | 71  |
| 5.1.1 Regelverkskompetanse .....  | 73  |
| 5.1.2 Samarbeid og nye løsninger .....  | 77  |
| 5.1.3 Funksjonelt regelverk: både en forutsetning og en utfordring .....              | 81  |
| 5.1.4 Oppsummering .....  | 83  |
| 5.2 Reguleringsregimets plassering av ansvar .....                                    | 85  |
| 5.2.1 Tydeliggjøring av ansvar gjennom tilsynsstrategi .....                          | 86  |
| 5.2.2 Virkemiddelbruk: grensesetting i forkant eller etterkant .....                  | 88  |
| 5.2.3 Petroleumstilsynets rådgivningsrolle og operatørens ansvar .....                | 90  |
| 5.2.4 Oppsummering .....  | 92  |
| 5.3 Prioritering og tilpasning .....  | 94  |
| 5.3.1 Risikobasert regulering og Petroleumstilsynets prioriteringer .....             | 95  |
| 5.3.2 Et rammeverk for å håndtere den risikobaserte reguleringens utfordringer .....  | 97  |
| 5.3.3 Stor avstand mellom prekvalifisering og samtykke .....                          | 101 |
| 5.3.4 Oppsummering .....  | 103 |
| 6. Konklusjon .....   | 105 |
| 7. Litteraturliste .....  | 109 |



**Vedlegg 1:** Intervjuguide operatørselskaper og konsulentselskap

**Vedlegg 2:** Intervjuguide Petroleurstilsynet

**Vedlegg 3:** Informasjon til informanter

## **Figurliste**

|   |    |
|---|----|
| Figur 2.1 Hierarki av normer i norsk petroleumsregelverk (Lindøe, 2012a, s. 257; 2013)..... | 24 |
| Figur 2.2 Petroleurstilsynets virkemiddeltrapp (Petroleurstilsynet, 2013e) .....            | 28 |
| Figur 3.1 Preskriptiv regulering, internkontroll og selvregulering (Lindøe, 2013) .....     | 56 |



## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på to års masterstudie i Samfunnssikkerhet. Dette har vært to veldig interessante og lærerike år, og tiden har gått fort. Vi har ikke angret på at vi bestemte oss for å satse på nye utfordringer. Den endelige avgjørelsen om å søke masterprogrammet ble tatt på historisk grunn i Pisa, Italia, våren 2011, og vi har samarbeidet tett gjennom hele studiet. Nå avsluttes det gode samarbeidet med denne masteroppgaven.

Selv om et godt vennskap og samarbeid har vært et viktig fundament i arbeidet med oppgaven, hadde vi ikke oppnådd samme resultat uten veiledningen vi har fått av Ole Andreas Engen. Han har gitt gode og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen, noe som har vært en god motivasjon, og som har gitt oss tro på at vi ville nå målet.

Vi vil også takke alle informantene vi har intervjuet i forbindelse med datainnsamlingen. Vi har blitt møtt med engasjement og interesse hos både operatørselskaper, konsulentselskap og Petroleumstilsynet. Denne mottakelsen har vært avgjørende for framdriften i prosjektet, og vi setter stor pris på den positive innstillingen.

Vi ønsker også å takke familie, venner og medstudenter for støtte og tålmodighet underveis i studiet. En spesiell takk til Anita for gjennomlesing og korrektur, og selvfølgelig til dere, Emma og Reidar, for motivasjon og støtte, og utallige lunsjer.

Avslutningen av masterstudiet vil mest sannsynlig også markere overgangen til en ny hverdag, hvor vi for første gang på syv år ikke skal dele arbeidsplass, men vennskapet vil vi fortsatt dele.

Rebekka Sunnhordvik

Mona Svela

Stavanger 12. juni 2013



## 1. Innledning

Temaet for denne oppgaven er mindre operatørselskaper som er nye på norsk kontinentalsokkel, og deres forhold til det eksisterende reguleringsregimet for sikkerhet. Dette er et aktuelt tema, med behov for et styrket kunnskapsgrunnlag. St. meld. nr. 29 (2010-2011) peker nettopp på behovet for å se nærmere på hvilke virkninger det nye aktørbildet har på HMS-arbeidet i selskapene, og i næringen totalt sett. Et av spørsmålene som stilles i denne stortingsmeldingen er om mindre aktører har tilstrekkelig forståelse for HMS-kravene og det HMS-regimet som praktiseres i dag.

Aktørbildet på norsk sokkel har endret seg fundamentalt de siste ti årene, det har vært en kraftig økning i både antall selskaper og i mangfoldet. Fram til år 2000 var det tolv operatører, Statoil, Norsk Hydro og de store internasjonale selskapene, som dominerte petroleumsvirksomheten, og fokuset var hovedsakelig på store funn (Westby & Forseth, 2008). Som følge av liberalisering og skattereform, tiltak gjennomført av norske myndigheter for å heve aktivitetsnivået på norsk sokkel, har antall operatører økt betraktelig. Arbeidsdepartementet skriver i St. meld. nr. 29 (2010-2011) at det er forventet at strukturen i petroleumsnæringen fremdeles vil være preget av et stort innslag av mindre selskaper.

De nye operatørene på norsk sokkel er både små underselskaper av store internasjonale aktører, og mindre norske selskaper. Det er en del organisatoriske fellestrekk mellom disse selskapene, for eksempel størrelsen, liten administrasjon og stort fokus på resultater. Mange av selskapene spesialiserer seg på letevirksomhet eller haleproduksjon. De små norske selskapene setter i stor grad ut oppgaver, mens de internasjonale selskapene kan hente ressurser hos moderselskapet. Totalt sett gir dette et karakteristisk mangfold av operatører på norsk sokkel, med varierende målsettinger, størrelse, ressurser, kompetanse og finansiell styrke. Dette fører til at norske myndigheter står ovenfor nye utfordringer i forhold til regelverk og tilsynspraksis (Westby & Forseth, 2008).

I denne oppgaven gjør vi en del avgrensninger i forhold til hvilke operatører som danner utgangspunktet for problemstillingen og det videre arbeidet. Dette er nødvendig fordi vår forskningsmetode er kvalitativ, og vi dermed ønsker å gå i dybden heller enn i bredden i datainnsamlingen. Videre i oppgaven konsentrerer vi oss derfor om et lite utsnitt av det mangfoldige aktørbildet som finnes på norsk sokkel. Våre utvalgte operatører har relativt små organisasjoner i Norge, fra 25 til 170 ansatte, dermed definerer vi dem som mindre operatører.

Alle har fått tildelt sine første lisenser som operatør etter 2003, og kan derfor defineres som nyere operatører. Ut over disse to definisjonene, nye og mindre, har vi også gjort en viktig avgrensning i forhold til hvilken aktivitetsfase de befinner seg i. Fokuset i oppgaven vil være på operatører som er i letefasen, og som har fått samtykke av Petroleumstilsynet til å starte en eller flere konkrete boreaktiviteter.

Disse nye og mindre operatørene som er definert ovenfor må finne sin plass innenfor det eksisterende norske reguleringsregimet for sikkerhet. Et regime som er bygget på norske tradisjoner, og utviklet i samarbeid med de store og ressurssterke operatørselskapene som dominerte sokkelen fram til årtusenskiftet. Spørsmålet er da om dette er mulig, eller om den nye aktørsammensetningen utfordrer reguleringsregimet på en slik måte at det er nødvendig å endre regimets oppbygging.

## 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Det norske reguleringsregimet for sikkerhet bygger på internkontroll og funksjonelle regelverkskrav, og plasserer dermed ansvaret for sikkerheten hos operatørene. Det er et ressurskrevende regime som forutsetter modne aktører med god kjennskap til, og forståelse av regelverkets oppbygning og forutsetninger. Med utgangspunkt i disse sentrale kjennetegnene ved det norske reguleringsregimet ønsker vi å se nærmere på hvordan mindre operatørselskaper, som er nye på norsk sokkel, forholder seg til regelverket og tilsynsmyndigheten.

Vår problemstilling er da som følger:

- **På hvilken måte utfordrer det nye aktørbildet reguleringsregimet for sikkerhet på norsk sokkel?**

For å kunne beskrive hvordan disse operatørene forholder seg til regelverket, har vi utviklet følgende forskningsspørsmål:

- *Har mindre og nyere operatører nødvendig kjennskap til, og forståelse av regelverket?*
- *Hvilke forventninger har mindre og nyere operatører til Petroleumstilsynets ulike roller, virkemiddelbruk og tilsynsstrategi?*

## 1.2 Bakgrunn for valg av tema

Petroleumsvirksomheten har en sterk posisjon i Norge. Denne næringen har hatt stor betydning for utviklingen av det norske samfunnet og vår velferdsstat. Funnet av Ekofisk i 1969 var starten på det norske oljeeventyret (Olje- og energidepartementet & Oljedirektoratet, 2012). Utviklingen gikk raskt, og norske myndigheter forsøkte å legge til rette for den nye næringen, samtidig som de også var tydelige på at de ønsket kontroll. I begynnelsen var det de store utenlandske selskapene som bidro med kompetanse på leteboring, og utvinning av olje. Disse selskapene kom til Norge med sin kunnskap og erfaring, og norske arbeidere ble rekruttert og opplært. Det viste seg raskt at Nordsjøen var et krevende farvann å operere i, og at den amerikanske arbeidskulturen skilte seg fra norske tradisjoner (Ryggvik, 2012). Mange oljearbeidere ble skadet eller omkom de første årene, og utover 70-tallet oppstod det mange uønskede hendelser og ulykker.

Alexander Kielland ulykken i 1980 kan nok sies å ha vært et vendepunkt for sikkerhetsarbeidet på norsk sokkel. Det sikkerhetsnivået og -fokuset som er etablert i norsk petroleumsvirksomhet i dag kan ikke sammenlignes med det som var virkeligheten på 70-tallet. Dagens situasjon er et resultat av norske myndigheters målsetting om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på sikkerhet. Sikkerhet er likevel et område som krever kontinuerlig fokus og forbedring. Deep Water Horizon ulykken i Mexico-gulven i 2010, viser at til tross for at mye penger, forskning og teknologisk nyvinning har bedret sikkerheten, så er petroleumsvirksomheten fortsatt forbundet med mye usikkerhet og risiko.

I Norge har man i dag et eget, helhetlig HMS-regelverk for petroleumsvirksomheten: rammeforskriften med fire utfyllende forskrifter. Tradisjonen for partssamarbeid på nærings- og virksomhetsnivå er en grunnleggende forutsetning for reguleringsstrategien som er valgt. Det norske systemet er bygget på en tankegang om at det er virksomhetene, og ikke forvaltningen, som er ansvarlig for en sikker drift. Internkontrollprinsippet er et resultat av denne tankegangen, og fikk betydning for utformingen av både regelverk og tilsynsvirksomhet. Dette fører oss til et annet viktig kjennetegn ved regelverksutviklingen, overgangen fra et detaljert til et funksjonelt utformet regelverk. I et funksjonelt regelverk beskriver kravene hva som skal oppnås, ikke hvilke konkrete metoder som skal brukes.

Det er både fordeler og ulemper ved et funksjonelt regelverk, og vi vil gå nærmere inn på disse i vårt teorikapittel. Et potensielt problem som er særlig sentralt for vår oppgave, er om

fordelene ved et funksjonelt regelverk forsvinner med det nye aktørbildet vi står overfor i dag (Lindøe & Braut, 2010). Bakgrunnen for dette er at nye og mindre selskaper kanskje ikke har den samme kompetansen og forståelsen som er bygget opp hos de mer etablerte aktørene siden produksjonen startet på norsk kontinentalsokkel. De har ofte mindre erfaring og kunnskap i forhold til krav om sikkerhetsstyringssystemer internt i virksomheten (Lindøe & Braut, 2010). Et funksjonelt regelverk krever en kontinuerlig dialog mellom de ulike aktørene for å sikre en felles tolkning av regelverkskravene. Denne prosessen kan vanskeliggjøres som følge av et stort antall nye aktører kanskje mangler den gjensidige tilliten som tidligere har kjennetegnet aktørsammensetningen på norsk sokkel (Lindøe & Braut, 2010).

Olsson og Rynning uttrykte i et debattinnlegg i Stavanger Aftenblad (2012) en tilsvarende bekymring, men vektlegger spesielt de nye utenlandske selskapene på norsk sokkel. De peker på at store deler av disse selskapenes styring og beslutningsmyndighet utføres fra deres hovedkontor i utlandet, mens selskapenes administrasjon i Norge har begrenset med ressurser. Med bakgrunn i dette frykter Olsson og Rynning at flere av disse selskapene mangler innsikt og forståelse for verdiene som ligger til grunn for den norske petroleumsvirksomheten. De mener videre at en slik manglende forståelse for den norske sikkerhetsløsningen vil kunne føre til økt risiko for uønskede hendelser og ulykker.

Også Petroleumstilsynet har belyst dette temaet. I artikkelen «Alltid beredt» i magasinet Dialog (Petroleumstilsynet, 2012a), påpekes det at de fleste store oljeselskapene har høy kompetanse på tredjelinje beredskap i egen organisasjon, men det stilles spørsmål ved om mindre og nyere selskaper vil kunne fronte en ulykke eller storulykke på norsk sokkel. Denne artikkelen og debattinnlegget nevnt over, vekket vår interesse for dette temaet, og viser samtidig at det er et aktuelt tema som skaper engasjement.

### **1.3 Oppgavens formål**

Det nye aktørbildet er som nevnt et resultat av en villet utvikling fra politisk hold. Norske myndigheter har ønsket, og lagt til rette for en styrket konkurransekraft på norsk sokkel. Dette har skjedd med bakgrunn i den internasjonale utviklingen i petroleumsnæringen, og det faktum at mange av de store etablerte operatørene ikke finner det lønnsomt å drive haleproduksjon i modne felt. De grepene myndighetene har tatt for å skape større aktivitet i den norske petroleumsvirksomheten har fungert etter hensikten.



Det er hele tiden nye selskaper, både norske og utenlandske, som ønsker å etablere seg på norsk sokkel. Målet er ikke bare haleproduksjon, mange av de nye selskapene er aktive i leteboring, og det har de siste årene blitt gjort flere store funn. Nye og mindre operatørers forhold til det norske sikkerhetsregelverket er, som vi har sett, et tema både i media, hos forskere og hos myndighetene.

Hvordan sikkerhetsnivået på norsk sokkel påvirkes av det nye aktørbildet er med andre ord en aktuell problemstilling, og et område hvor det er behov for mer kunnskapsinnhenting for å få en bedre forståelse av mulige positive og negative sider. Med bakgrunn i St. meld. nr. 29 (2010-2011) er det satt i gang en utredning av dagens HMS-system innenfor petroleumsvirksomheten, på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. En nasjonal ekspertgruppe er etablert for å beskrive og gjennomgå dagens HMS-system med tanke på regelverk og tilsynsoppfølging. De skal også vurdere hvordan dagens system fungerer og drøfte mulige styrker og svakheter. Utredningens hensikt er å bidra til en bedre tilpasning av HMS-regimet, slik at fremtidige utfordringer kan møtes på en god måte.

Arbeidsdepartementets gjennomgang går bredt ut, mens vår oppgave bare vil gå inn på en liten del av det totale bildet. Innenfor rammene av en masteroppgave er dette mest hensiktsmessig. Vi fokuserer derfor, som nevnt, på en utvalgt del av det nye aktørbildet, og prøver å gi en beskrivelse av hvordan disse operatørene opplever og forholder seg til reguleringsregimet. Med utgangspunkt i disse operatørenes oppfatninger av reguleringsregimet, håper vi at denne oppgaven kan utgjøre et lite bidrag i en bredere kunnskapsinnhenting rundt det nye aktørbildets innvirkning på sikkerhetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet.

## **1.4 Oppgavens oppbygning**

I det påfølgende kapittelet gis en utfyllende beskrivelse av den norske petroleumsvirksomheten. Her går vi nærmere inn på det nye aktørbildet, og de politiske beslutningene som ligger til grunn for de endringene som ble gjort på begynnelsen av 2000-tallet. Vi beskriver det norske reguleringsregimets utforming, og viktigste kjennetegn, samt prosessen som har resultert i dagens helhetlige regelverk. Vi skisserer så noen sentrale utfordringer som tilsynsmyndighetene og operatørene står overfor. Til slutt i denne kontekstbeskrivelsen gjør vi rede for hva som kjennetegner vårt informantutvalg og hvordan vi har valgt å avgrense dette.

I kapittel tre gjør vi rede for en del generelle reguleringsteorier. Disse teoriene danner et grunnlag for å forstå de mest sentrale prinsippene i det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Ved å sette det eksisterende reguleringsregimet inn i et slik teoretisk rammeverk er det lettere å få et klart bilde over de ulike reguleringsstrategiene som brukes, og hva som er de mest sentrale utfordringene. Det norske regimet er satt sammen av ulike regulerings- og tilsynsstrategier, og bygger i tillegg på den sterke fagforeningstradisjonen vi har her i landet. Dermed har dette regimet noen helt klare kjennetegn som vil være sentrale for hvordan nye og mindre operatører velger å tilpasse seg det norske regelverket.

Videre vil det også gis en oversikt over ulike teoriretninger som søker å forklare hvordan reguleringsregimer oppstår og utvikler seg. Dette er viktig for å skape et bilde av hvilke faktorer som har vært med på å forme det norske reguleringsregimet. I denne forbindelse er det viktig å huske at det nye aktørbildet i seg selv representerer en slik påvirkningsfaktor. Teoridelen inneholder også en nærmere beskrivelse av hva som kjennetegner risikoregulering og hva som er de mest sentrale utfordringene når risiko skal reguleres.

I kapittel fire gjør vi rede for hva vi har gjort med tanke på arbeidsform og metode, og begrunner de valgene vi har tatt i arbeidet med oppgaven. Problemstillingen har vært utgangspunktet for valgt metode, samtidig har vi også måttet ta praktiske hensyn for å få tak i tilgjengelig data.

Empirien er i denne oppgaven hentet inn gjennom kvalitative intervjuer med representanter fra utvalgte operatører. Vi har valgt å slå sammen presentasjon og analyse av empiri. Dermed blir resultatene fra intervjuene presentert, analysert og diskutert fortløpende i kapittel fem. I diskusjonen forsøker vi å benytte teoribidragene til å belyse funnene fra datainnsamlingen. Vi har delt opp empirien i to hovedkategorier som samsvarer med de to forskningsspørsmålene som er knyttet til problemstillingen.

Første del omhandler hvilke strategier vårt operatørutvalg tar i bruk for å oppnå tilstrekkelig kjennskap og forståelse av det eksisterende regelverket. Den andre hovedkategorien er igjen delt i to, og tar for seg hvordan disse operatørene opplever Petroleumstilsynets ulike roller, virkemiddelbruk og tilsynsstrategi, og hvilke forventninger de knytter til disse elementene. Vi tar først for oss hvordan tilsynsstrategi, virkemiddelbruk og Petroleumstilsynets rådgivningsrolle påvirker ansvarsfordelingen mellom tilsynsobjektene og tilsynsmyndigheten.

Videre går vi nærmere inn på hvordan selve reguleringsregimet har tilpasset seg det nye aktørbildet på sokkelen, og hvilke prioriteringer som ligger til grunn for dagens tilsynsstrategi. Her prøver vi å se reguleringsregimet i et helhetlig perspektiv, og drøfter noen mulige fremtidige utviklingstrekk og utfordringer.

Avslutningsvis sammenfatter vi de viktigste funnene våre, og forsøker å trekke noen konklusjoner. Vi ser at det nye aktørbildet utfordrer reguleringsregimet, men vi ser også at aktørbildet er mangfoldig, og at det derfor er vanskelig å gi entydige svar. Dette tyder på at påstandene om nye og mindre operatørers manglende evne til å etterleve og forstå det norske sikkerhetsregelverket til en viss grad er forenklet.



## 2. Norsk petroleumsvirksomhet: aktører, regulering og utvalg

### 2.1 Endringer og nytt aktørbilde

Frem til årtusenskiftet var norsk sokkel preget av få, og relativt store norske og internasjonale operatører. I 1999 var det 12 store operatører som dominerte (Westby & Forseth, 2008). Det var samtidig også en internasjonal trend med sammenslåing av store selskaper, og privatisering av tidligere statseide selskaper. På dette tidspunkt ble videreutvikling og styrking av kontinentalsokkelens konkurransekraft sett på som en av de viktigste utfordringene i forhold til norsk petroleumsvirksomheten (St. meld. nr. 39, 1999-2000). I St. meld. nr. 39 (1999-2000) foreslo Olje- og energidepartementet derfor flere tiltak for å gjøre de myndighetsbestemte rammevilkårene bedre tilpasset denne hovedutfordringen. Målet var å sikre en effektiv utnyttelse av petroleumssressene på norsk sokkel. I Miljø- og energikomiteens innstilling til Stortinget (Innst. S. nr. 89, 1999-2000) ble det lagt vekt på den betydning petroleumsnæringen har hatt, og fortsatt vil ha, for utviklingen av velferd, sysselsetting og verdiskaping i Norge, og de mente at justeringen av norsk petroleumspolitikkk måtte ses fra dette perspektivet. Komiteen fremhevet derfor betydningen av at oljeselskapene finner det lønnsomt og attraktivt å satse på norsk sokkel.

#### 2.1.1 Konkrete myndighetsgrep

Som et resultat av St. meld. nr. 39 (1999-2000) og Innst. S. nr. 89 (1999-2000), ble det i 2000 åpnet opp for mindre oljeselskaper og gruppesøknader på norsk sokkel, og det ble bestemt at det skulle etableres en prekvalifiseringsordning for operatørselskapene (St. meld. nr. 29, 2010-2011). I 2003 iverksatte man også en ordning for «Tildeling i førehandsdefinerte område» (TFO). Denne ordningen har vært med på å sikre industrien mer forutsigbare betingelser og jevnere arealtilgang, gjennom en forenklet og effektivisert prosess for tildelingen av nye utvinningstillatelser i modne områder på norsk sokkel (St. meld. nr. 29, 2010-2011). Myndighetenes begrunnelse for å slippe til mindre oljeselskaper var at disse har mer kostnadseffektive organisasjoner, da de i større grad baserer sin virksomhet på innkjøp fra leverandører. Dermed kan slike selskaper finne lønnsomhet i felter som store selskaper, med mer kostnadskrevende organisasjoner, ikke finner drivverdige (St. meld. nr. 39, 1999-2000).

Videre ble det i 2005 innført nye skatteregler for tilbakebetaling av leteknostnader fra staten. Formålet med disse reglene var å legge bedre til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom

leting, gjennom å redusere inngangsbarrieren for å delta i sokkelvirksomheten. Reglene gjør det altså mulig for selskapene å kreve skatteverdien av pådratte leteknostnader, som ikke overskrider årets underskudd, utbetalt fra staten (Oljeskattekontoret, 2013). Dette betyr i praksis at oljeselskaper som driver letevirksomhet på norsk sokkel får refundert 78 prosent av sine kostnader. Før denne endringen ble innført var det bare selskaper som hadde inntekter fra eksisterende produksjon som fikk trukket fra leteknostnader. Siden 2005 har det vært en tredobling i antall selskaper som får slike utbetalinger, dette er også i tråd med intensjonene for regelverksendringen (Oljeskattekontoret, 2013).

### **2.1.2 Utvinningstillatelse og prekvalifisering**

Til tross for at det fra myndighetenes side er tatt mange grep for å øke aktiviteten og antall operatører i oljenæringen, så er det fortsatt ikke fritt fram for alle å etablere seg som rettighetshaver eller operatør i Norge. For å få tilgang til norsk sokkel må man ha en utvinningstillatelse fra norske myndigheter. Denne tillatelsen gir enerett og plikt til undersøkning, leteboring og utvinning av petroleumforekomster som omfattes av tillatelsen. Som oftest tildeles slike utvinningstillatelser i konsesjonsrunder, men kan også oppnås ved kjøp i markedet (St. meld. nr. 29, 2010-2011). Ved tildeling vurderes selskapenes tekniske ekspertise, geologiske forståelse, erfaring og finansielle styrke (Oljedirektoratet, 2008).

Det stilles med andre ord krav til selskaper som blir tildelt utvinningstillatelse, både for de som kun er rettighetshavere og for de som tildeles operatørskap. Operatøren står for den daglige ledelsen av virksomhetene i en tillatelse, på vegne av rettighetshaverne, og omfattes dermed av paragraf 12 i Rammeforskriften som sier at «operatøren skal ha en organisasjon i Norge som på selvstendig grunnlag er i stand til å sikre at petroleumsvirksomheten gjennomføres i tråd med regelverket» (Petroleumstilsynet, 2012b). Det settes altså krav til egen kompetanse på HMS-området, og til hvor mye av virksomheten som kan settes ut til leverandører. Videre har operatørene en påse-plikt som innebærer at de har et særlig ansvar for å se til at virksomheten foregår på en forsvarlig måte og i tråd med gjeldende regelverk (Petroleumstilsynet, 2012b). Det stilles også krav til rettighetshavere uten operatørskap. Disse skal legge forholdene til rette for operatøren i tillatelsen, og påse at denne oppfyller sine plikter. Derfor må også rettighetshaverne dokumentere at de har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å kunne ivareta sine plikter (Petroleumstilsynet, 2012b).

For å skape forutsigbarhet og trygghet for nye aktører som vil inn på norsk sokkel er det, som nevnt, etablert en prekvalifiseringsordning. Gjennom denne ordningen kan operatørselskaper

få en vurdering av om de oppfyller de kravene som er satt for å være rettighetshaver eller operatør på norsk sokkel. De viktigste faktorene i vurderingen er kompetanse og kapasitet innenfor HMS, tilstrekkelige styringssystemer, og finansiell styrke. Prekvalifiseringen gir ingen garantier for å bli tildelt utvinningstillatelse i en konsesjonsrunde, men er ment å fungere som en etableringshjelp for nye selskaper (Petroleumstilsynet, 2012c).

## **2.2 Risikoreguleringens utforming på norsk sokkel**

Samtidig som St. meld. nr. 39 (1999-2000) la grunnlaget for åpningen for mindre oljeselskaper og gruppesøknader på norsk sokkel, pekte den også på helse, miljø og sikkerhet, og hvordan regelverket og tilsynsregimet burde tilpasses daværende og framtidig situasjon. Det ble sett som en mulig utfordring at det funksjonsbaserte regelverket i utgangspunktet var utviklet for en næring som i hovedsak bestod av store ressurssterke oljeselskaper, som hadde sterk egeninteresse av å drive forsvarlig virksomhet, og at denne forutsetningen kanskje ville bli svekket med et mer mangfoldig aktørbilde (St. meld. nr. 39, 1999-2000).

Likevel ble det ikke på dette tidspunkt sett som et alternativ å gjøre endringer i det funksjonelle grunnlaget for regelverksutviklingen, og gjøre tilpasninger i retning av et mer detaljert regelverk. Argumentene for dette standpunktet er at et detaljert regelverk vil virke hemmende for utviklingen, både teknologisk og sikkerhetsmessig, samt at det også blir ansett som mer kostnadskrevende. Meldingen legger altså vekt på at myndighetene i denne sammenheng vil stå overfor en utfordring når det gjelder å ha tilstrekkelig styring over aktørene, og at det derfor må brukes flere ressurser på å veilede nye aktører i forståelsen av regelverk, tilsyn og de samarbeidsformer som er etablert i norsk olje- og gassvirksomhet. Det fremholdes også at både tilsynsvirksomheten og strategien for bruk av virkemidler, vil kunne bli påvirket av de samme endrede forutsetningene. Det pekes i denne sammenheng på at det er lite ønskelig med større detaljstyring av tilsynsvirksomheten, men at det kan oppstå behov for en mer tilpasset tilsynsmetodikk. Videre må man i virkemiddelbruken etterstrebe åpenhet og god kommunikasjon for å opprettholde en god dialog mellom partene (St. meld. nr. 39, 1999-2000).

### **2.2.1 Funksjonelt regelverk**

Det funksjonelle grunnlaget for regelverksutviklingen har røtter helt tilbake til 70-tallet, hvor det fant sted et skifte i fokus fra spesifisering av konkrete standarder og prosedyrer, til et regelverk som heller ga uttrykk for hvilke mål som skulle oppnås for å forbedre sikkerheten

(Lindøe & Braut, 2010; Ryggvik, 2012). Et målbasert, eller funksjonelt, regelverk definerer hva som skal oppnås, men beskriver ikke hvilke konkrete metoder som skal benyttes. I tilknytning til regelverket blir det derfor gitt ut detaljerte retningslinjer og anbefalinger om metoder som kan brukes, men disse er ikke juridisk bindende. Til tross for at en slik regulering gir den ansvarlige aktør større rom til å velge hvilken metode som skal benyttes for å tilfredsstille kravene, blir aktørens frihet begrenset ved at det i tilknytning til regelverket anbefales særlige standarder som bør brukes. Ansvar for å bevise at valgt metode er like god eller bedre enn den anbefalte ligger hos aktøren (Kaasen, 2013; Kringen, 2009).

| Kategori                 | Hovedgruppe  | Eksempler  |
|--------------------------|--|--|
| Rettslig bindende normer | Lover  | Petroleumsloven, Arbeidsmiljøloven   |
|                          | Forskrifter  | <i>Rammeforskriften</i> (Kongelig res.):<br>Administrative forskrifter (Ptil):<br>- <i>Styringsforskriften</i><br>- <i>Aktivitetsforskriften</i><br>- <i>Innretningsforskriften</i><br>- Andre forskrifter |
| Ikke-rettslige normer    | Veiledninger<br>Ulovfestede virkemidler                    | Veiledning og fortolkning til forskrifter<br>Henstillinger, likelydende brev, kampanjer, meroffentlighet, advarsel, etc,   |
|                          | Industrinormer (Standarder og prosedyrer)<br>Beste praksis | NORSOK-standarder*<br>Anerkjente industristandarder<br>Virksomhetenes egne krav, prosedyrer og retningslinjer<br>Prosjektspesifikke krav, prosedyrer og retningslinjer                                     |

Figur 2.1 Hierarki av normer i norsk petroleumsregelverk (Lindøe, 2012a, s. 257; 2013)



### 2.2.2 Internkontroll

Det som nok har hatt størst innvirkning på utviklingen av HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten i Norge, er internkontrollprinsippet. Oljedirektoratet utviklet i 1979 retningslinjer for egenkontroll, og disse prinsippene la grunnlaget for det som etter hvert ble kalt internkontroll. Det ble krevd at industrien skulle lage systemer for å sikre at den opptrådte i tråd med regelverket, og de ulike virksomhetene måtte dermed utføre sin egen sikkerhetsstyring. Internkontroll er en indirekte styringsform, og tanken er at det er virksomhetene som er ansvarlig for en sikker drift, ikke forvaltningen (Kaasen, 2013; Kringen, 2009; Lindøe, 2012b). Overgangen til en slik indirekte styringsform innebar også at myndighetenes rolle i større grad ble å kontrollere at virksomhetene opprettet hensiktsmessige sikkerhetssystemer, og utforming av detaljerte forskrifter ble mindre fremtredende. På denne måten påvirket prinsippet om internkontroll den videre utformingen av regelverket og tilsynsvirksomheten (Ryggvik, 2012, s. 39).

Noe av bakgrunnen for at man ønsket et større fokus på ansvarliggjøring av virksomhetene var at man ville unngå at sikkerhetsansvaret ved alvorlige hendelser på uregulert område ble skjøvet over på myndighetene (Ryggvik, 2012, s. 39). Det var flere trekk ved den norske petroleumssektoren som gjorde det hensiktsmessig å innføre internkontroll som et verktøy i sikkerhetsarbeidet. Industrien bestod av ulike aktører og integrerte beslutningsprosesser, og bar derfor preg av kompleksitet og variasjon. Sektoren var kjennetegnet av stadig teknologisk utvikling og mye ressurser, og det fantes en klar egeninteresse for å operere på en sikker måte. På mange områder var også industriens og myndighetenes interesser sammenfallende (Bang & Thuestad, 2013, s. 220). Siden 70-tallet har internkontroll som konsept vært i stadig utvikling, og internkontroll i den formen man har hatt siden årtusenskiftet kan sies å være et basiselement i den norske sikkerhetsreguleringen (Kaasen, 2013, s. 105). Prinsippet om internkontroll ble fra 1985 gjort gjeldene for alle aktiviteter på sokkelen da det ble tatt inn i den nye petroleumsløven (Ryggvik, 2012, s. 39).

### 2.2.3 Trepertssamarbeidet

Trepertssamarbeidet er et annet framtrødende kjennetegn ved reguleringsregimet for norsk petroleumsvirksomhet. Mange omtaler dette nære samarbeidet mellom myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som en bærebjelke i HMS-arbeidet. Denne samarbeidstradisjonen stammer fra reguleringen av den tradisjonelle industrien, og kan spores tilbake til den første fabrikktilsynsloven fra 1892, og opprettelsen av et statlig arbeidstilsyn i

1893 (Ryggvik, 2012, s. 35-36). Trepertssamarbeidet legger til rette for arbeidernes medbestemmelse, og man får et mer balansert maktforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Når arbeidsmiljøloven kom i 1977 ble dette partssamarbeidet en institusjonalisert del av sikkerhetssystemet. Samtidig vektla også denne loven at mennesket ikke skulle tilpasses teknologien, men at maskiner og arbeidsplasser måtte tilpasses mennesket (Ryggvik, 2012, s. 36).

Et klart uttrykk for dette partssamarbeidet innenfor petroleumsvirksomhetens reguleringsregime finnes i Sikkerhetsforum og Regelverksforum. Disse består begge av representanter fra myndighetene, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (Petroleumstilsynet, 2013a, 2013c). Regelverksforum er etablert av Petroleumstilsynet i dialog med partene, med den hensikt at partene skal kunne få informasjon, delta i diskusjoner, gi råd og få tilbakemelding knyttet til utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomheten. Forumet har også fokus på implementering og bruk av HMS-forskriftene, samt utveksling av erfaringer med gjennomføringen av regelverket (Petroleumstilsynet, 2013a). I følge Lindøe og Braut (2010) utgjør Regelverksforum et sentralt verktøy for å oppnå og opprettholde en konsensus i bransjen om hva som skal være akseptert sikkerhetsnivå.

Sikkerhetsforum er en samhandlingsarena for partene hvor man gjennomfører høringer og oppfølging av sentrale prosjekter og prosesser. De har sin egen strategiske agenda med blant annet fokus på partssamarbeid, og storulykkes- og arbeidsmiljørisiko, men også andre forhold i næringen som har betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø blir diskutert. Forumet legger til rette for gjensidig deling av informasjon og kunnskap (Petroleumstilsynet, 2013c).

#### **2.2.4 Tilsynsbegrepet**

Tilsynsbegrepet kan i følge St. meld. nr. 17 (2002-2003, s. 22) «forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner». Meldingen peker på at tilsynsrollens kjerne ligger i den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av regelverket, og i å reagere på avvik (St. meld. nr. 17, 2002-2003). Det er likevel viktig å ta utgangspunkt i en bred forståelse av tilsynsbegrepet når Petroleumstilsynets rolle og arbeid skal beskrives. Med en slik forståelse må tilsyn ses som helheten i kontakten mellom Petroleumstilsynet og deres tilsynsobjekter (St. meld. nr. 29, 2010-2011). Det er viktig å huske at Petroleumstilsynet i stor grad arbeider forebyggende for å hindre at uønskede hendelser inntreffer. Dette krever også en bred forståelse av

tilsynsbegrepet, og innbefatter samarbeid med og påvirkning av aktørene i næringen (St. meld. nr. 29, 2010-2011).

### 2.2.5 Tilsyn og kontroll

Tilsyn og kontroll er som nevnt kjerneelementer innenfor tilsynsbegrepet. I tillegg til den indirekte sikkerhetsstyringen, består det norske systemet også av kontroll av at aktørene oppfyller sitt ansvar i forhold til regelverket. Dette innebærer både direkte kontroll av at spesifikke sikkerhetskrav overholdes, og indirekte tilsyn med industriens egne sikkerhetssystemer, som for eksempel internkontrollsystemet. I likhet med at det har vært en utvikling fra detaljerte krav til funksjonsbaserte krav, har den statlige kontrollen endret fokus til mer indirekte kontroll, samt vektlegging av tilstrekkelige og operasjonelle sikkerhetssystemer i virksomhetene (Kaasen, 2013, s. 119).

Norske tilsynsmyndigheter håndterer et bredt spekter av sikkerhets- og arbeidsmiljøutfordringer knyttet til petroleumsvirksomheten på sokkelen, og de tar i bruk mange ulike virkemidler i dette arbeidet. Tilsynet konsentrerer seg som nevnt hovedsakelig om overordnet styringsnivå, og er mest opptatt av effekten av aktuelle tiltak, dette betegnes gjerne som systemrevisjoner (Ryggvik, 2012). Slike tilsyn kan bestå av møter, dokumentgjennomgang og konkrete inspeksjoner, og kan dermed strekke seg over lengre tidsperioder, og de karakteriseres av et bredt spekter av ulike innfallsvinkler (Ryggvik, 2012).

### *Samtykke*

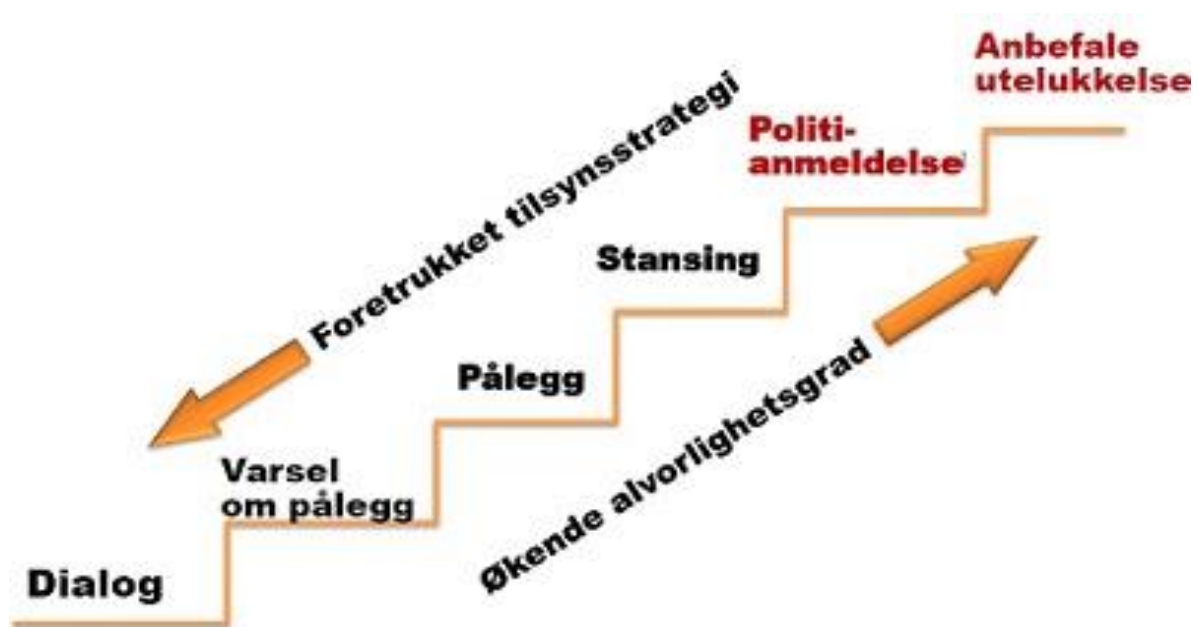
Ved særlige milepæler må industrien søke om Petroleumstilsynets godkjenning, og kunne vise til en sikker drift, for å få lov til å fortsette (Kaasen, 2013, s. 119). De viktigste milepælene det kreves samtykke for er: leteboring, utbygging og drift av felt, og fjerning av innretning (St. meld. nr. 29, 2010-2011). På denne måten får myndighetene oversikt over viktige beslutningspunkter hos operatøren, og det opprettes hensiktsmessige statuspunkter i operatørens virksomhet. Når Petroleumstilsynet utsteder et samtykke, gir de med andre ord uttrykk for at de har tillit til at operatøren er i stand til å gjennomføre aktiviteten i henhold til regelverket, og i tråd med opplysningene i samtykkesøknaden (Petroleumstilsynet, 2013b).

Selv om slike formelle godkjenningsprosedyrer kan oppfattes som motsetninger til internkontrollprinsippet, er virksomhetene juridisk forpliktet ut fra dokumenterte planer som legges fram, dermed kan ikke ansvaret for regelverksetterlevelse skyves over på myndighetene (Ryggvik, 2012, s. 56). Denne samtykkeordningen kan også ses som en buffer

mot risikoen som oppstår i et regime som er basert på tillit og internkontroll. Når det kreves samtykkesøknader ved de ulike milepælene reduseres denne risikoen (Kaasen, 2013, s. 120).

### *Virkemidler*

Dialog er det mest sentrale virkemiddelet i Petroleumstilsynets tilsynsvirksomhet. Dersom det blir avdekket regelverksbrudd, eller områder med forbedringspotensial, vil man i første omgang benytte dialog når de ansvarlige skal følges opp i etterkant av et tilsyn (Petroleumstilsynet, 2013e). Som illustrert i figuren under ser man at dersom dialog ikke fører fram, vil neste steg være varsel om pålegg, og deretter kan pålegg bli gitt (Petroleumstilsynet, 2013e). Ved å ta i bruk pålegg får Petroleumstilsynet mulighet til å gjøre bestemte teknologiske løsninger juridisk bindende for enkeltvirksomheter. Men de fleste pålegg peker, i tråd med den funksjonelle tilnærmingen, på konkrete mangler i stedet for på detaljerte løsninger (Ryggvik, 2012, s. 57). Videre fremholder Petroleumstilsynet at målet med å bruke de ulike virkemidlene er at virksomhetene skal iverksette tiltak som gjør at de opererer i overensstemmelse med regelverkskravene. Det er ikke et mål i seg selv å utpeke syndebukker eller å straffe (Petroleumstilsynet, 2013e).



Figur 2.2 Petroleumstilsynets virkemiddeltrapp (Petroleumstilsynet, 2013e)

## *Tillit*

Det norske reguleringsregimet for petroleumsvirksomheten er i stor grad bygget rundt tillit. Man har ikke et systematisk inspeksjonsprogram, og man gjennomfører heller ikke stikkprøvebaserte installasjonsbesøk. De ulike godkjennelsesprosedyrene vil som oftest være ren papirkontroll, hvor samtykker fra myndighetene er basert på tillit til at aktuell operatør eller entreprenør forholder seg til framlagte planer (Ryggvik, 2012). Samtidig er det en forutsetning at de regulerte aktørene har tillit til reguleringsregimet og tilsynsmyndigheten.

## *Proaktivt tilsyn*

Systemet er avhengig av at tilsynsvirksomheten og godkjenningsprosedyrene er så effektive som mulig, slik at man hele tiden klarer å fange opp de sentrale sikkerhetsutfordringene. Videre må relevante erfaringer generaliseres på en slik måte at alle aktører kan dra nytte av disse. Målet er et intelligent og proaktivt tilsyn som evner å ta tak i mulige utfordringer før det er for sent (Ryggvik, 2012).

### **2.2.6 Utviklingen mot et helhetlig regelverk**

Selv om man siden 1963 hadde hatt Kontinentalsokkeloven, som regulerte eiendomsretten til petroleumsressursene, var det først i 1985 at Petroleumsloven trådte i kraft. Denne inneholdt også paragrafer som regulerte sikkerheten, og internkontrollsystemet ble lovfestet. Arbeidet med denne loven hadde da foregått siden begynnelsen av 80-tallet (Petroleumstilsynet, 2010c). Samtidig ble det innført tre nye forskrifter: en overordnet forskrift om sikkerhet i petroleumsvirksomheten, en som regulerte rettighetshavers plikt til internkontroll og en om bruk av risikoanalyser. Dette samlede regelverket avsluttet den tidligere todelingen av tilsynsordningen for flyttbare og faste innretninger. Og ikke minst så ble Oljedirektoratet nå tildelt eneansvar for å utarbeide regler og føre tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på sokkelen. Dette med bakgrunn i behovet for bedre koordinering av tilsynsetatenes virksomhet (Petroleumstilsynet, 2010c). I 1997 ble Petroleumsloven av 1985 erstattet av en ny lov.

I første halvdel av 2000-tallet ble det foretatt en forenkling og klargjøring av regelverket, og antall forskrifter ble redusert fra fjorten til fem. Dette ble gjort for å oppnå mer helhetlige og effektive styringsinstrumenter for både tilsynsmyndighet og næring, og for å gjøre regelverket mer tilgjengelig (St. meld. nr. 39, 1999-2000). Regelverket har altså hele tiden blitt utviklet i takt med endringer i tilsynsordningene, og flere omfattende reformer har blitt gjennomført.

(Petroleumstilsynet, 2010c). I 2004 ble i tillegg Petroleumstilsynet etablert. Dette var et resultat av behandlingen av St. meld. nr. 17 (2002-2003), hvor det ble uttrykt et ønske om at tilsynene skulle være mer uavhengige av sine overordnede departement «for å sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsfordeling og gjennom det gi tilsynene større legitimitet og troverdighet» (St. meld. nr. 17, 2002-2003, s. 30). Tilsynet fikk et utvidet myndighetsområde, som også omfattet tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø på petroleumsanlegg på land og deres tilknyttede rørledningssystemer. Og siden da har man hele tiden arbeidet mot et samstemt regelverk for offshore og landbasert petroleumsvirksomhet, og mot en tilpasset tilsynsordning (Petroleumstilsynet, 2010c).

De siste endringene i forbindelse med å få på plass et helhetlig regelverk for virksomheten til havs og på land kom 1. januar 2011. Da trådte den nye forskriften for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomhetene, *Rammeforskriften*, i kraft. Denne forskriften er fulgt av fire utfyllende forskrifter; *Styringsforskriften*, *Innretningsforskriften*, *Aktivitetsforskriften* og *Teknisk og operasjonell forskrift*. Disse fem forskriftene erstattet tidligere rammeforskrift, styringsforskrift, opplysningspliktforskrift, innretningsforskrift og aktivitetsforskrift. I tillegg er det er også gitt ut veiledninger til de fem nye forskriftene (Petroleumstilsynet, 2011a).

## 2.3 Kjennetegn og utfordringer med dagens situasjon

Norske myndigheter har siden begynnelsen av 2000-tallet gjort flere grep for å oppnå en mer kostnadseffektiv ressursutnyttelse og styrket konkurransekraft for petroleumsnæringen. I dag ser vi at dette har vært vellykket, og i følge Oljedirektoratet er det nå 39 selskaper som er godkjent som operatører på norsk sokkel (Oljedirektoratet, 2013). Men økt aktivitet og verdiskaping, samt et større antall aktører, har også gitt nye utfordringer og tilpasningsbehov for alle aktørene i næringen. Nedenfor vil vi gå inn på noen trekk i næringen som er sentrale for vår oppgave.

### 2.3.1 Et mangfoldig aktørbilde

De aktørene som har kommet til på norsk sokkel etter årtusenskiftet, er på langt nær en enhetlig gruppe. De er mange, og har ulike motiver og målsettinger med sin aktivitet her i Norge. Noen ønsker bare å drive leting for så å selge eventuelle funn, mens andre igjen tenker mer langsiktig, og har som mål å bygge ut funn og drive produksjon i fremtiden. Andre aktører er kanskje bare partnere i en eller flere lisenser, altså kun rettighetshavere. Noen har blitt godkjent som operatører og planlegger første leteboring. De som har kommet steget

videre har fått samtykke til leteboring og er i gang med boreaktivitet. Hva som skjer etter leteboringen avhenger av om det blir gjort funn eller ikke, og dersom man står overfor funn vil prosessen videre være å avklare om funnet er drivverdig. Står man overfor et drivverdig funn vil man kunne bevege seg videre til utbygging og produksjon. De ulike operatørene er altså til enhver tid på ulike steder i et livsløp.

De nye selskapene er av ulik størrelse, både på verdensbasis og her i Norge. Noen er uavhengige norske selskaper, men mange av selskapene er veldig store i internasjonal sammenheng, og har mye kompetanse og erfaring, men ikke om forholdene på norsk sokkel. De fleste verdensdeler er representert, og dette medfører også et mangfold av organisasjonsformer og selskapskulturer. En etablering på norsk sokkel vil som oftest begynne i det små, med en organisasjon som tilfredsstiller minimumskravene for å få tildelt utvinningstillatelse. Etter hvert som aktiviteten kommer i gang, vil man øke organisasjonen etter behov, og da skjer det gjerne en stor økning i ansatte på relativt kort tid. Et av selskapene i vårt utvalg hadde en økning på nitti ansatte på ett år. Det må kunne antas at en slik hurtig vekst og utvikling representerer en betydelig utfordring for et selskap som er i startfasen på norsk sokkel. Det er heller ingen hemmelighet at presset i arbeidsmarkedet er stort, det er mange selskaper som kjemper om den samme kompetansen.

### **2.3.2 Interorganisatoriske nettverk og nye samarbeidsløsninger**

Offshore petroleumsvirksomhet kjennetegnes av komplekse operatør-leverandørkjeder, noe som lett kan føre til utfordringer i forhold til ledelse og kommunikasjon mellom selskaper som deltar i de konkrete aktivitetene (Petroleumstilsynet, 2011b). Selv om det norske regelverket regulerer ansvarsfordelingen mellom ulike aktører, er det likevel, i tråd med den funksjonelle tilnærmingen, opp til aktørene selv å etablere de konkrete løsningene som gir en avklart og hensiktsmessig oppgavefordeling (Petroleumstilsynet, 2011b). I den forbindelse vil det være avgjørende at operatørene innehar riktig bestiller-kompetanse, og at de opparbeider seg god kjennskap til leverandør- og konsulentbransjen. Slik kan de sikre seg at tjenestene de kjøper er av god kvalitet og i henhold til regelverket.

Som tidligere nevnt blir mindre operatørselskaper ansett som kostnadseffektive organisasjoner, nettopp fordi de i stor grad baserer seg på leverandører (St. meld. nr. 39, 1999-2000). Disse selskapene har, etter hvert som de har etablert seg på norsk sokkel, utviklet en del nye samarbeidsløsninger, og forum for informasjonsutveksling, som har vært nødvendige for å kunne konkurrere i markedet. Et selskap med en liten og kostnadseffektiv

organisasjon kan ikke jobbe på samme måten som et stort etablert selskap, og dermed har det endrede aktørbildet utfordret de tradisjonelle måtene å jobbe på.

### *Riggkonsortier*

Store selskaper har som regel egne boreavdelinger som har kontinuerlig boreaktivitet, mens mindre selskaper borer færre brønner. Uten sammenhengende boreaktivitet vil boreoperasjonene ofte bli kostbare og lite effektive for mindre selskaper (Ribesen, Saasen, Horvei, Magnussen, & Veiberg, 2011). En måte å oppnå større kostnadseffektivitet er å opprette et riggkonsortium. Da går flere operatører sammen om en langsiktig riggkontrakt, ofte over flere år, og gjerne med samme well-management selskap hele perioden for å sikre kontinuitet (Ribesen, et al., 2011). Ved å samarbeide i slike konsortier er det lettere å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Samtidig får man erfaringsoverføring og bedre kontinuitet i HMS-arbeidet enn man ville hatt hvis hver enkelt operatør hadde egne leiekontrakter på riggen. Slike konsortier gir mulighet for bruk av samme beredskaps- og styringssystem, samt at man kan inngå felles kontrakter med andre serviceleverandører.

### *Felles beredskapsløsninger*

På beredskapsområdet har det vokst fram nye løsninger etter hvert som aktørbildet har endret seg. Det er nå vanlig at mindre operatørselskaper benytter seg av eksterne leverandører til å ivareta andrelinje beredskapsoppgaver. Dermed har det etablert seg flere selskaper som spesialiserer seg på å levere beredskapstjenester. For eksempel tilbyr konsulentselskaper som Acona og AGR slike tjenester, og i tillegg har også Operatørenes forening for beredskap (OFFB) blitt etablert. OFFB er en non-profit medlemsorganisasjon som eies av flere operatørselskaper på norsk sokkel, og fungerer som en integrert del av selskapenes beredskapssystem (Operatørenes forening for beredskap, 2013).

Denne måten å organisere beredskapen på er et resultat av at mange av de nye operatørene har begrenset kapasitet i organisasjonen, og vil dermed vanskelig kunne ivareta hele beredskapsoppgaven selv på en tilfredsstillende måte. Det finnes likevel en grense for hvor mye operatøren kan overlate til eksterne leverandører. Som et minimum krever regelverket at operatøren skal kunne foreta selvstendige vurderinger og beslutninger på strategisk nivå (tredjelinje). Operatørene har påse-plikt også overfor leverandører av andrelinje beredskapstjenester (Petroleumstilsynet, 2010b).



### *Erfaringsutveksling*

En annen viktig faktor for mange av de nye operatørene på norsk sokkel, er muligheten til å utveksle informasjon og erfaring med hverandre. I tillegg til Regelverksforum og Sikkerhetsforum, er mange av de nye og mindre operatørene med i SOL-nettverket, som er et HMS-nettverk for små operatører og rettighetshavere. Dette nettverket er nå organisert under arbeidsgiverorganisasjonen Norsk Olje og Gass. Målet med nettverket er å samle disse operatørenes ressurser, kompetanse, systemer og erfaringer, for å opprettholde en felles plattform for forbedring av HMS. Nettverket arrangerer møter og seminarer, gjerne i samarbeid med Petroleumstilsynet, for å oppnå økt kunnskap og erfaringsutveksling.

### *Forutsetninger for lønnsomhet*

Det finnes både fordeler og ulemper med å være en mindre operatør. Muligheten til å drive lønnsomt med en liten og effektiv organisasjon krever at man har nok av den rette kompetansen, og at man er i stand til å få nye samarbeidsløsninger til å fungere optimalt. De nye løsningene for samarbeid, læring og erfaringsutveksling som har vokst fram parallelt med det nye aktørbildet, kan ses som en direkte konsekvens av at mindre selskaper har begrenset kapasitet og ressurser i forhold til de større selskapene. Forutsetningen for lønnsom drift er da kreativitet og nye måter å organisere seg på.

Det norske reguleringsregimet for sikkerhet bygger, som vi har sett, på en funksjonell tilnærming. Dermed er det opp til aktørene selv å finne fram til den beste løsningen for å tilfredsstille kravene. På denne måten legger rammevilkårene til rette for at mindre operatører på norsk sokkel skal kunne utvikle nye løsninger for å tilpasse seg utviklingen i næringen.

### **2.3.3 utfordringer for Petroleumstilsynet**

Også Petroleumstilsynet har vært nødt til å tilpasse seg utviklingen og endringene som har funnet sted i norsk petroleumsvirksomhet de siste ti årene. Den økte aktiviteten på sokkelen har ført til en mangfoldig aktørsammensetning, samt til teknologisk utvikling og organisatoriske endringsprosesser. I tillegg er økt tids- og kostnadspress en annen mulig konsekvens (St. meld. nr. 29, 2010-2011).

I følge St. meld. nr. 29 (2010-2011) har det vært ressurskrevende for Petroleumstilsynet å håndtere denne utviklingen, og det har vært en prioritert oppgave å følge opp nye operatører i forbindelse med første leteboring. Det er avgjørende for Petroleumstilsynet at de blir kjent

med, og opparbeider tillit til en stadig tilvekst av nye aktører. Vurderingen av selskapenes kompetanse og kvalifikasjoner, samt tilsyn og veiledning, krever mye ressurser. Det legges også mye arbeid ned i å følge opp operatørens påse-plikt, for å sikre klare linjer i ansvarsfordelingen både internt i selskapene og mellom ulike nivå i aktørkjedene (St. meld. nr. 29, 2010-2011). I meldingen forutsetter Arbeidsdepartementet at Petroleumstilsynet viderefører den samlede innsatsen overfor de nye aktørene, og fremhever samtidig at dette vil legge press på andre prioriteringer i etaten. Departementet forventer også at Petroleumstilsynet fortsatt skal prioritere rollen som pådriver og tilrettelegger for partssamarbeidet (St. meld. nr. 29, 2010-2011).

Det er ikke vanskelig å se at Petroleumstilsynet, som myndighetsansvarlig for den tekniske og operasjonelle sikkerheten på norsk sokkel, har en kapasitetsutfordring som må håndteres også i kommende år. I tillegg vil det være nødvendig å ha fokus på å opprettholde et kompetansenivå i etaten som samsvarer med utviklingen i næringen. Det er av stor betydning for sikkerhetsnivået på norsk sokkel at Petroleumstilsynet klarer å tilpasse seg de stadige endringene i næringen, og prioritere ressursene sine på en fornuftig måte. Dette må skje gjennom et kontinuerlig fokus på hvordan aktørene i bransjen forholder seg til reguleringsregimet.

#### **2.3.4 To eksempler**

De siste årene har det vært noen saker som illustrerer hvor vanskelig det kan være å etterleve regelverkskravene, både som operatør og rettighetshaver. Vi vil her kort trekke fram to eksempler som vi mener er relevante for vår problemstilling, og som har blitt trukket fram av flere av våre informanter.

##### ***Rettighetshavernes aktivitet i forhold til Yme***

En av de mest omtalte skandalene på norsk sokkel den senere tid, er alle problemene som har oppstått i forbindelse med gjenåpningen av Yme-feltet. Her satte operatøren byggingen av innretningen ut til en kontraktør, og denne ble bygget i Abu Dhabi. Etter at Petroleumstilsynet foretok tilsyn ved verftet i Abu Dhabi i 2010, ble det gitt refs og pålegg, i tillegg var ikke tidligere bemerkninger fra Petroleumstilsynet fulgt opp. Sommeren 2010 ble innretningen flyttet til Norge for ferdigstillelse, hvor det ble funnet flere feil og svakheter. Likevel ble den tauet ut på feltet for ferdigstillelse og installasjon i 2011 (Petroleumstilsynet, 2013d; Ree & Helgesen, 2012). Ute på feltet viste det seg at ferdigstillelsesarbeidet var mye mer omfattende

enn først antatt, og det ble avdekket alvorlige skader på konstruksjonen. Sommeren 2012 ble alt arbeid på Yme-feltet stanset av operatøren, og innretningen ble avbemannet (Petroleumstilsynet, 2013d). I løpet av våren 2013 besluttet kontraktøren at innretningen skal vrakes.

Petroleumstilsynet har i forbindelse med denne saken blitt kritisert fra ulike hold for ikke å ha grepet inn med sterkere virkemidler på et tidligere tidspunkt. Hvis de som tilsynsmyndighet hadde reagert sterkere på den manglende oppfølgingen av forbedringspunkter og bemerkninger, kunne utfallet av Yme-saken kanskje blitt annerledes. Petroleumstilsynet har tilbakevist denne kritikken, og har lagt vekt på at de sikkerhetsmessige vurderingene og beslutningen om å flytte innretningen, var operatørens ansvar. Tilsynet vektla også at petroleumregelverket stiller klare krav til operatør i forhold til oppfølging og styring av kontraktører og underleverandører (Petroleumstilsynet, 2013d).

Et viktig element i forbindelse med Yme-saken er hvordan de andre rettighetshaverne i utvinningstillatelsen har håndtert sitt ansvar i forhold til å støtte operatørens styring av prosjektet, og påse at denne etterlever sine plikter. I en rapport etter flere møter med rettighetshavere i utvinningstillatelse 316 (Yme) stiller Petroleumstilsynet spørsmål ved om «selskapene i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg regelverkets krav til rettighetshavere på norsk sokkel» (Petroleumstilsynet, 2012d). Etter tilsyn med rettighetshaverne peker Petroleumstilsynet i sin rapport på at selskapene har hatt varierende grad av oppfølging av prosjektet utenom regulære utvinningstillatelsesmøter, og at rettighetshaverne burde ha sett problemene i Yme og styrket sin innsats (Petroleumstilsynet, 2012d).

Yme-skandalen er et eksempel på hvor galt det kan gå når operatører og rettighetshavere ikke klarer å planlegge og styre et prosjekt i henhold til regelverkskravene, og hvordan bruk av underleverandører og samarbeid i utvinningstillatelser kan innebære en betydelig utfordring for både små og store operatører. Petroleumregelverket er tydelig på hvor ansvaret ligger, men gir mulighet for de ansvarlige til selv å finne de mest optimale løsningene. Dette krever kompetanse og kapasitet, samt god planlegging og kommunikasjon mellom alle involverte aktører.

Yme-saken setter i tillegg søkelys på tilsynsmyndighetens evne til å sette klare og tydelige grenser overfor aktørene i bransjen. Som vi skal komme tilbake til i oppgavens analysedel, innebærer det norske reguleringsregimet en hårfin balansegang i forhold til

ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekter. I forhold til Yme kan det da stilles spørsmål ved om Petroleumstilsynet var aktive nok med tanke på å sikre at operatøren og rettighetshaverne forstod og ivaretok sitt ansvar på en forsvarlig måte.

#### *Avslaget på Premier Oils første samtykkesøknad*

Et annet eksempel på at det er krevende for nye og mindre operatører å etterleve regelverkskravene for norsk sokkel, er avslaget Petroleumstilsynet ga Premier Oil på deres søknad om samtykke til leteboring i utvinningstillatelse 406. Avslaget, som kom i juni 2010, var basert på operatørens samtykkesøknad og Petroleumstilsynets tilsyn i forbindelse med at dette var selskapets første egenopererte brønn (Petroleumstilsynet, 2010a). I rapporten etter tilsynet konkluderte Petroleumstilsynet med at operatøren hadde «mangelfull styring med forberedelsene til gjennomføring av boreoperasjonen», og at dette gjaldt «både ivaretagelsen av påseplikten overfor andre aktører og Premiers kvalitetssikring av egne aktiviteter» (Petroleumstilsynet, 2010d). Det ble videre pekt på at operatøren hadde en liten organisasjon i Norge, og at de måtte se nærmere på dimensjoneringen av denne med tanke på ressurser og kompetanse. Organisasjonens størrelse gjorde dem blant annet avhengige av konsulenttjenester. I tillegg vektla rapporten at både operatøren selv og resten av rettighetshaverne hadde liten erfaring med boring på norsk sokkel (Petroleumstilsynet, 2010d).

Avslaget ble gitt til tross for at operatøren foretok flere forbedringer i løpet av saksbehandlingsperioden, og var et klart uttrykk for at Petroleumstilsynet på dette tidspunktet ikke hadde tillit til at operatøren var i stand til å utføre planlagt boreaktivitet i henhold til gjeldende regelverk. Avslaget har fungert som et sterkt signal overfor andre selskaper som skal utarbeide sin første samtykkesøknad i forbindelse med leteboring.

## **2.4 Beskrivelse av vårt utvalg**

Oppgavens problemstilling tar utgangspunkt i det nye aktørbildet som har utviklet seg på norsk sokkel. Som vi har beskrevet, er denne utviklingen et resultat av en villet politikk fra myndighetenes side. For at problemstillingen skulle være håndterbar i forhold til oppgavens omfang, er den avgrenset til å beskrive bare en liten del av det totale aktørbildet. Fokuset vårt er derfor nyere operatører på norsk sokkel, med relativt små organisasjoner i Norge, som har startet boreaktivitet, eller fått samtykke til første leteboring. Utvalget vårt består av åtte operatørselskaper, flestparten internasjonale selskaper fra Europa, men også ett asiatisk, ett

nord-amerikansk og ett rent norsk selskap. Vi har intervjuet HMS-ansvarlige i disse selskapene, og i ett tilfelle en senior HMS-rådgiver. For å tilføre datagrunnlaget mer bredde har vi i tillegg foretatt intervjuer med en representant fra et konsulentselskap, som har jobbet med mange av de nye operatørene på norsk sokkel, og med en av Petroleumstilsynets tilsynskoordinatorer.

#### **2.4.1 Boreaktivitet og godkjent samtykke**

Vi skal gjennom denne oppgaven beskrive hvordan nye og mindre operatører på norsk sokkel opplever og forholder seg til det eksisterende reguleringsregimet for sikkerhet. Dermed er det mest hensiktsmessig å snakke med operatører som har kommet til en fase hvor de faktisk har startet boreaktivitet. Årsaken til denne avgrensningen er at en operatør ikke kan starte boreaktivitet uten et samtykke fra Petroleumstilsynet. Selv om man har fått tildelt utvinningstillatelse, må man likevel få samtykke fra Petroleumstilsynet for de konkrete boreaktivitetene (Petroleumstilsynet, 2013b). En slik avgrensning gjør at våre utvalgte operatører først har blitt godkjent som operatør på norsk sokkel, og har deretter gått gjennom en samtykkeprosess og fått godkjenning til å starte boreaktivitet.

Utvalget består dermed av selskaper som omfattes av kravet i Rammeforskriftens § 12, om at selskapets organisasjon i Norge selv må være i stand til å sikre at petroleumsvirksomheten gjennomføres i tråd med regelverket. De omfattes også av den såkalte påse-plikten, som innebærer at de som operatør har et ansvar for å påse at alle som utfører arbeid for dem gjør dette i tråd med regelverket (Petroleumstilsynet, 2012b). Å rette fokus mot kravene i Rammeforskriftens § 12, og operatørenes påse-plikt, er etter vår mening interessant. Dette fordi det fra mange hold har blitt stilt spørsmål ved hvorvidt nye og mindre operatører har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne leve opp til regelverkets krav. Det at vårt utvalg av operatører har blitt tildelt både utvinningstillatelse som operatør, og fått samtykke til leteboring, betyr med andre ord at Petroleumstilsynet anser dem for å oppfylle disse kravene.

#### **2.4.2 Organisasjonens størrelse i Norge**

Når vi i denne oppgaven snakker om mindre operatører på norsk sokkel, så er det organisasjonens størrelse i Norge vi sikter til. Noen er små norske selskaper, andre er datterselskaper eller underavdelinger av både europeiske, amerikanske og asiatiske selskaper. Mange av disse selskapene er enormt store på verdensbasis. Størrelsen på verdensbasis har altså ikke vært et kriterium for utvelgelsen, vi har først og fremst prøvd å finne fram til

operatører som har relativt liten organisasjon her i Norge. Begrunnelsen for denne avgrensningen er at det kan antas at selskaper med liten organisasjon i Norge vil være mest sårbare overfor de utfordringene som vi har beskrevet i det foregående delkapittelet. Operatørene i vårt utvalg har fra 25 til 170 ansatte i Norge, mens det totale antallet ansatte på verdensbasis varierer fra 30 til 25 000. En annen egenskap som er felles for selskapene som inngår i oppgaven, er at de kan regnes som nye på norsk sokkel, i dette legger vi at de har blitt godkjent som operatører etter 2003.

Til tross for at alle operatørene i utvalget befinner seg i letefasen, så er det altså betydelig variasjon i antall ansatte i Norge. Dette henger blant annet sammen med hvor mange letebrønner som er boret og skal bores, samt om det er gjort funn eller ikke. Ett av selskapene er så vidt i gang med sin første letebrønn, og de fleste andre har boret en til fire brønner, noen tørre og noen med funn. En operatør har boret et tjuetalls brønner og gjort flere funn. Antall utvinningstillatelser med operatøransvar varierer fra tre til tjuette i utvalget. Tidspunkt for første tildeling av utvinningstillatelse strekker seg fra 2004 til 2011. Det er med andre ord aktivitetsnivået som i stor grad påvirker organisasjonens størrelse, det ansettes medarbeidere basert på behov. For å oppnå nødvendig fleksibilitet i en slik utviklingsfase benytter de fleste selskapene seg av innleide konsulenter, og i mange tilfeller blir konsulenter etter hvert tilbudt fast stilling dersom behovet anses å være permanent.

## 2.5 Oppsummering

De grunnleggende elementene i det norske reguleringsregimet for petroleumsvirksomheten har sin opprinnelse lenge før årtusenskiftet. Til tross for at regimet har gjennomgått en gradvis utvikling og tilpasning, kan man likevel hevde at det i utgangspunktet er utarbeidet for aktørbildet som var dominerende før årtusenskiftet. Det nye aktørbildet, som vi nå har beskrevet, representerer betydelige endringer i regimets forutsetninger. Derfor vil det være naturlig å anta at disse endringene skaper utfordringer for reguleringsregimets aktører, både tilsyn og operatører.

Vår beskrivelse av dagens situasjon i norsk petroleumsvirksomhet vil danne et bakteppe for resten av oppgaven. Den nåværende situasjonen er satt sammen av reguleringsregimets egenskaper, og et mangfoldig aktørbilde som har utviklet seg med utgangspunkt i viktige politiske endringer. Disse komponentene er styrende for rammebetingelsene som gjelder for

vårt operatørutvalg i deres aktivitet på norsk sokkel. Samtidig danner de samme elementene grunnlaget for Petroleumstilsynets kapasitetsutfordringer.

Målet med denne oppgaven er å kartlegge og beskrive hvordan vårt operatørutvalg forholder seg til det eksisterende reguleringsregimet for sikkerhet på norsk sokkel, hvilke strategier de benytter, hvordan de opplever Petroleumstilsynet, og hvilke erfaringer de har gjort seg gjennom den aktiviteten de til nå har hatt. På denne måten søker vi å belyse hvordan det nye aktørbildet utfordrer reguleringsregimet på norsk sokkel.





### 3. Teori

For å kunne besvare problemstillingen vår, og si noe om på hvilken måte mindre og nyere operatører utfordrer det norske reguleringsregimet for sikkerhet, vil vi i dette kapittelet gi en oversikt over relevante teorier. Disse teoribidragene består av ulike reguleringsperspektiver, og er med på å forklare de mest sentrale egenskapene og prinsippene ved det norske reguleringsregimet. Teorien danner dermed et grunnlag for å forstå hvordan det nye aktørbildet kan påvirke sikkerhetsnivået på norsk sokkel, og hvorfor det er viktig å være oppmerksom på en slik endring i reguleringsregimets forutsetninger.

Først gir vi en redegjørelse av hva som menes med begrepet reguleringsregime, og ulike teorier om hvilke faktorer som påvirker utformingen av slike regimer. I neste del går vi inn på hva som kjennetegner regulering av risiko, og noen sentrale utfordringer i forhold til dette. Videre beskrives ulike reguleringsstrategier, og kombinasjoner av disse, som er relevante for å forklare det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Her vil vi også komme inn på forskjellen mellom detaljert og funksjonelt utformet regelverk. Det siste teoribidraget handler om hvordan man innenfor et reguleringsregime tilpasser seg stadige endringer og foretar viktige prioriteringer.

#### 3.1 Reguleringsregimer

Et reguleringsregime består av mye mer enn bare regler og håndhevingsmekanismer (Kringen, 2012, s. 106). Det dreier seg om alt fra overordnet politikktutforming til konkret implementering, og inkluderer dermed organer og aktører på flere nivå, samt alle de formelle og uformelle mekanismene som former utviklingen av regimet og knytter det sammen. Altså er det et begrep som fanger opp helheten i et reguleringsystem (Kringen, 2012, s. 106). De ulike reguleringsregimene i et samfunn har sin egen sammensetning av aktører, institusjoner, normer og kultur, og de har sin egne innfallsvinkel i forhold til fokus og problemstillinger (Kringen, 2012, s. 106). Det finnes heller ikke helt rene grenseflater mellom ulike regimer, disse er preget av gråsoner og overlapping (Kringen, 2012, s. 106). For eksempel kan flere tilsyn håndheve samme regelverk overfor ulike sektorer, og en sektor må forholde seg til mange ulike tilsyn.

For at et reguleringsregime skal oppnå støtte i samfunnet finnes det flere kriterier som bør oppfylles. For det første må regimet understøttes av en lovforankret legitimitet (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). Her i Norge er staten, og dermed også tilsynsforvaltningen, bundet av

legalitetsprinsippet, og har derfor ikke myndighet til å kontrollere eller sanksjonere private tilsynsobjekter uten hjemmel i lov (St. meld. nr. 17, 2002-2003, s. 23). For det andre bør ansvarligheten utøves på en passende måte, som innebærer at regulator er lydhør overfor demokratiet. Det tredje kriteriet dreier seg om rettsikkerhet, regimet må være rettfærdig, tilgjengelig og åpent for demokratisk innflytelse. Videre er det viktig at regulator innehar tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver, regimet må med andre ord opptre med tilstrekkelig ekspertise. Det siste kriteriet knyttes opp mot effektivitet, hvor regulators lovforankrede mandat må implementeres på en effektiv måte (Baldwin, et al., 2012).

### 3.1.1 Hva forklarer reguleringsregimer

Det finnes ulike teoriretninger som sikter mot å forklare hvordan reguleringsregimer oppstår og utvikler seg. Disse teoriene baserer seg enten på eksterne eller iboende faktorer når de skal beskrive hva som er med på å forme et slikt regime (Baldwin, et al., 2012). *Offentlig interesseteori*, *folkemeningsteori* og *interessegruppeteori* kan betegnes som kontekstuelle, da de fokuserer på hvordan regimer påvirkes av ytre forhold, mens *institusjonell teori* har sitt hovedfokus på regimenenes iboende egenskaper, og hvordan indre drivkrefter er med på å utvikle og endre reguleringsregimene (Kringen, 2012, s. 107).

#### *Offentlig interesseteori*

Offentlig interesseteori baserer seg på at motivasjonen for å regulere ligger i å oppnå goder for fellesskapet heller enn å tilfredsstille private interesser, for eksempel når markedet svikter i å ivareta fellesskapets interesser (Baldwin, et al., 2012). Denne teoriretningen forutsetter at regulatorne er troverdige og upartiske eksperter, som fellesskapet kan ha tillit til. Man legger da til grunn et objektivt syn på markedssvikt og passende virkemidler for å håndtere dette (Baldwin, et al., 2012). Dette utgangspunktet for å forstå regulering møter også en del innvendinger. Det kan være vanskelig å oppnå en delt oppfatning av hva som egentlig er fellesskapets interesser. Det er tvilsomt om regulatorer er så uavhengige som teorien forutsetter, mange vil kanskje gi etter for bestikkelser eller følge personlige interesser i sine vurderinger. Teorien undervurderer kampen om makt som eksisterer mellom ulike grupper, og den innflytelse økonomi og politikk har på regulering (Baldwin, et al., 2012). Derfor vil reguleringspolitikk og -institusjoner kunne stå i fare for å forsvare særinteresser på bekostning av bredere samfunnshensyn, såkalt «capture» (St. meld. nr. 17, 2002-2003, s. 19). Kritikken baserer seg altså i stor grad på at regulering ofte ikke resulterer i felles goder (Baldwin, et al., 2012).

### *Interessegruppeteorien*

Innenfor interessegruppeteorien ses regulering som et produkt av relasjoner mellom ulike grupper og staten. Private økonomiske interesser er dermed en viktig drivkraft for regulering. Fokus ligger på maktkamp, hvor det oppstår koalisjoner av grupper som bruker sin makt til å forme reguleringsregimer, eller vellykkede grupper som inngår i et partnerskap med staten for å forme og utvikle regimet (Baldwin, et al., 2012). Blant kritikken som reises mot denne teoriretningen er at den tar for gitt at de regulerte aktørene driver en rasjonell maksimering av egen velferd, og at begrenset informasjonstilgang kan begrense handlinger som går i favør av egeninteresse. Dette perspektivet tar heller ikke inn over seg den virkningen etablerte institusjoner, ideer og verdenssyn, kan ha på utviklingen av reguleringsregimer (Baldwin, et al., 2012).

### *Folkemeningsteorien*

Teorien om folkemening og ideer som styrende for den regulatoriske utviklingen spenner vidt, og tar inn i seg alt fra underliggende ideer og intellektuelt klima som påvirker utformingen av regulatoriske instrumenter, til et forsøk på å forstå diskusjoner og diskurser, samhandlings- og kommunikasjonsmønstre som oppstår innenfor reguleringsdomener (Baldwin, et al., 2012). Men Baldwin og Cave (2012) peker på at det kan være vanskelig å skille ideenes påvirkningskraft fra de økonomiske drivkreftene.

### *Institusjonell teori*

Den institusjonelle teorien omhandler forestillingen om at institusjonell struktur og organisering, samt sosiale prosesser, i betydelig grad former reguleringen (Baldwin, et al., 2012). Her er det altså drivkrefter innenfor reguleringsregimet som påvirker regimets utvikling. En etablert institusjon kan skape en form for barriere som de kontekstuelle endringene må trenge igjennom før de vil være i stand til å påvirke utformingen av et reguleringsregime (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, s. 69). Det finnes likevel viktige forskjeller mellom de ulike institusjonelle tilnærmingene, noen legger vekt på inter-institusjonelle forhold, andre fokuserer på iboende prosesser som påvirker reguleringsregimer, og det finnes også teorier om nettverk og «regulatory space» (Baldwin, et al., 2012). Et av problemene med de institusjonelle perspektivene ligger i hvordan man skal finne balansen mellom institusjonelle forklaringer og andre forklaringer på endringer i reguleringsregimer (Baldwin, et al., 2012).

### *De ulike teoriene som komplementære forklaringer*

Hood, Rothstein og Baldwin (2001, s. 144) har gjort analyser som viser at de ulike kontekstuelle teoriene, sammen med institusjonelle forklaringer, utgjør komplementære forklaringer på hvordan reguleringsregimer utvikles og formes. Hutter (2001, s. 21) peker på at man ikke må glemme å ta hensyn til menneskers fortolkning av verden, de ulike institusjonelle kanalene vi handler gjennom, og de interessene som skapes og vedlikeholdes gjennom slike prosesser. Disse forholdene kan variere over tid, og være motstridende eller i samsvar på forskjellige tidspunkt (Hutter, 2001, s. 21).

Mange forhold, både kontekstuelle og institusjonelle, har hatt innvirkning på utformingen av det reguleringsregimet som har utviklet seg i den norske petroleumsvirksomheten. Mange vil gjerne peke på offentlig interesse og ønsket om å oppnå felles goder som en viktig drivkraft for statlig regulering av petroleumaktivitetene i Norge. Og det er vel ingen hemmelighet at det norske samfunnet har nytt godt av oljeeventyret, og at vi nå kan glede oss over høy levestandard og gode velferdsordninger som er et mer eller mindre direkte resultat av aktiviteten på norsk sokkel.

Denne utviklingen kan også til dels forklares med utgangspunkt i interessegruppeteorien, hvor maktkampen mellom ulike grupper er drivkraften. De store oljeselskapene som etablerte seg i Norge på begynnelsen av 70-tallet hadde mye makt og penger, og kan ses som en vellykket gruppe som har påvirket utformingen av reguleringsregimet i samarbeid med staten. Også arbeidstakerorganisasjonenes sterke posisjon i reguleringsregimet kan belyses ut fra teorien om interessegrupper. I tillegg vil de generelle meningene og preferansene hos befolkningen være med på å forme den styrende politikken. Det at Norge er et velfungerende demokrati, åpner opp for folkemeningen som et viktig element i utviklingen av et reguleringsregime.

Disse kontekstuelle faktorene må videre ses i sammenheng med de institusjonelle forklaringsvariablene. Det finnes alltid sterke drivkrefter innad i selve reguleringsregimet som søker å bevare regimets eksisterende utforming og egenskaper. På denne måten kan det historiske utgangspunktet for det norske reguleringsregimet skape en form for treghet, som fører til at regimets originale form vedvarer til tross for ytre endringer. I forhold til vår problemstilling er det interessant å se om disse institusjonelle drivkreftene jobber imot de endringene et nytt aktørbilde representerer, eller om reguleringsregimet til en viss grad lar seg forme av disse endringene.

Nye operatører på norsk sokkel må forholde seg til et reguleringsregime som har utviklet seg over tid, og som er tuftet både på særegne norske tradisjoner, og ikke minst på kjennetegn ved de aktørene som dominerte bransjen helt fram til årtusenskiftet. Vår problemstilling har som hensikt å beskrive hvilke strategier en utvalgt gruppe nye operatører tar i bruk for å tilpasse seg dette reguleringsregimet. Men som vi har pekt på tidligere så har det nye aktørbildet også ført til endrede forutsetninger for selve regimet. Dermed er det interessant for oss å finne ut om det er behov for andre tilsynsstrategier overfor denne aktørgruppen, og om det er behov for en annen type veiledning for å skape forståelse for og kjennskap til de grunnleggende elementene i det eksisterende reguleringsregimet.

### **3.2 Risikoregulering: regulering som risikostyring**

Risiko kan defineres som «en kombinasjon av sannsynlighet for at skade oppstår og alvorlighetsgraden av denne skaden» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 118). Her skiller det mellom en bred kvalitativ forståelse av risikobegrepet og en mer avgrenset kvantitativ forståelse. I den kvantitative forståelsen brukes det sannsynligheter for å uttrykke usikkerheten om hvorvidt identifiserte hendelser eller utfall vil inntreffe. Den kvalitative tilnærmingen ser risiko som en kombinasjon av usikkerhet og konsekvens, og representerer dermed en bred samfunnsvitenskapelig definisjon av risiko.

Sikkerhetsstyring og rettslig regulering er tett knyttet til risiko, og kan ses som et bidrag for å oppnå både tapsforebygging og trygghet (Lindøe, 2012b, s. 62). Hutter (2001, s. 4) mener at bruken av ordet regulering vitner om at de aktivitetene som er underlagt kontroll tolereres, og at man da forsøker å styre risikoen heller enn å fjerne den. På grunn av risikoens betydning i reguleringsprosessen, mener noen at regulering i bunn og grunn bare er en form for risikostyring (Hutter, 2001, s. vii). Risikostyring og -regulering kan ses som et forsøk på å finne en brukbar balanse mellom motstridende hensyn. En viss risiko må aksepteres, men forutsetningen er at denne risikoen er mest mulig kjent. Det samme må virkemidlene som brukes for å redusere risikoen være, og beslutningstakere må kunne forventes å iverksette tiltak som reduserer risikoen til forsvarlig nivå (Lindøe, Kringen, & Braut, 2012, s. 17). Det er gjerne slik at det er ufrivillig risiko og delvis fabrikkert risiko som oftest knyttes til regulering (Hutter, 2001, s. 8).

I følge Black (2010, s. 303) danner risiko grunnlaget for flere viktige reguleringsfunksjoner: den definerer reguleringsformål, rettferdiggjør nødvendigheten av regulering, påvirker

utformingen av reguleringsorganisasjoner og -prosedyrer, og er utgangspunkt for evaluering og ansvarliggjøring i reguleringsprosessen. Gjennom disse rollene virker risiko destabiliserende på beslutningstaking. Derfor vil myndigheter forsøke å oppnå stabilitet gjennom rasjonaliseringsprosesser og prosedyrer, men risikoens iboende egenskaper vil i mange tilfeller gjøre slike forsøk mislykket (Black, 2010, s. 303).

Usikkerhet og engstelse assosieres ofte med risiko. Samtidig som risiko spiller på følelser, er den også sosialt konstruert, og ikke minst omstridt (Black, 2010, s. 339). En teknisk tilnærming til risiko kan føre til at risikoreguleringen overlates til eksperter, og at reguleringsprioriteringer dermed gjøres med bakgrunn i tekniske vurderinger. En risikotilnærming som derimot baserer seg på at risiko i stor grad er sosialt konstruert, vil kanskje heller føre til at valg av regulering og politikk gjøres med utgangspunkt i debatter og høringer, som er et resultat av legitime demokratiske prosesser (Baldwin, et al., 2012).

Risiko spiller en avgjørende rolle i det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Det norske samfunn og våre politikere har hele tiden ønsket de gevinstene som petroleumsvirksomheten på norsk sokkel representerer, men har samtidig sett nødvendigheten av å kontrollere risikoen som er forbundet med denne aktiviteten. Myndighetene streber stadig etter å opprettholde en mest mulig optimal balanse mellom disse motstridende hensynene. Å legge til rette for økt konkurransekraft på sokkelen er et utslag av et ønske om økt gevinst. Dette fremheves også i St. meld. nr. 39 (1999-2000), og myndighetene har hele tiden vært klar over at dette ønsket om økt gevinst må balanseres opp mot et høyt sikkerhetsnivå. Lindøe (2012b, s. 60) bruker Janusansiktet som en metafor for å illustrere at handlinger og aktiviteter kan representere både positive muligheter og negative begrensninger. Dermed vil måten man håndterer risiko på kunne beskrives som en dynamisk prosess hvor utfallet er gevinst eller tap. Førstnevnte utfall fører til risikovillighet, og sistnevnte til risikoaversjon (Lindøe, 2012b, s. 60).

Nye operatører som etablerer seg på norsk sokkel er helt klart drevet av mulighetene for økonomisk gevinst, i tråd med de intensjonene som lå til grunn for myndighetenes tilretteleggelse for økt konkurransekraft. Det kan tenkes at dette utgangspunktet påvirker deres strategier i forhold til det reguleringsregimet de møter i Norge. Ikke minst er organisasjonens størrelse og kapasitet her i Norge et resultat av streben etter kostnadseffektivitet, som jo er en av disse selskaperenes konkurransefordeler. Dette kostnadspresset kan føre til et stort fokus på gevinstmulighetene, og dermed fører til større

risikovillighet. Noe av hensikten med vår problemstilling blir derfor å undersøke om denne aktørgruppen har kapasitet, ressurser og motivasjon nok til også å ivareta og prioritere viktige sikkerhetshensyn.

### 3.2.1 Risikoreguleringens utfordringer

Den stabiliteten man forsøker å skape gjennom institusjonelle og organisatoriske virkemidler er i utgangspunktet sårbar. Innenfor noen risikoområder innehar eksperter og myndigheter tillit, mens andre typer risiko er av en slik karakter at denne tilliten svekkes betraktelig. Offentlighetens deltakelse og engasjement i beslutninger om risiko er en utfordring for byråkratiets stabilitet og rasjonalitet. For å håndtere dette har man gjerne, med vekslende hell, forsøkt å tilrettelegge for slik deltakelse i beslutningsprosessen (Black, 2010, s. 340).

Risikoregulering står altså overfor noen sentrale utfordringer (Baldwin, et al., 2012). Først og fremst kan det være vanskelig å identifisere risiko. Dette vil til en viss grad involvere vurderinger av sannsynligheten for at en bestemt hendelse vil skje, og eventuelle konsekvenser av denne. Men risikoidentifisering handler også om hva offentligheten oppfatter som risiko (Baldwin, et al., 2012). Det er slett ikke sikkert at den vanlige borger har samme risikoforståelse som ekspertene.

En annen utfordring ligger i balansegangen mellom forebygging og beredskap, om man skal vektlegge indentifisering og minimering av risiko, eller begrensning av farenes effekter. Denne avveiningen er avgjørende for hvilket nivå man velger å sette inn tiltak på (Baldwin, et al., 2012). Fokus på forebygging henger i følge Baldwin og Cave (2012) sammen med det såkalte føre var prinsippet. Dette innebærer at i tilfeller hvor man frykter, men ikke kan bevise, mulig fare, vil det være risikoprodusentens ansvar å bevise at aktiviteten eller produktet er risikofritt.

Den siste utfordringen knyttet til regulering av risiko som skisseres av Baldwin og Cave (2012), dreier seg om hvilke verktøy som skal brukes for å håndtere de foregående problemstillingene. Aktuelle spørsmål blir da: hvilke teknikker man skal velge for å vurdere risiko, hvordan man skal designe institusjoner og verktøyer for å håndtere risiko, om man skal fokusere på overtalelse eller avskrekkelse og straff, og i hvor stor grad risikoreduksjon går på bekostning av andre mål og verdier (Baldwin, et al., 2012). Slike spørsmål danner grunnlaget for hvilke reguleringsstrategier som velges for å håndtere risiko. I påfølgende delkapittel går vi inn på noen teorier som kan belyse de strategiene som er valgt innenfor det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

### 3.3 En sammensatt reguleringsstrategi

Hvordan man forholder seg til de nevnte utfordringene ved risikoregulering, er ofte knyttet til den konsensus som ligger til grunn for identifisering og kvantifisering av risiko (Baldwin, et al., 2012). Dersom man har tillit til disse prosessene vil fokuset gjerne være på forebyggende tiltak og spesifisering av resultater. I motsatt tilfelle kan man ende opp med å legge mer vekt på robusthet, detaljkraft til prosess, og kvalitative debatter rundt usikkerhet (Baldwin, et al., 2012).

For å kunne håndtere risikoreguleringens utfordringer rår styresmaktene over noen grunnleggende virkemidler som kan påvirke ulike risikoaktiviteter. Eksempler på slike virkemidler er direkte kontroll, økonomiske incentiver, markeds kontroll, informasjon, opplysning, direkte inngripen, og bruk av beskyttede rettigheter (Baldwin, et al., 2012). Ulike reguleringsstrategier bygger på disse virkemidlene, men i mange tilfeller vil det være nødvendig å bruke flere ulike verktøy for å oppnå optimal regulering. Man benytter seg altså av en kombinasjon av reguleringsstrategier. Samtidig er det viktig å være klar over at reguleringsstrategier ofte må endres og justeres over tid (Baldwin, et al., 2012).

Det kan hevdes at den reguleringsstrategien som er valgt for å styre risiko i norsk petroleumsvirksomhet er en sammensatt strategi. I bunn ligger en såkalt påkrevd selvregulering, som kalles internkontroll. Denne kombinerer elementer fra både direkte kontroll og ren selvregulering. For å håndtere reguleringsprioriteringer benyttes en risikobasert tilnærming, hvor fokuset er risiko heller enn regler. Disse to grunnelementene har lagt føringene for det funksjonelle sikkerhetsregelverket vi har i dag. Et annet kjennetegn, som på mange måter er særegent for det norske reguleringsregimet, er den sentrale posisjonen trepartssamarbeidet har fått. Dette elementet tilfører reguleringsregimet en annen og viktig dimensjon, og er med på å balansere de iboende konfliktene som finnes mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg har det norske reguleringsregimet tillit som en sentral bærebjelke. Denne tilliten er en forutsetning for at internkontrollen og det funksjonelt utformede regelverket skal fungere.

Som vi beskrev i kapittel to, så har det norske reguleringsregimet for petroleumsvirksomheten vært i stadig utvikling siden tidlig på 70-tallet. Dette har vært en nødvendig konsekvens av petroleumsnæringens egen utvikling, og ikke minst av bevisste politiske valg. Norske politikere har flere ganger holdt fram at norsk petroleumsvirksomhet skal være



verdensledende på sikkerhet. Denne målsettingen har, sammen med rask teknologisk og organisatorisk utvikling i næringen, ført til den sammensatte reguleringsstrategien vi har i Norge i dag. Nedenfor vil vi ved hjelp av teorien beskrive de viktigste elementene i den norske reguleringsstrategien.

### **3.3.1 Påkrevd selvregulering: kombinasjon av direkte kontroll og selvregulering**

Påkrevd selvregulering er, som nevnt, ett av grunnelementene i den norske reguleringsstrategien for petroleumsvirksomheten. Denne strategien kan beskrives som en kombinasjon av direkte kontroll og selvregulering. Direkte kontroll er en klassisk reguleringsstrategi, hvor forbud, forpliktelser og krav håndheves ved hjelp av lovverket. Lover og regler anvendes for å sette standarder, og forbyr aktiviteter som ikke lever opp til disse, ved at myndighetene bruker makt og inntar klare posisjoner. På denne måten kan uakseptabel adferd forbyes umiddelbart, publikum gis god beskyttelse og straffemekanismer blir enkle å anvende (Baldwin, et al., 2012).

Ikke overraskende så har direkte kontroll som reguleringsstrategi også en rekke svakheter. Tilnærmingen medfører innblanding i ledelse, og den vil øke faren for «capture»-situasjoner. Regelverket blir ofte veldig komplisert og lite fleksibelt. Informasjonskravet er stort, administrasjonskostnadene er høye, og det kan være vanskelig og kostbart å sette standarder. Tilnærmingen kan også virke konkurransehemmende og hindre forbedringer, samt at både håndheving og etterlevelse av regelverket ofte er kostbart (Baldwin, et al., 2012). Dette betyr ikke at det ikke finnes områder hvor det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i direkte kontroll som reguleringsstrategi, men det eksisterer flere alternative tilnærminger til regulering, som i mange tilfeller vil fungere bedre.

Direkte kontroll kan settes opp mot selvregulering. Selvregulering innebærer at deler av reguleringsprosessen, i større eller mindre grad, settes ut til aktørene selv, under betingelser gitt av myndighetene (Karlsen & Lindøe, 2006, s. 20). Selvregulering kan organiseres på mange ulike måter med utgangspunkt i flere variabler, slik som grad av myndighetskontroll, hvilke funksjoner som inkluderes i selvreguleringen, hvor stor juridisk kraft selvregulerende regler får, og hvor mye av en sektor som dekkes av slik selvregulering (Baldwin, et al., 2012).

Argumenter for selvregulering finner man både med hensyn til ekspertise og effektivitet (Baldwin, et al., 2012). Relevant ekspertise og teknisk kunnskap gir fornuftige reguleringsstandarder som er tilpasset industriens utvikling, og dermed oppstår det gjerne

sterke forpliktelser til egne regler. Aktørene er godt informert om regelverksutviklingen, reglene blir allsidige, og det er kostnadsbesparende for myndighetene, samtidig som håndhevelsen blir mer effektiv (Baldwin, et al., 2012). Heller ikke denne reguleringsstrategien er uten problemområder, godkjenningen av regler er ofte kostbar, egeninteressene blir sterke, regelutvikling kan skjermes for innsyn, og håndhevelsen favoriserer gjerne industrien på bekostning av offentlige interesser (Baldwin, et al., 2012).

### *Ja takk begge deler – internkontroll*

I de fleste tilfeller er det ikke enten egenkontroll eller direkte kontroll som er den optimale løsningen, men en form for kombinasjon av disse to (Sinclair, 1997). Sinclair (1997) ser for seg de ulike reguleringsverktøyene på en skala som strekker seg fra streng direkte kontroll i den ene enden, til ren selvregulering i den andre. Gjennom denne tilnærmingen løser han opp den strenge kategoriseringen av de ulike strategiene. Sinclair (1997) ser flere politiske variabler som går på tvers av de tradisjonelle skillene innenfor reguleringsdesign, og mener at politikere bør kjenne til den bredden av variabler som er tilgjengelige for reguleringsformål. Blant annet trekker han fram hvordan og i hvor stor grad man benytter seg av tvang innenfor regulering, og i hvilken grad reguleringen er så fleksibel at den legger til rette for at regulerte aktører utvikler individuelle løsninger. I tillegg peker han på muligheten for at industriutformingene får påvirke reguleringsutviklingen, og i hvor stor grad vinn-vinn resultater blir et fokus for reguleringen (Sinclair, 1997).

Et rammeverk, eller reguleringsregime, som kombinerer direkte kontroll og selvregulering finner man i såkalte «Safety Cases». Disse har som formål at virksomhetene selv tar et helhetlig og selvstendig ansvar for sin interne risikostyring (Kringen, 2012, s. 113), altså det samme prinsippet som ligger til grunn for den norske internkontrollen. Begrepet «Safety Cases» oppstod etter Piper Alpha-ulykken i 1988, og er en av flere betegnelser på prosesser hvor myndighetene overvåker risikostyringssystemer hos de regulerte aktørene (Kringen, 2012, s. 113). Det kan trekkes fram fire sentrale egenskaper ved en slik reguleringsstrategi: (1) systematisk risikostyring hos aktørene, (2) aktørene må kunne dokumentere for myndighetene hvordan de identifiserer farer og bruker risikoanalyser, (3) reguleringsmyndigheten må være uavhengig og kompetent, og (4) selskapene selv må bli ansvarliggjort (Hopkins, 2012, s. 145). Andre vanlig betegnelse for tilsvarende strategier er meta-regulering og påkrevd selvregulering (enforced self-regulation). Alle disse beskriver

reguleringsstrategier som kan sies å ligge et sted mellom direkte kontroll og ren selvregulering.

I følge Hutter (2001, s. 18) har slike reguleringsstrategier som utgangspunkt å utnytte selskapenes ressurser ved at myndighetene utformer generelle standarder som legger opp til at bedriftene utvikler og bruker systemer for risikostyring, og prosedyrer for å sikre etterlevelse. På denne måten sikres også deltakelse fra de ansatte. Etterlevelse overvåkes av både selskapene selv og myndighetene, dermed kombineres offentlige og private ressurser. En slik organisering fordrer gjerne mye kunnskap og ressurser hos de aktørene som reguleres, og dermed vil det i mange tilfeller fungere best for regulerte selskaper av en viss størrelse, som har tilgang til nødvendig informasjon, kompetanse og ressurser (Hutter, 2001, s. 18). Dette er i følge Hutter (2001, s. 18) et reguleringsperspektiv som i stor grad tar hensyn til reguleringsens flerdimensjonale egenskaper, og dens interaktive forhold til forretningslivet. På denne måten retter en påkrevd selvregulering fokuset mot aktørenes risikoforståelse og respons på reguleringen (Hutter, 2001, s. 18).

#### *Utfordringer med internkontrollbasert regulering*

Det finnes selvfølgelig også utfordringer med en slik kombinert reguleringstilnærming. Selskaper med feil intensjoner, utilstrekkelig informasjon eller som er lite effektive, kan ende opp med å utvikle lite formålstjenlige regler og prosedyrer. Det vises til at mindre selskaper ofte er reaktive, og ser etterlevelse som en periodevis forhandling med inspektører, heller enn som en pågående forpliktelse. Dermed vil de kunne anse seg selv som etterlevende så lenge de ikke får beskjed fra myndighetene om at de ikke etterlever kravene. (Baldwin, et al., 2012). Påkrevd selvregulering er kostnadskrevende, og mange mindre selskaper har kanskje ikke økonomiske forutsetninger til å tilfredsstille kravene som følger av denne reguleringsstrategien (Baldwin, et al., 2012). En annen fallgrube er at slike strategier krever intensiv innsats i starten, for å identifisere, vurdere og kontrollere farer, men så snart selskapene har oppnådd tillit hos myndighetene kan de lett føle seg fristet til å hvile på sine laurbær (Moen & Lindøe, 2008). I tillegg er det utfordrende å oppnå et omforent syn på regulatorisk ansvar mellom selskapsledelsen og myndighetene. Dersom dette ansvaret oppfattes veldig ulikt hos de to partene, vil man ikke oppnå en god dialog (Baldwin, et al., 2012).

Selv om påkrevd selvregulering ofte anses for å være en hensiktsmessig strategi overfor komplekse organisasjoner og problemer, er man i alle tilfeller avhengig av at ledelsen i de

regulerte bedriftene utviser motivasjon og forpliktelse når systemer for sikkerhetsstyring skal utvikles og implementeres (Gunningham, 2010). Slike systemer er når alt kommer til alt bare et verktøy, og dersom disse ikke utnyttes på den rette måten vil det heller ikke være effektivt. Det fremholdes at kun store og sofistikerte organisasjoner har nødvendig kapasitet og ressurser til å utøve selvregulering på en effektiv måte (Gunningham, 2010). Dermed vil kritikerne av denne strategien hevde at det er naivt å anta at implementering av styringssystemer automatisk vil føre til bedre prestasjoner og holdninger hos bedriftene (Gunningham, 2010). En sentral utfordring vil være å sikre at aktørene ikke bruker den bestemmelsesrett en slik strategi gir dem til kun å oppnå egne interesser, men på en måte som samsvarer med myndighetenes målsettinger (Coglianese & Mendelson, 2010, s. 153). Gunningham (2010) peker på at dersom disse utfordringene ikke tas på alvor, vil påkrevd systematisk risikostyring være en blindvei, ikke enn en måte å oppnå beste praksis.

Oppgaven vår tar utgangspunkt i de nye operatørens respons på den påkrevde selvreguleringen, og disse problemområdene som her påpekes, ligger i kjernen av vår problemstilling. Særlig ønsker vi å se nærmere på hva organisasjonens størrelse har å si for disse operatørens forhold til reguleringsregimet. Er det alltid slik at mindre organisasjoner ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser, eller finner de strategier som kan kompensere for ulempen med å være liten?

Faren for at reguleringsregimets medfølgende frihet og tillit kan bli utnyttet til fordel for egen vinning er et annet element som er relevant i forhold til operatørutvalget i denne oppgaven. Det kan tenkes at mindre operatører opplever det vanskeligere å balansere kostnadspress og stort fokus på lønnsomhet opp mot sikkerhetsmessige prioriteringer. I denne forbindelse er det viktig å huske at et samtykke fra tilsynsmyndigheten til å starte planlagt boreaktivitet, fort kan bli en hvilepute, og at fokus på sikkerhet da nedprioriteres til fordel for en kostnadseffektiv leteboring.

Samtidig er det interessant å se nærmere på om det finnes en felles forståelse mellom alle parter om hvor hovedansvaret for sikkerhet skal ligge i det norske reguleringsregimet. Dersom nye operatører på norsk sokkel har en annen forståelse av denne ansvarsfordelingen enn hva tilsynsmyndigheten har, vil det være vanskelig å oppnå den nødvendige dialogen og tilliten som det norske reguleringsregimet baserer seg på.

### 3.3.2 Detaljert eller funksjonelt utformet regelverk

Hvordan selve regelverket utformes i et reguleringsregime påvirkes av de valgte reguleringsstrategiene. Mange setter som nevnt direkte kontroll og selvregulering opp mot hverandre. Ofte vil direkte kontroll betegnes som en lite fleksibel strategi, mens selvregulering anses for å ha høy grad av fleksibilitet (Sinclair, 1997, s. 541). Mye av denne fleksibiliteten ligger i selve regelverksutformingen. Her kan man skille mellom detaljerte regelverk, som setter krav til spesifikke løsninger, og funksjonelle regelverk, som har fokus på ønsket resultat. Det kan synes som at reguleringsstrategier som legger opp til direkte kontroll i større grad benytter seg av detaljerte regelverk, mens man innenfor selvregulering etterstreber mest mulig funksjonelle krav.

Det finnes fordeler og ulemper ved begge typer regelverk, et argument som ofte brukes til fordel for en funksjonsbasert tilnærming er at dette gir mye større fleksibilitet enn detaljerte regelverk (Baram & Lindøe, 2013). Et lite fleksibelt regelverk vil vanskelig kunne holde følge med den raske teknologiutviklingen som skjer på mange områder. Tilpasningen vil også kunne oppleves frustrerende for mange bedrifter når mer kostnadseffektive metoder for å nå samme mål ikke er i tråd med regelverket. Et detaljert regelverk vil i tillegg være ressurskrevende med tanke på behovet for spesifikasjoner, hyppige oppdateringer, og i selve håndhevelsen av etterlevelse (Baram & Lindøe, 2013).

For stort fokus på detaljert regelverk, kan føre til sjekklisterbaserte rutineinspeksjoner. Dette kan synes som en stabil framgangsmåte som krever lite ekspertise fra inspektørene, men den har farlige bivirkninger (Hopkins, 2012). De regulerte aktørene vil med en slik strategi ha klare forventninger til hva som vil bli kontrollert, og kun fokusere på disse elementene, dermed vil andre viktige krav fort bli ignorert. Videre vil denne strategien ikke ta inn over seg menneskelige og organisatoriske faktorer. Et for detaljert regelverk kan føre til at myndighetene alltid blir liggende på etterskudd i forhold til å tilpasse regelverket til utviklingen innenfor en industrisektor (Hopkins, 2012). Dersom aktørene prioriterer etterlevelse framfor å utføre mest mulig sikre operasjoner, kan man lett miste sikkerheten av syne. Hopkins (2012) hevder at dette var tilfellet før Deepwater Horizon ulykken i 2010, og at selve reguleringsregimet i USA førte til at operatørene ikke fokuserte på helhetlig sikkerhetsstyring og eget ansvar for sikkerheten. Det oppstod i stedet en uheldig avhengighet mellom regulator og aktører, og et rituallignende fokus på etterlevelse (Hopkins, 2012).

Et funksjonelt utformet regelverk har som nevnt hovedfokus på formålet, altså det som man ønsker å oppnå, og det gis ikke spesifikke beskrivelser av hvilke løsninger som skal benyttes for å nå disse målene. Dermed får man et mer generelt regelverk, som ikke har like stort behov for oppdateringer som et detaljert regelverk (Aven, et al., 2004, s. 74). En viktig fordel med denne tilnærmingen er at bedrifter står mye friere til å velge de løsninger som er best tilpasset egne behov. Det legges samtidig til rette for økt innovasjon, utvikling og kompetanse (Aven, et al., 2004, s. 74). Men et funksjonelt regelverk kan være utfordrende både for myndigheter og virksomheter. Et generelt regelverk med flere alternative løsninger, gir rom for ulike tolkninger, dermed vil man kunne oppleve uenighet om hva som skal anses som godt nok i forhold til kravene (Aven, et al., 2004, s. 75). En funksjonell tilnærming stiller også høye krav til kompetanse og informasjonsutveksling hos alle parter.

Et funksjonelt lovverk gjør det lettere å holde de regulerende praksisene oppdatert, og statiske sikkerhetskrav unngås. Det gjør det mulig å involvere industrien i utviklingen av rettslige standarder, og i trepartssamarbeidet som bygger på tillit mellom aktørene. Dette gir en plattform for systematisk læring og utvikling av kompetanse (Lindøe & Braut, 2010). Kaasen (2013, s. 115) mener at et slikt regelverk har en tendens til å plassere ansvaret der det hører hjemme, hos industrien selv. Men systemet er avhengig av at industrien klarer å spille en sentral og selvstendig rolle i sikkerhetsstyringen for at dette skal fungere. Det er staten sitt ansvar å kontrollere at industrien klarer å spille denne rollen skikkelig (Kaasen, 2013, s. 115-116).

I denne oppgaven undersøker vi om nye og mindre aktører på norsk sokkel i tilstrekkelig grad er i stand til å ivareta den selvstendige rollen som det norske reguleringsregimet forutsetter, og om tilsynsmyndighetene er i stand til å tilpasse sine tilsynsstrategier til endringene som har funnet sted i næringen. Det er klart at funksjonelle krav krever mer kompetanse hos alle partene i reguleringsregimet. Dermed er det spesielt interessant å se nærmere på om vårt operatørutvalg opplever at de har riktig kompetanse til å utvikle egne løsninger som er i tråd med regelverket.

Samtidig kan friheten og fleksibiliteten som følger av funksjonelt utformede regler, kombinert med internkontroll, ses som en forutsetning for at nye operatørselskaper skal kunne drive kostnadseffektivt på norsk sokkel. Et slikt regelverk gjør det mulig for dem å utvikle nye løsninger og samarbeidsformer for å håndtere et krevende reguleringsregime på en mest mulig

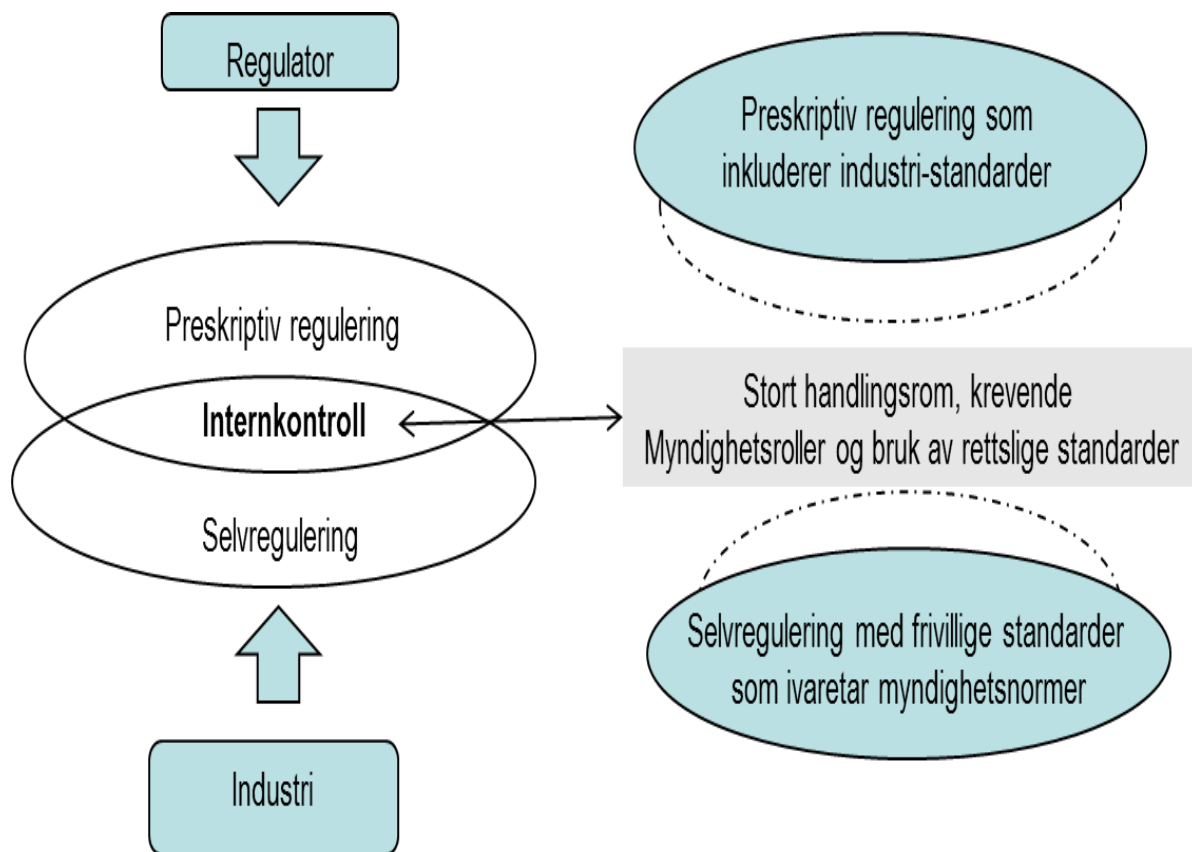
ressurseffektiv måte. Et detaljbasert regelverk ville gitt mindre fleksibilitet og færre muligheter til å ta i bruk kreative og kostnadseffektive løsninger.

### *Bruken av standarder i et funksjonelt utformet regelverk*

En kombinert reguleringsstrategi basert på funksjonelle regelverkskrav, gir behov for nærmere forklaring av regelverket for at det skal bli implementert på en formålstjenlig måte (Baram & Lindøe, 2013, s. 47). De offisielle lovbestemmelsene bør dermed gi tydelig anvisning til standarder som kan definere myndighetenes grenser, og legaliteten i regimets og industriaktørens beslutninger (Baram & Lindøe, 2013). Med andre ord kan man si at innenfor funksjonelt utformede regelverk erstattes de detaljerte kravene av rettslige standarder, industristandarder og beste praksis (Lindøe, 2010). Bruken av rettslige standarder er sentral innenfor offshore risikoregulering, og selv om rettslige standarder kan defineres som skrevne normer, ligger innholdet i disse utenfor loven (Lindøe & Braut, 2010). Når myndighetene i 2001 forenklet regelverket for sikkerhet innenfor Petroleumsvirksomheten i Norge, og antall forskrifter ble redusert fra fjorten til fem, ble også detaljerte krav på disse områdene omformulert til industristandarder av tilsynsmyndigheten (Lindøe & Braut, 2010).

Krav som er formulert som rettslige standarder er lettere å tilpasse den teknologiske utviklingen, men det er samtidig nødvendig med kontinuerlig dialog mellom de ulike aktørene i næringen for å enes om en felles tolkning av slike standarder (Lindøe & Braut, 2010). Bruken av rettslige standarder gjør det lettere å regulere aktiviteter som er organisatorisk og teknisk komplekse, men de krever et høyt nivå av tillit mellom regulator og tilsynsobjekt (Braut & Lindøe, 2010). Samtidig er det nødvendig med modne aktører som innehar høy kompetanse og motivasjon til å holde seg kontinuerlig oppdatert (Braut & Lindøe, 2010).

Gjennom å involvere selskapene og de ansatte, kan bruken av rettslige standarder være med på å synliggjøre koblingen mellom det regulatoriske rammeverket og de regulerte aktivitetene. På denne måten involveres yrkesutøverne i formuleringen av hva som bør anses som sikker praksis, og danner grunnlag for at selskapene og deres ansatte får eierskap til regelverket (Lindøe, 2010). Lindøe, Baram og Paterson (2012) hevder at det kan være effektivt å utvikle industristandarder gjennom en nedenfra og opp strategi når de involverte aktørene har et langvarig samarbeidsforhold som er preget av konsensus. Innenfor det norske reguleringsregimet for petroleumsvirksomhet spiller dermed trepartssamarbeidet en avgjørende rolle for å oppnå nødvendig samarbeidsklima og enighet (Lindøe, Baram, et al., 2012).



Figur 3.1 Preskriptiv regulering, internkontroll og selvregulering (Lindøe, 2013)

Det ansvaret som internkontrollprinsippet overfører til operatørene gjør det nødvendig for dem å kunne forstå og tolke dette kravbaserte regelverket, og utvikle løsninger og prosesser for egen virksomhet som samsvarer med kravene. Standardene er med på å forenkle et funksjonelt utformet regelverk, og gjør det mer oversiktlig. Dermed blir det mindre ressurskrevende for de regulerte aktørene å velge løsninger som er i tråd med regelverket. Det kan tenkes at dette er av spesielt stor betydning for nye og mindre operatører på norsk sokkel, som skal utføre sine aktiviteter med små og kostnadseffektive organisasjoner.



## 3.4 Risikobasert og responderende regulering

### 3.4.1 Risikobasert regulering

Det andre grunnelementet i det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten, er den risikobaserte tilnærmingen til reguleringsprioriteringer. Risikobasert regulering dreier seg om «å prioritere tilsynsressursene slik at de rettes mot virksomheter med størst risiko» (Kringen, 2012, s. 116). Man har ikke ubegrenset med ressurser til rådighet for å drive regulering og tilsyn, derfor må det som oftest foretas prioriteringer. I dag er risikobasert regulering en vanlig tilnærming for å håndtere slike avveininger. Noen ganger vil man også se at slik regulering prioriterer områder hvor man anser at sannsynligheten for å oppnå etterlevelse er størst, altså at man baserer sine prioriteringer på antatt effekt av myndighetsinngrep (Kringen, 2012, s. 115).

Utformingen av risikobaserte rammeverk innenfor regulering varierer mye, men fokuset på risiko heller enn regler, vil alltid være et felles utgangspunkt (Black & Baldwin, 2010). Med dette menes det at regulatorer i stedet for å ta utgangspunkt i regler som skal håndheves, må starte med å identifisere de risikoene som man ønsker å styre. Slik gjøres valgene eksplisitte, og de kan foretas innenfor en analyseramme (Black & Baldwin, 2010). Man oppnår da en målrettet bruk av håndhevingsressursene som er basert på en vurdering av hvor stor risiko en regulert aktør (person eller bedrift) representerer i forhold til reguleringsmyndighetenes målsettinger (Black & Baldwin, 2010).

Det er flere fordeler ved en slik bevisbasert måte å rette ressursbruken og oppmerksomheten mot den høyeste risikoen. Det gir et systematisk rammeverk for å koble håndhevingsaktiviteter til måloppnåelse, ressursene kan prioriteres på høyeste risiko, og man får et grunnlag for å evaluere nye reguleringsutfordringer og risikoer (Baldwin & Black, 2008). Videre ser man at risikobasert regulering først og fremst knyttes til bruken av inspeksjoner. Det legges vekt på målrettede strategier, både proaktive og reaktive, som samsvarer med den risiko en bedrift representerer i forhold til reguleringsmyndighetenes mål (Baldwin & Black, 2008). Den vanlige oppfatningen av risikobasert regulering har altså vært at den er mer rasjonell, kostnadseffektiv, kontrollerbar, transparent og lettere å rettferdiggjøre enn andre systemer (Baldwin, et al., 2012).

## *Utfordringer*

Til tross for at risikobasert regulering har oppnådd stor popularitet i mange reguleringsregimer, finnes det likevel en del utfordringer og problemer med denne tilnærmingen (Baldwin & Black, 2008). I det man prioriterer et område, vil man nødvendigvis måtte prioritere bort noe annet. Dermed må reguleringsmyndighetene kunne takle de politiske, praktiske og lovmessige konsekvensene som springer ut av en slik etablering av risikotoleransenivåer (Baldwin & Black, 2008). Risikoprioriteringene oppfattes ofte forskjellig av regulator, regulerte aktører og offentligheten, og valg av fokus blir da et politisk heller enn et teknisk tema (Baldwin, et al., 2012).

Baldwin og Black (2008) mener at risikobaserte systemer ofte blir for sterkt bundet til sitt etablerte analyserammeverk, og derfor står i fare for ikke å oppdage nye risikoer. Fokuset på de aktiviteter eller bedrifter som representerer størst risiko, kan føre til at man overser lavere risiko, som kan innebære betydelig fare dersom de er mange og utbredt (Baldwin & Black, 2008). Det hevdes også at risikobaserte tilnærminger legger for liten vekt på å forstå årsakene til manglende etterlevelse, og på å utvikle best mulig respons til disse (Baldwin & Black, 2008). Videre ser man at de risikoanalysene som må gjøres innenfor denne tilnærmingen krever betydelig informasjonstilgang, noe som kan være krevende både for de regulerte aktørene og regulatorene selv (Baldwin & Black, 2008).

Risikobaserte metoder er ikke nøytrale, tekniske instrumenter, men heller rammeverk som innebærer at man må ta komplekse valg (Black & Baldwin, 2010). Dette kan medføre vanskeligheter med å ivareta idealene om åpenhet, gjennomsiktighet og ansvarlighet. Da står man i fare for at det hele blir en administrativ prosess hvor de politiske vurderingene begraves i byråkratiet, og ødelegger mulighetene for ettersyn og ansvarliggjøring (Baldwin & Black, 2008). Man risikerer at viktige politiske beslutninger skjules bak de tilsynelatende nøytrale risikoanalysene (Baldwin, et al., 2012).

Disse svakhetene ved risikobasert regulering kan resultere i at beslutninger, som baseres på vurdering av risiko, ikke blir så lett å rettferdiggjøre som først antatt (Baldwin, et al., 2012). Det kan derfor argumenteres for at risikobaserte tilnærminger bør ses som et hjelpemiddel til å bygge opp reguleringsagendaen, og som en kontrollstrategi som må kombineres med andre strategier, i stedet for frittstående tekniske retningslinjer for inngripen (Baldwin, et al., 2012; Black & Baldwin, 2010).

### 3.4.2 Virkelig responderende regulering

Som et forsøk på å overkomme de nevnte utfordringene med den risikobaserte reguleringen, kobler Black og Baldwin (2010) risikobasert regulering sammen med teorien om virkelig responderende regulering (really responsive regulation). De mener at virkelig responderende regulering kan hjelpe reguleringsmyndigheter til å tilpasse risikoanalysens logikk til dynamikken og de komplekse problemene som er en uunngåelig del av det virkelige liv (Black & Baldwin, 2010).

Virkelig responderende regulering er en videreutvikling av den responderende reguleringen (responsive regulation). Responderende regulering tar som utgangspunkt å forene de to håndhevingsstrategiene overtalelse, og avskrekkelse og straff ved å innføre håndhevingspyramiden. Denne pyramiden innebærer at man starter med de svakeste virkemidlene for så å eskalere til sterkere virkemidler dersom tidligere tiltak ikke har ønsket effekt (Baldwin, et al., 2012).

For å oppnå en virkelig responderende regulering må man i følge Black og Baldwin (2008; 2010) ikke bare forholde seg til de regulerte aktørenes respons i form av etterlevelse. Utviklingen av regulerings- og tilsynsstrategier må også ta hensyn til noen viktige faktorer: (1) de regulerte aktørenes adferd, holdninger og kultur, (2) reguleringsregimets institusjonelle kontekst, (3) logikken i, og interaksjonen mellom, de ulike tilsyns- og reguleringsinstrumentene, (4) reguleringsregimets prestasjoner og måloppnåelse over tid, og (5) endring (Baldwin & Black, 2008; Black & Baldwin, 2010).

I tillegg må man innenfor virkelig responderende regulering være oppmerksom på at utfordringene som oftest er ulike for de forskjellige oppgavene som regulator skal utføre, og man må derfor ta hensyn til dette i utformingen og operasjonaliseringen av reguleringsregimet (Black & Baldwin, 2010). Disse oppgavene blir av Black og Baldwin (2008; 2010) definert som å avdekke manglende etterlevelse (detection), respondere på slik manglende etterlevelse ved å utvikle verktøy og strategier (responding), håndheve strategiene (enforcing), vurdere virkningene over tid (assessing), og modifisere tilsynet i henhold til avdekkede endringsbehov (modifying). Dette rammeverket blir forkortet DREAM. Dette er oppgaver som er sentrale i implementeringsarbeidet innenfor alle reguleringsstrategier. DREAM-rammeverket bryter reguleringsregimets håndhevingsfunksjon ned til fem oppgaver, disse er ikke enkeltstående, men snarere gjensidig avhengige. Verktøy og strategier som benyttes til én oppgave kan

påvirke en eller flere av de andre oppgavene på negativ eller positiv måte (Baldwin & Black, 2008; 2010).

Virkelig responderende regulering tilbyr et bredere rammeverk enn den rent responderende tilnærmingen. Baldwin og Black (2008) omtaler det som en holistisk tilnærming, som tar inn i seg både håndheving av enkelttilfeller, og den totale håndhevings- og reguleringsstrategien. For at reguleringen skal kunne karakteriseres som virkelig responderende må den kjenne sine institusjonelle omgivelser, samt de regulerte aktørene. Den må kunne iverksette nye, og ulike, reguleringslogikker på en sammenhengende måte. Den må være lydhør til egne prestasjoner, og kunne identifisere og ta inn over seg de stadig skiftende utfordringene (Baldwin & Black, 2008).

Dette er kanskje logisk og nødvendig, men hvor lett er det egentlig? Den virkelig responderende reguleringen kan virke veldig krevende for en tilsynsmyndighet, både med tanke på kapasitet og kompetanse. I følge Kringen (2012, s. 121) må man se på denne tilnærmingen som en måte å systematisere de ulike dimensjonene og faktorene, en slags sjekkliste som kan være et hjelpemiddel for tilsynsmyndigheten i å finne den mest optimale posisjonen i området mellom regler og resultater.

### *En holistisk tilnærming til risikobasert regulering*

Ved å sette risikobasert regulering inn i dette holistiske rammeverket for virkelig responderende regulering oppnår man, i følge Black og Baldwin (2010), en mer strukturert tilnærming for å kunne håndtere de utfordringer som den risikobaserte reguleringen representerer. Det virkelig responderende rammeverket søker økt bevissthet om de begrensninger som ligger i den risikobaserte tilnærmingen (Black & Baldwin, 2010). Virkelig responderende regulering bidrar til en anerkjennelse av at det i mange tilfeller dreier seg om usikkerhet i stedet for risiko, og at det derfor ofte vil være nødvendig å innlemme kvalitative vurderinger i analysene. Den risikobaserte strategien lar seg dermed lett forme av sine institusjonelle og politiske omgivelser (Black & Baldwin, 2010).

Siden den risikobaserte tilnærmingen som oftest kombineres med andre strategier, vil det å være virkelig responderende bety at man er oppmerksom på hvordan de ulike strategiene påvirker hverandre (Black & Baldwin, 2010). Når man benytter en risikobasert tilnærming kan det være vanskelig å måle og vurdere virkningene av reguleringsarbeidet over tid. Hvis man setter dette inn i et virkelig responderende rammeverk vil man oppnå bedre sensitivitet

overfor regimets prestasjoner, og vil derfor kunne måle om man klarer å nå sine målsettinger ved hjelp av de håndhevingsstrategier en har tatt i bruk (Black & Baldwin, 2010). En annen fordel med det virkelig responderende rammeverket er at det er dynamisk og i stand til å utnytte denne prestasjonssensitiviteten til læring og forbedring. Samtidig som man bør være i stand til å tilpasse seg alle endringene som hele tiden vil påvirke reguleringsarbeidet (Black & Baldwin, 2010).

Risikobaserte prioriteringer og tilpasningen til en ny virkelighet på sokkelen er sentralt for vårt tema. Vi vil i denne oppgaven forsøke å finne ut hvordan vårt operatørutvalg oppfatter Petroleumstilsynets prioriteringer og tilsynsstrategier, og i hvilken grad disse operatørene opplever at reguleringsregimet har tatt inn over seg de stadig endrede forutsetningene som det nye aktørbildet representerer. Vi vil også se nærmere på hvordan en risikobasert prioritering av nye operatører kan representere en utfordring for reguleringsregimet, og om tilsynsmyndigheten har vært bevisste på den risikobaserte tilnærmingens begrensninger.



## 4. Metode

### 4.1 Tema og forskningsspørsmål

Formålet med dette kapittelet er å beskrive og diskutere hvilke valg vi har gjort i forhold til forskningsdesign. Vi har valgt å bruke Blaikie (2010) sitt forskningsdesign som utgangspunkt, og vi vil i dette kapittelet gå nærmere inn på de delene vi mener er særlig relevante for vår studie. Kapittelet skal forklare hva som studeres, og hvordan dette gjøres. Hovedmålet med oppgaven er å prøve å beskrive på hvilken måte det nye aktørbildet kan utfordre det eksisterende reguleringsregimet på norsk sokkel. I tillegg til å beskrive dette bildet, vil vi forsøke å forklare hva som er bakgrunnen for at denne gruppen operatører forholder seg til regimet som de gjør, og hvilke oppfatninger og forventninger de har til tilsynsmyndighetene.

Temaet for oppgaven var klart tidlig i prosessen, men problemstilling, og særlig forskningsspørsmålene, er blitt endret underveis. Dette har sammenheng med at fokuset for oppgaven har blitt klarere etter hvert som vi har skrevet teoridelen og samlet inn data. Formuleringen av forskningsspørsmålene er i følge Blaikie (2010, s. 57) den mest kritiske delen i et forskningsdesign, ettersom de legger fundamentet som prosjektet bygger på. Det er gjennom disse spørsmålene at en velger fokus og retning for det en skal forske på. Vår problemstilling og våre forskningsspørsmål hører til i kategorien «hva-spørsmål». De har som formål å beskrive karakteristikk ved et sosialt fenomen (Blaikie, 2010, s. 60), altså hvordan vårt operatørutvalg forholder seg til det norske reguleringsregimet.

### 4.2 Forskningsstrategi

Forskningsstrategiene er ikke metoder, men gir en logikk for å svare på forskningsspørsmålene. Valg av en, eller en kombinasjon av flere strategier, er også i følge Blaikie (2010, s. 18) en svært viktig del av forskningsdesignet. Oppgaven vår, særlig prosessen med å innhente informasjon, inneholder elementer av induktiv forskningsstrategi, hvor en går fra datainnsamling til teori (Blaikie, 2010, s. 84). Men informasjonen vi får fra våre informanter vil ikke føre til konklusjoner som er universelle sannheter. Informantene vil være påvirket av strukturer, interne relasjoner og sammenhenger som ikke er direkte observerbare, og konklusjonene vil dermed være preget av tolkning (Blaikie, 2010, s. 89).

Slik kunnskap er vanskelig å oppnå ved kun induktive generaliseringer. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i en abduktiv forskningsstrategi. Informantene er individer, og deres

meninger og tolkninger står i sentrum for oppgaven, formålet er å oppnå forståelse mer enn forklaring (Blaikie, 2010, s. 92). Strukturene som informantene er del av har også betydning for oss, og abduksjon kan brukes til å beskrive prosessene som ligger bak konklusjonene som trekkes (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 1997, s. 143). En abduktiv forskningsstrategi er hensiktsmessig fordi vi har et relativt lite antall informanter som vil være påvirket av egne oppfatninger, det selskapet de er ansatt i, samt bransjen generelt.

Som følge av at vi tolker eller forklarer den oppfatning våre informanter har av hvordan det nye aktørbildet påvirker reguleringsregimet, vil konklusjonene som trekkes gi ny eller dypere innsikt. Det vil alltid finnes flere mulige konklusjoner, de vi trekker vil bare være en del av disse (Danermark, et al., 1997, s. 146). De forhold våre informanter identifiserer vil ikke nødvendigvis være de samme som andre ville identifisert, og de forhold vi vektlegger vil også være farget av vår bakgrunn. Vi har ikke egen erfaring fra oljebransjen, men har gjennom masterstudiet i Samfunnsikkerhet fått kjennskap til relevante områder i forhold til risiko, sikkerhet og regulering. Dette gjør at vi kanskje vektlegger andre forhold enn det personer med mer direkte kjennskap til bransjen ville gjort.

### 4.3 Metodikk

Det neste steget i forskningsdesignet handler om hvordan vi skal samle inn og analysere data for å kunne svare på problemstilling og forskningsspørsmål. Faktorer som har betydning i forhold til dette er blant annet hvilken type tema som undersøkes, formålet med studien, konteksten studien foregår i, og type problemstilling og forskningsspørsmål (Blaikie, 2010, s. 204). Vi har valgt å benytte en kvalitativ metode, med fokus på dybdeintervju av nøkkelinformanter i nye og mindre operatørselskaper, som har boreaktivitet på norsk sokkel. I tillegg har vi også intervjuet en representant fra Petroleumstilsynet og en representant fra et konsulentselskap.

Ved bruk av dybdeintervju ønsker vi å få kunnskap om hvilket forhold disse operatørselskapene har til det eksisterende reguleringsregimet, og hvilke strategier de tar i bruk for å møte kravene som settes av regelverket. Problemstillingen gjør det hensiktsmessig å søke dypere og mer detaljert kunnskap ved hjelp av kvalitativ metode. En kvantitativ undersøkelse ville gått mer i bredden og stort sett berørt overflaten (Andersen, 2006, s. 285). En annen fordel med dybdeintervjuet er at en da har mulighet til å stille oppfølgende spørsmål underveis, noe som også kan være med på å gi en bedre forståelse.



## 4.4 Datakilder

Vår primære datakilde er informantene vi har intervjuet. Disse er med på å gi oss ny kunnskap om temaet, og de er nødvendig for oss ettersom det finnes forholdsvis lite data på dette området. I datagrunnlaget inngår også tilsynsrapporter i forbindelse med de åtte operatørselskapenes første samtykkesøknad, tilsynsrapporten med påfølgende brev til Premier Oil Norge AS, og rapport etter møter med rettighetshavere i utvinningstillatelse 316 (Yme). Disse rapportene er med på å øke vår kunnskap om operatørselskapenes forhold til regelverket og tilsynsmyndigheten.

### 4.4.1 Valg av litteratur

Vi har valgt å ta utgangspunkt i generell teori om regulering, dette var nødvendig for å kunne beskrive og forklare de grunnleggende elementene i det norske reguleringsregimet. Litteraturbidragene har vi funnet fram til både på bakgrunn av tips fra veileder, og ved søk i Bibsys og fagdatabaser tilgjengelig gjennom Universitetsbiblioteket. Et annet viktig bidrag har vært Petroleumstilsynets nettside, som har gitt oss kunnskap om, og innføring i det norske reguleringsregimet. I tillegg har vi benyttet oss av stortingsmeldinger og innstillinger til Stortinget, samt informasjon fra andre internettsider og avisartikler.

### 4.4.2 Valg av informanter

Informantene er valgt for å kunne gi oss en dypere innsikt i oppgavens tema, og dermed bedre forutsetninger for å svare på problemstillingen. For å begrense antall operatørselskaper i utvalget, satte vi opp noen kriterier. Som det fremkommer av problemstilling og tema, er vi ute etter å se på mindre operatørselskaper, som har kommet til på norsk sokkel etter 2003. For å avgrense ytterligere har vi valgt å se på selskaper som har startet boreaktivitet. Årsaken til dette er at disse selskapene må forholde seg til større deler av regelverket enn selskaper som kun er i en initial fase.

Utvalget vårt består da av åtte operatørselskaper, flesteparten internasjonale selskaper fra Europa, men også ett asiatisk, ett nord-amerikansk og ett rent norsk selskap. For oss var det viktig å velge informanter som hadde inngående kunnskap om oppgavens tema. Det er nettopp en slik særlig innsikt som gjør disse til interessante intervjuobjekter (Andersen, 2006, s. 282). Vi valgte derfor å intervju HMS-ansvarlig i disse selskapene, og i ett tilfelle en senior HMS-rådgiver. Felles for de HMS-ansvarlige vi har intervjuet, er at alle er norske, og

har lang erfaring fra norsk oljebransje, fra 12 til 30 år. Flere har tidligere jobbet i Petroleumstilsynet, eller i Oljedirektoratet før tilsynsfunksjonen ble skilt ut i 2004. Mange har erfaring fra ulike operatørselskaper, både store og små, samt at noen har erfaring fra konsulentbransjen. Den ene informanten som ikke er HMS-ansvarlig, har naturlig nok mindre bransjeerfaring, men hadde derimot relevant utdanning og bakgrunn fra konsulentvirksomhet.

Bruk av informanter fra andre operatørselskaper, eller informanter som innehar andre roller i selskapene, kunne ført til andre resultater. Informantenes bakgrunn er av betydning for resultatene som kommer frem i analysedelen, og resultatene må sees i sammenheng med dette. Vi opplevde at det var forholdsvis stor forskjell på hvordan informanten som var senior HMS-rådgiver oppfattet dagens situasjon i forhold til resten av informantene. Dette kan ha sammenheng med at denne informanten ikke har like lang erfaring fra bransjen. Manglende erfaring kan bety at personen ikke har like stor kunnskap om deler av temaet, men det kan også bety at informanten ser på bransjen og regelverket med «nye øyner». Det at denne informanten skilte seg ut fra resten kan også skyldes at selskapet har stått, og står, i en utfordrende situasjon i forhold til sikkerhetsarbeidet, og dermed er tvunget til å bruke tid på umiddelbare løsninger, i stedet for på langsiktig HMS-arbeid.

Etttersom vi i denne oppgaven ønsker å se situasjonen fra operatørselskapenes side, samt undersøke hvordan de forholder seg til reguleringsregimet, er de fleste informantene representanter fra operatørselskapene. For å tilføre datamaterialet mer bredde valgte vi også å intervju en representant fra Petroleumstilsynet, og en fra et konsulentselskap. Informanten fra Petroleumstilsynet er tilsynskoordinator, og har produktansvar for seks tilsynslag som blant annet jobber med mindre og nyere operatører. Konsulentselskapets representant har jobbet mye med de nye og mindre operatørene på norsk sokkel, og er særlig involvert i selskapenes oppstartsfase, men er også inne i senere faser. Disse to informantene har vært med på å nyansere det bildet vi har fått gjennom våre intervjuer med representantene fra operatørselskapene.

#### **4.4.3 Gjennomføring av intervjuene**

Etter at vi hadde bestemt oss for hvilke informanter som var aktuelle for vår oppgave, tok vi kontakt med operatørselskapene. Vi opplevde denne prosessen som problemfri, informantene var svært villige til å stille opp til intervju, og da gjerne innen forholdsvis kort tid.

En utfordring i forhold til dette var at fire av operatørselskapene ikke hadde kontor i Stavanger, men i Bergen og Oslo. Av praktiske årsaker, og da særlig med tanke på oppgavens tidsramme, valgte vi å utføre disse intervjuene over telefon. I utgangspunktet hadde vi ønsket å unngå telefonintervjuer, ettersom det kan medføre at man går glipp av informantens kroppsspråk og ansiktsuttrykk, og faren for misforståelser øker. Da intervjuene med de åtte informantene fra operatørselskapene var gjennomført, samsvarte den informasjonen vi hadde fått i telefonintervjuene med den vi fikk fra resten av informantene. Utbyttet fra intervjuene var like godt selv om vi hadde benyttet telefon. Det kan tenkes at temaet, og egenskaper ved informantene har hatt betydning for at dette fungerte bra. Hadde vi valgt et tema eller en problemstilling av mer personlig art, kunne telefonintervjuene kanskje gitt et svakere datagrunnlag.

At vi ikke har erfaring fra oljebransjen kan være positivt i den forstand at vi ikke er forutinntatte, og dermed er åpne for informasjonen som kommer fra informantene. På den andre siden kan det være en ulempe, ettersom man som intervjuer i en intervjusituasjon med ressurssterke informanter bør ha en aktiv rolle, og ta mer initiativ enn hva som er tilfellet ellers (Andersen, 2006, s. 282). Manglende kjennskap til bransjen kan også gjøre at vi misforstår, fordi vi mangler nødvendig kunnskap som gir innsikt og forståelse (Andersen, 2006, s. 286). Vår bakgrunn fra masterprogrammet er med på å veie opp for dette. I forkant av intervjuene satte vi oss inn i relevant teori, og oljebransjens historie og oppbygning, slik at vi hadde så god forkunnskap som mulig. Vi opplevde også at vi etter hvert som vi gjennomførte intervjuene opparbeidet oss mer kunnskap, og dermed kunne være mer aktive i intervjusituasjonen.

Intervjuene var semistrukturerte, ble tatt opp på bånd, og transkribert i ettertid. Vi hadde på forhånd laget en intervjuguide som var inndelt i tre deler: utviklingstrekk, Petroleurstilsynet roller og regulering (vedlegg 1-2). Etter at vi hadde gjennomført de to første intervjuene gjorde vi noen små endringer på intervjuguiden. Når intervjuene med de åtte informantene fra operatørselskapene var gjennomført anså vi dette datagrunnlaget som tilstrekkelig. Informasjonen fra disse intervjuene var i stor grad samsvarende. Vi opplevde å ha nådd et metningspunkt, hvor flere informanter ikke ville tilført ny informasjon. For å gi datagrunnlaget mer bredde, valgte vi derfor å intervju representantene fra Petroleurstilsynet og konsulentselskapet.

#### 4.4.4 Datareduksjon og analyse

Etter at intervjuene var transkribert ble dataen sortert for å finne mønstre som gikk igjen hos våre informanter. Som en følge av forskningsspørsmålene er målet vårt å kunne gi en beskrivelse av hvordan reguleringsregimet fungerer for mindre og nyere operatører på norsk sokkel, samt hvilke utfordringer denne aktørgruppen representerer for reguleringsregimet. Dermed satt vi igjen med tre hovedmønstre som danner grunnlag for oppbyggingen av selve analysen. Først beskriver vi de ulike selskapsstrategiene som vi har funnet i datamaterialet, deretter går vi nærmere inn på hvordan ansvaret plasseres innenfor reguleringsregimet, og til slutt knyttes det nye aktørbildet opp mot Petroleumstilsynets prioriteringer og tilpasning til endring.

Siden analysen er organisert i forhold til de mønstrene vi fant i selve datagrunnlaget, fant vi det mest hensiktsmessig å slå sammen presentasjon av empiri og selve analysen. Resultatene drøftes dermed fortløpende, og knyttes sammen med de relevante delene av teorien

#### 4.5 Validitet og reliabilitet

Det er nødvendig å forholde seg til reliabilitet og validitet når data konstrueres i en aktiv samhandlingssituasjon (Andersen, 2006, s. 291). Dette handler om å dokumentere at det som ble sagt i intervjusituasjonen er korrekt forstått, og at fakta og vurderinger som brukes i analysen er etterprøvbare og holdbare i forhold til studiens formål (Andersen, 2006, s. 291). Ved bruk av intervju som metode dreier det seg om tilliten til informantenes utsagn, og om kvaliteten på selve intervjuet. (Guldvik, 2002, s. 34).

Validitet handler om dataens overførbarhet eller gyldighet. Hvilken metode som er valgt for innsamling av data kan ha betydning for gyldigheten. Har det som kommer fram i intervjuene relevans for vår problemstilling? Utvalget er viktig for å kunne oppnå størst mulig gyldighet. Det var avgjørende for oss at informantene hadde kunnskap om temaet. Bruk av informanter som for eksempel ikke kjente til hvordan myndighetskontakten i selskapet foregikk, ville svekket validiteten, ettersom dette ikke ville gitt oss svar på problemstillingen.

Validitet handler også om tolkning og forklaring (Andersen, 2006, s. 292), har vi tolket og forstått intervjuobjektene riktig? Det er ikke mulig å være fullstendig objektiv i en intervjusituasjon, da bakgrunnen vår som nevnt har betydning for vår forståelse og tolkning. For å sikre at informantene ble forstått riktig, var begge to tilstede under intervjuene, dermed

kunne vi i etterkant prøve vår forståelse mot hverandre. Da intervjuene var transkribert ordrett var det mulig for oss å gå tilbake i disse og etterprøve vår tolkning. Informantene har fått tilsendt de delene av analysen hvor de er direkte sitert, og har dermed hatt mulighet til å komme med innvendinger hvis de føler seg misforstått.

Reliabilitet handler om dataens troverdighet eller pålitelighet. En må være klar over at det finnes ubevisste mekanismer som kan påvirke informantens framstilling av situasjonen (Kumar, Stern, & Anderson, 1993, s. 1634). For eksempel kan informanter rasjonalisere hendelser (Andersen, 2006, s. 292). Til tross for at våre informanter er anonyme, kan det være at noen ønsker å fremstille eget selskap mest mulig positivt, og dermed unnlater å fortelle om utfordringer de kan ha i forbindelse med deres operatøransvar. Det er vanskelig å si om informantene er oppriktige eller ikke, men vi opplevde dem som åpne og ærlige. Informantene trakk frem både positive og negative sider ved dagens aktørbilde og forholdet til reguleringsregimet. Flere av dem anså det som viktig å øke kunnskapen om temaet, og var dermed motivert for å stille til intervju. Vi må i denne sammenheng ta i betraktning at noen av informantene kan se dette som en mulighet til å fremme sin side av saken, men så er også målet med oppgaven nettopp å belyse denne siden.

#### **4.5.1 Generalisering**

Utgangspunktet for denne oppgaven er å prøve å beskrive på hvilken måte det nye aktørbildet utfordrer det eksisterende reguleringsregimet. For oss har det ikke vært et mål å komme frem til konklusjoner som gjelder for hele bransjen, med tanke på det sammensatte aktørbildet vi har på norsk sokkel vil ikke det være mulig. Derimot kan vi si at vi har identifisert noen områder som kan være felles for operatører i samme kategori som vårt utvalg.



## 5. Analyse

I dette kapitlet skal vi med utgangspunkt i oppgavens problemstilling analysere empirien vi har samlet inn gjennom intervjuene. Vi har valgt å slå sammen presentasjon og analyse av empiri. Målet er å gi en beskrivelse av hvordan vårt operatørutvalg forholder seg til det norske reguleringsregimet, og hvilke strategier de tar i bruk for å møte kravene som stilles til dem. Vi vil forsøke å drøfte hva som kan være årsakene til at de velger å posisjonere seg på en slik måte i forhold til regelverket. Videre vil vi se på hvordan disse strategiene kan være utfordrende for reguleringsregimet og Petroleumstilsynet.

Første del av analysen tar for seg de viktigste strategiene operatørene benytter seg av for å håndtere kravene i regelverket. I den andre delen ser vi nærmere på hvordan ansvaret for sikkerhet er fordelt innenfor dagens reguleringsregime, og hvordan operatørene i vårt utvalg oppfatter sitt ansvar. Siste del av analysen brukes til å drøfte Petroleumstilsynets prioriteringer og tilpasning til stadig utvikling og endring.

### 5.1 Selskapsstrategier

Det nye aktørbildet ble trukket fram av de fleste informantene som et viktig utviklingstrekk de siste 15 årene, og det ble pekt på at nye løsninger og organiseringsformer kan ses som en konsekvens av dette utviklingstrekket. De nye og mindre operatørene må forholde seg til det eksisterende reguleringsregimet, og i mange henseende kan dette vært utfordrende. I teorikapitlet omtales noen av de utfordringene som følger av den sammensatte reguleringsstrategien vi har i norsk petroleumsvirksomhet. Både internkontrollprinsippet og det funksjonelle regelverket ses av mange som krevende for mindre organisasjoner. Særlig fremheves organisasjonenes tilgang til nok informasjon, kompetanse og kapasitet. Men hvor stor rolle spiller egentlig størrelsen? Kan det tenkes at disse mindre og nyere operatørene finner alternative måter å håndtere reguleringsregimet på som er innenfor regelverkets fleksible rammer?

Informantene vi intervjuet ga uttrykk for at det norske regelverket for sikkerhet i petroleumssektoren er et svært godt regelverk. Men de la ikke skjul på at det er omfattende, og krever en høy grad av modenhet hos næringen. Det ble lagt vekt på at det er en grunnleggende forutsetning at operatøren har en organisasjon med kompetanse og kapasitet for å kunne tilegne seg det funksjonelle regelverket, ettersom det er utfordrende å forstå

regelverket og bruke det på riktig måte. Dette samsvarer med de utfordringer som fremheves i teoribidragene om funksjonelt utformede regelverk.

De fleste informantene var av den oppfatning at et krevende regelverk er nødvendig i denne bransjen, og at et oljeselskap bør kunne klare å håndtere dette. En informant sa: *«Det er prisen du har for å kunne drive i dette landet, og betingelsene for å drive leting i Norge er så gode at hvis du ikke klarer å håndtere kravene så bør du kanskje ikke være her heller»*. Enkelte informanter pekte på at ikke alle aktører på norsk sokkel har den samme helhetsforståelsen for regelverket. De nevnte da spesielt nye utenlandske selskaper uten norske ansatte, mindre selskaper og konsulentselskaper som jobber med boring, og riggeiere med høy turnover. I denne sammenheng ble det vektlagt av flere informanter at de mindre og nyere selskapene har begrenset aktivitet, og at de dermed ikke har behov for å forholde seg til alle deler av regelverket. Større selskaper som har bygget ut felt og har produksjon på disse, møter flere utfordringer, og må derfor ha kjennskap til en større del av regelverket.

Til tross for at informantene ga uttrykk for at regelverket er krevende, var de klare på at det ikke er dårligere forståelse for regelverket i deres selskap enn i større selskaper. Dette ble begrunnet med to faktorer: at de har ansatte med lang erfaring med norsk regelverk, og at de benytter seg av ulike nettverk og samarbeidsforum hvor de gjennom erfaringsutveksling og kunnskapsdeling får økt forståelse for regelverket, og hvordan dette skal tolkes. De operatørselskapene våre informanter representerer har alle vært gjennom tilsyn med Petroleumstilsynet, og som et resultat av dette, fått samtykke til å gjennomføre leteboring på norsk kontinentalsokkel. Ved å gi et slikt samtykke gir myndighetene uttrykk for at de har tillit til at operatøren kan gjennomføre den aktiviteten de har planlagt. Dette er med på å øke validiteten i informantenes utsagn om at de har god nok kompetanse og kapasitet til å operere på sokkelen.

Med utgangspunkt i empirien har vi identifisert en kombinasjon av strategier som blir benyttet av nye og mindre operatører for å oppnå tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å etterleve det norske regelverket for sikkerhet. Disse strategiene har vi delt inn i to hovedgrupper: regelverkskompetanse, og samarbeid og nye løsninger.

Den første kategorien av strategier omhandler hvordan disse selskapene opparbeider seg nødvendig regelverkskompetanse gjennom å ansette folk med lang erfaring fra norsk petroleumsindustri, og i hvilken grad utvikling av styringssystem, og hovedkontorets involvering kan representere utfordringer for HMS-arbeidet i Norge. Den andre kategorien tar



for seg de ulike samarbeidsløsningene som har blitt utviklet på grunn av den nye aktørsammensetningen på sokkelen. Mest sentralt i denne sammenheng er riggkonsortier, nettverkssamarbeid og konsulenttjenester. Vi vil forsøke å belyse disse strategiene med utgangspunkt i teoribidragene som omhandler internkontroll og funksjonelt utformet regelverk. Videre drøfter vi i hvilken grad slike strategier kan kompensere for selskapenes begrensede størrelse. Avslutningsvis beskriver vi hvordan vårt operatørutvalg oppfattet det funksjonelle regelverket. Vi drøfter hvordan en slik regelverksutforming kan ses som en forutsetning for mindre og nyere operatørers eksistens på norsk sokkel, samtidig som den også oppfattes som utfordrende.

### 5.1.1 Regelverkskompetanse

#### *HMS-ansvarlig med lang erfaring*

En klar strategi fra selskapenes side er å sikre seg kompetanse og kunnskap om regelverket ved å ansette personer med lang erfaring. Dette gjenspeiles i oppgavens informantsammensetning. Som beskrevet i metod delen, hadde samtlige informanter, med unntak av én, lang bransjeerfaring. En informant vektla at selv om selskapet er nytt på norsk sokkel betyr ikke det at de ansatte ikke har nødvendig kunnskap og erfaring. Nye selskaper er tvert i mot veldig avhengige av personer med høy kompetanse, og ansetter dermed folk som har lang erfaring med, og god kjennskap til det norske regelverket. Informanten trakk fram selskapets høye gjennomsnittsalder som en konsekvens av dette, denne har inntil nylig vært 52 år, og har nå gått ned til 46. En annen informant ga klart uttrykk for å være hentet inn til stillingen som HMS-ansvarlig på grunn av sin kjennskap til regelverket og rammevilkårene. Slik fikk selskapet den kompetansen de trengte for å forstå og etterleve den norske sikkerhetsreguleringen.

Til tross for at informantene våre ga uttrykk for at dette er en strategi som fungerer, problematiserte de også sider ved den. Et problem i forhold til innhenting av regelverkskompetanse er et presset arbeidsmarked, hvor det er mange om beinet, og det kan være vanskelig for selskapene å hente inn den kompetansen de trenger. En av informantene fra operatørselskapene uttrykte det som voksesmerter. Det kan være vanskelig å få riktig kompetanse til rett tid når en vokser fort. Vår informant fra Petroleumstilsynet så også dette som en utfordring for nyere operatører, og sa at «*et eller annet sted så må det etter hvert bli mangel på kvalifiserte folk*». Dette kan føre til en situasjon hvor det ikke finnes nok kompetente personer til å dekke hele bransjens behov. Likevel anså informantene fra

operatørselskapene dette som et større problem for Petroleumstilsynet, ettersom de selv har større finansiell kapasitet og dermed ofte kan tilby høyere lønninger.

En person med lang erfaring vil selvfølgelig være en svært verdifull og avgjørende ressurs for et selskap som er nytt på norsk sokkel. Det er dermed forståelig at selskapene er villige til å investere i en slik ansatt. På denne måten oppnås nødvendig regelverkskompetanse, men det vil ikke løse kapasitetsproblemet. Dette ble også poengtert av enkelte av informantene. En informant sa at det ikke er nok at en enkeltperson alene besitter den kompetansen som kreves for å bruke regelverket på en god måte, og at «*ansetter du en ringrev, og tror at nå har du alt i orden, så har du overraskelser i vente*». Det ble også sagt at en ny aktør ikke kan lene seg tilbake og hvile selv om de har fått ansatt en erfaren HMS-ansvarlig, de må stadig være på hugget.

Det er altså tydelig at det er nødvendig for de nye og mindre operatørene å gjennomføre tiltak for å kunne kompensere for størrelsen. Som nevnt har det blitt påpekt fra noen hold at nye utenlandske selskaper med liten administrasjon i Norge har begrenset med ressurser, og mangler innsikt og forståelse for den norske sikkerhetsløsningen. En slik påstand mener vi er en forenkling av et veldig mangfoldig aktørbilde. I de utenlandske selskapene vi var i kontakt med kan vi si at dette ikke var tilfellet. Personene som er ansvarlige for myndighetskontakt og HMS i selskapene har lang erfaring fra bransjen og mye kunnskap knyttet til regelverket. Som nevnt har flere av dem tidligere jobbet for myndighetene, og noen har også vært med på en del av regelverksutviklingen. Det vil dermed ikke være riktig å si at disse selskapene mangler innsikt og forståelse for regelverket, dette er heller ikke tilfellet for det norske selskapet vi var i kontakt med.

Det som derimot kan være en sårbarhet, er at det oppstår et kompetansegap i den forstand at den nødvendige kunnskapen ligger hos en, eller noen få personer i selskapet. En slik situasjon kan føre til at en organisasjon totalt sett mangler helhetsforståelse for sikkerhetsregelverket. Ettersom HMS er et svært bredt fagfelt vil det være krevende for en person å besitte all kunnskap om fagfeltet, og hele tiden holde seg oppdatert. Et godt styringssystem vil da være et viktig verktøy for å kunne opprettholde et helhetlig og kontinuerlig sikkerhetsarbeid. Nye og mindre operatørers sårbarhet i forhold til kapasitet og kompetanse kan komme til uttrykk i en manglende evne til å utvikle og implementere gode styringssystemer.

## *Utvikling og implementering av styringssystem*

Det norske systemet krever at operatørselskapene skal implementere og bruke styringssystem i alle fasene av en aktivitet. Dette er en direkte konsekvens av internkontrollprinsippet og det funksjonelle regelverket. I vårt teorikapittel blir det pekt på at kun store og sofistikerte organisasjoner har nødvendig kapasitet og ressurser til effektivt å kunne utøve selvregulering (Gunningham, 2010). Noen av våre informanter var klare på at nye og mindre selskaper bruker tid på å utvikle og implementere slike systemer, og at deres styringssystemer dermed kan være mindre modne.

Da Premier Oil fikk avslag på sin samtykkesøknad i 2010 var en av grunnene at de ikke hadde et ferdigstilt og implementert styringssystem i store deler av planleggingsfasen. Ved gjennomgang av Petroleumstilsynets rapporter fra tilsyn med operatørene i vårt utvalg ser vi også at elementer ved styringssystemet er nevnt som forbedringspunkt i flere av disse. Et slikt styringssystem er et viktig verktøy for å kunne identifisere og rette opp mangler ved planleggingen, og organisasjonen som er ansvarlig for denne (Petroleumstilsynet, 2010a). Tilsynsrapportene og utsagnene fra noen av våre informanter kan tyde på at det er vanskelig for mindre selskaper å utøve selvregulering på en effektiv måte ved bruk av styringssystem, særlig når de er nye på norsk sokkel eller skal starte opp et nytt prosjekt.

Når et selskaps styringssystem ikke er tilstrekkelig modent, blir betydningen av kompetente og erfarne ansatte særlig fremtredende. I følge en av våre informanter vet erfarne medarbeidere hva som må gjøres, selv om det ikke står nedskrevet i en prosedyre, dermed kan erfarne og kompetente HMS-ansvarlige ses som en kompensasjon for et umodent styringssystem. Informanten fra konsulentselskapet bekreftet at mange av de nye og mindre selskapene trenger hjelp med å lage et styringssystem som tilfredsstillt regelverket, mens større selskaper som regel har styringssystemer som er forbedret gjennom aktiv bruk. Han sa også at det er varierende hvordan styringssystemer levert av konsulentselskapet blir mottatt hos kundene. Ikke alle er like opptatt av å oppdatere systemet, og noen ser ikke nytten av det.

Datagrunnlaget vårt viser altså at noen nyere og mindre operatører kan oppleve det som utfordrende å utvikle og implementere et styringssystem. Hos nye operatører vil det alltid ta litt tid før et slikt system er tilstrekkelig modent. Mange av disse selskapene vokser raskt, noe som kan gi ytterligere utfordringer. Så lenge man har et reguleringsregime som i så stor grad

baserer seg på internkontroll vil dette være en sårbarhet som Petroleumstilsynet fortsatt må være oppmerksom på i sitt tilsynsarbeid.

### *Hovedkontorets forståelse og involvering*

Gunningham (2012) peker på at man er avhengig av at ledelsen i de regulerte bedriftene utviser motivasjon og forpliktelse når systemer for sikkerhetsstyring skal utvikles og implementeres. For at en slik motivasjon skal være tilstede må ledelsen se betydningen av slike systemer. Erfaringene til informanten fra konsulentselskapet angående hvordan systemene mottas hos operatørene, kan tyde på at den rette motivasjonen og forpliktelsen ikke alltid er til stede. Det er flere faktorer som kan spille inn her. En manglende regelverksforståelse hos ledelsen i selskapet kan gjøre at de ikke ser betydningen av styringssystemet, og dermed ikke er motivert til å bruke tid og ressurser på å utvikle det.

Gjennom våre intervjuer med de selskapene som har hovedkontor i utlandet, kom det fram at ledelsen på hovedkontoret ikke har en fullstendig forståelse av det norske reguleringsregimet. De fleste informantene uttrykte at hovedkontoret likevel innser at aktivitet i Norge innebærer at de må forholde seg til de kravene som følger av det norske systemet. Manglende forståelse kan føre til at selskapets ledelse kanskje ikke viser tilstrekkelig motivasjon og forpliktelse når styringssystemer skal implementeres. Hvordan dette påvirker avdelingen i Norge vil nok være avhengig av organisasjonens struktur.

Vi fikk inntrykk av at det er stor variasjon i hvordan de ulike selskapene har valgt å organisere seg, og hvor mye medbestemmelse og operasjonelt ansvar som ligger hos den norske avdelingen. Noen informanter opplyste at hovedkontoret involverer seg i beslutninger i veldig stor grad, mens andre ga inntrykk av å være ganske uavhengige i forhold til beslutninger knyttet til HMS. Noen av selskapene sørger også for å kurse ledelsen på hovedkontoret i det norske regelverket for at de skal oppnå en bedre forståelse. Mens andre opplevde at involveringen fra hovedkontoret ikke alltid samsvarer med de norske regelverkskravene, og at forståelsen for det norske rammeverket er liten.

De HMS-ansvarlige i vårt operatørutvalg ga inntrykk av at hovedkontoret aksepterer det norske systemet, selv om de ikke forstår alle detaljene i det. Dermed har de, som ansvarlige for HMS i den norske delen av virksomheten, det spillerommet de trenger for å utvikle et godt styringssystem. Det kan da tenkes at høy motivasjon og forpliktelse hos den norske ledergruppen veier opp for den manglende forståelsen hos hovedkontoret.

Videre fikk vi inntrykk av at hovedkontorene i alle tilfeller er tydeligere i sin involvering i forhold til økonomiske beslutninger. Fokuset på lønnsomhet står sterkt, og muligheten for å tjene penger er en av hovedgrunnene til at utenlandske selskaper etablerer seg i Norge. Det kan tenkes at krav om profittmaksimering kan resultere i at hovedledelsen i mindre grad prioriterer å bruke nødvendige ressurser på utvikling og forbedring av styringssystemer. Dersom ledelsen ser myndighetenes krav som oppfylt når styringssystemet er anskaffet, vil det kanskje ikke bli benyttet som det verktøyet det faktisk er tenkt å være i henhold til regelverkets intensjoner. Her vil nok også organisasjonsform og grad av selvstendighet hos den norske avdelingen spille en rolle. I hvilken grad dette er et problem hos selskapene i vårt utvalg er vanskelig å si noe om med utgangspunkt i vårt datagrunnlag.

### 5.1.2 Samarbeid og nye løsninger

Som en del av utviklingen de siste ti årene, og som en følge av det endrede aktørbildet, la samtlige av informantene vi intervjuet vekt på samarbeidstanken som har vokst frem og utviklet seg. Dette har ført til en flora av aktører, samarbeidsarenaer og forum for erfaringsutveksling. Våre informanter nevnte i denne sammenheng Norsk Olje og Gass, SOL-nettverket, Samarbeid for Sikkerhet, Regelverksforum, riggekonsortier, Acona, OFFB, AGR og andre konsulentselskaper.

De ulike formene for samarbeid ble særlig vektlagt som en måte å kompensere for manglende kapasitet på av våre informanter, en av dem sa dette: *«det er jo der det kommer fram, det som virkelig har vært positivt med de nye selskapene i Norge, nemlig at de slår seg sammen og samarbeider»*. Gjennom riggekonsortier, SOL-nettverket og andre HMS-nettverk i Norsk Olje og Gass utveksles informasjon lettere og i større grad enn tidligere.

#### *Riggekonsortier*

Å delta i riggekonsortier er en av de vanligste samarbeidsformene mellom nye og mindre oljeoperatører. En av våre informanter fra operatørselskapene beskrev betydningen av konsortiene som *«en mulighet til å sikre mer kontinuitet i HMS-arbeidet opp mot riggeier, og også ved å møtes og dele erfaringer mellom operatørene i konsortiet»*. Muligheten til å oppnå et kontinuerlig HMS-arbeid gjennom konsortium ble også understreket av andre informanter. En sa at samarbeidet i lisensen er blitt tettere, og at partnerne, som gjerne har vært gjennom tilsvarende prosesser tidligere, bruker mer tid på å hjelpe den som er operatør. En annen uttrykte at man ved å gå inn i et konsortium i forbindelse med en leteboring slår sammen

krefter for å få en kompetent og stor nok organisasjon som kan sikre en effektiv ivaretagelse av påseplikten gjennom hele konsortiets periode. Det ble også sagt at hvis deltagerne av konsortiet får til en rød tråd innenfor sikkerhet så kan det være like bra som hvis riggen er innenfor for eksempel Statoil i to år. En informant uttrykte det som artig at større selskaper er en del av konsortiene nå, slik sett har åpningen for nye selskaper også ført til endringer i hvordan større selskaper jobber.

I denne forbindelse kan det selvfølgelig diskuteres om flere aktører som samarbeider kan føre til utfordringer knyttet til kommunikasjon, og dermed en dårligere helhetlig sikkerhetstenkning. I forhold til dette uttrykte en av informantene fra operatørselskapene at samarbeid kan være krevende, men det gir også muligheter. Forutsetningen for et hvert samarbeid er at man innser at man må inngå kompromisser. En annen informant tok opp et mulig paradoks i forbindelse med konsortier bestående av både små og store operatører. Informanten hadde erfart at de små operatørene lettere deler informasjon enn de store. Risiko i forhold til dårlig oppdragsbeskrivelse, planlegging, oppfølging og kommunikasjon, altså risiko som ligger i grensesnittet mellom to selskaper, ble også nevnt i et av intervjuene. Dette er en konsekvens av hvordan bransjen er bygd opp. Styring av denne risikoen er viktig for selskapene, og som informanten uttrykte det, er det nødvendig å satse på at ting kommuniseres på en enkel måte, slik at alle partene forstår.

### *Nettverkssamarbeid*

SOL-nettverket er et annet samarbeidsforum som informantene fra operatørselskapene anså som svært nyttig, dette nettverket bidrar til kunnskaps- og erfaringsdeling på tvers av småselskapene. Det tar også opp viktige saker i forhold til regelverket, utarbeider beste praksiser, og gir informasjon om hva som må gjøres i forskjellige driftsfaser av et prosjekt. En informant uttrykte at SOL-nettverket og andre fora i Norsk Olje og Gass, som Regelverksforum, er viktigere i forhold til regelverkstolkning, enn Petroleumstilsynet. At disse nettverkene har en slik sentral funksjon for selskapene i forbindelse med regelverkstolkning, kan ses i sammenheng med at Petroleumstilsynet ikke ønsker å være et rådgivningsorgan som forteller selskapene hva de skal gjøre. Ettersom et funksjonelt regelverk kan være vanskelig å sette seg inn i og forholde seg til, fungerer disse nettverkene blant annet som støtte for selskapene i regelverkstolkningen.

Gjennom intervjuene med representantene fra operatørselskapene fikk vi inntrykk av at uformelle nettverk spiller en like viktig rolle for de HMS-ansvarlig som de formelle

nettverkene. Flesteparten av disse informantene trakk fram at de i stor grad benytter seg av tidligere kollegaer og andre bekjente i bransjen for råd og oppklaring i forhold til HMS-regelverket. Som tidligere nevnt er det krevende for en enkelt HMS-ansvarlig å ha spisskompetanse og være oppdatert på alle områder innenfor dette fagfeltet, derfor er det uformelle nettverket en verdifull ressurs. I større selskaper vil det være flere ansatte innenfor samme fagfelt, og en bredere samlet kunnskap og erfaring. Mindre selskaper har mindre kompetanse å spille på innad i organisasjonen, dermed overtar de uformelle nettverkene denne rollen. Det kan også tenkes at de uformelle nettverkene styrkes ytterligere av de andre samarbeidsformene som har vokst fram.

Abonnementsordningen på Petroleumstilsynets internettside, konferanser og seminarer i bransjen, og dialogmøter ble også nevnt av informantene som viktige redskap for selskapene. En informant sa at det som er viktig med dialogen er å forstå hva myndighetene legger i sine forventinger til kontinuerlig forbedring, og hva som til en hver tid er anerkjent norm av myndighetene, *«for regelverket vil ikke ha det i seg sånn med en gang»*. En informant ga uttrykk for at deler av motivasjonen bak disse nettverkene kommer fra en betydelig egeninteresse hos næringen til å hjelpe hverandre. Hvis et av de mindre selskapene *«går på trynet skikkelig på en blokk og vi får en Macondo, så rammer det hele oljenæringen, og spesielt når du går lenger nord»*.

Et funksjonelt regelverk nødvendiggjør en kontinuerlig dialog mellom aktørene for å sikre en felles tolkning av de rettslige standardene. Dette kan vanskeliggjøres av et stort antall nye aktører på sokkelen (Lindøe & Braut, 2010). Etersom det endrede aktørbilde har gjort samarbeid mellom aktørene enda viktigere enn tidligere, kan det tenkes at dialogen mellom aktørene ikke er svekket, men tvert i mot har hatt en positiv utvikling. Erfaringsutveksling mellom aktørene har ekstra stor betydning for nyere og mindre operatører, og dermed vil det være viktig for dem å legge opp til et tett samarbeid og en god dialog. Dette bekreftes av at samtlige informanter understreket betydningen av samarbeid. Åpenhet er et sentralt element for å sikre at myndighetene og de ulike selskapene har en felles forståelse av regelverket og det regulatoriske ansvaret. Samarbeid på tvers, og mellom myndighetene og bransjen, øker graden av åpenhet, og er dermed viktig i et reguleringsregime som innebærer selvregulering og dialog.

### *Bruk av konsulentselskaper og felles beredskapsløsninger*

Flere av informantene tok opp bruk av konsulenter som en løsning for å bøte på kapasitetsproblemer, for eksempel til å gjøre nødvendige studier i forkant av en samtykkesøknad. Informanten fra konsulentselskapet mente at konsulentene er et sentralt bidrag til erfaringsoverføring, noe som er viktig for nye og mindre selskaper på norsk sokkel. Informanten sa videre at konsulentselskapenes kunnskap og forståelse av regelverket er opparbeidet gjennom konsulentarbeid mot mange aktører, og er dermed med på å styrke og ansvarliggjøre de nye selskapene.

I et av operatørselskapene hvor vi gjorde intervju, hadde de bygd opp en beredskapsløsning internt i selskapet. Informanten vår anså det som en styrke at store deler av de ansatte er engasjert i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det ble også påpekt at dette er en stor jobb, og at et nytt selskap i dag, med 40-50 ansatte, nok ikke vil vurdere en slik løsning. Informanten så det som mindre ressurskrevende å velge for eksempel OFFB, som i dag regnes som en standardløsning.

Bruk av konsulenter har vært omdiskutert, og flere av våre informanter, inkludert informanten fra konsulentselskapet, identifiserte potensielle sårbarheter ved for stor bruk av slike. Dette gjelder særlig hvis for store deler av beredskapen og boreoperasjonene blir satt ut, og operatøren mister eierskap til eventuelle hendelser. Et par av informantene fra operatørselskapene vektla i denne forbindelse betydningen av bestiller-kompetanse. De uttrykte at selv om selskapene ikke har nok kapasitet og kompetanse til å utføre alle oppgaver selv, så har de bestiller- og fagkompetanse til å se hva som er god kvalitet, og om det som leveres er i henhold til regelverket. En av våre informanter holdt fram at større selskaper gjerne bestiller internt, og dermed føler eierskap og stoler på produktet, men pekte på at interne tjenester ikke nødvendigvis er bedre enn de som kjøpes av konsulenter.

Mange av de nye og mindre selskapene er i en startfase hvor de enda ikke har gjort noen funn, eller vet om de har noe langsiktig å leve av. Dermed er det tryggere å bruke konsulenter enn å ansette flere folk selv. En av informantene så det som en utfordrende situasjon for enkelte selskaper, da de må ha noe langsiktig å bygge på før de kan satse videre og utvikle organisasjonen. En annen ga uttrykk for at de baserer seg på et trekkspill av innleide personer for å få den riktige kompetansen til enhver tid, og hvis de ser at det er kompetanse de trenger over tid så ansetter de. Informanten poengterte også at hvis konsulentene er inne over en lengre periode så er de en integrert del av organisasjonen. I hvor stor grad en organisasjon vil



lykkes med å skape en god sikkerhetskultur med utstrakt bruk av konsulenter, spesielt i en fase med sterk vekst, er et interessant spørsmål, men dette ligger utenfor rammene av denne oppgaven.

### 5.1.3 Funksjonelt regelverk: både en forutsetning og en utfordring

I intervjuene ble den funksjonelle utformingen trukket fram som det viktigste trekket ved sikkerhetsregelverket for norsk petroleumsvirksomhet. Informantene oppfattet regelverket som fleksibelt, og dermed i stand til å følge utvikling og trender. Informantene ønsket i hovedsak ikke et mer detaljert regelverk, ettersom de mente at det vil bremse utviklingen og legge bånd på friheten til å tenke selv. Det ble sagt at et detaljert regelverk vil legge alt ansvar for utviklingen over på myndighetene, og at myndighetene hverken har kompetanse eller kapasitet til å følge opp et slikt regelverk. En informant sa det slik: *«Det kan godt hende at detaljering fritar deg fra store utfordringer med å gjøre valg»,* men *«det funksjonelle regelverket gir den fleksibiliteten som skal til for å løse tekniske utfordringer som dukker opp, og det er jo det som gjør at man hele tiden utvikler ny teknologi»*. Noen av informantene så behov for detaljering på enkelte områder som i dag ikke er godt nok dekket og regulert, slik som operasjoner i arktiske strøk og arbeidsmiljø saker i gråsonen mellom komfort og sikkerhet.

Som nevnt er det delte meninger om nye og mindre selskaper har den kompetanse og kapasitet som kreves for at et funksjonelt regelverk skal kunne fungere hensiktsmessig, og at det derfor ville fungert bedre med et mer detaljert regelverk. I en rapport gjennomført av SINTEF i 2008 (Westby & Forseth) kom det fram at deres operatørutvalg hovedsakelig var fornøyd med regelverket, og ikke ønsket seg et eget regelverk for små eller utenlandske selskaper. I forhold til vårt datagrunnlag har ikke dette bildet endret seg. Et detaljert regelverk, kan i følge flere av våre informanter føre til frustrasjon hvis kostnadseffektive metoder med samme måloppnåelse ikke er i tråd med regelverket. For den typen selskaper som vi har undersøkt, med små organisasjoner og stort fokus på kostnadseffektivitet, kan nye løsninger være avgjørende for driften. Disse selskapene kan ikke drive kostnadseffektivt med samme løsninger som store selskaper, og er dermed avhengige av at det er rom for kreativitet og alternative metoder.

Sikkerhetsregelverket for norsk sokkel har altså en utforming som åpner for nye løsninger, og de nye og mindre operatørenes strategier kan dermed knyttes direkte opp mot sentrale kjennetegn ved det norske regelverksregimet. Dette ble også vektlagt av informantene, en av

dem sa at «*i et funksjonelt regelverksregime så stilles det også ganske store krav til regulator, altså da må du være åpen for løsninger*». Slik sett blir de nye samarbeidsløsningene som vi har beskrevet ovenfor en måte for operatørene å posisjonere seg i forhold til det funksjonelle regelverket. Et annet moment som ble vektlagt av flere av våre informanter var at myndighetene ønsket nye ideer og kreativitet da de åpnet opp for flere selskaper på norsk sokkel. Dermed må de også godta endringer som ligger innenfor det funksjonelle regelverkets rammer. Informantene mente at dette ikke betyr det samme som at myndighetene må fire på kravene, men heller benytte seg av mulighetene og fleksibiliteten som ligger i selve regelverket.

Det er denne fleksibiliteten som har blitt utnyttet av de nye og mindre operatører, og våre informanter ga uttrykk for at det har vært en modningsprosess for alle parter i norsk petroleumsvirksomhet. En av informantene fra operatørselskapene påpekte at myndighetene i dag aksepterer nye samarbeidsløsninger, som rigggkonsortier og ulike beredskapsløsninger, fordi de har sett at dette er en god arena for utveksling av kunnskap og kompetanse. En annen informant la vekt på at disse strategiene aldri har vært brudd på regelverket, det har bare vært en ny måte å jobbe på, og inntrykket er at myndighetene nå forstår disse nye arbeidsmetodene.

De fleste av informantene, inkludert informanten fra Petroleumstilsynet, sa at det har vært en prosess for myndighetene å akseptere de nye samarbeidsformene og løsningene. Flere av informantene fra operatørselskapene opplevde Petroleumstilsynet som skeptiske i starten, både til rigggkonsortier og til nye beredskapsløsninger. En informant sa: «*Til tider har også Petroleumstilsynet hatt vanskelig å ta innover seg at andre måter å jobbe på også kan føre til forsvarlig drift av petroleumsvirksomhet*». Informantens erfaring var at Petroleumstilsynet i starten forventet at de nye og mindre selskapene skulle organisere seg og arbeide på samme måte som de store og etablerte operatørene, men dette vil være vanskelig for denne operatørgruppen.

### ***Standardenes betydning***

Betydningen av de ulike standardene som følger det funksjonelle regelverket ble understreket av noen av informantene. En av dem sa at hele strukturen i petroleumsregelverket legger opp til at spesifikke detaljer i all hovedsak skal ligge i standardene, og at disse skal oppdateres hyppigere enn lovene og retningslinjene. Det ble gitt uttrykk for at hvis det henvises til en industristandard i regelverket, vil den etter hvert som tiden går bli like sterk som et regelverkskrav. På den andre siden ble det også pekt på at en anerkjent norm kan praktiseres

forskjellig av ulike aktører i bransjen. Noen av informantene ga uttrykk for at de viktige standardene har et veldig stort fokus. En informant sa at *«det er nok med på å gjøre det enklere, at man har bransjestandarder eller gode systemer som er godt testet og utprøvd i bransjen, og uten det så tror jeg ikke små selskaper ville klart å etterleve norsk regelverk»*.

Det kan virke som at bransjestandardene er med på å veie opp for noen av ulempene et funksjonelt regelverk kan ha for nye og mindre operatører på sokkelen. Selskaper som selv mangler kapasitet og kompetanse til å finne nye løsninger kan da følge disse standardene som om de var regelverkskrav. Som tidligere nevnt, hevder Lindøe og Braut (2010) at for å få en felles tolkning av regelverket, og da særlig av standardene, er en avhengig av kontinuerlig dialog mellom de ulike aktørene. Våre informanter ga til en viss grad uttrykk for at industristandardene kan praktiseres forskjellig, men at bransjen er flink til å samarbeide der de kan. I den forbindelse er nettverkene og forumene som er nevnt tidligere, viktige for oppnåelsen av en felles regelverkstolkning.

#### **5.1.4 Oppsummering**

Samtidig som det funksjonelle regelverket er krevende for nye og mindre aktører, så er det mye som tyder på at det også er en forutsetning for at de kan lykkes på norsk sokkel. Regelverkets utforming oppfattes som nødvendig for å kunne ha aktivitet og utvikling. I litteraturen framholdes funksjonelle regelverk og reguleringsstrategier basert på internkontroll som lite gunstige for mindre selskaper. Vårt datagrunnlag avviker til en viss grad fra teorien på dette området. En mulig forklaring på dette kan være egenskaper ved selve petroleumsvirksomheten. Dette er en bransje som kjennetegnes av teknologisk nyvinning og rask utvikling, og behovet for fleksibilitet er dermed stort, uavhengig av organisasjonens størrelse. Bransjen har også hele tiden basert seg på komplekse operatør-leverandør kjeder, og har derfor kanskje andre og bedre forutsetninger for å få nye samarbeidsløsninger til å fungere tilfredsstillende. Samtidig har vi jo sett at det nye aktørbildet har styrket samarbeidstanken.

Gjennom intervjuene fikk vi et klart bilde av selskapenes strategier for å håndtere utfordringene i forhold til kapasitet og kompetanse. Disse går, som sagt, ut på innhenting av regelverkskompetanse og bruk av ulike nettverks- og samarbeidsløsninger. I vårt datagrunnlag kommer det tydelig fram at mindre selskaper som er nye på norsk sokkel er avhengige av å kjøpe seg regelverkskompetanse ved å ansette veldig erfarne medarbeidere i stillingen som HMS-ansvarlig. Denne strategien er de villige til å bruke mye økonomiske ressurser på i et

presset arbeidsmarked. Selv om dette gir dem den riktige kompetansen, er det ikke dermed sagt at det løser kapasitetsproblemet.

Man vil i alle tilfeller også være avhengige av å utvikle et styringssystem som tilfredsstillende regelverkskravene, og dette systemet må implementeres og tas i bruk. Det er viktig at innføringen av et slikt system ikke benyttes som en hvilepute, men at man innser behovet for stadig oppdatering og forbedring. Implementeringen av et fungerende styringssystem er viktig for Petroleumstilsynet, og det er bruken og etterlevelsen av dette som er det avgjørende. Kunnskapen om, og forståelsen av regelverket og regimets oppbygning finnes hos disse operatørene, men det som er viktig er om de klarer å benytte denne kompetansen på en effektiv måte.

Til tross for at informantene poengterte betydningen av erfarne og kompetente personer for å løse problemet med regelverksforståelse, så de likevel begrensningen med denne strategien. En liten organisasjon er gjerne kostnadseffektiv, men samtidig sårbar. Flertallet av informantene så derfor behov for at man i tillegg til å ansette folk med lang erfaring, også må spille på lag på en helt annen måte enn de store og etablerte operatørene. Ulike nettverk og samarbeidsløsninger, hvor det jobbes med regelverksforståelse og erfaringsutveksling, er viktige bidrag til kompetansebygging.

De fleste av informantene var svært samstemte når de omtalte forholdene knyttet til kapasitet og kompetanse, og selskapenes løsninger i forhold til disse utfordringene. De var også tydelige på at de er i stand til å håndtere disse utfordringene på en tilfredsstillende måte. Når vi i tillegg vet at Petroleumstilsynet har gitt samtlige av disse operatørene samtykke til å drive leteboring, så tolker vi dette som en sterk indikasjon på at de faktisk er i stand til å etterleve kravene i det norske reguleringsregimet. Dette leder oss videre til spørsmålet om hvordan Petroleumstilsynet velger å posisjonere seg i forhold til disse nye og mindre operatørene, og deres strategier. Klarer tilsynsmyndigheten å tilpasse veiledning og rådgivning til denne operatørgruppens behov?

## 5.2 Reguleringsregimets plassering av ansvar

I denne delen av analysen retter vi fokus mot hvordan kombinasjonen av strategier som er beskrevet ovenfor passer inn i det eksisterende reguleringsregimet. Det norske reguleringsregimet for sikkerhet i Petroleumsvirksomheten er som vi har sett basert på internkontroll og et funksjonelt utformet regelverk. Det er klart uttalt «at ansvaret for at man opptrer i forhold til regelverket til syvende og sist ligger hos tilsynsobjektet» (St. meld. nr. 17, 2002-2003, s. 15). Petroleumstilsynet er dermed forsiktige med å gi konkrete råd og spesifikk veiledning til operatørene, på denne måten unngår de å bli holdt ansvarlige for at operatørens valgte løsninger er i overensstemmelse med regelverket (St. meld. nr. 17, 2002-2003, s. 15). Samtidig har myndighetene også lagt vekt på at et nytt aktørbilde representerer en utfordring med tanke på å veilede nye aktører i forståelsen av regelverket (St. meld. nr. 39, 1999-2000). St. meld. nr. 17 (2002-2003) peker på at dersom man skal oppnå et dynamisk næringsliv så bør også tilsynene kunne gi faglig veiledning til tilsynsobjektene.

Gjennom sin tilsynsstrategi, virkemiddelbruk og veiledning ønsker Petroleumstilsynet å sette nye og mindre operatører i stand til å oppfylle regelverkskravene. Når det gis samtykke, uttrykker tilsynsmyndigheten tillit til at operatøren er i stand til å ivareta sitt ansvar i henhold til det norske regelverket. Det norske systemet baserer seg på tillit, og er en form for frihet under ansvar. For å oppnå riktig balanse i ansvarsforholdet må tilsynsmyndighetene passe på at de ikke selv blir stående igjen som garantist for aktørens valg av konkrete løsninger.

For at dette tillitsbaserte reguleringsregimet skal fungere etter hensikten, er man avhengig av at alle aktørene har den kompetanse og kapasitet som skal til for å ivareta sitt ansvar. Yme-saken er et eksempel på at operatører og rettighetshavere ikke alltid klarer å etterleve det ansvaret regelverket pålegger dem. I dette tilfellet sviktet både operatør og rettighetshavere i utvinningstillatelsen i sin plikt til å sikre at regelverkskrav ble etterlevd av alle involverte parter. Dette er et interessant tilfelle i forhold til vår problemstilling. Noen vil bruke Yme-eksempelet for å støtte opp under argumenter om at nye og mindre aktører ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Men den totale svikten i Yme-prosjektet må også ses i forhold til de grep Petroleumstilsynet gjør for å istandsette nye og mindre operatører til å kunne ivareta eget ansvar.

Videre vil vi se nærmere på tre faktorer som har blitt belyst i vår datainnsamling, og som spiller en rolle i denne istandsettelsesprosessen. Problemstillingen for oppgaven tar sikte på å

beskrive på hvilken måte det nye aktørbildet utfordrer reguleringsregimet, og hovedfokuset vil være operatørutvalgets oppfatning av disse utfordringene. Først beskriver vi hvordan Petroleumstilsynets tilsynsstrategi overfor nye operatører oppleves av våre informanter. Videre går vi inn på Petroleumstilsynets bruk av tilgjengelige virkemidler, og til slutt diskuteres operatørutvalgets forventninger til Petroleumstilsynets rådgivningsrolle.

### 5.2.1 Tydeliggjøring av ansvar gjennom tilsynsstrategi

I tråd med ideen om risikobasert tilsyn, utfører Petroleumstilsynet tilsyn med alle nye operatører. Disse tilsynene gjennomføres i forbindelse med første samtykkesøknad for leteboring, og legges dermed til grunn for om det gis samtykke eller ikke. Tilsynet er en måte for Petroleumstilsynet å verifisere de opplysningene som gis i samtykkesøknaden. Denne prioriteringen er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal få en klar formening om operatørene har det som skal til for å starte boreaktivitet.

I perioden fra første samtykkesøknad leveres til samtykke gis, utøves det, i følge informanten fra Petroleumstilsynet, ofte stor påvirkning fra tilsynsmyndighetens side overfor operatørene. I intervjuet ble denne tilnærmingen begrunnet med at Petroleumstilsynet heller vil jobbe med dialog og påvirkning, enn å gi avslag på samtykkesøknader. For Petroleumstilsynet er det viktig å sette operatørene i stand til å oppfylle regelverkskravene og nå et høyt sikkerhetsnivå, noe som også er i tråd med den risikobaserte reguleringens hovedfokus på risiko heller enn regler (Black & Baldwin, 2010).

Det var enighet blant de fleste informantene om nødvendigheten av en slik prioritering. En av informantene fra operatørgruppen beskrev det på denne måten: *«Tilsynet har prioritert ekstra tilsyn på de nye aktørene for å påse at disse har en tilstrekkelig organisasjon og kompetanse for å kunne operere i samsvar med gjeldende krav»*. Det oppleves altså ikke som helt urimelig at tilsynsmyndigheten setter nye operatører i søkelyset.

Informanten fra Petroleumstilsynet beskrev tilsynsstrategien som nyttig, og mente at den har ført til at nye og mindre operatører har blitt flinkere til å snakke sammen. På denne måten blir selskapene kjent med hva Petroleumstilsynet er opptatt av, og gjort i stand til å vise hva de kan, slik at regelverkskravene tas på alvor og innlemmes i organisasjonen. Selskapene har blitt flinkere til å lære av hverandre, og forberede seg på forhånd.

Dette samsvarer godt med det som kom fram i intervjuene med informantene fra operatørselskapene. Her ble det også pekt på at de snakker med hverandre og utveksler erfaringer, både formelt og uformelt, samt at det har vokst fram mange nye samarbeidsløsninger. I tillegg ble det framhevet at operatørene aktivt søker informasjon om hva som kreves av dem i en samtykkesøknad og i det tilhørende tilsynet. Flere informanter opplyste at de leser tilsynsrapportene som offentliggjøres på Petroleumstilsynets nettsider for å forberede seg, og oppnå bedre forståelse av hva som kreves av dem som operatør.

Noen av informantene fra operatørutvalget vektla dialogen i tilsynssituasjonen. Disse mente at Petroleumstilsynet gjør operatørene i stand til å forberede seg i forkant tilsyn. Det dialogbaserte utgangspunktet fører i tillegg til god oppfølging, og man unngår misforståelser rundt eventuelle funn. Informanten fra konsultantselskapet var også av den oppfatning at Petroleumstilsynet gjør en bra jobb, men at de gjør for lite, i den forstand at de bør være enda strengere med svake aktører, både på rigg- og operatørsiden. Informanten som var senior HMS-rådgiver avvek fra flertallet med hensyn til opplevelsen av tilsynssituasjonen. Denne informanten hadde inntrykk av at Petroleumstilsynet bare skummet overflaten under revisjon, og mente at de burde vært tøffere og klarere. Informanten oppfattet det slik at selskapene er flinke til å vise tilsynet det de vet de vil se, mens Petroleumstilsynet ikke klarer å se forbi dette og gå i dybden i tilsynene sine.

Petroleumstilsynets tilsynsstrategi overfor nye operatører skal med andre ord være med på å bevisstgjøre disse aktørene på hvilket ansvar de har som operatør på norsk sokkel. Fokuset på selskapenes interne styringssystemer er en påminnelse fra tilsynsmyndighetens side om at hovedansvaret for god styring av risiko i aktivitetene på norsk sokkel ligger hos operatørene selv. Men det kan stilles spørsmål ved om operatørene i sin utforming av samtykkesøknad og forberedelse til tilsyn virkelig klarer å ta dette ansvaret inn over seg. Dersom styringssystemer og risikoanalyser utformes kun med den hensikt å oppnå samtykke, vil de da bli benyttet av hele organisasjonen etter at samtykke er på plass, eller kan det tenkes at fokuset da rettes mot andre viktige prioriteringer?

Moen og Lindøe (2008) peker nettopp på faren for at operatørene lett kan bli passive etter at tillit hos myndighetene er oppnådd. Når samtykket er gitt, skal selve aktiviteten igangsettes. Dersom fokuset i for stor grad rettes mot selve leteboringen, kan man fort miste helheten av synet. Videreføring av det arbeidet som gjøres av en operatør i samtykkeprosessen må også

prioriteres etter at samtykket er gitt, hvis ikke risikerer man å miste fokus på sikkerhetsstyringen, og samtykket blir redusert til en hvilepute.

Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å gå nærmere inn på denne problematikken. Da måtte vi ha sett nærmere på selve styringssystemet og intervjuet flere medarbeidere og underleverandører hos operatørene. Men uttalelsene til den ene av våre informanter kan tyde på at muligheten for en slik hvileputemekanikk er til stede, og at det er viktig at tilsynsmyndigheten er bevisst på denne faren.

### 5.2.2 Virkemiddelbruk: grensesetting i forkant eller etterkant

Petroleumstilsynets tilsynsstrategi er også tett knyttet til hvordan de velger å bruke de virkemidler de har til rådighet. Som tidligere vist (fig. 2.1), kan Petroleumstilsynets tilgjengelige virkemidler illustreres med en trapp, hvor målet er å bruke virkemidler fra laveste trappetrinn så langt det er mulig. Derfor er dialog det mest sentrale virkemiddelet for Petroleumstilsynet, mens virkemidler som ligger høyere opp i trappen bare tas i bruk dersom dialog ikke fører fram. Dialogbruken er som vi har sett også framtrepende i samtykkeprosessen. Petroleumstilsynet jobber, i følge vår informant, med å påvirke operatørene, gjennom orientering om regelverket og myndighetsprosesser. Slik blir operatørene satt i stand til å oppfylle regelverkskravene, og dermed oppnå den tillit som er nødvendig for at samtykke gis. I intervjuet med representanten fra Petroleumstilsynet kom det fram at de som tilsynsmyndighet *«foretrekker å jobbe for å få disse tingene oppfylt før vi gir samtykke, i stedet for å gi avslag og la de begynne på ny»*.

For at tilsynsmyndigheten skal kunne bygge og opprettholde den tilliten som er nødvendig for at det norske systemet skal fungere hensiktsmessig, er det avgjørende at de hele tiden har et bevisst forhold til egen virkemiddelbruk. Til tross for at blant annet miljøorganisasjonen Bellona har gått ut i media og ment at Petroleumstilsynet ikke er myndige nok i sin rolle, var ikke dette noe våre informanter kjente seg igjen i. Det var bred enighet blant informantene om at Petroleumstilsynet bruker sine tilgjengelige virkemidler på en god, effektiv og forutsigbar måte. Overdreven bruk av sterkere virkemidler fører, i følge en av informantene fra operatørgruppen, til mer konfrontasjon og er *«en lite fruktbar måte å jobbe på»*.

Informantene fra operatørselskapene opplevde Petroleumstilsynet som et særdeles myndig tilsynsorgan, men påpekte at de jobber på en annen måte enn mange andre tilsynsmyndigheter, og da kan det tenkes at det kan oppleves annerledes utenfra. En av



informantene beskrev det som en symbiose mellom næringen og Petroleumstilsynet, og mente at *«hvis de hadde lagt seg inn på en linje hvor de hadde vært veldig bombastiske, ville resultatet blitt at næringen hadde opptrådt tilsvarende lite fleksibelt»*. Petroleumstilsynets fokus på dialog, i stedet for bøter og anmeldelser, synes å være avgjørende for et godt samarbeids- og utviklingsklima mellom dem og næringen.

Det er også viktig at Petroleumstilsynet klarer å opprettholde nødvendig respekt og tillit i næringen. Faren med å benytte sterkere virkemidler enn dialog, er at tilliten svekkes og samarbeid vanskeligjøres. Når informantene ble spurt om hvordan de oppfattet Petroleumstilsynet i tilsynsrollen, fikk vi beskrivelser som sterk, robust, erfaren, forutsigbar, oppegående, kompetent, konstruktiv, profesjonell, fleksibel og imøtekommende, samtidig som det stilles tøffe krav. En informant beskrev tilsynet som *«en veldig trygg og stabil og velutviklet tilsynsmyndighet, som har klare etablerte prinsipper for hvordan den skal føre tilsyn med næringen»*.

For mye ettergivenhet fra tilsynsmyndigheten vil kunne føre til en næring som tar for lett på sitt ansvar, og er heller ingen ønsket situasjon. Det kan for eksempel diskuteres om Petroleumstilsynet har benyttet sine tilgjengelige virkemidler godt nok i forhold til Yme-saken. Utfallet av denne saken kunne kanskje blitt annerledes dersom Petroleumstilsynet hadde brukt sterkere virkemidler på et tidligere tidspunkt. Det er med andre ord viktig at Petroleumstilsynet på en tydelig måte klarer å vise hvor grensen går for hva som ikke er akseptabelt, både i forkant og i etterkant.

Det er sjelden at operatører får avslag på sine samtykkesøknader, men i de tilfellene det faktisk skjer, så opplever næringen det som et veldig sterkt og tydelig signal fra tilsynsmyndigheten. Dermed er muligheten for nektet samtykke et sentralt virkemiddel, som kan sies å være med på å sette grenser i forkant, i motsetning til for eksempel bøter, som gis i etterkant. I følge informanten fra konsulentselskapet har et nektet samtykke ikke bare en kostnadseffekt for operatøren, men også en omdømmeeffekt. Dersom en operatør ikke får lov til å bore, så oppleves det pinlig, og det vil svekke selskapets rykte. I intervjuet med denne informanten kom det også fram at mange av de oppdragene konsulentselskapet har hatt, har de fått som et resultat av at Petroleumstilsynet ikke ga Premier Oil samtykke i deres første søknad om leteboring. Dette avslaget gjorde hele næringen oppmerksomme på at nektet samtykke faktisk er et reelt alternativ dersom søknaden ikke er tilfredsstillende. Dette har ført

til økt fokus på myndighetenes forventninger, og på at samtykkesøknaden skal være i tråd med disse forventningene.

Ekstra søkelys rettet mot nye operatører som leverer første samtykkesøknad kan synes å være et proaktivt virkemiddel fra Petroleumstilsynets side, og det finnes mange gode argumenter for å forebygge framfor å måtte håndtere manglende etterlevelse av regelverket i etterkant. Det inntrykket vi sitter igjen med etter våre intervjuer, er at reaksjoner i forkant sender sterke signaler, og dermed kan virke forebyggende, men at Petroleumstilsynet kanskje kan bli strengere i denne prosessen, og gi enda tydeligere signaler til de nye operatørene.

### 5.2.3 Petroleumstilsynets rådgivningsrolle og operatørenes ansvar

Veiledning og rådgivning fra tilsynsmyndigheten er også en faktor som har stor betydning for hvordan nye og mindre operatører evner å etterleve regelverkskravene, og forstå hva som er deres ansvar. Opplevelsen av, og forventningene til Petroleumstilsynets rådgivningsrolle var noe sprikende hos våre informanter. Til tross for at det generelt var bred enighet om at det eksisterende regelverket fungerer, og at Petroleumstilsynet ble ansett som en respektert og kompetent myndighetsaktør, var ikke informantene fra operatør- og konsulentselskapene like entydige i forhold til hva de forventet av tilsynet som rådgiver.

Flere av informantene fra operatør- og konsulentselskapene mente at rådgivningsrollen fungerer bra innenfor dagens rammer. Det ble påpekt at det funksjonelle regelverket krever et skille mellom utførende og kontrollerende enheter, og at det derfor er naturlig at Petroleumstilsynets rådgivningsrolle er nedtonet. De uttrykte også enighet om at den norske organiseringen av petroleumsvirksomheten krever modne aktører, og at «hjemmeleksa» må gjøres før man kan ringe til Petroleumstilsynet med spørsmål. Videre kom det fram at Petroleumstilsynet som forvalter har en plikt til å veilede, og at de på dette området har utviklet seg veldig positivt, da spesielt med tanke på all den informasjonen som er tilgjengelig på deres hjemmeside på internett.

På den andre siden var det noen av informantene som mente at Petroleumstilsynet ikke er flinke nok i rådgivningsrollen. De oppfattet Petroleumstilsynet som engstelige for å komme med synspunkter, og redde for å forplikte seg. Det ble antydnet at dette kan henge sammen med at Petroleumstilsynet er travle og har mye å gjøre, og at rådgivning dermed blir nedprioritert. En av informantene fra operatørselskapene mente at Petroleumstilsynet bør være mer innovative på dette området, og utvikle en annen strategi som investerer mer i aktørene.

Petroleumstilsynets rådgivningsrolle bør i følge informanten inneholde en utdanningsplikt overfor industrien. Informanten foreslo at det kunne vært en idé å etablere et informasjonsorgan hvor selskapene kan ringe for å få tekniske råd innenfor rammeverket, «*ett nytt serviceorgan som kan gi råd i enkeltsaker, med referanser til tidligere vedtak og praksis*». Det ble i denne sammenheng også trukket fram at Regelverksforum ikke er en arena som er åpen for alle i hverdagen, og dermed ikke nødvendigvis alltid er et nyttig verktøy. Det var altså en del av våre informanter som ønsket en styrket veiledningsrolle fra Petroleumstilsynet.

Med bakgrunn i at petroleumsregelverket er bygget rundt en tanke om kontinuerlig forbedring, la informanten fra Petroleumstilsynet vekt på deres rolle som pådriver, og at denne muligens skiller dem fra andre tilsyn, som har mer statiske regelverk. Det ble også poengtert at ansatte i Petroleumstilsynet ikke skal fungere som konsulenter for bransjen, i den forstand at de skal fortelle selskapene hvilke løsninger de bør velge. Videre ble det i samme intervju sagt at Petroleumstilsynet i sin rådgivning ofte prøver å nå ut til flere aktører samtidig, gjennom aktiv deltakelse på seminarer, kurs og konferanser. Blant informantene fra operatørgruppen var det bred enighet om at det er positivt at Petroleumstilsynet aktualiserer temaer, og trekker disse fram i seminarer og møter. Samt at tilsynet har en viktig rolle i forbindelse med erfaringsoverføring, ved at de legger opp til kunnskapsdeling på seminarer og konferanser.

Å enes om hva som er den rette balansen mellom veiledning, rådgivning og ansvarliggjøring av operatører og rettighetshavere er en utfordring innenfor en reguleringsstrategi som baserer seg på påkrevd selvregulering. Empirien vår viser at mange av de mindre og nye operatørselskapene på norsk sokkel deler Petroleumstilsynets syn på hva rådgivningsrollen skal innebære, men at det også er flere i denne operatørgruppen som har andre forventninger til, og ønsker endringer i Petroleumstilsynets rådgivningsrolle. Denne sprikende oppfatningen av hva som bør forventes av denne rollen, kan ses som et uttrykk for de utfordringer som ligger i å opprettholde en fungerende balanse. Dette ble også poengtert av vår informant fra Petroleumstilsynet: «*Vi er veldig opptatt av at vi ikke skal være konsulenter, vi skal ikke fortelle de hvordan de skal gjøre det, men vi skal kunne forklare regelverket vårt, og hva som ligger i det på en måte. Det er ikke alltid like enkelt, den balansen der*».

En måte å tolke Petroleumstilsynets skepsis til en utvidet rådgivningsrolle er at de ønsker at nye og mindre operatører skal kunne fungere på samme måte som de større selskapene i

forhold til regelverket. De mindre og nyere selskapene er mangfoldige, og benytter, som vi har sett, en kombinasjon av flere strategier for å håndtere og etterleve regelverket. Dermed har disse andre forutsetninger enn de større operatørene, noe som kan være en årsak til at flere av våre informanter etterlyser mer veiledning fra Petroleumstilsynet. Slik sett kan det nye aktørbildet representere en utfordring for det eksisterende reguleringsregimet.

Dersom Petroleumstilsynet gjør endringer i sin rådgivningsrolle, og legger klarere føringer for valg av konkrete løsninger, vil ansvaret forskyves mer over på tilsynsmyndigheten selv. Dermed vil en av de viktigste forutsetningene i det norske reguleringsregimet endres.

#### 5.2.4 Oppsummering

Ingen systemer for risikoregulering vil kunne gi både i pose og sekk til alle involverte aktører. Både petroleumsindustrien og myndighetene i Norge ønsker å beholde den fleksibiliteten og effektiviteten som dagens reguleringsregime tilbyr, særlig med tanke på stadig teknologisk utvikling. Dette innebærer at virksomhetene selv må ta det helhetlige og selvstendige ansvaret for sin interne risikostyring (Kringen, 2012, s. 113). Dersom mer ansvar overføres til tilsynsmyndighetene vil samtidig mye av fleksibiliteten i dagens system forsvinne. Baldwin, et al. (2012, s. 152-153) peker på at det i slike kombinerte reguleringsstrategier som det norske systemet, kan være utfordrende å enes om en fordeling av det regulatoriske ansvaret mellom selskapene og myndighetene. En manglende enighet kan igjen føre til dårlig dialog mellom partene, noe som vil være en trussel mot sentrale prinsipper i det norske reguleringsregimet.

Dagens tilsynsstrategi overfor nye operatører, er sammen med Petroleumstilsynets virkemiddelbruk og rådgivningsrolle, et resultat av det eksisterende reguleringsregimet og Petroleumstilsynets vektlegging av dialog. Men som Yme-saken viser, er det ikke alltid at de ansvarlige aktørene er i stand til å vise seg tilliten verdig. Med dette som bakteppe kan det hevdes at dagens system ikke fungerer optimalt overfor nye og mindre operatører og rettighetshavere. I så tilfelle kan det stilles spørsmål ved hva som er årsaken til dette, og hva som kan gjøres for å styrke disse operatørenes evne til å ivareta sitt ansvar og oppfylle regelverkskravene.

I litteraturen finnes det, som vi har sett, mange teorier som hevder at mindre selskaper ikke vil kunne ivareta dette ansvaret på grunn av manglende kompetanse og kapasitet. Ledelsens motivasjon er også en avgjørende faktor i den forbindelse (Gunningham, 2010). Videre kan

det tenkes at denne motivasjonen påvirkes av kostnadspresset mindre operatører opplever. Dersom egeninteresse og kostnadseffektivitet prioriteres på bekostning av sikkerhet vil ikke reguleringsregimet kunne fungere optimalt (Gunningham, 2010).

Store forandringer i tilsynsstrategi, virkemiddelbruk og rådgivningsrolle vil kunne føre til at man sitter igjen med et reguleringsregime som er fundamentalt annerledes enn det vi har i dag. Våre informanter så hverken behov for, eller ønsket en annen regelverksutforming enn dagens funksjonsbaserte regelverk. Det at enkelte av våre informanter etterlyste mer rådgivning fra Petroleumstilsynet er et interessant funn i denne sammenheng. Dersom Petroleumstilsynet endrer sin rådgivningsrolle til å bli mer konkret og detaljert, vil også hele ansvarsfordelingen mellom aktørene bli forskjøvet. En mulig konsekvens av mer forpliktende rådgivning fra Petroleumstilsynets side er at operatørene i mindre grad kan holdes ansvarlig for sikkerheten i egne aktiviteter. En slik endring vil kunne føre til et helt annet reguleringsregime enn det vi har i dag.

Hvis mer ansvar overføres til Petroleumstilsynet gjennom en tydeligere rådgivningsrolle, vil også tilsynsstrategier og virkemiddelbruk måtte tilpasses denne nye virkeligheten. Skal Petroleumstilsynet som tilsynsmyndighet bære en større del av ansvaret for at operatørens aktiviteter på sokkelen utføres på en forsvarlig og sikker måte, vil det også kunne forventes at de vil ha behov for en sterkere kontroll med tilsynsobjektene. Da vil man til slutt sitte igjen med mer detaljerte krav og større grad av direkte kontroll, i stedet for et funksjonelt regelverk og et betydelig innslag av selvregulering.

Et divergerende syn på Petroleumstilsynets rådgivningsrolle kan ses i sammenheng med hvor man mener hovedansvaret for sikkerheten ligger i det norske reguleringsregimet. Et reguleringsregime basert på internkontroll og funksjonell regelverksutforming plasserer ansvaret helt klart hos aktørene. Våre informanter ga inntrykk av å være innforstått med dette, *«de tar ikke ansvar for din virksomhet, det må du ta selv»*. En slik ansvars plassering krever en industri som er i stand til å spille en sentral og selvstendig rolle i sikkerhetsstyringen (Lindøe & Braut, 2010).

På den andre siden er det tilsynsmyndighetens ansvar å kontrollere at industrien klarer å spille denne rollen godt nok (Kaasen, 2013). Enkelte av informantene våre la vekt på at Petroleumstilsynet uansett må kunne ses som en garantist for et forsvarlig sikkerhetsnivå på sokkelen, enten de vil det eller ikke. Selv om systemet er basert på tillit og dialog, så er det Petroleumstilsynet *«som til syvende og sist har ansvar for at næringen jobber innenfor de*

*rammene som er satt*». En av informantene begrunnet denne oppfatningen med at Petroleumstilsynet har mulighet til å nekte samsvarsuttalelse og samtykke, og dermed kan utøve stor makt overfor næringen. En annen informant fra operatørgruppen pekte på at et samtykke gitt av Petroleumstilsynet ikke er det samme som en godkjenning fra et klasseselskap som Det Norske Veritas eller Lloyd's. Samtykkene er med andre ord ikke garantier for sikre operasjoner, den sikkerheten er operatørene selv ansvarlige for. Samtykkene betyr kun at Petroleumstilsynet ikke har funnet noe som tilsier at operatøren ikke kan påbegynne planlagt aktivitet.

Det dreier seg altså om balansekunst. Tilsynsmyndigheten må være en aktiv pådriver for å få aktørene i næringen til å ta ansvar for sitt bidrag i reguleringsprosessen. Alle aktørene i reguleringsregimet spiller en viktig rolle for det totale sikkerhetsnivået på sokkelen, og petroleumsnæringen i sin helhet vil aldri være sikrere enn sitt svakeste ledd. Operatører som ikke forstår, eller evner å ta sitt ansvar på alvor, vil dermed representere en trussel for sikkerhetsnivået i bransjen. Petroleumstilsynets oppgave er i denne sammenheng å legge til rette for at alle aktørene skal kunne forstå og utøve sine roller på best mulig måte, hver og en må bidra for at resultatet skal kunne bli verdens sikreste petroleumsvirksomhet.

### **5.3 Prioritering og tilpasning**

Petroleumsvirksomheten er en næring som hele tiden er i utvikling og endring. Dette innebærer som vi har sett en stadig tilførsel av ny teknologi, nye aktører, samarbeidsformer og løsninger. Denne dynamikken påvirker alle involverte aktører, og samfunnet for øvrig. For å gjøre det lettere å håndtere de stadige endringene, og opprettholde nødvendig fleksibilitet, har norske myndigheter valgt å bygge reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten rundt internkontroll og funksjonelt utformet regelverk. I tillegg er det slik at ingen tilsynsmyndighet har ubegrensede ressurser og kapasitet. Dermed er kontinuerlige prioriteringer også en viktig faktor for reguleringsregimets tilpasning til en næring i stadig endring.

I denne delen av analysen skal vi se nærmere på hva som ligger til grunn for de prioriteringene Petroleumstilsynet har gjort i forhold til det nye aktørbildet, og hvordan disse strategiene fungerer for nye og mindre operatører på sokkelen. Operatørene i vårt utvalg beveger seg i et livsløp, og er dermed i stadig utvikling og vekst. I forbindelse med dette vil vi forsøke å

belyse hvordan reguleringsregimet er tilpasset de ulike faseovergangene nye operatører må forholde seg til etter hvert som aktivitetsmengden øker.

### 5.3.1 Risikobasert regulering og Petroleumstilsynets prioriteringer

Som tidligere nevnt er risikobasert regulering et grunnleggende element i det norske reguleringsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Dette innebærer at Petroleumstilsynet i sin tilsynsvirksomhet prioriterer å bruke ressursene sine der de mener at effekten vil være størst (St. meld. nr. 29, 2010-2011, s. 292). Utgangspunktet for denne prioriteringen er fokus på risiko heller enn regler (Black & Baldwin, 2010, s. 184)

Det nye aktørbildet på sokkelen skaper en kapasitetsutfordring for Petroleumstilsynet, og forsterker dermed prioriteringsdilemmaet. De fleste av våre informanter, inkludert representantene fra konsulentselskapet og Petroleumstilsynet, fremhevet at det økte antallet aktører på norsk sokkel representerer en sentral utfordring for tilsynsmyndigheten. Å lære alle de nye aktørene å kjenne medfører en betydelig arbeidsmengde for Petroleumstilsynet. Som en av informantene fra operatørgruppen beskrev det, så er det mer arbeidskrevende å behandle tre søknader fra tre forskjellige selskaper, enn det er å behandle tre samtykkesøknader for boring fra en og samme operatør. Informanten fra Petroleumstilsynet pekte på at de som tilsynsmyndighet må bruke mye tid på å istandsette de nye operatørene, slik at de kommer på et forsvarlig sikkerhetsnivå, samtidig som de også må ha en tettere oppfølging av entreprenører og leverandører.

En sentral utfordring med den risikobaserte tilnærmingen til slike tilsynsprioriteringer, ligger i det faktum at dersom man prioriterer noen områder, så vil det samtidig være områder som nedprioriteres (Baldwin & Black, 2008). I intervjuet med representanten fra Petroleumstilsynet kom det fram at man må gjøre avveininger i forhold til hva som skal prioriteres. Selv om de som tilsynsmyndighet velger å rette spesiell oppmerksomhet mot nye operatører, finnes det også motstridende oppfatninger. Alternativt kunne myndighetene valgt å se de små operatørene, som kun driver med leteboring, som en så liten og avgrenset del av aktiviteten på sokkelen at risikoen dermed blir ubetydelig i den store sammenheng. Med et slikt utgangspunkt ville man prioritert operatører som drifter felt og har produksjon, da disse ville blitt ansett som en mye større risikofaktor totalt sett. Motsatt ytterlighet vil være å prioritere enda flere ressurser mot de nye operatørene, fordi de store og etablerte selskapene har holdt på så lenge at de kan klare seg selv.

En annen dimensjon som ble trukket fram i intervjuet med representanten fra Petroleumstilsynet, var at det ikke alltid er slik at Petroleumstilsynet kan bestemme helt selv hva de vil bruke tiden sin på. Omverden vil i stor grad være styrende. Dette ble illustrert med tilfellet Yme, som Petroleumstilsynet har brukt mye tid og ressurser på det siste halve året. Til tross for at denne riggen i seg selv ikke representerer noen umiddelbar fare, da den hverken har produksjon eller folk, har både Arbeidsdepartementet og media hatt så stort fokus på denne saken, at Petroleumstilsynet også har måttet bruke tid på den. Slik sett er Yme et eksempel på at prioriteringer ikke alltid gjøres med bakgrunn i ren risiko, men at også politiske hensyn spiller en rolle for valg av fokus (Baldwin, et al., 2012).

Risikobasert regulering vektlegger risiko framfor regler. I tråd med dette, har Petroleumstilsynet, som tidligere nevnt, valgt å gjennomføre tilsyn med alle nye operatører i forbindelse med første samtykkesøknad. Flere av informantene fra operatørgruppen var av den oppfatning at Petroleumstilsynet stiller strengere krav til dokumentasjonen i en samtykkesøknad fra nye selskaper enn hva de gjør til de store og etablerte selskapene, dette ble også bekreftet i intervjuet med representanten fra Petroleumstilsynet. Årsaken til denne forskjellsbehandlingen er at Petroleumstilsynet ikke kjenner de nye operatørene like godt som de som har operert på sokkelen lenge. For at selskapene da skal kunne bevise for Petroleumstilsynet at alle regelverkskrav er ivaretatt, må også kravene til dokumentasjon være høye.

I hvilken grad dette kan defineres som forskjellsbehandling avhenger nok av øyet som ser. Informanten fra Petroleumstilsynet framhevet at alle operatører som søker om første samtykke blir gjenstand for tilsvarende tilsyn, og at det dermed ikke er noen forskjellsbehandling mellom de aktørene som er i akkurat denne fasen. Med bakgrunn i dette argumentet kan en slik tilsynsstrategi i stedet ses som et resultat av nødvendige risikobaserte prioriteringer.

Enkelte av informantene fra operatørgruppen trakk likevel fram at Petroleumstilsynet godtar altfor stor variasjon i samtykkesøknadenes prosjektbeskrivelser, og at dette kan tolkes som forskjellsbehandling av selskaper. Videre var det også en av informantene som mente at Petroleumstilsynet er for snill med de store i forhold til de små, og at de heller ikke bruker de samme verktøyene overfor de ulike operatørene. Flere av informantene fra operatørgruppen var av den oppfatning at tilsynsmyndighetens økte fokus på nye operatører også vil kunne føre til at større og mer etablerte operatører ikke får nødvendig oppfølging. I følge informanten som representerte konsulentselskapet eksisterer det en generell oppfatning om at



Statoil slipper lettere unna enn de mindre selskapene, og at det kanskje er «*riktig ut fra en risikotankegang, men det er jo samtidig et lovverk som skal forvaltes på en helhetlig måte, uavhengig av bakgrunn og erfaring og størrelse*».

Hvorvidt det faktisk er slik at Petroleumstilsynet håndhever regelverket annerledes overfor Statoil har vi ikke belegg for å si noe om. I vår studie søker vi å se hvordan nye og mindre operatører opplever reguleringsregimet, og vi har ikke empiri som sammenligner vårt operatørutvalg med for eksempel Statoil. Vi har heller ikke gjort noen sammenlignende analyse av samtykkesøknader og tilsynsrapporter mellom små og store selskaper. Dermed er denne oppfatningen om at Statoil slipper lettere unna kun sett fra ett ståsted, og det kan godt tenkes at Statoil ikke kjenner seg igjen i en slik beskrivelse.

Som vi har sett tidligere var de fleste av våre informanter enige i at det er nødvendig med en tilsynsstrategi som prioriterer nye operatører på norsk sokkel. Til tross for at denne tilsynsstrategien kan oppfattes som forskjellsbehandling, oppleves den altså ikke helt urimelig, men det ble likevel satt spørsmålstejn ved om alle store og etablerte operatører ville klart seg like bra i tilsvarende tilsyn.

### **5.3.2 Et rammeverk for å håndtere den risikobaserte regulerings utfordringer**

En risikobasert tilnærming til reguleringsprioriteringer er langt på vei nødvendig for å sikre at tilsynsmyndighetens tilmålte ressurser utnyttes best mulig i forhold til myndighetenes mål om at petroleumsvirksomheten i Norge skal være verdensledende på helse, miljø og sikkerhet. For å nå et slikt mål, må man likevel være seg bevisst de utfordringer den risikobaserte tilnærmingen representerer.

Som vist i vårt teorikapittel, og i diskusjonen ovenfor, så byr den risikobaserte tilnærmingen på flere utfordringer. De mest sentrale utfordringene dreier seg om at det i forbindelse med prioriteringer alltid er områder som da vil få mindre oppmerksomhet, og at det ofte ligger politiske hensyn til grunn for valg av fokus. I teoridelen har vi også pekt på faren for at den risikobaserte tilnærmingen ikke evner å oppdage nye risikoer, og at den har for lite fokus på årsakene til manglende etterlevelse (Baldwin & Black, 2008). Disse utfordringene kan gjøre det vanskelig for myndighetene å ivareta nødvendig åpenhet, gjennomsiktighet og ansvarlighet, og kan føre til problemer med å rettferdiggjøre beslutninger (Baldwin & Black, 2008).

Dersom man gjennom et risikobasert reguleringsregime blir for tett bundet til det etablerte analyserammeverket, risikerer man at nye risikoer ikke blir oppdaget (Baldwin & Black, 2008). Informanten som er senior HMS-rådgiver pekte på at utviklingen i denne bransjen går svært fort, og at Petroleumstilsynet sitt tilsynsarbeid er preget av rutine og dårlig tid, derfor vil de kunne få problemer med å se den faktiske risikoen. Denne informanten hadde inntrykk av at Petroleumstilsynet har gått seg fast i et mønster, og at de dermed har «*sett seg litt blinde*». En annen representant fra operatørene, som sa seg veldig fornøyd med den norske tilsynsmyndigheten, vektla likevel viktigheten av å våge å tenke nytt, og ikke glemme at man hele tiden må jobbe med å ta seg selv videre.

En løsning for å håndtere disse utfordringer, er å sette den risikobaserte tilnærmingen inn i et mer holistisk rammeverk (Baldwin & Black, 2008). Et slikt rammeverk finnes i den virkelig responderende reguleringen. Denne tilnærmingen krever at tilsynsmyndigheten har god kjennskap til de regulerte aktørene og de institusjonelle omgivelsene, evner å iverksette reguleringslogikker på en helhetlig måte, er sensitiv overfor egne prestasjoner, og ikke minst, evner å oppdage og forstå de stadig skiftende utfordringene (Baldwin & Black, 2008). Disse elementene vil kreve mye kompetanse og kapasitet hos tilsynsmyndigheten, og kan dermed være vanskelige å oppnå i praksis.

Hvorvidt Petroleumstilsynet til enhver tid klarer å leve opp til alle disse sentrale kravene i den virkelig responderende reguleringen, er vanskelig å gi et svar på i denne oppgaven. Grunnen til at teorien likevel trekkes inn her, er at den etter vår mening er relevant for hvordan Petroleumstilsynet håndterer de utfordringer et nytt aktørbilde representerer. Teorien vil uansett kunne fungere som et hjelpemiddel for tilsynsmyndigheten når de skal posisjonere seg i området mellom regler og resultater (Kringen, 2012, s. 121).

Gjennom denne holistiske tilnærmingen skal reguleringsmyndigheten settes i stand til å tilpasse seg dynamikken, og de komplekse problemene som utspiller seg i det virkelige liv. Flere av informantene i vårt utvalg mente at Petroleumstilsynet har vært dynamiske og tilpasningsdyktige i forhold til det nye aktørbildet, men det ble også poengtert at dette har vært en modningsprosess for alle aktørene i næringen. Dermed har det tatt tid før Petroleumstilsynet har kommet dit de er i dag. I intervjuet med representanten fra konsultentselskapet kom det fram at forventningene til de nye operatørene var litt uklare i begynnelsen, og at kravene til organisasjon også har endret seg etter hvert som Petroleumstilsynet har fått mer erfaring med denne operatørgruppen. Både informanter fra

operatørselskapene og representanten fra Petroleumstilsynet var enige om at tilsynet hadde en litt skeptisk holdning til en del nye løsninger og samarbeidsformer når de første nye operatørene skulle søke om samtykke.

Problemstillingen i denne oppgaven søker å se nærmere på om et nytt og mangfoldig aktørbilde utfordrer det eksisterende reguleringsregimet. I den forbindelse er det avgjørende hvordan Petroleumstilsynet klarer å tilpasse seg de endrede forutsetningene som kommer av dette aktørbildet. Informanten fra Petroleumstilsynet poengterte at de som tilsynsmyndighet prøver å opprettholde en mest mulig optimal balanse i sine prioriteringer. Dette gjøres gjennom å vurdere og justere kursen underveis, ved hjelp av årlige planleggingsprosesser. En slik vurdering og justering samsvarer med den virkelig responderende regulerings krav om at tilsynsmyndigheten må kunne identifisere og ta inn over seg stadig skiftende utfordringer. Når Petroleumstilsynet, gjennom å rette søkelyset mot første samtykkesøknad, gjør en aktiv innsats for å bli kjent med nye operatører på norsk sokkel, jobber de samtidig med å oppfylle kravet om god kjennskap til de regulerte aktørene.

Som vi har sett så er ikke situasjonen på norsk sokkel statisk. Det betyr at aktørbildet er i en stadig utvikling, og det samme er teknologien. Mange av de mindre og nyere operatørene er i rask vekst, og endrer dermed sine egenskaper, og sine forutsetninger i forhold til reguleringsregimet. Videre vil vi se nærmere på hvordan denne dynamikken og utviklingen skaper nye utfordringer, som Petroleumstilsynet må identifisere og håndtere.

### *Stadig utvikling og nye utfordringer – overgang til nye faser*

Vår oppfatning er at Petroleumstilsynet har prioritert å bli kjent med de nye aktørene på norsk sokkel, og at dette har vært helt nødvendig for å kunne ta hensyn til de stadige endringene. Vi ser også at næringen og Petroleumstilsynet vil stå overfor nye utfordringer når mange av operatørene som i dag er i letefasen skal bevege seg videre til utbygging og drift, enten på grunn av egne funn, eller gjennom overtakelse av operatørskap som allerede er i drift. I vårt datamateriale kommer det klart fram at en overgang fra letefase til drift vil representere en stor forandring for de aktørene som i dag defineres som nye på norsk sokkel. De vil da måtte forholde seg til en mye større del av regelverket, og forventninger og rammevilkår vil være annerledes.

En av informantene fra operatørgruppen så for seg en tre- eller firedobling av dagens organisasjon for at de skulle vært i stand til å drifte en produksjonsplattform. Det ble også i et

av intervjuene på operatørsiden, pekt på at det kreves en del langsiktig arbeid allerede i letefasen, for å kunne bli en stor operatør med produksjon. Dette er gjerne arbeid som ikke blir prioritert i en liten organisasjon som har mer enn nok med leteboringen. Hvis man ikke har brukt nok ressurser på å få på plass en god organisasjon, kultur og forståelse, samt gode systemer, i letefasen, kan det medføre ytterligere utfordringer, både for operatør og tilsynsmyndighet, ved overgang til en driftsfase. At en slik faseovergang vil være en stor omveltning for en operatør, ble i et annet intervju illustrert med at man i en letefase har behov for en mer kreativ organisasjonskultur, mens produksjon og drift av en plattform krever god og streng oppfølging av prosedyrer.

I en utbyggingsrolle vil operatørene oppleve økt kompleksitet og endrede behov. Dette stiller igjen nye krav til kapasitet og kompetanse, *«kapasitet til vekst, og kompetanse til å håndtere vekst»*. Informanten fra konsulentselskapet vektla at utbygging krever en annen organisasjon enn ved kun leteaktivitet, og at det nå blir flere aktører og flere utbyggingsprosjekter, og i stor grad andre typer utbyggingsprosjekter enn tidligere. Denne utviklingen er positiv *«gitt at du har en sterk myndighet, som følger opp, og kompetente aktører»*. Det ble i samme intervju antydnet at Petroleumstilsynet kanskje ikke i like stor grad har sett denne nye utfordringen.

I intervjuet med representanten fra Petroleumstilsynet fikk vi likevel inntrykk av at dette er en utfordring Petroleumstilsynet er klar over. Per i dag ser de for seg at de må gjennomføre en tilsvarende tilsynsstrategi som for første leteboring, overfor operatører som søker om første samtykke i forbindelse med utbygging og drift. Det er også et viktig poeng at i tillegg til flere operatører som nå nærmer seg en utbyggingsfase, så er det hele tiden tilvekst av helt nye operatører som får tildelt lisenser og ønsker å starte leteboring. Derfor blir det ikke slik at Petroleumstilsynet kan flytte ressurser og fokus fra første leteboring over på neste milepæl. Det vil mest sannsynlig være behov for å prioritere begge deler. Her var informanten fra Petroleumstilsynet klar på at man etter hvert må vurdere om dagens strategi kan videreføres, eller om det er behov for å gjøre endringer i oppfølgingen av de nye selskapene, og de som etter hvert kan sies å være i vekst.

Vårt datagrunnlag viser altså at Petroleumstilsynet i stor grad har klart å være dynamiske og tilpasningsdyktige i forhold til endringene i aktørbildet, selv om det har tatt litt tid. I den videre utviklingen på sokkelen vil det være viktig at de som tilsynsmyndighet klarer å dra lærdom av tidligere erfaringer og prestasjoner, slik at de blir i stand til å håndtere også kommende utfordringer. Regimet må kunne utnytte sin egen prestasjonssensitivitet til læring

og forbedring, og på den måten forsøke å håndtere de endrede forutsetningene som kommer med det nye aktørbildet. Dette vil være i tråd med den holistiske tilnærmingen, hvor risikobaserte reguleringsstrategier settes inn i den virkelig responderende regulerings dynamiske rammeverk (Black & Baldwin, 2010).

Det er ikke bare Petroleumstilsynet som må være oppmerksomme på kommende utfordringer. De nye operatørene som er i vekst, og som har store planer for framtiden, må sørge for at de ikke planlegger aktiviteter som de ikke har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre på forsvarlig vis. Informanten fra Petroleumstilsynet uttrykte bekymring for at mange operatører i denne fasen ofte planlegger med utgangspunkt i hva de håper og ønsker at de kan få til, i stedet for hva som faktisk vil være mulig, og *«ingen har tenkt å bøye først virker det som»*. Denne tendensen kan også knyttes til fokuset på økonomisk profitt som vi har diskutert tidligere i denne analysen.

### 5.3.3 Stor avstand mellom prekvalifisering og samtykke

Petroleumstilsynets prioriteringer gjør at de aktørene som ikke har egne oppgaver på sokkelen, altså selskaper som kun er rettighetshavere i lisenser, og operatører som ikke har levert første samtykkesøknad, er et nedprioritert område. I følge informanten fra Petroleumstilsynet er nok dette den aktørgruppen som har minst forståelse og kjennskap til regelverket. Dette kan synes som en fornuftig prioritering med bakgrunn i risikobasert regulering, men vårt datamateriale viser at det nok er stor avstand mellom hva som kreves for å bli prekvalifisert og det som kreves i en samtykkesøknad. En av informantene fra operatørgruppen beskrev prekvalifiseringen som *«å komme seg over et ti cm høyt hinder, når det burde vært en meter»*. Informanten fra konsulentselskapet var også av den oppfatning at mange av de mindre og nye operatørene ikke har erkjent omfanget av en samtykkesøknad, og at den aller første søknaden tar tid. Han uttrykte det slik: *«Det er vel en vanlig oppfatning at de fleste nye aktører undervurderer arbeidsmengden med å gå fra det å være rettighetshaver til det å være operatør»*.

Prekvalifiseringsordningen gir ingen garantier for å bli tildelt lisens eller operatørskap, og dette har heller aldri vært intensjonen. Ordningen er en vurdering av om operatørselskaper oppfyller de kravene som er satt for å kunne være rettighetshaver eller operatør på norsk sokkel. De tre viktigste faktorene i denne vurderingen er kompetanse og kapasitet innenfor HMS, tilstrekkelig styringssystem og finansiell styrke. Tilbudet om prekvalifisering er ment å

skape forutsigbarhet og trygghet for nye aktører som vil inn på norsk sokkel, og skal også fungere som en etableringshjelp for disse selskapene (Petroleumstilsynet, 2012c).

Operatøren i en lisens står for den daglige ledelsen av virksomheten i denne, på vegne av rettighetshaverne, og har dermed et overordnet ansvar, samt påseplikt (Petroleumstilsynet, 2012b). Slik som systemet fungerer i dag, vil en operatør normalt ikke bli utsatt for tilsyn før første samtykkesøknad er levert. I de fleste tilfeller går det flere år fra man blir tildelt operatørskap til man søker om samtykke.

Også rettighetshavere møter krav til sin tilstedeværelse på norsk sokkel. De skal legge til rette for operatørens arbeid i lisensen, og påse at denne oppfyller sine plikter. Derfor må også rettighetshavere dokumentere at de har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å kunne ivareta sine plikter (Petroleumstilsynet, 2012b). Med dagens prioritering vil en rettighetshaver i utgangspunktet ikke bli utsatt for tilsyn. Dette vil, i følge en av våre informanter fra operatørgruppen, føre til at oppfølgingen av lisenser i praksis er minimal. Samme informant pekte på at det som foregår i lisensarbeidet også er viktig for hvordan operatøren utfører HMS-arbeidet sitt.

I en rapport etter møter med rettighetshavere i utvinningstillatelse 316 (Yme) stiller Petroleumstilsynet spørsmål ved om «selskapene i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg regelverkets krav til rettighetshavere på norsk sokkel» (Petroleumstilsynet, 2012d). I denne lisensen førte Petroleumstilsynet tilsyn med rettighetshavernes ivaretagelse av lovpålagte forpliktelser i forhold til påseansvar, og støtte til operatørens styring av prosjektet. I rapporten vises det til at selskapene har hatt varierende grad av oppfølging av prosjektet utenom regulære utvinningstillatelsesmøter. Petroleumstilsynet påpeker videre at rettighetshaverne burde ha sett problemene i Yme og styrket sin innsats (Petroleumstilsynet, 2012d). I Yme-saken har ikke rettighetshaverne etterlevd krav som de er pålagt i henhold til petroleumslowverket, og det er et klart uttrykk for sårbarheten som ligger i at denne aktørgruppen nedprioriteres som resultat av den risikobaserte tilnærmingen.

Et sentralt spørsmål blir da om for liten oppfølging av aktører uten egne oppgaver, og prekvalifiseringskrav som ikke i stor nok grad gjenspeiler kravene som stilles i en samtykkeprosess, kan føre til at gapet mellom tildelt lisens og samtykke til leteboring blir for stort. Det kan også tenkes at prekvalifiseringsordningen bidrar til at det slippes inn for mange nye operatører på norsk sokkel, slik at det kommer for mange samtykkesøknader om første

leteboring samtidig. At man med andre ord får en opphopning av søknader som medfører ytterligere press på knappe ressurser hos Petroleumstilsynet.

Til tross for at prekvalifiseringsordningen er et virkemiddel som har gitt positive resultater i utviklingen av norsk sokkel, så kan det hende at ordningen ikke er streng nok. En av informantene våre mente at en prekvalifisering burde være like vanskelig å få som en samsvarsuttalelse, slik at selskapene ikke tror at de ved prekvalifisering er gjennom nåløyet, når de i realiteten bare så vidt har startet på en veldig lang reise. Dette støttes av andre informanter som også pekte på at denne ordningen bør stille tydeligere krav til hva som faktisk forventes av selskapene når de etablerer seg på norsk sokkel. Ved å justere kravene for å komme inn på sokkelen, samtidig som nye rettighetshavere og operatører følges tettere opp av tilsynsmyndigheten, kan det tenkes at operatørene får et mer realistisk bilde av hva som faktisk kreves av første samtykkesøknad. En slik tilpasning vil kanskje kunne gjøre tilpasningen til faseovergangene lettere for både operatører og Petroleumstilsynet, og forhåpentligvis redusere gapet mellom prekvalifisering og samtykke.

#### 5.3.4 Oppsummering

Dynamikken og mangfoldet som finnes i den norske petroleumsvirksomheten gir både muligheter og utfordringer. Til tross for at det norske reguleringsregimet åpner for fleksibilitet gjennom funksjonskrav og internkontroll, så er det likevel utviklet med utgangspunkt i andre forutsetninger enn dagens. Samarbeidet, løsningene og utviklingen i næringen preges av et stadig mer mangfoldig aktørbilde. For å oppnå et godt sikkerhetsnivå på sokkelen, er det avgjørende at tilsynsmyndigheten og reguleringsregimet totalt sett evner å ta inn over seg denne dynamikken og tilpasse seg de ulike endringene.

Den risikobaserte reguleringen danner som vi har sett utgangspunkt for Petroleumstilsynets prioriteringer, men denne tilnærmingen kjennetegnes også av noen sentrale utfordringer. Den virkelig responderende reguleringen kan være et hjelpemiddel for å håndtere disse utfordringene, og samtidig gi et mer helhetlig rammeverk å foreta prioriteringene innenfor. Vår oppfatning er at det nye aktørbildet har vært utfordrende for tilsynsmyndigheten, både med tanke på prioriteringer, og i forhold til nye samarbeidsformer og løsninger. Det er ikke lett å ligge i forkant av en slik utvikling, men det virker som at dialogen med bransjen stort sett har fungert bra. På den måten har Petroleumstilsynet og bransjen etter hvert tilpasset seg hverandre og den nye situasjonen.

Samtidig er utviklingen pågående, og denne stadige dynamikken fører hele tiden til nye krav og utfordringer. Operatørselskapenes vekst og overgang til nye faser i livsløpet, vil kunne legge ytterligere press på Petroleumstilsynet. Når operatører som i dag er i letefasen ønsker å starte utbygging og drift, kan dette skape et kapasitetsproblem for Petroleumstilsynet med tanke på samtykkesøknader og tilsyn i forbindelse med disse. Det kan være ønskelig, ut fra en risikobasert tilnærming, å prioritere tilsyn ved faseoverganger. En slik prioritering vil kunne gå på bekostning av den tette oppfølgingen tilsynsmyndigheten har av de operatører som søker første samtykke til boring. Disse utfordringene viser med tydelighet at Petroleumstilsynet vil ha god nytte av de tjue millionene som ble avsatt til dem på statsbudsjettet i høst, og som i følge arbeidsminister Huitfeldt skal «sikre en fortsatt sterk og synlig tilsynsmyndighet som kan ivareta et høyt sikkerhetsnivå på norsk sokkel» (Petroleumstilsynet, 2012e, s. 15).

Vi har også sett at avstanden mellom de kravene selskapene møter i en prekvalifisering, og de kravene som må oppfylles ved første samtykkesøknad, oppleves som stor. Dette kan skyldes at prekvalifiseringsordningen i utgangspunktet ble innført som en etableringshjelp for nye aktører, og som et politisk grep for å skape forutsigbarhet for en aktørgruppe man ønsket skulle etablere seg på sokkelen. Motivasjonen bak prekvalifiseringen er med andre ord noe annerledes enn de begrunnelser som ligger til grunn for samtykkeordningen.

Til tross for at Petroleumstilsynet har blitt tilført noen flere budsjettmidler vil det fortsatt være behov for prioritering av ressursene. Dynamikken i petroleumsvirksomheten krever at denne prioriteringen til en hver tid tilpasses gjeldende situasjon. Petroleumstilsynet må foreta kontinuerlige vurderinger av egne prestasjoner. Dette må gjøres innenfor en helhetlig tankegang, og kjennskapen til både regulerte aktører og institusjonelle arrangementer må være god. På denne måten kan tilsynsmyndigheten oppdage, og tilpasse seg skiftende utfordringer, slik at utnyttelsen av tildelte ressurser blir mest mulig optimal.



## 6. Konklusjon

I denne oppgaven har vi sett nærmere på hvilken måte det nye aktørbildet utfordrer det eksisterende reguleringsregimet for sikkerhet på norsk sokkel. Et regime som er utformet med utgangspunkt i helt andre forutsetninger enn de som gjelder i dag. Stemmer det, slik som mange har hevdet, at nyere og mindre operatører ikke har nødvendig kjennskap til, og forståelse av regelverket? At denne operatørgruppen ikke har nok kompetanse og kapasitet til å kunne etterleve regelverket på en tilfredsstillende måte? Hvordan blir Petroleumstilsynet oppfattet av de nye og mindre operatørene? Hvilke forventninger har disse operatørene til tilsynsmyndighetens roller, virkemiddelbruk og tilsynsstrategi?

Først og fremst kan vi konkludere med at det finnes utfordringer knyttet til det nye aktørbildet. Men vi sitter likevel igjen med et inntrykk av at mange påstander om nye og mindre operatørers manglende forståelse, kompetanse og kapasitet, er en grov forenkling av et veldig mangfoldig aktørbilde. Til tross for de avgrensninger vi har gjort i forhold til vårt operatørutvalg, står vi fortsatt overfor et komplekst aktørbilde, som det ikke er lett å generalisere ut i fra. I tillegg utvikler disse operatørene seg hele tiden i takt med sitt aktivitetsnivå på sokkelen. Denne utviklingen gjør at organisasjonenes størrelse og sammensetning kan endres betydelig på relativt kort tid.

Likevel har vi gjennom våre intervjuer fått inntrykk av at det er en del fellestrekk mellom denne typen operatører, og måten de forholder seg til reguleringsregimet på. Først og fremst har vi funnet at kjennskapen til, og forståelsen av regelverket er god hos de HMS-ansvarlige vi har intervjuet. Dette skyldes at selskapene ansetter svært erfarne personer i disse stillingene, og på den måten henter inn den nødvendige regelverkskompetansen. Videre er det viktig å huske at nye og mindre operatører har et annet aktivitetsnivå enn større operatører, og dermed ikke trenger å forholde seg til like store deler av regelverket. Derfor mener vi at det er en forenkling å si at denne gruppen operatører har manglende HMS-kompetanse, det er ikke nødvendigvis organisasjonens størrelse som er bestemmende for selskapets forståelse av regelverket.

Kompetansen ser for oss ut til å være til stede, gjennom erfarne medarbeidere, men organisasjonens størrelse vil nok kunne påvirke selskapets totale kapasitet til å prioritere sikkerhetsarbeid. Som nevnt, opplever mange av disse operatørene en rask vekst, og dette gir naturligvis noen voksesmerter. Disse kapasitetsutfordringene har ført til en rekke nye

løsninger og samarbeidsformer. Samarbeidstanken blir i vårt datagrunnlag holdt fram som en positiv konsekvens av det nye aktørbildet, ikke bare på grunn av erfaringsutveksling og læring, men også fordi det kan styrke dialogen rundt regelverksforståelse og -tolkning.

Vårt inntrykk av at selskapene i vårt operatørutvalg har god kompetanse, og at de nye løsningene i stor grad veier opp for kapasitetsproblemene, støttes av at samtlige av disse operatørene har fått samtykke til leteboring av Petroleumstilsynet. Som sagt er det ikke enkelt å generalisere ut fra et så komplekst aktørbilde. Funnene i denne oppgaven vil nok gjelde for flere selskaper som er i samme kategori som vårt utvalg, men det vil også finnes selskaper funnene ikke kan overføres til. For eksempel vil selskaper som kun har utenlandske ansatte ikke ha samme regelverkskompetanse. Enkelte driftsfaser vil nok kunne legge ekstra press på selskapets kapasitet, til tross for nye løsninger og samarbeidsformer. For videre forskning mener vi det ville vært interessant å se på hvilken kompetanse som finnes i selskaper som kun er rettighetshavere. Det stilles også krav til disse i regelverket, men denne gruppen blir ikke prioritert av tilsynsmyndigheten. Forholdene rundt gjenåpningen av Yme-feltet kan tyde på at ikke alle rettighetshavere fullt ut forstår sitt ansvar.

Et annet sentralt funn er informantenes klare ønske om å beholde et funksjonelt utformet regelverk. For oss kan det synes som at den fleksibiliteten som et slikt regelverk gir, er en forutsetning for at de nye og mindre operatørene kan lykkes på norsk sokkel. Det manglende samsvaret med de teoretiske perspektivene på dette området kan skyldes at petroleumsnæringen i Norge på mange måter skiller seg fra andre bransjer. Egenskaper som rask teknologisk utvikling og komplekse interorganisatoriske nettverk, kan være med på å bidra til økt behov for fleksibilitet, uavhengig av organisasjonsstørrelse.

Informantene hadde i stor grad samsvarende oppfatninger av Petroleumstilsynets ulike roller, virkemiddelbruk og tilsynsstrategi. Men i forhold til Petroleumstilsynets rådgivningsrolle var det ulike forventninger. Her opplevde vi en todeling, hvor noen informanter var veldig fornøyd med tilsynets veiledning, mens den andre delen etterlyste en annen rådgivningsstrategi, og så et klart forbedringspotensial i denne rollen. Inntrykket vårt er at disse informantene opplever at rådgivningsrollen ikke er tydelig nok definert fra tilsynets side.

Ønsket om tydeligere rådgivning fra tilsynsmyndigheten står i kontrast til ønsket om å beholde et funksjonelt regelverk. Det funksjonelle regelverket søker å legge ansvaret for sikkerheten på operatørene selv, og på denne måten unngår tilsynsmyndigheten å bli

ansvarliggjort for tilsynsobjektene valg av løsninger. Et tilsyn som innenfor et funksjonelt regelverk legger for klare føringer for operatørens valg av løsninger, vil samtidig måtte påta seg et større ansvar. Empirien i denne oppgaven viser at det å finne riktig balanse mellom rådgivning og ansvarliggjøring er en sentral utfordring for det norske reguleringsregimet. Dersom partene i regimet ikke klarer å enes om en ansvarsfordeling, kan den gode dialogen svekkes, og sentrale prinsipper i det norske reguleringsregimet vil stå i fare. Ut fra et teoretisk perspektiv kan det synes vanskelig å styrke rådgivningsrollen og samtidig beholde et funksjonelt regelverk.

Petroleumstilsynet har brukt tid på å akseptere mange av de nye løsningene og samarbeidsformene som springer ut av det nye aktørbildet. Myndighetene ønsket mer aktivitet på sokkelen, og la til rette for at nye og mindre operatører kunne etablere seg. Disse operatørene, med sine kostnadseffektive organisasjoner, kan ikke jobbe på samme måte som store etablerte operatører. Derfor må myndighetene akseptere og legge til rette for disse nye løsningene også i sin reguleringspolitikk.

Slik vi ser det har både næringen og tilsynsmyndigheten gått gjennom en modningsprosess i forhold til det nye aktørbildet. En god tradisjon for dialog og åpenhet kan tenkes å ha vært avgjørende for at partene etter hvert har tilpasset seg den nye situasjonen. Det er utfordrende for tilsynsmyndigheten å ligge i forkant av en slik utvikling, men det vil likevel være et ideal å søke proaktive tiltak. Prioritering av knappe ressurser gjøres utfra en risikobasert tilnærming. Dersom disse prioriteringene skal tilpasses dynamikken og utviklingen som kjennetegner bransjen, må Petroleumstilsynet hele tiden vurdere effekten av sine strategier, samtidig som de må identifisere nye utfordringer. Det må foretas en kontinuerlig tilpasning av de ulike strategiene, og dette må gjøres innenfor et helhetlig rammeverk.



## 7. Litteraturliste

- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), 278-298.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review*, 71(1), 59-94.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation : theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bang, P., & Thuestad, O. (2013). Governmental enforced self-regulation: The Norwegian case. I P. Lindøe, M. Baram & O. Renn (red.), *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations: In Search of Robustness* (s. 210-236): To be published at Cambridge University Press 2013.
- Baram, M., & Lindøe, P. H. (2013). Modes of risk regulation for prevention of major industrial accidents. I P. Lindøe, M. Baram & O. Renn (red.), *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations: In Search of Robustness* (s. 39-57): To be published at Cambridge University Press 2013.
- Black, J. (2010). The role of risk in regulatory processes. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (red.), *The Oxford handbook of regulation* (s. 302-348). Oxford: Oxford University Press.
- Black, J., & Baldwin, R. (2010). Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy*, 32(2), 181-213.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- Braut, G. S., & Lindøe, P. H. (2010). Risk Regulation in the North Sea: A common law perspective on Norwegian legislation. *Safety Science Monitor*, 14(1).
- Coglianesi, C., & Mendelson, E. (2010). Meta-regulation and self-regulation. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (red.), *The Oxford handbook of regulation* (s. 146-168). Oxford: Oxford University Press.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. C. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Guldvik, I. (2002). Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, 30-49.
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (red.), *The Oxford handbook of regulation* (s. 120-145). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopkins, A. (2012). *Disastrous decisions: the human and organisational causes of the gulf of mexico blowout*. Sydney: CCH Australia limited.
- Hutter, B. M. (2001). *Regulation and risk : occupational health and safety on the railways*. Oxford: Oxford University Press.
- Innst. S. nr. 89. (1999-2000). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om olje- og gassvirksomheten, St.meld. nr. 39 (1999-2000)*. Oslo: Lastet ned fra <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-089.pdf>.
- Kaasen, K. (2013). Safety regulation on the Norwegian Continental Shelf. I P. Lindøe, M. Baram & O. Renn (red.), *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations: In Search of Robustness* (s. 104-124): To be published at Cambridge University Press 2013.

- Karlsen, J. E., & Lindøe, P. H. (2006). The Nordic OSH model at a turning point? *Policy and Practice in Health and Safety*, 4(1), 17-30.
- Kringen, J. (2009). *Culture and control : regulation of risk in the Norwegian petroleum industry* (vol. no. 162). Oslo: Unipub.
- Kringen, J. (2012). Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (red.), *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering* (s. 101-122). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kumar, N., Stern, L. W., & Anderson, J. C. (1993). Conducting Interorganizational Research Using Key Informants. [research-article]. *The Academy of Management Journal*(6), 1633-1651.
- Lindøe, P. H. (2010). *Complex roles and mixed norms: a dilemma for safety inspections?* Paper presentert på WorkingOnSafety, Røros.  
[http://seros.uis.no/getfile.php/risk.uis.no/Robust%20Regulation/Lindoe%2C%202010\\_Complex%20roles%20and%20mixed%20norms%20-%20a%20dilemma%20for%20safety%20inspections.pdf](http://seros.uis.no/getfile.php/risk.uis.no/Robust%20Regulation/Lindoe%2C%202010_Complex%20roles%20and%20mixed%20norms%20-%20a%20dilemma%20for%20safety%20inspections.pdf)
- Lindøe, P. H. (2012a). Eksempler på tilsynspraksis. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (red.), *Risiko og tilsyn: risikostyring og rettslig regulering* (s. 252-274). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H. (2012b). Risikoforståelse og myndighetskontroll. I P. H. Lindøe, J. Kringen & G. S. Braut (red.), *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering* (s. 54-77). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H. (2013). Preskriptiv regulering, internkontroll og selvregulering (s. Power point fra forelesning i MEN250, femte samling , våren 2013). itslearning: Lindøe, Preben Hempel.
- Lindøe, P. H., Baram, M., & Paterson, J. (2012). *Robust Offshore Risk Regulation—an assessment of US, UK and Norwegian approaches*. Paper presentert på ESREL, Helsinki.  
<http://seros.uis.no/getfile.php/risk.uis.no/Robust%20Regulation/Lindoe,%202012,%20Robust%20Offshore%20Risk%20Regulation%20%E2%80%93%20an%20assessment%20of%20US,%20UK%20and%20Norwegian%20approaches,%20ESREL%20conference.pdf>
- Lindøe, P. H., & Braut, G. S. (2010). Risk regulation in the Norwegian petroleum industry : robustness and changing methods of operation. I Radim Briš, C. Guedes Soares & S. Martorell (red.), *Reliability, risk and safety : theory and applications* (vol. 3, s. 2247-2253). London: Taylor & Francis Groups.
- Lindøe, P. H., Kringen, J., & Braut, G. S. (2012). *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, A., & Lindøe, P. H. (2008). *Acknowledgment of Compliance (AoC): A mix of regulatory principles in the petroleum industry*. Paper presentert på WorkingOnSafety, Crete, Greece.  
[http://seros.uis.no/getfile.php/risk.uis.no/Robust%20Regulation/Moen%2C%202008\\_Acknowledgment%20of%20Compliance%2C%20AoC%20-%20A%20mix%20of%20regulatory%20principles%20in%20the%20petroleum%20industry.pdf](http://seros.uis.no/getfile.php/risk.uis.no/Robust%20Regulation/Moen%2C%202008_Acknowledgment%20of%20Compliance%2C%20AoC%20-%20A%20mix%20of%20regulatory%20principles%20in%20the%20petroleum%20industry.pdf)
- Olje- og energidepartementet, & Oljedirektoratet. (2012). Fakta 2012: Norsk Petroleumsvirksomhet.
- Oljedirektoratet. (2008). Lov til å leite, finne og produsere. Lastet ned 2013.04.30, fra <http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningsstillatelser/Temaartikler/Utvinningsloyve--lov-til-a-leite-finne-og-produsere/>

- Oljedirektoratet. (2013). Faktasider. Lastet ned 2013.04.11, fra <http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=nb-no>
- Oljeskattekontoret. (2013). *Petroleumssektoren og petroleumsskatten i tall og trender*. Oljeskattekontoret Lastet ned fra <http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/OSK%20-%20Oljeskattkontoret/Petroleumssektoren%20trender%202013.pdf?epslanguage=nn-NO>.
- Olsson, T. B., & Rynning, B. (2012). Norsk sokkel: 50 nye selskap og 40 år tilbake i tid? *Stavanger Aftenblad* Lastet ned 2013.06.04, fra <http://www.aftenbladet.no/meninger/50-nye-selskap-og-40-ar-tilbake-i-tid-3087203.html>
- Operatørenes forening for beredskap. (2013). OFFB: Operatørenes forening for beredskap. Lastet ned 2013.05.02, fra <http://www.offb.no/>
- Petroleumstilsynet. (2010a). *Avslag på søknad om samtykke til leteboring ved bruk av Mærsk Guardian til boring av brønn Gardrofa 9/1-1 i utvinningstillatelse 406*. Stavanger: Petroleumstilsynet Lastet ned fra [http://www.ptil.no/getfile.php/Tilsyn%20p%C3%A5%20nettet/Samtykker/2010\\_500\\_Avslag%20s%C3%B8knad%20samtykke%20boring%20av%20letebr%C3%B8nn%209\\_1-1.pdf](http://www.ptil.no/getfile.php/Tilsyn%20p%C3%A5%20nettet/Samtykker/2010_500_Avslag%20s%C3%B8knad%20samtykke%20boring%20av%20letebr%C3%B8nn%209_1-1.pdf).
- Petroleumstilsynet. (2010b). Operatørens ansvar for beredskap. Lastet ned 2013.05.01, fra <http://www.ptil.no/beredskap/operatoerens-ansvar-for-beredskap-article6860-18.html>
- Petroleumstilsynet. (2010c). Tilsynsordningen: fra detaljstyring til målstyring. Lastet ned 2013.03.04, fra <http://www.ptil.no/nyheter/tilsynsordningen-fra-detaljstyring-til-maalstyring-article6681-24.html>
- Petroleumstilsynet. (2010d). Tilsynsrapport etter tilsyn med Premier Oil Norge AS sin planlegging og gjennomføring av boring av brønn 9/1-1 Gardrofa. Stavanger: Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (2011a). Basiskunnskap om regelverket til havs og på land. Lastet ned 2013.03.04, fra <http://www.ptil.no/regelverk/basiskunnskap-om-regelverket-til-havs-og-paa-land-article7722-21.html>
- Petroleumstilsynet. (2011b). Deepwater Horizon-ulykken: Vurderinger og anbefalinger for norsk petroleumsvirksomhet. Stavanger: Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (2012a). Alltid beredt. *Dialog, 1*, 3-4.
- Petroleumstilsynet. (2012b). Operatører og rettighetshaveres ansvar. Lastet ned 2013.03.06, fra <http://www.ptil.no/nyheter/operatoerer-og-rettighetshaveres-ansvar-article8333-24.html>
- Petroleumstilsynet. (2012c). Prekvalifisering. Lastet ned 2013.04.26, fra <http://www.ptil.no/prekvalifisering/category649.html>
- Petroleumstilsynet. (2012d). Sammendrag etter møter med rettighetshavere i utvinningstillatelse 316 (YME). Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (2012e). Til Ptil med penger. *Dialog, 1*, 14-15.
- Petroleumstilsynet. (2013a). Regelverksforum. Lastet ned 2013.03.06, fra <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>
- Petroleumstilsynet. (2013b). Samtykker. Lastet ned 2013.04.08, fra <http://www.ptil.no/samtykker/category29.html>
- Petroleumstilsynet. (2013c). Sikkerhetsforum. Lastet ned 2013.03.06, fra <http://www.ptil.no/sikkerhetsforum/category131.html>
- Petroleumstilsynet. (2013d). Så ymse på Yme. Lastet ned 2013.05.01, fra <http://www.ptil.no/sikkerhet-status-og-signaler-2012-2013/saa-ymse-paa-yme-article9195-684.html>

- Petroleumstilsynet. (2013e). Tilsynsordningen. Lastet ned 2013.03.05, fra <http://www.ptil.no/tilsyn/tilsynsordningen-article8518-22.html>
- Ree, M., & Helgesen, O. K. (2012). Skandaler på sokkelen: Yme hadde en mangelliste med 20000 punkter. Lastet ned fra <http://www.tu.no/olje-gass/2012/09/20/-yme-hadde-en-mangelliste-med-20000-punkter>
- Ribesen, B. T., Saasen, A., Horvei, K. A., Magnussen, T., & Veiberg, T. (2011). Rig management structure optimizes drilling off Norway. [Article]. *Oil and Gas Journal*, 109(14), 72-79.
- Ryggvik, H. (2012). *Dypt vann i horisonten : regulering av sikkerhet i Norge og USA i lys av Deepwater Horizon-ulykken*. [Oslo]: Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK).
- Sinclair, D. (1997). Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law & Policy*, 19(4), 529-559.
- St. meld. nr. 17. (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/017/PDFS/STM200220030017000DDPDFS.pdf>.
- St. meld. nr. 29. (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/pages/17352261/PDFS/STM201020110029000DDPDFS.pdf>.
- St. meld. nr. 39. (1999-2000). *Olje- og gassvirksomheten*. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stmeld/19992000/stmeld-nr-39-1999-2000-.html?showdetailedtableofcontents=true&id=193218>.
- Westby, O., & Forseth, U. (2008). Kartlegging av aktørbildet på norsk sokkel: Tilbakemelding til selskapene. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.



## Vedlegg 1

### Intervjuguide operatørselskaper og konsulentselskap

#### Selskapet

1. Hvilken rolle har du i selskapet, og hvilken erfaring har du? Kort!
2. Kan du fortelle kort om selskapet; altså antall ansatte, antall operatørskap med boreaktivitet/produksjon og selskapets satsningsområder.

#### Utviklingstrekk

3. Hva mener dere er de viktigste endringene som har funnet sted i petroleumsnæringen de siste 15 årene?
4. Påvirker disse utviklingstrekkene HMS-arbeidet på noen måte?

#### Petroleumstilsynets roller

5. Hvordan vil dere beskrive Ptils rolle ovenfor petroleumsnæringen?
6. Hva ligger i rollen som tilsynsmyndighet?
7. Hvilke forventninger har dere til Ptils rådgivningsrolle?
  - a. Mener du det er nødvendig å gjøre endringer i denne rollen (mer/mindre)?
    - i. Hvis ja: Hvilke endringer?
8. Hvordan opplever dere at Ptil ivaretar balansen mellom sine ulike roller? (Hvilken rolle er viktigst? Hvilken rolle er mest fremtredende?)
9. Har Ptil kompetansen som trengs for å ivareta rollene? Eventuelt, hvilken mangler?
10. Ptil har blitt kritisert for ikke å være myndige nok i sin rolle, hva tenker du om dette?
11. Hvordan oppleves styrkeforholdet i tilsynssituasjonen (faglig og formelt)?
12. Hvordan oppfatter du de rettslige begrunnelsene for Ptils vedtak og i saker som du har hatt erfaring med, hvordan vil du karakterisere Ptils rettslige begrunnelser?
13. Hender det at Ptils vedtak utfordres av næringen?
  - a. Hvis ja:
    - ii. Hva er grunnen til at vedtakene utfordres?
    - iii. Hender det at vedtak endres pga næringens reaksjoner?
    - iv. Hvilke konsekvenser får evt. Endringer for næringen og Ptil?

14. Opplever du at saksbehandlerne i Ptil har lik praksis i håndteringen av regelverket for sikkerhet?

- a. Hvis ja: Mener du at saksbehandlerne da har rom for skjønnsvurderinger? Og er skjønnsvurderinger viktige synes du?
- b. Hvis nei: Hva mener du konsekvensene av ulik praksis blir?

### Regulering

15. Har dere en klar oppfatning av hvordan reglene for sikkerhet på norsk sokkel er?

- a. Hvordan vil du karakterisere regelverket?
- b. Opplever du at det er samsvar mellom hvordan hierarkiet av lover, reguleringer og industristandarder oppfattes og hvordan det praktiseres og etterleves?

16. Opplever dere at forskjellige aktører i næringen forholder seg ulikt til dette hierarkiet av normer?

- a. Hvis ja: beskriv hovedforskjellene slik du ser det.

- *Operatører av ulik størrelse, underleverandører, ptil, arbeidstakerorg.*

17. Skaper de ulike regelverkskravene og standardene (eller hierarkiet av normer) for sikkerhetsregulering dilemmaer eller utfordringer slik du ser det?

- a. Hvis ja: Kan du beskrive disse utfordringene – gjerne med eksempler eller egne erfaringer.

- *Er kravene motstridende, vanskelige å etterleve?*

18. Er det behov for et tydeligere og mer detaljert regelverk etter ditt syn?

- a. Hva vil være konsekvensen av et tydeligere og mer detaljert regelverk (både for næringen generelt og for dere)?

19. Opplever dere at sikkerhetsregelverket slik det er utformet i dag kan være utfordrende for dere som operatør?

- a. Hvis ja: På hvilken måte, og hvorfor?

- *Operatørrollen, hvordan de ivaretar påse-plikten (§18 i styringsforskriften), avklare ansvarsforhold, helhetlig sikkerhetsstyring, kommunikasjon*

20. Hvordan arbeider dere, og hvilke virkemidler bruker dere, for å forstå og etterleve dagens sikkerhetsregulering?

- *Bruker man konsulenter, regelverkskompetanse (RVK) hvilke ressurser kan hentes fra «mor»-selskap*

21. I hvor stor grad involveres hovedkontoret i beslutninger og styring knyttet til aktiviteten på norsk sokkel?
- Har hovedkontoret forståelse for den norske sikkerhetsløsningen?
22. Benytter dere andre fora enn Ptil som ressurs for å oppklare spørsmål knyttet til regelverket?
- *Bransjeorganisasjoner*
23. Ptil og myndighetene påpeker at partssamarbeidet skal være en sentral del av HMS-arbeidet innen petroleumsnæringen.
- Hvordan fungerer dette partssamarbeidet i dag? (På bransjenivå, og eventuelt i selskapet intervjuet gjøres i)
  - Hva er de viktigste utfordringene?
  - Hvilken betydning, positiv og/eller negativ, mener du partssamarbeidet har for HMS arbeidet i ditt selskap/næringen?
24. Er det noen utfordringer som du opplever er særlig framtreddende for dere som nyere operatør på norsk sokkel (med forholdsvis liten administrasjon i Norge)?
- Tror du dere vil stå ovenfor andre utfordringer enn det dere gjør nå i årene framover, i så fall hvilke?
25. Har du ellers noe du ønsker å tilføye utover det vi har gått i gjennom nå, som du mener er av betydning for vårt tema?

## Vedlegg 2

### Intervjuguide Petroleumstilsynet

1. Fortell kort om deg selv og hvilken erfaring du har?

#### Utviklingstrekk

2. Hva mener du er de viktigste endringene som har funnet sted i petroleumsnæringen de siste 15 årene?
3. Påvirker disse utviklingstrekkene HMS-arbeidet på noen måte?
4. Hvordan mener du at framveksten av konsulenttjenester og nye samarbeidsløsninger påvirker reguleringsregimet og arbeidet med sikkerhet på norsk sokkel? (*For eksempel OFFB*)

#### Tilsynsstrategi

5. Hvordan utarbeides og utvikles tilsynsstrategier? Hvem er involvert i utarbeidelsen av disse? (*Læring fra andre tilsyn?*)
6. Hvilke faktorer er pådrivere for revideringer i tilsynsstrategien?
7. Hvordan påvirker tilsynsstrategiene prioriteringsområdene til Ptil?
8. Hva gjør Ptil for å ivareta tilsynsstrategien?
9. Hvordan vil du beskrive Ptils tilsynsstrategi ovenfor små operatører? Hvordan fungerer denne etter din oppfatning?
10. Mange av de mindre selskapene uttrykker at Ptils krav til dokumentasjon fra dem er strengere enn til de store, hva mener du om dette?

#### Petroleumstilsynets roller

11. Hvordan vil du beskrive Ptils rolle ovenfor petroleumsnæringen? Vi tenker da på både tilsynsrollen og rådgivningsrollen.
  - a. Mener du det er nødvendig å gjøre endringer i disse rollene (mer/mindre)?
    - v. Hvis ja: Hvilke endringer?
12. Hvordan ivaretar Ptil balansen mellom sine ulike roller? (Hvilken rolle er viktigst? Hvilken rolle er mest fremtredende?)
13. Ptil har blitt kritisert for ikke å være myndige nok i sin rolle, hva tenker du om dette?
  - a. I hvilken grad oppleves det som legitimt å bruke sterkere virkemidler?

- b. Beskyldningene fra Bellona om å ha en dispensasjonskultur. Er Ptil ettergivende
14. Hvordan oppleves styrkeforholdet i tilsynssituasjonen (faglig og formelt)?
  15. Hvordan jobbes det for å sikre at tilsynsinspektørene fremstår med en mest mulig enhetlig tilsynsrolle?
  16. Har Ptil kompetansen som trengs for å ivareta rollene? Eventuelt, hvilken mangler?
  17. Hva er Ptils strategi for utvikling og oppbygning av kompetanse?
  18. Har Ptil nok ressurser?
  19. Mener du at Ptil har kompetanse nok til å anvende virkemidlene på en god og effektiv måte? (*virkemiddeltrappen*)
  20. Opplever du at Ptil har de virkemidlene som trengs for å ivareta tilsynsrollen?
  21. Hvilke reaksjoner får Ptil på vedtakene sine?

### Regulering

22. Oppfatter du at næringen og Ptil forholder seg på samme måte til hierarkiet av normer? Er det forskjeller innad i næringen når det gjelder dette? (*For eksempel hos operatører av ulik størrelse*)
23. Er det behov for et tydeligere og mer detaljert regelverk etter ditt syn?
  - b. Hva vil være konsekvensen av et tydeligere og mer detaljert regelverk (både for næringen generelt og for dere)?
24. Ptil og myndighetene påpeker at partssamarbeidet skal være en sentral del av HMS-arbeidet innen petroleumsnæringen. Hvordan fungerer dette i dag, og hva er de viktigste utfordringene?
25. Er det noen utfordringer som du opplever er særlig framtreddende for nyere operatør på norsk sokkel (med forholdsvis liten administrasjon i Norge)?
  - a. Tror du næringen vil stå ovenfor andre utfordringer enn det den gjør i dag i årene framover, i så fall hvilke?
26. Mange har pekt på at mindre operatører ikke har nok kompetanse og kapasitet til å ivareta kravene i regelverket og dermed representerer en trussel mot sikkerhetsnivået på norsk sokkel, hva mener du om dette?
27. Har Ptil klart å tilpasse seg det nye aktørbildet på norsk sokkel?
  - a. Hvilke utfordringer gjenstår eventuelt?
28. Har du ellers noe du ønsker å tilføye utover det vi har gått i gjennom nå, som du mener er av betydning for vårt tema?

## Vedlegg 3

### Informasjon til informanter

Intervjuet blir gjort i forbindelse med masterstudiet i samfunnsikkerhet ved Universitet i Stavanger. Oppgaven er planlagt avsluttet medio juni 2013. Oppgaven omhandler eksisterende reguleringsregime for sikkerhet i petroleumssektoren i Norge, og hvordan dette fungerer med tanke på det nye aktørbildet som har utviklet seg de siste ti årene. Dette nye aktørbildet består av et mangfold av operatører, med varierende målsettinger, størrelse, ressurser, kompetanse og finansiell styrke. I Stortingsmelding 29 (2010-2011) fremholdes behovet for å se nærmere på hvilke virkninger dette nye aktørbildet har for HMS-arbeidet i selskapene, og i næringen totalt sett. Et av spørsmålene som stilles i denne stortingsmeldingen er om mindre aktører har tilstrekkelig forståelse for HMS-kravene og det HMS-regimet som praktiseres i dag.

Vi ønsker altså å undersøke hvilke særskilte utfordringer denne nye aktørgruppen opplever i forhold til det norske sikkerhetsregelverket. Vi ser for oss at den kompetanse og kapasitet som finnes hos denne operatørgruppen vil være en viktig faktor å undersøke i oppgaven vår. Det funksjonsbaserte regelverkregimet stiller større krav til aktørene enn et mer preskriptivt utgangspunkt, og derfor vil det være interessant for oss å finne ut mer om hvordan dette slår ut i forhold til operatører som kanskje har begrenset kompetanse i egen organisasjon.

For å belyse dette temaet ønsker vi først og fremst å intervju representanter fra disse selskapene som er ansvarlige for HMS-arbeidet og myndighetskontakten innenfor dette området. Intervjuene vil foregå som en samtale, men vil følge en intervjuguide. Vi ønsker å bruke opptaker under samtalen, for at nedtegnelsene skal bli så nøyaktige som mulig. Det er knyttet frivillighet til bruk av opptaker. Spørsmålene dreier seg om generelle utviklingstrekk i petroleumssektoren, og hvordan disse påvirker HMS-arbeidet. Vi vil videre stille spørsmål om Petroleumstilsynets rolle, samt om hvordan dere som operatør oppfatter og forholder dere til sikkerhetsregelverket slik det er i dag. Vi beregner ca. en time på gjennomføring av intervjuet.

Deltakelse i intervjuet er frivillig, du kan trekke deg når som helst i prosessen, intervjuet vil da bli slettet. Dersom du blir direkte sitert i oppgaven, vil du få mulighet til å lese igjennom og godkjenne de aktuelle delene. Informasjonen du gir vil bli analysert sammen med andres intervjuer og oppgavens teorigrunnlag. Dersom det er ønskelig kan du og din arbeidsgiver bli

anonymisert, det betyr at lesere av oppgaven ikke skal kunne identifisere den enkeltes informants svar. Svarene fra intervjuene vil bli oppbevart etter standardprosedyrer ved Universitet i Stavanger, som er underlagt lov om behandling av personopplysninger. Det er kun undertegnede og veileder Ole Andreas Engen som vil ha tilgang til opplysningene.

Har du spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen i forkant eller etterkant, kan du kontakte oss;

Rebekka Sunnhordvik, [r.sunnhordvik@gmail.com](mailto:r.sunnhordvik@gmail.com), tlf. 452 10 668, eller Mona Svela [mona.svela@gmail.com](mailto:mona.svela@gmail.com), tlf. 415 59 344.

Eller vår veileder, professor Ole Andreas Engen ved Universitetet i Stavanger, [ole.a.engen@uis.no](mailto:ole.a.engen@uis.no), tlf. 51 83 18 58/924 67 852.

På forhånd tusen takk for at du vil delta i undersøkelsen.

Med vennlig hilsen

Rebekka Sunnhordvik og Mona Svela