

## **Grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet**

*Hvordan påvirker bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier, praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?*



**Winnie Lauvli**

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger

Våren 2015

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:** Våren 2015

---

**FORFATTER:** Winnie Lauvli

**VEILEDER:** Ole Andreas Engen

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:** Grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og  
Arbeidstilsynet

---

**EMNEORD/STIKKORD:** Tilsyn, tilsynsstrategi, virkemiddel, regulering, risikobasert  
tilsyn, Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, tilsynspraksis, tilsynsmyndighetenes samarbeid,  
HMS-regulering i norsk petroleumsvirksomhet, HMS-regelverk, arbeidsmiljøforskrifter,  
funksjonelt regelverk, internkontroll.

---

**SIDETALL:** 113- inkludert forsider, figur og forkortelseslister, litteraturliste og vedlegg

**STAVANGER:** 15. juni 2015

# Innholdsfortegnelse

## FIGUR OG TABELL OVERSIKT

## FORKORTELSER

## SAMMENDRAG

## FØRORD

<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>9</b>
1.1 ORGANISERING AV TILSYNSMYNDIGHETER .....	9
1.2 TEMA OG BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLING.....	11
1.3 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL .....	12
1.4 AVGRENSNINGER.....	13
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR .....	14
<b>2. REGULERINGSKONTEKSTEN.....</b>	<b>16</b>
2.1 MYNDIGHETSREGULERING OG PARTSSAMARBEID .....	16
2.2 HMS-REGELVERK .....	19
2.2.1 ARBEIDSMILJØLOVEN .....	21
2.3 UTGANGSPUNKTET FOR TILSYNSTRATEGI.....	23
2.3.1 HOVEDFORMER FOR TILSYN .....	25
2.3.2 RISIKOBASERT TILSYN- DEN MODERNE TILSYNSSTRATEGI .....	26
2.4 OM PETROLEUMSTILSYNET, ROLLE OG ANSVARSOMRÅDE .....	29
2.4.1 TILSYNSROLLEN.....	31
2.4.2 VEILEDNINGSROLLEN .....	32
2.4.3 RÅDGIVERROLLEN .....	32
2.4.4 KOORDINERINGSROLLEN .....	32
2.5 OM ARBEIDSTILSYNET, ROLLE OG ANSVARSOMRÅDE.....	33
2.5.1 KOORDINERINGSROLLE.....	34
2.5.2 KONTROLLØRROLLE OG VEILEDEROLLE.....	35
2.6 PTL OG ARBEIDSTILSYNETS ROLLEKONFLIKTER OG STYRINGSDILEMMA .....	36
<b>3. TEORI .....</b>	<b>38</b>
3.1 BEGRUNNELSE FOR VALG AV TEORETISK PERSPEKTIV .....	38
3.2 TILSYN OG REGULERING.....	39
3.3 STYRINGSPRINSIPPER FOR RISIKO .....	43
3.3.1 RISIKOREGULERING .....	44
3.4 REGULERING OG TILSYNSTRATEGIER.....	46
3.5 ENDRINGER I REGELVERKET- FUNKSJONELT REGELVERK .....	50
3.6 FRA TRADISJONELL KONTROLL TIL INTERNKONTROLL.....	54
3.6.1 EN KOMBINASJON AV REGULERING OG TILSYNSSTRATEGIER .....	55
<b>4. METODOLOGI .....</b>	<b>57</b>
4.1 FORSKNINGSDESIGN .....	57
4.2 VALG AV FORSKNINGSSTRATEGI.....	57
4.3 METODISK TILNÆRMING .....	58
4.4 DATAKILDER OG UTVELGELSE AV DATA.....	59
4.4.1 DOKUMENTANALYSE .....	60
4.4.2 VALG AV INFORMANTER .....	62
4.4.3 INTERVJUGUIDE .....	63
4.4.4 GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE.....	64
4.4.5 DATAREDUKSJON OG ANALYSE .....	66
4.5 VALIDITET OG RELIABILITET .....	66

4.5.1 GENERALISERING .....	68
<b>5. PRESENTASJON OG ANALYSE AV EMPIRI .....</b>	<b>69</b>
5.1 FORSKJELLER OG LIKHETER MELLOM PETROLEUMSTILSYNET OG ARBEIDSTILSYNET .....	70
5.2 HVILKE VIRKEMIDLER ANVENDER ARBEIDSTILSYNET OG PETROLEUMSTILSYNET?.....	73
5.2.1 PETROLEUMSTILSYNETS VIRKEMIDDELBRUK.....	73
5.2.2 ARBEIDSTILSYNETS VIRKEMIDDELBRUK .....	76
5.2.3 OPPSUMMERING .....	80
5.3 HVILKE TILSYNSTRATEGIER ANVENDER ARBEIDSTILSYNET OG PETROLEUMSTILSYNET?.....	81
5.3.1 PETROLEUMSTILSYNETS TILSYN OG TILSYNSSTRATEGI .....	81
5.3.2 ARBEIDSTILSYNETS TILSYN OG TILSYNSSTRATEGI.....	84
5.3.3 OPPSUMMERING .....	88
5.4 HVORDAN ER DIALOGEN OG SAMARBEIDET MELLOM DE I PRAKSIS?.....	90
5.4.1 INFORMASJONSUTVEKSLING OG SAMARBEIDSNIVÅER.....	90
5.4.2 SAMARBEID OM ARBEIDSMILJØFORSKRIFTENE SOM FASTSETTES AV ET FELLES DEPARTEMENT (ASD) .....	92
5.5 HVORDAN KAN BRUK AV FORSKJELLIGE VIRKEMIDLER OG TILSYNSSTRATEGIER PÅVIRKE PRAKSIS OG SAMARBEIDET MELLOM ARBEIDSTILSYNET OG PETROLEUMSTILSYNET? .....	96
<b>6. KONKLUSJON .....</b>	<b>101</b>
<b>7. LITTERATURLISTE OG INTERNEDOKUMENTER FRA ARBEIDSTILSYNET OG PETROLEUMSTILSYNET .....</b>	<b>103</b>
<b>VEDLEGG 1- INFORMASJONSSKRIV .....</b>	<b>107</b>
<b>VEDLEGG 2- INTERVJUGUIDE PETROLEUMSTILSYNET.....</b>	<b>108</b>
<b>VEDLEGG 3- INTERVJUGUIDE ARBEIDSTILSYNET .....</b>	<b>111</b>

## Figur og tabell oversikt

<b>Figur 1</b>	Forskriftstruktur for petroleumsvirksomhet (Ptil.no)
<b>Figur 2</b>	Egen utviklet oversikt over HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten
<b>Figur 3</b>	Kontrollstrategier i Nordsjøen (Andersen, 1988 i Lindøe og Olsen, 2008)
<b>Figur 4</b>	Ptils organisatorisk oppbygging (Ptil, 2014b)
<b>Figur 5</b>	Arbeidstilsynets organisatorisk oppbygging (Arbeidstilsynet, 2014)
<b>Figur 6</b>	Formalisert samarbeid mellom tilsynsetater (Lindøe og Lunde i Lindøe et al., 2012:223)
<b>Figur 7</b>	Janusansiktet og tvetydighet ved risiko (Lindøe i Lindøe et al., 2012:60)
<b>Figur 8</b>	Endring i risikoforståelse og kontrollregime (Lindøe, 2012:74)
<b>Figur 9</b>	Hierarki av normer i norsk petroleumsregelverk (Lindøe, 2012:257)
<b>Figur 10</b>	Myndighetskontroll i møte med industriens praksis (Engen et al., 2013:27)
<b>Figur 11</b>	Petroleumtilsynets «virkemiddeltrapp». (Engen et al., 2013:48)
<b>Figur 12</b>	Revidert versjon av fig.10 Myndighetskontroll i møte med industriens praksis. (Engen et al., 2013:27)
<b>Tabell 1</b>	Oppsummering av de ulike tilsynsformer
<b>Tabell 2</b>	Kombinasjon av roller (Engen et al., 2013:53)
<b>Tabell 3</b>	Oversikt over dokumentene brukt i analysen av oppgaven
<b>Tabell 4</b>	Kontaktpunkter og samhandlingsarenaer mellom Arbeidstilsynet og Ptil- Informantoversikt
<b>Tabell 5</b>	Forskjeller og likheter mellom Arbeidstilsynet og Ptil

## Forkortelser

<b>Ptil</b>	Petroleumstilsynet
<b>OD</b>	Oljedirektoratet
<b>HMS</b>	Helse, miljø og sikkerhet
<b>Htil</b>	Helsetilsynet
<b>SFT</b>	Statens forurensningstilsyn
<b>AD</b>	Arbeidsdepartement
<b>ASD</b>	Arbeids- og sosialdepartement
<b>DSB</b>	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
<b>NSO</b>	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
<b>RBT</b>	Risikobasert tilsyn
<b>RF</b>	Regelverksforum
<b>IO</b>	Integrerte Operasjoner
<b>IA avtalen</b>	Inkluderende arbeidsliv
<b>IK</b>	Interkontroll

## Sammendrag

Formålet med denne undersøkelsen var å se nærmere på problemstillingen; *Hvordan påvirker bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier, praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?* Problemstillingens hensikt baseres på St. Meld. nr. 29 (2010-2011) om behov for en klarere definering av grensesnittet, og samarbeid om en mer samordnet tilsynspraksis mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet på arbeidsmiljøområdet i petroleumsvirksomheten. Det er også et ønske om et bedre og helhetlig samordning mellom HMS-regimet offshore og det landbaserte HMS-regimet, både når det gjelder tilsynsstrategi og praksis. Jeg ønsket derfor å se og sammenligne Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets roller, virkemidler, tilsynsstrategier, organisering og arbeidsform.

For å besvare problemstillingen utformet jeg tre forskningsspørsmål. Først forsøkte jeg å få innsikt i hvilke tilsynsstrategier og virkemidler Ptil og Arbeidstilsynet anvender (1). Videre ønsket jeg å finne ut hvordan informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom de er i praksis, og hvordan de løser konflikter når de oppstår (2). Avslutningsvis forsøkte jeg å undersøke hvordan forskjeller på tilsynsstrategier og virkemidler påvirker tilsynspraksis og samarbeidet mellom de to tilsynsmyndighetene (3).

Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av kvalitativ metode. I denne sammenheng foretok jeg flere dokumentanalyser, og intervjuet 6 personer tilknyttet samarbeidsavtalen mellom Ptil og Arbeidstilsynet. Hovedfunnene i denne studien peker i retning av at samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil ikke er godt nok. Dette skyldes mangel på samkjøring av tilsyn på arbeidsmiljøområdet, bruk av forskjellige tilsynsstrategier og virkemidler, og ikke minst deres ulike arbeidsformer. Resultatene viste også at alt dette kommer av at tilsynsmyndighetene har veldig forskjellige antall tilsynsobjekter, da Arbeidstilsynet fører tilsyn med ca.240 000 virksomheter mens Ptil har ansvar for 129. Videre kommer det frem av undersøkelsen min at Ptil og Arbeidstilsynet har det samme utgangspunktet å basere regelverket på, noe som påvirker samarbeidet dem i mellom positivt. Arbeidstilsynets bruk av pålegg som virkemiddel har hatt en moderat effekt for HMS-tilstanden. Ptils bruk av dialog som virkemiddel oppretholder tillit i næringen, men åpner også opp for et handlingsrom som kan føre til rollekonflikter. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene i større grad må vektlegge pedagogiske virkemidler, men dette må skje til en viss grad. Informantene ønsker et bedre samarbeid på arbeidsmiljøområdet gjennom koordinert tilsynspraksis, virkemiddelbruk og ikke minst tilsynsstrategier.

## **Førord**

Denne oppgaven markerer slutten på to års masterstudiet i Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Det har vært noen travle, tøffe, men lærerike år.

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder Ole Andreas Engen og bi-veileder Preben H. Lindøe for konstruktive tilbakemeldinger og gode veiledninger. Takk for nyttige og gode innspill.

Jeg ønsker også å rette en stor takk til mine informanter i Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet for uvurderlige bidrag, og for at dere har vært villige til å dele deres kunnskap og synspunkter med meg. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten dere.

Det må også rettes en takk til min tålmodige samboer, Eyvind, som har måtte tåle både oppturer og nedturer, og til tross for dette hele veien har oppmuntret meg. Takk til vår lille Elix, som har vært med meg i magen igjennom hele oppgaven. Du har holdt meg våken med dine spark og romsteringer. Jeg er glad du holdt deg i magen til oppgaven kom i trykken og noen måneder til. Nå gleder jeg meg til du kommer!

Sist, men ikke minst, vil jeg rekke en stor takk til Ane for gjennomlesing og korrektur, familie og medstudenter for støtte underveis.

Winnie Lauvli

Sandnes, 15. juni 2015



# 1. Innledning

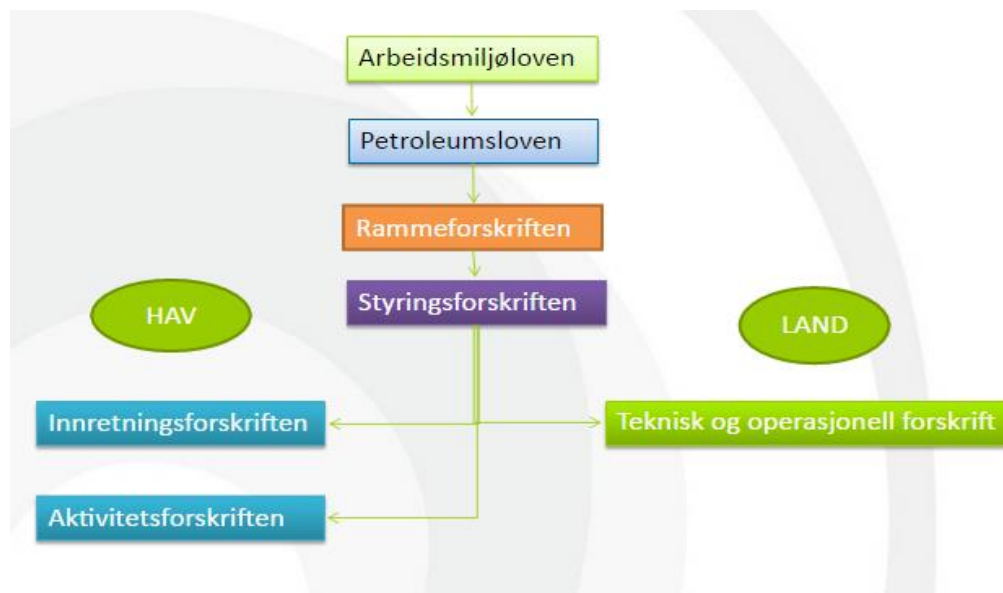
## 1.1 Organisering av tilsynsmyndigheter

I Norge kom den første loven om tilsyn (arbeidervernlov) med fabrikktilsynsloven i 1892 (50 år etter England), for å dempe de skadevirkninger som kom av industrialiseringen. Loven hadde som hovedformål å verne arbeiderne, men hadde også en tilleggsfunksjon idet den skulle gjøre det mulig for myndighetene å oppdage og isolere epidemiske sykdommer så tidlig som mulig for å verne de høyere samfunnslag. I den tiden ble tilsynet også forsterket ved at det fra tidligere skulle være to mannlige fabrikkinspektører til nå å skulle også være en kvinnelig fabrikkinspektør og minst én kvinnelig assistent (Fintland og Braut i Lindøe et. al, 2012).

En ny lov om arbeidsmiljø (AML) ble innført i 1977. Dette skulle være tilstrekkelig som basis for den nye langsiktige tilsyns oppmerksomhet mot helse, miljø og sikkerhet (HMS). Hver inspektør hadde på den tiden nær 700 bedrifter å føre tilsyn med, og nesten like mange som hver av de to inspektørene hadde i 1892. Dette kravet om systematikk og styring av HMS-arbeidet innebar også at myndighetenes tilsyn måtte dreies mer over fra detaljkontroll til vurdering av virksomhetenes organisering og intern styring. (Fintland og Braut i Lindøe et. al, 2012).

Tidlig på 1990-tallet fikk Norge en helt ny tilsynsordning for sikring av forsvarlig virksomhet i petroleumsvirksomheten med internkontrollprinsippet; forganger til systemtilsyn (IK-HMS forskriften) i 1992. Nye begreper kom til: de ansvarlige selskapene ble pålagt en «på-se-plikt», dvs. en plikt til å se til at deres virksomhet ble drevet forsvarlig og i samsvar med regelverkskravene (jf. HMS rammeforskriften § 7, 2013). Oljedirektoratets (OD) tidligere «inspeksjonsvirksomhet» ble erstattet av begrepet «tilsyn» og direktoratets «godkjenninger» ble skiftet ut med «samtykker». Endringene hadde større betydning enn hva en i første rekke skulle tro. «Tilsyn» ble for eksempel ikke bare definert som kontrollvirksomhet, men som en fellesbetegnelse for alle tilsynsaktiviteter som ga OD det nødvendige grunnlaget for å avgjøre om selskapene tok ansvar for å drive forsvarlig i alle faser av virksomheten. Tilsyn omfattet så vel revisjoner, verifikasjoner, granskinger, saksbehandling av samtykker og møter med industrien i form av kartlegging, faglige seminarer og regelverksutvikling. (ibid.).

På HMS-området eksisterer det i dag et tyvetalls forskjellige tilsynsorganer, som sorterer under forskjellige departementer. De ulike HMS-etatene har delvis samme målgruppe, men ulike ansvarsområder. Dette innebærer at virksomhetene kan få besøk av ulike etater til ulike tider, at vedtak blir gjort av ulike etater i motstrid med hverandre, og at regelverket samlet sett ikke trekker i samme retning. Undersøkelser har vist at virksomhetene ønsker kompetente tilsyn med spesifikk fagkompetanse. Det er på denne bakgrunn et mål for tilsynstatene på HMS-området at tilsynsarbeidet, regelverket og dokumentasjonen er mest mulig samordnet og helhetlig. Sammen skal de jobbe med utgangspunkt i den såkalte HMS-forskriften (forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter – internkontrollforskriften) (jf.kap.16, St.meld. nr.29 (2010-11)).



**Figur 1: Forskriftstruktur for petroleumsvirksomhet (Ptil.no)**

Regelverket for og tilsynet med petroleumsvirksomheten er delt mellom de land- og sokkelbaserte delene av denne virksomheten. Som det framgår av fig.1 danner Arbeidsmiljøloven og Petroleumsloven basisen for regelverket i virksomheten. De mest sentrale forskriftsbestemmelsene for HMS i virksomheten finnes i rammeforskriften (styringsforskriften, aktivitets-forskriften, innretnings-forskriften og teknisk og operasjonell-forskriften) og i arbeidsmiljøforskriftene. Disse forskriftene, som er utviklet av Arbeidsdepartementet (AD), nåværende Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og håndhevet av blant annet Ptil og Arbeidstilsynet, utgjør en felles normering for næringen på land og offshore. Med en felles arbeidsmiljøforskrift, HMS-rammeforskrift, og tilsynsarena måtte disse to, veldig forskjellige tilsynsmyndigheter, samarbeide for å styrke HMS-arbeidet i

næringen. På bakgrunn av dette signerte direktørene fra Ptil og Arbeidstilsynet en samarbeidsavtale 8/10-2009. Samarbeidet gikk ut på: oppfølging av uønskede hendelser, drøfting av faglige spørsmål, gjensidig erfaringsutveksling, regelverksarbeid, internasjonalt samarbeid, bistand i forbindelse med oppfølging av tilsynsobjekter og videreutvikling av etablerte rutiner knyttet til felles normsett og felles faglige områder (Rammeavtalen, 2009).

Selv om en slik samarbeidsavtale er funksjonell, påpekes det under kap.16 i St. Meld. nr. 29 (2010-2011)) et behov for en klarere definering av grensesnittet og samarbeid om en mer samordnet tilsynspraksis mellom Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet (Ptil) på arbeidsmiljøområdet. Her ser man også et ønske om et bedre samordning mellom HMS-regimet offshore og det landbaserte HMS-regimet, både når det gjelder tilsynsstrategi og praksis. Dette poengterer også Lindøe og Lunde (i Lindøe et al., 2012:230):

*...det tverretatlige samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene på HMS-området har vært utviklet over mange år, men på regionalt og lokalt nivå har det vært store utfordringer, blant annet fordi etatene er: ulikt organisert, har ulike tilsynsstrategier, har ulike administrative inndelinger og har forskjellig forvaltningsmessig plassering (statlige, kommunale og private).*

Med bakgrunn i kap.16 av St. Meld. nr. 29 (2010-2011)) og utsagnet over ble temaet om grensesnittet mellom tilsynsmyndighetene utformet, hvor deres roller, virkemidler, tilsynsstrategier, tilsynspraksis og samarbeid i næringen ble sentrale forskningsområder. Dette ledet videre til problemstillingen som presenteres i neste avsnitt.

## **1.2 Tema og bakgrunn for valg av problemstilling**

I forbindelse med den kongelige resolusjonen 17/09-2004 ble Arbeidstilsynet utpekt som koordinerende etat for virksomhetsrettet HMS-tilsyn med unntak de bestemte petroleumsanlegg. Ved etablering av Petroleumsstilsynet 19/12-2003 fikk de rollen som koordinerende myndighet for sikkerhet og arbeidsmiljø for syv landanlegg med tilknytning til offshorevirksomheten. (Ptil, 2003).

Rammeverket for HMS i virksomheten utarbeides på ulike nivåer, av ulike aktører og på ulike måter. Dette skjer blant annet gjennom forskrifter, veiledninger, internasjonale avtaler, avtaler mellom partene, standardisering, felles bransjenormer og gjennom selskapsinterne spesifikasjoner. Samtidig omfatter petroleumsvirksomheten kompleks industriell virksomhet både på sokkelen og på land med mange grenseflater mellom ulike aktører og myndigheter. Kringen (i Lindøe et al., 2012) trekker frem at grenseflaten mellom ulike tilsynsmyndigheter ikke alltid er skarpe, med gråsoner og overlappende områder. Eksempelvis består det norske arbeidsmiljøregimet av felles regelverk, men med spesialtilpasninger for enkelte sektorer.

På ASDs ansvarsområdet er det gitt myndighet til Arbeidstilsynet og Ptil når det gjelder regelverktutvikling og oppfølging av at regelverket blir etterlevd. I tillegg er etatene faglige rådgivere for departementet. Etatene gjør i tillegg to av tre etater med koordineringsansvar innen HMS-området. Arbeidstilsynet fører tilsyn etter loven med unntak for petroleumssektoren offshore og landanleggene, som følges opp av Ptil. Regimet på land, unntak landanleggene, er et rent arbeidsmiljøregime, mens arbeidsmiljø kun inngår som en av flere komponenter i det samlede petroleumsregimet. Aktørbilde, institusjoner, kultur og normer varierer betydelig mellom disse regimene. (St. Meld. nr. 29 (2010-2011)).

Engen et al. (2013) (Arbeidsutvalgets rapporten) pekte på noen av ulikhetene mellom Arbeidstilsynet og Ptil. Ekspertgruppen har blant annet nevnt dette med tilsynsobjekter, der det viser seg at Arbeidstilsynet har ansvar for ca. 240.000 virksomheter innenfor alle typer næringer med ulike størrelser og strukturer, mens Ptil er mindre i størrelse og har et mindre ansvarsområdet. Med såpass forskjellige tilsynsobjekter, antar man også at de har ulike virkemidler, tilsynsstrategier, organisering og arbeidsform. Men hvordan påvirker dette tilsynspraksis og samarbeidet dem i mellom?

### **1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Etatene som arbeider med utgangspunkt i den såkalte HMS-forskriften inngikk, etter pålegg fra overordnede departementer, et samarbeid for å koordinere normsettende arbeid og tilsyn. De som inngikk i dette samarbeidet var blant annet Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet (underlagt Oljedirektoratet), Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Statens forurensningstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Målet med dette samarbeidet var

å effektivisere og samordne statlig innsats, minske unødige belastninger på arbeids- og næringsliv i form av overlappende tilsyn, dobbeltregulering og for å redusere selve reguleringsomfanget. (St. meld. nr. 17 (2002-03)). Det ble i den forbindelse etablert et samarbeid for å få til enhetlig tilsynspraksis, forhindre overlappende regelverk og gjennomføre felles opplæring av tilsynspersonell. Men hvordan påvirkes samarbeidet av bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier? Denne oppgaven tar rede på å belyse dette spørsmålet gjennom problemstillingen under:

***Hvordan påvirker bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier, praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?***

For å besvare min problemstilling har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke tilsynsstrategier og virkemidler anvender Ptil og Arbeidstilsynet?
2. Hvordan er informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom de i praksis? Hvis det oppstår konflikter, hvordan løses disse?
3. Hvordan kan bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirke tilsynspraksis og samarbeidet?

## **1.4 Avgrensninger**

Oppgaven avgrenses til petroleumsvirksomheten på land, da det er i denne tilsynsarenaen Ptil og Arbeidstilsynet møtes. Med petroleumsvirksomhet på land mener jeg en samkjøring mellom hav og land, altså Integreerte Operasjoner (IO). Oppgaven **dekker ikke** landanlegg for utnyttelse av petroleum, da det kun er Ptil som er tilsynsmyndighet for arbeidsmiljøet her.

Ved IO integreres personell i onshore driftssenter og offshore kontrollrom, der begge parter kan overvåke produksjonen gjennom å sammenligne «sanntidsdata» med simuleringer. Simulering i denne sammenheng er oppdaterte virtuelle modeller av de tekniske systemer. (Høyland, 2007). Sanntidsovervåkning ved bruk av IKT-løsninger blir mulig, siden de skal kunne identifisere operasjonelle så vel som sikkerhetsrelaterte problemer. Her har Ptil og Arbeidstilsynet en klar ansvarsfordeling, da Arbeidstilsynet har ansvar for kontrollrom på land, mens Ptil har ansvar for selve styringsprosessen og sikkerheten i operasjonen ut mot

innretninger i havet. Det er i disse områdene Arbeidstilsynet og Ptil grenses opp mot hverandres tilsynsområder, og har en del samarbeidstilsyn. Hovedkontrollen vil fortsatt være hos offshore-operatørene, mens onshore vil være et støttesenter hvor operatørene (onshore og offshore) sammen finner ut hvordan de skal optimalisere produksjonen. Her har arbeidsteamene fått delegert den nødvendige autoriteten til å ta beslutninger og implementere praksiser.

Med grensesnittet mener jeg: *Hvordan ansvar, roller og oppgaver i reguleringen er og oppfattes fordelt mellom etatene, og hvilke konsekvenser dette innebærer for samarbeidet og tilsynspraksis.* Avgrensningen på HMS-området i petroleumsvirksomheten kommer inn under arbeidsmiljøforskriftene og omfatter:

- *Sikkerhet*: etter petroleumsløven, som omfatter sikkerhet for personells arbeidsmiljø.
- *Arbeidsmiljø*: etter arbeidsmiljøloven som er et samlebegrep for alle faktorer i arbeidssituasjonen som kan ha innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

Arbeidsmiljøforskrifter kommer inn da ivaretagelse av arbeidsmiljøet er en sentral del av HMS-reguleringen, og er en viktig forutsetning for å sikre forsvarlig drift av næringen. Disse er fastsatt av ASD og håndheves av Arbeidstilsynet og Ptil, på sine respektive myndighetsområder.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Oppgaven er delt inn i seks hovedkapitler. *Kapittel 1* er en kort innføring av bakgrunnen for valg av tema, samt en presentasjon av problemstillingen og forskningsspørsmål. I *kapittel 2* gir jeg en utfyllende beskrivelse av det norske reguleringsregimet med fokus på myndighetsregulering og partssamarbeid. Her presenteres HMS-regelverket med fokus på arbeidsmiljøloven og de utfyllende arbeidsforskriftene. Dette valgte jeg for å gi leseren en forståelse av grunnlaget for samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil, og oversikt som vil være nyttig videre i oppgaven. Jeg avslutter kapitlet med å gå nærmere inn på utgangspunktet for tilsynsstrategi i virksomheten, og en tematisk introduksjon av Petroleumstilsynet og

Arbeidstilsynets roller. I denne kontekstbeskrivelsen redegjør jeg kort for tilsynsmyndighetens rollekonflikt og styringsdilemma.

*Kapittel 3* inneholder min teoretiske tilnærming til oppgavens tema og problemstilling, hvor jeg gjør rede for en del generelle regulering og tilsynsteorier. Disse teoriene danner et grunnlag for å forstå de mest sentrale prinsippene for tilsynsstrategiene som brukes av Ptil og Arbeidstilsynet, og hva som er de mest sentrale utfordringene. Teoriene skal videre linkes opp og ses i sammenheng med empiriske funn, og være en styrke i drøftingen av min argumentasjon. Først gir jeg en redegjørelse av hva som menes med begrepet tilsyn og regulering. Videre går jeg inn på hva som kjennetegner et risikobasert styringsprinsipp, og noen sentrale utfordringer i forhold til dette. Avslutningsvis beskrives ulike regulerings- og tilsynsstrategier, og kombinasjoner av disse, som er relevante for å forklare tilsynspraksis for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Dette blir etterfulgt av presentasjon av mitt metodiske valg i *kapittel 4*. Her gjør jeg rede for de valgene jeg har foretatt meg i arbeidet med oppgaven, arbeidsform og metode og begrunner disse. Problemstillingen har vært utgangspunktet for valgt metode, samtidig har jeg også måttet ta praktiske hensyn for å få tak i tilgjengelig data.

I *kapittel 5* har jeg valgt å legge frem funn fra intervju og dokumentanalyse, hvor analyse og drøfting vil bli gjort fortløpende i lys av forskningsspørsmål og mitt teoretisk rammeverk. I diskusjonen forsøker jeg å benytte teoribidragene til å belyse funnene fra datainnsamlingen. Jeg har delt opp empirien i tre hovedkategorier som samsvarer med de tre forskningsspørsmålene som er knyttet til problemstillingen. Dette mener jeg er mest hensiktsmessig for oppgaven da det åpner for bedre flyt i fremstillingen av data. *Kapittel 6* er oppgavens konklusjon, hvor jeg sammenfatter de viktigste funnene.

## 2. Reguleringskonteksten

For å besvare problemstillingen synes jeg det er hensiktsmessig å ha en gjennomgang av myndighetsregulering og partssamarbeid, om HMS-regelverket med fokus på forskriftene om AML, og om Ptil og Arbeidstilsynet, deres roller, ansvar og arbeidsform.

Myndighetsregulering og partssamarbeid vil danne en grunnleggende forståelse av reguleringsregimet i den norske petroleumsvirksomheten, hvordan dette er bygd opp, og regelverket som er avgjørende for denne reguleringen. HMS-regelverket med forskriftene om arbeidsmiljøloven presenteres, som grunnlaget for samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil i petroleumsnæringen. Kapitlet om Ptil og Arbeidstilsynet utreder hvordan Ptil og Arbeidstilsynet er organisert, deres roller og ansvar i næringen, og gir dermed bedre innsikt i konteksten. Dette vil også være et bakteppe for videre diskusjon vedrørende de ulike virkemidler, tilsynsstrategier, og hvordan disse påvirker tilsynspraksis og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene.

Det skal også presenteres for utgangspunktet for tilsynsstrategier, de ulike former for tilsyn og videre om risikobasert tilsyn, som den mest brukt form for tilsynsstrategi i næringen. Dette vil videre danne grunnlaget for min teoretiske tilnærming og analyse av innhentet empiri. Temaet om rollekonflikter presenteres, da jeg skal se på de ulike rollekonflikter Ptil og Arbeidstilsynet står overfor ved utøvelse av tilsyn i petroleumsnæringen. Disse skal senere drøftes opp mot teorien og funn fra dokumenter og intervjuer.

### 2.1 Myndighetsregulering og partssamarbeid

En av mange definisjoner av myndighetsregulering er: «*control and restrictions often imposed by government on behalf of society*” (Hale m. fl., 2002:254).

Petroleumsvirksomheten har i de siste årene utgjort en av de største inntektskildene for det norske samfunnet. Den kjennetegnes blant annet av: høyteknologi, høykompetente fagmiljøer, ulike aktiviteter, både til havs og på land, og ulike styringsmyndigheter. For å ivareta hensynet til både verdiskapning og HMS gjennom alle sine aktiviteter, har teknologisk utvikling ført til at flere operasjoner på sokkelen blir overvåket eller fjernstyrt fra land, og



arbeidsplasser flyttes fra eller deles mellom sokkel og land; IO. Dette innebærer at feil og ulykker kan føre til alvorlige skader på menneske, miljø og materielle verdier.

De første oljearbeiderne møtte en industri som var negativ til fagforeninger og som heller ikke tok det så nøye med sikkerhet. Denne tiden beskrives av Lindøe og Olsen (2008) som den «ville vesten» i Nordsjøen.

I det samme året som OD ble etablert, i 1972, anbefalte Lord Robens rapport i England desentraliserte styringsmekanismer innenfor rammen av det som kalles refleksiv regulering. Her ble et nytt sikkerhetsregime basert på prinsippene om selvregulering nedfelt i «Health and Safety Work Act» i 1974. (Lindøe og Olsen, 2008). På denne tiden ble den første sikkerhetsreguleringen etablert i den norske petroleumsvirksomheten. Sikkerhetsregulering handler om regulering av risiko. Det dreier seg om hvor stor risiko man er villig til å ta eller akseptere. Det er ikke en «ja» eller «nei» regulering. En vellykket sikkerhetsregulering avhenger derfor av mange beslutninger tatt under usikkerhet fra myndigheter så vel som fra næringen. Norske myndigheter manglet erfaring med denne type virksomhet, og av den grunn manglet det både et effektivt lov- og regelverk, samt effektivt tilsyn og overvåking av aktivitetene. De mange ulykkene visste tydelig at det var store mangler i det norske rammeverket for petroleumproduksjon.

Sikkerhetsarbeidet i virksomheten fikk et vendepunkt etter Alexander Kielland-ulykken i 1980. Dette førte til at norske myndigheter gjennom Soria Moria-erklæringen satt et mål om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS-området. I utgangspunktet var det strid om arbeidsmiljøloven skulle gjelde for petroleumindustrien, og debatten om innføringen fikk i sin tid stor oppmerksomhet. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (1999-2000) om Olje- og gassvirksomheten sa kommunalkomiteen at det måtte settes et sterkere fokus på HMS på sokkelen, og de etterlyste flere områder som måtte belyses nærmere. Dette førte til at departementet startet arbeidet på St. meld. 7 (2001-2002) om «Helse, miljø og sikkerhet i petroleumindustrien» (HMS-meldingen). Dette var noen av de mest positive endringer i HMS-tilstanden i virksomheten som ble oppnådd, som viste blant annet at en god dialog og samarbeid mellom partene, så vel som mellom partene og myndighetene var viktige forutsetninger for å lykkes.

*«eit godt samarbeid mellom partane i arbeidslivet og offentlege styresmakter legg grunnlaget for eit velfungerande arbeidsliv og velferdssamfunn» St. meld. nr.29 (2010-11:144)).*

Myndighetene og industrien kom til enighet om sikkerhetssituasjonen og hvordan man skulle arbeide videre med å heve sikkerhetsnivået. Ved et langsiktig arbeid ble det etablert en ny arbeids- og sikkerhetskultur gjennom et trepartssamarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndighetene. Trepertssamarbeidet er viktig for HMS-regimet, og består av Sikkerhetsforum, Regelverksforum (RF) og Samarbeid for Sikkerhet (Engen et al., 2013). De to første er ledet av Ptil, mens Samarbeid for Sikkerhet ledes av arbeidsgiversiden.

Sikkerhetsforum ble etablert i 2001 for å initiere, drøfte og følge opp aktuelle sikkerhets-, beredskaps- og arbeidsmiljøspørsmål i petroleumsvirksomheten til havs og på landanlegg i et trepartsperspektiv (Ptil, 2014c). På den strategiske agendaen for forumet står storulykkes- og arbeidsmiljørisiko, og partssamarbeid sentralt. Arbeidstilsynet og Ptil som aktive deltakere i forumet er opptatt av å drøfte forhold i næringen som har betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø. Dette kan være forhold som kapasitet, kompetanse og rammebetingelser. Det legges til rette for gjensidig deling av kunnskap og informasjon relatert til Sikkerhetsforums prioriterte områder. Gjennom forumet blir partene overvåket i forhold til hvordan HMS blir fulgt opp i virksomheten. Som et trepartsforum er Sikkerhetsforum medspiller for Stortingsmeldinger om HMS i petroleumsvirksomheten. (Engen et al., 2013).

Regelverksforum er et forum for HMS-regulering, og ledes av Ptil, Helsedirektoratet og Miljødirektoratet. Arbeidstilsynet deltar som en observatør. Sammen med arbeidsmarkedet skal det gjennom dialog foregå informasjonsutveksling, diskusjoner og rådgivning om regelverksstrategi og hvordan implementere og bruke HMS-regler. Det skal i tillegg deles erfaringer om hvordan etterleve regler og krav. Samarbeid for Sikkerhet er et langsiktig samarbeid av arbeidsgrupper som utarbeider anbefalinger til næringen, og skal fungere som beste praksis som skal forbedre sikkerheten (Engen et al., 2013). I følge Lindøe og Braut (2010) utgjør RF et sentralt verktøy for å oppnå og opprettholde en konsensus i bransjen om hva som skal være akseptert sikkerhetsnivå. Som vi senere skal se, er forumene med på å styrke forholdet mellom Ptil og Arbeidstilsynet, gjennom informasjon og erfaringsutveksling.

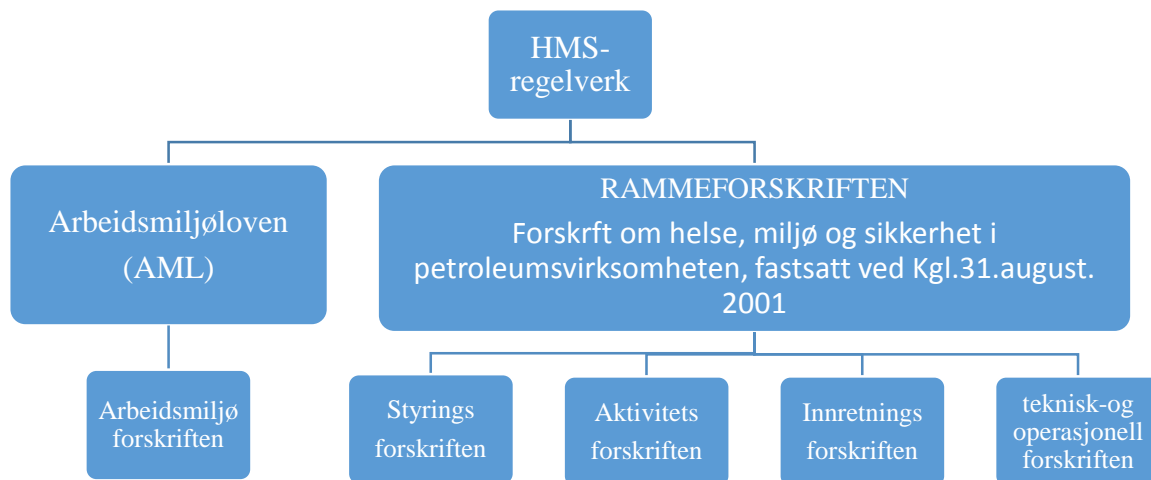
Mange omtaler dette nære samarbeidet som en bærebjelke i HMS-arbeidet. Denne samarbeidstradisjonen stammer fra reguleringen av den tradisjonelle industrien, og kan spores tilbake til den første fabrikktilsynsloven fra 1892, og opprettelsen av et statlig arbeidstilsyn i 1893 (Ryggvik, 2012). Trepertssamarbeidet legger til rette for arbeidernes medbestemmelse, og man får et mer balansert maktforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Når AML 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 (ibid.). Oljeindustriens regelverk vektlegger også et tett samarbeid og en aktiv medvirkning mellom de tre partene. Betydningen av verneorganisasjonen og arbeidstakermedvirkning er markert i en rekke av paragrafene i den nye Rammeforskriften om HMS (jf. § 6 og 13). Dette kjennetegner den nordiske arbeidsmiljømodellen (Lindøe og Olsen, 2008).

En annen viktig forutsetning for å bedre HMS-nivået er Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP). Her produseres årlig et omfattende faktagrunnlag, som inkluderer innrapporterte resultater og oversikter over hvordan partene i virksomheten selv oppfatter risiko og arbeidsmiljø. Gjennom RNNP blir selskapenes etterlevelse av HMS-regelverket fulgt opp for å sikre verdiskaping i virksomheten. Man har i dag et eget helhetlig HMS-regelverk for petroleumsvirksomheten, som blir fulgt opp gjennom et omfattende tilsyn.

## **2.2 HMS-regelverket i petroleumsvirksomheten**

Regelverket for HMS legger til grunn for at det skal være et forsvarlig helse , miljø- og sikkerhetsnivå i petroleumsvirksomheten. Dette må til enhver tid fremstå som mest mulig hensiktsmessig for næringen og for myndighetenes tilsyn. Etter innføring av funksjonsregelverk og internkontroll ble det satt i gang et omfattende regelverksprosjekt i perioden 1985-1995, der antallet HMS-forskrifter ble redusert fra 22 til 14. I den forbindelse ble den nye petroleumsløven vedtatt i 1996, og man ønsket også et nytt HMS-regelverk. Modellen under viser oversikt over HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten.



**Figur 2: Egen utviklet oversikt over HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten**

Regelverket ble fastsatt 3.september 2001 og besto av en HMS-forskrift (rammeforskriften) (fastsatt ved Kgl.res. august 2001) med fire utfyllende forskrifter for områdene styring, operasjon og teknologi, innsending av opplysninger til myndighetene og aktivitet. Formålet var blant annet å utvikle et mer helhetlig og samordnet regelverk og tilsyn i petroleumsvirksomheten. På den måten kunne man komme med relevante tiltak for å eliminere og redusere ulike typer risiko. St.meld. nr.7 (2001-02:26). Regelverket ble fastsatt og håndhevet av Ptil, Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn (SFT), Sosial- og helsedirektoratet (SHD) og Statens helsetilsyn (Htil). Bestemmelsen i regelverket er i stor grad utformet som funksjonskrav med fleksibilitet og tilsyn basert på risiko; det vil si at HMS-regelverket er risikobasert. Her kan virksomheten velge å legge til grunn nasjonale og internasjonale industristandarder, eller på en annen måte dokumenterte at de valgte løsningene møter kravene i forskriften. I tillegg er det lagt stor vekt på å beskrive grenseflater mot tilgrensende regelverksregimer. Gjennom dette er det lagt til rette for et enklest mulig grensesnitt mellom myndighetene og næringen.

I forbindelse med forarbeidet benyttet OD en strategi hvor private aktører ble involvert i mye større grad enn det vanlig praksis skulle tilsi. Det ble blant annet opprettet en prosjektgruppe hvor de ulike brukergruppene var representert (blant annet Oljearbeidernes Landsforening (OLF), Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS), Lederne, Norsk Olje- og Petrokjemisk

Fagforbund (NOPEF)). Grunnlaget for dette var å sikre at regelverket tok hensyn til erfaringer både fra myndighetenes tilsyn og brukerne. Opprettelsen av denne gruppen ble positivt mottatt i næringen. (St.meld. nr.7 (2001-02) og Moen, 2005).

### **2.2.1 Arbeidsmiljøloven**

I kraft av samfunnsutvikling og ulykker på slutten av 70-tallet (jf. fig.8. Kap.3.5), har arbeidslivet og dermed arbeidsmiljøet på vesentlige punkter endret seg siden 1977. AML av 1977 er basert på idégrunnlaget om partssamarbeidet for organisering av det systematiske sikkerhetsarbeidet både offshore og onshore. Som vist i fig.2 er AML en del av HMS-regelverket for petroleumsforskriften med utfyllende arbeidsmiljøforskrifter, som håndheves av Arbeidstilsynet og Ptil på sine respektive myndighetsområder. Jeg ønsker i denne sammenheng å undersøke hvordan regelverket bidrar til samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil og hvordan dette påvirkes av bruk av forskjellige tilsynsstrategier og virkemidler.

AML har som formål at:

- Norsk arbeidsliv skal være inkluderende, helsefremmende og meningsfylt.
- Arbeidstakere skal ha full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger.
- Arbeidstakere skal ha trygge ansettelsesforhold og sikres likebehandling.
- Arbeidstakere skal ha tilrettelagte arbeidsforhold i tråd med forutsetninger og livssituasjon.
- Arbeidstakere skal medvirke i utviklingen av eget arbeidsmiljø.

Når det gjelder arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten til havs følger hovedregelen AML § 1-3 første ledd og §§ 1-2. Historisk har det vært en utvikling av regelverket, hvor forutsetningen har vært at petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen skal falle inn under arbeidsmiljølovgivningen. Her skal AML stille krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, som blant annet omfatter oppfølging av virksomhetenes styring for å redusere risikoen for at den enkelte arbeidstaker utsettes for fysiske eller psykiske belastninger som kan medføre skader og sykdommer. (St.meld.29 (2010-11)). Det reguleres at det er påbudt at virksomheten skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell og miljø, at alle arbeidstakere i virksomheten skal ha de nødvendige kvalifikasjoner, og at det oppretholdes effektiv beredskap med sikte på å møte faresituasjoner. Denne reguleringen er også innrettet mot styring av risikoen for feilhandlinger som kan gi fare og ulykkesituasjoner. I tillegg er

krav i arbeidsmiljøloven knyttet til arbeidstakernes utviklingsmuligheter, medvirkningsrettigheter og plikter, velferd og stillingsvern. Hyppige endringsprosesser og mer komplekse driftsløsninger gir økt behov for at petroleumslovens krav til sikkerhet og arbeidsmiljølovens krav ses i sammenheng ved utvikling av forskriftskrav og i standardiseringsarbeid, jf. Samarbeidsavtalen mellom Ptil og Arbeidstilsynet. kap.1.

Nye arbeidsmiljøforskrifter trådte i kraft 1. jan. 2013. Begrunnelsen og bakgrunnen for denne revisjonen har vært en forenkling av den store mengden av forskrifter som følger av AML der 47 forskrifter ble erstattet med 6 nye forskrifter. De nye forskriftene bygger opp under systematikken i internkontrollforskriften, gjennom tydelige krav til risikovurdering og tilrettelegging av arbeidet, krav til utforming og innretning av arbeidsplassen samt krav til sikker utførelse av arbeidet. Forskriftene gjelder i utgangspunktet også for petroleumsvirksomheten samt for virksomhet på landanlegg, enten direkte i kraft av seg selv, eller ved at de er blitt gjort gjeldende gjennom innarbeidelse i HMS-forskriftene. Noen har også vært brukt som norm i veiledningene til HMS-forskriftene. Det ble foretatt enkelte avgrensninger i de nye arbeidsmiljøforskriftene og HMS-forskriftene, for å sikre helheten i regelverket og for at innholdet blir videreført til petroleumsvirksomheten. (Engen et al., 2013). De seks nye forskriftene er:

- **Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.** Forskriften stiller krav til medvirkning, risikovurdering, opplæring, informasjon, planlegging og tilrettelegging av arbeidet både før en aktivitet starter og mens den pågår.
- **Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften).** Forskriften stiller krav til blant annet utforming og innretning av arbeidsplassen. Forskriften er relevant for de fleste virksomheter – også for utleiery av arbeidslokaler og inneholder også bestemmelser for spesielle risikoområder.
- **Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid).**
- **Forskrift om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer (forskrift om tiltaks- og grenseverdier).** Forskriften stiller krav til arbeidet for støy, vibrasjoner, stråling og kjemikalier.

- **Forskrift om konstruksjon, utforming og fremstilling av tekniske innretninger som ikke dekkes av forskrift om maskiner (produsentforskriften).** Forskriften retter seg mot den som produserer, importerer, markedsfører osv. produkter som omfattes av forskriften, men retter seg ikke mot arbeidsgiver.

- **Forskrift om administrative ordninger på Arbeidstilsynets område (forskrift om administrative ordninger).** Forskriften gjelder utøving av offentlig myndighet og administrative ordninger i tilknytning til bedriftshelsetjeneste, regionale verneombud, sikkerhetsopplæring og sakkyndig virksomhet. (Engen et al., 2013 og Ptil, 2015).

Kravene i arbeidsmiljøforskriftene ivaretas som en integrert del av kravene i det helhetlige HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten gjennom bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler, men hvordan påvirker dette samarbeidet og tilsynspraksis mellom Arbeidstilsynet og Ptil?

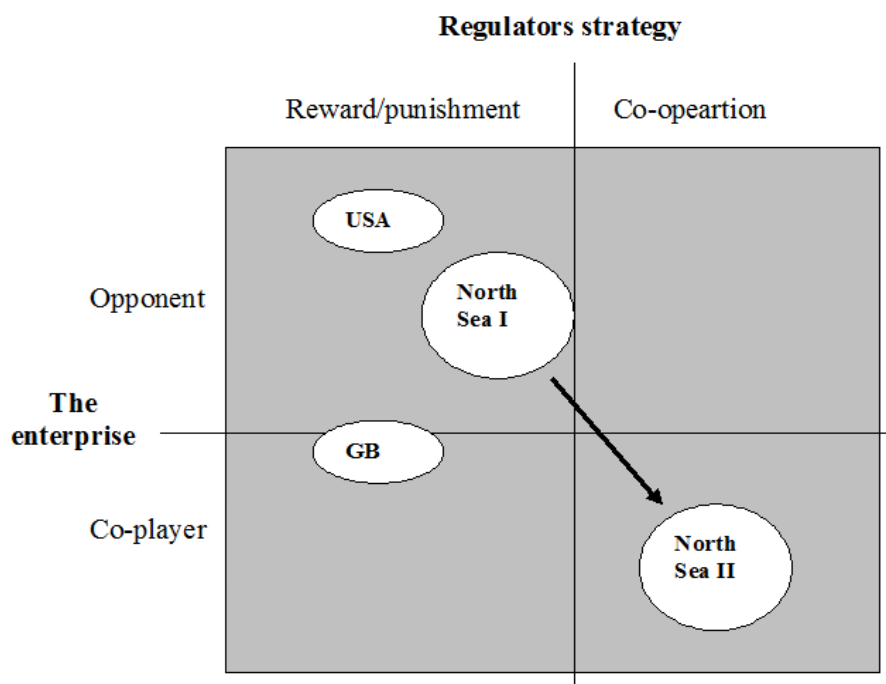
## **2.3 Utgangspunktet for tilsynsstrategi**

I følge Hokstad et al. (2001) er det overordnede målet med offentlig tilsyn av helse, miljø og sikkerhet å bidra til at HMS-tilstanden i den enkelte virksomhet til enhver tid holdes på et forsvarlig nivå. Dette innebærer at risikoen for storulykker, arbeidsulykker, fraværsskader, materielle og ikke- materielle tap holdes under kontroll, samt at det ikke «skapes uhelse» gjennom uønskede langtidsvirkninger på mennesker, dyr og planter. I mange sammenhenger er det også et mål om at HMS- tilstanden kontinuerlig forbedres. Tilsynet skjer i henhold til gjeldende regelverk, og forventes at det skal være mest mulig effektivt; målene nås med minst mulig bruk av ressurser. I tillegg til å føre tilsyn med at regelverket overholdes innen det enkelte forvaltningsområde, har imidlertid etatene også et ansvar for å medvirke til at regelverket til enhver tid er utviklet i takt med samfunnets behov og krav. Regelverket skal med andre ord avspeile samfunnets verdigrunnlag. Ptil og Arbeidstilsynet ivaretar ansvaret gjennom regelmessig deltakelse i hverandres RF. For å imøtekomme samfunnets behov og krav har Ptil og Arbeidstilsynet utviklet egne strategier, virkemidler og arbeidsformer. Disse er beskrevet i etatenes mål- og virksomhetsplaner og andre dokumenter utarbeidet av etatene,

for eksempel Ptil sine årlige hovedprioriteringer og Arbeidstilsynets fireårige strategiske planer.

Tilsynsstrategi utdyper tilsynsetatens strategisk plan ved beskrivelse av virkemiddelet tilsyn. Strategien setter tilsynet i sammenheng med de øvrige virkemidlene myndighetene benytter, og fremhever viktigheten av faglighet, systematikk og kvalitet i tilsynsvirksomhet. En velutviklet strategi kan fungere som en rettesnor for gjennomføring av endringer og et hjelpemiddel ved fordeling av ressurser. Samtidig skal tilsynsstrategi gi omverdenen et bilde av tilsynsvirksomhets praksis. (Løtveit i Lindøe et al., 2012).

På slutten av 70-tallet representerte oljeselskapene i Norge en helt ny makt- og innflytelsessfære. I følge Lindøe og Olsen (2008) var de opptatt av å bevare autonomi overfor statlige kontrollorgan, prioritere profitt framfor sikkerhet, og de var svært motvillige til å underkaste seg statlig kontroll. I møtet med det norske kontrollregimet viste det seg likevel at selskapene ble samarbeidsvillige og innrettet seg etter det nye etablerte internkontrollregimet.



**Figur 3: Kontrollstrategier i Nordsjøen (jf. Andersen, 1988 i Lindøe og Olsen, 2008)**

I figuren over ser man den første fasen av entreprenørskap der selskapene møtte et regime som var kjent fra USA. Fasen var preget av usikkerhet om tekniske løsninger, økende miljøbevissthet og internasjonale selskap som hadde nøkkelposisjoner. Myndighetenes



tilsynsstrategi var da basert på belønning og straff, og selskapene ble sett på som en motpart. På britisk sektor hadde en begynt å nærme seg en samarbeidsmodell, men fortsatt anvendte de virkemidlene straff og belønning. Ved overgangen til internkontroll på begynnelsen av 1980-tallet (Nordsjøen II, fig.3) ble det et regimeskifte fra belønning og straff til et samarbeid mellom industrien og myndighetene. Dette ble bygd på økt kunnskap og innsikt i egne risikoforhold i industrien.

### 2.3.1 Hovedformer for tilsyn

For å kunne danne et godt grunnlag for vurdering av risikoforhold, mener Sten og Jersin (1997) at det er vesentlig å vite hvilke typer observasjoner og data man skal anvende. Spesielt på arbeidsmiljøområdet, der visse forhold er lett synlige mens andre er vanskelig å observere på stedet. Her kan man støtte seg ved bruk av *indikatorer* som igjen danner grunnlaget for de tre hovedformer for tilsyn: *ytelsesbasert (performance-based)*, *risikoinformert (risk-informed)* og *risikobasert (risk-based)*. Disse former for tilsyn ble utviklet og brukes for det meste av US Nuclear Regulatory Commission (NRC), som er en høyrisikoindustri.

Petroleumsvirksomheten anses som en høy risiko industri i denne undersøkelsen, da feil og ulykker kan føre til alvorlige skader på menneske, miljø og materielle verdier. (Sten og Jersin, 1997 og Baldwin et al., 2012).

I følge Sten og Jersin (1997) er ytelsesbasert tilsyn en myndighetstilnærming som baserer seg på resultater for å få oversikt; det kan i prinsippet iverksettes uten innsikt i risikoen. På arbeidsmiljøområdet snakker man for eksempel om helseskader, fravær eller støy.

Ytelsesbasert tilsyn kan baseres på analyse av årsakssammenhenger (deterministiske) og historiske data, men i dette tilfelle vil virkning på HMS bli vanskelig å fastslå. Denne formen for tilsyn har tre nøkkelementer:

- a) målbare parametere for *overvåkning* av virksomhetenes ytelse
- b) objektive kriterier for *vurdering* og *aksept* av ytelsene basert på en kombinasjon av innsikt i risiko
- c) virksomheten har *fleksibilitet* med hensyn til hvordan ytelsesmålene skal nås (ibid.).

Risikoinformert tilsyn innebærer at det benyttes modeller og innsikt fra risikoanalyser. Disse har som mål å fokusere på konstruktive og operasjonelle forhold i samsvar med måten de

påvirker risiko på. I korte trekk konsentrerer tilsyn mer på «intern risiko» i virksomheten utfra dens art, enn på de arbeidsmiljømessige resultater som er registrert. Ved denne tilnærmingen benyttes innsikt i forbindelse med risikovurderinger i kombinasjon med systemanalyser, for å fokusere på forhold som er i samsvar med myndighetenes og virksomhetenes betydning for sikkerhet.

Videre mener Sten og Jersin (1997) at en kan også kombinere disse to hovedformer for tilsyn og få *risikoinformert, ytelsesbasert tilsyn*. Her benyttes innsikt i risiko sammen med deterministiske analyser og historiske data for å utvikle målbare overvåkingsparametre og vurderingskriterier for ytelsen. Denne tilsynsformen vil være mål- og funksjonsbasert, og derved kunne gi virksomheten større fleksibilitet med tanke på hvordan målene skal nås. Risikoinformert, ytelsesbasert tilsyn kan også tett knyttes opp mot risikobasert tilsyn, da man kan på samme grunnlag prioritere risiko og utarbeide risikoreducerende tiltak. (ibid.).

### **2.3.2 Risikobasert tilsyn- den moderne tilsynsstrategi**

Utgangspunktet for prioriteringer av tilsynsaktivitetene har i mange år vært basert på sannsynligheten for brudd på regelverket i tilsynsobjektene, konsekvensen av brudd på regelverket, og tilsynsobjektene vilje og evne til egenaktivitet. (Lindøe et al., 2012). Dette har i senere tid endret seg i retning om prioritering av tilsyn etter den risikoen som vedkommende virksomhet eller aktivitet medfører. Etatene legger her til grunn at strategien skal være risikobasert tilsyn (RBT), som ble gitt følgende definisjon:

*Risikobasert tilsyn er tilsyn som primært er rettet mot de virksomhetene hvor HMS-forholdene er dårligst, der hvor konsekvensene av uønskede hendelser eller tilstander er meget stor, der viljen til å gjøre noe med problemene er minst og/eller etatens innsats vil ha størst betydning for å redusere HMS- tapene (Hokstad et al., 2001:60).*

Nærmere forklart kan RBT sies å være «å prioritere tilsynsressursene slik at de rettes mot virksomheter med størst risiko» (Kringen i Lindøe et al., 2012:116). Det er ikke bare risikonivå, men også effekten av myndighetsinngrep som legges til grunn i vurderingene, da myndighetene ikke har ubegrenset med ressurser til rådighet for å drive regulering og tilsyn. Det finnes som regel flere virksomheter som myndighetene skal føre tilsyn mot, noe som betyr at prioriteringer ikke bare kan ta utgangspunkt i regelverk, da en ikke kan følge opp alle

i samme omfang. Størst behov for tilsyn finnes blant annet i virksomheter som: innebærer større risiko enn andre, har en dårligere HMS- tilstand enn andre, forventes for å bli utsatt for store tekniske eller organisatoriske endringer. Rapporten utarbeidet av Hokstad et al. (2001) presiserer at en grunnleggende forutsetning for å kunne praktisere RBT er at en kjenner til hvilken risiko enkelte aktivitetene fører med seg.

For å håndtere reguleringsprioriteringer benyttes strategien, 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 regulatoren og den regulerte. Tillit og uavhengighet er viktige faktorer i denne diskusjonen. Her påpeker Hale et al. (2002) paradokset som ligger i et reguleringsforhold, nemlig at det uten en viss grad av mistillit ikke hadde vært nødvendig med regulering i det hele tatt, samtidig som man for å lykkes er avhengig av at det eksisterer en viss tillit i forholdet. I det norske reguleringsregimet anses tillit som en sentral bærebjelke. Denne tilliten er en forutsetning for at internkontrollen og det funksjonelt utformede regelverket skal fungere.

Noen av fordelene med å rette ressursbruken mot der risikoen er størst, er at det gir et systematisk rammeverk for å koble håndhevingsaktiviteter til måloppnåelse, og man får et grunnlag for å evaluere nye reguleringsutfordringer og risikoer (Baldwin & Black 2008). Baldwin et al. (2012) sier at strategien er en mer rasjonell, kostnadseffektiv, kontrollerbar, transparent og rettferdig strategi enn andre systemer. Med andre ord tar risikoregulering sikte på å forhindre skade på allmennheten, både enkelte individer og miljø.

En utfordring med en slik strategi kan være at det er fare for at de mindre risikoene overses til fordel for de større, og en overser kanskje flere små risikoer som potensielt kan utgjøre stor risiko til sammen (Lindøe et al., 2012). Risikobaserte metoder er ikke nøytrale, tekniske instrumenter, men heller et 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. I tillegg krever risikoanalysene innenfor denne tilnærmingen betydelig informasjonstilgang, som kan være krevende både for den regulerte og regulatoren (myndighetene) (Baldwin & Black, 2008). Videre kan risikoprioriteringene oppfattes forskjellig av regulatoren, den regulerte og av offentligheten, slik at fokusområder

da heller kan bli politisk motiverte enn tekniske (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 tilnæringer bør ses som et hjelpemiddel som bygger opp reguleringsagendaen. Som vi har sett kan strategien også kombineres med andre strategier for å unngå for mye fokus på frittstående tekniske retningslinjer. (Baldwin, et al., 2012; Black & Baldwin, 2010).

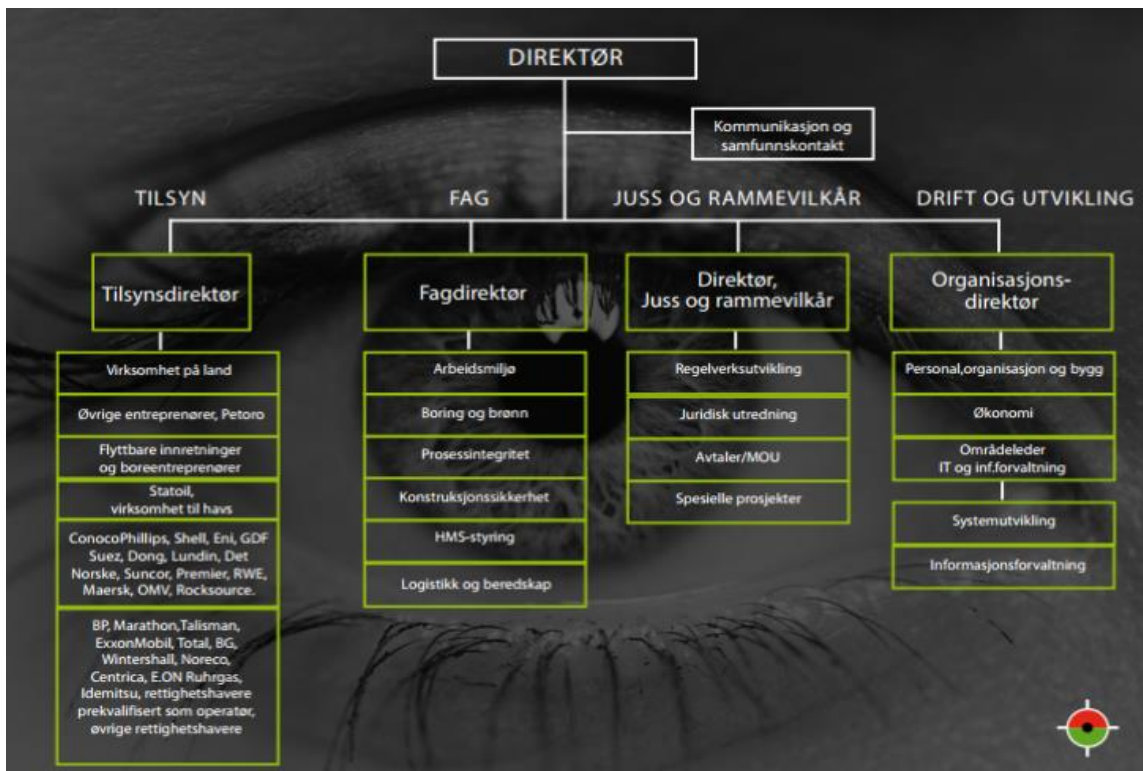
<b>Tilsynsform</b>	<b>Hovedtrekk</b>	<b>Andre særtrekk</b>
<b>Ytelsesbasert</b> <i>Performance-based</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fokuserer på HMS resultatene</li> <li>• kan være feilbasert (failure monitoring) eller tilstandsbasert (condition monitoring)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ virksomheten kan selv bestemme hvordan målene skal nås</li> </ul>
<b>Risikoinformert</b> <i>Risk informed</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• basert på risikoanalyser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ tilsynet fokuserer på risiko momenter</li> </ul>
<b>Risikoinformert og ytelsesbasert- Risikobasert</b> <i>Risk informed, performance based (Risk based)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kombinasjon av ytelsesbasert og risikoinformert</li> <li>• prioritering av områder der risiko er størst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ tilsynet konsentrerer seg om risikonivå</li> <li>○ effekten av myndighetsinngrep som legges til grunn i vurderingene</li> </ul>

**Tabell 1: Oppsummering av de ulike tilsynsformer**

## **2.4 Ptils rolle, ansvar og oppgaver overfor virksomheten**

Ptil ble etablert som et selvstendig, statlig tilsynsorgan 1. januar 2004 (Ptil, 2003). Dette kom som et resultat av behandlingen av Tilsynsmeldingen, og var et godt eksempel på regjeringens prinsipp om «single purpose organizations» hvor ressursforvaltning (OD) ble skilt fra HMS regulering og sikkerhetsstyring.

Ptil som en tilsynsetat er delt opp i fire fagområder (jf. Fig.4): tilsyn, fag, juss og rammevilkår, og drift og utvikling. Fagområdene er underlagt en direktør. Fagekspertisen er delt inn i seks fagområder, og områdene ledes av en faglig leder som har ansvar for kvalitet, personell, kompetanseutvikling og ressursstyring. Under tilsyn har man seks hovedgrupper, der medlemmene er hentet fra ulike fagområder. Hver hovedgruppe har en tilsynskoordinator som har produktansvar og formell vedtaksmyndighet. Fagområdet for juss og rammevilkår er bygd opp av jurister, som sikrer den juridiske kvaliteten i regelverket, noe som er viktig for å sikre likebehandling av aktørene i næringen. Kommunikasjon og samfunnskontakt er et fagmiljø, som er underlagt hovedledelsen, og har ansvar for mediekontakt, drift av nettsida og utarbeidelse av trykte publikasjoner. Avdelingen for drift og utvikling er ansvarlig for intern drift og organisasjonsutvikling. Denne består av viktige støttefunksjoner innen økonomi, personalforvaltning, arkivfunksjon og IKT. (Ptil, 2014).



Figur 4: Ptils organisatorisk oppbygging (Ptil, 2014b)

Tilsynsansvaret som er ilagt Ptil omfatter tilsyn med petroleumsvirksomheten, slik dette er definert i petroleumsløven. Ptils myndighetsområdet ble samtidig utvidet til å omfatte tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø på petroleumsanlegg på land og deres tilknyttede rørledningssystemer. Ptil har i tillegg fått tildelt myndighet til å fastsette utdypende forskrifter for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumssektoren, samt å fatte enkeltvedtak i form av samtykker, pålegg, tvangsmulkt, stansing av virksomhet, forbud og unntak. (Engen et al., 2013 og St.meld nr.12 (2005-06)). Med myndighetsansvar gjennom alle faser i virksomheten, starter tilsynet allerede i planleggingsprosessen av et prosjekt, til prosjekteringsfasen, bygging, driftsfasen og til en eventuell fjerning av prosjektet.

Ptil er forelagt følgende ansvarsområder av regjeringen;

1. Ptil skal sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet knyttet til denne blir fulgt opp på en helhetlig måte, ved egne tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området.
2. Ptil skal også aktivt bidra til kunnskapsoverføring på HMS-området i samfunnet generelt.
3. Ptil skal gi uttalelser til overordnet departement i saker som blir behandlet av departementet, samt støtte departementet ved anmodning.
4. Ptil skal etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med andre HMS- myndigheter nasjonalt og internasjonalt, og videre drive informasjons- og rådgivningstjenester ovenfor aktørene i petroleumssektoren (Ptil, 2003).

Med overnevnte ansvarsområder skal Ptil tydeliggjøre sin rolle overfor næringen, men dette er kompleks og mangfoldig da det fungerer som rådgiver, veileder, gransker, gir pålegg og anmelder (Engen et al., 2013).

#### **2.4.1 Tilsynsrollen**

Ptils utøvelse av tilsynsrollen er helt sentral for robusthet i virksomheten. Ptil har en tilsynsrolle med både arbeidsmiljø og høyteknologisk sikkerhet. En effektiv rolleutøvelse er avhengig at partene har felles forståelse av innholdet i rollen og dermed like forventninger. Disse forventningene innebærer at rolleutøvelsen er i henhold til demokratiske prinsipper, rettsikkerhet og faglig integritet, samt at rollene kan utvikles i takt med nye utfordringer og forventninger. (Ptil, 2014b).

Agenda (et konsulentfirma) utførte i 2007 på oppdrag fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet en evaluering etter at Ptil hadde fungert som egen etat i 3 år. Dette ble etterfulgt av en rapport, «et helhetlig RBT», der det kom frem at Ptil utøver premissgiverrollen på en god måte. Videre står det i rapporten at Ptil bidrar til at regelverket er hensiktsmessig og effektivt, samt at det er godt forankret i bransjen, blant arbeidstakerne og hos andre relevante parter. Ptil er aktiv i kunnskapsutvikling og sikrer partenes medeierskap i denne. Hovedinntrykket er at Ptil ivaretar sin tilsynsrolle på en god måte. Det sterke partssamarbeidet utgjør ifølge rapporten et potensielt risikoelement når det gjelder hensynet til tilsynets uavhengighet (jf. Punkt 6.1.2). Etter Agendas oppfatning klarer Ptil å balansere dette hensynet, men dette er et område som krever kontinuerlig årvåkenhet. (ibid.).

#### **2.4.2 Veiledningsrollen**

Rollen utøves ved å gi informasjon og rådgivning til virksomheten. Ptils betydelige satsing på internett gjør at informasjon blir lett tilgjengelig og er til stor nytte for virksomheten og for andre myndighetsaktører. I følge rapporten (2007) utøver Ptil informasjons- og veiledningsrollen på en god måte, men er forsiktig med å gi konkrete råd og spesifikk veiledning til næringen. Dette for å unngå at det bli holdt ansvarlige for at næringens valgte løsninger er i overensstemmelse med regelverket (Tilsynsmeldingen, 2002-03).

#### **2.4.3 Rådgiverrollen**

ASD er Ptils overordnede myndighetsorgan, og tilsynsmyndigheten har en rådgivende rolle overfor departementet i faglige spørsmål. I følge Agenda fungerer Ptil godt som rådgiver overfor ASD, men likevel mener de at Ptil bør videreutvikle det faglige grensesnittet mot departementet, og forankre sine vurderinger av faglige forhold og politiske signaler hos ASD (Agenda, 2007).

#### **2.4.4 Koordineringsrollen**

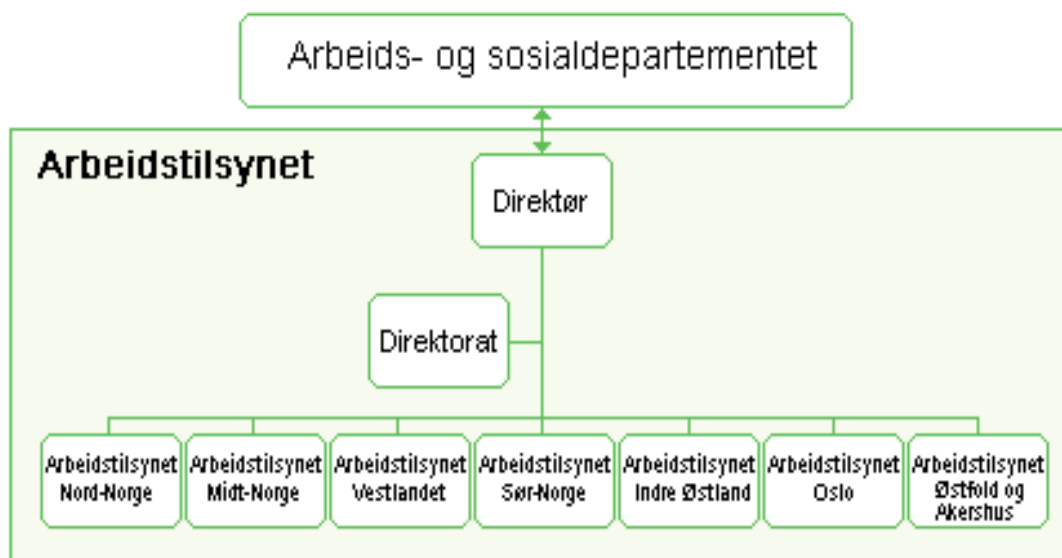
*«Ptil skal videreutvikle sin koordinerende rolle i petroleumssektoren i samarbeid med berørte myndigheter, herunder videreutvikle en tilsynsordning som bidrar til helhetlig forståelse av roller, ansvar, plikter og oppgaver».* (Ptil, 2003).

Ptil har koordineringsrolle ved gjennomføring av tilsyn i henhold til HMS- forskriftene. Gjennom rollen skal Ptil være med å bidra til en mer helhetlig myndighetsutøvelse og sikre at kommunikasjon og saksbehandling mellom de og næringen er effektiv (Engen et al., 2013). Denne rollen gjelder ved regelverksutvikling og for oppfølging av at regelverket etterleves. I Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 understrekes det at medvirkning og partssamarbeid skal inngå som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumstilsynets virksomhet. I følge Agenda (2007) samsvarer ikke rollen med de målsettinger som er satt i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003. Tilsynsmyndigheten har i hovedsak et godt grep om de utfordringer som utviklingstrekkene i petroleumssektoren skaper for tilsynets rolleutøvelse. (ibid.).

## **2.5 Arbeidstilsynets rolle, ansvar og oppgaver overfor virksomheten**

Arbeidstilsynet er en statlig etat som også hører inn under ASD. Etaten har som oppgave å føre tilsyn med at virksomhetene etterlever krav som er nedsatt i arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet skal gjennom kontakt med virksomhetene gjøre sitt for å nå samfunnsmålet om et inkluderende arbeidsliv. Arbeidstilsynet har som hovedstrategi å sørge for at virksomhetene selv, gjennom systematisk HMS-arbeid, forebygger ulykker og helseskader. (Arbeidstilsynet, 2014). Tilsynsmyndigheten har også andre oppgaver etter enkelte lover, for eksempel tobakksskadeloven, men på grunn av oppgavens omfang skal jeg kun konsentrere meg om petroleumsvirksomheten.



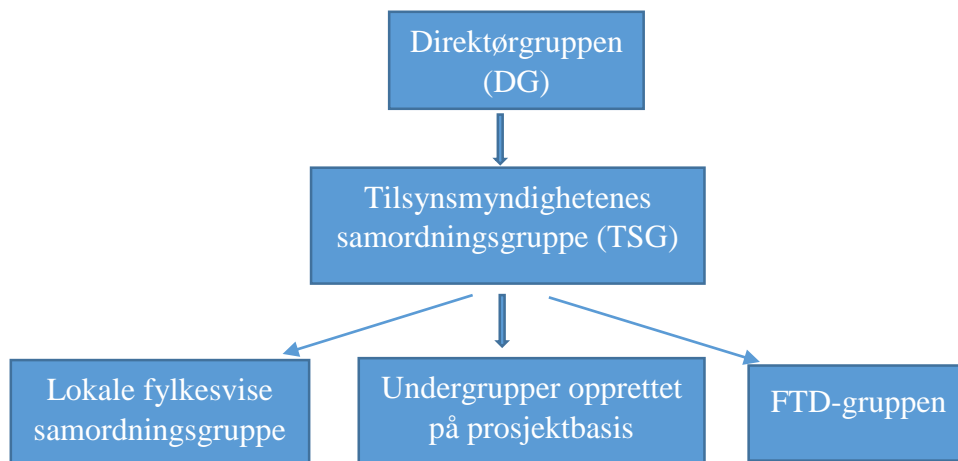


**Figur 5: Arbeidstilsynets organisatorisk oppbygging (Arbeidstilsynet, 2014)**

Arbeidstilsynet er bygd opp av et direktorat og syv regioner, med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet (jf. fig.5). Det har 545 tilsette og fører tilsyn med alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere i den landbaserte delen av norsk arbeidsliv. Dette omfatter ca.240.000 virksomheter i privat og offentlig virksomhet i ulike bransjer med ulike størrelse, organisasjonsform og arbeidsmiljøutfordringer. Dette fører ofte til utfordringer knyttet til rollene nevnt i kapitlene under. (Arbeidstilsynet, 2014).

### 2.5.1 Koordineringsrolle

Direktoratet styrer den overordnet strategien til etaten, utarbeider planer og har ansvar for kommunikasjonen med sentrale samarbeidspartnere. Arbeidstilsynet er koordinerende etat for tilsynsetatene med tilsynsansvar i henhold til internkontrollforskriften på land. Frem til 2004 innebar denne koordineringsrollen at etaten måtte ta ansvar for en mer kraftfull og tydelig samordning enn det som tidligere hadde vært tilfelle. Som koordinerende etat leder Arbeidstilsynet samarbeidet med flere tverretatlige etater (HMS-etater), både sentralt og lokalt; DSB, Mattilsynet, NSO, Ptil, Miljødirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens strålevern. (St.meld. nr.67 (1999-2000); Arbeidstilsynet, 2014).



**Figur 6: Formalisert samarbeid mellom tilsynsetater (Lindøe og Lunde i Lindøe et al., 2012:223)**

I følge Lindøe og Lunde (i Lindøe et al., 2012) er samarbeidet formalisert gjennom tre nivåer, som det framgår av figuren over. Det øverste nivået omfatter direktørgruppen, som utvikler felles policy og foretar strategisk viktige valg. Gruppen ledes av direktøren for Arbeidstilsynet, og her ivaretas også sekretærfunksjonen. Neste nivået er samordningsgruppen, som skal bidra med samarbeid mellom etatene og videreutvikling av etatenes tilsynskompetanse. Arbeidstilsynet skal koordinere utvikling og vedlikehold av styrende dokumenter for tilsyn, felles opplæring av tilsynspersonell, og videreutvikling og drift av tilsynsdatabase og felles nettsted- Regelhjelp.no (St.meld.nr.29 (2010-11)).

### 2.5.2 Kontrollørrolle og veilederrolle

AML pålegger Arbeidstilsynet den funksjonskombinasjonen det innebærer å opptre både i en kontrollørrolle og en veilederrolle. Ifølge lovens § 1 ledd er en av lovens formål:

*«å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig **veiledning** og **kontroll** fra offentlig myndighet» (AML §1-1:d).*

Etter å ha operert i mange år med en kombinasjon av korttids- og langstidsplaner, vedtatte Arbeidstilsynet den første strategiske plan 30.oktober 1989. Disse utarbeides hvert fjerde år med et mål om å forsøke å opptre med en klar profil, og derigjennom fremme etatens evne til å opptre mer enhetlig. Arbeidstilsynet var en tradisjonsrik etat som alltid hadde vært kjennetegnet av ulike tilsynsfilosofier lokalt, og med ulik vekt på bruken av virkemidlene

kontroll og veiledning fra distrikt til distrikt. Å opptre i kontrollørrollen var den mest utbredte arbeidsformen (Helleren, 2004).

Etter innføringen av internkontroll i landets virksomheter, som forutsatte at den enkelte virksomhet selv skulle føre inspeksjoner og etablere interne sanksjoner, ble veilederrollen mer tydelig. Arbeidstilsynets daværende direktør, Dagfinn Habberstad ville «*satse mer på å benytte informasjon og oppmuntring fremfor å bruke pekefingeren*» (Aftenposten 18.12.91). Uttalelsen viste at kontrollørrollen skulle komme mer i bakgrunnen. Denne nye hovedstrategien var altså at Arbeidstilsynet skulle påvirke tilsynsobjektene til egenaktivitet, og dette innebar en kraftig dreining i retning av veilederrollen. Helleren (2004) viser at Arbeidstilsynet gikk tilbake til kontrollørrolle i årene fra 1994 til 2002, men fra og med 2002 ble veiledning igjen den foretrukne tilsynsrollen. Etaten har en veiledningsplikt med et formål om å gi virksomheten veiledning i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen måtte likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet (ibid.). Veiledningsrollen skal være risikobasert; basert på den type næring som har størst risiko for helseskader og ulykker. St.meld. nr.29 (2010-11:212).

## 2.6 Ptil og Arbeidstilsynets rollekonflikter og styringsdilemma

Som vi har sett, utøver Arbeidstilsynet og Ptil forskjellige roller overfor næringen. Dette kan føre til rollekonflikter og tvetydighet rundt deres rolle. Styringsdilemmaet er illustrert i en tabell av Engen et al. (2013).

### Påvirkning av atferd

	<b>Kontrollør (Asymmetrisk maktrelasjon)</b>	<b>Tjenesteyter/tilrettelegger (Symmetrisk maktrelasjon)</b>
<b>Rettslig bindende krav</b>	1 Detaljkontroll med etterlevelse av lover og regler og reaksjon ved avvik	2 Veiledningsplikt mht. til lover og regler
<b>Ikke-rettslig bindende krav</b>	3 Faglig skjønn mht. om normkrav er oppfylt	4 Dialog og samarbeid om utvikling av sikker atferd og beste praksis

Tabell 2: Kombinasjon av roller. (Engen et al., 2013:53)

Tabellen viser «inspektørens dilemma» med å både være kontrollør av HMS og tilrettelegger for verdiskaping, samt rettslige og ikke-rettslig bindende krav (Engen et al., 2013). I *rute 1* utøves myndighetskontroll under rettslig bindende krav i så måte som kan finnes igjen i et kontroll/kommando regime, mens i *rute 4* er tilsynsrollen knyttet til tilrettelegging for verdiskaping på bakgrunn av beste praksis og industristandarder. *Rute 2 og 3* gir rom for tolkning og praksis gjennom funksjonsbaserte krav og rettslige standarder (Engen et al., 2013).

Rute 2 tillegger tilsynsrollen en rådgiver og tilretteleggerrolle innenfor lover og regler som er satt, mens i rute 3 er tilsynet knyttet til myndighetskontroll innenfor normer og regler som ikke er rettslig bindende. Dette kan resultere i at myndighetsutøvelse foregår uten hjemmelsgrunnlag i lovverket, noe som kan føre til uklarhet rundt spillereglene (Engen et al., 2013). Et eksempel som illustrerer dette dilemmaet kommer frem ved Ptils utøvelse av den dialogbaserte strategien. Her kan det oppstå tvetydighet blant selskaper og Ptil om hvordan strategien oppfattes fra begge parter. Hva som anses som dialog fra Ptil sin side, kan ses som kontrollerende av selskapene i næringen. Ptil har en veilederrolle som må kombineres med selve tilsynsrollen, jf. rute 2 og 4.

I følge rapportene fra Statskonsult (2000 og 2002) er det et stadig tilbakevendende diskusjonstema innad i Arbeidstilsynet om hvilken av rolletypene som er mest hensiktsmessig med hensyn til resultatoppnåelse. Det ligger en grunnleggende spenning i det å være kontrollør og veileder samtidig, jf. rute 1. Dels skal tilsynet være en samarbeidspartner som skal gi råd og informasjon om regelverket, dels skal det være myndighetsutøver som skal håndheve det samme regelverket. Ideelt sett, utgjør de to rollene en motsats til hverandre og det ble vurdert som en uheldig rollekonflikt. (ibid.). Hovedargumentet mot funksjonskombinasjonen var at veilederrollen fordrer en grad av involvering som kan undergrave tilsynets myndighet som kontrollør. Det ville dermed på bakgrunn av dette være nærliggende å anta at Tilsynsmeldingen, med dens vektlegging av funksjonsspesialisering, ville fremme forslag om å skille oppgavene fra hverandre og plassere dem i to separate organer. Noe som ennå ikke har skjedd. Regjeringen presiserer i meldingen at det skal avveies for hvert tilsyn enkeltvis hvilke rollekonflikter som er uforenlige, og for Arbeidstilsynets del blir det fastslått at etaten skal kombinere kontroll og veiledning også i fremtiden (jf. Tilsynsmeldingen (2002-03)).

Kontrollørrollens grunntanke er pessimistisk, da det reises tvil om tilsynsobjektene evne eller vilje til å følge de fastsatte regler. Den viktigste kunnskapen en kontrollør kan ha, er kunnskap om lover og regler, og de rette prosedyrene for håndhevelsen av disse. Fordelene med en strikt kontrollørlinje, er at det er lettere å følge opp brudd på lover og regler med sanksjoner. Dette resulterer i at respekten for lov- og regelverk opprettholdes. Svakheten ved en slik rolletype er at forholdet til tilsynsobjektene kan bli anstrengt, slik at disse nøler med å henvende seg til tilsynsorganet for å be om hjelp. Avstand til den andre parten, og den monologbaserte kommunikasjonsformen kan legge hinder i veien for at et oppstått problem i en virksomhet kan få en smidig løsning. (jf. Olsen i Lindøe et al., 2012 og Baldwin, et al., 2012).

Veilederrollens grunntanke er optimistisk; det er ut fra denne tilnærmingen stor tro på tilsynsobjektene vilje til å følge lover og regler. Gjennom opplysning skal virksomhetenes uvitenhet motvirkes. Fordelen med å følge en veilederlinje, er at det oppstår økt interaksjon som gir større forståelse for problemer og utfordringer virksomhetene står overfor. Dette er noe som er vanskelig å oppnå ved å holde hovedfokus på oppfyllelse av stivbeinte regler. Svakheten ved denne rolletypen er at det kan oppstå relasjonell distanse. Jo nærmere regulatoren og den regulerte står, jo vanskeligere blir det å håndheve loven. (jf. Graver i Lindøe et al., 2012 og Baldwin, et al., 2012).

For å kunne forhindre at det oppstår uheldige rollekonflikter, foreslår Statskonsult (2002) at tilsyn og tilsynsansvar skal holdes organisatorisk atskilt fra forvaltning av eierskap, næringspolitikk, tjenesteproduksjon og spesifikk rådgivning om hvordan enkelte virksomheter må forholde seg for å etterkomme kravet i regelverket. Tilsynene skal med andre ord gis, i noen grad, autonomi i enkeltsaker.

## 3. Teori

### 3.1 Begrunnelse for valg av teoretisk perspektiv

Teoribidragene består av ulike regulering og tilsynsperspektiver, og er med på å forklare de mest sentrale egenskapene og strategier som anvendes av Arbeidstilsynet og Ptil ved tilsynspraksis i petroleumsnæringen. Tilsyn og reguleringsteorien skal gi innblikk i hvordan tilsynsmyndighetene utfører tilsyn og anvender strategier og virkemidler. Den skal også gi leseren innblikk i hvilke rammer og betingelser som ligger til grunn for det utøvende tilsyn og reguleringsarbeidet som blir utført. Dette kobles opp mot teoriene om risikostyring, som er sentrale for mitt tema, da det vil kunne gi en forståelse av sikkerhetsprioriteringer i næringen og bruk av RBT som den hovedformen for tilsynsstrategi som anvendes av Arbeidstilsynet og Ptil. Jeg vil også se nærmere på hvordan en slik strategi kan representere en utfordring for Ptil og Arbeidstilsynet, deres samarbeid, og om tilsynsmyndighetene har vært bevisste på den risikobaserte tilnærmingens begrensninger.

Risikostyringsteorien skal også ses i sammenheng med regelverket om HMS (som er funksjonsbasert) og AML, som en del av regelverket. Her er det lagt opp til at tilsynsmyndighetene på HMS-området skal hele tiden utvikle sine prioriteringer i tråd med regelverket, for kontinuerlig forbedring av styringsprinsipper for risiko. Det funksjonsbaserte regelverket er bygget opp på en slik måte at gjennom koordinering og rådgivning fra tilsynsmyndighetene skal næringen oppmuntres til å bli best mulig, også når det kommer til prioritering av sikkerhet. Regelverket vil i den sammenheng være en ledesnor for næringen og en kobling mot tilsynsmyndighetene. Regelverksregimet må også ses i sammenheng med tilsynets kontrollfunksjon. HMS-regelverket, med fokus på arbeidsmiljøforskriftene, bidrar til samarbeid, kunnskapsdeling og erfaringsoverføring mellom Ptil og Arbeidstilsynet i petroleumsnæringen. Det vil være interessant i denne sammenheng å se hvordan Arbeidstilsynet og Ptil samarbeider for en enhetlig regelverksforståelse.

Teoriene danner dermed et grunnlag for å forstå hvordan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirker praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil.

## 3.2 Tilsyn og regulering

Tilsyn brukes i mange ulike betydninger. I sin mest utvidede betydning brukes det som et fellesbegrep for «all» aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. I sin mest avgrensede betydning dekker tilsynsbegrepet den konkrete kontrollen av et enkelt pliktsubjekts etterlevelse av en formell regel. Kjernen i begrepet tilsyn er altså kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt (jf. Graver i Lindøe et al., 2012). Det krever også en bred forståelse av tilsynsbegrepet, og innbefatter samarbeid med og påvirkning av aktørene i næringen (St. meld. nr. 29(2010-2011)).

I følge Laudal og Lindøe (2003) oppfattes tilsyn som et sektordepartements styringsverktøy for kontroll med etterlevelsen av rettslige forpliktelser. Samtidig representerer tilsynsorganene en beskyttelse for borgerne i forhold til uønskede sider ved private virksomheters aktiviteter. Dermed er hovedformålet med tilsyn å avdekke avvik fra de kravene som myndighetene har satt, og eventuelt komme med en form for reaksjon på avviket. Som det blir påpekt i Tilsynsmeldingen (2002-03), knyttes organiseringen av statlig tilsyn til to hovedprinsipper, den *horisontale organisering* og den *vertikale organisering*. Den horisontale organisering dreier seg om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå, og baseres hovedsakelig på to ulike modeller. For det første, en *funksjonsbasert modell* som innebærer at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter en bestemt funksjon eller formål, og med alle andre sektorer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet. For det andre, en *sektorbasert modell* som innebærer at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter sektor, der ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og regulering av den spesifikke sektor. Dagens tilsynsorganer er i de fleste tilfeller organisert som en blanding av disse to modellene. Ptil som organisasjon er organisert etter den sektorbasert modellen som kalles for matriseorganisering; med avdelinger og ledere på forskjellige nivåer. Arbeidstilsynet er derimot organisert etter den horisontale modellen som er funksjonsbasert, da etaten har en funksjon om å håndheve AML. (Tilsynsmeldingen (2002-03), Statskonsult, 2002 og Laudal og Lindøe, 2003).

Horisontal samordning kan skje ved at tilsynsorganer/funksjoner slås sammen eller det opprettes samarbeidsordninger, som vi ser gjennom samarbeidsavtalen mellom Ptil og Arbeidstilsynet. Behov for koordinering kan oppstå enten ved felles formål eller samme pliktsubjekt. Et eksempel på horisontal samordning er harmonisering av regelverk,

tilsynsmetoder og koordinering av tilsyn, som er gjennomført av de fem forskjellige HMS-etatene (jf.kap.2.5.1). Den vertikale organisering dreier seg om relasjonen mellom underordnet og overordnet myndighet; spørsmål om grad av delegering og faglig myndighet. Dette kan knyttes til relasjonen mellom Ptil/Arbeidstilsynet (underordnede myndigheter) og ASD, som den overordnede myndigheten. Graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet, vil være innplassert på en glidende skala fra fullstendig faglig autonomi i forhold til departementet, til å være fullt ut underlagt departementets styring, kontroll, som et ordinært forvaltningsorgan (Statskonsult 2002:12 og Lindøe et al., 2012).

I dag er det fleste tilsyn organisert etter den siste modellen, men med variasjoner i hvor langt departementet har delegert beslutningsmyndighet. Det brukes vanligvis to typer begrunnelser for vertikal spesialisering i et forvaltningshierarki. Den ene er knyttet til arbeidsdeling, effektivitet og hensiktsmessigheten ved å avlaste departementet fra mer rutinemessige og fagbaserte avgjørelser. Den andre begrunnelsen er knyttet til faglig uavhengighet, som en verdi i seg selv, og økt legitimitet gjennom autonomi og avstand fra politisk innblanding. (Statskonsult 2002:12).

Det finnes ikke noen fasit for hvor grensen mellom et departement, et direktorat og et tilsyn skal gå, og hvilke oppgaver som ligger hvor – til det er spredningen i målsetting, funksjon og oppgaver for vidt og uoversiktlig. I så måte har Arbeidstilsynet og Ptil direktorats oppgaver, fordi de er delegerede myndigheter og kan pålegge pliktsubjektet (næringen) sanksjoner. (Kringen i Lindøe et al., 2012). Noen oppgaver krever sterk politisk styring, mens for enkeltsaker kan det være viktig at beslutninger tas på et klart faglig grunnlag. I Tilsynsmeldingen heter det (punkt 1.1.1): *«Det bør være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter»*. Muligheten for å delegerer oppgaver vil være avhengig av at departementet har underliggende organer som er egnet til å ivareta oppgavene.

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

Regulering innebærer kontroll og/eller styring av aktivitet for å forhindre uønskede hendelser som kan medføre skade og tap av liv, helse, økonomiske og/eller materielle verdier. (Hale et al., 2002). Motivet bak reguleringen er knyttet til forsøk på *«å beskytte svakere*



*samfunnsgrupper eller allmenne interesser, å forhindre uttømming av ressurser (både sosiale og naturlige) og å garantere en rettferdig arena for markedskonkurranse» (ibid.:255).*

Regulering innebærer ikke nødvendigvis bare restriksjoner eller begrensning av atferd, men også en mulighet til å drive virksomhet for utnytting av ressurser. Dette er tilfellet når statlig regulering åpner for virksomhet under visse krav for å unngå ukontrollert virksomhet (Baldwin et al., 2012). Men ifølge Hutter (2001) blir regulering ikke lenger sett på som en ren statlig oppgave, og at rollen til ikke-statlige aktører i regulering nå blir allment anerkjent. En søker nå etter nye konsepter for regulering og sikkerhetsstyring. En del reguleringsprosesser blir derfor nå delegert fra myndigheter til industrielle interessenter. Myndighetene kan bruke ulike verktøy for å regulere direkte. Samtidig kan myndighetene også velge å delegere reguleringsfunksjonen til ikke-offentlige organer, eller basere det på selvregulering (Baldwin et al., 2012).

Kringen (2012) mener at samfunnsutviklingen nasjonalt og internasjonalt, med blant annet oppløsning av monopoler, privatisering, opprettelse av statlige foretak, har dreiet oppmerksomheten fra reguleringstekniske og byråkratiske belastende ordninger mot velfungerende regulerings- og tilsynsregimer som søker å ivareta «velferd, sikkerhet, verdiskaping og politisk-demokratisk styring». Mens man før la vekt på at beslutninger på faglig/juridisk grunnlag sikret mot vilkårlighet og/eller dårlig skjønn i forvaltningen, ser man innen flere tilsynsområder nå en større vektlegging på beslutninger tatt med involverte interesseparter og brukere sikrer funksjonalitet og rettigheter.

Baldwin et al., 2012 skiller mellom fire teoriretninger for å forklare regulering:

*Offentlig interesseteori* som går ut på at en regulerer for å ivareta offentlige, og ikke individuelle/private, interesser ved å sette inn tiltak for å unngå for eksempel eksternaliteter eller monopoldannelser. Teorien forutsetter at regulatorene er troverdige og upartiske eksperter, som samfunnet kan ha tillit til. For å håndtere dette legger man til grunn et objektivt syn på passende virkemidler og markedssvikt. På HMS-området baseres Arbeidstilsynet og Ptils hovedformål på denne teorien, da de forebyggende skal verne næringen og påse at regelverket etterlevs. Baldwin et al. (2012) peker videre på at dette utgangspunktet for å forstå regulering møter også en del innvendinger, for eksempel kan det være vanskelig å oppnå en felles oppfatning av hva som egentlig er offentliges interesser.

Teorien undervurderer også kampen om makt som eksisterer mellom ulike grupper, og den innflytelse økonomi og politikk har på regulering. Av den grunn vil reguleringspolitikk og -institusjoner kunne stå i fare for å forsvare særinteresser på bekostning av bredere samfunnshensyn, såkalt «capture» (Tilsynsmeldingen (2002-03:19)). Kritikken baserer seg altså i stor grad på at regulering ofte ikke resulterer i felles goder.

*Interessegruppeteorien* ser på regulering som et produkt av relasjoner mellom ulike interessegrupper og staten. Denne teoriretningen er nært knyttet til den økonomiske teorien om regulering, der private økonomiske interesser er viktige 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). Tanken bak utformingen av regulering og tilsynsregimet i Norge er nettopp dette, å unngå «forskjellsbehandling» i næringen ved at alle bedrifter uansett størrelse og inntekt skal etterleve regelverket.

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. Perspektivet tar heller ikke inn over seg den virkningen etablerte institusjoner, ideer og verdenssyn, kan ha på utviklingen av reguleringsregimer (Baldwin, et al., 2012).

*Folkemeningsteori* handler ofte om rollen ideer spiller inn som styrende for den regulatoriske utviklingen. Her påvirkes regimet av endringer i folkeopinionen. Ptils involvering av næringen ved utarbeidelse av hovedprioriteringer er basert på teorien. Den tar inn i seg alt fra underliggende ideer og intellektuelt klima som påvirker utformingen av regulatoriske instrumenter, til et forsøk på å forstå diskurser, samhandlings- og kommunikasjonsmønstre som oppstår innenfor reguleringsdomener. Kritikken i denne teorien går ut på at det kan være vanskelig å skille ideenes påvirkningskraft fra de økonomiske drivkreftenes rolle (Baldwin, et al., 2012).

*Institusjonell teori* omhandler hvordan organisatoriske strukturer og sosiale prosesser påvirker regulering. Det altså drivkrefter innenfor reguleringsregimet som påvirker regimets utvikling. Dette ser vi i kap.2 der det har vært behov for institusjonelle forklaringer, for å forstå organisering, arbeidsform og hvilke tilsynsansvar og roller Arbeidstilsynet og Ptil har i petroleumsnæringen.

### 3.3 Styringsprinsipper for risiko

Klinke og Renn (2001) refererer til tre styringsprinsipper for risiko. De peker på at virkemidler må tilpasses den type risikoen og det styringsprinsippet som er identifisert. Tilsynsmyndigheter skal bygge på kartlegging av hva slags risiko det er snakk om og gjør deretter et bevisst valg av styringsprinsipp, ved valg av form for tilsynsstrategi, og når de skal avgjøre hva slags form for tilsyn de skal føre. De tre styringsprinsippene er:

1. *Risikobasert styringsprinsipp* baserer seg på risikoanalyse, og medfører en inngående analyse, med kvantifisering av sannsynlighet for og konsekvens av uønskede hendelser. En slik strategi er nyttig når en har god kunnskap om risiko. I følge Klinke og Renn (2001) bør prinsippet brukes i tilfeller der konsekvenser av uønskede hendelser er høy og sannsynligheten er lav eller usikkert, slik at en kan redusere potensialet for katastrofer. For tilsynsmyndigheter innebærer et slikt styringsprinsipp at tilsynsressursene må settes inn der behovet er størst, og der en kan forvente størst virkning av tiltak. Dette innebærer samtidig redusert innsats på andre områder. (ibid). Styringsprinsippet anvendes av Ptil og Arbeidstilsynet og har vist seg å være effektiv i petroleumsvirksomheten og andre virksomheter Arbeidstilsynet fører tilsyn med.
2. *Føre var-prinsippet (precautionary)* er nyttig ved lite informasjon om sannsynlighet for uønskede hendelser. Dette prinsippet fører til at en må ha store trygghetsmarginer, siden en ikke kjenner den «reelle risikoen». Prinsippet fører også konstant overvåkning av situasjonen, kontinuerlig forskning og utvikling av alternative løsninger og arbeid for å bedre kunnskapen. Risikoen kan reduseres ved at en velger å avgrense den risikofylte virksomhet, og ved å utvikle teknisk ekspertise. (Klinke og Renn, 2001).
3. *Diskursprinsippet (discursive)* innebærer at avgjørelser tas gjennom en diskurs (samtale/dialog) der man er enige om avgjørelser uten å bruke formelle risikoanalyser. De involverte partene må diskutere seg fra til en løsning. Ptil og Arbeidstilsynets veilederrollen er avhengig av god kommunikasjon med aktørene i næringen, som også er med på å styrke virksomhetenes selvregulering. Bakgrunnen for et slikt prinsipp kan være at det ikke er samsvar mellom faktisk og opplevd risiko, i den ene eller andre retning. Prinsippet brukes mest der både konsekvensen og sannsynligheten er vurdert som høye, og risikoen dermed uakseptabel, men der konsekvensene ligger langt inn i fremtiden, og kan derfor oppleves som lite reelle. Diskursprinsippet kan også brukes

dersom både konsekvens og sannsynlighet er lav, men der risikoen likevel skaper redsel i samfunnet. Man vil ikke bruke risikoanalyser i en slik situasjon, da det er fare for at samfunnets redsel framstilles som irrasjonell. Det er viktig å utvikle strategier som fremmer troverdighet og tillit, for eksempel bruk av uavhengige organisasjoner som folk har tillit til å informere samfunnet om forskningsresultater som kan redusere uro og opplevd risiko. (Klinke og Renn, 2001).

4. *Regelbasert risikostyring*- Her legger man formelle regler til grunn for avgjørelser. Tilsynsmyndigheter må altså ta stilling til hva slags risiko de står overfor og hva slags styringsprinsipp som er aktuell, ved valg av strategi og arbeidsmetoder. (Hokstad et al., 2001).

I følge Klinke og Renn (2001) kan det i flere tilfeller være aktuelt å basere seg på en kombinasjon av flere styringsprinsipper. Både og Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet anvender regelbaserte styringsprinsipper ved å påse og håndheve regelverket, risikobasert prinsippet ved prioritering av tilsyn, og diskursprinsippet som styrker kommunikasjonen med næringen, og dermed fremmer virksomhetenes selvregulering.

### **3.3.1 Risikoregulering**

Beck beskriver dagens samfunn for det som kalles risikosamfunnet, hvor vi stadig er utsatt for større trusler og farer (Beck, 1992). Med risikosamfunnet kommer også begrepet om regulering. Vi lever med visse risikoer, men det forventes likevel blant folk at samfunnet og staten tar ansvar for å minimere risiko, og forhindre alvorlige hendelser eller ulykker (Lindøe et al., 2012).

Risiko kan defineres som «*en kombinasjon av sannsynlighet for at skade oppstår og alvorlighetsgraden av denne skaden*» (Aven et al., 2013:118). Det skilles 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.

«*Risk society is a regulatory society*» (Ericson&Haggerty i Hutter, 2001:8)

*Sikkerhetsstyring og rettslig regulering* er tett knyttet til risiko, og kan ses som et bidrag for å oppnå både tapsforebygging og trygghet (Lindøe et al., 2012: 62). Hutter (2001:4) 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). 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 et al., 2012). I følge Hutter (2001) er det ofte slik at ufrivillig risiko og delvis fabrikkert risiko som knyttes til regulering .

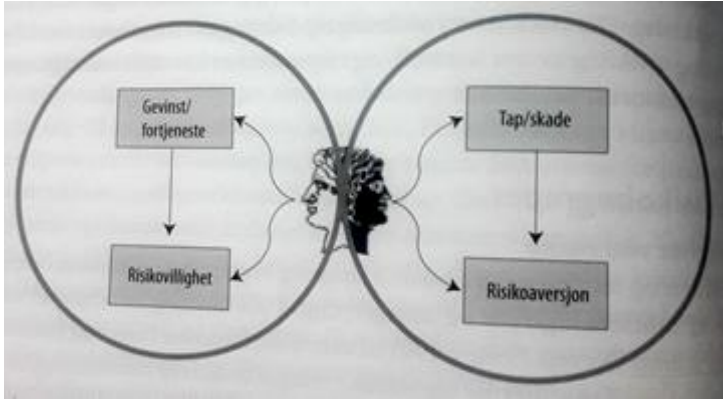
Risiko danner grunnlaget for flere viktige reguleringsfunksjoner: den definerer reguleringsformål, rettferdiggjør nødvendigheten av regulering, påvirker utformingen av reguleringsorganisasjoner og -prosedyrer, og er utgangspunkt for evaluering og ansvarliggjøring i reguleringsprosessen. Gjennom disse 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 og Hutter, 2001).

Usikkerhet, tap og engstelse assosieres ofte med risiko. Black, 2010:339 påpeker at samtidig som risiko spiller på følelser, er den også sosialt konstruert, og ikke minst omstridt. 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 regulerings- og tilsynsregimet for sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Det norske samfunnet og våre politikere har hele tiden ønsket de gevinstene som petroleumsaktiviteten 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. 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.



**Figur 7: Janusansiktet og tvetydighet ved risiko (Lindøe i Lindøe et al., 2012:60)**

Lindøe (i Lindøe et al., 2012) bruker figuren over for å illustrere at håndtering av risiko er en dynamisk prosess som kan representere positive muligheter, som fører til risikovillighet, og negative begrensninger som fører til risikoaversjon.

Ptil og Arbeidstilsynet skal herved ivareta hensynet til både verdiskaping og HMS gjennom alle sine aktiviteter i petroleumsvirksomheten. Dette er en gevinst for risikosamfunnet der ulykker forebygges gjennom industriens egenkontroll, og ved at tilsynsmyndighetene påser at regelverket blir etterlevd. Dermed blir et godt samarbeid mellom tilsynsmyndighetene, Ptil og Arbeidstilsynet, viktig for ivaretagelse av disse positive mulighetene for samfunnet (jf. Forsknings spørsmål 2).

### **3.4 Regulering og tilsynsstrategier**

Tilsynsmyndighetene anvender ulike strategier, ressurser og virkemidler for å påvirke aktiviteter i virksomheten. Baldwin et al. (2012) viser til at valg av reguleringsstrategi må fattes basert på situasjonsbetingede faktorer som industriens livsfase og den spesifikke risikoen som skal reguleres, og på bakgrunn av spørsmålet «hvilke risiko skal reguleres» kan så den beste tilpassede metode anvendes. Forfatterne har presentert åtte ulike strategier som

statlig regulering kan benytte seg av ved regulerings- og tilsynsutøvelse. Ptil og Arbeidstilsynet anvender en del av disse strategiene, men hvilke de velger å bruke vil kunne påvirke effekten de gir og deres rettferdiggjøring.

#### *Command and control (C&C);*

I denne strategien kan en utøve direkte kontroll i en relativt stram linje, hvor aktiviteter som ikke følger deres standardisering kan forbys. Myndigheter som benytter seg av denne strategien har ofte ansvar for regelverksutvikling, som innebærer standardisering av lov og de kan utgi lisenser for godkjenning til ulike aktiviteter. Påvirkning fra myndighetene vil da skje gjennom standardisering og håndheving gjennom sanksjoner. (Baldwin et al. (2012)). Som tidligere nevnt utøver Arbeidstilsynet kontrollørrollen ved håndhevelse av AML overfor næringen. Dette samsvarer med C&Cs grunntanke.

Denne type reguleringsstrategi har en rekke svakheter;

1. Tilnærmingen medfører innblanding i ledelse, og den vil øke faren for «capture» - situasjoner. Her kan forholdet mellom regulatoren og den regulerte bli for nært, noe som kan innebære at den regulerte kan få visse fordeler.
2. En svakhet ved direkte kontrollerte regimer er at det kan føre til lite fleksible og komplekse regelverk. Dette kan føre til overregulering, paragrafrytteri, hindre innovasjon og naturlig konkurranse.
3. Tilnærmingen kan også føre til at informasjonskravet blir stort, administrasjonskostnadene høye, og det kan være vanskelig og kostbart å sette standarder.
4. Ved håndhevelsen av regelverk kan regulatoren komme til kort ved kontroll av ulovlig aktivitet eller hemme lovlig aktivitet. Komplekse lover kan da bli for smale og for brede slik at de ikke er innenfor rammen av håndhevelsen. (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.

### *Selvregulering;*

Denne strategien kan i følge Baldwin et al. (2012) ses som en erstatter for C&C strategien. Den går ut på at en organisasjon utvikler et regelverkssystem som organisasjonen tvinger på sine ansatte. Selvregulering vil være påtvunget når den er underlagt en form for myndighetsstrukturering eller oversyn. Denne type strategien er åpenbar ved internkontroll, da næringen er «tvunget» til å utvikle egne retningslinjer og prosedyrer for sikkerhetsstyring. Fordeler med en slik reguleringsform er at:

1. organisasjoner lettere føler eierskap til egne regler
2. det er mindre ressurskrevende for myndighetene
3. det er en større likhet mellom regulering og standarder som ulike virksomheter ser på som realistiske
4. denne formen for reguleringsstrategi er bedre ved nødvendige justeringer av regelverket ved endrede omgivelser

Strategien, som alle andre har sine ulemper, et eksempel er når organisasjoner bruker selvregulering til å oppfylle egne interesser. Det kan også oppstå ugjennomsiktighet ved produserte regler, slik at en organisasjon som skal etterleve regelverket ikke klarer å opprettholde sin uavhengighet.

### *Insentivbaserte reguleringsregimer;*

Strategien går ut på regulering ved hjelp av økonomiske insentiver, som en måte å unngå restriktiv direkte kontroll. Gjennom IK-forskriften fremmes strategien ved at virksomhetene selv tar ansvar for sikkerhetsstyring. Virksomheter kan påvirkes til å være i samsvar med ønskelig atferd gjennom skatter, avgifter eller subsidiering. Ledere av slike virksomheter står fritt til å selv balansere kostnader opp mot sine økonomiske mål, for eksempel ved å veie produksjonen opp mot effektivitet eller sikkerhet. Fordelen med strategien er at reguleringsmyndigheter unngår å konstant være i forhandlinger med virksomhetene. Strategien kan virke mindre krevende for tilsynsmyndighetene, som Ptil og Arbeidstilsynet. En svakhet er at et slikt system også betyr et komplekst sett av regler som må følges og kan dermed ses i relasjon med C&Cstrategien (Baldwin et al., 2012).



### *Kontroll av markeder;*

I følge Baldwin et al. (2012) er konkurranselover en direkte reguleringsstrategi for å påvirke konkurransen innen et felt. Det kan brukes som et alternativ eller som tilleggsregulering for å sikre at markeder gir den nødvendige servicen til sine forbrukere og det offentlige, for eksempel gjennom utslippskvoter.

### *Offentliggjøring;*

Strategien brukes for å stoppe falsk eller misledende informasjon, der myndigheter gjennom regulering kreve at virksomheter offentliggjør informasjon. Forbrukerne vil da få innsikt i priser, kvalitet, sammensetninger og kvantitet på produkter. Dette vil tillate forbrukerne å ta avgjørelser i forhold til hvilke produkter eller service de ønsker å benytte på bakgrunn av fremstillingsprosesser eller transportering. (Baldwin et al., 2012). Arbeidstilsynet og Ptil går fram som et eksempel for å fremme strategien. Her bruker de sine nettsider til å informere og kommunisere med næringen og samfunnet generelt, for eksempel ved å offentliggjøre rapportene fremmer tilsynsmyndighetene næringens evne til å lære av ulykker.

### *Direkte handling;*

Baldwin et al. (2012) påpeker at myndighetene tar direkte handling for å oppnå ønsket atferd. Dette kan innebære statlig eierskap av infrastruktur, hvor bruk av infrastruktur settes ut på anbud, for eksempel bygging av jernbanetransport. Strategien kan også ses i sammenheng med Ptil og Arbeidstilsynets regelbasert styringsprinsipp ved håndhevelse av regelverket i næringen.

### *Rettigheter og forpliktelser;*

Rettigheter og ansvarsregler struktureres og fordeles for å oppnå ønskede insentiver og begrensninger. I denne strategien, i stedet for å ilegge virksomheter skatter og avgifter for forurensning eller påtvinge dem standarder, kan myndighetene tildele rettigheter, for eksempel retten til rent vann. Formålet er å fremme sosial akseptabel atferd. (Baldwin et al., 2012).

### *Samfunnsmessig forsikring;*

Denne strategien vil i følge Baldwin et al. (2012) fremme sosial akseptert atferd hos virksomheter ved å belønne dem ut fra gode prestasjoner. Dårlige prestasjoner vil bli straffet, for eksempel bruk av premier ved forsikringer. Strategien kan ses på som en motsetning til C&Cstrategien som tilbyr insentiver for å følge påtvungne standarder.

Som vi har sett fremmes strategiene blant annet gjennom tilsynsmyndighetenes bruk av IK-forskriften, regelbasertstyringsprinsipp og offentliggjøring av informasjon til næringen. De overnevnte strategiene skal brukes som en forklaring på hvorfor Arbeidstilsynet og Ptil anvender de ulike tilsynsstrategier og virkemidler, og hvordan bruk av disse påvirker samarbeidet og tilsynspraksis.

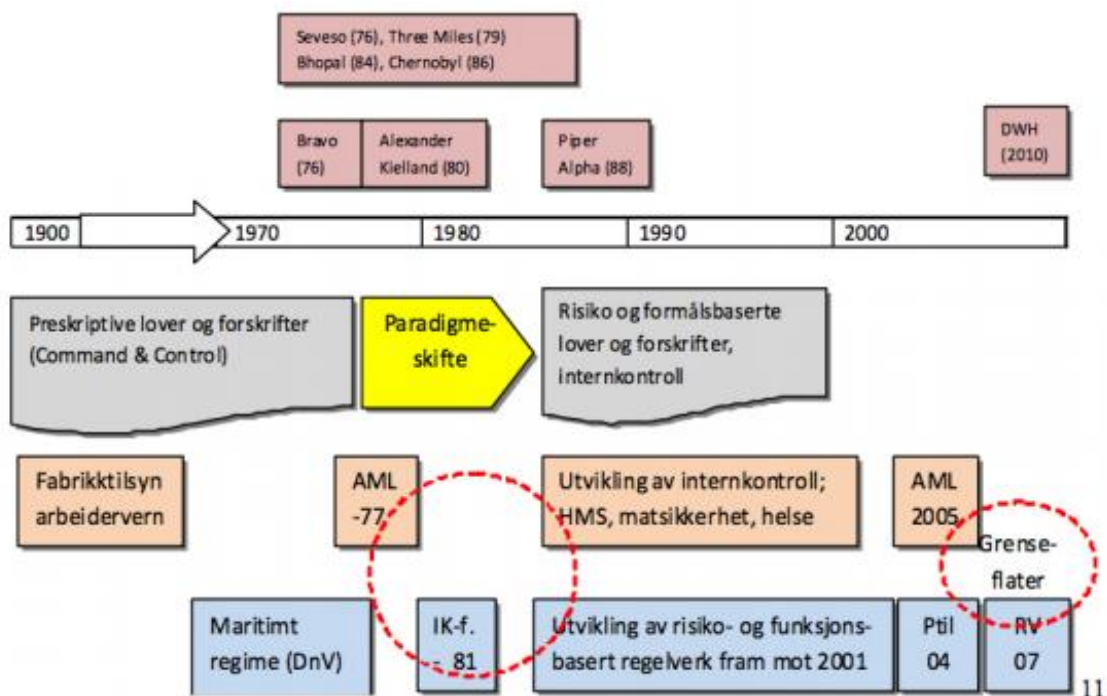
### **3.5 Endringer i regelverket- *Funksjonelt regelverk***

Vi har sett at Arbeidstilsynet og Ptil har som hovedoppgave å se at næringen etterlever kravene til HMS-sikkerhet; arbeidsmiljø. Dette skjer ved bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier. En grunnleggende forståelse av endringer i regelverket ved bruk av funksjonelle krav er nødvendig for å få en «kobling» mot Ptil og Arbeidstilsynets sikkerhetsstyringsprinsipper. Som vi senere skal se, anvender tilsynsmyndighetene virkemidler som skaper en nødvendig samhandlingsform for å kunne følge opp et funksjonsrettet målorientert regelverk. Dette gir både pliktsubjektene og myndigheten et større handlingsrom for valg av detaljerte løsninger.

I prinsippet finnes det to ulike måter å regulere sikkerheten i petroleumsvirksomheten på. En preskriptiv tilnærming i betydningen at den gir «riktig oppskrift» for utføring. Slik regulering baserer seg på detaljstyring etter lover og forskrifter som i detalj spesifiserer kravene til konstruksjoner, teknisk utstyr og operasjonell adferd som må ivaretas for å sikre mot ulykker og farer. Hopkins (2012) mener for stort fokus på detaljert regelverk kan føre til at de regulerte aktørene vil 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 (ibid.).

Alternativet til en preskriptiv regulering kan best beskrives som målstyrt regulering. I begrepet ligger det at regelverket formes for å tilfredsstille krav, forhold og målsettinger slik de idealistisk sett «burde være». Her er regelverket utformet slik at det beskriver hvilke mål eller funksjoner som skal etterstrebes eller ivaretas. «Litt forenklet er funksjonskrav en regelverkstype som setter krav til resultatet uten å si noe om hvordan det skal oppnås» (Haugland i Lindøe et al., 2012:174).



**Figur 8: Endring i risikoforståelse og kontrollregime (Lindøe, 2012:74)**

Figuren ovenfor viser at helt frem til 1970-tallet var myndighetene opptatt av å håndtere risiko ved hjelp av preskriptive lover og forskrifter. Det skjedde imidlertid et paradigmeskifte som følge av behovet for nye regler da ny teknologi og produksjonsmetoder ble utviklet. Da ble detaljkravene erstattet med et mer risiko- og formålsbasert regime. Denne risikoregulering ble utviklet i retning av økt bruk av funksjonelle krav uttrykt i lovverket som rettslige standarder. Fokuset gikk fra spesifisering av konkrete standarder og prosedyrer, til et regelverk som heller ga uttrykk for hvilke mål som skulle oppnås for å forbedre sikkerheten. Dette er også et

kjennetegn ved HMS-regelverket som vi tidligere har sett. Denne utviklingen ble påvirket av store industriulykker. (Lindøe, 2012).

Et funksjonelt regelverk definerer hva som skal oppnås, men beskriver ikke hvilke konkrete metoder som skal benyttes. «*Det er opp til virksomheten selv å bestemme hvordan de skal oppnå disse målene*» (jf. Kap. 3 i Tilsynsmeldingen). Målet er at virksomhetene selv skal kunne drive forsvarlig i samsvar med regelverket, gjennom risikoanalyser, fastsetting av risikoakseptkriterier, risikovurdering- og evaluering, risikohåndtering- og reduksjon, kontinuerlig forbedring, ALARP (As low as reasonably practicable) og mer (Engen et al., 2013). I denne sammenheng vil regelverket være av mer generell form, som ikke har like stort behov for oppdateringer som et detaljert regelverk. Kompleksitet, teknologisk utvikling og raske omstillinger gjør det vanskelig å regulere aktiviteten i virksomhetene på en direkte måte og samtidig holde regelverket à jour med utviklingen. Et slikt regelverk håndterer slike endringer bedre fordi det er målene og ikke virkemidlene som skisseres i lovgivningen (Braut og Lindøe, 2010).

Funksjonelle krav gir tilsynsobjektene økt ansvar og muligheter til å finne løsninger som er optimale både for virksomheten selv og for tilsynets formål. Det stilles derfor også større krav til virksomhetene selv. En slik deregulering bygger på det synspunktet at kompetansen for å finne frem til bedre løsninger først og fremst ligger hos tilsynsobjektet. Tilsynsmyndighetene må imidlertid kunne gi veiledning om forståelsen av regelverket og hvordan reglene best kan oppfylles. (Engen et al., 2013). Arbeidstilsynet og Ptil oppfyller kravet i næringen gjennom sine veilederrollene. Tilsynsmeldingen (2002-03) poengterer også at det fortsatt er behov for detaljregulering på noen områder, for eksempel der det ikke finnes alternative teknologiske muligheter eller der myndighetene ønsker at en bestemt utvikling skal skje.

Til tross for at en slik regulering gir virksomheten 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. Arbeidsutvalget (2013) har laget en figur (9) som illustrerer normhierarkiet innenfor petroleumsindustrien. Figuren gir en oversikt over hvilke normer og rettslige standarder som eksisterer. De rettslige bindende normer er belyst i kap.1 og2, mens de ikke rettslige normer blir belyst senere i oppgaven, da man skal se på Ptil og Arbeidstilsynets virkemiddelbruk.

Kategori	Hovedgruppe	Eksempler
<b>Rettslig bindende normer</b>	Lover	Petroleumsloven, Arbeidsmiljøloven
	Forskrifter	Rammeforskriften Styringsforskriften Aktivitetsforskriften Innretningsforskriften Andre forskrifter
<b>Ikke-rettslige normer</b>	Veiledninger Ulovfestede virkemidler	Veiledning og fortolkning til forskrifter Henstillinger, likelydende brev, kampanjer, meroffentlighet, advarsler etc
	Industrinormer (Standarder og prosedyrer) Beste praksis	NORSOK standarder Anerkjente industristandarder Virksomhetens egne krav, prosedyrer og retningslinjer Prosjektspesifikke krav, prosedyrer og retningslinjer

**Figur 9: Hierarki av normer i norsk petroleumsregelverk (Lindøe, 2012:257)**

I følge Arbeidsutvalget (2013) er en viktig forutsetning for etterlevelse av funksjonsrettede krav at virksomhetene har kunnskap om de forholdene kravene omfatter, og et styringssystem for å kunne definere de nødvendige detaljerte løsninger som skal benyttes. Denne form for regelverk krever kunnskap, kompetanse og ressurser fra alle parter. Et slikt regelverk kan være utfordrende for tilsynsmyndighetene og virksomheten, da et generelt regelverk med flere alternative løsninger gir rom for ulike tolkninger. Det kan oppstå uenighet og usikkerhet om hva som skal anses som godt nok.

Det blir i tilknytning til regelverket gitt ut detaljerte retningslinjer og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og Ptil om metoder som kan brukes, men disse er ikke juridisk bindende (jf. fig. 9). Selv om regelverket gir aktøren ansvar for å selv velge hvilken metode som best vil kunne tilfredsstille regelverkets krav, kan også aktørens frihet bli begrenset ved at det i tilknytning til regelverket anbefales ulike typer standarder som bør brukes. Da vil ansvaret for å bevise at valgt metode er minst like god, eller bedre enn det som er anbefalt, ligger hos virksomheten selv. (Lindøe, 2012). En annen utfordring som kommer med funksjonsrettet regelverk og kan relateres til rollekonflikter (jf.kap 2.5), for eksempel usikkerheten rundt Ptils bruk av dialogbasert tilsynsstrategien og bruken av ikke lovfestede virkemidler. Dette blir belyst i kap.5.

Fordelen med et funksjonsrettet regelverk er at det gjør det lettere å holde de regulerende praksisene oppdatert. Dermed er det enklere å involvere industrien i utviklingen av rettslige standarder. Dette vil avhenge av dialog bygge på tillit mellom aktørene. For å oppnå dette er trepartssamarbeidet, medvirkning og involvering viktig, hvor åpenhet og rapportering er sentrale forutsetninger. Det vil videre gi en plattform for systematisk læring og utvikling av kompetanse. Et slikt regelverk vil plassere ansvaret der det hører hjemme, nemlig hos virksomheten selv, men man er da avhengig av at virksomheten klarer å spille den sentrale og selvstendige rollen i sikkerhetsstyringen for at dette skal fungere. Arbeidstilsynet og Ptil kan i denne sammenheng bruke pedagogiske virkemidler til å kontrollere og påse at næringen klarer å fylle denne rollen. I dette tilfelle er det også viktig at de er tydelige i sine roller for å unngå rollekonflikter. Økt vekt på funksjonelt regelverk er også i samsvar med en ønsket overgang til tilsyn basert på internkontrollprinsippet. (Braut og Lindøe, 2010; Engen et al., 2013 og Kringen, 2012).

### **3.6 Fra tradisjonell kontroll til internkontroll**

Parallelt med overgangen til funksjonelt regelverk (fig. 8), ble det utviklet krav om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid; internkontroll (IK). Internkontrollprinsippet et styringsprinsipp som skal sørge for å øke arbeidstakernes deltakelse og innflytelse på egen arbeidssituasjon. Tanken bak prinsippet er at gjennom deltakelse vil arbeiderne få et eierskap til regelverket, som kan medvirke til større etterlevelse og gjør tiltakene mer realistiske. 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. 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 den videre utformingen av regelverket og tilsynsvirksomheten. Prinsippet ble fra 1985 gjort gjeldende for alle aktiviteter på sokkelen,

både offshore og onshore, da det ble tatt inn i AML. (Engen et al., 2013; Kringen, 2009; Lindøe, 2012 og Ryggvik, 2012).

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). Det var flere trekk ved den norske petroleumssektoren som gjorde det hensiktsmessig å innføre internkontroll som et verktøy i sikkerhetsarbeidet. Sektoren var kjennetegnet av stadig teknologisk utvikling og mye ressurser, og det fantes en klar egeninteresse for å operere på en sikker måte. Siden 70-tallet har internkontroll som konsept vært i stadig utvikling, og kan sies å være et basiselement i den norske sikkerhetsreguleringen.

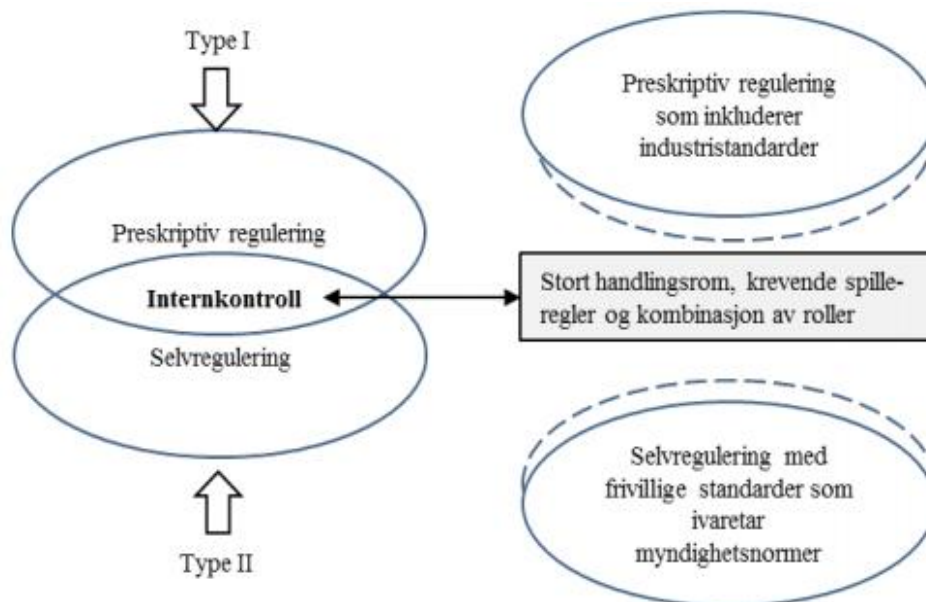
I følge Arbeidsutvalgets rapporten (2013) var det også en forventning om at innføringen av IK skulle bidra til en revitalisering av arbeidsmiljøloven. Man ser også at idégrunnlaget i IK-prinsippet går hånd i hånd med det arbeidsmiljøloven legger opp til, nemlig at medvirkning fra arbeidstakerne er nødvendig for at de tiltak som utarbeides for virksomheten, skal være realistiske og gjennomførbare. (Engen et al., 2013).

### **3.6.1 En kombinasjon av regulering og tilsynsstrategier**

Styremaktene rår over noen grunnleggende virkemidler: direkte kontroll, økonomiske incentiver, markeds kontroll, informasjon, direkte inngripen og bruk av beskyttede rettigheter. Disse kan påvirke ulike risikoaktiviteter for å kunne håndtere risikoreguleringens utfordringer (Baldwin, et al., 2012) (jf. kap. 3.3 og 3.4). Ulike tilsyn og 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 tilsyns og reguleringsstrategier, som ofte må endres og justeres over tid.

Disse utvikles i samspill mellom ulike faktorer som rettslig praksis, politiske faktorer, kultur og hendelser. Figur 10 viser type I strategi, preskriptiv regulering, mens type II er en selvreguleringsstrategi. Den første strategien er en form for direkte myndighetskontroll, som håndheves av Arbeidstilsynet og Ptil på arbeidsmiljøområdet i næringen. Her bestemmes lover og forskrifter politisk, som nedfelles og blir bindende for næringen. Den andre strategien bygger på næringens kunnskap, både erfaringsbasert og profesjonsbasert, som smelter sammen til beste praksis i virksomhetene. Dette er med på å synliggjøre koblingen

mellom det regulatoriske rammeverket og de som reguleres, altså næringen. På denne måten utvikles samarbeidsforhold som er preget av konsensus (Jf. trepartssamarbeidet, kap. 2.1).



**Figur 10: Myndighetskontroll i møte med industriens praksis (Engen et al., 2013:27)**

Det eksisterer et grensesnitt mellom disse to strategiene (internkontroll), som kan ses som et rammeverk, som kombinerer direkte kontroll og selvregulering. En vanlig betegnelse for en slik strategi er enforced self-regulation; altså at strategien er påkrevd av myndighetene (påkrevd selvregulering). Strategien krever ifølge Hutter (2001) at myndighetene må være uavhengig og kompetent og at aktørene må kunne dokumentere for myndighetene hvordan de identifiserer farer og bruker risikoanalyser.

Disse begrepene, modellene og teoriene utgjør min tolkningsramme. Ved hjelp av en annen teoretisk forankring som utgangspunkt for forskningen min, kunne også resultatene fra datainnsamlingen og analyseresultatene sett annerledes ut (jf. Blaikie, 2010). I neste kapittel vil jeg presentere og diskutere valg av forskningsmetode.



## 4 Metodologi

Formålet med dette kapitlet er å beskrive og diskutere hvilke valg jeg har foretatt i forhold til forskningsdesign. Jeg har valgt å bruke Blaikie (2010) sitt forskningsdesign som utgangspunkt, og jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på de delene jeg mener er særlig relevante for undersøkelsen. Kapitlet skal forklare hva som studeres, og hvordan dette gjøres. Hovedmålet med oppgaven er å prøve å undersøke hvordan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirker praksis og samarbeidet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet.

### 4.1 Forskningsdesign

I følge Blaikie (2010) er et forskningsdesign et dokument som er ment for å forklare og rettferdiggjøre de valgene en tar i planleggingsfasen før et prosjekt settes i gang. Forskeren ønsker å sørge for at valgene en tar og detaljene rundt dem passer sammen, for å se at fremgangsmåten en ønsker å følge kan fungere. Et forskningsdesign bør gi svar på *hva* som skal studeres, *hvorfor* en studerer det, og *hvordan* en skal studere det. Videre påpeker Blaikie at det er viktig at forskeren gjør rede for de avgjørelser som må fattes før forskningsprosjektet gjennomføres. Dette innebærer å forutse alle sider ved forskningen, for så å legge til rette for at forskningsprosjektet kan gjennomføres på en integrert måte. Forskningsdesignets startpunkt innebærer å definere hvilket forskningsproblem det er som skal undersøkes. Deretter følger undersøkelsens forskningsspørsmål, og til slutt utvelgelsen av en forskningsstrategi, som vil bli benyttet for å besvare undersøkelsens forskningsspørsmål. Valgene knyttet til forskningsspørsmål og forskningsstrategi vil ha stor påvirkning for videre valg av datainnsamling, datautvalg, datakilder, samt datareduksjon og analyse.

### 4.2 Valg av forskningsstrategi

Forskningsstrategi er det tredje elementet og nest viktigste i et forskningsdesign. I følge Blaikie (2010:18) må forskere ta valget mellom hvilken forskningsstrategi de ønsker å

benytte, når de skal besvare forskningsspørsmål. Her kan forfatteren(e) bruke én eller flere av de fire forskningsstrategiene presentert; induktiv, abduktiv, deduktiv eller retroduktiv.

I mitt forskningsprosjekt har jeg valgt å bruke abduktiv tilnærming for å få en bredere forståelse, i den måte at jeg søker kunnskap fra de sosiale aktørene selv. Blaikie (2010) hevder at en abduktiv forskningsstrategi beskriver og avklare aktørenes begrepsforståelse, meninger og motiver knyttet til det sosiale fenomenet som det forskes på. Det er dette som er hovedmålet også ved min forskning, hvor jeg søker aktørenes egne meninger rundt tilsynsstrategiaspektet for å finne svar på min problemstilling og forskningsspørsmål. Denne forskningsstrategien er i tillegg mer tilegnet til å besvare hva, hvorfor og hvordan-spørsmål, og ligger dermed nærere min problemstilling.

Jeg har også valgt å bruke en forskningsstrategi som Yin (2014) kaller for eksplorerende design innen den kvalitative forskningsverden. Her kan en benytte flere analyseenheter, og den er godt egnet til å besvare spørsmål som angår hvordan noe skjer, prosesser og endringer over tid. Målet er å finne svar som kan støtte problemstillingen en har valgt (Yin 2014). Dette så jeg på som formålstjenlig ved min oppgave da jeg ville undersøke hvordan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirker samarbeidet og praksis mellom Ptil og Arbeidstilsynet. I denne sammenheng var det eksplorerende designet godt egnet, fordi jeg ønsket å vite mer om fenomener uten å ha en klar ide om hvordan dette skal kunne analyseres (Selnes, 1999).

Det påpekes at en kombinasjon av disse fremgangsmåtene kan virke noe ustrukturert, men slik jeg ser det ligger strukturen i kontinuerlige læringsprosesser gjennom datainnsamlingen jeg har foretatt meg.

### **4.3 Metodisk tilnærming**

Jeg har valgt å benytte en kvalitativ metode, med fokus på dokumentanalyse og dybdeintervju av nøkkelinformanter fra Ptil og Arbeidstilsynet.

Ved bruk av dybdeintervju ønsker jeg å få kunnskap om Arbeidstilsynet og Ptils bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier, og hvordan dette påvirker praksis og samarbeidet. Jeg ønsker en dybdeforståelse av den enkelte tilsynsmyndighets rolle, ansvar, arbeidsform og organisatorisk oppbygning, virkemidler og tilsynstrategier for å kunne danne et helhetlig bilde

av Ptil og Arbeidstilsynet samarbeid om en enhetlig tilsynspraksis. Problemstillingen gjør det hensiktsmessig å søke dypere og mer detaljert kunnskap ved hjelp av kvalitativ metode. En kvantitativ fremgangsmåte, med store mengder data i form av tall, ville gått mer i bredden og stort sett berørt overflaten (Andersen, 2006). 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.

Det finnes pågående diskusjoner på hvilken metode for innsamling av data som er den beste, da begge har sine styrker og svakheter (Jacobsen, 2005). Det som er avgjørende for valg av metode vil være hvilken en selv mener best kan brukes til det en har valgt å forske på, samt formulert problemstilling (ibid.).

#### **4.4 Datakilder og utvelgelse av data**

I følge Blaikie (2010) finnes det tre datatyper innen samfunnsvitenskapelig forskning: primær, sekundær og tertiær. *Primærdata* utarbeides av forskeren, som har ansvar for selve forskningen, datainnsamlingen og analysen. Denne type data er «nye data» som skal besvare forskningsspørsmål forskningen ønsker å svare på. Den kan komme fra flere kilder, og karakteriseres av at de er et resultat av direkte kontakt mellom forskeren og kilden. Forskeren står til ansvar for hvordan primærdata ble samlet og analysert. *Sekundærdata* er «rå data» som er ferdig utarbeidet av andre forskere. Disse blir så benyttet til et annet formål enn det de opprinnelig ble samlet inn for. Videre analyseres *tertiærdata* enten av forskeren selv, eller av noen som bruker det som sekundærdata (ibid.).

Jeg har forholdt meg til primærkilder, og noe sekundær- og tertiærkilder. Jacobsen (2005) påpeker at det ofte vil være ideal å bruke ulike typer data, fordi disse kan brukes til å kontrollere hverandre for å oppnå spennende kontrasteffekter. Data fra forskjellige kilder kan støtte opp hverandre og dermed styrke resultatene man kommer fram til. Primærkildene mine utgjør offentlige dokumenter. Hovedkildene er St. meld nr.29 (2010-11), St.meld nr. 12 (2005-06) og Tilsynsmeldingen (St. Meld nr.17 (2002-03)). Andre primærkilder har jeg fra bøker, rapporter og artikler, publikasjoner fra Arbeidstilsynet og Ptil. Dokumenter fra regjeringen og Stortinget utgjør også primærkildene mine. Sekundærkildene mine er brukt der en forfatter refererer til en annen forfatter, for eksempel Hutter, 2001 sin referanse til Ericson og Haggerty. Tertiærkildene mine er hovedsakelig avisartikler (jf. kap 1.2).

#### 4.4.1 Dokumentanalyse

Ved utforming av prosjektskissen og i undersøkelsesprosessen så jeg det nødvendig å gjennomføre dokumentanalyser. Dette innebærer analyse av foreliggende tekster, som i mitt prosjekt innebar stortingsmeldinger, offentlige rapporter, og offentlige og interne styringsdokumenter fra Ptil og Arbeidstilsynet. Jeg var hele tiden bevisst på at forfatterne av disse dokumentene har et annet utgangspunkt enn det jeg hadde i min undersøkelse. I følge Jakobsen (2005) kan dette føre til et misforhold mellom den informasjonen man kan benytte, og det man ønsker å benytte den til.

Først og fremst hadde jeg behov for å sette meg inn i organisasjonene Arbeidstilsynet og Ptil; deres virkeområde, roller, oppbygning og arbeidsmetoder. Dette var et viktig bakteppe for å kunne forstå hvordan tilsyn i næringen er bygd opp, og identifisere mulige utfordringer som jeg kunne se nærmere på i forhold til mine forskningsspørsmål og problemstilling. Det var også nødvendig å analysere samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og Ptil (jf. Kap. 1), for å utarbeide intervjuguiden og sikre at jeg spurte etter informasjonen som behøvdes for å svare på problemstillingen min. Dette var nyttig i videre empiriinnsamling hvor jeg kunne stille kritiske spørsmål til mine informanter vedrørende manglende samordning og uklarheter i Arbeidstilsynet og Ptils roller i petroleumsvirksomheten. Rapportene fra Arbeidsutvalget og Statskonsult (om organisering av statlige tilsyn) har også vært sentrale for å få innblikk i tilsynsstrategier, HMS-regelverk og Ptil og Arbeidstilsynets roller i næringen. Tabellen under gir en oversikt over de mest sentrale rapporter og stortingsmeldinger oppgaven er basert på, og som skal brukes videre i kap.5. I tillegg til disse er forskningsartikler relatert til tilsyn og regulering og annet litteratur hentet fra Oria, som er Universitetets søke database.

Dokumenter	Navn
Rapporter	<b>Arbeidsutvalgetsrapport:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet (Engen et al., 2013)</li></ul> <b>Statskonsult:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Organisering av statlig tilsyn i Norge (2000)</li><li>- (Be)Grep om tilsyn: Gjennomgang av statlige tilsynsordninger (2002)</li></ul>

	<p><b>SINTEF:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikobasert tilsyn- konseptstudie for Arbeidstilsynet (Sten og Jersin, 1997)</li> <li>- «Risiko på tvers» (RPT) : gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering på HMS-området (Hokstad et al., 2001)</li> <li>- Arbeidstilsynets virkemidler- hvor kommer de fra og hva blir de til? (Skaar og Nicolaysen, 1997)</li> </ul> <p><b>Agenda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Et helhetlig risikobasert tilsyn: En evaluering av Petroleumsstilsynet (2007).</li> </ul> <p><b>TIK:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dypt vann i horisonten: regulering av sikkerhet i Norge og USA i lys av Deepwater Horizon-ulykken (Ryggvik, 2012).</li> </ul>
Stortingsmeldinger	<p><b>Nr.7 (2001-02):</b> Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (HMS-meldingen)</p> <p><b>Nr.17 (2002-03):</b> Om statlige tilsyn (Tilsynsmeldingen)</p> <p><b>Nr.29 (2010-11)</b> Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv</p> <p><b>Nr.39 (1999-2000):</b> om Olje og gassvirksomheten</p> <p><b>Nr.67 (1999-2000):</b> Myndighetenes samordningsarbeid på helse, miljø og sikkerhetsområdet</p>

**Tabell 3: Oversikt over dokumentene brukt i analysen av oppgaven**

#### 4.4.2 Valg av informanter

Ved utvalg av informanter, er det i følge Andersen (2006) viktig å få tak i personer som har god innsikt og inngående kunnskap i det man ønsker å belyse. Det vil si at man søker personer som har kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekster som ikke er allment tilgjengelig. I mitt tilfelle personer med kunnskap om Arbeidstilsynet og Ptils roller, virkemidler, tilsynsstrategier og samarbeid. Informantene kunne da hjelpe meg å få bedre faglige beskrivelser og tolkninger, fordi de har tilgang til unike data som ingen andre har direkte innsikt i. Det var også viktig å få tak i et representativt utvalg i forhold til temaet jeg ønsket å belyse. I den sammenheng var det viktig for meg å reflektere over hvor mange som skulle intervjues, hvem som skulle intervjues og hvordan disse skulle velges ut.

Informantenes bakgrunn er av betydning for resultatene som kommer frem i analysedelen, og resultatene må ses i sammenheng med dette.

Jeg brukte samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet som utgangspunkt for utvelgelse av informanter, da avtalen inneholdt kontaktpunkter og samarbeidsarenaer mellom Arbeidstilsynet og Ptil. Dette kan være en styrke for oppgaven på den måte at det er relevante informanter med tett tilknytning til min problemstilling. Men det kan være en svakhet i oppgaven dersom informantene som er valgt ut er personer med like meninger og holdninger, eller i tett relasjon med hverandre. Jeg har ikke mistanke om at dette er tilfellet, men ønsker allikevel å gjøre leseren oppmerksom på dette.

Selv om noen av kontaktpersonene hadde gått over i nye stillinger tok jeg kontakt med disse, for deres personlige erfaringer og oppfatninger fra feltet var gullverdt for prosjektet. Deres egne subjektive opplevelser gir viktige inntak til å forstå, tolke og forklare hendelser og prosesser med utgangspunkt i sammenhenger som også de intervjuede inngår i. Dette er en fordel i og med at disse innehar mer kunnskap og opplevelser enn de med mindre erfaring. Ulempen er at lang erfaring kan hindre at personene ikke klarer å komme opp med ny kunnskap eller se på problemstilling med «nye øyner».

Samarbeidsavtalen var delt inn i fire områder: *regelverk, fag, tilsyn og primærkontakt administrativt* med flere deltemaer. Det var 3 kontaktpersoner fra Arbeidstilsynet og Ptil underlagt de 4 områdene, totalt 6 personer, da enkelte var ansvarlige for flere områder. Felles for informantene er at de har alle erfaring med tilsyn, regelverk og HMS. Tabellen nedenfor gir en oversikt over informantene:

Område	Deltema	Kontaktperson Arbeidstilsynet	Kontaktperson Ptil
Regelverk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelverksfortolkning</li> <li>• Samarbeid om arbeidsmiljøforskriftene</li> <li>• Årlige oppdateringer</li> <li>• RF</li> </ul>	- Avd. Direktør Lov og Regelverk	- Direktør Juss og Rammevilkår - Juridisk rådgiver 1 - Juridisk rådgiver 2
Fag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbeidsprosjekter</li> <li>• FOU</li> <li>• Faglige problemstillinger innen arbeidsmiljøområdene</li> <li>• Faggrupper</li> <li>• Statistikk</li> </ul>	- Avd. Direktør dokumentasjon og analyse	- Fagleder Arbeidsmiljø
Tilsyn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynsstrategi</li> <li>• Årlig tilsynsplanlegging</li> <li>• Gjennomføring og oppfølging av nasjonale satsninger/prosjekter</li> <li>• Samarbeidsavtaler</li> </ul>	- Avd. Direktør styring og samordning	- Fagleder Arbeidsmiljø
Primærkontakt administrativt		- Seniorrådgiver, avd. Styring og samordning	- Fagleder Arbeidsmiljø

**Tabell 4: Kontaktpunkter og samhandlingsarenaer mellom Arbeidstilsynet og Ptil-**

#### **Informantoversikt**

#### **4.4.3 Intervjuguide**

Jeg tok utgangspunkt i det Thagaard (2013) kaller for et semi-strukturert intervju, hvor jeg på forhånd utviklet en intervjuguide, men hvor jeg også la opp til åpne spørsmål underveis. Dette mener han medfører større mulighet for fleksibilitet til å kunne stille oppfølgingsspørsmål på svarene jeg får. I og med at jeg ønsker å finne ut av grensesnittet mellom tilsynsmyndighetene, lagde jeg en standardisert intervjuguide til informantene fra Ptil og Arbeidstilsynet. Dette for å skape en balanse, og for å kunne lett se forskjeller og likheter mellom tilsynsmyndighetene. Intervjuguiden var inndelt i fire temaer: *tilsynsmyndighetenes rolle, tilsynsstrategi, virkemiddel og samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene/regelverket* (Se vedlegg nr.2 og 3).

#### 4.4.4 Gjennomføring av intervjuene

Etter at jeg hadde bestemt meg for hvilke informanter som var aktuelle for min oppgave og hadde intervjuguiden klar, lagde jeg et informasjonsskriv (se vedlegg 1). Der jeg informerte om masteroppgavens tema og problemstilling, hva jeg ønsket de skulle bidra med, hvordan jeg skulle behandle data jeg samlet inn, bruk av båndopptaker og at intervjuet ville bli anonymisert dersom informantene ønsket det. Alle informanter har blitt anonymisert etter eget ønske. Jeg inviterte dem også til å ta kontakt med min veileder dersom de hadde spørsmål angående intervjuet. Dette så jeg som viktig da det i større grad ville øke sannsynligheten for at informantene ville takke ja til å delta i undersøkelsen.

Jeg tok så kontakt med informantene. Selv om informantene fra Arbeidstilsynet var villige til å stille opp til intervju, ble denne prosessen utfordret da jeg ble sendt frem og tilbake til forskjellige personer fra direktoratet til Arbeidstilsynets lokalkontor i Stavanger. Det var vanskelig å vite hvem man skulle forholde seg til, noe som kan skyldes direktoratets størrelse og ansvar. For å gjøre prosessen enklere, valgte jeg å sende ut intervjuguiden til informantene på forhånd, slik at de fikk tid til å gjøre seg noen tanker rundt temaet før intervjuet, og sette seg litt inn i dette hvis det var noe de selv ønsket. Både Ptil og Arbeidstilsynet fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd, igjen for å skape en balanse mellom de to tilsynsmyndighetene. Det å sende intervjuguide på forhånd til informantene kan ha påvirket svarene jeg fikk negativt, da informantene ikke kom med spontane svar og kunne derfor fortelle meg det jeg ville høre, og dermed gå glipp av viktig informasjon.

I følge Thagaard (2013) kan intervju foregå på to forskjellige måter: gruppeintervju eller enkeltintervju. Jeg benyttet meg av gruppeintervju, med tre informanter fra Arbeidstilsynet og tre fra Ptil. Her hentet jeg inn flere informanter og innledet til en diskusjon, noe som kan føre til reflekterte svar. En utfordring ved tilnærmingen er at viktig informasjon tilbakeholdes, da informantene ikke føler seg komfortable med å dele personlige meninger. Den vanligste intervjutypen er enkeltintervju, da den er best egnet for å få innsikt i blant annet subjektive meninger, fakta og holdninger. (ibid.).

Bruk av båndopptaker var problemfritt blant mine informanter, da jeg informerte om at båndopptaket ville bli slettet ved oppgavens slutt, samt at dette var et frivillig valg. Alle mine informanter samtykket til bruk av båndopptaker. Av praktiske årsaker, og da særlig med tanke på oppgavens tidsramme, valgte jeg å utføre intervjuene over telefon. I utgangspunktet hadde jeg ønsket å unngå telefonintervjuer, ettersom i følge Jacobsen (2005) kan dette medføre at



man går glipp av informantens kroppsspråk og ansiktsuttrykk, og faren for misforståelser øker. Jeg avtalte derfor at jeg kunne sende e-post med oppfølgings spørsmål eller avklaringer dersom jeg skulle være usikker på noen uttalelser. Da intervjuene med de seks informantene fra Arbeidstilsynet og Ptil var gjennomført, samsvarte den informasjonen jeg hadde fått i telefonintervjuene med den jeg hadde innhentet fra dokumentanalysene. Utbyttet fra intervjuene var like godt selv om jeg hadde benyttet telefon. Det kan tenkes at temaet, og egenskaper ved informantene har hatt betydning for at dette fungerte bra. Hadde jeg valgt et tema eller en problemstilling av mer personlig art, kunne telefonintervjuene kanskje gitt et svakere datagrunnlag.

Min bakgrunn fra masterprogrammet gjorde at jeg ikke havnet i en underdanig rolle, noe som fort kan skje når den som intervjues har mye kunnskap og erfaring i forhold til meg som intervjuer. (Andersen, 2006). Jeg merket likevel at det var utfordrende å ikke bli revet med av det som informantene fortalte, og manglet kanskje et kritisk blick til tider. Det var etterhvert enklere å rette et kritisk blick til informasjonen når jeg underveis opparbeidet meg en større forståelse og helhetlig blick over oppgavens problematiseringer.

Mine spørsmål ble i stor grad besvart, selv om jeg i noen tilfeller hoppet litt i intervjuguiden. Dette fordi informanten ofte kunne besvare flere spørsmål under et svar. Jeg anser ikke dette som av negativ betydning for datainnsamlingen, da jeg ved hjelp av båndopptaker kunne strukturere svarene under de aktuelle temaene. Jeg opplevde at jeg klarte å gjennomføre intervjuene med en god balanse mellom meg og informantene.

Jeg vurderte flere intervjuer, for eksempel med en HMS rådgiver, tilsyns koordinator, representant for fagforeninger og en eller to fra den skarpe enden (næringen), men anså at dette ikke ville gi meg ny informasjon, og så det derfor ikke nødvendig. Jeg anerkjenner at det kan være en svakhet med oppgaven at det er få informanter, men jeg vurderte at jeg hadde opparbeidet meg mye kunnskap gjennom dokumentanalyser, som gjorde at jeg kunne bruke denne informasjonen sammen med innsamlet data i intervju.

#### **4.4.5 Datareduksjon og analyse**

I følge Blaikie (2010) kan det være vanskelig å skille mellom datareduksjon og dataanalyse da data som produseres gjennom forskning må reduseres for å kunne bli brukt i en analyse.

Etter å ha samlet inn data gjennom intervjuene satt jeg igjen med det Jakobsen (2005:175) kaller for rådata. Neste steg var å transkribere ved å få intervjuene i tekstform, for at det ble mer oversiktlig for videre analysen av funnene. For å fortsette analysen av innsamlet data, foretok jeg datareduksjon ved koding av materialet innhentet gjennom intervjuene. Koding i kvalitativ metode kan brukes til å identifisere ulike fenomen og se på koblingen mellom disse, og til å systematisere funnene. I følge Blakie (2010) er målet med kobling å oppdage regulariteter og variasjoner i data, ved å binde sammen funnene man kommer frem til. I mitt tilfelle vil informantenes synspunkter settes sammen for å kunne se de fra ulike perspektiver og kunne forstå meningsinnhold i kategorier. Prosessen kan foregå gjennom åpen eller aksial koding. (Blaikie, 2010).

Jeg anvendte åpen koding som innebærer å bryte ned data til kategorier og subkategorier, for eksempel tok jeg utgangspunkt i forskningsspørsmålene for å kunne bryte ned data til kategorier. Dataen ble deretter sortert for å finne mønstre som gikk igjen hos mine informanter. Som en følge av forskningsspørsmålene var målet mitt å kunne gi en beskrivelse og forklaring om hvordan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirker samarbeidet og praksis mellom Arbeidstilsynet og Ptil. Dermed satt jeg igjen med hovedmønstre, som tilsvarer forskningsspørsmål. Disse dannet grunnlag for oppbyggingen av selve analysen. Jeg fant det mest hensiktsmessig å slå sammen presentasjon av empiri og selve analysen, siden analysen er organisert i forhold til de mønstrene jeg fant i selve datagrunnlaget. Resultatene drøftes dermed fortløpende, og knyttes sammen med de relevante delene av teorien.

#### **4.5 Validitet og reliabilitet**

Jakobsen (2005) påpeker at et av målene med undersøkelser er å minimere problemer knyttet til validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). 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). Ved

bruk av intervju som metode dreier det seg om tilliten til informantenes utsagn, og om kvaliteten på selve intervjuet.

Validitet handler om tolkning og forklaring (Andersen, 2006). Har jeg som forsker tolket og forstått intervjuobjektene riktig? Det er umulig å være fullstendig objektiv i en intervjusituasjon, da bakgrunnen min, som nevnt, har betydning for min forståelse og tolkning. For å sikre at informantene ble forstått riktig, brukte jeg båndopptaker, og dermed kunne jeg i etterkant spole tilbake for å få med meg de rette utsagn. Da intervjuene var transkribert ordrett var det mulig for meg å gå tilbake i disse og etterprøve min tolkning. Validitet handler også om dataens overførbarhet eller gyldighet. De metodene som er valgt for innsamling av data kan ha betydning for gyldigheten. Har det som kommer fram i intervjuene relevans for min problemstilling? Informantutvalget er også viktig for å kunne oppnå størst mulig gyldighet. (ibid.). Det var avgjørende for meg at informantene hadde kunnskap om temaet. Bruk av informanter som for eksempel ikke kjente samarbeidsavtalen mellom Ptil og Arbeidstilsynet, ville svekket validiteten, ettersom dette ikke ville gitt meg svar på problemstillingen.

I følge Jacobsen (2005) omhandler reliabilitet forskningsprosjektets pålitelighet, og hvorvidt resultatene kan stoles på; troverdighet. I reliabilitet testes det om de samme resultater kan oppnås på nytt ved bruk av lik data, for å minimere skjevheter i studiet. En må være klar over at det finnes ubevisste mekanismer som kan påvirke informantens framstilling av situasjonen, for eksempel kan informanter rasjonalisere hendelser. (Andersen, 2006). Han poengterer videre at det er viktig å forholde seg objektivt til problemstillingen som forsker og opptrer nøytralt overfor informantene, slik at de ikke blir påvirket av våre meninger. Til tross for at mine informanter ville bli anonymisert, kan det være at de ønsker å fremstille samarbeidet mest mulig positivt, og dermed unnlater å fortelle om utfordringer de kan ha i forbindelse med dette. Det er vanskelig å si om informantene er oppriktige eller ikke, men jeg opplevde dem som åpne og ærlige. Informantene trakk frem både positive og negative sider ved å ha forskjellige virkemidler og tilsynsstrategier, og hvordan dette påvirker samarbeidet og tilsynspraksis. Flere av dem anså det som viktig å øke kunnskapen om temaet, og var dermed motivert for å stille til intervju. Jeg 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

*«...the use of qualitative methods in any kind of research poses a set of problems...»*  
(Blaikie, 2010:217).

Med dette mener Blaikie at det ikke er samme mulighet til å generalisere når en bruker kvalitative metoder som ved kvantitativ forskning. Dette forklarer han med at for det første så mangler man et statistisk kjennemerke i kvalitativ forskning. For det andre er generalisering blitt dårlig prioritert av forskere som anvender kvalitativ forskning.

Utgangspunktet for denne oppgaven er å prøve å undersøke hvordan bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirker samarbeidet og tilsynspraksis mellom Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet. For meg har det ikke vært et mål å komme frem til konklusjoner som gjelder for alle tilsynsmyndigheter. Derimot kan jeg si at jeg har identifisert noen områder som kan være felles for tilsynsmyndigheter i samme kategori som mitt utvalg.

## 5. Presentasjon og analyse av empiri

I dette kapittelet skal jeg med utgangspunkt i oppgavens problemstilling analysere empirien jeg har samlet inn gjennom intervjuene og dokumentanalyse. Jeg har valgt å slå sammen presentasjon og analyse av empiri fordi jeg ønsket å skape en fin flyt i fremstillingen av empiri. På denne måten kunne jeg analysere innsamlet data opp mot teorien. Dette gjenspeilet også min intervjustrategi, som var å ha en åpen samtale. Hvis jeg skulle hatt et eget kapittel for presentasjon av empiri kunne det fort ha blitt en tung oppgave. Derfor så jeg det som hensiktsmessig å kunne samle alle elementer ved problemstillingen i et og samme kapittel.

Målet med analyse av empiri er å gi en beskrivelse av hvordan Arbeidstilsynet og Ptils bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirker samarbeidet og tilsynspraksis på arbeidsmiljøområdet. Her skal det drøftes for virkemiddelbruk, strategiene de anvender og hvordan de samarbeider for en enhetlig tilsynspraksis.

Innledningsvis starter jeg kapitlet med å presentere funnene av forskjeller og likheter mellom Ptil og Arbeidstilsynet, for at leseren skal få innblikk før den videre analysen. Forskjellene og likhetene stammer dels fra de ulike dokumentene og dels fra intervjuene. Kapitlet blir en videreføring og en oppsummering av Ptil og Arbeidstilsynets organisatoriske oppbygning, roller, ansvarsområder og utfordringer de står overfor ved utøvelse av tilsyn.

*Første og andre* delene av analysen tar for seg Ptil og Arbeidstilsynets virkemidler og tilsynsstrategier. Her drøfter jeg virkemidler og tilsynsstrategier tilsynsmyndighetene anvender ved tilsynspraksis opp mot teorien, og funnene fra intervjuene og dokumentene. Deretter oppsummerer jeg og sammenligner virkemidlene og strategiene ved å sette dem mot hverandre. *I tredje delen* går jeg inn på nivåer for samarbeidet og informasjonsutveksling; hvordan foregår dette? Hva synes informantene om eget samarbeid? Og hvordan de håndterer konflikter når og hvis de oppstår. Siste delen skal ta for seg en besvarelse av problemstillingen utfra funnene fra de første tre delene. Dette blir en oppsummering av undersøkelsen.

## 5.1 Forskjeller og likheter mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet

Graver i (Lindøe et al., 2012) presiserer at det ikke alltid er klare ansvarsforhold når det gjelder oppgavefordelingen mellom de ulike tilsynene. Dette har sitt opphav i at flere tilsyn kan sies å føre kontroll med de samme overordnede formål, men hvor tilsynene er hjemlet i forskjellige regelverk og forvalter ulike virkemidler. Tilsynene vil ofte rette seg mot de samme tilsynsobjekter og behandle ulike aspekter av de samme saksforhold. (ibid.) Et godt eksempel er et innlegg i Stavanger Aftenblad (2015) der Statoil fikk refs for ikke å involvere sine ansatte i spare- og nedbemanningsplaner i to uavhengige rapporter, etter separate tilsyn, fra Arbeidstilsynet og Ptil. Arbeidstilsynet pekte på brudd på arbeidsmiljøloven, mens Ptil dekket sikkerheten til de ansatte i Statoil. Dette kan skyldes de ulike tilsynenes ansvar, rolle, strategier, størrelse, arbeidsform, organisering og utøvelse av tilsyn, jf. tabellen under.

Dette er utgangspunktet på min videre diskusjon, og leder meg videre til spørsmålet om hvordan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirker samarbeidet og tilsynspraksis mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet.

Område	Arbeidstilsynet	Ptil
<b>Organisatorisk oppbygging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delt inn i et direktorat og tilsyn</li> <li>• Underlagt ASD</li> <li>• Horisontal samordning med <i>funksjonsbasert modell</i>; organisert og spesialisert etter en bestemt funksjon eller formål, og med alle andre sektorer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selvstendig statlig tilsynsmyndighet</li> <li>• Underlagt ASD</li> <li>• Horisontal samordning med <i>sektorbasert modell</i> (matriseorganisert); er organisert og spesialisert etter sektorer, der ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og regulering av den spesifikke sektorer.</li> </ul>
<b>Tilsynsobjekt og ansvarsområdet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynspraksis er heterogent; fører tilsyn med forskjellige virksomheter i hele landet, ca.240.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynspraksis er homogent; fører sektortilsyn med petroleumsvirksomhet på</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fører tilsyn på arbeidsmiljøområdet i petroleumsvirksomhet på land, unntak landanleggene</li> </ul>	<p>den norske kontinentalsokkel og landanleggene, ca.75 faste, mer enn 40 flyttbare og 8 petroleumsanlegg, tilsammen ca.129.</p>
<b>Rolle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsyn</li> <li>• Koodinering</li> <li>• Veileder</li> <li>• Kontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsyn</li> <li>• Koordinering</li> <li>• Veileder</li> <li>• Rådgiver</li> </ul>
<b>Tilsyn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er et arbeidstilsyn</li> <li>• Har flere antall inspeksjoner, som er mindre krevende.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke bare et arbeidstilsyn, men også et storulykkestilsyn</li> <li>• Mindre antall tilsyn som er mer krevende og komplekse.</li> <li>• Sektororientert tilsyn; Tilsyn i tillegg til – ikke i stedet for – næringens egen oppfølging</li> </ul>
<b>Virkemiddel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pålegg</li> <li>• Tvangsmulkt</li> <li>• Stansing</li> <li>• Politianmeldelse</li> <li>• Overtredingsgebyr</li> <li>• tilsyn</li> <li>• Veiledning</li> <li>• premissgiving</li> <li>• Samarbeid med andre etater</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utelukkelse</li> <li>• Politianmeldelse</li> <li>• Stansing</li> <li>• Pålegg</li> <li>• Varsel om pålegg</li> <li>• Dialog- Gjennom dialog anvender de ulovfestede virkemidler: likelydende brev, innkalling til møte og Ptils hjemmeside.</li> </ul>
<b>Tilsynsstrategi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benytter RBT med kontroll og veiledning som hovedstrategier.</li> <li>• Anvender fireårs strategiske planer som bygger på tidligere erfaringer (Ytelsesbasert tilsynstrategi) og virksomhetenes «innebygget risiko» (Risikoinformert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynene er risikobaserte (RBT) og utføres gjennom veiledning.</li> <li>• Benytter årlige hovedprioriteringer ved valg av tilsynsstrategi, med mål om å utfordre, gi retning og påvirke næringen i arbeidet med</li> </ul>

	<p>tilsynsstrategi)- Målet er å påvirke næringen til egenaktivitet.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeider langtidsplaner i tillegg til årlige virksomhetsplaner, som bidrar til å regulere og samordne arbeidet sentralt og lokalt.</li> </ul>	<p>kontinuerlig forbedring av sikkerheten.</p>
<b>Regelverk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Håndhever Arbeidsmiljøforskriftene i petroleumsvirksomheten.</li> <li>• Har et felles regelverk med andre HMS myndigheter blant annet Ptil.</li> <li>• Flere og mindre koordinerte regelverk å forholde seg til, da man har, i de forskjellige virksomheter, et arbeidsmiljøregelverk, storulykkesregelverk, miljøregelverk osv.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Håndhever Arbeidsmiljøforskriftene og HMS forskriftene i virksomheten.</li> <li>• Har et felles regelverk med andre HMS myndigheter blant annet Arbeidstilsynet</li> <li>• Har et eget HMS regelverk for sektoren.</li> <li>• Større grad av koordinert regelverk, da alt er samlet i AML og Petroleumsloven</li> </ul>

**Tabell 5: Forskjeller og Likheter mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet**

Tabellen ovenfor viser forskjeller og likheter mellom Ptil og Arbeidstilsynet. Disse er hentet fra intervjuer med informantene og dokumentene i tabell 3. Forskjellene og likhetene går ut på organisatorisk oppbygging, tilsynsobjekt og ansvarsområdet, roller, tilsyn, virkemiddelbruk og tilsynsstrategier. Av likhetene ser man at Ptil og Arbeidstilsynet er underlagt det samme departementet (ASD), har noen like roller, virkemidler og tilsynsstrategier. Man ser også tydelige forskjeller når det gjelder organisatorisk oppbygging, ansvarsområdet, roller, virkemidler og tilsynsstrategier. Når det gjelder tilsyn er Arbeidstilsynet kun et arbeidstilsyn, som vil si at de fører tilsyn med at virksomheter følger kravene etter AML. Ptil er i tillegg et storulykkestilsyn da det gjennomfører tilsyn etter storulykkeforskriften, som også ivaretar det systematiske HMS-arbeidet i virksomheten. Disse er med på å forklare tilsynsmyndighetenes virkemiddelbruk og tilsynsstrategiene i de neste kapitlene.

Likhetene og forskjellene danner et bakteppe for videre drøfting om hvordan bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirker tilsynspraksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?



## 5.2 Hvilke virkemidler anvender Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

### 5.2.1 Petroleumstilsynets virkemiddelbruk

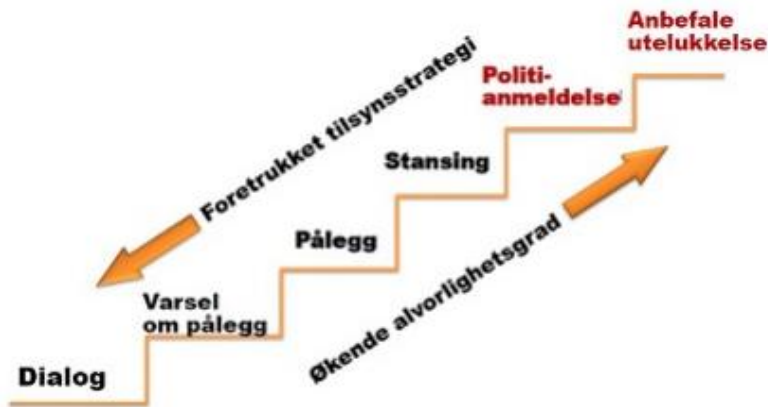
Virkemidler påvirker samspillet mellom myndigheter (Arbeidstilsynet og Ptil) og virksomheter. Virksomhetenes bilde av myndighetene og deres oppfatning av lovverkets krav bygges også i stor grad opp gjennom tilsynets virkemiddelbruk. Virkemiddelbruken får derfor innflytelse på hvorvidt virksomhetene finner regelverket meningsfullt, og derfor kanskje også på hvor mye arbeid de i realiteten vil investere i å bedre arbeidsmiljøet. Utgangspunktet for virkemidler er at de er det siste leddet i oppfatning av tilsynsmyndighetenes roller, mål og tilsynsstrategier. Etatens tilsynsstrategier er også tett knyttet til hvordan de velger å bruke de virkemidlene de har til rådighet, og er derfor med på å drøfte hvordan Ptil og Arbeidstilsynets bruk av ulike tilsynsstrategier påvirker tilsynspraksis og samarbeidet dem imellom.

Tilsynsmeldingen (2002-03) påpeker at frem til begynnelsen av 80-tallet brukte OD pålegg for å reagere på ethvert brudd på regelverket, uansett kritikalitet. Direktoratets tilsyn hadde kontroll som mål, og fokuserte på teknisk tilstand på detaljnivå. Pålegg som virkemiddel mistet derfor etterhvert sin status, fordi næringen anså pålegg som normalt, og nærmest som en måte å formulere konklusjoner fra ODs tilsyn. Ved introduksjon av IK prinsippet og etablering av Ptil, ble tilsynets mål endret fra å være kontroll til forbedring av HMS-nivået. Virkemidler ble derfor mer strategiske enn administrative verktøy.

Ptils mål med virkemiddelbruk er ikke å straffe næringen, men å sørge for at selskapene iverksetter tiltak som bringer virksomheten i overensstemmelse med kravene i regelverket. (Ptil, 2014a). I følge informantene har Ptil de virkemidlene som trengs, og bruk av disse skal ansvarliggjøre aktørene og ha en forebyggende effekt. For å oppnå tilsynets formål har Ptil flere virkemidler som kan tas i bruk. Disse kan være: utarbeiding av forskrifter, tilsyn, veiledning, koordinering mellom aktører, kunnskapsproduksjon med mer. Det er ikke Ptils policy å bruke medier på en måte som kan ha karakter av et sanksjonsmiddel mot bestemte adressater. Ptil bruker sin nettside til å informere, og både tilsyns- og granskingsrapporter legges ut her. Av noen kan dette ses på som et virkemiddel.

Figuren under illustrerer Ptils strategi relatert til delegerte virkemidler sett i stigende alvorlighetsgrad (jf. pil mot høyre). Samtidig viser pil mot venstre Ptils ønskede strategi med vekt på dialog. Ofte starter tilsynsmyndigheten med dialog med tilsynsobjektet, og som viser

til økende påtrykk og sterkere sanksjoner dersom forventninger og krav ikke imøtekommes. (Engen et al, 2013).



Figur 11: Petroleumtilsynets «virkemiddeltrapp». (Engen et al., 2013:48)

En av informantene viste til at dialog er det foretrukne virkemiddelet som skaper en nødvendig samhandlingsform for å kunne følge opp et funksjonsrettet målorientert regelverk. Dette gir både pliktsubjektene og myndigheten et større handlingsrom for valg av detaljerte løsninger (jf. kap 3.5). «Vi tilstreber å opptre på det laveste trinnet i virkemiddeltrappen - og derigjennom påvirke aktørene til selv å ta sitt ansvar for å utvikle gode løsninger i tråd med regelverkskrav – heller enn å bruke strengere virkemidler, og derved tvinge gjennom løsninger». Dette kan også ses i sammenheng med kapittel 3.6, der ansvaret som internkontrollprinsippet overfører til næringen 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. Kringen (2012) presiserer også at dialog som virkemiddel har en sentral effekt på virksomhetenes selvstendige ansvar for risikostyring og orden i eget hus; selvregulering med frivillige standarder som ivaretar myndighetsnormer (jf. fig. 10). Man bør likevel fremover være mer oppmerksom på de kulturelle variasjoner og tenkemåter aktørene i virksomheten og Arbeidstilsynet har, slik at effekten av dialogen ikke fortrenger selvstendige syn som er avgjørende i kritiske sammenhenger (ibid.). Som vi skal se i neste kapitlet samsvarer ikke Ptils bruk av virkemidler med Arbeidstilsynets, noe som kan føre til utfordringer ved

samarbeidet på den måten at aktørene i næringen kan ha vansker med å forholde seg til de ulike sanksjonene.

Videre pekte flere av informantene på at de dialogbaserte virkemidler åpner opp for et handlingsrom som kan føre til rollekonflikter, for eksempel når Ptil kombinerer rollen som kontrollør av HMS, samt rollen som tilrettelegger for verdiskaping. Dette ser man i figur 10, delkapittel 3.6.1, der internkontroll kan føre til et stort handlingsrom, krevende spilleregler og kombinasjon av roller. Dette blir også belyst i rapporten fra Arbeidsutvalget (2013), der bruken av dialog som virkemiddel i flere sammenhenger skaper uklarheter om hva det faktisk innebærer. Det som Ptil oppfatter som dialog kan i noen sammenhenger, for eksempel innkalling til et møte hos Ptil, bli oppfattet annerledes av de som blir innkalt.

Informantene mente at Ptil har blitt kritisert for å ikke være tydelig nok i sin utøvelse av myndighet i tilsynet, det vil si at de ikke gir nok pålegg. De ser på det å gi pålegg som virkemiddelstrategi som et tap, siden det ikke lykkes med å skape en forståelse for begge parter syn. *«Av og til kan det være aktuelt å gi pålegg, som er et vedtak om tiltak som selskapet har lovmessig plikt til å etterkomme, men vi skryter ikke av hvor mange pålegg vi har gitt. Nøkkelen er å kunne kommunisere forståelig»*. Informantene trekker frem at pålegg gis for å overbevise om nødvendigheten av å gjøre endringer og for å markere alvorligheten av regelverket. Bruk av pålegg kan også ses i sammenheng med kontrollørollen som kan oppleves som «provoserende» av næringen, da dette kan føre til lite fleksible og komplekse regelverk. Dermed Baldwin et.als (2012) svakheter ved command & control strategien (jf. Kap 3.4), som kan føre til overregulering, paragrafrytteri, hindre innovasjon og naturlig konkurranse. En informant la til; *«Ptil er en aktiv aktør, og tar seg en veldig aktiv rolle som tilsynsorgan mer enn et kontrollorgan»*.

Virkemiddeltrappa i figur 11 gir også en oversikt over Ptils lovfestede virkemidler ifølge petroleumsloven og arbeidsmiljøloven med utfyllende forskrifter. Med unntak av straff er alle disse virkemidlene såkalte enkeltvedtak. *«Det at virkemidlene er enkeltvedtak, medfører at bruken av disse virkemidlene må følge de forvaltningsprinsippene som følger av forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett»*, forklarte en informant. Informanten la til at det også er knyttet saksbehandlingskrav til lovfestede virkemidler i motsetning til ulovfestede virkemidler.

Gjennom en dialogbasert strategi har Ptil utviklet en del ulovfestede virkemidler overfor tilsynsobjekter. Eksempler på disse er: *likelydende brev, innkalling til møte og Ptils*

*hjemmeside*. Disse brukes for å påvirke og igangsette konkrete tiltak, for å annonsere endringer i regelverket, informere, og for å redegjøre for saker som omhandler uønskede hendelse. (Jf. Virkemiddelhåndboka, 2015). Informanten innen lov og regelverk mener at Ptil oppnår mye gjennom slike virkemidler. Som beskrevet i kapittel 3.5 gir bruken av funksjonskrav og rettslige standarder næringen en større grad av skjønnsutøvelse ved anvendelse av regelverket. Regelverksmetodikken legger dermed opp til en større grad av styring ved hjelp av ulovfestede virkemidler. En henvisning til en industristandard vil for det første være en informasjon til næringen om at det finnes anerkjente normer i tillegg til gjeldende regelverk som må tas i betraktning.

I HMS- forskriftene legges det også opp til å kunne ta i bruk andre og tilsvarende sikre løsningsalternativer. I følge den ene informanten er det også en form for «aksept» eller hjemmel fra lovgiver om at forvaltningen kan styre sikkerheten på norsk sokkel gjennom bruk av ulovfestede virkemidler. Disse kan sies å være operasjonelle strategier fra Ptils side som brukes som en «forlengelse» av regelverket med et formål om å påvirke aktørene i næringen. Informantene indikerte at det finnes mange sider ved bruk av ulovfestede virkemidler, men kjernen er måten det kommuniseres på og formålet med kommunikasjonen i slike virkemidler. Næringen kan utfordre Ptil dersom de mener tilsynet går for langt i bruk av slike virkemidler. De kan opprette klagesak. Det vil si at valget står mellom å:

- a) etterkomme
- b) ikke forholde seg til de ulovfestede virkemidlene eller
- c) bruke klageinstans; som da blir en sikkerhetsventil.

Informantene påpekte at aktørene i virksomheten kan komme i et avhengighetsforhold til myndighetene, da de vil rette seg etter de myndighetssignaler som gis – enten riktige eller feil. *«Pliktsubjektene retter seg etter de uforpliktende signalene ulovfestede virkemidler gir».*

### **5.2.2 Arbeidstilsynets virkemiddelbruk**

Arbeidstilsynet utvikler og tilpasser virkemiddelbruken sin for å oppnå best mulig effekt. Etaten følger opp virksomhetene ved hjelp av ulike virkemidler, for å sikre gode arbeidsforhold og god sikkerhet i arbeidslivet. Informantene mente at loven gir Arbeidstilsynet sterkere virkemidler dersom virksomhetene ikke tar sitt ansvar alvorlig. Dette stemmer overens med Kringens (i Lindøe et. al., 2013) anbefaling om at myndighetenes

strategi bør være fleksibel og bredspektret, med ulik bruk av virkemidler i ulike faser av virksomhetene, og avhengig av hvordan de til enhver tid responderer på myndighetsinngrep. I følge Kringen (ibid.) er hovedprinsippet for bruken av virkemidler å følge en så kalt «tit-fortat»-strategi, noe som innebærer at man starter med de svakeste virkemidlene og deretter øker styrkegraden gradvis dersom dette ikke fører fram.

For å kunne oppnå tilsynets formål, som er håndhevelse av regelverket overfor virksomheter, er det helt avgjørende at etaten har relevante og effektive virkemidler. Disse er:

### *Pålegg*

AML av 1956 åpnet for både henstillinger og pålegg, men etter 1977 ble regelen om henstillinger fjernet. I følge informantene skjedde dette fordi pålegg er en strengere form for krav enn henstillinger; «*mens henstillinger er en anmodning til arbeidsgiveren om å gjennomføre visse vedtak, da det er straffbart å ikke oppfylle et pålegg*».

Arbeidstilsynet har myndighet til å pålegge virksomheter å forbedre forhold som ikke tilfredsstillende i lov- og forskriftsverket. De varsler virksomhetene skriftlig om mangler som er avdekket i tilsynet. Dersom manglene ikke er så alvorlige at de fører til umiddelbar stansing, får de en tidsfrist til å gjennomføre de nødvendige forbedringer. Om virksomhetene vil klage på merknader gitt av Arbeidstilsynet, får de en tidsfrist på tre uker. Dette kan virke avskrekkende, og fremmer avstand mellom Arbeidstilsynet og næringen, og dermed påvirke tilsynspraksis og samarbeidet med Ptil.

### *Tvangsmulkt*

Arbeidstilsynet bruker virkemiddelet hvis ikke virksomhetene gjennomfører det gitte pålegget innen en tidsfrist. En av informantene presiserte at tvangsmulkt ikke er en strafferettslig reaksjon, men hører under Arbeidstilsynets skjønn. Størrelsen på tvangsmulkten blir fastsatt slik at det ikke lønner seg å unnlate å etterkomme pålegg fra etaten. Virksomhetene kan be om en utsettelse av fristen dersom de har en fornuftig grunn. Som forklart av informantene foreslås virkemiddelet fordi det forekommer et behov for tvangsmidler utover det å stanse bedriften eller gå til politianmeldelse.

### *Stansing*

Dersom Arbeidstilsynet sin kontroll avdekker at det er fare for liv og helse, kan det pålegges direkte stans av arbeidet. Stansing kan også skje dersom pålegg ikke blir oppfylt innen fristen. Ved stansing må virksomhetene forbedre mangelen før arbeidet kan starte opp igjen.

### *Politianmeldelse*

Virkemiddelet anvendes hvis Arbeidstilsynet mener at tilsynet avdekker straffbare forhold. Arbeidstilsynet melder virksomheter til politiet ved stadig brudd på regelverket eller ved grove mangler. Det er da politiet som etterforsker saken videre, og påtalemyndigheter som avgjøre om det skal reises tiltale mot de ansvarlige.

### *Overtredelsesgebyr*

Ved brudd på regler som håndheves av Arbeidstilsynet, kan de gi virksomheter et gebyr. Slike gebyrer brukes ofte ved alvorlige og gjentakende brudd på arbeidsmiljøloven. Gebyret kan ikke være høyere enn 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden. (Arbeidstilsynet, 2014).

Arbeidstilsynet bruker pressmidler som tvangsmulkt og stansing i en relativt stor grad av deres tilsyn. En informant i Arbeidstilsynet beskriver den noe utradisjonelle tilnærmingen slik:

*I de 17434 tilsyn Arbeidstilsynet gjennomførte i 2014 ble det gitt reaksjoner i 65% av tilsynene. Arbeidstilsynet stanset farlig arbeid 395 ganger, anmeldte virksomheter 135 ganger, og der pålegg ikke var gjennomført innen fristen ble det gitt ett eller flere tvangsmulker på pålegg 1759 ganger eller stanset virksomheten 295 ganger.*

Så langt i år, 12/5-2015, har Arbeidstilsynet utført 7500 tilsyn. Med disse er 1759 vedtak om tvangsmulkt og 395 stans av arbeid grunnet overhengende fare for liv og helse.

I NOU (2000:27) (Et inkluderende arbeidsliv) ble det satt søkelys på det nye risikobildet i arbeidslivet, som inkluderer petroleumsnæringen. Dette knytter seg til stort arbeidspress, høyere tempo og manglende selvbestemmelse, og det ble raskt bred politisk konsensus rundt behovet for å bekjempe disse problemene. Informantene mente at det å møte disse utfordringene i næringen krever bedre reaksjonsformer fra Arbeidstilsynets side enn å bare kontrollere og utstede pålegg. Bruk av pålegg som virkemiddel skyldes i følge en informant etatens prioritering av risikoutsatte områder og virksomheter, da det skal minske at selskapene ikke tar regelverket for gitt; «...selv om tilsynene retter seg mot risikobaserte virksomheter, synliggjør nok dette likevel at det er en del mangler i bedriftenes systematiske HMS-arbeid». Informanten fortalte videre at bedriftene som fikk pålegg ble også fulgt opp med spørsmål om de mente at påleggene bidro til en forbedring av HMS tilstanden. «Her finner vi den samme tendensen som vi fant før tilsynet; at pålegget i seg selv kun har hatt en moderat effekt for HMS-tilstanden».

Forebygging av psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøproblemer krever at kunnskapsnivået i næringen forbedres. Dette innebærer at tilsynet i større grad må vektlegge pedagogiske virkemidler, men dette må skje til en viss grad, for å unngå utfordringen nevnt av Graver (i Lindøe et al., 2012) og Baldwin, et al. (2012); jo nærmere regulatoren og den regulerte står, jo vanskeligere blir det å håndheve loven (jf. kap. 2.6).

I senere tid har Arbeidstilsynet jobbet utfra en fireårs strategisk plan, som er med på utdype tilsynsstrategiene og gi en beskrivelse av virkemiddelet tilsyn. Som presentert i kapittel 2.5 setter strategien tilsynet i sammenheng med de øvrige virkemidlene Arbeidstilsynet benytter, og fremhever viktigheten av faglighet, samarbeid med andre myndigheter, systematikk og kvalitet i virksomheten. I henhold til strategisk plan for 2013-2016 er *tilsyn* Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel. «*Vi skal vurdere alle virkemidlene når vi etablerer og gjennomfører en inspeksjon, og velge den kombinasjonen av virkemidler som gir størst effekt*». Målet med å anvende tilsyn som virkemiddel er å fremme forbedring i virksomhetene, og styrke arbeidet med enhetlighet, tilsynsmetodikk og kvalitet i tilsynet. «*Våre andre virkemidler er veiledning, premissgiving og samarbeid med andre*».

*Veiledning* som virkemiddel har som formål å spre kunnskap og motivere slik at virksomheten kan ivareta sine plikter og ansvar. I følge en av informantene skal Arbeidstilsynet tilgjengeliggjøre informasjon og veiledning om regelverket, og om hva som fremmer helsefremmende arbeidsmiljø. Gjennom samarbeid med andre myndigheter, som Ptil, skal Arbeidstilsynet gjøre de nye arbeidsmiljøforskriftene lett tilgjengelige ved å gjennomføre kommunikasjons og opplæringstiltak i næringen. Ved *premissgiving* poengterte informantene at Arbeidstilsynet skal bidra til å utvikle arbeidsmiljøregelverket og legge premisser for arbeidsmiljøstandarden. En informant sa det slik: «*Vi skal bruke vår kunnskap og dokumentasjon til å sette standarden for arbeidsmiljøet i risikoutsatte virksomheter*». Samarbeid med andre etater skal fremmes for å oppnå større samfunnsmessige gevinster av inspeksjoner de utfører. Mitt inntrykk er at Arbeidstilsynets bruk av «myke» og «harde» virkemidler innebærer at det eksisterer en «straffekultur» og en «etterlevelseskultur» med preskriptive regler. En er med andre ord avhengig av at det eksisterer både lover og regler som overholdes, sanksjonsmuligheter, i tillegg til en selvreguleringskultur, som ved dagens regelverk gis gjennom funksjonskrav.

### 5.2.3 Oppsummering

#### ***Hvordan påvirker bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler, praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet?***

Ptil og Arbeidstilsynets hovedhensikten med bruk av virkemidler er å få selskapene i næringen til å iverksette effektive og langsiktige forbyggende tiltak, eller avhjelpe akutte situasjoner. I korte trekk skal virkemiddelbruken ansvarliggjøre selskapene og ha en forebyggende effekt.

Ptil og Arbeidstilsynet rår over en rekke «formelle og uformelle» virkemidler for å sanksjonere regelverksbrudd i virksomheten, alt fra dialog og veiledning til pålegg og stansing av aktivitet. I motsetning til Arbeidstilsynet, som har lavere terskel for å gi pålegg, foretrekker Ptil å bruke dialog som virkemiddel for å styrke samarbeidet med aktørene i næringen. Dette kan påvirke tilsynspraksis og samarbeidet ved at Ptil og Arbeidstilsynet velger å utføre tilsynene på arbeidsmiljøområdet hver for seg for å unngå forvirring i næringen, og for en mest mulig samordnet og helskapelig tilsynsarbeid, som påpekt i St. mld. 29 (2010-11). Ptils fokus på dialog, i stedet for pålegg og anmeldelser, synes å være avgjørende for et godt samarbeids- og utviklingsklima mellom dem og næringen. Dette kan virke som en viktig læringsarena for Arbeidstilsynet, som i sin siste strategisk plan har tatt i bruk veiledning som virkemiddel.

For at Ptil og Arbeidstilsynet 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. Det var bred enighet blant informantene om at Ptil og Arbeidstilsynet bruker sine tilgjengelige virkemidler på en god, effektiv og forutsigbar måte. De var begge enige om at overdreven bruk av sterkere virkemidler fører til mer konfrontasjon og er «en lite fruktbar måte å jobbe på». Informantene fra Arbeidstilsynet la til at de er opptatt av å opptre nøytralt i fremferd og reaksjonsbruk, og virkemiddelbruken skal avspeile en balansegang mellom veiledning, tilsyn, kunnskapsbyggende oppgaver og bruk av reaksjonsmidler.

En av informantene fra Ptil beskrev det som en symbiose mellom næringen og tilsynsmyndigheter, 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*». Utfra Ptils syn har bruken av ulovfestede virkemidler vist seg å være en god måte å styre norsk petroleumsvirksomhet på, for å oppnå en høyest mulig grad av sikkerhet, selv



om ut fra en juridisk synsvinkel nok finnes svakheter både innen rettstenking og rettsanvendelse. Ptil har valgt å gå inn i rollen som aktiv en sikkerhetspådriver i tillegg til oppgaver innen forvaltning, revisjon og regelverksutvikling. Det er også viktig at Arbeidstilsynet og Ptil klarer å opprettholde nødvendig respekt og tillit i næringen. Faren med å benytte sterkere virkemidler enn dialog og veiledning, er at tilliten svekkes og samarbeid vanskeliggjøres. Dermed mener informantene fra Arbeidstilsynet at de ha gjennom årene opplevd at Arbeidstilsynet har beveget seg tydelig fra en kontrollstat, «*politi*», til en informativ og motiverende etat. «*Vi ser dette som et tegn på at vi er på riktig vei i utforming av vår rolle*».

## **5.3 Hvilke tilsynsstrategier anvender Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet?**

### **5.3.1 Ptils tilsyn og tilsynsstrategi**

*«Tilsyn omfattar mykje meir enn revisjonar offshore og på landanlegg. Tilsyn er heilheita i kontakten mellom oss og tilsynsobjekta, og omfattar alle aktivitetar som gir oss det nødvendige grunnlaget for å vurdere om selskapa tek ansvar for å driva forsvarleg» (Ptil, 2014a).*

Som tidligere nevnt omfatter Ptils ansvar hele livssyklusen i virksomheten, fra leteboring, utbygging og drift frem til nedstenging og fjerning. Den mest synlige delen av tilsynet er når Ptil drar ut på innretningene i havet, på landanleggene eller på byggeplassene for å få stedfeste at selskapene etterlever regelverket. (Ptil, 2014a). Tilsynet omfatter også:

- datainnsamling om ulykker og hendelser
- gransking av ulykker
- møter med selskapene
- godkjenning av selskapene sine utbyggingsplaner
- søknader om samtykke til ulike aktiviteter

Dette krever at Ptil har den kompetansen som kreves, noe som informantene mener de har; «Vi har ganske mye kurs og opplegg rundt det å innstanssette våre tilsynsmedarbeiderne til å gå ut og gjøre gode tilsyn» «Vi har folk med forskjellige faglig bakgrunn, men en viktigere bit av kompetansebildet er at vi må bygge opp de revisor og tilsynskompetansene som eksisterer idag».

Ptil fører tilsyn med alle aktører i næringen, og det vil si alle operatører, entreprenører og redere i virksomheten. Det rettes likevel oppmerksomhet først og fremst mot selskapene med operatøransvar, da det er disse som har overordnet ansvar for at alle deres leverandører og underleverandører etterlever regelverket. I følge en av informantene klarer ikke Ptil å rekke overalt og alle i løpet av ett år, med over 75 faste og mer enn 40 flyttbare innretninger på norsk sokkel, 8 petroleumsanlegg, ca.300 innretninger på havbunnen, ca 14.000km olje- og gassrørledninger, og ca.170 tilsette. Denne utfordringen unngås da 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» (Tilsynsmeldingen (2002-03:15)). Dette er også fremhevet av Ptil; «vår viktigaste oppgave er å følgja opp at selskapa sjølve tek ansvar». (Ptil, 2014a). Informanten mente at dette er etter styringsprinsippene, som har gått fra å være *deltaljstyring* til *målstyring*. Detaljstyring, som presentert i kapittel 3.5, baserer seg på lover og forskrifter som i detalj spesifiserer kravene til konstruksjoner, teknisk utstyr og operasjoner som må tas hånd om for å sikre mot ulykker og farer.

Sikkerhetsmyndighetene setter de nødvendige krav til sikkerheten og kontrollerer at selskapene etterlever disse. Ved målstyring er regelverket utformet slik at det beskriver hvilke mål eller funksjoner som skal tas hånd om, men det er opp til selskapene selv å ta ansvar. Dette samsvarer med målet med et funksjonelt regelverk (jf. kap. 3.5), som skal definere hva som skal oppnås uten å beskrive konkrete metoder som skal benyttes. Det er for virksomhetenes beste, da de skal kunne drive forsvarlig i samsvar med regelverket, gjennom risikoanalyser, fastsetting av risikoakseptkriterier, risikovurdering- og evaluering, risikohåndtering- og reduksjon, kontinuerlig forbedring, ALARP og mer (Engen et al., 2013).

Ved tilsyn trekker informantene frem at Ptil sin hovedoppgave er å beskrive hvilke sikkerhetsmål selskapene må ta vare på, og se til at selskapene har etablert styringssystem som sikrer at målene er tatt hand om (Jf. kap. 3.6 om internkontrollprinsippet). Dette går mer på tilsynsmetode og tilnærming. «Vårt tilsyn kommer

*i tillegg til aktivitetene selskapene selv iverksetter. I tillegg så heter det at vi skal være systemorienterte i hovedsak; at vi skal gå mot selskapsstyringssystemet og se selskapets egne evne til å følge mer opp, men vi skal ikke kunne gå inn i deltaljene og deltaljinspisere».*

Ptils tilsynsstrategier er formet av de føringene de har gjennom det som beskriver deres rolle (jf. kap. 2.4 om Ptils rolle og ansvar). De utfører RBT ved revisjoner, granskinger, saksbehandling og samtykker, møter med selskapene, kartlegging, seminarer og regelverksutvikling, noe som krever god planlegging og mye informasjon om næringen. Dette mener en informant er knyttet til hvem Ptil velger å føre tilsyn med, hvilke tema tilsynet fokuserer på og hvilke virkemidler som benyttes. Alt dette er en viktig og ønsket del av Ptils risikobaserte tilsynsstrategi. *«Vårt tilsyn er risikobasert og stikkprøvebasert. Vår kjennskap til og erfaring med aktørene, deres innretninger og aktiviteten de driver med, påvirker hvordan vi planlegger og prioriterer våre oppfølgingsaktiviteter».* Løtveit (i Lindøe et al., 2012) poengterer at en velutviklet tilsynsstrategi kan fungere som en rettesnor for gjennomføring av endringer, og et hjelpemiddel ved fordeling av ressurser. Samtidig skal tilsynsstrategi gi omverdenen et bilde av tilsynsvirksomhets praksis.

I følge informantene foregår tilsynsarbeidet på arbeidsmiljøområdet gjennom regelmessig dialog med Arbeidstilsynet og næringen, der det kreves analyser, planer, dokumentasjon og informasjon. Innenfor dette området fortalte informantene at de har de nødvendige kompetanser som reguleres gjennom AML. *«Vår arbeidsmiljøkompetansen brukes også innpå storulykkesrisiko området; human factors og samspillet mellom menneske-teknologi-organisasjon. Disse bygges opp gjennom forskjellige kurs internt og på Universitetet i Stavanger».*

Som tidligere beskrevet legger Ptil stor vekt på dialog mellom partene i virksomheten, ved å anvende RF og Sikkerhetsforum (jf. Kap 2.1). Tilsynsaktivitet som dømmes som revisjon er som regel forhåndsvarslet. Revisjonen starter vanligvis i god tid før revisjonslaget går ut i feltet for å møte det aktuelle selskapet. Der er både representanter fra ledelsen og arbeidstakere representert. Informantene trekker frem at de har et omfattende prosedyreverk, rutiner og retningslinjer som stiller krav til gjennomføring av revisjoner, krav til revisjonsleder og godkjenning av dokumenter (tilsynsrapporter). *«Vi har et kvalitetssikringsløp som er integrert i den juridiske kompetansen, for å sikre at vi tolker regelverket innenfor de rammene som er lagt der og bruke virkemidlene korrekt».* Ved tilsyn offshore har man gjerne også egne møter med verneombud. Dette for å sikre at synspunkter til

arbeidstakere kommer frem. Noe som samsvarer med trepartsamarbeidsprinsippene: åpenhet og rapportering, som sentrale forutsetninger for å lykkes. *«Styringssystemet vårt legger opp til at man jobber enhetlig og konsistent pluss at det er god dialog på tvers av enhetene blant annet gjennom ledergrupper»*. Avslutningsvis oppsummeres tilsynsaktivitetene i egne rapporter, som brukes som grunnlag for bestemmelsen av hvordan funnene skal følges opp.

Ptil utarbeider sine tilsynsstrategier gjennom planprosesser der årlige hovedprioriteringer (HPer) blir etablert. Hovedprioriteringene skal utfordre, gi retning og påvirke næringen i arbeidet med kontinuerlig forbedring av sikkerheten. Dette bidrar til at Ptil når Stortingets ambisjon om at Norge skal være verdensledende på sikkerhet i petroleumsvirksomheten (jf. kap. 1). I følge en informant baseres tilsynsaktiviteter på disse prioriteringene; *«dette er styrende for hva slags typer tilsynsoppgaver vi gjør»*. I år skal Ptil hovedsakelig prioritere sikker senfase, nord, ledelsesansvar og barrierer. Disse mener de er ekstra viktig at næringen arbeider med i året som kommer. Informanten påpeker videre at prioriteringene er valgt på bakgrunn av forskning og utvikling, Ptils kunnskap om og erfaring med virksomheten. Disse er tydelig forankret i risikobildet. Informanten bemerket: *«...men det er klart at det er ny informasjon som for eksempel når industrien svinger jevnlig, som vi nettopp har vært gjennom ganske stort skifte i form av høyt aktivitetsnivå og høyere oljepriser, til det motsatte. Dette trigger en revurdering av ting, og kostnadsreduksjons prosesser, for da blir det et helt annet utgangspunkt enn når det er full olje «all time high»*.

Alle i etaten er med på å utarbeide Ptils tilsynsstrategier, både «top-down» og «bottom-up», men når det gjelder å oppsummere erfaringene fra tilsynene som er gjort, så tilligges det noe de kaller for aktørlag og tilsynskoordinatørens ansvar. Det vil si at det gjøres en tverrgående vurdering av aktørene. Når det gjelder diskusjoner på litt høyere nivå for eksempel etableringer og prioriteringer, er dette en del av ledelsesprosessene og viktig tema på ledersamlinger. *«...så det er mange som er med på utarbeidelsen av tilsynsstrategiene, men den endelige strategien av planen godkjennes av ledelsen»*.

### **5.3.2 Arbeidstilsynets tilsyn og tilsynsstrategi**

Arbeidstilsynet har som formål å gi virksomheter relevant kunnskap om retningslinjer og forskrifter. Det legges stor vekt på proaktivitet når det gjelder HMS, det vil si at Arbeidstilsynet prioriterer å forebygge fremfor å avvete til det har skjedd noe for så å

reagere. Tilsynsmeldingen (2002-03) gir relativt klare føringer for hvilken tilsynsstrategi Arbeidstilsynet skal operere med. I meldingen understrekkes det at Arbeidstilsynet fortsatt skal drive med både kontroll og veiledning, men det legges klart mest vekt på det siste (jf. Kap 3.5 om funksjonelt regelverk med selvregulering som hovedstrategien). Dette bryter med den tradisjonelle oppfatningen av at Arbeidstilsynets primære funksjon er å være en intervenerende kontrolløst, som strengt påser at lovens bokstav blir fulgt i arbeidslivet. Dette kan ses i sammenheng med figuren under, som er revidert på bakgrunn av Engen et al. (2013, jf. delkap. 3.6.1) figur, der man har to systemer, I og II. Ved preskriptiv regulering opptrer Arbeidstilsynet som en ren kontrolløst (Type I) som baserer sitt styringsprinsipp på regler; regelbasert risikostyring (jf.kap.3.3). Type II styring baseres på veilederrollen, som er med på å styrke virksomhetenes selvregulering. Dette kan ses i lys av diskursprinsippet for risikostyring, som innebærer avgjørelser tatt gjennom samtaler og dialog. Disse to former for regulering blir da satt sammen, og ved grensesnittet (rødpil) oppstår IK prinsippet, der selskapene selv må ta ansvar for sikkerhet.



**Figur 12: Revidert versjon av fig.10; Myndighetskontroll i møte med industriens praksis. (Engen et al., 2013:27)**

For å kunne møte de forpliktelsene som en økt vektlegging av veilederrollen innebærer, må også Arbeidstilsynet være bevisst på behovet for å endre sammensetningen av kompetanse i etaten. Der kontrollørrollen først og fremst fordrer kunnskap om lover og regler, vil en

veilederrolle i langt større grad fordre et bredere sett av fagkunnskaper. For at etaten skal takle overgangen fra å primært være en legal autoritet til å bli en faglig autoritet, er det ifølge Tilsynsmeldingen (2002-03) essensielt for Arbeidstilsynets legitimitet at inspektørkorpsets kompetansen ikke står tilbake for den kompetansen tilsynsobjektene selv har i sine organisasjoner.

I følge informantene er veilederrollen en mer konstruktiv tilnærming, da myndighetene ønsker å fremme næringsutvikling. Dette innebærer at de inspiserende heretter ikke skal nøye seg med å vurdere hvorvidt den enkelte arbeidsplass driver i overensstemmelse med regelverket, men også gå inn og foreslå løsninger på de arbeidsmiljøproblemer som identifiseres ved et tilsynsbesøk. (Tilsynsmelding, 2002-03). Det understrekes i Tilsynsmeldingen at selv om tilsynene pålegges å innta en mer involverende holdning skal ikke det tilsløre at ansvaret for etterleving av regelverket fortsatt skal ligge hos tilsynsobjektet. Like fullt representerer dette selvregulering, ettersom det signaliserer en større tiltro til næringens evne og vilje til å drive i henhold til regelverket. Den andre faktoren som gjør at en veilederrolle fremstår som mer fordelaktig enn en kontrollørrolle, er regjeringens vurdering av hva som utgjør dagens og morgendagens største utfordringer på arbeidsmiljøområdet.

Etatens tilsynstilnærming tilpasses forhold i ulike næringer og virksomhetstyper.

Arbeidstilsynet anvender også RBT. For å kunne praktisere en slik type tilsynsstrategi, mener en av informantene at en må kjenne til årsakssammenhengene på områdene med høy risiko. Dette i form av årsaksmodeller. Sten og Jersin (1997) foreslo en RBT strategi for Arbeidstilsynet der det først gjøres overordnede prioriteringer av for eksempel petroleumsvirksomheten og tilsynsystema basert på risikovurderinger. Dette gir dermed føringer til det lokale kontoret i Stavanger. Ved valg av virksomheter og tilsynsmetode mener informantene at dette baseres på distriktkontorenes lokalkunnskap om virksomhetene, og tilpasses etter deres evne og motivasjon til å arbeide systematisk med arbeidsmiljøspørsmål.

I petroleumsvirksomheten er risikovurderinger et viktig element i tilsynsprosessen, siden dette utgjør et viktig grunnlag for å kvalitetssjekke risikobildet virksomheten selv har tatt frem, men forutsetter at det finnes datagrunnlaget for risikovurderinger. I følge Sten og Jersin (1997) kan Arbeidstilsynet anvende ulike databaser for å basere vurderingene på. Disse er: *case-database* der man registrerer kunnskap om helseskader, sykdom og fravær i arbeidslivet, *kunnskapsdatabase* med hensyn å registrere kunnskap om arbeidsmiljøforholdenes betydning for helseskade, sykdom og fravær, og en *erfaringsdatabase* for å registrere og lagre tilsynets egne erfaringer fra inspeksjoner. Dette kan også suppleres med ekspertvurderinger. Man kan

også benytte erfaringsdata eller ytelsesbasert vurdering, for å kunne forebygge tap som inntreffer relativt hyppig (jf. kap 2.2.1), men risikoanalyser vil være et nødvendig supplement for å oppdage storulykkesrisiko.

En informant fortalte at grunnlaget for risikovurderinger i Arbeidstilsynet er fra egne og andres erfaringer og kunnskap om arbeidsmiljøtilstanden; «*Vi forvalter ulike registre med oversikter over skader, dødsfall og sykdom i arbeidslivet, som sammen med tilsynserfaringer og kunnskap gir grunnlag for prioritering av tilsynsvirksomhet*». Valg av tema for tilsynsvirksomhet danner så utgangspunktet for hvilken næringer som blir prioritert. Utvelgingen av virksomheten som får tilsyn blir gjort lokalt, basert på lokal kunnskap. Tips fra publikum blir vurdert for oppfølging og er også et viktig utgangspunkt i utvelgingen av tilsynsvirksomhet.

Arbeidstilsynet opererer med fireårsplaner hvor de definerer mål og satsingsområder for tilsynsaktiviteter. «*Per i dag jobber vi etter Strategisk plan 2013-2016. Denne er offentlig tilgjengelig*». En av informantene nevnte at planleggingen er basert på vurderinger av sentrale aspekter ved arbeidsmiljøsituasjonen, som igjen bygger på bidrag fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og- helse (NOA). Informanten fortalte videre at: «*vi har tradisjoner for å organisere kampanjer rettet mot utvalgte bransjer. I slike kampanjer kombineres tilsyn med veiledning i form av informasjonsmaterieell hvor det gjøres rede for farer, rettigheter med mer*». Tilsynsstrategiene utarbeides gjennom innhenting av informasjon fra ulike nordiske arbeidsmiljøtilsyn, som Arbeidstilsynet samarbeider tett med i forhold til felles tilsyn med internkontroll. Innspill hentes også inn fra Arbeidstilsynets råd (der de store arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene deltar), fra samarbeidende tilsynsetater og fra Arbeids- og sosialdepartementet. Videre blir utkastet til tilsynsstrategiene utarbeidet av en egen arbeidsgruppe med bred intern deltakelse fra ulike avdelinger med ulike roller. Dette er også med på å fremme partssamarbeid i næringen.

Som tidligere nevnt er tilsyn tyngdepunktet i Arbeidstilsynets bruk av virkemidler, men veiledning står også sentralt, både som en del av tilsynet og som en selvstendig aktivitet. Arbeidstilsynets tilsynsstrategi legger blant annet vekt på at det å velge ut næringer og virksomheter for tilsyn og veiledning skal være basert på godt grunngitte risikovurderinger og prioritering av aktiviteter. Dette gjør at arbeidsgiveren følger opp ansvaret sitt for å drive et systematisk HMS arbeid.

Arbeidstilsynets tilsyn blir hovedsakelig gjennomført som inspeksjoner, som vanligvis er en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte risikoforhold i virksomheten, der HMS arbeidet står sentralt. De anvender både varslet og ikke varslet tilsyn. Ved varslet tilsyn blir virksomheter varslet før inspeksjonen via brev, siden dette sikrer at etaten får den nødvendige informasjonen og dokumentasjonen. Brevet informerer om hva Arbeidstilsynet ønsker å se på, og hvilke dokumenter bedriften bør ha klar før inspeksjonen. Arbeidstilsynet besøker virksomheten, møter dagligleder og verneombud, og gjennomfører tilsyn med fokus på området de ønsker å se på. Inspeksjonen avsluttes deretter med et møte der de går gjennom forholdene som er avdekket.

Et varslet tilsyn varer vanligvis mellom 2-4 timer. Informantene erfarer at varslet tilsyn ofte fører til at virksomheter selv setter i gang aktiviteter som er positive for arbeidsmiljøet allerede før tilsynet. Ikke varslet tilsyn utføres når det er nødvendig, for å avdekke forhold som ellers ikke hadde blitt oppdaget. For eksempel ved undersøkelse av forhold på arbeidsplassen knyttet til sosial dumping, teknisk trygghet eller når det ellers er behov for å komme raskt ut til virksomheten. En informant bemerket at *«Inspeksjonene kan også komme i stand etter tips fra anonyme arbeidstakere, politiet eller andre»*.

### **5.3.3 Oppsummering**

#### ***Hvordan påvirker bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler, praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?***

Tilsynsutviklingen preges av både sterke historiske tradisjoner og tilpasning til internasjonale utviklingstrekk. Mens man før la vekt på at beslutninger på faglig/juridisk grunnlag sikret mot vilkårlighet og/eller dårlig skjønn i forvaltningen, ser man nå innen flere tilsynsområder, at en større vektlegging på beslutninger tatt med involverte interesseparter og brukere sikrer funksjonalitet og rettigheter. Dette ser vi når både Ptil og Arbeidstilsynets utarbeidelse av plandokumenter og tilsynsstrategier er basert på bred medvirkning fra alle nivå. Dette er med på å unngå utfordringer knyttet til interessegruppeteorien, som går ut på å unngå rasjonell maksimering av egen velferd og interesse. (Jf.kap 3.2, Baldwin et.al, 2012).

Med fagligkompetente tilsynspersonell blir den risikobasert tilsynsstrategien ivaretatt på en god og effektiv måte. Dette innebærer at Ptil og Arbeidstilsynet i sin tilsynsvirksomhet prioriterer å bruke ressursene sine der de mener at effekten vil være størst (St. meld. nr. 29 (2010-11)). Utgangspunktet for denne prioriteringen er fokus på risiko heller enn regler



(Black & Baldwin, 2010). Dette sikrer at myndighetene «skreddersy» tilsynet mot den enkelte aktivitet og deltaker. Samtidig fører strategien til utfordringen knyttet til tilsynsprioriteringer, der dersom man prioriterer noen områder, så vil det samtidig være områder som nedprioriteres (Baldwin & Black, 2008).

Begrepet tilsyn som brukes i reguleringen av HMS i næringen er et samlebegrep for alle aktiviteter som har som mål å bekrefte at virksomheten drives forsvarlig, og i samsvar med regelverket. Vi har også sett at begrepet dekker også system revisjoner og verifikasjoner (stikkprøver), saksbehandling av dokumentasjon og møter med aktørene. Ptil og Arbeidstilsynets mål med tilsyn er å fremskaffe et realistisk bilde av HMS-nivået og utfordringer i virksomheten på HMS-området, og gjennom dette skaffe et nødvendig grunnlag for å kunne opprettholde tilliten til den enkelte deltaker i virksomheten. Tilsynene skal også bidra til at næringen innehar nødvendig kunnskap for å forbedre regelverket og myndighetenes tilsyns- og rådgivningsvirksomhet. (jf. Ptil og Arbeidstilsynets roller, kap.2). Tilsynene som blir gjennomført av Ptil og Arbeidstilsynet er forankret i departementets årlige tildelingsbrev som gir styringssignaler til myndighetene. Disse skal veilede tilsynsmyndighetene om hva de skal fokusere på i tilsynene, og bidrar dermed til utarbeidelse av hovedprioriteringer og strategiske planer for Ptil og Arbeidstilsynet.

Ptil og Arbeidstilsynet benytter ulike metoder når de fører tilsyn med næringen. Disse kan være i form av dokumentgjennomgåelse av interne revisjonsrapporter, statistikk eller systemrevisjoner. Hos Ptil blir dette bestemt i de årlige hovedprioriteringer, mens Arbeidstilsynets strategiske planer legger føringer for disse. Systemrevisjoner er med på å kontrollere at virksomhetenes styringssystem er tilfredsstillende utviklet og dokumentert, og egnet for formålet. Ptil og Arbeidstilsynet utfører tilsyn som en selvstendig aktivitet eller som en del av systemrevisjon, for å påse at virksomheten arbeider systematisk med HMS til daglig. Etter IK-forskriften av 1992 skal selskapene i næringen gjennomføre nødvendig internt tilsyn for å overvåke, korrigere og forbedre HMS-nivået og styringen av virksomheten. Arbeidstilsynet og Ptils tilsyn kommer i tillegg til og ikke i stedet for bedriftens egen oppfølging. IK systemet skal dokumenteres slik at tilsynsmyndighetene kan forsikre seg om at næringen tar dette ansvaret.

Arbeidstilsynets strategiske plan bruker begrepet kontroll i stedet for tilsyn. Begrepsbruken kan synes som om Arbeidstilsynets strategi for utøvelse av tilsyn fortsatt er basert på kontroll enn veiledning. Ptil er mer presis i begrepsbruken der tilsyn vektlegges. Dette erfarte jeg også ved intervjuprosessen da informantene i Ptil presiserte at de ikke brukte ordet inspeksjon,

mens Arbeidstilsynet anvender både begrepene tilsyn og inspeksjon. Dette i seg selv er med på å forklare de ulike tilsynenes roller ved gjennomføring og utøvelse av tilsyn. Ved spørsmål om hvordan tilsynsmyndighetene tror næringen beskriver deres tilsynsrolle mente Ptil informantene at de anses som sterke, robuste, erfarne, forutsigbare, oppegående, kompetente, konstruktive, profesjonelle, fleksible og imøtekommende, samtidig som de stiller tøffe krav. En informant som hadde gjennomført flere tilsyn hadde hørt at næringen beskrev tilsynet som *«en veldig trygg og stabil og velutviklet tilsynsmyndighet, som har klare etablerte prinsipper for hvordan den skal føre tilsyn med næringen»*. Dette samsvarer med vurderingen fra Agenda (2007) som tilsier at Ptil gjennomgående utøver sine roller på en god måte. Ptil framstår som tydelig, kompetent og med en klar tilsynsprofil og –strategi. Den nåværende organiseringen - basert på matrise og årlig ressursstyring i forhold til tilsynsoppgaver - gir god fleksibilitet i forhold til tilsynsprioritering. Arbeidstilsynets informantene mente at de ikke er synlige nok i næringen, men det er noe som jobbes videre med. Dette skal skje gjennom et tettere samarbeid med Ptil og selskapene i næringen.

## **5.4 Hvordan er dialogen og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i praksis?**

### **5.4.1 Informasjonsutveksling og samarbeidsnivåer**

I Tilsynsmeldingen (2002-03) blir det poengtert at samordning og koordinering av tilsynsmyndighetenes aktiviteter er et viktig virkemiddel for å oppnå bedre samordning mellom tilsynene på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Formålet med samarbeidet er at arbeidslivet blir behandlet på en helhetlig måte og at virksomhetene møter et samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Dette skal også bidra til at myndighetene framstår som en felles statlig tilsynsprofil og en effektiv utnyttelse av ressursene (St.meld. nr.29 (2010-11)).

Ptil og Arbeidstilsynet samarbeider på forskjellige nivåer. På det høyeste nivået har ledelsen fra Arbeidstilsynets direktoratet og direktøren fra Ptil årlige kontaktmøter. Her diskuteres blant annet erfaringer fra samarbeidet, tilsynspraksis, strategier og prioriteringer i det

kommende året. På det operative nivået har Ptil et tettere samarbeid med Arbeidstilsynets lokalkontor i Stavanger. Samarbeidet omfatter blant annet IO, medvirkning, sosialdumping og oppfølging av IA avtalen i næringen. Andre typer temaer har vært i forbindelse med tilsyn med verft og fjerningsoperasjoner. *«Så det er en grenseflate av en eller annen karakter mellom oss, ja»*. Et annet samarbeidsnivå, som ikke er på det operative tilsynsarbeidet, er samarbeid på et faglig nivå, for eksempel ved planlegging av strategien om oppfølging av skjelett og muskel sykdommer. Dette mener informantene er på et faglig utviklende tilsynsmetode, som vil si at det ikke føres «fysisk» tilsyn på dette området, men at aktørene i næringen får veiledning av Ptil og Arbeidstilsynet om temaet. *«Så det er et samarbeid på mange forskjellige nivåer, men når det gjelder tilsyn så gjør vi avtaler hvert år om hvilke områder og hvilke typer oppgaver man skal involvere hverandre i»*. Arbeidstilsynet og Ptil samarbeider med en rekke andre etater, og de utgjør i tillegg to av tre etater med koordineringsansvar overfor andre selvstendige tilsynsetater innenfor HMS-området. Målet for dette samarbeidet var å effektivisere og samordne statlig innsats, minske unødige belastninger på arbeids- og næringsliv i form av overlappende tilsyn, dobbeltregulering og å redusere selve reguleringsomfanget.

Ptil og Arbeidstilsynet har felles forskrifter (jf.kap 3) der de har et felles eierskap. Noe som forutsetter et tett samarbeid. Ved samarbeidet om regelverket har både Ptil og Arbeidstilsynet hvert sitt årshjul på utvikling av regelverket der de sørger for å ha de samme milepælene. De utarbeider separate regelverksplan som sendes inn til departementet. ASD identifiserer så om det er områder som krever tettere samarbeid, og gjenstår dermed for en prioritering. Gjennom RF forveksler Arbeidstilsynet og Ptil erfaringer fra regelverket. Erfaringsutveksling mellom etatene har ekstra stor betydning for næringen, 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, da samkjøring i form av enhetlig praksis og forståelse anses som viktig.

I følge informantene fra Arbeidstilsynet er et sterkt og godt omdømme nødvendig for å ha troverdighet og gjennomslagskraft. *«Omdømmet skapes gjennom den jobben vi gjør i møte med samarbeidspartnere, som Ptil, virksomhetene og andre aktører»*. Åpenhet er et sentralt element for å sikre at Ptil, Arbeidstilsynet og næringen har en felles forståelse av regelverket og det regulatoriske ansvaret. *«I og med at vi håndhever et felles regelverk så vil det gjennom tilsyn kunne oppstå situasjoner hvor vi kan stille spørsmål om forståelse av enkelte paragrafer, og da vil det være naturlig å ta kontakt med hverandre, for å forsikre oss at vi har*

*en felles forståelse av disse».* Dette hevder også Lindøe og Braut (2010), som poengtert i teori kapitlet, at for å få en felles tolkning av regelverket, og da særlig av standardene, er en avhengig av kontinuerlig dialog mellom de ulike aktørene.

Samarbeid på tvers, og mellom myndighetene og bransjen, øker graden av åpenhet, og er dermed viktig i et reguleringsregime som innebærer selvregulering og dialog. I den forbindelse er nettverkene og forumene viktige for oppnåelsen av en felles regelverkstolkning. I følge informantene fra Ptil har de en observatørrolle i Arbeidstilsynet sitt RF, mens Arbeidstilsynet deltar ikke i Ptils sitt RF, da Arbeidstilsynets rolle i petroleumsnæringen er begrenset. Informantene fortalte videre at de inviterer næringen til å komme med innspill til videreutvikling av regelverket. Dette er med på styrke partssamarbeidet og tilsynspraksis i næringen. En konklusjon etter undersøkelsen viste at informantene var enige om at trepartssamarbeidet og RF har modnet i løpet av de 10 siste år og fremstår som en effektiv og godt egnet arena for utvikling av HMS- regelverket for petroleumssektoren.

På grunn av omfanget av arbeidsinnvandring i petroleumsvirksomheten, samarbeider Arbeidstilsynet og Ptil også innenfor området sosial dumping. I St.prp. nr. 1 (2005-06) er et av resultatmålene fastsatt for Ptil og Arbeidstilsynet å: *Iverksette tiltak mot sosial dumping blant annet gjennom tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av allmenngjort tariffavtaler.* I følge informantene skjer samarbeidet i form av kontakter, samlinger og jevnlig møter for samordning av regelverksfortolkninger, strategier, tiltak og erfaringsutveksling. Arbeidstilsynet og Ptil har et omfattende samarbeid innenfor flere produktdirektivområder, blant annet om maskiner og personlig verneutstyr. Tilsynsetatene er videre med i koordineringsgruppen for storulykkesforskriften.

#### **5.4.2 Samarbeid om Arbeidsmiljøforskriftene som fastsettes av et felles departement (ASD)**

*Hyppige endringsprosesser og mer komplekse driftsløsninger gir økt behov for at arbeidsmiljølovens krav til sikkerhet ses i sammenheng ved utvikling av forskriftskrav og i standardiseringsarbeid. Regelverket skal bidra til å forene godt arbeidsmiljø, tilrettelegging av arbeid og sikker operasjon. Et regelverksregime gir den overordnede strategien for myndighetsutøvelse (Kringen i Lindøe et. al., 2012:105).*

I kapittel 1 og 3 så vi at et av målene for HMS myndighetene er å oppnå en helhetlig tilsynspraksis og hindre overlappende regelverk. Forskrifter til arbeidsmiljøloven er fastsatt av ASD og håndhevet av Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet på sine respektive myndighetsområder (jf.kap.1). Det vil si at Ptil og Arbeidstilsynet har det til felles at de håndhever forskrifter for et felles departement, altså ASD. I petroleumsnæringen har begge tilsynsmyndighetene ansvar for Arbeidsmiljøforskriftene (jf. kap 3.7), som en del av HMS-regelverket i næringen; kravene i forskriftene skal ivaretas som en integrert del av kravene i det helhetlige helse-, miljø- og sikkerhetsregelverket for petroleumsvirksomheten. Ivaretagelse av arbeidsmiljøet er en sentral del av HMS-reguleringen, og er en viktig forutsetning for å sikre forsvarlig drift av virksomheten. En jurist blant Ptils informanter fortalte at forskriftene er viktige for å forstå utviklingen av regimet, organisering og legitimering av arbeidstakeres og verneorganisasjon sin rolle og utviklingen av internkontrollprinsippet.

Ansvar gitt til Ptil og Arbeidstilsynet omfatter også regelverksutvikling og oppfølging av at regelverket blir etterlevd. AML, som fremhevet i del. kap.2.2.1, stiller krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, som blant annet omfatter oppfølging av virksomhetenes styring for å redusere risikoen for at den enkelte arbeidstaker utsettes for fysiske eller psykiske belastninger som kan medføre skader og sykdommer. Regulering av arbeidsmiljø er også innrettet mot styring av risikoen for feilhandlinger som kan gi fare og ulykkessituasjoner. I tillegg er krav i arbeidsmiljøloven knyttet til arbeidstakernes utviklingsmuligheter, medvirkningsrettigheter og plikter, velferd og stillingsvern.

Arbeidsmiljøforskrifter som en del av HMS-forskriftene er risikobaserte, og bidrar dermed til den risikobaserte tilsynsstrategien som anvendes av Arbeidstilsynet og Ptil. Dette er med på å styrke samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene. Som en informant i Ptil fortalte; *«Ja vi samarbeider med Arbeidstilsynet og snakker sammen med de, og spesielt på arbeidsmiljøområdet der vi av og til prøver å kjøre felles, men det er ikke alltid lett da Arbeidstilsynet ikke setter av nok tid, da de samtidig må fokusere på andre virksomheter»*. Dette viser, som oppsummert i tabell 5, at tilsynshyppigheten varierer for de to tilsynsmyndighetene. Mens Arbeidstilsynet ikke fører jevnlig tilsyn med næringen, er dette motsatt for Petroleumstilsynet. Dette skyldes først og fremst at Arbeidstilsynet fører tilsyn med ca.240 000 virksomheter, mens Ptil har ansvar for 129. Dette bekreftet informanten, da han fortalte at i og med Arbeidstilsynet ikke har de samme restriksjoner i virksomheten som Ptil, setter de av mer tid til tilsyn enn det Arbeidstilsynet gjør. *«Vi har jo kun næringen å*

*tenke på i forhold til arbeidstilsynet*». Dette kan ses i lys av den *Institusjonelle teorien* (kap.3.4), som omhandler hvordan organisatoriske strukturer og sosiale prosesser påvirker regulering.

Ved å ha et felles regelverk ses risiko i sammenheng, og tiltak vil kunne iverksettes for å bidra til en helhetlig risikostyring. Oftest er det slik at virksomhetenes og myndighetenes tiltak for å bedre styring av risiko på ett område, har positiv innvirkning på risikonivå og tilstander på andre deler av virksomheten. Som tidligere skrevet er kravene i forskriftene i hovedsak utformet som funksjonskrav, enten de gjelder teknologi, operasjoner, styringssystemer, hensynet til menneskers liv og helse eller det ytre miljø. Etterlevelse av funksjonskrav innebærer at den ansvarlige aktør fastlegger hvordan kravet konkret skal møtes, vurdert ut fra de spesifikke risikoforholdene som knytter seg til den enkelte aktivitet. Dette som beskrevet i teori kapitlet gir virksomheten muligheten til å tolke forskriftene som en funksjon av de spesifikke risikoer som gjelder i virksomheten. Hvor krevende HMS-forskriftene er å oppfylle vil således være avhengig av særegenhetene til hver enkel virksomhet. En informant fra Arbeidstilsynet bemerket; *«gjennom regelverket har myndighetene fastsatt funksjonskrav som den ansvarlige skal omsette til spesifikke krav tilpasset risikoforhold i egen virksomhet»*. Dette mener informantene er fordelaktig for virksomheten, da det gir aktørene i næringen en fleksibilitet som de setter pris på, mens tilsynsmyndighetene får flere ulike måter å oppnå og håndheve målkravene på. Samtidig ble det påpekt at et slikt regelverk kan være uklart, og kan oppleves i noen grad som ansvarsfraskrivelse fra myndighetenes side at de ikke er tydeligere. Dette stemmer med Hauglands påstand om at det settes store krav til klarhet og tydelighet i utformingen av funksjonskrav (Haugland i Lindøe et al 2012). For å unngå dette tas tolkningsrommet de funksjonelle kravene gir opp i de ulike samarbeidsfora der partene blir enige om standarder.

I tillegg er Ptil og Arbeidstilsynet faglige rådgivere for departementet. Som en informant fra Arbeidstilsynet uttrykte; *«Vi er underlagt et felles departement og det vil automatisk være et samarbeid her»*. Ptil og Arbeidstilsynet skal i tillegg gi uttalelser til departementet i enkelte saker og gi støtte ved anmodning. Arbeidstilsynet og Ptils tilsynene er forankret i departementets årlige tildelingsbrev, som gir styringssignaler til myndighetene. Disse er med på å veilede tilsynsmyndighetene om hva de skal fokusere på ved tilsynspraksis, og bidrar dermed til utarbeidelse av hovedprioriteringer og strategiske planer for Ptil og Arbeidstilsynet.

Nye momenter spilles inn og strategiene justeres med utgangspunkt i resultatene fra prosessene med departementet og mellom partene, som også inngår i underlagsmaterialet for HMS-meldingen (2001-02). Strategiene justeres i forhold til føringene gitt av departementet. Det fremheves at målstrukturen utvikles fortløpende for at den skal bygge best mulig opp om de overordnede mål og føringer fra departementet. Resultatmål og krav til resultatoppnåelse framgår av det årlige tildelingsbrev. Her har Arbeidstilsynet og Ptil et selvstendig ansvar for å informere departementet dersom det oppstår vesentlige avvik i gjennomføringen av de prioriterte oppgavene, eller i virksomheten for øvrig. Dersom tilsynsmyndighetene vurderer at det er uklarheter i de rammene og retningslinjene som formidles, har de et selvstendig ansvar for å ta saken opp med departementet. (HMS-meldingen (2001-02) og Tilsynsmeldingen (2002-03)).

Informantene fra Ptil og Arbeidstilsynet var enige om at ASD ikke har tilstrekkelig kompetanse til å følge opp petroleumsnæringen, spesielt innenfor risiko, sikkerhetsstyring og storulykker. Her kom de med forslag om at departementet trenger spesielt en kraftig styrking av sin teknisk kompetanse. Informantene fra Ptil ytret også et ønske om å ha rådgivningsrollen og tilsynsrollen i samme «hus», for å skape helhet i virkemiddelbruken, ellers mente de at det ikke trengs å gjøres så store endringer her.

En informant fra Ptil fortalte at de har blitt kritisert av ASD for å ikke føre nok tilsyn med næringen sammenlignet med antall tilsyn Arbeidstilsynet fører med andre virksomheter. Dette mente hun blir feil da «*effektivitet ikke måles i antall tilsyn*», og blir da helt feil å sammenligne Ptil med Arbeidstilsynet. Om kommunikasjonen mellom Arbeidstilsynet, Ptil og ASD skal den formelle kontakt styres gjennom etatstyringsdialogen (Ptil, 2005). Ved behov for en uformell kontakt skal den støtte opp under, og ikke skape uklarhet i forhold til den formelle kommunikasjonen. Krav til ryddig kommunikasjon ses på som helt grunnleggende for å kunne sikre felles forståelse av ansvarsforhold, oppgaver, roller.

Ved spørsmål om konflikthåndtering blant tilsynsmyndighetene mente informantene at det enda ikke hadde oppstått noe konflikt, men om det skulle oppstå så mente informantene at det skal løses vertikalt av departementet. Dette samsvarer med samarbeidsavtalen mellom tilsynsmyndighetene (jf.kap.1) som tilsier at ved uenighet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet skal avklaring skje hos departementet, og avklaringer skal tas opp mellom lederne for etatene.

## 5.5 Hvordan kan bruk av ulike virkemidler og tilsynsstrategier påvirke praksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet?

I denne drøftingen har man sett at Ptil og Arbeidstilsynet har ulike roller, anvender ulike virkemidler og tilsynsstrategier for å oppnå tilsynets formål. De samarbeider på ulike nivåer, men det er tydelig at samarbeidet ikke er godt nok. *«Vi kunne gjerne hatt et litt mer strukturert samarbeid i praksis, slik at virksomheten kan ha mindre tilsynsmyndigheter og strategier å forholde seg til på arbeidsmiljøområdet»*. I følge informantene fra både Ptil og Arbeidstilsynet har det sjeldent skjedd at de har utført tilsyn sammen. Dette mener de skyldes deres ulike arbeidsmetoder, strategier og omfang av tilsyn. Det er rimelig å anta at Arbeidstilsynets store nedslagsfelt, målt ved at de skal dekke ca.240 000 virksomheter uvegerlig vil påvirke deres relasjon til andre tilsynsmyndighetene samt virksomhetene. Det blir da praktisk umulig å følge opp petroleumsvirksomheten 100%. Til dels er dette noe som hverken Ptil eller Arbeidstilsynet kan gjøre noe med, da oppgaver og ansvar tildeles av ASD på et politisk nivå. Samtidig tilligger beslutningstaking og «det siste ordet» i forhold til virkemidler og tilsynsstrategier hos lederne i tilsynsmyndighetene, da det er disse som godkjenner prioriteringene de jobber mot. Dette kan igjen slik jeg ser det gå ut over HMS-arbeidet, da mangelen på samarbeid gjør at etatene ikke får utviklet seg på HMS-området. Premisset for dette er at en god dialog og samarbeid mellom partene og myndighetene, og mellom partene selv, er viktige forutsetninger for å bedre HMS – nivået, og dermed også sikre fortsatt verdiskapning for petroleumsnæringen.

Tilsynsansvaret som er lagt til Ptil omfatter tilsyn med petroleumsvirksomheten, slik dette er definert i petroleumsloven. Ptil har i tillegg fått tildelt myndighet til å fastsette utdypende forskrifter for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumssektoren, samt å fatte enkeltvedtak i form av samtykker, pålegg, tvangsmulkt, stansing av virksomhet, forbud og unntak. Ptil opptrer som rådgiver, koordinator og veileder.

I intervjuundersøkelsen kom det klart frem at Ptil hele tiden må kombinere ulike roller. Informantene beskrev Ptils rolle gjennom uttrykk som endringsagent, pådriver, rådgiver, koordinator, i noen sammenheng som påvirker. Det var enighet om at tilsynet ikke nødvendigvis ble mindre effektivt på grunn av Ptils mange kommunikative roller. Ptil forholder seg til et ganske komplisert funksjonsbasert regelverk som krever stor grad av kompetanse. Informantene ser på Ptils kompetanse og veiledningsrolle som positivt på flere måter, *«for det ansporer og motiverer til å ønske å kunne forstå mer, og motiverer på en måte*



*aktørene til å bygge egen kompetanse*». En utstrakt veilederrolle ses altså som en konsekvens av det regelverket man har valgt å forholde seg til. Dette som også informantene mente, vil ikke føre til noe særlig rollekonflikt på lik linje med Arbeidstilsynet, som skal veilede og kontrollere næringen. Arbeidstilsynet har som oppgave å føre tilsyn med at virksomhetene etterlever krav som er nedsatt i arbeidsmiljøloven. De skal gjennom kontakt med virksomhetene gjøre sitt for å nå samfunns målet om et inkluderende arbeidsliv. Gjennom IK-forskriften har Arbeidstilsynet som hovedstrategi å sørge for at virksomhetene selv, gjennom systematisk HMS-arbeid, forebygger ulykker og helseskader.

Ved å være en kontrolletat og veiledningsetat opplever Arbeidstilsynet en sterk rollekonflikt. Dels skal tilsynet være en samarbeidspartner som skal gi veiledning og informasjon om regelverket, dels skal det være myndighetsutøver som skal kontrollere at det samme regelverket etterleveres. På den måten opplever informantene fra Ptil seg forskjellig fra Arbeidstilsynet, da rollene og utfordringer er til dels ulike. Noe som kan føre til at tilsynsmyndighetene velger å jobbe i hver sine «båser», selv om de begge må forholde seg til et og det samme departementet og HMS-regelverk, og kan dermed påvirke tilsynspraksis negativt. For å unngå dette kan tilsynsmyndighetene prøve å anvende de samme strategier ved tilsynspraksis i samme virksomhet, selv om dette krever mye ressurser og tid. Baldwin et al. (2012) mener også at det eksisterer flere alternativer til nærmeringer til regulering, som i mange tilfeller vil fungere bedre i ulike virksomheter.

Når det gjelder tilsynsobjekt var informantene enige om at næringen har mer kontakt med Ptil enn Arbeidstilsynet, da, som tidligere påpekt, Arbeidstilsynet har en mer utbredt tilsynsvirksomhet enn Ptil, som har kun petroleumsvirksomheten å forholde seg til. Dessuten så arrangerer Ptil egne møter med næringen og møter dem i en rekke fora, som ved utarbeidelsen av hovedprioriteringer. Som en følge av dette vet næringen hvilke tema Ptil er opptatt av og hva de vil legge vekt på i fremtiden. Videre mente informantene at Ptil blir sett på som en aktiv aktør med god kunnskap om bransjen og er pådrivere for å utvikle et egnet regelverk. Ptil har blitt karakterisert som kompetente og toneangivende, og har fått mange selskaper til å tenke på sikkerhet. *«Dette kan skyldes at vi snakker samme språk og er handlekraftige; er det problemer, reagerer vi raskt»*. Dette gjør at partene forstår hverandre. Arbeidstilsynet er derimot ikke synlig nok i næringen, men informantene opplever at tillitsvalgte og verneombud i næringen er fornøyde med at de kontaktes før Arbeidstilsynet kommer på varslet tilsyn. I forbindelse med et komplisert prosjekt i et kontrollrom mente informantene fra Arbeidstilsynet at næringen hadde delte meninger om deres innspill. I følge

informantene opplevde næringen at Arbeidstilsynet kom med nyttige råd, men ble samtidig oppfattet som unnvikende. Dette kan være som en følge av et regelverk som i stor grad overlater til den enkelte å bestemme hvordan operasjoner skal utføres for å tilfredsstille HMS-kravene (jf. Kap 3.5 om funksjonskrav), da det kan oppstå uenighet og usikkerhet om hva som skal anses som godt nok. For å forbedre sin synlighet overfor næringen, samarbeidet og samkjøring av tilsyn med Ptil har Arbeidstilsynet fått et regionkontor i Stavanger. Her har de etter samarbeidsavtalen fått mer makt når det gjelder utadrettede aktiviteter i næringen.

Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet benytter begge RBT som en av sine tilsynsstrategier. Som tidligere nevnt prioriteres tilsynsmyndighetene tilsynsressursene etter konsekvensen av risiko. Det vil si, jo mindre konsekvens desto lav prioritering og vice versa. Det er ikke bare risikonivå, men også effekten av myndighetsinngrep som legges til grunn i vurderingene, da myndighetene ikke har ubegrenset med ressurser til rådighet for å drive tilsyn. Prioriteringene har enkelte ganger vært politisk drevet gjennom media. Dette ser man i disse «nedskjærings tidene» der selskapene nedbemanner ved å si opp og permittere sine ansatte, noe som går ut over HMS-arbeidet. Her har media påvirket både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å måtte bruke mer tid på saken. Slik sett blir medias dekning av nedbemanning og permittering av ansatte 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).

Ved å anvende RBT og å ha en felles forståelse for risiko oppfyller tilsynsmyndighetene gevinstene som risikovillighet fører med seg. (jf. fig.7: Janusansiktet og tvetydighet ved risiko). Denne felles kunnskapen gjør at tilsynsmyndighetene snakker samme språk og forebygger uønskede hendelser lenge før de oppstår, og dermed forbedre HMS-arbeidet. Samme gjelder det når begge tilsynsmyndigheter håndhever de samme forskriftene. Her baserer de sine tilsynsstrategier på IK-forskriften der selskapene i næringen gjennomfører nødvendige internt tilsyn for å overvåke, korrigere og forbedre HMS-nivået. Ptil og Arbeidstilsynet har da det samme utgangspunktet å basere regelverket på, noe som påvirker samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Ptil positivt.

For at Arbeidstilsynet og Ptil skal kunne prioritere innsats på de rette områdene, og for å bidra til at selskapene prioriterer det som er viktigst for å oppnå et høyt HMS-nivå, må de ha tilstrekkelig informasjon, både om aktørene enkeltvis og næringen samlet.

Informasjonsinnhenting er derfor en viktig del av oppfølgingen og innbefatter overvåkning av virksomheten for å samle inn og systematiser ulike former for kunnskap av betydning. Et slikt overvåkningsarbeid gir også viktige innspill når det gjelder hvordan tilsynet fungerer og

behovet for endringer i regelverket. En viktig overvåkning som Ptil ivaretar i samarbeid med andre tilsynsmyndighetene, næringen og forskningsinstitusjoner, er overvåkning av utvikling i risikonivået. Gjennom arbeidet «Utvikling i risikonivå- norsk sokkel» (RNNP) identifiseres nødvendige utviklingstrender innen ulike aspekter av HMS-risiko fra virksomheten.

Resultatene oppsummeres i årlige rapporter om RNNP som gir et omforent og veldokumentert bilde av hvordan utviklingen har vært siste året og trendutvikling fra siste tiårsperiode.

Ofte kan en også oppnå gode HMS-resultater gjennom å påvirke aktørene. Dette kan skje på ulike måter, hvor hovedformålet er å bidra til forbedring. I utgangspunktet er det tre former for kontakt mellom tilsynsmyndighetene og virksomhetene: Lovpålagt innmelding av skader, tilsyn og veiledning. I praksis kobles gjerne tilsyns- og veiledningsoppgaver sammen. Av ulike årsaker, som tidligere begrunnet, har de ulike tilnærminger i forhold til hvordan ansvaret gjennomføres. Tilsyn er et sentralt element i oppfølgingen og omfatter i tillegg til oppfølgingen av styringssystemer og revisjonsaktiviteter for å finne ut om det foreligger avvik. I Ptil og Arbeidstilsynets påvirkning inngår informasjons- og veiledningsvirksomhet om regelverk, tilsyn og alle andre temaer av betydning for å oppnå et høyt HMS-nivå i virksomheten. På bakgrunn av den informasjonen som er innhentet gjennom tilsyn, overvåkning og informasjon og veiledning lager tilsynsmyndighetene årlige tilsynsplaner som inneholder alle planlagte tilsynsoppgaver.

Petroleumstilsynet opererer etter årlige hovedprioriteringer og Arbeidstilsynets på fireårs strategiske planer. Her definerer de sine mål og satsingsområder for strategier på prioriteringer. Som man ser, så er det forskjell på tidsrammene for prioriteringer. Dette kan skyldes tilsynsmyndighetenes ansvarsområdet som varierer betydelig. Gjennom undersøkelsen fra dokumentene og intervjuene har jeg ikke klart å finne noe felles prioritering tross samarbeidet om en rekke ting. Dette betyr ikke nødvendigvis at de samarbeider dårligere, men kan bety at de fokuserer på ulike områder basert på ulike utfordringer. En informant fra Arbeidstilsynet påpekte at det å operere med fireårs langtidsplan er en ulempe både for Arbeidstilsynet og for etatene de samarbeider med, på den måten at de «ikke klarer å henge fingre i samme saker». Det er i den sammenhengen på sin plass å minne om at tilsynene har litt ulike funksjoner og opererer under svært ulike betingelser. Når en ser på de ulike tidsrammer og prioriteringer, bør en derfor ha i bakhodet hvilke ressurser tilsynene har til rådighet, hvordan de er organisert, omfanget og variasjoner blant virksomheter som ligger under deres ansvarsområdet, ulikheter i risiko- og skadevurderinger med mer. Dette kan gå ut

over samarbeidet på HMS-området i næringen, da begge tilsynsmyndighetene har egne fokus og forskjellige budsjetter å jobbe utfra.

Om virkemiddelbruken har vi sett at tilsynsmyndighetene rår over ulike virkemidler som det siste leddet i oppfatning av deres roller, mål og tilsynsstrategier. Som tidligere nevnt har de ulike virkemidlene sine fordeler og ulemper. Arbeidstilsynet ble gitt reaksjoner på 65% av tilsynene gjennomført i 2014 i form av stansing, politianmeldelser, pålegg og tvangsmulkt. Bruk av sterkere virkemidler spesielt ved tilsyn mot sosial dumping har vist seg å være effektive både fra Ptil og Arbeidstilsynets tilsynspraksis, siden de avdekker sosial dumping av stadig grovere karakter. Dette krever samarbeid og samkjøring av tilsynspraksis mellom tilsynsmyndighetene, politiet og næringen på arbeidsmiljøområdet. Slike straffesanksjoner skaper mistillit og avstand mellom tilsynsmyndighetene og næringen, og kan dermed vanskeliggjøre samarbeidet. Dette vil igjen slik jeg ser det svekke funksjonen med det dialogbaserte strategien som nettopp er å sørge for å ansvarliggjøre næringen og slik påvirke dem til å stadig jobbe mot kontinuerlig forbedring og utvikling for å etterleve regelverkets krav.

Ptil legger vekt på dialog og veiledning som sine mest brukte virkemidler, som også har sine fordeler og ulemper som vi har sett tidligere. Dette samsvarer med deres grunnverdier: Produktivitet, Tillit, Innovasjon og Læring (PTIL) (Ptil, 2005). For mye ettergivenhet fra tilsynsmyndighetene vil kunne føre til en næring som tar for lett på sitt ansvar, og er heller ingen ønsket situasjon. I følge en informant fra Ptil kan det for eksempel diskuteres om de benyttet sine tilgjengelige virkemidler godt nok i forhold til Yme saken. *«Kunne utfallet av denne saken kanskje blitt annerledes dersom vi hadde brukt sterkere virkemidler på et tidligere tidspunkt»*. Det er med andre ord viktig at Ptil, gjennom bruk av dialog, på en tydelig måte klarer å vise hvor grensen går for hva som ikke er akseptabelt, både i forkant og i etterkant. Et slikt dilemma om hvilke virkemidler som er best kan løses ved at både Ptil og Arbeidstilsynet hele tiden har et bevisst forhold til egen bruk av virkemidler, for å kunne opprettholde tilliten til aktørene i næringen.

## 6. Konklusjon og videre forskning

I denne oppgaven har man først og fremst sett at myndighetene og industrien kom fram til en enighet om sikkerhetssituasjonen og hvordan man skulle arbeide videre med å heve sikkerhetsnivået. Ved et langsiktig arbeid ble det etablert en ny arbeids- og sikkerhetskultur gjennom et tre-partssamarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndighetene. Dette omtales som en bærebjelke i HMS-arbeidet. HMS- arbeidet i virksomheten reguleres gjennom HMS-regelverket, som er delt mellom land- og den sokkelbaserte delen av virksomheten.

Arbeidsmiljøloven og Petroleumsloven er basisen for regelverket i virksomheten, med styrings-forskriften, aktivitets-forskriften, innretnings-forskriften og teknisk og operasjonell-forskriften og arbeidsmiljøforskriftene som sentrale forskriftsbestemmelsene for HMS i virksomheten. Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighetene med ansvar for håndhevelse av arbeidsmiljøforskriftene i næringen på sine respektive områder. Ptil og Arbeidstilsynet signerte i 2009 en samarbeidsavtale (Rammeavtalen) utfra de felles arbeidsmiljøforskriftene og tilsynsarena. Tilsynsmyndighetene har som oppgave er å påse at virksomheten overholder lovens bestemmelser. Gjennom IK-forskriften har virksomheten fått seg pålagt oppgaven å føre tilsyn. Dette kan tolkes som en tillitserklæring fra myndighetenes side, basert på den oppfatning at virksomheten opptrer som ansvarlige aktører.

Etter å ha gått gjennom Ptil og Arbeidstilsynets organisatorisk oppbygging, roller, ansvarsområdet, regelverk, virkemidler og tilsynsstrategier har jeg funnet store forskjeller og en del likheter mellom de to tilsynsmyndighetene. Disse er oppsummert i tabell 5.

Tilsynsmyndighetene anvender ulike virkemidler og tilsynsstrategier til å oppnå tilsynets formål. Her oppstår det et grensesnitt, som gjennom mine funn fra intervjuer og dokumentene tyder på at det påvirker samarbeidet og tilsynspraksis mellom Ptil og Arbeidstilsynet, negativt og positivt.

Informantene hadde i stor grad samsvarende oppfatninger av Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets ulike roller og ansvar, men i forhold til virkemidler og tilsynsstrategier var det ulike oppfatninger. Arbeidstilsynets bruk av en «straffekultur» med pålegg, tvangsmulkt, stansing av aktivitet og politi anmeldelser har vist seg å fungere på en del områder, som ved tilsyn om sosial dumping, men har også blitt kritisert for å skape mistillit i virksomheten. Ved å bruke dialog og veiledning har Ptil fått positive tilbakemeldinger som går ut på at de fremmer Produktivitet, Tillit, Innovasjon og Læring, men for mye ettergivenhet fra tilsynsmyndighetene vil kunne føre til en næring som tar for lett på sitt ansvar, og er heller

ingen ønsket situasjon. Det kan virke som om tilsynsmyndighetene har valgt å utføre tilsyn hver for seg for på grunn av slike forskjeller, som kan unngås ved en samkjøring av virkemidler ved tilsyn på en og den samme virksomhet, og gjennom et bevisst forhold til egen bruk av virkemidler.

Informantene var enige om et ønske om en kraftig styrking av ASDs teknisk kompetanse, som er avgjørende innenfor risiko, sikkerhetsstyring og storulykker i næringen.

Gjennom felles bruk av risikobasert tilsynsstrategi har tilsynsmyndighetene kunne snakket samme språk og samarbeidet bedre på arbeidsmiljøområdet. Likevel oppstår det et grensesnitt ved å basere strategiene på fireårs strategiske planer (Arbeidstilsynet) og årlige hovedprioriteringer (Ptil). Dette går utover tilsynspraksis og samarbeidet, da Ptil og Arbeidstilsynet har hver sine prioriteringer av tilsyn og virkemidler i en treårs tidsramme forskjell. Dette kan unngås ved å samkjøre prioriteringer på arbeidsmiljøområdet for eksempel annet hvert år. Vi må også huske at disse prioriteringene er basert på prioriteringer av knappe ressurser som gjøres utfra en risikobasert tilnærming. Dersom disse prioriteringene skal tilpasses dynamikken og utviklingen som kjennetegner bransjen, må Arbeidstilsynet og Ptil 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 virkemidler, og dette må gjøres innenfor et helhetlig rammeverk.

Empirien i denne oppgaven viser at informantene ønsker et bedre samarbeid på arbeidsmiljøområdet gjennom koordinert tilsynspraksis, virkemiddelbruk og ikke minst tilsynsstrategier.

Denne oppgaven har sett på grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet, som to veldig forskjellige tilsynsmyndigheter både i størrelse og arbeidsform, men allikevel like på noen områder. Et tema for videre forskning kan være hvilke resultater en ville fått ved å studert grensesnittet mellom to veldig like tilsynsmyndigheter, som Helsetilsynet og Petroleumstilsynet. Hvordan samarbeider de på HMS- området, med fokus på Helse? Hvorfor fungerer samarbeidet godt?

## 7. Litteraturliste

- Agenda Utredning og utvikling. (2007). *Et helhetlig risikobasert tilsyn: En evaluering av Petroleumstilsynet*. Arbeidsdepartementet.
- Andersen.R.K., B. M., Gjerstad.B og Tharaldsen.J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter: status og utfordringer*. Oslo: Fafo.
- Andersen, S.S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 22, 278-298.
- Arbeidstilsynet. (2014). *Om Arbeidstilsynet*. Hentet 10. Januar 2015 fra:  
<http://www.arbeidstilsynet.no/om/index.html?tid=207114>
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., Sandve, K. (2013). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). *Really Responsive Regulation*. *Mod. Law Rev.*, 71(1), 59-94.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*: Oxford University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.
- 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: the logic of anticipation* (2nd ed. ed.). Cambridge: Polity Press.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (5. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Danermark, B. (1997). «*Generalisering, vitenskapelige sluttedninger och modeller för förklarande samhällsvetenskap*». Fra Danermark et al. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur. 123-172.
- Engen, O. A., Hagen, J., Kringen, J., Kaasen, K., Lindøe, P.H., Selnes, P.O. & Vinnem, J.E. (2013). *Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet*.

- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Helleren, S. (2004). *Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning*: Universitetsforskning Bergen.
- Hokstad, P., Rosness, R., Steiro, T., Tinmannsvik, R. K. (2001). *"Risiko på tvers" (RPT) : gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering på HMS-området*. (Vol. STF38 A01435). Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, Sikkerhet og pålitelighet.
- Hommen, K. O. (2003). *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Hopkins, A. (2012). *Disastrous decisions: the human and organisational causes of the gulf of mexico blowout*. Sydney: CCH Australia limited.
- Hale, A. R., Hovden, J., Kirwan, B., Hopkins, A., New, T., & Work - Ne, T. W. B. H. (2002). *Changing regulation: controlling risks in society*. Amsterdam: Pergamon.
- Hutter, B. M. (2001). *Regulation and risk : occupational health and safety on the railways*. Oxford: Oxford University Press.
- Høyland, E. (2007). *Sikkerhetsbetraktninger ved implementeringen av integrerte operasjoner i norsk petroleumsvirksomhet*. Universitetet i Stavanger.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. ed.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Kringen, J. (2012). Regulering og tilsyn som kunnskapsområde og forskningstema *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering*. (pp. Kap.5 (101-122)). Oslo: Universitetsforlaget.
- Laudal, T., Lindøe, P. H. (2003). *Delingen av Oljedirektoratet : fra janusansikt til grenseløst samarbeid*. Rapport (Rogalandsforskning : trykt utg.) (Vol. 2003/229). Stavanger: Rogalandsforskning.
- Laudal, T., Lindøe, P. H. (2004). *Delingen av Oljedirektoratet: et svar på målkonflikter i petroleumsvirksomheten?* Rapport (Rogalandsforskning : trykt utg.) (Vol. 2004/025). Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lindøe, P., & Olsen, O. E. (2008). *Risiko på vandring*: Preben H. Lindøe, Odd Einar Olsen. Trondheim: Tapir akademisk forl., cop. 2008.
- Lindøe, P., Kringen, J., & Braut, G. S. (2012). *Risiko og tilsyn: risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforl.



- Lindøe, P. H., & Braut, G. S. (2010). *Risk regulation in the Norwegian petroleum industry robustness and hanging methods of operation*. I Radimiri, . Guedes Soares & S. Martorell (red.), *Reliability, risk and safety : theory and applications* (vol. 3, s. 2247-2253). London: Taylor & Francis Groups.
- Lindøe, P.H and Olsen, O.E (2009) *Conflicting goals and mixed roles in risk regulation: a case study of the Norwegian Petroleum Directorate*. *Journal of Risk Research*, 12(3-4), p. 427-441.
- Moen, A. (2005). *Forholdet mellom myndigheter og partene i næringen- partsinvolvering og medvirkning i reguleringsprosesser*. Masteroppgave i Samfunnssikkerhet, Universitetet i Stavanger.
- NOU 2000: 27. *Sykefravær og uførepensjonering: Et inkluderende arbeidsliv*. Hentet 10. Mars 2015 fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2000-27/id143251/?docId=NOU200020000027000DDDEPIS&ch=1&q>.
- Petterson, J. W. (2006). *Arbeidstilsynets rolle i HMS- arbeidet*. Presentert på Petroleumstilsyets HMS seminar, Stavanger.
- Ptil. (2003). *Etablering av Petroleumstilsynet og fastsettelse av instruks om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land*. Hentet 10. November 2014 fra: <http://www.ptil.no/getfile.php/z%20Konvertert/Produkter%20Og%20Tjenester/Regelverket/Dokumenter/resolusjonomdelegasjon.pdf>.
- Ptil. (2004). *Rammeavtale mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet om samarbeid på respektive myndighetsområder og videreutvikling av etablerte rutiner mellom de to etatene*. Hentet 10. November 2014 fra: [http://www.ptil.no/getfile.php/Regelverket/Avtaler/Arbeidstilsynet\\_samarbeidsavtale.pdf](http://www.ptil.no/getfile.php/Regelverket/Avtaler/Arbeidstilsynet_samarbeidsavtale.pdf).
- Ptil. (2014a). *Om tilsyn*. Hentet 10. November 2014 fra: <http://www.ptil.no/om-tilsyn/category712.html>.
- Ptil. (2014b). *Rolle og ansvarsområde*. Hentet 10. November 2014 fra: <http://www.ptil.no/rolle-og-ansvarsomraade/category725.html>.
- Schwebs, R (2012). *Hvordan fungerer dialogbaserte tilsynsstrategier i reguleringen av petroleumssektoren?* Hentet 14. Januar 2014 fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/182163/Schwebs,%20Rune.pdf?%20sequence=1>.

- Selnes, F. (1999). *Markedsundersøkelser*. Tano. Aschehoug. Otta Amith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen and Co. Ltd, London, (5th edition, 1904).
- Skaar, S., og Nicolaysen, B. (1997). *Arbeidstilsynets virkemidler: hvor kommer de fra og hva blir de til?* (pp. 90). Trondheim: SINTEF.
- Sten, T., Jersin, E. (1997). *Risikobasert tilsyn- konseptstudie for Arbeidstilsynet*. SINTEF (Ed.).
- Stortingsmelding nr. 7 (2001-2001). *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Hentet 10. November 2014 fra:  
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-7-2001-2002-/id134387/?docId=STM200120020007000DDDEPIS&ch=1&q>.
- Stortingsmelding nr. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Hentet 10. November 2014 fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/AD/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-29-20102011/17.html?id=653233>.
- Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Hentet 10. Januar 2015 fra  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2011/nou-201110/20/2/2.html?id=645502>.
- Stortingsmelding nr. 39 (1999-2000). *Olje og gassvirksomheten*. Hentet 10. Januar 2015 fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stmeld/19992000/stmeld-nr-391999-2000-.html?id=193218>.
- Stortingsmelding nr. 67 (1999-2000). *Myndighetenes samordningsarbeid på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*. Hentet 10. Januar 2015 fra:  
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-67-1999-2000-/id161600/?docId=OTP199920000067000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=2>.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (4. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods* (5th ed. ed.). Los Angeles, Calif: SAGE.

### **Internedokumenter Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet:**

Samarbeidsavtalen mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, 2009.

Ptils Styringsdialog og verdistyring, 2005.

Ptils Virkemiddelhåndboken, 2015.

## **Vedlegg 1: Informasjonsskriv**

### **FORESPØRSEL OM Å DELTA PÅ INTERVJU I FORBINDELSE MED MASTEROPPGAVE**

Intervjuet blir gjort i forbindelse med masterstudiet i samfunnsikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Temaet for oppgaven er grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet, og jeg ønsker å undersøke hvordan bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirker tilsynspraksis og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ved regulering av HMS i næringen.

For å belyse dette temaet ønsker jeg å intervjuere representanter fra Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet som er ansvarlige for grensesnittet mellom de to tilsynsmyndighetene og samarbeidet på arbeidsmiljøområdet. Intervjuene vil foregå som en samtale, men vil følge en intervjuguide. Jeg 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 Petroleumstilsynets og Arbeidstilsynets roller, tilsynsstrategier, virkemidler og om regelverket. Målet er å være så transparent som mulig overfor begge tilsynsmyndighetene, for å skape en balanse.

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 bli anonymisert, det betyr at lesere av oppgaven ikke skal kunne identifisere den enkeltes informants svar.

Har du spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen i forkant eller etterkant, kan du kontakte meg; Winnie Lauvli, [wlauvli@gmail.com](mailto:wlauvli@gmail.com), tlf. 46774535. Eller min 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

Winnie Lauvli

## **Vedlegg 2: Intervjuguide Petroleumstilsynet**

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

### **Ptils roller**

2. Hvilke roller har Ptil i petroleumsnæringen?

3. Med tanke på både tilsynsrollen og rådgivningsrollen, hvordan vil du beskrive Ptils rolle ovenfor petroleumsnæringen?

a. Mener du det er nødvendig å gjøre endringer i disse rollene (mer/mindre)?

Hvis ja: Hvilke endringer?

4. Hvordan ivaretar Ptil balansen mellom sine ulike roller?

a) Hvilken rolle er viktigst? Hvilken rolle er mest fremtredende?

6. Hvordan jobbes det for å sikre at tilsynsinspektørene fremstår med en mest mulig enhetlig tilsynsrolle?

7. Har Ptil kompetansen som trengs for å ivareta rollene? Eventuelt, hvilken mangler?

8. Hva er Ptils strategi for utvikling og oppbygning av kompetanse?

9. Har Ptil nok ressurser?

10. Har tilsynenes organisering og arbeidsform virkning for næringslivet?

### **Tilsynsstrategi**

11. Hvilke tilsynsstrategier anvender Ptil?

12. Hvordan utarbeides og utvikles tilsynsstrategier? Hvem er involvert i utarbeidelsen av disse?

(Læring fra andre tilsyn?)

13. Hvilke faktorer er pådrivere for revideringer i tilsynsstrategien?

14. Hvordan påvirker tilsynsstrategiene prioriteringsområdene til Ptil?
15. Hva gjør Ptil for å ivareta tilsynsstrategien?
16. Hvordan vil du beskrive Ptils tilsynsstrategi? Hvordan fungerer denne etter din oppfatning?

### **Virkemiddel**

5. 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?
17. Hvilke virkemidler anvender Ptil?
18. Hvordan utarbeides og utvikles disse? Hvem er involvert i utarbeidelsen av disse? (Læring fra andre tilsyn?)
  - a) Har fått med meg at virkemiddelhåndboken fra 2005 er under revisjon. Vil det si at virkemidlene dere anvender i dag blir endret?
  - b) Hvis ja, hvordan forventer dere at dette skal påvirke tilsynspraksis?
19. Hvilke faktorer er pådrivere for revideringer av virkemidlene?
20. Hvordan påvirker virkemidlene prioriteringsområdene til Ptil?
21. Hvordan vil du beskrive Ptils virkemidler? Hvordan fungerer disse etter din oppfatning?
22. I hvilken grad oppleves det som legitimt å bruke sterkere virkemidler
23. Mener du at Ptil har kompetanse nok til å anvende virkemidlene på en god og effektiv måte?
24. Opplever du at Ptil har de virkemidlene som trengs for å ivareta tilsynsrollen?
25. Hvilke reaksjoner får petroleumstilsynet på vedtakene sine?

### **Samarbeidet mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet- og om regelverket**

26. I hvilke sammenheng samarbeider Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

27. Hvordan opplever du samarbeidet og dialogen mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i praksis?

a) Hvordan oppfattes samarbeidet av næringen?

28. Opplever du at Arbeidsmiljøloven og Petroleumsloven tilrettelegger for samarbeidet?

29. På generelt grunnlag, hva er forskjeller og likheter mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

a) Vil du si at noen av forskjellene (Hvilke forskjeller) påvirker tilsynspraksis, dialog og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

b) Hvis ja, på hvilken måte?

30. Vil du si at forskjeller på tilsynsstrategier påvirker tilsynspraksis, dialog og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

b) Hvis ja, på hvilken måte?

31. Hvordan foregår informasjonsutveksling mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet?

a) Er denne optimal? Ting som kan gjøres annerledes her?

32. Hvis det oppstår konflikter mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet, hvordan løses

**Har du ellers noe du ønsker å tilføye utover det jeg har gått i gjennom nå, som du mener er av betydning for mitt tema?**

## **Vedlegg 3: Intervjuguide Arbeidstilsynet**

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

### **Arbeidstilsynets roller**

2. Hvilke roller har Arbeidstilsynet i petroleumsnæringen?

- a) Hvordan vil du beskrive Arbeidstilsynets HMS-rolle i petroleumsvirksomheten sammenlignet med andre virksomheter dere har ansvar for?
- b) Er HMS godt nok ivaretatt i næringen av Arbeidstilsynet?

3. Med tanke på både kontrollørrolle og veilederrollen, hvordan vil du beskrive Arbeidstilsynets rolle overfor petroleumsnæringen?

- a. Mener du det er nødvendig å gjøre endringer i disse rollene (mer/mindre)?

Hvis ja: Hvilke endringer?

4. Hvordan ivaretar Arbeidstilsynet balansen mellom sine ulike roller?

- b) Hvilken rolle er viktigst? Hvilken rolle er mest fremtredende?

5. Hvordan jobbes det for å sikre at tilsynsinspektørene fremstår med en mest mulig enhetlig tilsynsrolle?

6. Har Arbeidstilsynet kompetansen som trengs for å ivareta rollene? Eventuelt, hvilken mangler?

7. Hva er Arbeidstilsynets strategi for utvikling og oppbygning av kompetanse?

8. Har Arbeidstilsynet nok ressurser?

9. Har tilsynenes organisering og arbeidsform virkning for næringslivet?

### **Tilsynsstrategi**

10. Hvilke tilsynsstrategier anvender Arbeidstilsynet?

11. Hvordan utarbeides og utvikles tilsynsstrategier? Hvem er involvert i utarbeidelsen av disse? (Læring fra andre tilsyn?)
12. Hvilke faktorer er pådrivere for revideringer av tilsynsstrategien?
13. Hvordan påvirker tilsynsstrategiene prioriteringsområdene til Arbeidstilsynet?
14. Hva gjør Arbeidstilsynet for å ivareta tilsynsstrategiene?
15. Hvordan vil du beskrive Arbeidstilsynets tilsynsstrategi? Hvordan fungerer denne etter din oppfatning?

### **Virkemiddel**

16. Hvilke virkemidler anvender Arbeidstilsynet?
17. Hvordan utarbeides og utvikles disse? Hvem er involvert i utarbeidelsen av disse? (Læring fra andre tilsyn?)
18. Hvilke faktorer er pådrivere for revideringer av virkemidlene?
19. Hvordan påvirker virkemidlene prioriteringsområdene til Arbeidstilsynet?
20. Hvordan vil du beskrive Arbeidstilsynets virkemidler? Hvordan fungerer disse etter din oppfatning?
21. I hvilken grad oppleves det som legitimt å bruke sterkere virkemidler
22. Mener du at Arbeidstilsynet har kompetanse nok til å anvende virkemidlene på en god og effektiv måte?
23. Opplever du at Arbeidstilsynet har de virkemidlene som trengs for å ivareta tilsynsrollen?
24. Hvilke reaksjoner får Arbeidstilsynet på vedtakene sine?

### **Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet- og om regelverket**

25. I hvilke sammenheng samarbeider Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?
  - a) Hvordan koordineres samarbeidet?



26. Hvordan videreutvikler Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet de etablerte rutiner knyttet til felles normsett og felles faglige områder?

27. Hvordan opplever du samarbeidet og dialogen mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i praksis?

c) Hvordan oppfattes samarbeidet av næringen?

28. Opplever du at Arbeidsmiljøloven og Petroleumsloven tilrettelegger for samarbeidet?

29. På generelt grunnlag, hva er forskjeller og likheter mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

c) Vil du si at noen av forskjellene (Hvilke forskjeller) påvirker tilsynspraksis, dialog og samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet?

d) Hvis ja, på hvilken måte?

30. Vil du si at det er klare ansvarsforhold når det gjelder oppgavefordelingen mellom tilsynsmyndighetene?

31. Hvordan foregår informasjonsutveksling mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet?

b) Er denne optimal? Ting som kan gjøres annerledes her?

32. Hvis det oppstår konflikter mellom Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet, hvordan løses disse?

**Har du ellers noe du ønsker å tilføye utover det jeg har gått i gjennom nå, som du mener er av betydning for mitt tema?**