
Rapport

Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Et helhetlig risikobasert tilsyn

En evaluering av
Petroleumstilsynet

AGENDA

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Et helhetlig risikobasert tilsyn

En evaluering av Petroleumstilsynet

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: [R5521](#)

|

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Rapportnr.: 5521

Rapportens tittel: Et helhetlig risikobasert tilsyn

Spesifikasjon:

Tidsfrist: Iflg

Ansvarlig: Geir Magnussen

Kvalitetssikring: Audun Korsvold

Verifisert:

06.03.07(dato) GM (sign)

Forord

Petroleumstilsynet ble opprettet som eget tilsyn 1. januar 2004 med myndighetsansvar for å føre tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og ved petroleumsanleggene på land. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker etter 3 års drift å gjennomføre en bred evaluering av etaten for å kartlegge hvordan Petroleumstilsynet fungerer som tilsynsmyndighet og hvordan det løser sine oppgaver/når sine mål.

AGENDA Utredning & Utvikling AS og SCANDPOWER Risk Management AS ble tildelt oppdraget i september 2006 og leverer med dette rapporten fra evalueringen. Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt med verdifulle innspill til arbeidet, og til oppdragsgiver for konstruktivt samarbeid i prosjektperioden. Vi vil rette en særlig takk til Petroleumstilsynet som har bistått oss med å tilrettelegge besøk, framskaffe materiale, og legge til rette for kontakt med tilsynsobjekter, samarbeidspartnere m.v. Samtidig vil vi benytte anledningen til å ønske departementet og Petroleumstilsynet lykke til i arbeidet med å følge opp evalueringen.

Arbeidet med evalueringen har fra SCANDPOWER sin side vært utført av Ove Silkoset, Åse Holmerud og Hilde H. Holte. Fra AGENDA har arbeidet vært utført av Alf J. Mørkrid, Morten Stenstadvold og Geir Magnussen. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Sandvika, 6. mars 2007

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	SAMMENDRAG	7
1.1	Om oppdraget	7
1.2	Hovedfunn og vurderinger	8
2	BAKGRUNN OG FORMÅL	12
2.1	Bakgrunn	12
2.2	Nærmere om særtrekkene ved petroleumsnæringen	12
2.3	Særlige utfordringer i petroleumssektoren	14
2.4	Formål med evalueringen	17
2.5	Nærmere om evalueringens tre deler	18
2.6	Oppbygging av rapporten	21
3	ANALYSEMODELL OG METODE	23
3.1	Evalueringsdesign og analysemodell	23
3.2	Tolkning av spørreskjemaer	24
3.3	Gangen i evalueringen	25
3.4	Samarbeid med og rapportering til oppdragsgiver og Petroleumstilsynet	26
3.5	Metoder	27
4	OM PETROLEUMSTILSYNET	31
4.1	Ptils organisering, bemanning og faglige/ kompetansemessige strategi	31
4.2	Budsjett og ressursbruk	33
4.3	Kort om Ptils rolle som tilsynsmyndighet	34
4.4	Mål og oppgaver for Petroleumstilsynet	35
5	PETROLEUMSTILSYNETS HÅNDTERING AV STRATEGISKE OPPGAVER	37
5.1	Nærmere om strategibegrepet	37
5.2	Gjennomføring av strategiprosessene	38
5.3	Analyse av utviklingstrekk og utfordringer	50
5.4	Utvikling av mål og gjennomføring av tiltak	59
5.5	Ptils kompetanse	66

5.6	Nærmere om storulykkeperspektivet	71
5.7	Inkluderende arbeidsliv	73
5.8	Utfordringer framover	76
5.9	Samlet vurdering av strategiarbeidet	77
6	PETROLEUMSTILSYNETS IVARETAKELSE AV SINE ULIKE ROLLER	82
6.1	Innledning	82
6.2	Det formelle grunnlaget for rolleutøvelsen	84
6.3	Oppfatninger om rolleutøvelsen	85
6.4	Vår vurdering av rolleutøvelsen	95
6.5	Ptils rolleutøvelse i lys av utfordringene i petroleumsbransjen.	102
6.6	Samlet vurdering av rolleutøvelsen	105
7	PETROLEUMSTILSYNETS EVNE TIL Å UTFORME, UTVIKLE OG STYRE SIN EGEN ORGANISASJON	107
7.1	Innledning	107
7.2	Struktur på medarbeiderundersøkelsen	108
7.3	Spørsmål og gjennomføring	108
7.4	Resultater av medarbeiderundersøkelsen	109
7.5	Vår analyse av medarbeiderundersøkelsen	117
7.6	Kvalitet på tjenester og beslutninger	119
7.7	Samlet vurdering av organisasjonens funksjonalitet	124
8	SAMMENFATTENDE KONKLUSJONER	126

1 Sammendrag

1.1 Om oppdraget

Petroleumstilsynet (Ptil) ble opprettet som eget tilsyn 1. januar 2004 med myndighetsansvar for å føre tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og ved petroleumsanleggene på land. Oppgavene knyttet til sikkerhet på kontinentalsokkelen var før dette i hovedsak lagt til Oljedirektoratet.

En viktig hensikt med opprettelsen av Ptil var å få til en organisering av tilsynsoppgavene, som minsket potensialet for rollekonflikt og uklarhet mellom hensynet til kommersiell utnyttelse av petroleumssressursene og hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ønsker etter tre års drift å gjennomføre en bred evaluering av etaten for å kartlegge hvordan Ptil fungerer som tilsynsmyndighet og hvordan Ptil løser sine pålagte oppgaver og når sine mål. AGENDA og SCANDPOWER ble i september 2006 tildelt oppdraget med å gjennomføre evalueringen.

AID forutsatte i konkurransegrunnlaget for oppdraget at evalueringen skulle fange opp alle forhold av betydning som kan bidra til å belyse tilsynets virksomhet, dvs. både interne menneskelige og organisatoriske faktorer, eksterne rammebetingelser, forholdet til andre offentlige myndigheter og tilsyn, samt faktorer knyttet til bransjen og utfordringer på sokkelen. Evalueringen skulle ha et tilbakeskuende og et framtidsrettet perspektiv. Den skulle avdekke i hvilken grad tilsynet har oppfylt de krav og forventinger som er stilt i perioden 2004 – 2006 og på hvilken måte organisering, strategi og rolleforståelse har bidratt til denne måloppfyllelsen. Og den skulle gi kunnskap om i hvilken grad Ptil er rustet til å møte nye utfordringer.

AGENDA/SCANDPOWER har knyttet evalueringsdesignet til EFQM-modellen (European Foundation for Quality Management). Modellen er et rammeverk som fanger opp ulike aspekter ved en organisasjon, bl.a. innsatsfaktorer, prosesser og resultater. Datainnsamlingen har omfattet en bred dokumentgjennomgang, en spørreundersøkelse rettet mot Ptils tilsynsobjekter, intervjuer med utvalgte tilsynsobjekter, andre tilsyn og samarbeidspartnere, en intern medarbeiderundersøkelse supplert med interne intervjuer, en prosessanalyse av utvalgte case, samt referansegruppemøter og internseminar i Ptil.

Vi presiserer at evalueringen helt og holdent står for konsulentens regning.

1.2 Hovedfunn og vurderinger

Ptils sterke sider

Strategi og kompetanse

Ptils strategiprosesser og strategiarbeid er omfattende og kjennetegnes gjennomgående av høy kvalitet. Ptil har et systematisk ”inntak” både av eksterne føringer og fakta i forbindelse med sine strategiprosesser. Det er vår vurdering at alle hovedområdene i organisasjonen bidrar systematisk til strategiprosessene.

Det er en klar styrke ved strategiarbeidet at utfordringsbildet er forankret i et trepartssamarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene, industrien og myndighetene. Den brede og involverende måten som Ptil gjennomfører sitt strategiarbeid på, bidrar til å sikre at organisasjonen er i forkant, både når det gjelder å følge med på utviklingstrekkene i sektoren og mht å vurdere konsekvensen av disse utviklingstrekkene for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Måten strategiarbeidet er lagt opp på bidrar også til å sikre at aktørene selv etterlever de grunnleggende prinsippene for HMS i petroleumssektoren.

Vår vurdering er at Ptil har solid forankring for og god oppslutning om de utfordringer som beskrives i Ptils eget Basisnotat og de strategier og prioriteringer som er utarbeidet. Ptil har et gjennomarbeidet plan- og styringshierarki, hvor dokumenter og prosesser i stor grad bygger på hverandre. Virksomheten har også en arbeidsform, en strategi og konkrete handlingsplaner som bidrar til å sikre at tilsynsobjektene har fokus på og prioriterer de områder og utfordringer som myndighetene ønsker skal ha primærfokus.

Evalueringen viser at kompetanse er en av Ptils sterkeste sider. Det er bred enighet om dette blant eksterne aktører og tilsynets ansatte.

Ptil står både kompetansemessig og strategisk godt rustet til å møte framtidens utfordringer. Dette dokumenteres av resultatene av spørreundersøkelsen blant tilsynsobjektene, intervjuene med samarbeidspartnere og gjennomgangen av strategiske prosesser og dokumenter.

Rolleutøvelse

Hovedvurderingen er at Ptil gjennomgående utøver sine roller på en god måte. Ptil framstår som tydelig, kompetent og med en klar tilsynsprofil og -strategi.

Ptils tilsynsmodell er basert på et funksjonelt regelverk og er systemorientert og risikobasert. Gjennom trepartssamarbeidet har myndighetene ansvarliggjort partene, slik at de selv må finne de beste løsningene innenfor rammene for

forsvarlig virksomhet, slik disse er fastsatt i regelverket. Dette ”korporative” innslaget i petroleumssektoren har utvilsomt vært en viktig bidragsyter til den HMS-situasjonen som kjennetegner sektoren i dag. Et forpliktende treparts-samarbeid er også i samsvar med Stortingets og regjeringens intensjoner.

På denne basis er trepartssamarbeidets arbeidsform og aktørsammensetning godt forenlig med hensynet til tilsynets uavhengighet. Samarbeidets bidrag til forbedring av HMS-forhold har vært, og er, av stor betydning.

Evalueringen dokumenterer videre at Ptil spiller en særlig viktig rolle i forhold til tilrettelegging og spredning av informasjon slik at alle aktører får tilgang til denne. Her spiller Ptils hjemmeside på internett en viktig rolle.

Samlet er det vår vurdering at Ptil ivaretar den nødvendige uavhengighet i sine tilsynsoppgaver. På den annen side medfører de mange, langvarige og nære relasjonene mellom tilsynet, industrien og arbeidstakerorganisasjonene at det alltid vil foreligge en risiko for at tilsynets uavhengighet blir utfordret. Dette er derfor et område Ptil bør vie kontinuerlig oppmerksomhet. Det er vårt inntrykk at ledelsen i Ptil i dag er seg dette bevisst.

Organisatorisk funksjonalitet

Etter at Ptil ble skilt ut fra Oljedirektoratet i 2004 har de gradvis utviklet den organisasjonsmodell tilsynet har i dag. Dette er en matriseorganisering som av de fleste oppleves å fungere godt, men som også representerer en del utfordringer, bl.a. i forbindelse med grenseflater mot tilsynsobjektene, personalforvaltning, prioritering og ressursstyring.

Det generelle bildet er at Ptil har en velfungerende organisasjon. Medarbeider-tilfredsheten er gjennomgående høy, og det legges godt til rette for kompetanseutvikling. Dette understøttes også av den eksterne undersøkelsen, som på de fleste områder vurderer Ptils kompetanse som tilstrekkelig eller svært god.

Tilsynsobjektene gir uttrykk for at Ptil i all hovedsak opptrer forutsigbart og i tråd med god forvaltningsskikk. Det tyder på at det gjennomgående er god kvalitet på de vedtak, tilsyn, rapporter m.v. som kommer fra tilsynet.

Ptils utfordringer

Strategi og kompetanse

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen tyder på at det er behov for å styrke den interne forankringen av strategiarbeidet. Selv om det er god sammenheng mellom de strategiske dokumentene og prosessene på den ene siden og operative planer og tiltak på den andre, bør arbeidet forankres bedre i organisasjonen.

Eksisterende strategiske dokumenter bør utvikles til en mer helhetlig strategisk plan. Det er også mulig å gjøre forbindelsen mellom risikoidentifisering,

strategiske dokumenter og de operative planene enda tydeligere, ved å legge større vekt på tydelighet, pedagogikk og kommunikasjon.

Med utgangspunkt både i eksternundersøkelsen, internundersøkelsen og vår egen vurdering, finner vi at Ptil arbeider systematisk med storulykke-perspektivet. Temaet er imidlertid så viktig at vi anbefaler en ytterligere tydeliggjøring både organisasjonsmessig og i strategier og handlingsplaner, herunder styrking av kompetanse og vektlegging i tilsynsarbeidet.

Det er vår vurdering at Ptil har et bevisst og systematisk forhold til de problemstillinger som er knyttet til utstøting, tidlig pensjonering og et inkluderende arbeidsliv (IA). Evalueringen viser likevel at det er behov for forsterket innsats på to områder. For det første viser den høye ”vet ikke” prosenten på noen av spørsmålene at Ptil har behov for å forsterke sin kommunikasjon på disse arbeidsområdene, og kanskje også tydeliggjøre sine strategier. For det andre er det åpenbart et behov for å forbedre kunnskapsnivået og innhenting av data om disse forholdene.

Ptil vil i årene framover stå overfor en del underliggende utfordringer knyttet til strukturelle endringer - både når det gjelder bransjestruktur, styringsforhold, internasjonalisering, etablering av virksomhet på nye områder m.v. Et eksempel på dette er at det nå kommer mange små aktører på sokkelen. Disse har i mindre grad egen HMS-kompetanse. Disse selskapene vil kreve et annet type tilsyn med mer involvering fra Ptil's side. En slik utvikling i aktørbildet vil være en utfordring for Ptil når det gjelder kapasitet og kompetanse, men kan også være en utfordring for grunnmodellen for regelverksutforming og tilsynspraksis. Også dette temaet er så viktig at vi anbefaler en ytterligere tydeliggjøring både organisasjonsmessig og i strategier og handlingsplaner.

Rolleutøvelse

Hovedbildet er at Ptil utøver sine roller på en god måte. Men på visse områder er det rom for forbedring.

Rollen som koordinator i forhold til andre tilsyn fungerer etter vår vurdering i dag ikke i samsvar med de mål som er fastsatt i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003. Rollen bør avklares, noe som etter vår oppfatning forutsetter et engasjement på departementsnivå.

Ptil har i hovedsak et godt grep om de utfordringer utviklingstrekkene i petroleumssektoren skaper for tilsynets rolleutøvelse. Men på tre områder bør Ptil rette mer oppmerksomhet i tiden framover. Det dreier seg om å:

- Forstå bedre hvordan endringene i aktørbildet innvirker på muligheten for videreføring av et partsforankret helhetlig tilsyn.
 - Iverksette aktiviteter for å bedre kunnskapen om omfanget og effektene av utstøting blant arbeidstakere i sektoren.
-

- Styrke koordineringsrollen, både mht. opprettholdelsen av et helhetlig tilsyn og i forhold til en mest mulig kostnadseffektiv tilsynsutøvelse.

Organisatorisk funksjonalitet

Brukerundersøkelsen viser at organisasjonsmodellen i Ptil kan gi grunnlag for klarhet både i forhold til informasjonsstrømmer og hvor beslutningsmyndigheten ligger. Den nåværende organiseringen - basert på matrise og årlig ressursstyring i forhold til tilsynsoppgaver - gir god fleksibilitet i forhold til tilsynsprioritering. Modellen med fagenheter sikrer nødvendig prioritering av kompetanseutvikling, men kan representere en utfordring for å få til en tversgående prioritering mellom fagområder.

Selv om en del av de ansatte gir uttrykk for at den tidligere flatere og mer teambaserte organiseringen ga mer nærhet til ledelsen og bedre involvering av ansatte, har vi ikke funnet grunnlag for å si at nåværende organisasjonsmodell ikke har mulighet til å fungere godt. Den krever imidlertid ytterligere klarlegging av lederoppgavene og bør tydeliggjøres overfor industrien.

Lederfunksjoner og organisering av lederoppgaver bør forbedres. Den nåværende deling mellom hovedledelsen og den øvrige organisasjonen oppfattes av mange å ha gjort ledelsen mindre tilgjengelig. På den andre siden kan det ha gitt et organisatorisk utgangspunkt for bedre strategisk fokus i toppledelsen. Når det gjelder operativ ledelse, er matriseorganiseringen kompleks og kan for den enkelte ansatte føre til at personaloppfølgingen oppleves som mangelfull.

Mange etterlyser et mer helhetlig kvalitetssikringssystem. Respondenter fra både industrien og de ansatte anfører at kvaliteten på saksbehandlingen kan være personavhengig, og at det mangler et gjennomgående kvalitets-sikringssystem som sikrer kvalitet og lik håndtering av saker. Våre stikkprøver i konkret saksbehandling viser i hovedsak høy kvalitet på styring og gjennomføring av ulike typer aktiviteter, men gir også eksempler på områder hvor det er potensial for forbedringer.

2 Bakgrunn og formål

2.1 Bakgrunn

Petroleumstilsynet (Ptil) ble opprettet som eget tilsyn 1. januar 2004 med myndighetsansvar for å føre tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og ved petroleumsanleggene på land. Oppgavene knyttet til sikkerhet på kontinentalsokkelen var før dette i hovedsak lagt til Oljedirektoratet. Oljedirektoratet hadde også myndighetsansvar for kommersiell utnyttelse av petroleumssressursene. Det lå et potensial for uklarhet og rollekonflikt i at samme organ ivaretok begge disse to ulike samfunnshensynene. Oppgaver knyttet til sikkerhet og arbeidsmiljø ved petroleumsanlegg på land var før opprettelsen av Ptil lagt til Direktoratet for sikkerhet og beredskap og Arbeidstilsynet.

En viktig hensikt med opprettelsen av Ptil var å få til en organisering av tilsynsoppgavene som minsket potensialet for rollekonflikt og uklarhet, og som dermed kunne gi enda sterkere legitimitet og autoritet til tilsynsmyndigheten. Dette skulle oppnås ved å skille ut tilsyn med sikkerhet på sokkelen fra Oljedirektoratet og plassere dette ansvaret i en egen etat. En annen viktig hensikt var å samle myndighetsansvaret for sikkerhet med hele petroleumssektoren, inkludert landanleggene, og derved gi grunnlag for et styrket og mer helhetlig tilsyn i sektoren.

Petroleumssektoren er en av landets viktigste næringer og en av de viktigste bidragsytere til verdiskaping, vekst og velferd i Norge. En sentral utfordring er å sikre at aktørene holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap og derved fremstår som en foregangsnæring som skaper verdier for samfunnet gjennom bevisst satsing på kvalitet, kunnskap og kreativitet. Det er også viktig at virksomhetene som er engasjert i sektoren baserer seg på en målsetting om kontinuerlig forbedring. Disse intensjonene er nærmere utdypet i regelverk og standarder.

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet ønsker etter tre års drift å gjennomføre en bred evaluering av etaten for å kartlegge hvordan Ptil fungerer som tilsynsmyndighet og hvordan Ptil løser sine pålagte oppgaver/når sine mål.

2.2 Nærmere om særtrekkene ved petroleumsnæringen

Petroleumsnæringen er i en særstilling i Norge på grunn av dens viktige samfunnsmessige betydning. Det er landets største næring, og utviklingen av petroleumsnæringen har ført til at Norge er blitt et av verdens rikeste land. Staten og store deler av næringslivet er sterkt avhengig av inntektene som petroleumsnæringen gir, og det forventes at næringen ennå i mange tiår vil være en av de viktigste bidragsyterne til verdiskaping, vekst og velferd i Norge.

Det er et uttalt ønske fra myndighetene at Norge generelt skal være ledende på helse, miljø og sikkerhet (HMS). Dette er ytterligere forsterket i forhold til petroleumsnæringen, hvor det er et krav fra myndighetene at HMS-nivået skal være særdeles høyt. Det er neppe å ta for hardt i å si at petroleumssektoren forutsettes å være en foregangsnæring på disse områdene. I Soria Moria-erklæringen uttrykkes det en ambisjon om at petroleumsnæringen skal være verdens ledende på helse, miljø og sikkerhet. Sentrale årsaker til disse målsettingene er at virksomheten innebærer storulykkesrisiko, fare for personskader og arbeidsbetinget sykdom og miljøforurensning. Dette utfordringsbildet gir sterke politiske føringer på at krav til lønnsomhet ikke skal gå ut over arbeidstakernes helse og sikkerhet, eller det ytre miljøet.

Ptil opererer i grenselandet mellom mer inntekter til selskapene og staten, og hensynet til HMS. I dette perspektivet har delingen mellom ressursforvaltning og tilsyn gjort Ptils rolle mer uavhengig, men utfordringene med å avveie disse to hensyn er likevel til stede. Dette kan illustreres ved at virkemidler som tilsynet har tilgjengelig, f.eks. nedstengning av en innretning, har store økonomiske konsekvenser både for selskapene og staten. Dette krever at Ptil i stor grad arbeider preventivt. Det krever også at Ptil legger til grunn en relativt bred forståelse av tilsynsrollen, hvor samarbeid med og generell påvirkning av selskapene blir en sentral del av rolleutførelsen.

En viktig begrunnelse for å ha et høyt ambisjonsnivå på HMS-arbeidet er også at det vil være et viktig bidrag til å gi norsk næringsliv innpass internasjonalt, samtidig som det naturligvis også sikrer høy regularitet og god leveranse-sikkerhet fra norsk sokkel.

Et annet forhold som skiller petroleumsnæringen fra andre næringer er at aktørene, i hvert fall frem til nå, har vært ressurssterke og har innehatt mye kompetanse. For å opptre med den nødvendige tyngde overfor næringen, har Ptil et meget høyt krav til å inneha og utvikle egen kompetanse. Dette er reflektert både i kompetansen og ressurstilfanget som Ptil i dag disponerer.

I tillegg er det et begrenset antall sentrale aktører som har stor innflytelse i næringen, representert ved de to norske selskapene Statoil og Hydro, samt et utvalg meget store internasjonale selskap, som Shell, BP, ConocoPhillips, Total og Exxon. Dette forholdet blir forsterket i betydelig grad ved at Hydro og Statoil fusjonerer. Ptil har et spesielt ansvar for å være en motvekt i forhold til disse store og meget ressurssterke aktørene. Aktørbildet er imidlertid også under andre endringer, i og med at en rekke nye selskap har fått tildelt både eierskap og operatørskap på sokkelen. Flere av de nye selskapene har liten, eller marginal, egen kompetanse innen HMS. Også dette stiller Ptil overfor nye utfordringer i forhold til det tradisjonelle samspillet med faglig sterke aktører innen HMS.

På slutten av 1990 – tallet ble det, særlig fra arbeidstakersiden, fremmet påstander om at sikkerhetsnivået i petroleumsnæringen var i ferd med å bli redusert. Det ble derfor satt i gang flere tiltak for å skape en større grad av felles

forståelse mellom partene om hva som er det reelle risikonivået i næringen. Et av de viktigste var en regelmessig og systematisk kartlegging av risikonivået på sokkelen. Denne systematiske kartleggingen og analysen er nå i ferd med å bli utvidet til også å omfatte landanleggene.

Et spesielt trekk ved petroleumsnæringen er også det bredt anlagte trepartssamarbeidet. Det forutsettes fra Stortingets side at det skal være et fast og strukturert samarbeid mellom tilsynsmyndighetene, arbeidstaker-organisasjonene og arbeidsgiverne. 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 fra petroleumsnæringen.

Et siste særtrekk vi vil framheve er det behov for helhetlig tilsyn som understrekes fra myndighetenes side. I stortingsmelding nr.12 (2005 – 2006) gir regjeringen uttrykk for den oppfatning at et gjennomgående regelverk for virksomheten på land og sokkel vil kunne bidra til en mer helhetlig styring av virksomheten. Det krever etter regjeringens oppfatning også en mer helhetlig tilsynsvirksomhet og regelverksutvikling. Av den grunn er Ptil på viktige områder gitt en koordinerende rolle i forhold til andre tilsyn, både på sokkelen og i forhold til et utvalgt antall landanlegg som er spesielt knyttet til petroleumssektoren. På andre områder er andre tilsyn definert som bistandsetater overfor Ptil. .

2.3 Særlige utfordringer i petroleumssektoren

Nedenfor vil vi kort beskrive noen av de viktigste utviklingstrekkene i petroleumssektoren og hvilke utfordringer de stiller Ptil overfor.

2.3.1 Økende internasjonalisering

Økende internasjonalisering, bl.a. i form av at risikoutsatt virksomhet på sokkelen kan være underlagt ledelse og styring som er lokalisert i andre land enn Norge, representerer en stadig større utfordring.

Det er grunn til å tro at denne utviklingen så vidt har begynt, og at den vil akselerere i takt med at nye selskap blir godkjent som rettighetshavere og operatører på norsk kontinentalsokkel. Dersom mange av disse kun opprettholder den minimumsorganisasjonen i Norge som regelverket krever, vil de fleste reelle avgjørelser - både når det gjelder strategiske beslutninger og styring av de daglige operasjonene - bli gjort utenfor Norges grenser.

En slik utvikling vil stille Ptil overfor nye utfordringer i forhold til hvordan tilsynet har vært utøvd fram til nå, hvor det i stor grad har vært basert på et relativt begrenset antall store aktører som har hatt sin operasjonelle ledelse i Norge.

2.3.2 Økende bruk av integrerte operasjoner

De senere årene har vi sett en økende bruk av integrerte operasjoner, bl.a. ved fjernstyring av utstyr og operasjoner fra land eller fra andre innretninger på sokkelen. Her forventes det en meget rask utvikling i årene fremover, etter hvert som avansert IKT-teknologi får innpass i en tradisjonelt konservativ oljebransje. HMS-krav kan ofte vise seg å være en begrensning i forhold til å kunne ta ut de effektiviseringsgevinstene som rettighetshaverne ønsker, noe som vil gi et ytterligere press på Ptil når det gjelder å tilpasse og håndheve regelverket.

2.3.3 Økende innslag av små, spesialiserte aktører

I forbindelse med haleproduksjon og utvinning av marginale felt ser vi et økende innslag av små, spesialiserte aktører. Denne utviklingen henger også sammen med internasjonaliseringen og fjernstyringen av felt. Haleproduksjon og utvinning fra marginale felt medfører både et annet bilde når det gjelder aktører, nye teknologiske og operasjonelle løsninger, og en mer marginal økonomi i lisensene. Dette vil gi Ptil nye utfordringer og krever ny kompetanse.

2.3.4 Økt aktivitet i spesielt miljøfølsomme områder

Her er kystnære lete- og utvinningsområder i nord spesielt aktuelle, noe debatten rundt leteboring og eventuelt senere produksjon på feltene Goliat og Tornerose tydelig viser. Interessekonfliktene mellom petroleumsvirksomhet og de mer etablerte næringene som fiskeri og havbruk, samt naturvern, vil bli tydeligere. Samtidig vil et alvorlig uhell med tilhørende oljeforurensning i disse områdene kunne sette utviklingen av hele petroleumsnæringen i nordområdene i fare, med tilhørende virkninger på næringsutvikling, sysselsetting og bosetting.

2.3.5 Økende bruk av entreprenører

De seneste årene har man sett en stigende bruk av entreprenører også innen den tradisjonelle kjernevirksomheten hos oljeselskapene - selve petroleumsproduksjonen og driften av produksjonsinnretninger. Også denne trenden må forventes å øke i årene fremover, med et dertil hørende mer komplekst aktørbilde og flere å føre tilsyn med.

2.3.6 Omfattende og komplekse landanlegg

Omfattende og komplekse landanlegg, som tidligere var underlagt et annet tilsynsregime, ligger nå under Ptils ansvarsområde. En ny utfordring er gasskraftverk. Landanleggene preges av et meget stort antall entreprenører og nasjonaliteter, spesielt i anleggsfasen. På landanleggene vil Ptils rolle som koordinator for andre tilsyn bli sterkt fokusert.

Det er også en utfordring at DSB er nasjonalt ansvarlig for å forvalte EU's storulykkesdirektiv, mens Ptil er tillagt det øvrige tilsynsansvaret. Dette krever en klar grenseoppgang av roller og oppgaver, både formelt og i den praktiske utøvelsen av tilsynsoppgavene.

Andre mulige fremtidige utfordringer i forbindelse med landanleggene vil være håndtering av CO₂-verdikjeden samt rørledninger på land.

2.3.7 Spesielle utfordringer

Videre vil evalueringen ta for seg Ptils evne til å følge opp hovedutfordringene som petroleumsnæringen står ovenfor innen HMS-området, herunder spesielt:

Styring av storulykkesrisiko. Stortingsmelding nr 12 (2005 – 2006) konstaterer at det har vært en øking i antall hendelser som har potensial for å utvikle seg til storulykker. Gasslekkasjene på Snorre A og Visund hadde for eksempel spesielt stort potensial til å kunne utvikle seg til meget alvorlige ulykker. Ptils evne til å kunne vurdere komplekse tekniske og operasjonelle løsninger, samt evnen til å vurdere og utfordre aktørenes egne risikovurderinger, vil være viktige suksessfaktorer. Helheten i samspillet menneske - teknikk - organisasjon (MTO) er en viktig faktor i denne type risikovurderinger, og her har Ptil vært en pådriver.

Risikoen for storulykker har en annen dimensjon enn utfordringer knyttet til arbeidsmiljø, utstøting og lignende. Et "worst case" scenario på sokkelen, med tap av brønnkontroll og tilhørende ukontrollert utstrømming av olje til sjø, kan, i tillegg til et stort antall direkte drepte og skadde, også ha meget alvorlige og langvarige virkninger på hav- og kystmiljøet. Dette vil kunne ramme tradisjonelle fiskerier, havbruksnæringene og turisme, og dermed de generelle levevilkårene i berørte områder. En slik alvorlig storulykke vil også kunne stanse – i verste fall reversere – den videre utviklingen av petroleumsnæringen i Norge, og dermed sysselsetting og inntekstgrunnlag for både staten, store næringsgrupper og arbeidstakere.

Denne dimensjonen er det viktig at både Ptil og de overordnede politiske myndigheter har med seg i både strategiske føringer og operasjonelle prioriteringer.

Økt fokus på arbeidsmiljø. Historien viser at offshorevirksomheten har medført alvorlige helseskader på utsatte grupper arbeidstakere, som for eksempel metningsdykkere og personell som eksponeres for skadelige kjemikalier. Langtidsvirkningene viser seg ofte etter mange år, noe som krever en utstrakt "føre var"-holdning

I de senere årene har det også blitt en økt fokus på arbeidsbelastninger som kan medføre muskel- og skjelettlidelser, og på betydningen av restitusjon og hvile, både med hensyn til å kunne utføre krevende arbeidsoppgaver på en sikker måte og for å unngå sykefravær og tidligpensjonering.

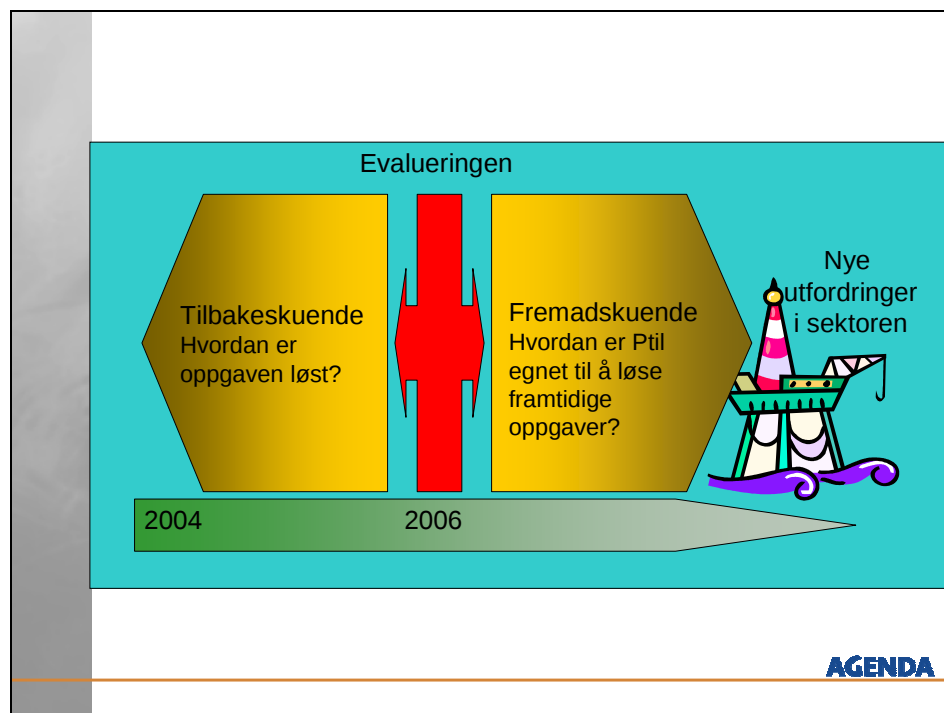
En økende tendens til utstøting av arbeidstakere fra sokkelen. Både prosjektet "Risikonivå - norsk sokkel", Knardahlutvalgets rapport og Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv 2006 - 2009 fastslår at systematisk HMS-arbeid er en viktig faktor for å forebygge utstøting. Videre har petroleumssektoren en særlig utfordring i og med kravet om helseattest. Knardahlutvalget anslår at antall

uføretrygdede er vesentlig høyere på sokkelen enn i petroleumsvirksomheten på land, men uten at dette kan underbygges med pålitelig statistikk.

2.4 Formål med evalueringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet forutsatte i konkurransegrunnlaget for oppdraget at det skulle gjennomføres en bred evaluering av Ptil. Evalueringen skulle fange opp alle forhold av betydning som kan bidra til å belyse tilsynets virksomhet. Det vil si både interne menneskelige og organisatoriske faktorer, eksterne rammebetingelser, forholdet til andre offentlige myndigheter og tilsyn, og faktorer knyttet til bransjen og utfordringer på sokkelen etc.

AGENDA/SCANDPOWER har i også lagt til grunn at man skal evaluere i hvilken grad Ptil klarer å identifisere utviklingstrekk på kontinentalsokkelen og landanleggene og påvirke aktørene i næringen. Det har også vært forutsatt at evalueringen både skal ha et tilbakeskuende og et framtidsrettet perspektiv. Evalueringen skal avdekke i hvilken grad tilsynet har oppfylt de krav og forventinger som er stilt i perioden 2004 – 2006 og på hvilken måte organisering, strategi og rolleforståelse har bidratt til denne måloppfyllelsen. Men evalueringen skal også se framover, i den forstand at den skal bidra til kunnskap om i hvilken grad Ptil er rustet for å møte nye utfordringer. Evalueringen skal med andre ord bidra til å belyse hvorvidt tilsynet – med nåværende strategier, organisasjon, rolleforståelse m.v. - har tilstrekkelig endringskapasitet og endringskompetanse til å møte de utfordringer petroleumsvirksomheten står overfor i årene framover. Dette tosidige perspektivet framgår av figur 2.1. nedenfor.



Figur 2.1. Evalueringens tosidige perspektiv

2.5 Nærmere om evalueringens tre deler

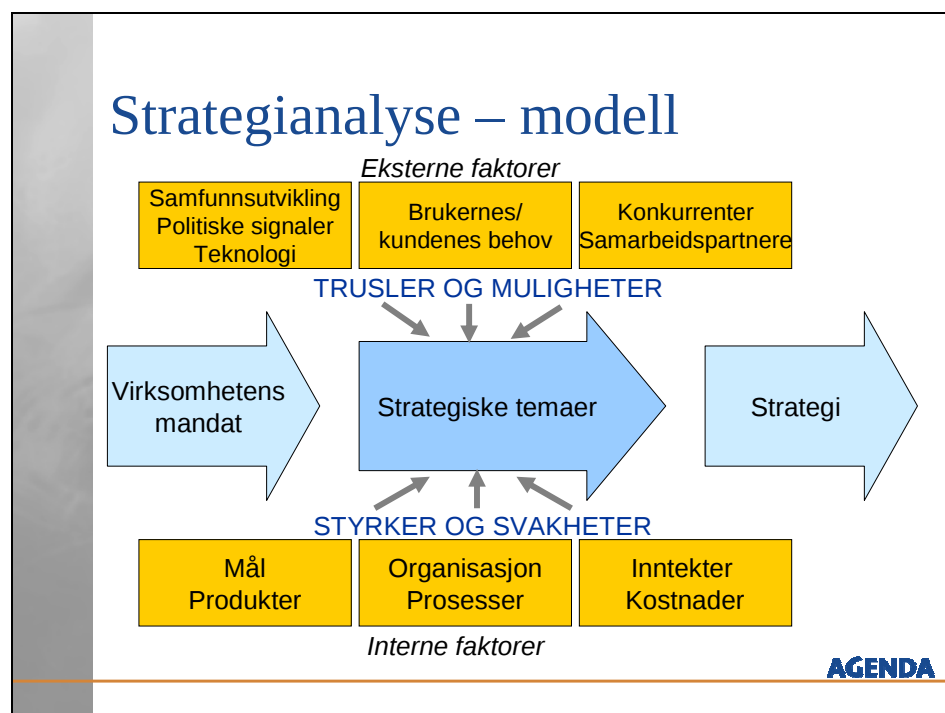
Evalueringen har vært konsentrert om tre hovedområder. Vi vil i dette punktet kort beskrive hvert av disse hovedområdene. Hvert av de tre områdene blir mer utførlig beskrevet i kapitlene 5 – 7.

2.5.1 Petroleumstilsynets håndtering av strategiske oppgaver – deloppdrag A

Det første hovedområdet i evalueringen har gått ut på å kartlegge og analysere hvordan Ptil håndterer sine strategiske oppgaver.

Med begrepet strategiprosess forstår vi en prosess der virksomheten med utgangspunkt i overordnede mål og føringer systematisk kartlegger og analyserer utviklingstrekk og utfordringer, vurderer hvilke handlingsmønstre som bør utledes av disse analysene, og deretter gjennomfører de handlinger og tiltak som er nødvendige for å møte utfordringene og nå målene.

En slik strategiprosess kan illustreres ved hjelp av figur 2.2 neste side.



Figur 2.2. Modell for strategisk analyse

I konkurransegrunnlaget presiserte AID noen viktige problemstillinger knyttet til Ptils håndtering av det strategiske perspektiv:

- Hvordan Ptil følger opp at næringsaktørene etterlever de grunnleggende prinsippene for petroleumssektoren.
- Hvorvidt Ptil klarer å være i forkant med hensyn til å følge med på utviklingstrekkene når det gjelder bedriftsorganisering, arbeidsformer og operasjonsområder i petroleumssektoren.
- Hvorvidt Ptil klarer å være i forkant når det gjelder å se hvilken rekkevidde utviklingstrekkene nevnt i punkt 2 har for helse, miljø og sikkerhet.
- I hvilken grad Ptil innretter sin aktivitet i tråd med den forståelse og kunnskap de har om de nevnte utviklingstrekkene.
- Hvorvidt og i hvilken grad Ptil klarer å innrette sin aktivitet slik at de på en best mulig måte påvirker næringsaktørene til å:
 - Ha en grunnleggende oppmerksomhet på sikkerhet og reduksjon av storulykkesrisikoen.
 - Ta trusselen om bevisste destruktive handlinger på alvor.
 - Motvirke tendensen til utstøting av arbeidstakere.

Ovennevnte perspektiver og problemstillinger vil ligge til grunn for den del av evalueringen som er nærmere beskrevet i kapittel 5.

2.5.2 Petroleumstilsynets ivaretagelse av sine ulike roller – deloppdrag B

Petroleumstilsynet er tillagt 5 hovedroller:

- (1) Premissgiving
- (2) Kontroll/tilsyn
- (3) Informasjon/veiledning
- (4) Rådgiving
- (5) Koordinering

Disse 5 rollene utøves med et bredt spekter av virkemidler og tiltak, og de utøves i forhold til en rekke ulike aktører. Det kan potensielt oppstå konflikter mellom de ulike rollene. Dette har vi lagt vekt på å få belyst i evalueringen. Vi har også lagt vekt på å belyse hvordan Ptil utøver sine roller både enkeltvis og i kombinasjon.

Måten Ptil utøver sine roller på vil ha klar sammenheng med hvordan tilsynet fungerer som organisasjon og hvilken kvalitet det er på tilsynets tjenester (deloppdrag C, som er nærmere beskrevet i kapittel 7). Analysemodellen i kapittel 3 viser sammenhengen mellom deloppgavene A, B og C. Ptils ivaretagelse av sine roller er beskrevet i kapittel 6.

2.5.3 Petroleumstilsynets evne til å utforme, utvikle og styre sin egen organisasjon – deloppdrag C

Det tredje deloppdraget har gått ut på å evaluere Ptils organisasjon. Det vil si tilsynets evne til å utforme, utvikle og styre sin egen organisasjon. På bakgrunn av de mål som er satt for Ptil, og de oppgaver tilsynet er satt til å ivareta, vil vi i kapittel 7 beskrive og vurdere Ptils organisasjon med utgangspunkt i anerkjente prinsipper for god organisering. Til det vil vi legge en tilpasset utgave av EFQM-modellen til grunn.

I konkurransegrunnlaget presiserte AID to viktige problemstillinger knyttet til denne delen av evalueringen.

- Hvordan fungerer Ptils organisering (struktur, prosesser, kunnskap, ledelse, kultur, medarbeidertilfredshet, mv) sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål?
- Hvordan vurderes kvaliteten på de tjenester og beslutninger etaten produserer, gitt den organisasjonsutformingen etaten har valgt, og igjen sett i lys av overordnede mål, plan og strategiarbeid og resultatmål?

Når det gjelder begrepene tjenester og beslutninger har vi lagt til grunn følgende forståelse:

- Interne beslutninger og dokumenter som gir styrings- og prioriteringssignaler for tilsynets virksomhet. Eksempler på dette vil være strategidokumenter, virksomhetsplaner, budsjettokumenter m.v.
-

- Kvaliteten på råd, veiledning, kontroll m.v. som tilsynet utfører overfor eksterne samarbeidspartnere og tilsynsobjekter.

AGENDA/SCANDPOWER finner grunn til å presisere at selv om den samlede evalueringen har bestått av tre deloppdrag, er det likevel snakk om *en samlet evaluering*, hvor elementer fra hvert deloppdrag har gitt innspill til og økt forståelse av de andre to deloppdragene. Vi kommer nærmere tilbake til sammenhengene i evalueringen i kapittel 3.

2.5.4 Avgrensning av oppdraget

Departementet presiserte i konkurransegrunnlaget at evalueringen ikke skulle omfatte effekter av tilsynets virksomhet. Denne begrensningen har vi tolket slik at det ikke skal kartlegges hvilken effekt tilsynets virksomhet har hatt på tilstanden/slutteffekter innen HMS-området siden 2004, effekten på selskapenes resultat eller den økonomiske effekt for Norge som nasjon.

2.6 Oppbygging av rapporten

I kapittel 3 gjør vi rede for evalueringsdesign, analysemodell og metoder vi har gjort bruk av i evalueringen. Som det framgår av dette kapitlet har vi gjort bruk av en rekke ulike metoder og tilnærminger for å få en så bred og representativ evaluering som mulig.

I kapittel 4 gir vi en kort overordnet beskrivelse av Ptil – med hovedvekt på organisering, ressursbruk, mål og oppgaver.

I kapittel 5 beskriver og vurderer vi Ptils håndtering av de strategiske oppgavene. Vi går i dette kapitlet både gjennom strategiprosessene, strategidokumentene og sammenhengen mellom overordnede strategier og handlingsplaner. Vi gjør også rede for Ptils arbeid med å påvirke aktørene i bransjen slik at aktørene fokuserer på de områdene som myndighetene har prioritert. Kapittel 5 inneholder også en vurdering av Ptils kompetanse.

I kapittel 6 beskriver og vurderer vi hvordan Ptil ivaretar sine ulike roller. Vi legger til grunn det rollebegrep som departementet gjør bruk av i konkurransegrunnlaget, og gir både en generell vurdering av den samlede rolleivaretagelsen og en konkret vurdering av de enkelte rollene. Vi gir i dette kapitlet også en vurdering av Ptils rolleutøvelse i lys av de framtidige utfordringene i petroleumsbransjen.

I kapittel 7 gir vi en vurdering av Ptils evne til å utforme, utvikle og styre sin egen organisasjon. Denne vurderingen er basert på en spørreundersøkelse blant alle ansatte i Ptil, intervjuer med ledere og ansatte, og dessuten gjennomgang av mye skriftlig materiale knyttet til plan- og strategiprosesser, interne prioriteringer, ressursstyring m.v. I vurderingen av Ptils organisatoriske funksjonalitet har vi i tillegg også trukket inn elementer fra de strategiske analysene og rolleutøvelsen. Dessuten har vi gått gjennom 5 utvalgte case for å

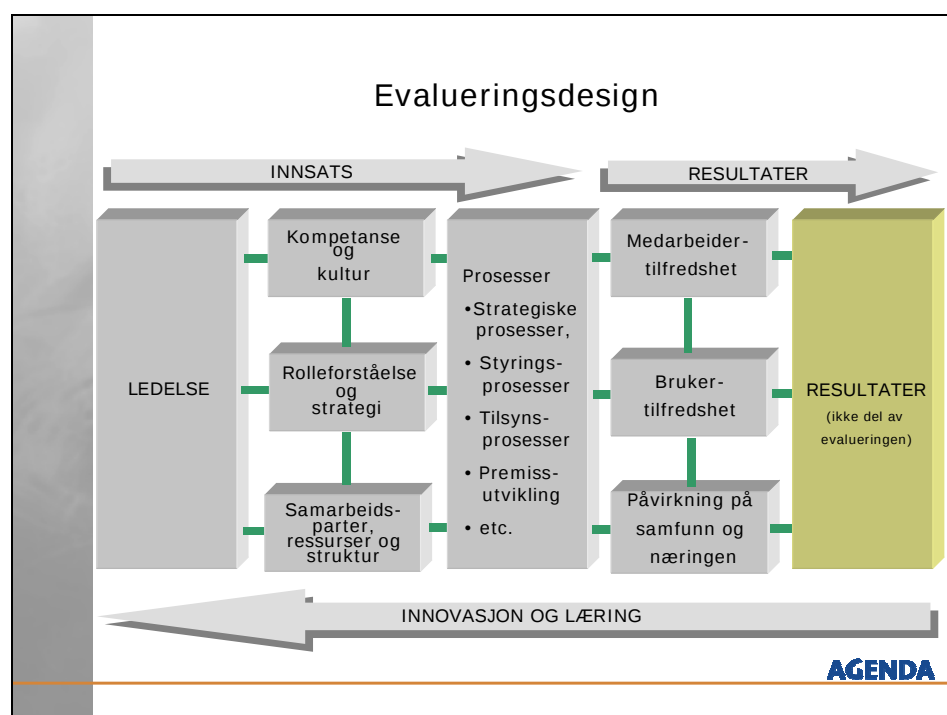
få et bilde av hvordan Ptil styrer og gjennomfører sine arbeidsprosesser, samt hvordan etaten samhandler med andre tilsynsetater og tiltakshavere.

I kapittel 8 gir vi våre sammenfattende konklusjoner fra evalueringen. Disse konklusjonene er gjort punktvis i forhold til kriteriene i konkurransegrunnlaget fra departementet.

3 Analysemodell og metode

3.1 Evalueringsdesign og analysemodell

AGENDA/SCANDPOWER har knyttet evalueringsdesignet til en tilpasset versjon av den såkalte EFQM-modellen (European Foundation for Quality Management). Denne modellen er et rammeverk som fanger opp alle aspekter for en organisasjon både når det gjelder innsatsfaktorer, prosesser og resultater. Modellen er overordnet beskrevet i figur 3.1.



Figur 3.1. Evaluerings- og analysemodell

Vi har brukt denne evaluerings- og analysemodellen til tre formål:

- (1) For det første har vi brukt de enkelte elementene i modellen ved utformingen av de spørsmål og problemstillinger som er benyttet i evalueringen. Det gjelder alle tre deloppgavene.
- (2) For det andre har vi benyttet modellen i analysen av de funn vi har gjort i evalueringen. Vi gjennomfører i kapitlene nedenfor en todelt analyse:
 - Først har vi strukturert analysen i henhold til kravene i konkurransegrunnlaget (deloppgavene A, B og C).

- Deretter har vi gitt en overordnet analyse i henhold til den struktur som framgår av den tilpassede EFQM– modellen. Dette er gjort i kapittel 7.
- (3) Vi har også brukt denne modellen i de innspill vi har gitt med hensyn til hvordan resultatene av evalueringen bør følges opp. Det vil si hvilke elementer i modellen det vil være mest fornuftig å gripe fatt i for at oppfølgingen og forbedringsarbeidet skal gi størst mulig effekt.

Selv om forslag til forbedringer ikke er nevnt som en eksplisitt del av oppdraget i konkurransegrunnlaget, har vi likevel valgt å gi noen innspill til forbedringer og utviklingsområder der vi mener å ha grunnlag for det. Vi har imidlertid valgt ikke å utarbeide konkrete forslag til forbedringstiltak da vi mener det ligger utenfor rammene av oppdraget.

3.2 Tolkning av spørreskjemaer

I oppdraget er det benyttet to spørreundersøkelser:

- En undersøkelse rettet til alle tilsynsobjektene
- En medarbeiderundersøkelse til alle ansatte i Ptil

I begge undersøkelsene er det brukt en 6-delt skala. Vi vil derfor kort kommentere *fortolkningen av gjennomsnittsskårer* på slike 6-punktskalaer. Ved en helt tilfeldig vurdering av svar, vil gjennomsnittet være 3,5. En gjennomsnittsskåre såvidt bedre enn 3,5 kan imidlertid ikke uten videre tolkes som en god «karakter». Ved et slikt utfall er det svært mange som er enten mellomfornøyd eller misfornøyd.

Erfaring viser at et gjennomsnitt på 2,7 *eller bedre* som regel er uttrykk for en positiv tilfredshet. Et gjennomsnitt på 2,0 *eller bedre* kan betraktes som meget bra. Gjennomsnittsskårer *mellom 2,8 og 3,2* er det ofte grunn til å se nærmere på, og skårer som er *svakere enn 3,3* betraktes ofte i teorien som indikasjon på større forbedringsmuligheter.

Både brukerundersøkelsen og medarbeiderundersøkelsen viser stor spredning på mange spørsmål. Samtidig vet vi at det særlig i brukerundersøkelser er stor forskjell mellom respondentenes kunnskap om, og erfaring med, Ptil.

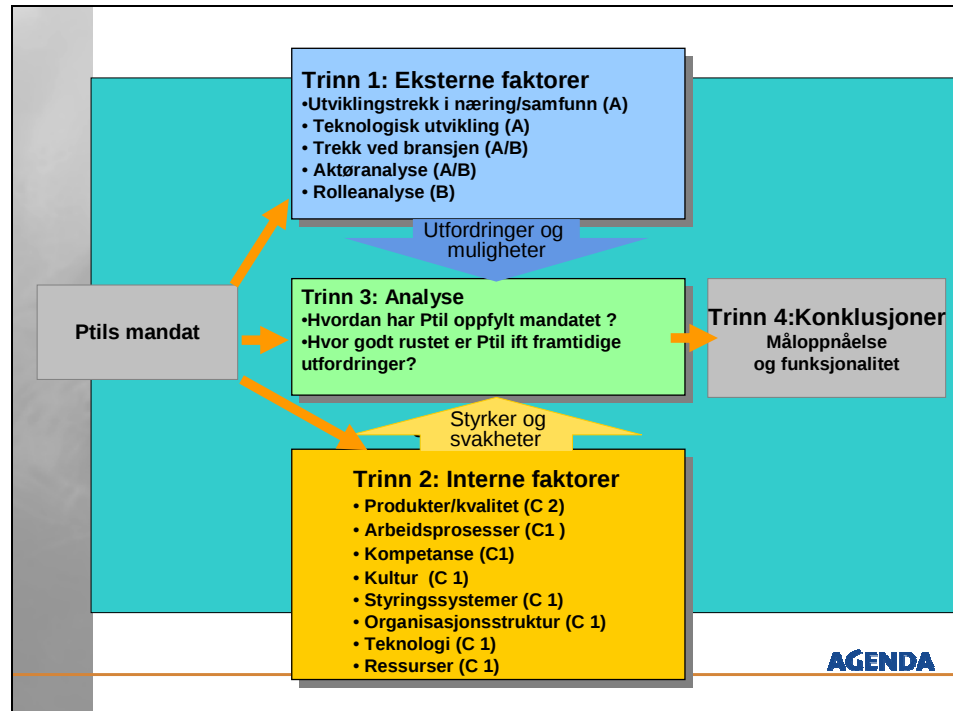
Vi har derfor i disse undersøkelsene tatt som utgangspunkt at det foreligger forbedringsmuligheter der skåren er 3 eller høyere. I analysen av svarfordelingen har vi i tillegg lagt vekt på om det er systematiske sammenhenger i materialet som gir indikasjoner på problemområder, f.eks mellom de ulike eksterne selskaper eller mellom ulike enheter innad i Ptil.

3.3 Gangen i evalueringen

Mens vi som nevnt har brukt EFQM-modellen til de formål som framgår av punkt 3.1., har selve *analyseprosessen* tatt utgangspunkt i de tre deloppdragene – A, B og C – som framgår av konkurransegrunnlaget. Figur 3.2. viser hvordan vi har lagt opp gangen i analyseprosessen. Med utgangspunkt i Ptils samfunnsmessige mandat og overordnede målsettinger har vi gjennomført en analyseprosess i *følgende 4 hovedtrinn*:

- (1) Første trinn har bestått i en analyse av eksterne faktorer. Det vil i hovedsak si en analyse av deloppdragene A og B i konkurransegrunnlaget. På bakgrunn av denne analysen ble det utarbeidet to delrapporter, som ble diskutert på møte i referansegruppen (se nedenfor) den 14.12.2006. Den ene av disse delrapportene omhandlet Ptils håndtering av det strategiske perspektivet (deloppdrag A). Den andre delrapporten omhandlet Ptils rolleutøvelse (deloppdrag B).
- (2) Trinn 2 har bestått av en analyse av interne faktorer og forhold i Ptil. Det vil i hovedsak si deloppdrag C i konkurransegrunnlaget. På bakgrunn av denne analysen ble den tredje delrapporten (organisasjonsanalysen) utarbeidet. Denne ble sendt oppdragsgiver til orientering, men det ble ikke avholdt noe eget møte knyttet til denne delrapporten.
- (3) Trinn 3 i analysen har bestått i at det ble utarbeidet en samlet analyse av materialet fra trinn 1 og 2. Dette var utkast til sluttrapport. Denne ble behandlet på møte i referansegruppen den 07.02.07., og diskutert på et internt seminar i Ptil den 31.01.07.
- (4) Trinn 4 er endelig rapport. Denne inneholder også sammendrag og konklusjoner. Sluttrapporten ble overlevert AID den 06.03.2007.

Prosessen beskrevet på forrige side kan illustreres ved hjelp av følgende figur:



Figur 3.2. Oversikt over trinnene i analyseprosessen

Vi finner, som nevnt, grunn til å presisere at selv om analyseprosessen rent framdriftsmessig er lagt opp slik det framgår av figuren ovenfor, er det likevel sterkere sammenheng mellom de tre deloppgavene enn figuren rent umiddelbart kan gi inntrykk av. Som eksempel har både arbeidet med rolleutøvelsen og internanalysen i Ptil gitt verdifulle bidrag til analysen av det strategiske perspektivet. Dessuten har arbeidet både med rolleutøvelsen og det strategiske perspektivet gitt mange nyttige momenter og problemstillinger til arbeidet med internanalysen. Hensikten med figuren er således todelt:

- (1) Den viser trinnene i analyseprosessen
- (2) Den viser de interne sammenhengene mellom de tre deloppgavene

3.4 Samarbeid med og rapportering til oppdragsgiver og Petroleumstilsynet

For å sikre en god dialog om evalueringen opprettet oppdragsgiver (AID) en *referansegruppe* bestående av representanter for AID, Ptil og SSØ (Statens Senter for økonomistyring). Det har vært *fire møter* mellom referansegruppen og konsulenten:

- Ved oppstart av prosjektet for å diskutere arbeidsopplegg, metode og framdriftsplan

- I midten av oktober 2006 for å diskutere opplegget for den eksterne spørreundersøkelsen
- I midten av desember 2006 for å diskutere delrapporter knyttet til del A og del B i evalueringen, og for å gjennomgå hovedpunktene i den eksterne spørreundersøkelsen
- I begynnelsen av februar for å diskutere utkast til sluttrapport

Dessuten ble, som nevnt ovenfor, utkastet til delrapport 3 fra medarbeiderundersøkelsen i Ptil oversendt AID til orientering samtidig med at den ble oversendt Ptil. Det ble imidlertid ikke avholdt noe eget møte i referansegruppen eller med oppdragsgiver knyttet til denne delrapporten.

I tillegg til samarbeidet med og rapporteringen til oppdragsgiver har konsulenten hatt en omfattende kontakt og samarbeid med Ptil. Det gjelder både i form av spørreskjemaundersøkelse, intervjuer, tilgang til skriftlig materiale m.v. Dette kommer vi nærmere tilbake til i punkt 3.5. nedenfor.

3.5 Metoder

AGENDA/SCANDPOWER har benyttet en rekke metoder for å besvare oppdraget. Vi vil i punktene nedenfor gjøre rede for de viktigste av disse.

3.5.1 Dokumentgjennomgang

Følgende hoveddokumenter er gjennomgått i forbindelse med evalueringen:

- Stortingsmelding nr. 12 (2005-2006); Helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren
 - Stortingsmelding nr. 7 (2001 – 2002); Helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren
 - Stortingsmelding nr. 17 (2002 – 2003); Om statlige tilsyn
 - Prosjektet "Utvikling i risikonivå - norsk sokkel" (RNNS)
 - Rapporter fra STAMI om arbeidsrelaterte skader og sykdommer på sokkelen
 - Knardahlutvalgets rapport og anbefalinger for å redusere omfanget av utstøting fra arbeidslivet på sokkelen
 - Dokumenter fra Storting, Regjering og departement hvor krav og forventninger til Ptil blir uttrykt
 - Tildelingsbrevene fra AID
 - Interne strategi- og styringsdokumenter fra Ptil selv
 - Planer for gjennomføring av tilsyn
 - Retningslinjer og regelverk utformet av Ptil
 - Referater fra møter, kontroller/tilsyn m.v.
-

- Kommunikasjon mellom Ptil og overordnet myndighet, samarbeidspartnere og kontrollobjekter

3.5.2 Innledende intervjuer med nøkkelinformanter

Som en forberedelse til gjennomføringen av spørreundersøkelsen mot Ptils tilsynsobjekter (se punkt 3.5.3.) gjennomførte vi noen innledende intervjuer med utvalgte nøkkelpersoner. Hensikten med disse intervjuene var å få belyst følgende problemstilling:

- Hvilke spørsmål må denne evalueringen – og i sær spørreundersøkelsen - gi svar på for at den skal være nyttig?

Slike intervjuer ble gjennomført internt i Ptil, med representanter for næringen, med AID og med referansegruppen. Disse intervjuene ga innspill både til spørreundersøkelsen som ble rettet mot tilsynsobjektene og til de intervjuguidene som ble benyttet til intervjuer med tilsynsobjekter, bransjeforeninger og samarbeidspartnere.

3.5.3 Spørreundersøkelse rettet mot Ptils tilsynsobjekter

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse rettet til alle myndighetskontakter i de selskaper Ptil har tilsyn med. Undersøkelsen omfattet totalt 54 respondenter fordelt på 39 operatører, rettighetshavere (inklusive entreprenører og land-anlegg). 44 respondenter svarte på undersøkelsen, dvs en svarprosent på 83 %. Statoil utgjorde den største gruppen respondenter med 11 individuelle svar. Resultatene av undersøkelsen er som helhet gjengitt i et separat dokument.

3.5.4 Oppfølgende intervjuer med utvalgte tilsynsobjekter

For å få utdypet de svar som ble gitt i den skriftlige spørreundersøkelsen, er det gjennomført intervjuer med et antall utvalgte tilsynsobjekter. Det viste seg imidlertid raskt at tilsynsobjektene mente de hadde gitt uttrykk for sine synspunkter i den skriftlige spørreundersøkelsen, spesielt ved at det var mulighet for å gi supplerende og utdypende svar på de aller fleste spørsmålene. Omfanget av de oppfølgende intervjuene er derfor blitt noe redusert i forhold til opprinnelig plan.

3.5.5 Intervjuer med andre tilsyn og samarbeidspartnere

Etter at spørreundersøkelsen blant tilsynsobjektene var gjennomført og delvis bearbeidet, gjennomførte vi intervjuer med representanter for andre tilsyn, bransjeforeninger og fagforeninger.

Disse intervjuene ble lagt inn i framdriftsplanen på en slik måte at vi også kunne få intervjuobjektens syn på og vurderinger av viktige funn i spørreskjemaundersøkelsen.

Det ble gjennomført intervjuer med følgende myndigheter/ organisasjoner:

- Oljedirektoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Arbeidstilsynet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens forurensningstilsyn
- Luftfartstilsynet
- Hovedredningssentralen i Sør Norge
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- Statens Arbeidsmiljøinstitutt
- Norsk Industri
- Norges Rederiforbund
- Oljeindustriens Landsforening
- Lederne
- IndustriEnergi
- Fellesforbundet
- SAFE

3.5.6 Medarbeiderundersøkelse i Ptil

Med utgangspunkt i EFQM-modellen ble det utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til alle ansatte i Ptil. Spørreskjemaet har en oppbygging med bruk av positive påstander som reflekterer mål for en godt fungerende organisasjon der respondentene bes ta stilling til i hvilken grad målene kjennetegner Ptil. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i løpet av første halvdel av desember 2006 og fikk en svarprosent på 73.

3.5.7 Intervjuer med enkeltpersoner og grupper i Ptil

Etter at spørreundersøkelsen var gjennomført, ble det i perioden 4. – 5. januar 2007 gjennomført møter og gruppeintervjuer med hovedledelsen og representanter for tre faggrupper samt tillitsvalgte. Hensikten med disse intervjuene var å kvalifisere og utdype resultatene fra spørreundersøkelsen.

3.5.8 Prosessanalyse av utvalgte case

Som et supplement til og en oppfølging av både den eksterne spørreundersøkelsen og de interne prosessene i Ptil har vi gjennomført prosessanalyser av 5 utvalgte case. Hensikten med case-studiene har vært å gi evalueringsteamet et mer inngående kjennskap til Ptils arbeidsmetodikk - med særlig vekt på mulige forbedringsområder som har fremkommet i den eksterne undersøkelsen hos tilsynsobjekter og samarbeidspartnere.

Hvert av de valgte eksemplene er gjennomgått fra den aktuelle saken ble initiert, for eksempel en søknad om samtykke, et planlagt tilsyn, en ulykke/alvorlig hendelse som skal granskes, eller en sak som forberedes for sikkerhetsforumet.

Sakene er fulgt gjennom de ulike behandlingstrinnene, og er fra vår side vurdert i forhold til de retningslinjer som er gitt fra departementet, i samarbeidsavtaler og av Ptil selv, samt generelt god forvaltningsskikk.

Følgende case er gjennomgått – med bakgrunn i de generelle kriterier som er beskrevet:

- Miljøfølsom sak hvor SFT har vært en viktig medspiller. Her har vi valgt søknad om samtykke til leteboring på Tornerosefeltet i Barentshavet (tiltakshaver: Statoil).
- Tilsyn av et landanlegg hvor DSB har vært en viktig medspiller. Her har vi valgt som case storulykkestilsyn på Kårstøanlegget (tiltakshaver Gassco, med Statoil som driftsentreprenør).
- Tilsyn hvor Helsetilsynet (Htil) har vært en viktig medspiller. Her har vi valgt som case tilsyn med arbeidsmiljø og renhold innen forpleining på Gullfaks og Statfjord (tiltakshaver: Statoil).
- En samsvarsuttalelse for flytende innretning (SUT) hvor Sjøfartsdirektoratet (SDir) har vært en viktig medspiller. Her har vi valgt som case boreriggen Mærsk Innovator.
- En sak hvor tiltakshaver har anket Ptils pålegg. Her har vi valgt som case anken etter samtykket til leteboring på Tornerosefeltet.

Gjennomgangen av disse casene er gjort i Ptils lokaler – i dialog med de ansvarlige for casene. Resultatene fra gjennomgangen er beskrevet i punkt 7.6.2.

3.5.9 Internseminar i Ptil

Den 31.01.07 ble det gjennomført et internseminar mellom konsulenten og ledere og ansatte i Ptil. Hovedhensikten med seminaret var å få sjekket det faktagrunnlaget som evalueringen bygger på. I tillegg ga seminaret nyttige innspill til de vurderinger som lå i det foreliggende rapportutkastet.

4 Om Petroleumstilsynet

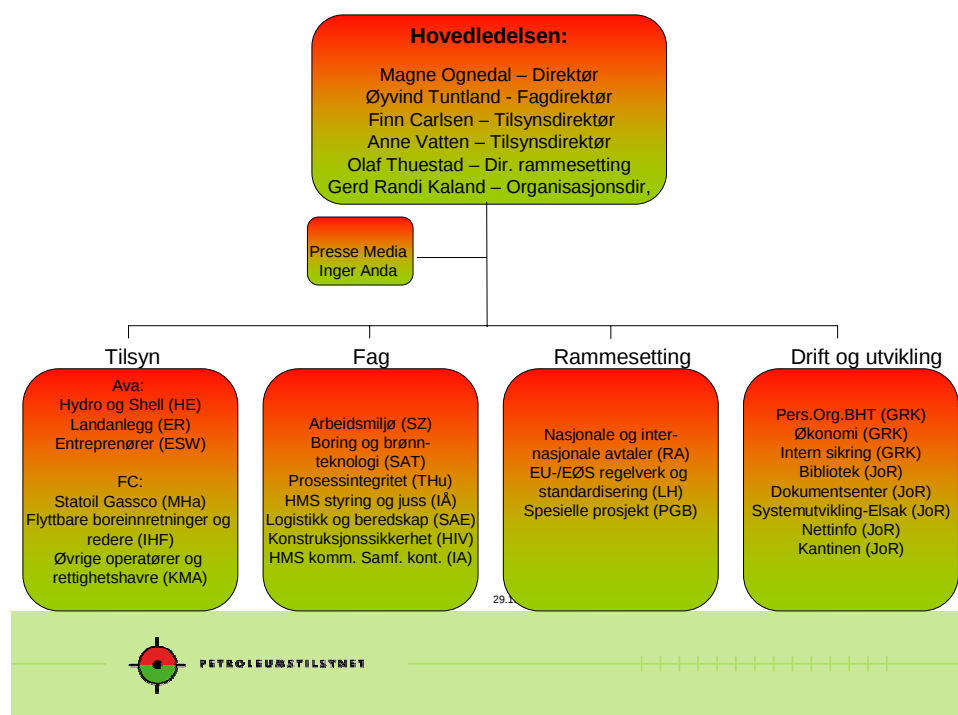
4.1 Ptils organisering, bemanning og faglige/ kompetansemessige strategi

4.1.1 Kort om Ptils organisasjon

Petroleumstilsynet har en spennende, noen vil også si krevende, organisasjon. Hovedledelsen består av Ptils direktør og 5 direktører:

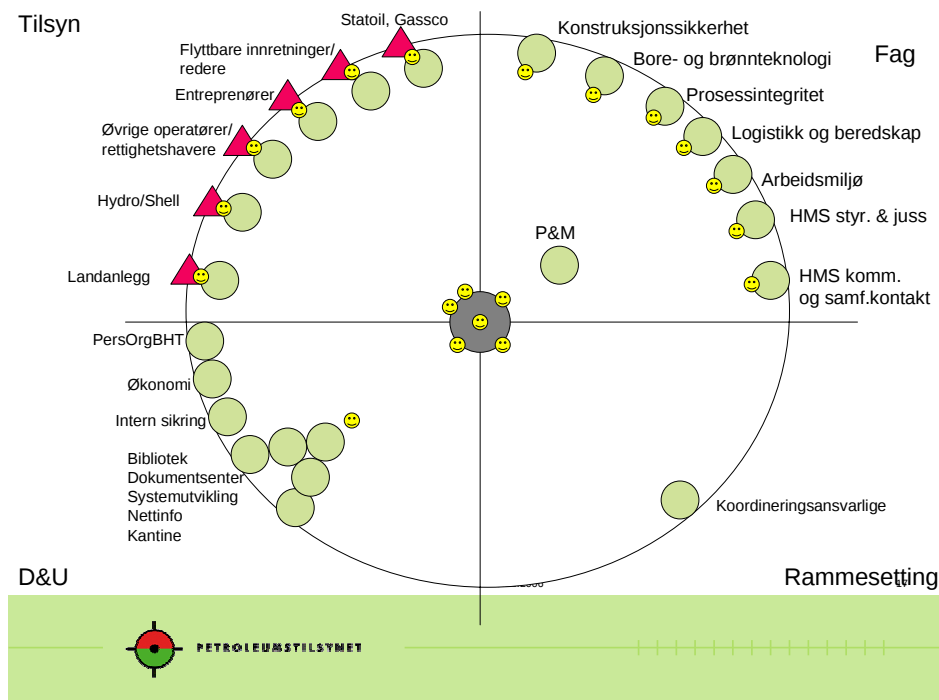
- Fagdirektør
- Tilsynsdirektør
- Tilsynsdirektør
- Direktør rammesetting
- Direktør drift og utvikling

Dette er linjestrukturen i Ptil og kan framstilles på følgende måte:



Figur 4.1. Linjeorganisasjonen i Ptil

En annen måte å framstille Ptils organisasjon på er vist i figuren nedenfor.



Figur 4.2. Inndeling i fagområder og organisering av tilsynsarbeid.

De organisatoriske enhetene i Fag har betegnelsen *fagområder*. Hvert fagområde ledes av en fagleder, og Ptil har i alt 6 fagområder, samt produktlaget HMS kommunikasjon og samfunnskontakt. Lederne i disse enhetene har ansvaret for de faglige strategier, kompetanseutvikling, personal og ressursbruk. De har også produktansvar for faglige produkter. Lederne i Fag rapporterer til fagdirektør.

De organisatoriske enhetene i Tilsyn har betegnelsen *hovedgrupperinger*. Det er i alt 6 tilsynskoordinatorer, og de skal koordinere tilsyn ut mot sine respektive tilsynsobjekter. Tilsynskoordinatorene beslutter hva som skal gjennomføres av tilsyn, er ansvarlige for gjennomføring av tilsyn, og rapporterer til de to tilsynsdirektørene. De røde trekantene i tilsyn symboliserer operative styringslag, hvor tilsynskoordinator, kontaktperson og administrativ støtte (sekretær) har sine spesifikke oppgaver, men hvor altså tilsynskoordinator har beslutningsmyndighet og produktansvar.

De organisatoriske enhetene i Drift og Utvikling (D&U) har betegnelsen *lag*. Det er 1 områdeleder for D&U. Denne rapporterer til organisasjonsdirektør. Lagene i D&U rapporterer til Organisasjonsdirektør og Områdeleder som har et klassisk linjeansvar. Det vil si ansvar for produkt og personell.

Den organisatoriske enheten i Rammesetting har også betegnelsen *lag*. Alle i laget er koordineringsansvarlige og rapporterer til direktør rammesetting som har ansvar for produkt og personell.

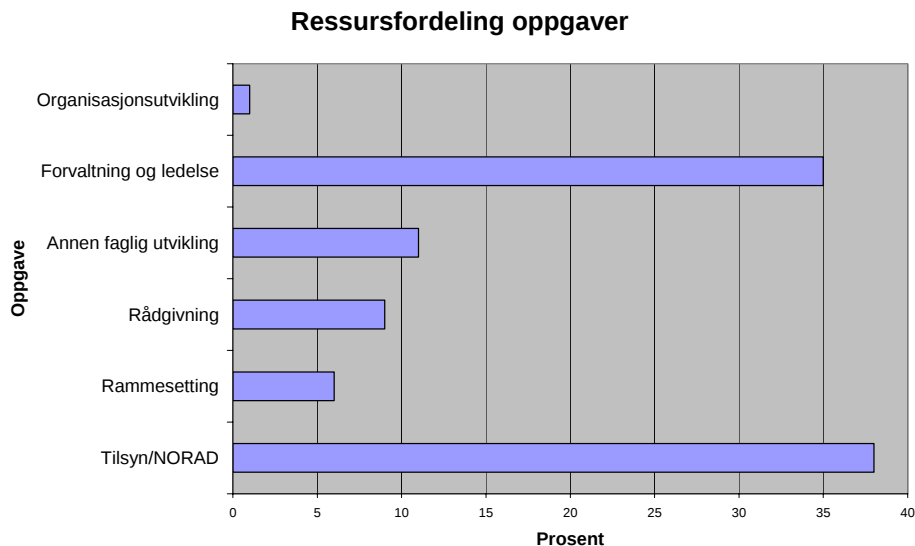
Det finnes i tillegg til linjeledelsen mange ledere på oppgavenivå: Koordineringsansvarlige i rammesetting, revisjonsledere, prosjektledere, SUT - koordinatorene, oppgaveledere, samtykkekoordinatorene etc. etc. Selv om disse har formell makt og myndighet og flere disponerer budsjettmidler, regnes de ikke som del av linjeledelsen.

4.2 Budsjett og ressursbruk

Petroleumstilsynet har 159 ansatte og et totalbudsjett på ca. 159 mill. kroner, hvorav det er budsjettet med en refusjon fra tilsynsobjektene på ca. 59 mill. kroner.

Ptil har et relativt detaljert system for registrering av ressursbruk. Kategoriene i dette systemet samsvarer i liten grad med den rolleinndelingen som AID har brukt i evalueringsoppdraget.

Figuren under er basert på tall oppgitt fra Ptil i form av uttrekk fra timerapporteringssystemet. Kategoriene er aggregert fra undergrupper og prosjekter. Oversikten gir likevel et innblikk i hvordan ressursene blir brukt på ulike roller/aktiviteter.



Figur 4.3. Prosentvis fordeling av timebruk på forskjellige oppgaver i Ptil.

Figuren er basert på tall fra uke 1 til uke 39 i 2006. Samlet timeantall i denne perioden er 128 612 timer

Figuren viser at Tilsyn/Norad er den kategorien som legger beslag på flest ressurser i denne perioden. Bakgrunnen for at disse kategoriene er slått sammen er at dette er oppgaver som Ptil fakturerer. Den andelen som utgjør aktivitet overfor NORAD er ifølge Ptil begrenset. For 2007 har for eksempel Ptil planlagt å bruke ca 0,5 årsverk på bistand til NORAD.

Rammesetting krever relativt lite ressurser. Den dominerende underkategorien her er regelverksutvikling/regelverksarbeid.

Innen kategorien "Annen faglig utvikling" er det kurs/seminarer og prosjekter som er de største postene.

Ptil har også en egen kategori for "Rådgivning". Vi har lagt til grunn at dette dreier seg om informasjon og rådgivning overfor bransjen i tilknytning til tilsyn og rammesetting. Rådgivning rettet mot AID er en egen post under rammesetting.

Det er verdt å merke seg at kategorien "Forvaltning og ledelse" er den nest største kategorien. De største postene her er intern møtevirkksomhet og "Saksbehandling som ikke er refunderbar". Ifølge Ptil er dette saksbehandling i sammenheng med regelverksutvikling, rekruttering, økonomi, fakturabehandling, dokumentbehandling, driftsoppgaver osv.

4.3 Kort om Ptils rolle som tilsynsmyndighet

Det kan være grunn til å presisere noen viktige punkter vedrørende Ptils rolle som tilsynsmyndighet.

For det første presiseres det i St.meld.nr 17 (2002 – 2003) at tilsynsbegrepet skal forstås vidt – *"som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner."* Selv om det i meldingen også sies at kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av tilsynsobjektene, er det viktig å ha denne brede forståelsen av tilsynsbegrepet når det skal foretas en evaluering av Ptil.

I Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 understrekes det at medvirkning og partssamarbeid skal inngå som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumsstilsynets virksomhet.

Det understrekes samme sted at Ptil sammen med andre myndigheter på HMS – området skal sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne skal følges opp på en helhetlig måte. For å følge opp dette er Ptil tillagt en koordineringsrolle overfor en del andre tilsyn.

Endelig kan det være grunn til å understreke at Ptil både har en tilsynsrolle med arbeidsmiljø og høyteknologisk sikkerhet. Dette krever en kontinuerlig overvåking av prioriteringer og en systematisk utvikling av kompetanse.

4.4 Mål og oppgaver for Petroleumstilsynet

4.4.1 Mål for Petroleumstilsynet

I St.prp. nr. 1 (2005-2006) er det fastsatt følgende resultatmål for Ptil.

”Petroleumstilsynet skal:

- *Gjennom tilsyn og prosjekter bidra til å fremskaffe et realistisk bilde av risikoen og HMS- utfordringene i petroleumsvirksomheten for bedre å prioritere nødvendig innsats både i industrien og hos myndighetene. Arbeidet med å utvikle indikatorer som beskriver HMS – nivået og utviklingen av det skal videreføres*
- *Med bakgrunn i risikobildet og andre føringer, gjennomføre tilsyn med at, og hvordan aktørene i petroleumsvirksomheten på sokkelen ivaretar sitt ansvar innenfor helse, miljø og sikkerhet*
- *Videreutvikle tilsynet med petroleumsvirksomheten på land. Petroleumstilsynet skal se til at de prinsipper og prioriteringer som er lagt til grunn for tilsyn på sokkelen også gjøres gjeldende for tilsyn med de ulike aktørenes virksomhet på landanlegg*
- *Iverksette tiltak mot sosial dumping bl.a. gjennom tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av allmenngjort tariffavtaler*
- *Ferdigstille et nytt, helhetlig ramme- og regelverk for den samlede petroleumsvirksomheten*
- *Utvikle videre 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*
- *Følge opp føringer i ny stortingsmelding om HMS. Meldingen vil bli lagt fram for Stortinget våren 2006*
- *Bidra til å opprettholde sikkerheten uten å svekke konkurranseevnen gjennom samarbeid nasjonalt og internasjonalt*

4.4.2 Ansvar og oppgaver

Ptils samlede ansvar og oppgaver er beskrevet i Kronprinsregentens resolusjon av 19. desember 2003. Denne er igjen basert på St. melding nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

Sentrale momenter fra Kronprinsregentens resolusjon er:

”Petroleumstilsynet skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, og gjennom dette også bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet.

Oppfølgingen skal være systemorientert og risikobasert. Oppfølgingen skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, den oppfølging av egen virksomhet som gjennomføres av næringen selv.

Det skal være en balansert avveining mellom Petroleumstilsynets rolle som høyrisiko-/teknologitilsyn og arbeidstilsyn.

Medvirkning og partssamarbeid inngår som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumstilsynets virksomhet.

Petroleumstilsynet skal videre drive informasjons- og rådgivingsvirksomhet overfor aktørene i virksomheten, etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med andre HMS-myndigheter nasjonalt og internasjonalt, samt aktivt bidra til kunnskapsoverføring på helse- miljø- og sikkerhetsområdet i samfunnet generelt.

Petroleumstilsynet skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne, følges opp på en helhetlig måte.

Petroleumstilsynet skal gi uttalelser til overordnet departement i saker som behandles av departementet og bistå departementet i saker på forespørsel.”

5 Petroleumstilsynets håndtering av strategiske oppgaver

Del A i evalueringen er forutsatt å gi en vurdering av hvordan Ptil håndterer sine strategiske utfordringer. Vi ga i punkt 2.5.1 en kortfattet beskrivelse av hva vi legger i begrepene strategi og strategiprosess. I dette kapitlet vil vi gi en mer utførlig beskrivelse av hva vi legger i strategibegrepet - og dermed hva som har vært vårt utgangspunkt når vi har vurdert hvordan Ptil løser sine strategiske utfordringer -, og hvordan Ptil løser sine strategiske oppgaver.

5.1 Nærmere om strategibegrepet

5.1.1 Kriterier som strategiarbeidet er vurdert i forhold til

Nedenfor vil vi beskrive de viktigste kriteriene som Ptils strategiarbeid er vurdert i forhold til. Basis for vurderingene er de kriteriene for gode strategiprosesser som ligger i EFQM-modellen. Disse er supplert med kravene i konkurransegrunnlaget og de erfaringer AGENDA/ SCANDPOWER har fra andre tilsvarende oppdrag.

Etter vår erfaring utgjør følgende generelle kriterier fundamentet for et godt strategiarbeid:

- Strategiarbeidet er basert på analyser, evalueringer, studier, lærende og kreative aktiviteter
- Strategiarbeidet er basert på behov og forventninger både i dag og i framtiden
- Strategiarbeidet er basert på et fornyet og oppdatert grunnlag – med høy kvalitet på all datainnsamling
- Strategiarbeidet avspeiler både brukerbehov, medarbeiderbehov og andre interessenters krav og behov
- Strategiarbeidet er organisert gjennom et rammeverk av nøkkelprosesser
- Strategiarbeidet har støtte, engasjement og involvering fra ledelsen i hele prosessen
- Strategiarbeidet har fokus på informasjon og medvirkning for å sikre kvalitet og skape oppslutning/aksept
- Strategiene omsettes til konkrete og realistiske mål og handlingsplaner – som gir tydelige føringer for handling
- Strategiene kommuniseres eksternt og internt
- Strategiene og handlingsplanene følges opp systematisk og målrettet
- Strategiarbeidet og strategiene vurderes og forbedres løpende

I avsnittene nedenfor har vi rammet disse kriteriene inn i 4 hovedpunkter:

- (1) Gjennomføring av strategiprosessene
- (2) Analyse av utviklingstrekk og utfordringer
- (3) Utvikling av mål og gjennomføring av tiltak
- (4) Kompetanse og kompetanseutvikling

I punktene 5.2. – 5.5 gir vi en beskrivelse av hvordan vi oppfatter at Ptil håndterer hvert av områdene og en kort vurdering av dette. I punktene 5.6. og 5.7. går vi nærmere inn på to områder som har vært mye fokusert i debatten om sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumssektoren: Storulykkesperspektivet og utstøting/tidligpensjonering. I punkt 5.8. (s 76) beskriver vi viktige utfordringer for Ptil i tiden framover.

5.2 Gjennomføring av strategiprosessene

Et viktig element i strategiarbeidet er selve strategiprosessen. Med strategiprosess mener vi for det første hvordan arbeidet er lagt opp med hensyn til faser, framdrift, rekkefølge mellom aktiviteter m.v. For det andre mener vi hvilke aktører som deltar i arbeidet og hvilken rolle de har. For det tredje mener vi hva slags grunnlagsmateriale/data strategiarbeidet baseres på.

Dette er noen viktige problemstillinger knyttet til selve strategiprosessen:

- Hvordan er prosessen organisert?
- Hvilke faser er prosessen delt opp i?
- Hvilke aktører har hvilke roller i de ulike fasene?
- Hvilket grunnlagsmateriale/data brukes i prosessen?

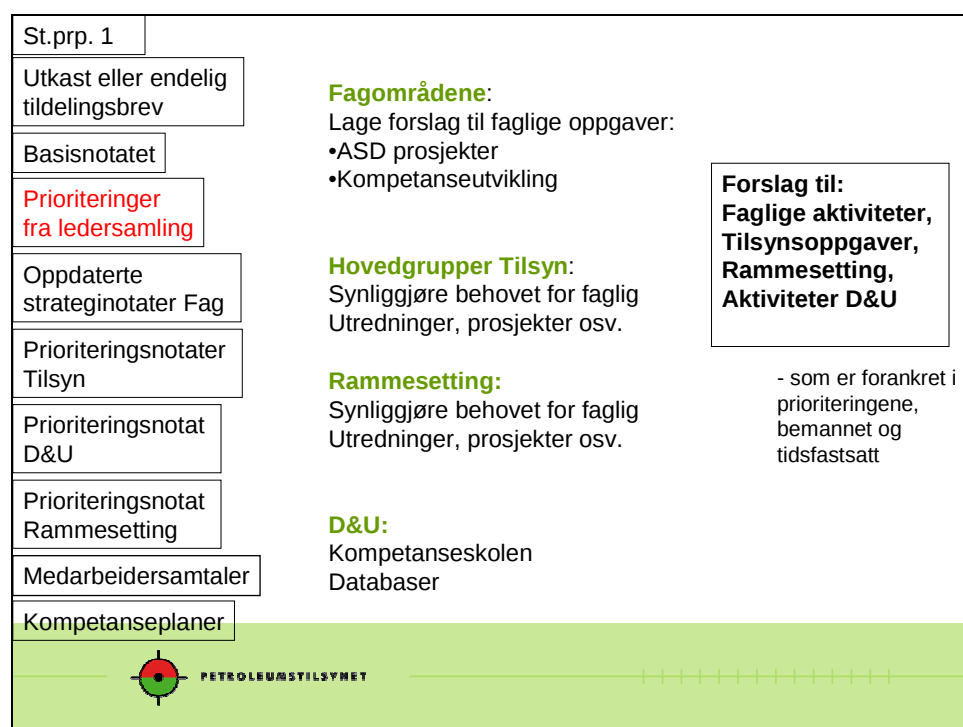
Hovedfokus i denne delen av strategiarbeidet er på *hvordan arbeidet legges opp* – i form av organisering og framdrift/faser, og *hva slags datamateriale* som benyttes.

I dette punktet vil vi forsøke å beskrive de overordnede strategiske prosessene i Ptil. Vi fokuserer både på arbeidsformer, organisering, datamateriale og sammenhenger mellom viktige dokumenter. Strategiarbeid er på mange måter en løpende prosess, hvor overordnede strategier og strategiske føringer gir retning for virksomhetsplaner, handlingsplaner, planer for kompetanseutvikling m.v. Samtidig er ofte resultatet av strategiske prosesser et dokument som oppsummerer de viktigste resultatene og konklusjonene av strategiprosessen. Vi vil nedenfor først gi en kort oversikt over de overordnede dokumenter, planer og prosesser som samlet sett kan sies å utgjøre strategiprosessene i Ptil. Deretter vil vi rette oppmerksomheten mot to viktige strategiprosesser og strategiske dokumenter. Den ene prosessen er knyttet til det såkalte Basisnotatet. Det er den mest overordnede og helhetlige strategiprosessen i Ptil. Den andre prosessen er

knyttet til det såkalte RNNS-prosjektet: ”Risikonivå på norsk sokkel”. Strengt tatt er ikke RNNS dokumentet et strategidokument, men et dokument som utgjør mye av det felles grunnlaget både for Ptils og operatørenes handlinger og prioriteringer. RNNS gir et samlet bilde av risikonivået i petroleumssektoren, slik alle tre partene ser det.

5.2.1 Overordnet

Figur 5.1. nedenfor gir et samlet bilde av de dokumenter som utgjør ”grunnstammen” i Ptils strategiske arbeid og prosesser. I tillegg kommer RNNS som bidrar med å tegne et felles utfordringsbilde.



Figur 5.1. Viktige dokumenter i strategiarbeidet

Som det framgår av figuren kommer det innspill til strategiarbeidet både fra eksterne og interne dokumenter og prosesser. Som figuren også viser bidrar alle de fire hovedområdene i Ptil med sine innspill, og de får ”føringer” tilbake.

Denne figuren er ment å illustrere at innspillene til Basisnotatet kommer fra alle deler av organisasjonen. Den er også ment å vise at Basisnotatet gir føringer for strategiarbeidet i alle de fire hovedområdene, samtidig som strategi- og prioriteringsarbeid i de fire hovedområdene gir innspill tilbake til Basisnotatet.

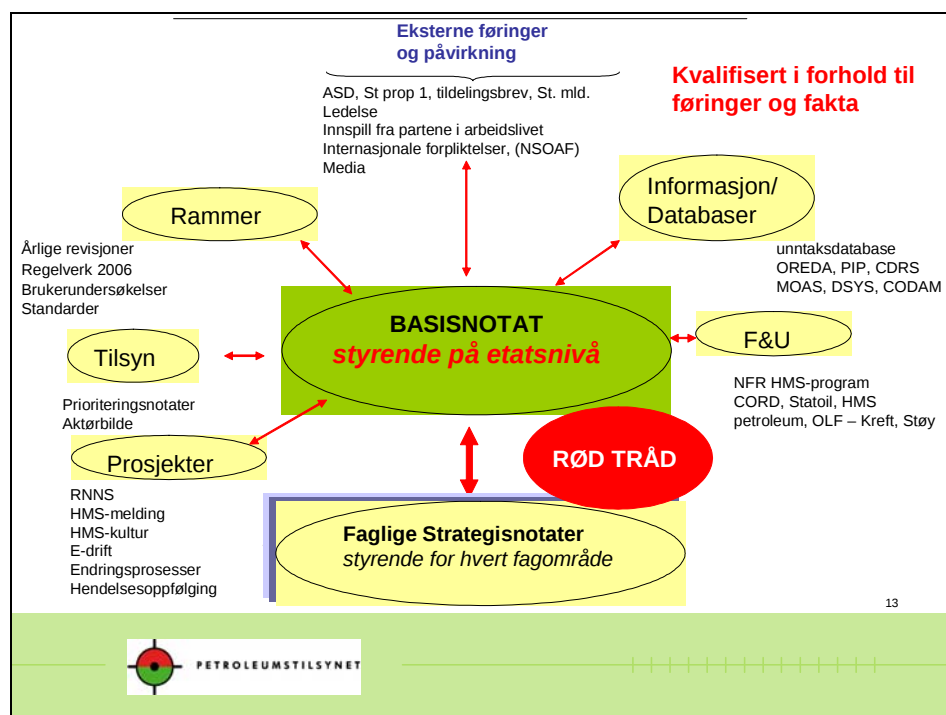
Vi finner i dette punktet ikke grunn til å redegjøre for innholdet i de prioriterings- og strategidokumenter som utarbeides i de enkelte hoved-

områdene. Poenget her er å illustrere de sammenhenger som eksisterer mellom strategidokumenter på ulike nivåer.

Sammenhengene mellom strategiske og operative prosesser og dokumenter kommer vi tilbake til igjen i punkt 5.4 (s

5.2.2 Arbeidet med Basisnotatet

Figur 5.2. nedenfor viser hva som er grunnlaget for Basisnotatet, og hvordan Basisnotatet spiller sammen med det strategiarbeidet som gjennomføres innen hvert av hovedområdene i Ptil.



Figur 5.2. Innspill og premisser til Ptils Basisnotat.

Som det framgår av figuren baseres Basisnotatet på to hovedtyper av innspill. På den ene siden har vi den type innspill som Ptil kaller *føringer*. Slike føringer er blant annet:

- St.prp. nr. 1
- AIDs tildelingsbrev
- Stortingsmeldinger (for eksempel HMS – meldingen)
- Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003
- Referater fra styringsmøter med AID
- Internasjonale forpliktelser
- Innspill fra Sikkerhetsforum, Regelverksforum m.v.

Gjennom disse føringene identifiserer Ptil langt på vei de oppgaver tilsynet *plikter* å utføre.

På den annen side har vi det Ptil kaller *sentrale fakta*. Slike fakta utgjøres blant annet av:

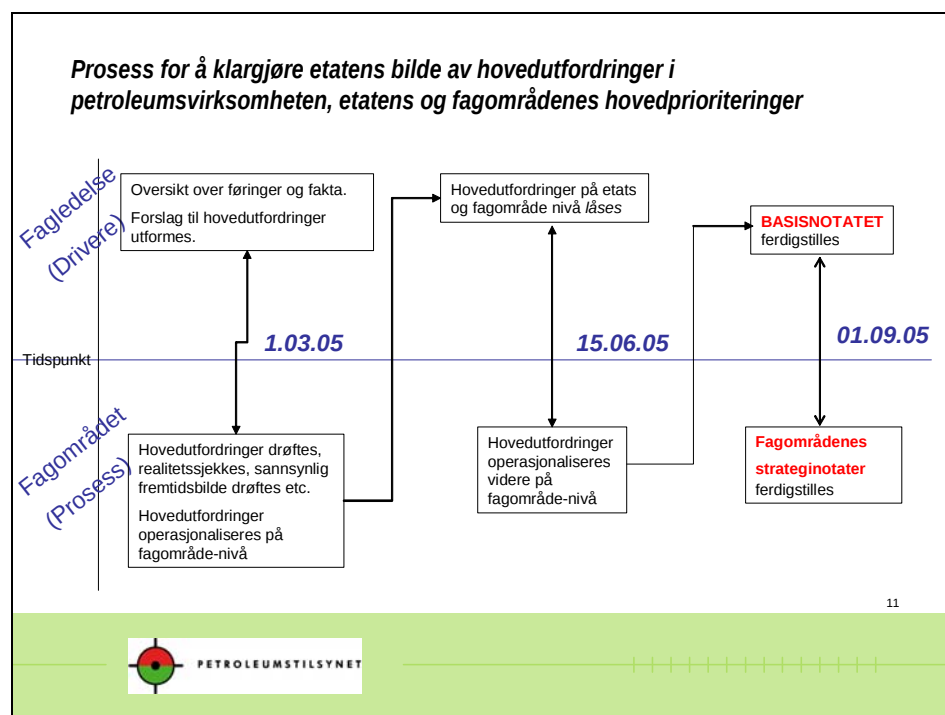
- RNNS¹
- OREDA, PIP, CDRS, MOAS,DSYS, CODAM
- Hendelsesoppfølging/granskninger
- Prosjektrapporter
- Unntaksdatabase
- M.v.

Som følge av disse to typer innspill utarbeider Ptil sitt Basisnotat. Hovedutfordringene og tiltaksplanene følges så igjen opp i Ptils virksomhetsplan, de enkelte fagområdenes strateginotater og planer for tilsyn m.v.

Som det framgår av figuren blir Basisnotatet utarbeidet på grunnlag av et bredt spekter av så vel føringer som fakta. Det er en sentral målsetting for Ptil at Basisnotatet skal reflektere synspunkter og oppfatninger fra alle de tre partene som gir innspill til arbeidet med notatet. Det vil si myndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Ptil gjennomfører dessuten en dialog med viktige fagmiljøer om utfordringene. De viktigste aktørene her er DNV og SINTEF. Det er også en målsetting at Basisnotatet skal ta opp i seg innspill fra hele organisasjonen – altså alle de fire hovedområdene.

Selve *prosessen* med å utarbeide hovedutfordringer og Basisnotat kan illustreres ved hjelp av figur 5.3. (s. 42)

¹ Risikonivået på Norsk Sokkel



Figur 5.3. Prosess med å klargjøre Ptils hovedutfordringer

Basisnotatet, korrigert for eventuelle endringsbehov som følge av AIDs tildelingsbrev, skal så være retningsgivende for Ptils virksomhetsplan.

5.2.3 Arbeidet med RNNS

Som det framgår av figur 5.2., gir RNNS-prosjektet – ”Risikonivå på norsk sokkel” – et vesentlig bidrag til Basisnotatet spesielt og til Ptils strategiarbeid generelt. Vi vil i dette punktet gå nærmere inn på arbeidet med RNNS. Vi vil gjøre dette nokså utførlig, da RNNS både er et svært vesentlig element i Ptils strategiarbeid, og dessuten på en god måte illustrerer trepartssamarbeidet.

Bakgrunn og mål

Prosjektet ”Utvikling i risikonivå – norsk sokkel” ble startet i 1999. Bakgrunnen for at prosjektet ble satt i gang var et ønske om å få en mer omforent forståelse blant partene om det reelle risikonivået i petroleumssektoren. Den konkrete bakgrunnen for det igjen var at arbeidstakerorganisasjonene hadde en oppfatning om at risikonivået i siste halvdel av 1990-årene hadde utviklet seg i negativ retning.

Partene skal gjennom RNNS utvikle og anvende måleverktøy som viser utviklingen i risikonivået i petroleumssektoren innen tilsynets forvaltningsområde. Mer spesifikt er formålet med prosjektet følgende:

- Bidra til å identifisere områder som er kritiske for HMS og hvor innsats for å identifisere årsaker må prioriteres for å forebygge uønskede hendelser og ulykker
- Måle effekten av HMS-arbeidet i næringen
- Øke innsikten i mulige årsaker til ulykker og deres relative betydning for risikobildet, for å gi beslutningsunderlag for industri og myndigheter vedrørende forebyggende sikkerhet og beredskapsplanlegging
- Sette fokus på industriens oppfølging av trender og analyser

Det er også et mål med RNNS-arbeidet at det skal bidra til å identifisere innsatsområder for regelverksendringer, forskning og utvikling.

Fram til 2001 var RNNS å betrakte som et pilotprosjekt. Fra og med 2001 har det blitt utarbeidet årlige rapporter. Samtidig har det skjedd en kontinuerlig utvikling av modellen og av arbeidets omfang. Fra og med 2006 har også risikobildet på landanleggene blitt inkludert i RNNS.

Hovedelementet i prosjektet er etablering av trender og analyser av risikonivået. Prosjektet skal søke å gi et mest mulig helhetlig bilde, noe som innebærer en utvikling/videreutvikling av metoder både i dybde og omfang.

Organisering og gjennomføring

RNNS er et omfattende arbeid, med mange aktører involvert. De viktigste aktørene – med tilhørende roller – er:

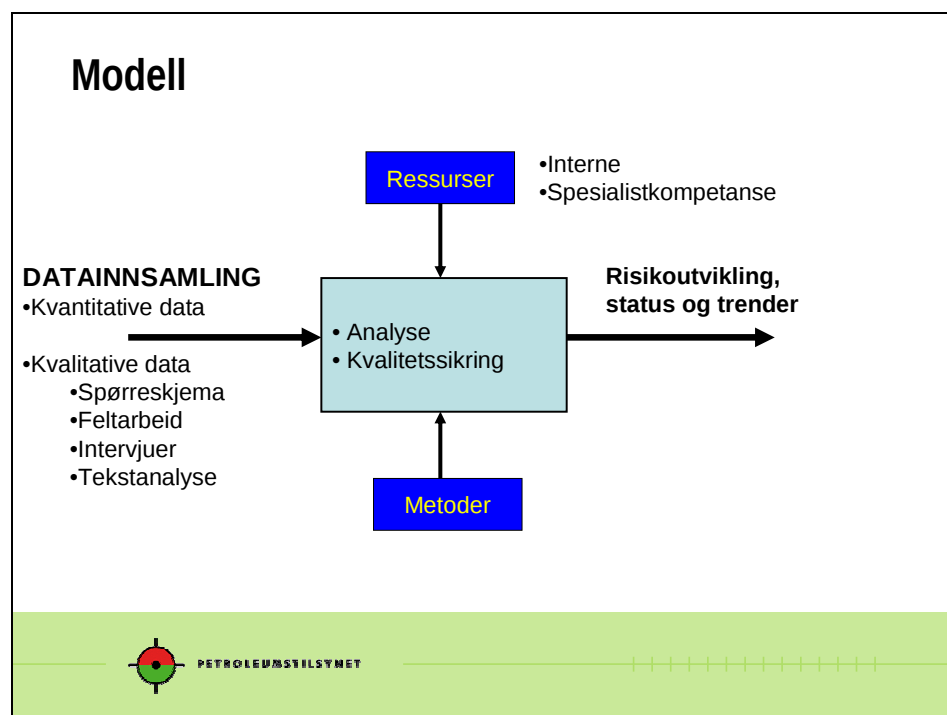
- *Petroleumstilsynet*: Ansvarlig for gjennomføring og videreutvikling av arbeidet/prosjektet.
- *Operatørselskapene*: Bidra med data og informasjon om virksomheten på innretningene, samt i arbeidet med tilpasning av modellen.
- *Luftfartstilsynet*: Ansvarlig for rapportering av offentlige data om helikoptervirksomhet og kvalitetssikring av data, analyser og konklusjoner.
- *Helikopteroperatørene*: Bidra med data og informasjon om virksomheten i helikoptertransporten.
- *HMS – faggruppe/referansegruppe* (utvalgt fagpersonell): Vurdere framgangsmåte, datagrunnlag, synspunkter på utviklingen, vurdere trender, gi forslag til konklusjoner.
- *Sikkerhetsforum* (partssammensatt): Kommentere prosjektets framgangsmåte, resultater og gi anbefalinger for videre arbeid.

I tillegg har en rekke eksterne fagmiljøer bistått Ptil på utvalgte områder.

Metoder og verktøy

Nedenfor vil vi gjøre rede for de metoder og verktøy som brukes i arbeidet med RNNS. Vi finner grunn til å gjøre dette relativt grundig, fordi vi vurderer

variasjon i metodebruk og datakilder som et viktig kriterium på en god strategiprosess. Den modellen som brukes i RNNS-prosjektet framgår av følgende figur:



Figur 5.4. Modell for arbeidet med RNNS

Risikoindikatorer

Et grunnelement i arbeidet med RNNS er kvantitative data for storulykker, arbeidsulykker og arbeidsmiljøfaktorer. Utgangspunktet er 21 såkalte DFUer (Definerte fare- og ulykkessituasjoner). Det er følgende hovedkategorier DFUer:

- Ukontrollerte utslipp av hydrokarboner, branner (prosesslekkasjer, brønnhendelser/grunn gass, stigerørslekkasjer, andre branner)
- Konstruksjonsrelaterte hendelser (det vil si konstruksjonsskader, kollisjoner, kollisjonstrussel)
- Erfaringsdata relatert til ytelse av barrierer mot storulykker på innretningene
- Ulykker, hendelser og betydelige driftsforstyrrelser i helikoptertransporten
- Arbeidsulykker
- Arbeidsmiljøforhold; støy og kjemisk arbeidsmiljø
- Dykkerulykker
- Andre DFUer med konsekvenser av mindre omfang og/eller beredskapsmessig betydning

Innsamlingen av ovennevnte data skjer dels ved hjelp av eksisterende databaser, men det skjer også en vesentlig datainnsamling spesifikt for RNNS i samarbeid med operatørselskapene.

For å gjennomføre sammenlikninger fra år til år – og over en tidsrekke – normaliseres dataene mot utviklingen i aktivitetsnivået i næringen.

Arbeidsseminarer/dialogkonferanser

Den kvalitative delen av datainnsamlingen for RNNS 2005 besto blant annet av 5 arbeidsseminarer. Tema for seminarene ble definert ut fra resultatene på de kvantitative indikatorene. Deltakerne på arbeidsseminarene var personell fra ulike selskaper – både operatører og entreprenører, med kompetanse innen både menneskelige, teknologiske og organisatoriske (MTO) forhold.

Hensikten med arbeidsseminarene var:

- Å kople fagkompetanse innen teknologi, organisasjon, ledelse, arbeidsmiljø og HMS-kultur
- Å undersøke om, eller på hvilken måte, organisatoriske, teknologiske og sosiale/kulturelle tiltak, og samspillet mellom disse, påvirker risiko for storulykker/alvorlige arbeidsulykker
- Å utvikle tiltak og konkrete forslag til forbedringer
- Å bidra til å skape dialog og spre erfaringer på tvers i næringen

Et viktig generelt fellestrekk fra alle seminarene var også nødvendigheten av en bedre risiko- og sikkerhetsforståelse på alle nivåer i organisasjonen, og å få en bedre rapportering av hendelser.

Tekstanalyser

Et viktig element i RNNS-arbeidet er tekstanalyser. Det vil si analyse av granskingsrapporter, tilsyn m.v. for gjennom dette å avdekke risikoforhold, som igjen kan brukes i RNNS-analysene. På den måten brukes erfaringer fra konkrete tilsyn og granskinger til å gi mål og retning for strategiarbeidet.

Spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjema ble første gang benyttet i regi av RNNS-prosjektet i 2001. Den gang var det en relativt begrenset undersøkelse. I 2003 ble undersøkelsen gjentatt, da i full bredde. I 2005 ble den foreløpig siste spørreskjemaundersøkelsen gjennomført blant alle de som arbeider på sokkelen. Det er nå vedtatt at denne undersøkelsen skal gjennomføres hvert annet år. Neste spørreundersøkelse vil bli gjennomført i 2007.

Spørreskjemaet har blitt endret og utviklet fra gang til gang. Man har likevel beholdt en grunnstamme av spørsmål som gjør det mulig å følge utviklingen over tid, og dermed sammenlikne resultater.

Partene har følgende formål med å gjennomføre en slik spørreundersøkelse:

- Måle ansattes opplevelse av HMS-tilstanden på sokkelen og kartlegge forhold som har betydning for variasjoner i denne opplevelsen
- Bidra til å belyse underliggende forhold som kan forklare resultater fra andre deler av prosjektet
- Gi et grunnlag for å måle endringer i ansattes opplevelser av HMS-tilstanden over tid gjennom gjentatte innsamlinger av data
- Bidra til å vurdere effekten av tiltak

Som nevnt distribueres spørreskjemaet til alle operative og bemannede produksjons- og flyttbare innretninger. Svarprosenten ligger på ca. 50.

I tillegg til demografiske og andre typer bakgrunnsvariable, er spørreskjemaet bygget opp rundt følgende hovedproblemstillinger:

- Sikkerhetsklima på egen arbeidsplass (HMS-tilstand og HMS-arbeid)
- Farepotensialet i forbindelse med ulike ulykkescenarier (DFUer)
- Opplevelse av fysisk og psykososialt arbeidsmiljø
- Opplevelse av fritids- og rekreasjonsforholdene offshore, samt helikopterreise
- Arbeidstid og restitusjon
- Sykefravær og helseplager, arbeidsulykker og rapportering

Samlet sett viser resultatene av undersøkelsen en positiv utvikling både fra 2001 til 2003 og fra 2003 til 2005. Forbedringen var større fra 2001 til 2003 enn fra 2003 til 2005, men i begge periodene var forbedringene signifikante.

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen blir det samlet inn mange data, og potensialet for koplinger mellom dataene er stort. I selve hovedrapporten blir bare et mindre utvalg av dataene presentert. Noe mer blir gjort tilgjengelig på Ptils internettsider. Dessuten gjøres dataene tilgjengelig for forskningsarbeid.

Et viktig poeng er også at de enkelte selskapene får tilgang til den delen av dataene som gjelder egne ansatte, og at de også kan få kjørt egne analyser på disse.

Feltarbeid

Det har de siste årene vært gjennomført en rekke forbedringstiltak i næringen og av enkeltsselskaper. Dette har på flere innretninger ført til merkbare forbedringer.

Som et ledd i arbeidet med RNNS, ble tre innretninger som hadde hatt en spesielt god utvikling i RNNS-spørreskjemaet fra 2001 til 2003 på HMS-området og i forhold til hendelser og personskader, valgt ut for en nærmere analyse. Dette ble gjort i samarbeid med selskapene.

Hensikten med å gjennomføre et feltarbeid på disse innretningene var å forstå årsakene til og premissene for den positive utviklingen disse selskapene hadde hatt:

- Hvilke tiltak var gjennomført, hvilke oppleves som meningsfulle og reelt forbedrende?
- Hvordan bidrar forhold ved rammebetingelser, strukturelle forhold eller samarbeidsforhold til en god utvikling?

Feltarbeidet ble gjort i form av intervjuer med ledelsen på land, samt ledere og ansatte på alle de tre innretningene.

Sammenlikninger med britisk sektor

Petroleumsbransjen er en svært internasjonal bransje. Det betyr også at det i noen grad både er interessant og relevant å sammenlikne risikonivået på norsk sektor med tilsvarende på britisk sektor. Selv om det ikke er like relevant å foreta slike sammenlikninger på alle områder, gjennomføres det i regi av RNNS-prosjektet sammenlikninger på flere områder med britisk sektor. Det gjelder for eksempel følgende forhold:

- Antall hydrokarbonlekkasjer
- Antall personskader offshore
- Antall omkomne offshore

Rapportering av data og analyser fra RNNS

RNNS-rapporten, med data og analyser, er resultat av et samarbeid mellom tre parter. Det betyr at Ptil er helt avhengig av bistand fra selskapene for en god del av det datamaterialet som RNNS er bygget på. Gjennomgående er innrapporteringen av data fra selskapene god, men det er en del variasjoner.

RNNS er altså partenes felles produkt, selv om det er Ptil som er ansvarlig for de analyser som gjøres. Ptil legger betydelig vekt på å rapportere resultatene og analysene til de to andre partene; ikke minst til selskapene.

For det første offentliggjøres de årlige rapportene på et fastsatt tidspunkt hvor alle parter er til stede. Denne framgangsmåten understreker betydningen av at dette er et felles produkt.

For det andre kan selskapene få dataene brutt ned på selskapsnivå, slik at det er mulig å se hvordan eget selskap gjør det sammenliknet med andre. På den måten kan selskapene også sammenlikne seg med seg selv over tid.

For det tredje innkaller Ptil representanter for selskapene for å diskutere og sammenlikne resultater, og hvordan oppfølgingen og forbedringsarbeidet bør skje. På den måten skapes et endrings- og forbedringstrykk på det enkelte selskap.

5.2.4 Vår vurdering av strategiprosessene

Sterke sider

Vi anser at de strategiprosesser Ptil har ansvar for og det strategiarbeidet tilsynet gjennomfører er omfattende og med gjennomgående høy kvalitet.

For det første har Ptil et systematisk inntak både av eksterne føringer og fakta i forbindelse med strategiprosessene. Før Ptil og de andre partene definerer hva som er hovedutfordringene i årene framover, har de vært gjennom en bred analyse- og vurderingsprosess, basert på et omfattende sett av så vel kvantitative som kvalitative data. Vi vil også trekke fram at arbeidsformene og metodene i RNNS-arbeidet er både spennende, varierte og til dels utradisjonelle. Da tenker vi blant annet på bruk av dialogkonferanser og feltstudier.

Som det framgår av figur 5.3. (s. 42) er det også god sammenheng mellom den overordnede strategiprosessen og strategiprosessene i de fire hovedområdene. Denne påvirkningen går begge veier.

Et helt vesentlig element i arbeidet både med RNNS og med Basisnotatet er at det bildet av utfordringer og risikonivå som tegnes skal deles av partene. Tanken bak dette grepet er igjen at dersom partene har en felles oppfatning av hva som er hovedutfordringene, vil de også langt på vei dele oppfatningen av hvilke områder som bør prioriteres og hvilke strategier/tiltak som bør settes i verk. Vi har stor tro på dette resonnementet, selv om det naturligvis kan stilles prinsipielle spørsmål ved at tilsynsmyndighet og tilsynsobjekter arbeider så tett sammen om utfordringsbilde og strategier. Vi synes likevel en slik innvending må tillegges lite vekt når den måles opp mot de betydelige fordeler som denne arbeidsmetodikken medfører.

Den brede og involverende måten Ptil gjennomfører sitt strategiarbeid på bidrar etter vår vurdering både til å gi tilsynet mulighet til å være i forkant med hensyn til å følge med på utviklingstrekkene når det gjelder bedriftsorganisering, arbeidsformer og operasjonsområder i petroleumssektoren, og til å være i forkant når det gjelder å se hvilken rekkevidde disse utviklingstrekkene har for helse, miljø og sikkerhet. Måten strategiprosessene er lagt opp på bidrar i vesentlig grad til å sikre en slik målsetting.

Måten strategiarbeidet er lagt opp på bidrar også til å sikre at aktørene selv etterlever de grunnleggende prinsippene for arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumssektoren. Dette kommer vi nærmere tilbake til i punkt 5.4.

Vi vil også trekke fram at det i regi av RNNS-prosjektet finner sted en kontinuerlig modellutvikling, både i samarbeid med de andre partene og med eksterne fagmiljøer. Det skaper eierskap til modellen og analysene. I tillegg gjør det at man får *et hovedfokus på resultatene* når de foreligger og *ikke på metoder og modeller*. Det synes også å være et høyt nivå på de analyser som gjøres.

Endelig vil vi trekke fram som en vesentlig positiv faktor at Ptil innkaller selskapene til felles diskusjoner av resultatene av RNNS-prosjektet. Det gir et grunnlag for å forankre arbeidet i en felles oppfatning av utfordringer og forbedringsbehov.

Forbedringspunkter

Vi ser imidlertid også noen utfordringer og potensielle forbedringspunkter ved strategiprosessen og strategiarbeidet i Ptil.

For det første er det elementer fra den interne spørreundersøkelsen som tyder på behov for bedre intern forankring av strategiarbeidet. På spørsmål knyttet til strategi gir internundersøkelsen best skår på evnen til å følge opp politiske signaler og føringer. Dårligst skår gis på spørsmålet om strategien er basert på erfaringer og lærende aktiviteter.

Som det framgår av punkt 7.4.3 (s 111), er det også forskjeller mellom enhetene i Ptil i for eksempel vurderingen av om strategier er basert på erfaringer fra tilsynsaktiviteter, utviklingsprosjekter, studier og andre lærende aktiviteter. Mest kritiske er ansatte innen Bore- og brønnteknologi og Prosessintegritet. Dette indikerer at visse tekniske fag mener at de ikke blir tillagt tilstrekkelig vekt i strategier og prioriteringer. Synspunkter framkommet fra intervjuer tyder også på intern uenighet om prioritering mellom tilsyn med arbeidsmiljø kontra teknisk sikkerhet/storulykkesrisiko. En tilsvarende indikasjon på prioritetskonflikt mellom arbeidsmiljø og storulykkesrisiko fremkommer også i eksternundersøkelsen, noe vi kommer nærmere inn på i kap.5.5.2.

Det er en rekke indikatorer i RNNS som fanger opp risikoutfordringer knyttet til teknisk sikkerhet/storulykkesrisiko. Arbeidet er også i betydelig grad basert på innspill fra tilsyn, granskninger m.v. Det er likevel en utfordring å sørge for at resultater av granskninger, tilsyn m.v. (jmf. tekstanalyse som metode) blir tilstrekkelig vektlagt i strategiarbeidet. Dessuten må resultatene av strategiprosessene og strategiarbeidet kommuniseres og forankres i alle deler av organisasjonen. Evalueringen tilsier forbedringsbehov innen begge disse områdene.

Det andre området vi vil trekke fram, er knyttet til spørsmålet om datakvalitet. Bruken av datakilder vil alltid være beheftet med usikkerhet. Ikke minst gjelder det i en strategiprosess som i så stor grad er basert på innrapporterte data fra selskapene selv. I RNNS-arbeidet er det flere potensielle feilkilder, hvilket Ptil også selv er klar over: Underrapportering av hendelser, ulik oppfatning av rapporteringskriterier, og naturligvis muligheter for en subjektiv vurdering av hendelser. For å ta høyde for denne usikkerheten gjennomfører Ptil flere typer tiltak:

- Ved måten å definere grensebetingelsene for hendelsesrelaterte data på
- Ved måten nedre grense for hendelser defineres på (hydrokarbonlekkasjer, skip på kollisjonskurs m.v.)

- Ved en differensiert vektning av hvilket potensial for ulykke ulike typer hendelser har

Gjennom denne type tiltak og ved å ta i bruk et så bredt spekter av datakilder/metoder som det blir gjort i RNNS-arbeidet, er det all grunn til å anta at Ptil har et meget godt grunnlag for å gjøre risikovurderinger.

Som nevnt ovenfor har RNNS-prosjektet en imponerende oversikt over risikoforhold og barrierer mot risiko, og Basisnotatet er ganske presist i sin beskrivelse av hovedutfordringer. Vi tror imidlertid det ligger et potensial for ytterligere forbedring av strategiarbeidet ved å etablere en enda sterkere kopling mellom de to dokumentene, og ved å inkludere forhold rundt restrukturering av bransjen mer eksplisitt.

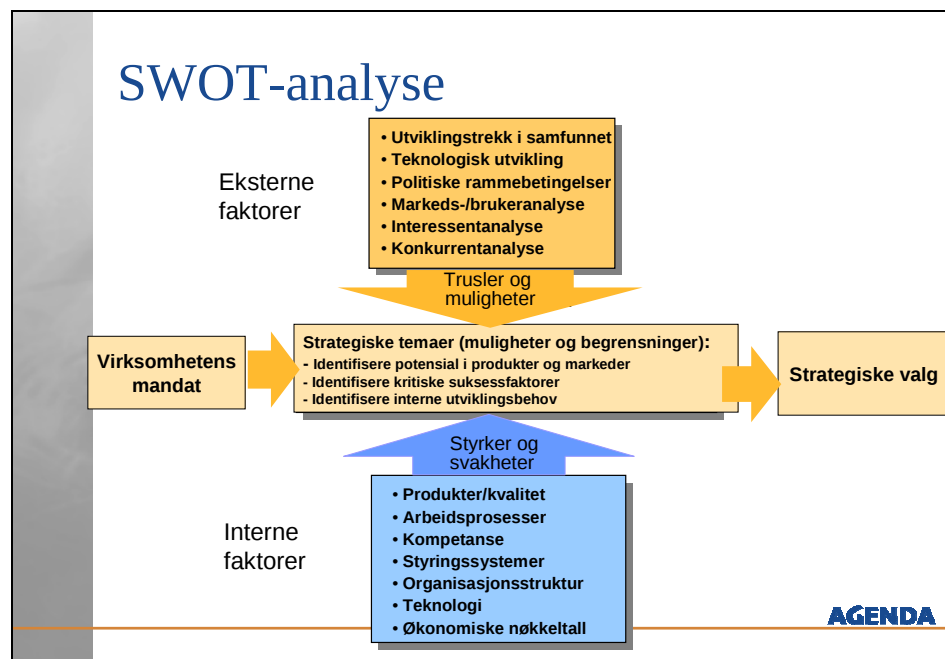
Endelig vil vi ta opp om de underliggende utfordringene og strukturelle endringene - både når det gjelder bransjestruktur, styringsforhold, internasjonalisering, etablering av virksomhet på nye områder m.v. - er tilstrekkelig vektlagt og tydeliggjort i strategiarbeidet. Utfordringer i forbindelse med mange små aktører på sokkelen som i mindre grad har HMS-kompetanse selv, men kjøper kompetanse hos underleverandører, er ikke nevnt som en av hovedutfordringene i Basisnotatet. Disse selskapene krever et annet type tilsyn med mer involvering fra Ptil sin side. Vår vurdering er at dette burde vært mer eksplisitt beskrevet i Basisnotatet, og at det her ligger en betydelig utfordring for Ptil framover.

5.3 Analyse av utviklingstrekk og utfordringer

Et viktig element i enhver strategiprosess er å analysere hvilke strategiske utfordringer virksomheten står overfor. Denne delen av strategiarbeidet gjennomføres ofte i form av en såkalt SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats); se figuren nedenfor. De sentrale spørsmålene som da skal besvares er:

- Hvilke utviklingstrekk er det på Ptils områder?
- Hvilken teknologisk utvikling er vi vitne til?
- Hvilke endringer ser vi i bransjestruktur, endring av brukerbehov, endring i politiske rammebetingelser og krav m.v.?
- Hvilke utfordringer stiller disse endringene Ptil overfor?
- Hva er Ptils styrker og svakheter i forhold til utviklingstrekkene og utfordringene? (Organisering, arbeidsprosesser, kompetanse m.v)
- Hva er det viktigst å vedlikeholde/styrke og endre/utvikle?

Hovedfokus i denne delen av strategiarbeidet er på *innholdet i strategiene og strukturen på de strategiske dokumentene.*



Figur 5.5. Modell for gjennomføring av SWOT – analyse

I punkt 5.2. beskrev vi *prosessen* med å klargjøre Ptils hovedutfordringer og hvilke kilder som legges til grunn for dette arbeidet. I dette punktet vil vi gi en oversikt over *innholdet* i de utfordringer Ptil står overfor nå og i tiden framover, slik disse beskrives av de ulike aktørene vi har innhentet informasjon fra i evalueringen.

Vi vil først relativt utførlig gjøre rede for utfordringsbildet slik det beskrives fra AID. Dette gjør vi både fordi departementet er den viktigste premissgiver for Ptil, men også fordi det utfordringsbildet som beskrives av AID synes å ha bred tilslutning. Deretter utfyller vi dette bildet med synspunkter fra andre viktige aktører. I punkt 5.3.3. beskriver vi kort utfordringene slik de kommer til uttrykk i Ptils Basisnotat.

5.3.1 Mandatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Den viktigste premissgiver for Ptil når det gjelder å beskrive hvilke utfordringer tilsynet skal håndtere er naturligvis AID som overordnet departement. Utfordringene, slik AID ser dem, beskrives i St.prp. nr. 1, i den HMS-meldingen om petroleumssektoren som legges fram hvert 4. år, i andre proposisjoner og meldinger (for eksempel St.meld. nr. 8 (2005-2006) om "Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)"), og i det årlige tildelingsbrevet.

I konkurransegrunnlaget til dette oppdraget *oppsummerer* AID de særlige utfordringene på petroleumsområdet på følgende måte:

”Petrolevmsvirksoheten er en av landets viktigste næringer og en av de viktigste bidragsyttere til verdiskaping, vekst og velferd i Norge. En sentral utfordring er å sikre at aktørene i petroleumssektoren holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap og gjennom dette forblir en foregangs-næring som skaper verdier for samfunnet gjennom bevisst satsing på kvalitet, kunnskap og kreativitet. Det er også viktig at virksomhetene som er engasjert i sektoren baserer seg på en målsetting om kontinuerlig forbedring. Denne intensjonen er nærmere utdypet i regelverk og standarder.

Det er viktig at Petroleumstilsynet undersøker og følger opp i hvilken grad næringsaktørene etterlever disse grunnleggende målsetninger for petroleumssektoren.

Petrolevmsvirksoheten utvikler seg hurtig og gjennomgripende både teknologisk og organisatorisk. Hovedtrekk i denne utviklingen er:

- Økende internasjonalisering bl.a. i form av at letevirksohet og produksjon på norsk sokkel kan være direkte underlagt ledelse og styring fra organisasjonsenheter som er lokalisert i andre land enn Norge
- Økende bruk av integrerte operasjoner bl.a. ved fjernstyring fra land av utstyr og prosesser på sokkelen
- Endring av aktørbildet i form av et økende innslag av små aktører i forbindelse med haleproduksjon og utvinning av marginale felt
- Spesielt miljøførbare områder er mer aktuelle enn før

Det er viktig at Petroleumstilsynet klarer å være i forkant med hensyn til å følge med på utviklingstrekkene når det gjelder bedriftsorganisering, arbeidsformer og operasjonsområder i petroleumssektoren. Det er avgjørende at Petrolevms-tilsynet klarer å være i forkant når det gjelder å se hvilken rekkevidde disse utviklingstrekkene har for helse, miljø og sikkerhet, og at Petroleumstilsynet klarer å innrette sin aktivitet i tråd med utviklingen.

Myndighetene har i forbindelse med utarbeidelsen av Stortingsmeldingen om helse, miljø og sikkerhet på kontinentalsokkelen særlig konstatert at det er en tendens til uheldig utvikling på noen områder:

- Det har vært en forverring mht antallet hendelser som har potensial for å utvikle seg til storulykker
- I petroleumssektoren har man i de senere årene sett en økende tendens til utstøting av arbeidstakere fra arbeidslivet

Hendelser og ulykker innen petroleumsvirksoheten kan få store og dramatiske konsekvenser for både mennesker, miljø og materielle verdier. Virksomheter som er involvert i sektoren må ha en grunnleggende oppmerksomhet på reduksjon av risikoen for storulykker.

I denne forbindelse er det viktig at trusselen om bevisste destruktive handlinger tas på alvor ettersom petroleumsvirksomheten er sårbar på grunn av sin internasjonale karakter.

Myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles målsetning om et mer inkluderende arbeidsliv hvor flest mulig deltar og hvor man forebygger utstøting og fremmer inkludering. Dette skal skje gjennom generell reduksjon i sykefraværet, reell økning i avgangsalder og økt deltakelse fra arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Det er en viktig utfordring for Petroleumstilsynet å innrette tilsynet slik at man på en best mulig måte påvirker aktørene til å redusere storulykkesrisikoen, ta trusselen om bevisste destruktive handlinger på alvor og motvirke tendensen til utstøting.

En utfordring som har blitt særlig aktualisert de senere årene er spørsmål knyttet til økt arbeidsinnvandring og økt risiko for sosial dumping. I et tillegg til tildelingsbrevet for 2004 presiserer AID at Arbeidstilsynet/ Petroleumstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse følges i virksomhetene. Departementet ber i forlengelsen av dette om at Petroleumstilsynet i tilknytning til de ordinære rapporteringsrutinene etter tildelingsbrevet redegjør for oppfølgingen av problemstillinger knyttet til arbeidsinnvandring som følge av EØS-utvidelsen generelt, og for tilsynets nye oppgaver etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven spesielt.

5.3.2 Utfordringsbildet sett fra andre aktører

De samtaler vi har gjennomført med andre tilsyn, direktorater, industrien og bransjeorganisasjoner/fagorganisasjoner og den spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant tilsynsobjektene har ikke satt vesentlige nye utfordringer på dagsorden sammenliknet med de som framkommer i sitatet ovenfor fra AID. Det er likevel enkelte av utfordringene som framheves spesielt i samtaler med disse aktørene, og som det derfor kan være grunn til å trekke fram.

For det første understrekes den *endringen i aktørbildet* som departementet beskriver ovenfor, og som *delvis* har sammenheng med at Ptil nå også har fått ansvar for 8 (per i dag) omfattende og kompliserte landanlegg som også har relevans for aktiviteten på sokkelen. Utfordringen her består både i økende internasjonalisering, økende bruk av integrerte operasjoner, og økende innslag av små spesialiserte aktører. Fra flere hold pekes det på et stadig mer fragmentert bilde av aktører, hvor Ptils mulighet for å føre tilsyn og ivareta helhetsperspektivet blir utfordret. En særlig utfordring synes å ligge i at avansert IKT-teknologi gjør det mulig å fjernstyre utstyr og operasjoner fra land eller fra andre innretninger på sokkelen; eventuelt også fra andre land.

En utfordring som mange mener er økende i omfang – i stor grad knyttet til nye og mindre seriøse aktører – er *sosial dumping*. Som følge av økt arbeidsinnvandring og flere aktører både på landanleggene og på sokkelen, øker også

faren for sosial dumping. Behovet for å fokusere på dette fra Ptils side er tydelig presisert fra departementet. Denne problemstillingen står høyt oppe på agendaen også hos mange av de øvrige informantene vi har snakket med.

Den tredje utfordringen som særlig trekkes fram, er spørsmålet om *utstøting/tidlig pensjonering/inkluderende arbeidsliv*. Det er riktignok varierende grad av oppmerksomhet og fokus på denne problemstillingen. Det *alle* synes å være enige om, er at det er viktig å skaffe økt kunnskap både om omfanget av utstøting i denne delen av norsk nærings- og arbeidsliv, og om hva som er de viktigste årsakene til utviklingen. Vi kommer mer utførlig tilbake til denne problemstillingen i punkt 5.7. (s 73)

Et siste punkt som også trekkes fram av flere aktører er de utfordringer som *økt aktivitet i nordområdene* representerer. Her er det potensielle interessekonflikter mellom petroleumsvirksomheten og de etablerte næringene og naturverninteresser. Samtidig vil konsekvensene av eventuelle uhell og ulykker kunne være større enn lenger sør – både fordi områdene er mer sårbare og fordi beredskapen her er dårligere utbygget.

Selv om det er noen variasjoner i prioriteringer, er likevel hovedinntrykket at det er stor grad av enighet blant alle de viktigste aktørene om hva som er de strategiske hovedutfordringene i petroleumssektoren innenfor det ansvarsområdet som er tillagt Ptil. RNNS trekkes av mange fram som et instrument som bidrar til å skape en felles virkelighetsforståelse og dermed også til at synet på hva som er hovedutfordringene blir godt forankret.

En utfordring som fremheves av flere samarbeidende etater, er regjeringens organisering og koordinering av den samlede tilsynsvirksomheten innenfor petroleumssektoren. De ulike tilsynsetatene er organisert under ulike departementer og man opplever at de styringssignaler, ressurstildelinger med mer som gis fra departementshold er lite koordinerte og mangler en felles strategi. Det samme gjelder beslutningsprosessene når det oppstår behov for avklaringer mellom Ptil de andre tilsynsorganene. Et eksempel er at arbeidet med samarbeidsavtaler synes å ha stoppet opp mellom Ptil og SFT. Tilsvarende har Ptils gjentatte innspill overfor Htil vedrørende behov for å revidere kravene for å få helseerklæring, ikke ført frem. Dette forholdet ligger utenom Ptils ansvarsområde og formelt sett dermed også utenfor mandatet for vår evaluering, men vi finner likevel grunn til å nevne det.

5.3.3 Hvordan beskrives utfordringene i Ptils strategiske dokumenter?

Som det framgår av punktene 5.3.1. og 5.3.2. (over), er det stor grad av konsensus blant Ptils samarbeidspartnere, hos tilsynsobjektene, bransje- og fagorganisasjoner og overordnet myndighet når de gjelder hvilke utfordringer Ptil står overfor. Det kan være nyanser i aktørenes vurderinger, og det kan være noe ulik vektlegging, men hovedbildet synes å ha stor oppslutning.

I dette punktet vil vi kort beskrive hvordan utfordringene beskrives i Ptils strategiske dokumenter, og tar da utgangspunkt i Ptils Basisnotat (jmf. punkt 5.2.). Det presiseres i innledningen til notatet at det er forankret i ”etablert kunnskapstilfang, jmf. RNNS-rapporten og statistikker, tilsynserfaringer, FOU-rapporter, dialog med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene med mer.” Flere av informantene i Ptil peker særlig på HMS-meldingen som det styrende strategiske dokumentet fra departementet. Det presiseres at det skal være en rød tråd mellom det som er hovedutfordringene i petroleumsvirksomheten og det Ptil prioriterer på etats-, fagområde-, produkt- og individnivå. Tilsvarende understrekes det at ny kunnskap og erfaringer fra Ptils aktiviteter skal brukes aktivt til å oppdatere bildet av hovedutfordringer i petroleumsvirksomheten. Dette siste kommer vi mer utførlig tilbake til i punkt 5.4. (s 59)

Basisnotat skal oppdateres minst en gang i året, og ellers etter behov.

Basisnotatet beskriver 7 hovedutfordringer som ligger til grunn for Ptils mål og strategier. Vi vil nedenfor gjengi de 7 hovedutfordringene, slik Ptil beskriver dem i Basisnotatet:

Hovedutfordring 1: Aldrende innretninger

Konstruksjoner, rørledninger, anlegg og utstyr som benyttes i petroleumsvirksomheten når i økende omfang sin planlagte levetid. Aldrende innretninger kjennetegnes av avtagende produksjon/ inntekter, samtidig som drifts- og vedlikeholdskostnadene øker. Opprettholdelse av et forsvarlig arbeidsmiljø og sikkerhetskritiske funksjoner kan være en utfordring i en slik sammenheng.

Hovedutfordring 2: Havbunnsløsninger

Havbunnsløsninger forventes å være den foretrukne utbyggingsløsningen i tiden fremover, gitt behovet for å utvinne marginale felt, utnytte eksisterende infrastruktur, nyttiggjøre seg av verdiskapende teknologiutvikling, og behovet for mindre synlige inngrep i naturen, spesielt i miljøfølsomme områder.

Havbunnsløsninger medfører behov for helhetlig styring av brønnløsninger, produksjonsanlegg og intervensjonsløsninger. Teknologiutviklingen går i retning av utbygginger på stadig større havdyp og undervannsprosessering, noe som øker kompleksiteten av havbunnsløsninger.

En vesentlig utfordring for Ptil er å sørge for at aktørene har et tilstrekkelig HMS-fokus for å sikre pålitelighet av de undervannsløsninger som velges.

Hovedutfordring 3: Landanlegg og integrasjon sokkel – land

Petroleumsvirksomheten krever i større grad enn før en helhetlig tilnærming til samspillet mellom offshore- og landanlegg, noe som kan være en utfordring på grunn av ulike regelverk, tilsynsregimer og industrielle kulturer. For Ptil er det viktig gjennom samarbeid med andre myndigheter, å ansvarliggjøre aktørene i forhold til de funksjoner og utstyr på land som er sikkerhetskritiske for

virksomheten på sokkelen og vice versa, og de HMS-utfordringer som ligger i samtidig drift og modifikasjon på landanlegg. Det ligger også en utfordring i organiseringen av den totale virksomheten sokkel - land.

Hovedutfordring 4: HMS i miljøfølsomme områder

Petroleumsvirksomheten i miljøfølsomme områder opererer under nær null-betingelser når det gjelder utslipp til sjø. Dette bekrefter berettigelsen av et ambisiøst HMS-regelverk, og et regelverk som adresserer risikostyring på tvers av myndighetsområdene og type risiko, og tar hensyn til at hendelser som kan føre til forurensning ofte også utgjør en risiko for personellens liv og helse.

For Ptil er det et mål å ansvarliggjøre aktørene til å på en helhetlig måte forebygge hendelser som kan føre til utslipp til sjø, og med konsekvenser for arbeidstakernes liv og helse. I den forbindelse trekkes samarbeidet med relevante myndigheter for å videreutvikle det eksisterende risikobaserte og helhetlige HMS-regelverket fram som et viktig område.

Hovedutfordring 5: E – drift

Utvikling med hensyn til bruk av IKT i petroleumsvirksomheten og integrerte operasjoner foregår raskt. Konsekvensene av disse endringene med hensyn til arbeidsprosesser, organisering av virksomheten, aktørbilde og risiko er fortsatt uklare.

Det er derfor viktig for Ptil å ansvarliggjøre aktørene slik at de integrerer hensynet til HMS tidlig i endringsprosessene. Det understrekes i notatet også at tilsynet må avklare konsekvensene av denne utviklingen med hensyn til risiko i petroleumsvirksomheten, regelverkets egnethet og tilsynsmetodenes egnethet.

Hovedutfordring 6: Verdiskaping

Næringens opptatthet av kostnadsreduksjoner medfører sterkt fokus fra selskapene på hva HMS-tiltak koster, og på de økonomiske konsekvenser av Ptils reguleringsbeslutninger.

Debatten mellom næringen og myndighetene omkring kostnadene forbundet med HMS-regelverket trenger mer konkrete og utredede problemstillinger å ta utgangspunkt i, bedre forankring i allerede gjennomførte studier, profesjonalisering av partene både med hensyn til HMS, økonomi, og etiske vurderinger.

En viktig utfordring for Ptil er å ansvarliggjøre næringen i forhold til de kostnader som er nødvendige dersom HMS-regelverket skal bli bedre ivaretatt. Det forutsetter en konstruktiv dialog med næringen for å foreta nødvendige regelverksjusteringer der hensynet til HMS kan forenes med hensynet til verdiskaping for selskapene

Hovedutfordring 7: Internasjonalisering

Petroleumsvirksomheten blir, som en rekke andre virksomheter, stadig mer internasjonal både når det gjelder investeringer, kravsetting og normering, forespørsler og kontraktsinngåelser, rekruttering og ansettelser. Dette gir Petroleumstilsynet muligheter for påvirkning samtidig som tilsynet settes under press for å godta løsninger som tillates i andre petroleumsprovinser. Multinasjonale aktører i petroleumsvirksomheten sentraliserer enkelte funksjoner rent geografisk for å kunne operere spredt i hele verden. Dette innebærer for eksempel at HMS-kritisk kompetanse kan bli lokalisert i andre land.

Det er behov for å vurdere konsekvensene av denne utviklingen i forhold til risikobildet i norsk petroleumsvirksomhet, regelverksbeslutningene, tilsynsmetoder og samarbeid med andre lands myndigheter.

Dette arbeidet må fokusere både på ansvarliggjøring av næringen, samarbeid med andre lands myndigheter og iverksettelse av internasjonale standarder.

5.3.4 Vår vurdering av analysearbeidet**Hovedutfordringer**

AGENDA/SCANDPOWER er i hovedsak enige i det utvalget av utfordringer som Ptil har gjort. Det er godt samsvar mellom de utfordringer Ptil har lagt til grunn i sitt Basisdokument og de utfordringer andre viktige aktører anser som sentrale. Respondentene i eksternundersøkelsen peker imidlertid på en del områder hvor de anser at Ptil bør ha enda sterkere strategisk fokus. Viktigheten av disse områdene vil bli ytterligere forsterket i tiden framover. Spesielt nevnes følgende områder:

- Teknisk sikkerhet og risikoanalyse
- Teknisk sikkerhet på landanlegg
- Håndtering av spørsmål knyttet til utstøting/inkluderende arbeidsliv m.v.
- Sosial dumping

De fleste av disse områdene har en litt annen dimensjon enn de 7 hovedutfordringene som Ptil selv har definert, idet de i større grad representerer faglig-strategiske utfordringer som er felles for flere av Ptils definerte hovedutfordringer. Disse temaene er derfor verdt å merke seg i forbindelse med strategiarbeidet for kompetanseutvikling.

Vi tolker innspillene fra næringen på disse områdene som følger:

Første punkt gjenspeiler at næringen mener Ptil i større grad bør benytte en risikobasert tilnærming til kompliserte problemstillinger. Det er imidlertid på ingen måte gitt at Ptil vil ha den samme vurdering av risiko som det

tilsynsobjektet mener skal legges til grunn, noe en rekke aktuelle tilsynssaker viser. Innsjuttene viser imidlertid at næringen ønsker en mest mulig felles forståelse mellom tilsynet og industrien mht analysemetodikk, datagrunnlag, regelverksforståelse osv når det gjelder risikovurderinger.

Punkt to gjenspeiler at Ptil tradisjonelt har arbeidet mot innretninger på sokkelen, og at roller og samspill overfor landanleggene ennå ikke er befestet på samme måte som for offshorevirksomheten..

De to siste punktene kan gjenspeile at de personene som har deltatt i eksternundersøkelsen ikke arbeider med IA problematikk til daglig, og derfor ikke i like stor grad kjenner til disse temaene. Dette understøttes av at det er en høy "vet ikke" prosent for spørsmål relatert til IA. Vi tror likevel en skal være varsom med *bare* å fortolke disse svarene som utslag av at respondentene har liten kunnskap om de aktuelle områdene. I løpet av det siste året har det vært stort politisk fokus på spørsmål knyttet til inkluderende arbeidsliv, utstøting og tidligpensjonering. Det er litt vanskelig å få tak i hvor godt disse problemstillingene er reflektert i Ptils strategiske prioriteringer. Her viser også svarene i spørreundersøkelsen at industrien heller ikke har så mye kjennskap til Ptils arbeid eller viktigheten av dette saksfeltet. Det kan i hvert fall være litt vanskelig å få eksplisitt øye på disse utfordringene i Basisnotatet.

Med utgangspunkt i ovennevnte vurderinger vil vi i punktene 5.6. (s 71) og 5.7 (s 73) gå litt nærmere inn på storulykkeperspektivet og utfordringer knyttet til arbeidet med inkluderende arbeidsliv, utstøting m.v.

Alt i alt er det likevel vår vurdering at Ptil har solid forankring for og god oppslutning om de utfordringer som beskrives i Basisnotatet og de strategier/prioriteringer tilsynet har utarbeidet for å møte utfordringene.

Dokumentet

Vi vil også framheve at det er et klart helhetsperspektiv og et tverrgående fokus på de 7 hovedutfordringene som er beskrevet i Basisnotatet. De gjenspeiler hvilke utfordringer Ptil som helhetlig organisasjon står overfor, og bidrar dermed til å samle organisasjonen om noen viktige felles utfordringer. En annen måte å bygge opp strategidokumentet på, og som gjøres i mange organisasjoner, ville kunnet være at hvert fagområde definerte sine spesifikke utfordringer, og at Ptil sitt basisdokument ble lik summen av disse. Vi vurderer Ptils måte å gjøre dette på som hensiktsmessig. Det er også vår vurdering at utfordringene er beskrevet på en konkret og i hovedsak presis måte.

Derimot kan det være grunn til å gi en kort kommentar til Basisnotatet som strategidokument. Med et litt kritisk blikk er det vanskelig å definere Basisnotatet som et *egentlig strategidokument*. Det går veldig rett på sak, og reflekterer i liten grad hvordan føringene og faktaene gir akkurat de 7 utfordringene som dokumentet er bygget opp omkring. I noen grad finner vi føringene i andre dokumenter, slik som for eksempel RNNS-rapporten, men

heller ikke der så eksplisitt som det kanskje kunne vært ønskelig. Dessuten kunne den eksplisitte koplingen mellom RNNS og Basisnotatet vært tydeligere.

Vi finner heller ingen klare strategier (slik en vanligvis definerer begrepet strategi) verken i dette dokumentet eller andre dokumenter vi har gjennomgått så langt. Basisnotatet inneholder en del prioriteringer pr. fagområde, men ingen strategisk oppfølging av de 7 utfordringene. På den måten blir det også vanskelig å koble de oppfølgende faglige strateginotatene til tilsynets overordnede strategi. Vi sier ikke med dette at det ikke er en slik kopling. Tvert i mot viser analysen i punkt 5.4. nedenfor at det på mange måter er en god forbindelse mellom de ulike strateginivåene, og mellom strategier og operativ virksomhet. Men den kan være noe vanskelig å få intuitivt øye på – særlig for de som ikke selv har stått midt oppe i de strategiske prosessene.

Det siste punktet vi vil trekke fram i forhold til Basisnotatet er forholdet mellom eksterne utfordringer og interne styrker og svakheter. En strategianalyse inneholder ofte en vurdering av organisasjonens styrker og svakheter. En slik analyse er gjerne knyttet til spørsmål som arbeidsprosesser, kompetanse, styringssystemer, teknologi m.v. (jmfr. SWOT-modellen, figur 5.5, s 51). Ptils Basisnotat reflekterer i liten grad denne type utfordringer. Ptils kommentar til denne innvendingen er at de gjennomførte en relativt grundig SWOT-analyse i forbindelse med etableringen i 2002, og at denne analysen fortsatt i stor grad er gyldig og relevant. Vi ser dette poenget og er enig i at det da ble gjennomført en grundig analyse. Vi mener likevel at dette ikke bør være til hinder for at det gjennomføres en analyse også av organisasjonens funksjonalitet i forbindelse med den justeringen av øvrige strategier som gjøres regelmessig. Det er da viktig å presisere at vi med organisatorisk funksjonalitet ikke nødvendigvis tenker på endringer i formell organisasjonsstruktur, men på en vurdering og analyse av planprosesser, kompetanseutvikling, ressursstyring, ansvars plassering m.v..

5.4 Utvikling av mål og gjennomføring av tiltak

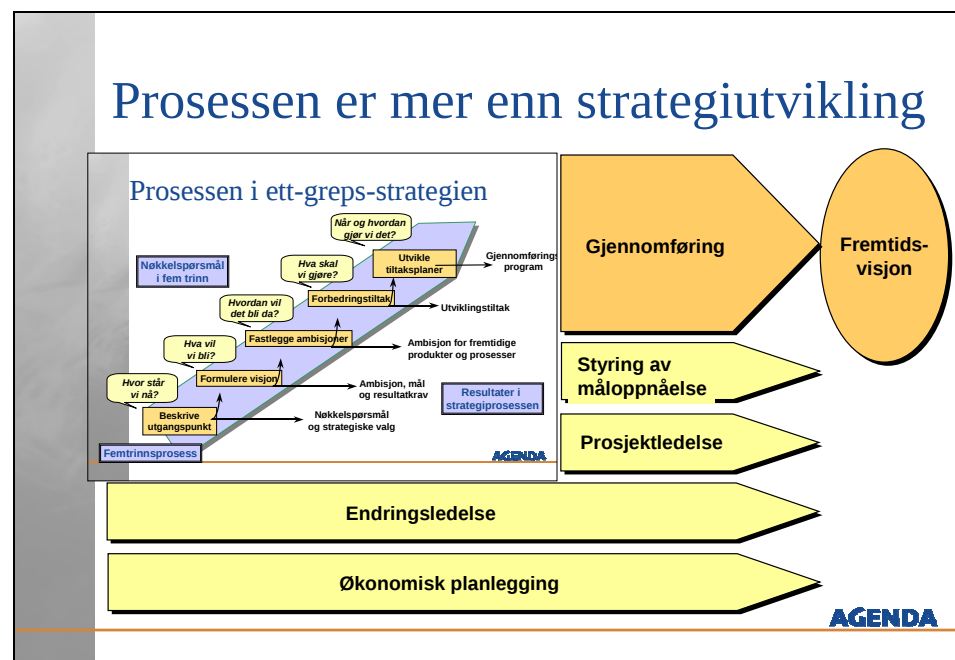
En strategiprosess er mer enn å utvikle strategier. En strategiprosess innebærer også at det settes mål for hva som skal gjøres og oppnås på viktige områder, og at organisasjonens ressurser styres målrettet mot de oppgaver og aktiviteter som gir størst grad av måloppnåelse. Figur 5.6. nedenfor viser hvordan strategiarbeidet kan henge sammen med øvrige styrings-, prioriterings- og oppfølgingsaktiviteter.

Det er også naturlig å inkludere i dette punktet i hvilken grad Ptil klarer å påvirke aktørene i bransjen til å ha tilstrekkelig oppmerksomhet mot de områder som er viktige for å forebygge ulykker og sikre et godt arbeidsmiljø. Det er grunn til å anta at det er sammenheng mellom denne problemstillingen og måten strategiprosessen er lagt opp og gjennomført på.

Dette er noen viktige problemstillinger knyttet til gjennomføringsfasen:

- Er det god sammenheng mellom utfordringer og strategier på den ene siden og handlingsplaner, aktiviteter og løpende ressursstyring på den andre?
- Hvor eksplisitt og tydelig forankres de løpende prioriteringene i Ptil i et felles utfordringsbilde og vedtatte strategier?
- I hvilken grad brukes strategiene til å velge bort aktiviteter og arbeidsoppgaver?
- Er det god sammenheng mellom de strategiske analysene av Ptils kompetanse og kompetansebehov og de planer for faglig utvikling som blir lagt og gjennomført?
- I hvilken grad innretter aktørene i bransjen sin virksomhet med utgangspunkt i de utfordringer og det risikobildet som er beskrevet i den felles strategiprosessen med Ptil?

Hovedfokus i denne delen av strategiarbeidet er *i hvilken grad strategiene er styrende for annen planlegging og prioritering og for den løpende styring av ressurser.*



Figur 5.6. Sammenhengen mellom strategier og andre planleggings- og styringsaktiviteter.

5.4.1 Overordnet om styringssystemet

De strategiprosessene som er omtalt i punkt 5.2. (s 38), gir Basisnotatet som et av sine viktigste resultater. Dette er det nærmeste vi kommer et strategidokument for Ptil. Basisnotatet skal så være førende for virksomhetsplaner og andre mer operative planer – eksempelvis kompetanseplaner, faglige strategier, tiltaksstrategier m.v. I dette punktet vil vi gå nærmere inn i de

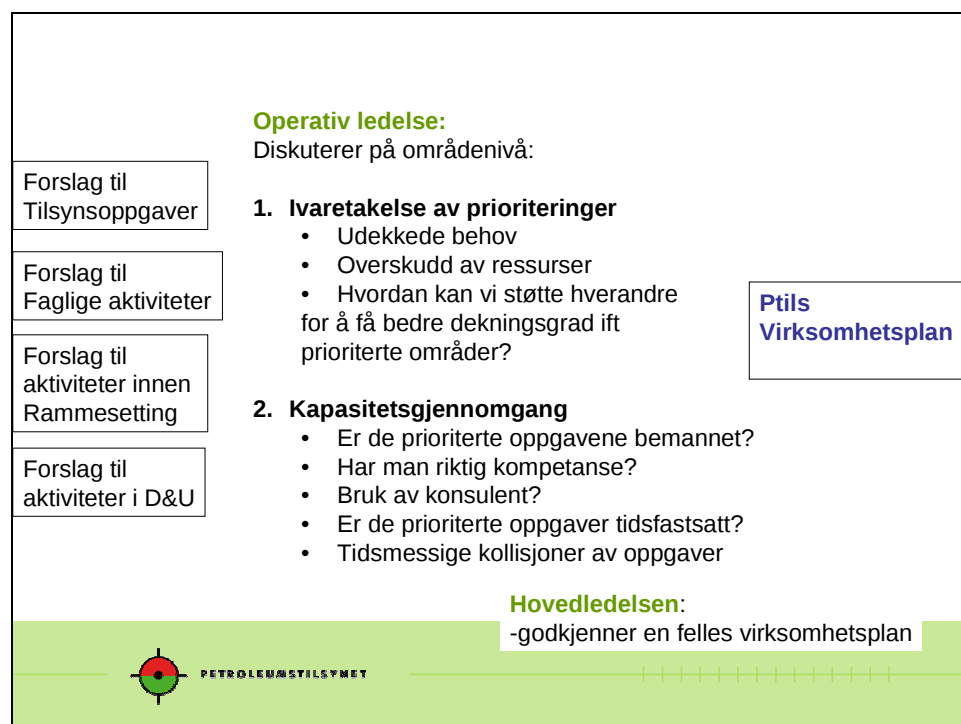
operative dokumentene og prosessene og undersøke hvordan – og i hvilken grad – de strategiske utfordringene og føringene følges opp i planer på lavere nivåer.

5.4.2 Virksomhetsplan

Basisnotatet fokuserer på 7 hovedutfordringer. Disse utfordringene har et perspektiv utover det enkelte budsjettår. For å gi mer konkret retning til arbeidet med virksomhetsplanen for det enkelte år, vedtar ledelsen et antall mer spissede utfordringer. Disse har sitt grunnlag i Basisnotatet men de er færre og til dels mer konkrete.

De styrende prioriteringene for det enkelte budsjettår er basert på innspill fra alle de fire hovedområdene i organisasjonen, på Basisnotatet, på tildelingsbrevet fra AID, på RNNS-arbeidet m.v.

Sammenhengen mellom de prioriteringer som gjennomgås i de enkelte hovedområdene i Ptil og den samlede virksomhetsplanen kan illustreres ved hjelp av figur 5.7. nedenfor.



Figur 5.7. Gangen i arbeidet med virksomhetsplanen

For 2007 har Ptil prioritert 4 satsingsområder/utfordringer:

- Teknisk og operasjonell integritet – risiko for storulykker
 - Avklare hvilke aspekter ved aldring som reduserer sikkerheten
 - Klargjøre rammer og kriterier for levetidsutvidelse

- Ledelsens egen oppfølging
 - Hvordan orienterer ledelsen seg om realitetene i selskapene med hensyn til storulykkerisiko og kapasitet
- Integrerte operasjoner (IO)
 - IKT – sikkerhet
 - Forbedre HMS gjennom IO
- Risikoutsatte grupper
 - Utvikle et helhetlig bilde av gruppevis risiko for arbeidsbetinget skade og sykdom i petroleumsvirksomheten
 - Bidra til at kunnskap om risikoutsatte grupper brukes aktivt i en risikobasert tilnærming, der innsats rettes mot grupper hvor behov og effekt er størst
 - Oppnå prosjektmålsettinger for 2007 innen områdene:
 - Kjemisk arbeidsmiljø
 - Skiftordninger og nattarbeid
 - Sosial dumping

Ptils virksomhetsplan er forholdsvis detaljert og er brutt ned i over 700 ulike oppgaver (tasks). For hver oppgave er det definert oppgavetype, ansvar, tilsynsobjekt (der hvor det er relevant), anslått ressursbehov m.v. Det er også angitt hvilken prioritet – 1 eller 2 – hver enkelt av oppgavene/aktivitetene har. Alle oppgaver/aktiviteter er koplet til en av de fire prioriterte utfordringene som er beskrevet ovenfor (der hvor det er relevant). På den måten får organisasjonen oversikt over hvor mye ressurser som planlegges brukt for å løse hver av de fire hovedutfordringene.

Som det framgår av avsnittene foran, legges det fire hovedutfordringer til grunn for prioriteringene i Ptil i 2007. Disse fire utfordringene bidrar til å skape sammenheng mellom de prioriteringene og utfordringene som er beskrevet i Basisnotatet og de årlige virksomhetsplanene. Vi har gått relativt detaljert gjennom virksomhetsplanen for 2007, og ser en klar forbindelse mellom mange av de oppgavene som er beskrevet i virksomhetsplanen og utfordringene i Basisnotatet. Det synes således å være god sammenheng mellom de litt mer langsiktige og de operative planene og tiltakene. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om ikke disse koplingene kunne vært enda tydeligere hvis Ptil hadde utviklet Basisnotatet til å bli et enda klarere strategidokument. En mulig løsning ville være å etablere et plannivå mellom Basisnotatet og virksomhetsplanen. Et annet alternativ kunne vært å legge hovedutfordringene mer tydelig inn som tekst i selve virksomhetsplanen.

Etter vår vurdering vil den beste løsningen for ytterligere å forbedre plansystemet være å utvikle Basisnotatet til å bli et enda mer tydelig og eksplisitt strategidokument. Poenget vårt med å trekke fram dette er at de

strategiske koplingene da kunne vært formidlet mer eksplisitt. Det ville etter vår oppfatning også gjort det lettere å få kommunisert sammenhengene ut i egen organisasjon. Evalueringen viser at det er et behov for dette.

5.4.3 Nærmere om planer og prioriteringer på nivået under virksomhetsplanen

Ptil har en *samlet plan for kompetanseutvikling* for hele etaten. I denne trekkes det opp mål og virkemidler for arbeidet med kompetanseutvikling. Planen inneholder også en del beskrivelser av det faglige innholdet i det som skal være felles kompetanse for alle i Ptil.

Det presiseres i kompetanseplanen at det skal være en klar sammenheng og forankring mellom Basisnotatet, etatens kompetanseutviklingsplan, de enkelte fagområdenes prioriteringer og individuelle kompetanseutviklingsplaner. Det presiseres innledningsvis at det er samme grunnlag for prioritering av kompetanse og operativ virksomhet (tilsyn, rammesetting, veiledning/informasjon).

I tillegg til en felles plan for kompetanseutvikling for hele Ptil, *utarbeider hvert av de 7 fagområdene et faglig strateginotat* for å følge opp de hovedutfordringene som er beskrevet i Basisnotatet.

Vi er i denne sammenheng i hovedsak opptatt av de strategiske koplingene mellom Basisnotatet på den ene siden og kompetanseplanen og de faglige strateginotatene på den andre. Vårt hovedinntrykk er som følger:

- De behovene for kompetanseutvikling som er beskrevet i den felles kompetanseplanen og de aktivitetene som beskrives i de faglige strateginotatene er eksplisitt forankret i de 7 hovedutfordringene. Det betyr at behovene og aktivitetene/tiltakene er koplet til en av de 7 hovedutfordringene.
- Både behovene og aktivitetene er imidlertid nokså løst beskrevet. Det er i liten grad satt resultatmål for aktivitetene i de faglige strateginotatene, og arbeidet med dem er heller ikke tidfestet.
- Det er også vår vurdering at de faglige strateginotatene i relativt liten grad beskriver hvilke kompetansemessige utfordringer fagområdene står overfor og hvordan disse skal møtes. Her kunne en SWOT-analyse vært et velegnet hjelpemiddel. Behovene i den felles kompetanseutviklingsplanen er heller ikke beskrevet på en måte som gjør det intuitivt lett forståelig hvilket gap som skal dekkes gjennom kompetansehevede tiltak; altså hvilken innretning kompetanseutviklingen skal ha.

I tillegg til kompetanseplaner utarbeider de andre hovedområdene i organisasjonen – Tilsyn, Rammesetting, Drift & Utvikling – sine *Handlingsplaner og Årlige prioriteringer* som oppfølging og konkretisering av den felles virksomhetsplanen og det overordnede Basisnotatet. Strateginotatene har et tidsperspektiv på 2 – 3 år. Den gjennomgangen vi har foretatt av disse

dokumentene gir en klar indikasjon på at de på en relativt strukturert og forpliktende måte følger opp de overordnede utfordringene og den kunnskap som er skaffet til veie gjennom RNNS-prosjektet. Det gjelder både med hensyn til innhold/fokus og arbeidsform/metode.

5.4.4 Påvirkning av aktørene i bransjen

I oppdraget fra AID forutsettes det at evalueringen skal gi svar på spørsmålet om i hvilken grad Ptil klarer å innrette sin aktivitet slik at de på best mulig måte påvirker næringsaktørene slik at de fokuserer på de områdene som myndighetene har prioritert. Det skal også undersøkes hvorvidt Ptil klarer å undersøke og følge opp at næringsaktørene etterlever de grunnleggende prinsippene for petroleumssektoren.

Evalueringen viser at dette følges opp på flere måter.

For det første vil vi trekke fram at RNNS-arbeidet bidrar til å gi alle parter et relativt likt bilde av utfordringene i sektoren. Bransjen er selv med å definere hvilke indikatorer som skal benyttes i arbeidet, det er bransjen som innhenter data, og det er mye felles diskusjoner rundt funn og utfordringsbilder. Dette bidrar til å samle partene om en felles forståelse av hvor skoen trykker.

Når RNNS-analysen foreligger innkaller Ptil bransjen til gjennomgang av materialet. Likheter og forskjeller mellom aktørene trekkes fram, endringer fra forrige RNNS diskuteres og analyseres. Dette gir et trykk i retning av utvikling, forbedring og felles fokus.

Vi vil også trekke fram at enkeltselskaper har mulighet for å bestille spesialanalyser av den omfattende spørreundersøkelsen som gjennomføres i regi av RNNS for å se hvordan eget selskap skårer i forhold til resten av bransjen. Dette gjøres også i noen grad.

Ptil bidrar også i noen grad til å formidle gode løsninger og ”beste praksis”. Selv om tilsynet er noe varsom på dette området av hensyn til tilsynsrollen, bidrar det likevel til å dreie bransjens oppmerksomhet i retning av ”det som fungerer”.

Endelig er det vårt klare inntrykk etter å ha gått gjennom en del tilsynsstrategier at også disse i betydelig grad har fokus på de områder som departementet har prioritert. Det betyr at selskapene gjennom Ptils tilsynsstrategier og konkrete tilsynsaktiviteter tvinges til å måtte forholde seg til de områder som myndighetene har satt høyt på dagsorden.

5.4.5 Vår vurdering av Ptils implementering

Sterke sider

De 7 hovedutfordringene som beskrives i Basisnotatet ligger som klare føringer både for virksomhetsplanen, kompetanseplanen, de faglige strateginotatene, tiltaksstrategiene m.v. Tydeligst synes de å være uttrykt i de dokumenter som

har med kompetanseutvikling å gjøre. Ptil har således et planhierarki hvor de ulike nivåene *i stor grad* eksplisitt bygger på hverandre.

Oppgavene i virksomhetsplanen tar også i betydelig grad utgangspunkt i prioriteringene fra Basisnotatet, de årlige satsingsområdene, fra AIDs tildelingsbrev og andre førende dokumenter. Det synes således å ligge en klar profil til grunn for virksomhetsplanen og kompetanseplanene.

En overordnet oppsummering er således at Ptil har et gjennomarbeidet plan- og styringshierarki, hvor dokumenter og prosesser i betydelig grad bygger på hverandre.

Som det framgår av punkt 5.4.4., har Ptil arbeidsform, strategi og konkrete handlingsplaner som bidrar til å sikre at tilsynsobjektene har fokus på og prioriterer de områder og utfordringer som myndighetene ønsker skal ha hovedoppmerksomheten.

Utfordringer

Som nevnt er det vår oppfatning at Ptil i liten grad foretar en overordnet vurdering av organisasjonens *sterke og svake sider* i forhold til det utfordringsbildet som tegnes i Basisnotatet. Dokumentene beskriver hva som skal gjøres for å følge opp utfordringene – for eksempel når det gjelder faglige aktiviteter. Men det er vanskelig å få øye på hvilke av aktivitetene som er kritiske for å nå målene, på hvilke områder tilsynet mener de har for svak kompetanse, og hvilke vurderinger de mer generelt har av organisasjonens sterke og svake sider. Her ligger det etter vår vurdering en mulighet for ytterligere å forbedre strategiprosessene og -dokumentene. Det er rom for en klarere sammenheng og synliggjøring mellom de faglige strategiene og de hovedutfordringene som er beskrevet i Basisnotatet, og hvilket kompetansemessig gap som må dekkes gjennom de faglige strategier og tiltak som iverksettes. Etter vår vurdering er det mulig å forbedre disse analysene og tydeliggjøre disse sammenhengene med relativt enkle midler og uten alt for stor ressursinnsats.

Det ligger som nevnt utenfor denne evalueringen å si noe om effektene av Ptils arbeid. Vi har imidlertid et klart inntrykk av at Ptil er seg svært bevisst de strategier som ligger i prioriteringene fra AID. Det er således en klar rød tråd fra tildelingsbrevet, via RNNS og Basisnotatet og til de mer operative tiltak og handlingsplaner. Som nevnt ovenfor kan disse røde trådene imidlertid etter vår vurdering gjøres enda mer eksplisitte.

Vi tror også Ptil med fordel bør vurdere om de er tjent med enten å etablere et mellomnivå i planhierarkiet mellom Basisnotatet og den nåværende form for virksomhetsplanlegging, eller eventuelt utbygge Basisnotatet slik at dette blir enda bedre som strategidokument. Det ville etter vår vurdering gjort det lettere å kommunisere sammenhengen mellom Basisnotatet og de operative aktivitetene; noe det ser ut til å være behov for i organisasjonen.

Endelig ligger det etter vår oppfatning et behov for klarere tidfesting av når aktiviteter skal være gjennomført, og også en mer presis beskrivelse av hvilke resultater som skal oppnås ved hjelp av aktivitetene. Dette har sammenheng med det vi skrev ovenfor om en klarere begrunnelse for aktivitetene og en tydeligere målformulering av hva som skal oppnås med de enkelte tiltakene.

5.5 Ptils kompetanse

I punkt 5.3. gjorde vi rede for noen av de analyser som vanligvis gjennomføres i en strategiprosess. I dette arbeidet inngår vanligvis også en analyse av organisasjonens kompetanse i forhold til de utfordringer den står overfor.

Kompetanse er en så vesentlig del av den strategiske analysen og av forutsetningene for at Ptil skal kunne utføre sitt oppdrag på en god måte, at vi har valgt å behandle det som et eget punkt.

Dette er et par av de viktigste problemstillingene knyttet til punktet om kompetanse:

- Har Ptil tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver og løse sitt oppdrag på en god måte?
- Har Ptil en klar analyse av hvilke kompetansemessige utfordringer organisasjonen står overfor?

Hovedfokus i denne delen av strategiarbeidet er å *få analysert organisasjonens sterke og svake sider med hensyn til kompetanse og evne til å utvikle og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak i samsvar med resultatene av denne analysen.*

En vurdering av kompetanse i forhold til utfordringer hører på mange måter hjemme i punkt 5.3., hvor vi beskriver innholdet i utfordringene og strategiene; gjerne i forbindelse med bruk av en såkalt SWOT-analyse. Vi finner likevel grunn til å vie et eget punkt til spørsmålet om kompetanse. Det er to grunner til det.

For det første savner vi, som nevnt, en eksplisitt analyse av kompetanseutfordringen i den strategiske analysen. For det andre, og det er den viktigste grunnen, er kompetanse selve kjernen i Ptils verktøykasse. Det er på mange måter kompetansen som avgjør Ptils status og autoritet, og det er langt på vei kompetansen som avgjør hvor godt organisasjonen lykkes i sitt arbeid og med å løse sine oppgaver.

Vi vil først gi *en overordnet oppsummering* av det bildet som tegnes gjennom den eksterne spørreundersøkelsen og de intervjuer vi har gjennomført med eksterne samarbeidspartnere og tilsyn. Deretter vil vi kort supplere dette bildet med funn fra internundersøkelsen. Til slutt vil vi gi vår egen vurdering av kompetansespørsmålet.

5.5.1 Generelt inntrykk – et svært kompetent tilsyn

Det hovedbildet som tegnes av Ptil – og det gjelder fra alle de aktørene vi har intervjuet/spurt - er at tilsynet er svært kompetent innen de fleste av sine arbeidsområder. Til dels brukes meget flatterende uttrykk for å karakterisere Ptils kompetanse. I tillegg til selve kompetansen beskrives Ptil av mange også som særdeles tydelig, som et åpent tilsyn, og som et tilsyn med en klar søken etter ny og mer oppdatert og relevant kunnskap. Dette hovedinntrykket av et generelt svært kompetent tilsyn er det viktig å ha med når vi i punktene nedenfor også beskriver enkelte mer kritiske vurderinger, eller områder hvor evalueringen viser at det er grunn til å vurdere ytterligere styrking av kompetansen.

Hovedinntrykket illustreres gjennom de to tabellene nedenfor.

Tabell 5.1. Generell vurdering av Ptils strategiske perspektiv

	I meget stor grad						I meget liten grad			
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt	Svarende	Ikke svar
I hvilken grad anser du/dere at Ptil (som organisasjon) er oppdatert på dagens utfordringer i den delen av petroleumsbransjen som ditt selskap opererer innenfor?	9,8%	61%	14,6%	14,6%	0%	0%	0%	2,3	41	3
							Totalt	2,3	41	3

Den generelle vurderingen av Ptils kompetanse illustreres i følgende tabell:

Tabell 5.2. Generell vurdering av Ptils kompetanse

	I meget stor grad						I meget liten grad			
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt	Svarende	Ikke svar
Anser du/dere at Ptil har tilstrekkelig faglig kompetanse for å utføre sine oppgaver knyttet til de utfordringer bransjen står overfor?	7,3%	39%	43,9%	7,3%	2,4%	0%	0%	2,6	41	3
							Totalt	2,6	41	3

Ptil får altså en skår på 2,3 på hovedspørsmålet om etatens strategiske perspektiv og 2,6 på spørsmålet om en generell vurdering av kompetansen. Begge disse resultatene må sies å være svært bra.

Både sett fra selskapenes side og gjennom den internundersøkelsen vi har gjennomført, framheves kompetanse som Ptils sterkeste side. Vi ser av besvarelsen fra ansatte (se punkt 7.4.5, s 113) at ingen av kompetansespørsmålene skårer over 3.0. Dette indikerer at ansatte gjennomgående er fornøyd med kompetansen og mulighetene til å utvikle kompetanse. Inntrykket av gjennomgående høy kompetanse bekreftes også gjennom de intervjuer vi har gjennomført med representanter for andre tilsyn og representanter for bransjeorganisasjoner og fagforeninger m.v.

Det er likevel noen områder hvor informantene enten oppfatter Ptils kompetanse som noe mindre enn ønskelig, eller hvor de er usikre på hvor god Ptils kompetanse er. Disse er nærmere beskrevet i punktene nedenfor.

5.5.2 Storulykkeperspektivet

Når det gjelder storulykkeperspektivet, svarer ca 75 % at Ptil har ”svært god/tilstrekkelig” kompetanse. Ca. 25 % svarer ”ikke god nok/vet ikke” på spørsmålene om Ptils kompetanse når det gjelder risikoidentifisering og risikobasert tilsyn. Dette bekreftes også i våre intervjuer med nøkkelinformanter. Muligens kan begrepet storulykke gi noe ulike assosiasjoner hos ulike informanter, idet noen antakelig tenker på EUs storulykkedirektiv, som egentlig handler om større hendelser hvor kjemikalier er inne i bildet, mens andre vil legge et mer generelt storulykkeperspektiv til grunn. Vi anser likevel at spørsmålet fanger opp de reelle vurderingene av denne problemstillingen blant dem vi har spurt. Vi kommer nærmere tilbake til en vurdering av dette området i punkt 5.6. (s 71)

Tabell 5.3. Ptils kompetanse i forhold til storulykker

	Svært god	Tilstrekkelig	Ikke god nok	Vet ikke	Svarende	Ikke svar
Risikoidentifisering	19,5%	56,1%	17,1%	7,3%	41	3
Risikobasert tilsyn	17,1%	58,5%	19,5%	4,9%	41	3
Barrierer	31,7%	53,7%	12,2%	2,4%	41	3
Gasslekkasjer	36,6%	46,3%	2,4%	14,6%	41	3
				Totalt	41	3

5.5.3 Arbeidsmiljø

Når det gjelder arbeidsmiljøspørsmålene skårer Ptil gjennomgående meget godt. Det er likevel relativt mange som svarer ”vet ikke” på spørsmålet om Ptils kompetanse vedrørende utstøting/tidligpensjonering/inkluderende arbeidsliv. Her svarer hele 51,2 % i spørreundersøkelsen at de ”vet ikke” om Ptil har tilstrekkelig kompetanse. Flere av de andre aktørene vi har snakket med, gir uttrykk for tilsvarende synspunkter. Relativt mange svarer også ”vet ikke” på spørsmålet om Ptils kompetanse på ergonomi. Det kan være grunn til å

problematisere om den høye ”vet ikke” prosenten er uttrykk for bekymring eller ikke. En del gir uttrykk for det synspunkt at petroleumsvirksomheten er en spesiell næring – med spesielle arbeidsmiljømessige utfordringer og med spesielle krav til helse (jfr. for eksempel helsesertifikatene). Ut fra dette perspektivet oppleves ikke utstøtingsproblemet som urovekkende høyt. På den annen side gir nok den høye ”vet ikke”-prosenten uttrykk for at det er nødvendig å gå tyngre og mer eksplisitt inn i denne problemstillingen, både for å utvikle felles begrepsbruk og skaffe oversikt over den faktiske situasjon, med det mål å bli enige om et realistisk ambisjonsnivå. Vi kommer nærmere tilbake til spørsmål om arbeidsmiljø, utstøting, IA m.v. i punkt 5.7.

Tabell 5.4. Ptils kompetanse i forhold til arbeidsmiljø.

	Svært god	Tilstrekkelig	Ikke god nok	Vet ikke	Svarende	Ikke svar
Kjemisk helsefare	22%	56,1%	7,3%	14,6%	41	3
Arbeidstid, restitusjon, hvile	29,3%	53,7%	14,6%	2,4%	41	3
Ergonomi	12,2%	56,1%	2,4%	29,3%	41	3
Ustøting/tidligpensjonering/inkluderende arbeidsliv	4,9%	36,6%	7,3%	51,2%	41	3
				Totalt	41	3

5.5.4 Sikkerhet

I spørreundersøkelsen hadde vi to spørsmål knyttet til sikkerhet. Det ene gikk på dykking. Det andre gikk på kran og løft. Når det gjelder dykking, gir nesten 50% (48,8%) av respondentene i spørreundersøkelsen uttrykk for at de ”vet ikke” om Ptil har tilstrekkelig kompetanse. Dette skyldes sannsynligvis at svært mange av respondentene ikke har tilstrekkelig befatning med dykking til å kunne ta stilling til realiteten i spørsmålet. På spørsmålet om kompetanse innen kran og løft, derimot, svarer nesten alle ”svært god/tilstrekkelig”.

Tabell 5.5. Ptils kompetanse i forhold til sikkerhet

	Svært god	Tilstrekkelig	Ikke god nok	Vet ikke	Svarende	Ikke svar
Dykking	14,6%	36,6%	0%	48,8%	41	3
Kran og løft	43,9%	48,8%	0%	7,3%	41	3
				Totalt	41	3

5.5.5 Arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk

Også spørsmålet om arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk kan vurderes under overskriften kompetanse. På spørsmål om disse er framtidsrettede, skårer Ptil 3 på en skala fra 1 – 6. Dette resultatet er i og for seg godt, men ligger likevel under den skår Ptil gjennomgående har på spørsmålene om kompetanse.

Tabell 5.6. Vurdering av Ptils arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk

	I meget stor grad						I meget liten grad			
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt	Svarende	Ikke svar
I hvilken grad anser du/dere at Ptils arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk er framtidsrettede?	4,9%	26,8%	41,5%	12,2%	7,3%	2,4%	4,9%	3	41	3
							Totalt	3	41	3

5.5.6 Bruk av eksterne konsulenter og egen kompetanseoppbygging

I spørreundersøkelse hadde vi også to spørsmål knyttet til Ptils bruk av eksterne konsulenter. Det ene av disse spørsmålene dreide seg om respondentene anså at bruken av eksterne konsulenter bidrar til å svekke Ptils egen kompetanseoppbygging. Her svarer ca. 1/3 (28,6 %) ”vet ikke”, mens ca. 40 % ligger på den delen av skalaen som gir uttrykk for en viss bekymring. Dette er en bekymring som vi også får bekreftet i intervjuer. Her koples den gjerne med en mer generell bekymring om Ptils mulighet for å konkurrere om nøkkelarbeidskraft i et stramt arbeidsmarked.

Tabell 7. Spørsmål om bruken av eksterne konsulenter svekker Ptils egen kompetanseoppbygging.

	I meget stor grad						I meget liten grad			
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt	Svarende	Ikke svar
I hvilken grad anser du/dere at bruken av eksterne konsulenter svekker Ptils egen kompetansebygging?	4,8%	14,3%	21,4%	7,1%	9,5%	14,3%	28,6%	3,6	42	2
							Totalt	3,6	42	2

5.5.7 Vår vurdering av Ptils kompetanse

Sterke sider

Det hovedbildet som tegnes er at kompetanse er en av Ptils sterkeste sider. Det er bred enighet om dette både blant ledere og ansatte i Ptil, blant samarbeidspartnere, hos overordnet myndighet og blant tilsynsobjekter. Dette bildet støttes også nokså entydig i den internundersøkelsen vi har gjennomført.

Det tegnes også et bilde av en organisasjon som systematisk søker etter ny kompetanse – både nasjonalt og internasjonalt. Forskningsinstitusjoner beskriver Ptil som en krevende bestiller av forskningsoppdrag, hvilket normalt er et tegn på høy kompetanse.

Det er, som nevnt ovenfor, viktig å ha med seg dette overordnede bildet når vi nedenfor gjennomgår noen av de forbedringsområder og utfordringer som trekkes fram med hensyn til kompetanse.

Forbedringsområder

Det er altså enkelte områder hvor det i eksternundersøkelsen stilles spørsmålstegn ved om kompetansen til Ptil er god nok, og om tilsynet er systematisk nok i sin søken etter å øke kompetanse. Følgende områder fremstår som viktigst i denne forbindelse:

- Kompetanse på storulykke. Det gjelder særlig spørsmålet om risikoidentifisering og risikobasert tilsyn. Dette kommer vi som nevnt tilbake til i punkt 5.6.
- Kompetanse på utstøting/tidligpensjonering/inkluderende arbeidsliv. Her er det mange som er usikre på hvor kompetente Ptil er. Dette kommer vi som nevnt tilbake til i punkt 5.7.
- Arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk. Blant eksterne respondenter svares det "midt på treet" på spørsmålet om Ptils arbeidsmetoder er framtidsrettede.

Vi skrev ovenfor at Ptil driver mye kompetanseutvikling og oppfattes som et meget kompetent tilsyn. Som det framgår av punkt 5.4., kan det likevel være noe vanskelig å få øye på hvordan den felles kompetanseutviklingsplanen og de faglige strateginotatene følger av de hovedutfordringene som er beskrevet i Basisnotatet. Det er heller ikke beskrevet hvilket kompetansemessig gap som skal dekkes gjennom de kompetansehevende tiltakene; altså hvilken konkret innretning kompetanseutviklingen skal ha.

Etter vår vurdering har Ptil fortsatt et potensial for å forbedre sitt arbeid med kompetanseutvikling ved å gi det en klarere strategisk forankring og begrunnelse, og ved å tydeliggjøre mål og resultatkrav. Når det er sagt, må det imidlertid presiseres at vi da snakker om et potensial for forbedring ut fra et nivå som allerede er meget bra.

5.6 Nærmere om storulykkeperspektivet

Med storulykker menes vanligvis ulykker som truer integriteten til en innretning eller et anlegg, og som har potensial til å føre til dødsfall og skader på personell og miljø. De største langsiktige samfunnsmessige konsekvensene vil være knyttet til ulykker med tap av brønnskontroll og ukontrollert utstrømming av olje i havet. Ptil er, gjennom regelverk og tilsynsaktiviteter, samfunnets viktigste barriere mot ulykker med katastrofale menneskelige, miljømessige og økonomiske konsekvenser. I forhold til landanlegg relateres oftest begrepet storulykke til hendelser som faller inn under EUs storulykkesdirektiv.

I punkt 2.3.7 har vi trukket frem styring av storulykkesrisiko som en spesiell utfordring for Ptil, da de samfunnsmessige konsekvensene av en "worst case" storulykke har en helt annen dimensjon enn de øvrige utfordringene innen petroleumssektoren. Dette fordrer etter vårt syn at Ptil har storulykke som et fast satsningsområde, og at arbeid knyttet til å forebygge storulykker har en spesiell forankring både organisatorisk og i strategi- og handlingsplaner.

I denne sammenhengen er det verdt å nevne RNNS-prosjektet som er nærmere beskrevet i kapittel 5.2.3. Prosjektet er initiert av Ptil og er et viktig løft for å få en felles forståelse av hvilket risikonivå det er på norsk sokkel. Etter vår vurdering er RNNS godt forankret i bransjen, og det har ført til økt fokus på storulykker hos tilsynsobjektene.

De senere årene (spesielt i forbindelse med nytt regelverk i 2002), har Ptil fokusert på betydningen av å ha kontroll med barrierer mot storulykker. Barrierebegrepet består av mennesket, teknologi og organisasjon (MTO), og dette har ført til økt fokus på menneskelige barrierer som ledelsesinvolvering i HMS-arbeidet, god sikkerhetskultur, kompetanse, prosedyrer etc. Tradisjonelt har fokuset i hovedsak vært på tekniske barrierer. Vår vurdering er at introduksjonen av barrierebegrepet i stor grad har endret bransjens tilnærming til storulykkeproblematikken, og at barrieretenkningen er blitt et sentralt element.

RNNS og introduksjonen av barrierebegrepet har i kombinasjon gitt Ptil gode verktøy for overvåke status og føre tilsyn med hvordan aktørene håndterer storulykkepotensialet på sine innretninger og anlegg.

Vår evaluering viser ingen direkte indikasjoner på at Ptil ikke har nødvendig fokus på storulykkesperspektivet, men som gjengitt i kap. 5.5.2 svarer 15 - 20% av respondentene i eksterndundersøkelsen at Ptil ikke har god nok kompetanse innen områdene risikoidentifikasjon og risikobasert tilsyn, men bare 10% svarer det samme mht barrierer. Det er imidlertid stor variasjon mellom selskapenes syn på disse spørsmålene. Kompetanse anses imidlertid som vesentlig bedre innen områdene gasslekkasjer og boring/brønn, som er svært viktige faktorer når det gjelder risiko for storulykke. Resultatene kan etter vår vurdering forklares slik:

- (1) Ptil har god kompetanse innenfor fag som konstruksjoner, prosess, elektro, brønn/boring, arbeidsmiljø etc. men deler av næringen anser ikke at tilsynet har en tilsvarende sterk faglig forankring i metoder for risikobasert tilnærming til komplekse problemstillinger
- (2) God skår på temaet gasslekkasjer bekrefter vårt inntrykk av at RNNS er godt forankret i bransjen, siden gasslekkasjer er et meget sentralt tema i RNNS

Det er også grunn til å trekke en parallell til internundersøkelsen, som indikerte at en del tekniske fag mener at teknisk sikkerhet/storulykkerisiko ikke får tilstrekkelig prioritet.

Med utgangspunkt både i eksternundersøkelsen, internundersøkelsen og vår egen vurdering, finner vi at Ptil arbeider systematisk med storulykke-perspektivet. Temaet er imidlertid så viktig at vi anbefaler en ytterligere tydeliggjøring både organisasjonsmessig og i strategier og handlingsplaner, herunder styrking av kompetanse og vektlegging i tilsynsarbeidet.

5.7 Inkluderende arbeidsliv

5.7.1 Ptils arbeid med utstøting og tidligpensjonering

Myndighetene er i Stortingsmelding 12 (2005-2006) opptatt av at man trenger en helhetlig satsning for å kunne hindre utstøting og tidligpensjonering fra petroleumsvirksomheten. Årsakene til at man ønsker å fokusere spesielt på petroleumsvirksomheten er flere. Petroleumsvirksomheten har en aldrende arbeidsstokk som står i fare for utstøting og tidligpensjonering. Utstøting i form av sykefravær, uferhet og død fra petroleumsvirksomheten koster samfunnet store summer hvert år, dog uten at dette kan underbygges med pålitelig statistikk. En stor andel av sykefraværet anses å være arbeidsrelatert. Den lave mobiliteten i bransjen gir på mange måter petroleumsvirksomheten et godt grunnlag for å drive forebyggende arbeid.

En gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur om tidligpensjonering viser at årsakene kan finnes både hos den ansatte, på arbeidsplassen og utenfor bedriften (Midtsundstad, 2006). I en evaluering av Ptils arbeid er denne inndelingen viktig, fordi Ptils virkemidler vil være begrensede i forhold til noen av årsaksfaktorene. Tiltakene for å hindre utstøting og tidligpensjonering vil være ulike alt etter hva årsaken er. Forskningen viser at kombinasjonen av årsaker ofte er individuell og at tiltakene i all hovedsak må tilpasses den enkelte ansatte, selv om det finnes generelle mønstre.

Evalueringen viser at Ptil har et bevisst forhold til denne grupperingen av årsaker. Ptil arbeider primært med sykefraværs- og tilretteleggingsproblematikk på systemnivå og tar som hovedregel ikke stilling til enkeltsaker. De faktorene som er kjent som viktigst for å redusere tidligpensjonering, nemlig å bedre eller opprettholde den enkeltes fysiske arbeidsevne og mentale helse, er faktorer som må ivaretas i samspillet mellom den enkelte ansatte og selskapene. Ptil kan etterspørre rutiner for sykefraværsoppfølging og tilrettelegging. Det gjør også Ptil hvis det er grunn til å tro at bedriften ikke har etablert slike rutiner. Ptil har flere tilsynsoppgaver knyttet til dette: Systematisk oppfølging av HMS, hvor også arbeidsmiljøforhold inngår, håndtering av endrings- og omstillingsprosesser, og oppfølging av arbeidsbetinget sykdom.

Forskning har vist at det ikke bare er tiltakene som blir iverksatt som er viktige for å hindre utstøting og tidligpensjonering, men også gjennomføringen av hele prosessen (Midtsundstad, 2006). Her er faktorer som dokumentasjon og håndtering av endringsprosesser viktige. Dette er elementer som Ptil har

inkludert i sine tilsynsoppgaver. Når det skal gjennomføres tiltak for å få en bedre tilpasset arbeidsplass og hvor det skal tas hensyn til den ansattes behov, er det viktig med oppfølging av bl.a. tilrettelegging og av det helhetlige arbeidsmiljøet. Dette inngår i Ptils arbeid i den grad dette kan følges opp på systemnivå.

I sin gjennomgang av årsaker til utstøting og tidligpensjonering fra petroleumsvirksomheten setter myndighetene fokus på noen områder hvor forholdene i næringen er spesielle. Dette gjelder arbeidstidsordningene, kjemiske påvirkninger, manuelt arbeid og helseerklæringsordningen. Alle disse kan ha betydning for utstøting og tidligpensjonering. Her er det viktig at det utvikles indikatorer, siden de indikatorene man har i dag ikke i tilstrekkelig grad dekker behovet for kunnskap som er viktig for å forstå årsakene til utstøting og tidligpensjonering. Ptils register over arbeidsrelaterte skader og sykdom bidrar til slik kunnskap, men det ser ut til at psykiske plager er underrapportert. Samtidig registreres heller ikke varigheten av lidelsen. Dermed vet man heller ikke hvor mange som til enhver tid har en arbeidsrelatert sykdom eller skade. Ptils register, sammen med materialet fra RNNS, kan bidra med kunnskap og erfaringer som kan bidra til å etablere slike indikatorer.

Ptils register sammen med opplysninger fra de enkelte selskaper, deres bedriftshelsetjenester, de arbeidsmedisinske avdelinger, NAV og DAYSY (Yrkesskaderegisteret for store norske forsikringsselskaper), vil kunne danne grunnlaget for mer kunnskap om helseskader enn vi har i dag.

NOA (nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse) ble opprettet i 2006 som et ledd i å skaffe den nødvendige systematiske oversikten over arbeidsbetinget sykdom, utstøting og død. En utfordring er at mange av de påvirkninger som er i petroleumsindustrien både kan gi umiddelbare skader, men også store konsekvenser for helse etter lang tid. Kartlegging av betydning over tid av faktorer som er spesifikke for petroleumsvirksomheten blir dermed en spesiell utfordring.

Ptil deltar i kunnskapsutvikling gjennom deltakelse i prosjekter hvor man systematiserer kunnskap om aldring og helse, utstøting, risikonivået på norsk sokkel, risikoutsatte arbeidstakergrupper, omfang og konsekvenser av arbeidsskader og arbeidsbetinget sykdom. Ptil følger også opp næringens utvikling av verktøy for risikovurdering i forhold til ergonomi, kjemikalier og støy. En utvikling av retningslinjer og praksis for håndtering av helseerklæringsordningen kan Ptil følge opp gjennom innspill til Helsetilsynet.

En utfordring for Ptils arbeid er at det er så mange kunnskapshull knyttet til hvilke faktorer som faktisk fører til utstøting, dvs. sykefravær, uførhet og død. Dette gjelder imidlertid generelt, og er ikke spesielt for petroleumsnæringen. Ptil er en pådriver i kunnskapsinnhenting innen sin bransje. Gjennomføringen av tiltakene er det de enkelte selskapene som er ansvarlig for. Her kan Ptil fortsatt bidra med utarbeiding av forskrifter og veiledning i forhold til forebygging av

arbeidsbetinget sykdom, bedring av arbeidsmiljø, styring av endringsprosesser og tilrettelegging av arbeid og restitusjon. Evalueringen viser at Ptil ønsker å bidra til dette gjennom sine tilsynsrutiner.

5.7.2 Tilsynsobjektene kunnskap om Ptils kompetanse på tidligpensjonering og utstøting

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført mot operatørselskaper og entreprenører ble det, som beskrevet stilt spørsmål om tidligpensjonering/utstøting. Hele 51 % av de som besvarte undersøkelsen svarte "vet ikke" på spørsmålet om Ptils kompetanse på utstøting/tidlig pensjonering/IA, men bare 2 % svarte "vet ikke" når det gjaldt Ptils kompetanse på arbeidstid, restitusjon og hvile. Ptils kompetanse på ergonomi faller i en mellomstilling med 29 % "vet ikke". Andelen som mener at kompetansen ikke er god nok på de ulike områdene blant de som har en mening er like høy - ca. 15 % - når det gjelder utstøting/tidlig pensjonering/IA og arbeidstid, restitusjon og hvile, men lavere – ca. 3 % - for ergonomi.

På tilsvarende måte varierer svarene når det ble spurt om Ptil har en balansert og risikobasert tilnærming. 10 % svarer "vet ikke" om arbeidstid, restitusjon og hvile, mens 43 % svarer "vet ikke" om utstøting/tidlig pensjonering/ IA. Her kommer ergonomi i en mellomstilling; 24 % svarer "vet ikke". Andelen som mener at arbeidstid, restitusjon og hvile tillegges for stor vekt er 45 %, mens bare 16% mener det samme om ergonomi og 5 % om utstøting/tidligpensjonering/IA. Tilsvarende tall når det blir korrigert for andelen som svarer "vet ikke" er 50, 22 og 8 prosent.

Få av de som svarte mener at Ptil i "meget stor" eller "meget liten" grad vektlegger faktorer som kan forhindre sykefravær, uførhet og/eller tidligpensjonering hos arbeidstakerne i bransjen, og andelen som svarer "vet ikke" på spørsmålet om dette er om lag 20 %. Når spørsmålet gjelder sammenheng mellom regelverket og utstøting av arbeidstakerne fra arbeidslivet øker andelen "vet ikke" til 36 %, og det er svært få som mener at det er bestemmelser som kan medvirke til at arbeidstakerne blir utstøtt. Kravene som stilles til helse i helseerklæringen oppfattes av en stor andel som relevante for arbeidet på sokkelen, og omtrent en like stor andel synes at kravene bør nyanseres ut fra oppgaver/funksjoner som andelen som mener at kravene ikke bør nyanseres.

I forslagene til hvordan Ptil på en bedre måte kan bidra til å forhindre helseproblemer mener noen at dette ligger hos selskapene, og at Ptil ikke kan påvirke dette. Andre trekker fram tilsyn med tilrettelegging av arbeid, fysisk og psykisk arbeidsmiljø og etterspørre evaluering av tiltak og planer for inkluderende arbeidsliv. Også bedre koordinering med Helsetilsynet nevnes. Sett i forhold til hvor viktig arbeidsgruppen om utstøting mente søvnkvalitet og restitusjon var, er det interessant at man også trekker fram at det bør kartlegges hva de ansatte gjør i perioden de er hjemme.

I spørreundersøkelsen er det altså mange som ikke har noen mening om Ptils kompetanse og tilnærming til utstøting/tidligpensjonering/ inkluderende arbeidsliv. Flere har en mening om at Ptil har kompetanse på arbeidstid/restitusjon og hvile, og mener at kompetansen er god eller tilstrekkelig. Tatt i betraktning den sterke vekt som en arbeidsgruppe som skulle utrede utstøting la på nettopp skiftarbeid og søvn, er det interessant at denne koblingen av temaer i mindre grad gjøres av de som har besvart undersøkelsen.

5.7.3 Vår vurdering av IA-arbeidet

Det er vår vurdering at Ptil har et bevisst og systematisk forhold til de utfordringer som er knyttet til utstøting, tidlig pensjonering og IA. Ptil har en klar oppfatning av sin rolle – med fokus hovedsaklig på systemrettet arbeid og arbeid med tilrettelegging. Ptil har også iverksatt flere prosjekter for å styrke og systematisere kunnskapen om utstøting og tidlig pensjonering.

Evalueringen viser etter vår mening at det er behov for forsterket innsats på to områder.

For det første viser den høye ”vet ikke” prosenten på noen av spørsmålene at Ptil har behov for å forsterke sin kommunikasjon på disse arbeidsområdene, og sannsynligvis også tydeliggjøre sine strategier.

For det andre er det åpenbart et behov for å forbedre kunnskapsnivået og datainnhenting. Det er behov både for å finne mer ut av hvilke faktorer i arbeidssituasjonen som bidrar til utstøting og manglende inkludering, og å sørge for systematisk innhenting av relevante data og indikatorer. Disse to elementene hører naturligvis sammen.

5.8 Utfordringer framover

Med utgangspunkt i den beskrivelse og de vurderinger som er gjort i punktene 5.1. – 5.7. ovenfor, vil vi i dette punktet oppsummere de viktigste utfordringer Ptil etter vår vurdering står overfor i tiden framover. Når vi beskriver dette som utfordringer, betyr ikke det at Ptil håndterer disse problemstillingene dårlig i dag, eller ikke selv er klar over dem. Men disse punktene krever etter vår vurdering et særskilt fokus.

For det første ligger det en del underliggende utfordringer knyttet til strukturelle endringer - både når det gjelder bransjestruktur, styringsforhold, internasjonalisering, etablering av virksomhet på nye områder m.v. Et eksempel på dette er at det nå kommer mange små aktører på sokkelen, som i mindre grad har egen HMS-kompetanse, men kjøper kompetanse hos underleverandører. Disse selskapene vil kreve et annet type tilsyn med mer involvering fra Ptil's side. En slik utvikling i aktørbildet vil være en utfordring for Ptil når det gjelder kapasitet og kompetanse, men kan også være en utfordring for den nåværende grunnmodellen for regelverksutforming og tilsynspraksis.

Med utgangspunkt både i eksternundersøkelsen, internundersøkelsen og vår egen vurdering, finner vi at Ptil arbeider systematisk med storulykkeperspektivet. Vår evaluering viser ingen direkte indikasjoner på at Ptil ikke har nødvendig fokus på storulykkeperspektivet, men som gjengitt ovenfor svarer 15 – 20 % av respondentene i eksternundersøkelsen at Ptil ikke har god nok kompetanse innen områdene risikoidentifikasjon, risikobasert tilsyn og barrierer. Kompetanse anses imidlertid som vesentlig bedre innen områdene gasslekkasjer og boring/brønn, som er svært viktige faktorer når det gjelder risiko for storulykke. Dette temaet er så viktig at vi anbefaler en ytterligere tydeliggjøring både organisasjonsmessig og i strategier og handlingsplaner, herunder styrking av kompetanse og vektlegging i tilsynsarbeidet.

Det er vår vurdering at Ptil også har et bevisst og systematisk forhold til de utfordringer som ligger i problemstillingene knyttet til utstøting, tidlig pensjonering og IA. Evalueringen viser likevel etter vår mening at det er behov for forsterket innsats på to områder. For det første viser den høye ”vet ikke” prosenten på noen av spørsmålene at Ptil har behov for å forsterke sin kommunikasjon på disse arbeidsområdene, og kanskje også tydeliggjøre sine strategier. For det andre er det åpenbart et behov for å forbedre kunnskapsnivået og datainnhenting.

Ptils tilsynsvirksomhet har trepartssamarbeidet som et av sine vesentlige fundamenter. Med den utvikling i aktørbildet som er beskrevet ovenfor, med både horisontal og vertikal fragmentering, vil det ligge en utfordring med hensyn til muligheten for videreføring av et partsforankret helhetlig tilsyn.

Ptils koordinatorrolle, slik denne fungerer i dag, samsvarer etter vår vurdering ikke med de målsettinger som er satt i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003. Innholdet i denne rollen bør avklares, noe som forutsetter departementalt engasjement. Koordineringsrollen bør styrkes både med hensyn til opprettholdelsen av et helhetlig tilsyn og i forhold til en mest mulig kostnadseffektiv tilsynsutøvelse.

5.9 Samlet vurdering av strategiarbeidet

I dette punktet vil AGENDA/SCANDPOWER gi en samlet vurdering av Ptils strategiarbeid og evne til å møte framtidens utfordringer med hensyn til sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumssektoren.

5.9.1 Vurdering av strategiprosessen

Sterke sider

- Ptil har et systematisk inntak av både eksterne føringer og av fakta i forbindelse med sine strategiprosesser. Det er også vår vurdering at alle hovedområdene i organisasjonen bidrar systematisk til strategiprosessene.
-

- Det er en klar styrke ved strategiarbeidet at utfordringsbildet er forankret i trepartssamarbeidet.
- Den brede og involverende måten Ptil gjennomfører sitt strategiarbeid på bidrar etter vår vurdering både til å sikre at organisasjonen klarer å være i forkant med hensyn til å følge med på utviklingstrekkene i sektoren, og til å være i forkant når det gjelder å se hvilken rekkevidde disse utviklingstrekkene har for helse, miljø og sikkerhet.
- Måten strategiarbeidet er lagt opp på bidrar også til å sikre at aktørene selv etterlever de grunnleggende prinsippene for arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumssektoren.

Forbedringsområder

- Elementer fra internundersøkelsen viser at det er behov for å styrke den interne forankringen av strategiarbeidet.
- Datakildene til RNNS kan være sårbare og beheftet med usikkerhet. Det er likevel vår vurdering at de tiltak Ptil har satt i verk for å redusere denne risikoen gjør at datamaterialet er godt og robust nok.
- Basisnotat kan og bør etter vår vurdering utvikles til å bli et enda bedre strategisk dokument.
- Det bør også vurderes å gjøre koplingen mellom RNNS og Basisnotatet enda tydeligere.
- Ptil bør arbeide enda mer målrettet og tydelig med å klargjøre hvilke utfordringer som ligger i den endring av aktørbildet som nå er i ferd med å skje.

5.9.2 Vurdering av de strategiske analysene

Sterke sider

- Alt i alt er det vår vurdering at Ptil har solid forankring for og god oppslutning om de utfordringer som beskrives i Basisnotatet og de strategier/prioriteringer tilsynet har utarbeidet for å møte utfordringene.
- Vi vil også framheve at det er et klart helhetsperspektiv og et tverrgående fokus på de utfordringer som er beskrevet i Basisnotatet.

Forbedringsområder

- Selv om det er stor grad av enighet mellom Ptil og øvrige aktører når det gjelder vurderingen av hovedutfordringer, en det visse indikasjoner på behov for ytterligere strategisk fokus innen følgende områder:
 - Teknisk sikkerhet og risikoanalyse
 - Teknisk sikkerhet på landanlegg
 - Håndtering av spørsmål knyttet til utstøting/inkluderende arbeidsliv m.v.
 - Sosial dumping
-

- Selv om Ptil alt i alt har solid forankring for og god oppslutning om de utfordringer som beskrives i Basisnotatet og de strategier/prioriteringer tilsynet har utarbeidet for å møte utfordringene, er det grunn til å vurdere om organisasjonen kan møte utfordringene på ovennevnte områder enda tydeligere og mer fokusert.
- Vi ser også et behov for å utvikle Basisnotatet i en retning som i enda større grad gjør det til et reelt strategidokument.
- Det er vår vurdering at Basisnotatet bør utvikles til også å omfatte en vurdering av organisasjonens sterke og svake sider i forhold til de utfordringer den står overfor.

5.9.3 Vurdering av sammenhengene mellom strategier og handlingsplaner/operative tiltak

Sterke sider

- Det er vår samlede oppsummering at Ptil har et gjennomarbeidet plan- og styringshierarki, hvor dokumenter og prosesser i betydelig grad bygger på hverandre.
- Som det framgår av punkt 5.4.4., har Ptil også en arbeidsform, en strategi og konkrete handlingsplaner som bidrar til å sikre at tilsynsobjektene har fokus på og prioriterer de områder og utfordringer som myndighetene ønsker skal ha hovedoppmerksomheten.

Forbedringsområder

- Det ligger etter vår vurdering en utfordring i å tydeliggjøre sammenhengene mellom Basisnotatet og strategier og handlingsplaner på mer operativt nivå. Det kan for eksempel være vanskelig å få øye på hvilke av aktivitetene som er kritiske for å nå målene, på hvilke områder tilsynet mener de har for svak kompetanse, og hvilke vurderinger de mer generelt har av organisasjonens sterke og svake sider. Her ligger det etter vår vurdering en utfordring i arbeidet med ytterligere å forbedre strategiprosessene og -dokumentene.
 - Som nevnt ovenfor anser vi også at Basisnotatet med fordel kan bygges ut slik at det blir enda bedre som strategidokument. Det ville etter vår vurdering gjort det lettere å kommunisere sammenhengene mellom Basisnotatet og de operative aktivitetene, noe det ser ut til å være behov for i organisasjonen.
 - Endelig ligger det etter vår oppfatning en utfordring i en klarere tidfesting av når aktiviteter skal være gjennomført, og også en mer presis beskrivelse av hvilke resultater som skal oppnås ved hjelp av aktivitetene. Dette har som tidligere beskrevet sammenheng med behovet for en klarere begrunnelse for aktivitetene, og tydeligere mål for hva de enkelte tiltakene skal bidra til å oppnå.
-

5.9.4 Vurdering av Ptils kompetanse

Sterke sider

- Det hovedbildet som tegnes er at kompetanse er en av Ptils sterkeste sider. Det er bred enighet om dette både blant ledere og ansatte i Ptil, blant samarbeidspartnere, hos overordnet myndighet og blant tilsynsobjekter.
- Det tegnes også et bilde av en organisasjon som systematisk søker etter ny kompetanse – både nasjonalt og internasjonalt. Forskningsinstitusjoner beskriver Ptil som en krevende bestiller av forskningsoppdrag, hvilket normalt er et tegn på høy kompetanse.
- Det er også vår vurdering at Ptil både kompetansemessig og strategisk er godt rustet til å møte framtidens utfordringer. Det begrunner vi både med resultatene av den spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant tilsynsobjektene, intervjuer med samarbeidspartnere, og ikke minst den gjennomgang vi har gjort av Ptils strategiske prosesser og dokumenter.

Forbedringsområder

- Etter vår vurdering har Ptil fortsatt et visst potensial for å forbedre sitt arbeid med kompetanseutvikling ved å gi det en klarere strategisk forankring og begrunnelse, og ved å tydeliggjøre mål og resultatkrav. Når det er sagt, må det imidlertid presiseres at vi snakker om et potensial for forbedring ut fra et nivå som allerede er meget bra.
- De områder hvor noen av tilsynsobjektene stiller spørsmål ved Ptils kompetanse er storulykke, utstøting/tidlig pensjonering, samt arbeidsmetoder og arbeidsmetodikk. Storulykke og utstøting/tidlig pensjonering kommer vi nærmere tilbake til nedenfor. Når det gjelder de tre andre områdene bør Ptil etter vår vurdering undersøke nærmere hva som ligger til grunn for svarene.

5.9.5 Spesielt om storulykkesperspektivet

Med utgangspunkt både i eksternundersøkelsen og i vår egen vurdering, mener vi Ptil har satt fokus på storulykkesperspektivet i bransjen. Vår evaluering viser ingen direkte indikasjoner på at Ptil ikke har nødvendig fokus på storulykkesperspektivet, men som gjengitt i kap. 5.5.2 svarer 15 – 20 % av respondentene i eksternundersøkelsen at Ptil ikke har god nok kompetanse innen områdene risikoidentifikasjon, risikobasert tilsyn og barrierer. Kompetanse anses imidlertid som vesentlig bedre innen området gasslekkasjer, som er en svært viktig faktor når det gjelder risiko for storulykke. Siden temaet både er så viktig og har så stor ekstern oppmerksomhet, kan det være behov for ytterligere å tydeliggjøre innsatsen på dette området både organisasjonsmessig og i strategier og handlingsplaner.

5.9.6 Spesielt om utstøting og tidligpensjonering

Det er vår vurdering at Ptil har et bevisst og systematisk forhold til de utfordringer som ligger i de problemstillinger som er knyttet til utstøting, tidlig

pensjonering og IA. Ptil har en klar oppfatning av sin rolle, med fokus hovedsaklig på systemrettet arbeid og arbeid med tilrettelegging. Evalueringen viser etter vår mening at det er behov for forsterket innsats på to områder.

For det første viser den høye ”vet ikke” prosenten på noen av spørsmålene at Ptil har behov for å forsterke sin kommunikasjon på disse arbeidsområdene, og kanskje også tydeliggjøre sine strategier.

For det andre er det åpenbart et behov for å forbedre kunnskapsnivået og datainnhenting. Det synes å være behov både for å finne mer ut av hvilke faktorer i arbeidssituasjonen som bidrar til utstøting og manglende inkludering, og systematisk innhenting av relevante data og indikatorer. Disse to elementene hører naturlig sammen.

5.9.7 Utfordringer i tiden framover

Ptils utfordringer framover er etter vår vurdering særlig knyttet til følgende forhold:

1. For det første er det en del underliggende utfordringer knyttet til strukturelle endringer - både når det gjelder bransjestruktur, styringsforhold, internasjonalisering, etablering av virksomhet på nye områder m.v.
 2. Det er behov for å ha et enda sterkere strategisk fokus på områdene risikoidentifikasjon, risikobasert tilsyn og barrierer.
 3. Evalueringen viser at det er behov for forsterket innsats i forhold til utstøting og tidligpensjonering. Det gjelder særlig med hensyn til å forbedre kunnskapsnivået og datainnhenting.
 4. Den horisontale og vertikale fragmenteringen av aktørene i sektoren representerer en utfordring med hensyn til muligheten for videreføring av et partsforankret helhetlig tilsyn.
 5. Koordineringsrollen bør styrkes, både med hensyn til opprettholdelsen av et helhetlig tilsyn og i forhold til en mest mulig kostnadseffektiv tilsynsutøvelse.
-

6 Petroleumstilsynets ivaretagelse av sine ulike roller

6.1 Innledning

I oppdraget fra AID inngår det en vurdering av hvordan Ptil utøver sine roller enkeltvis og i kombinasjon. AID har i denne sammenheng definert Ptils roller og virkemidler som følger:

Rolle:	Sentrale elementer:
Premissgiver	Utvikle rammebetingelser, være normgiver, bidra til tilstrekkelig hensiktmessig og effektivt regelverk, være pådriver i utvikling av ny kunnskap
Kontroll- /tilsyn	Utarbeide risikovurderinger, utvikle tilsynsmetodikk, avvikshåndtering, sanksjonering
Informasjon og veiledning:	Gi målrettet informasjon om regelverk / rammebetingelser, risikoforhold og årsakssammenhenger, metoder for oppfyllelse av regelverkskrav
Rådgiver	Være rådgiver overfor overordnet myndighet og andre myndigheter i fagsaker.
Koordinator	Ta ansvar i forhold til koordinering av oppgaver/roller som fremgår av forskrift / instruks slik at brukerne opplever en mer helhetlig og koordinert myndighetsutøvelse på HMS-området i næringen.

Figur 6.1 Oversikt over og innhold i Ptils roller og virkemidler, slik AID beskriver disse i oppdraget.

Disse rollene/virkemidlene er en operasjonalisering av den mer overordnede definisjonen av tilsynsvirksomhet, slik denne er formulert i St.meld. nr. 17 (2002-2003). En sentral passus herfra er:

”Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.”

I tillegg innebærer også tilsynsrollen å gi tilsynsobjektene informasjon om regelverkets formål og krav, samt kartlegging og systematisering av kunnskap innen tilsynets ansvarsområde. Til rollen ligger det også å fatte vedtak, for

eksempel i sammenheng med behandling av søknader, samtykker, systemrevisjoner, verifikasjoner og utferdigelser av forskrifter.

Ptil bruker ikke selv den rolleinndelingen som benyttes i konkurransegrunnlaget. Ptil har valgt en inndeling som tilsynet mener er hensiktsmessig ut fra sine roller og oppgaver. AID presiserer at konkurransegrunnlagets rolleinndeling ikke ligger til grunn for AID styringsdialog med Ptil, og at forskjellene i bruken av rollebegrepet derfor ikke har noen styringsmessig betydning.

Ptil deler sin virksomhet i tre roller/hovedområder:

Fagrollen innebærer å forvalte og utvikle Ptils kompetanse, operasjonalisere overordnede føringer, samle faktakunnskap om utfordringer og tilstand, og bidra til utforming av de strategiske satsingene innenfor fagområdene i Ptil.

I Fagrollen ligger det også å disponere de personellressurser Ptil rår over til løsning av oppgaver innenfor Ptils ansvarsområde.

Tilsynsrollen medfører ifølge Ptil "Aktørpåvirkning for HMS forbedring". Ptils tilsynslag gjennomfører tilsyn og revisjoner, utarbeider anbefalinger og pålegg som følge av dette, og gransker hendelser som inntreffer. I tillegg drives det løpende veiledning overfor operatører.

Rammesetting omfatter bl.a. regelverksutvikling, standardiseringsarbeid, deltakelse i eksterne fora osv. Også her drives det informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor bransjen, for eksempel rådgivning i sammenheng med forståelse av regelverket.

Forskjellen mellom oppdragets og Ptils rollebeskrivelser medfører at det ligger et element av fortolkning i hvor vi i dette arbeidet plasserer roller og virkemidler. Figuren under oppsummerer hvordan vi innplasserer Ptils roller i AIDs rolledefinisjoner slik disse er gitt i oppdraget.

AID	Ptil
Premissgiver	Rammesetting Fag
Kontroll- /tilsyn	Tilsyn
Informasjon og veiledning:	Tilsyn Rammesetting Fag
Rådgiver	Rammesetting Fag
Koordinator	Tilsyn

Figur 6.2 Rollebegreper i AID og i Ptil

6.2 Det formelle grunnlaget for rolleutøvelsen

St.meld. nr. 17 (2002-2003) utgjør grunnlaget for organiseringen av dagens tilsynsorganer, deriblant Ptil. Gjennom en rekke tiltak overfor tilsynsorganene ønsket Stortinget å oppnå en klarere og tydeligere rolle for tilsynene, rendyrke deres formål, øke tilsynenes faglige uavhengighet og styrke fagkompetansen i tilsynene. Det er viktig å påpeke at ambisjonen i meldingen gikk lenger enn det som faktisk er realisert, bl.a. når det gjelder tilsynenes uavhengighet av politisk styring.

Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 gir en mer spesifisert beskrivelse av Ptils roller og oppgaver. Disse omfatter bl.a.:

”Petroleumstilsynet skal legge premisser for og følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå for helse, miljø, sikkerhet og beredskap, og gjennom dette også bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet.

Oppfølgingen skal være systemorientert og risikobasert. Oppfølgingen skal komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, den oppfølging av egen virksomhet som gjennomføres av næringen selv.

Det skal være en balansert avveining mellom Petroleumstilsynets rolle som høyrisiko-/teknologitilsyn og arbeidstilsyn.

Medvirkning og partssamarbeid inngår som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumstilsynets virksomhet.

Petroleumstilsynet skal videre drive informasjons- og rådgivingsvirksomhet overfor aktørene i virksomheten, etablere hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner med andre HMS-myndigheter nasjonalt og internasjonalt, samt aktivt bidra til kunnskaps-overføring på helse- miljø- og sikkerhetsområdet i samfunnet generelt.

Petroleumstilsynet skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne, følges opp på en helhetlig måte.

Petroleumstilsynet skal gi uttalelser til overordnet departement i saker som behandles av departementet og bistå departementet i saker på forespørsel.”

I Kronprinsregentens resolusjon beskrives målsettinger for Ptils virksomhet som kan være motstridende, og som det derfor er viktig å ha et bevisst og kontinuerlig fokus på. I St. meld. nr. 17 (2002-2003) understrekes betydningen av at det må være en viss distanse mellom tilsynet og tilsynsobjektene. Samtidig pålegger Kronprinsregentens resolusjon å legge til rette for et aktivt treparts-samarbeid. De potensielle konflikter som ligger i dette vil vi komme tilbake til senere i kapitlet.

Andre viktige forhold som påvirker Ptils utøvelse av sine roller er den sterke vektleggingen av et funksjonsbasert regelverk og den generelle tilsynsfilosofien. I denne vektlegges de enkelte virksomhetenes ansvar for HMS gjennom et

velfungerende og dokumentert internkontrollsystem. En viktig del av filosofien er også en sterk vektlegging av trepartssamarbeid.

6.3 Oppfatninger om rolleutøvelsen

I det følgende vil vi redegjøre for de oppfatninger om rolleutøvelsen som har kommet fram gjennom datainnsamlingen. Vi benytter oss her av konkurransegrunnlagets rolleinndeling til å strukturere framstillingen. Vi gjengir først hovedinntrykkene for hver rolle, for deretter å supplere/nyansere med innspill og synspunkter som avviker fra hovedinntrykket. Denne delen av kapitlet er en *gjengivelse av synspunkter* slik disse er presentert for oss i våre undersøkelser.. I kap. 6.4 presenterer vi de vurderinger vi gjør av Ptils rolleutøvelse, i lys av evalueringens problemstillinger.

Framstillingen i 6.3 er delvis basert på data fra eksternundersøkelsen. Data derfra gjengis i tabeller hvor det er brukt en skala fra 1 til 6. En skår på 1 angir at respondenten er "I meget stor grad enig" med påstanden i spørsmålet, mens 6 angir at respondenten "I meget liten grad er enig" med påstanden.

Andre datakilder er intervjuer gjennomført med tilsynsobjekter, andre tilsyn som i større eller mindre grad samarbeider med Ptil, og representanter for fag- og bransjeorganisasjoner innen sektoren. Intervjuene er gjennomført ved at vi har besøkt informanten på vedkommendes arbeidsplass eller i form av telefonintervjuer. I flere tilfeller ble intervjuene gjennomført som gruppeintervjuer. I våre vurderinger baserer vi oss også på dokumentstudier, i hovedsak fra Ptil.

6.3.1 Ptil som premissgiver

Rollen som premissgiver innebærer å utvikle rammebetingelser, være normgiver, bidra til tilstrekkelig hensiktmessig og effektivt regelverk, og være pådriver i utvikling av ny kunnskap.

Premissgiverrollen kan relateres til aktiviteter Ptil legger inn under aktivitetene fag og rammesetting. Sentrale prosjekter/aktiviteter i denne sammenheng er trepartssamarbeidet mellom Ptil, bransjen og arbeidstakerne, bl.a. i fora som:

- Sikkerhetsforum
- Regelverksforum

Andre prosjekter/aktiviteter som er relevante i denne sammenheng er RNNS, Nytte/kostnadsprosjektet, Samarbeid for sikkerhet osv.

Ptil har også roller i kunnskapsproduksjon sammen med andre tilsyn og organisasjoner.

Sikkerhetsforum anses som et viktig forum, og oppfattes i stor grad som grunnsteinen i trepartssamarbeidet. Aktørene som deltar i Sikkerhetsforum mener Ptil leder dette på en god måte. Ptil oppfattes som åpent og inkluderende, og som aktive i forhold til øke kunnskapen på viktig områder. Partene mener at

terskelen er lav for å reise saker, noe som medfører at Sikkerhetsforum både behandler detaljspørsmål og saker av mer strategisk og prinsipiell karakter.

I eksternundersøkelsen ble tilsynsobjektene bedt om å gi en vurdering av Ptils bidrag til kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring til næringen om sikkerhet og arbeidsmiljø. De ovennevnte aktiviteter er viktige arenaer for den type virksomhet.

Tabell 6.1. Ptils bidrag til kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring til næringen om sikkerhet og arbeidsmiljø.

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj. snitt
I hvilken grad anser du/dere at Ptil bidrar til kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring til næringen om sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsindustrien?	7,3%	41,5%	29,3%	14,6%	2,4%	0%	4,9%	2,6
							Totalt	2,6

Som det framgår mener om lag 75% av respondentene at Ptil i betydelig bidrar til kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring (skår 1 – 3).

Regelverksforum er også et partssammensatt organ, etablert av Petroleumstilsynet i dialog med partene. I regelverksforum gis det informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeid med regelverket.

Våre undersøkelser viser at Ptil gjennom bl.a. aktivitetene i Regelverksforum bidrar til at regelverket er godt forankret i bransjen, arbeidstakerne og hos andre relevante parter. Gjennom dette arbeidet gis regelverket betydelig legitimitet og forankring.

Respondentene mener også at Ptil i forbindelse med regelverksutforming sikrer partene tilstrekkelig innflytelse. I tabell 6.2 gjengir vi svaret på et av spørsmålene i spørreundersøkelsen rettet mot tilsynsobjektene.

Tabell 6.2. Partenes deltakelse i regelverksarbeidet

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj.snitt
I hvilken grad anser du/dere at partene (arbeidstaker-arbeidsgiver) gis anledning til å delta i arbeidet med å utforme regelverket?	19%	54,8%	9,5%	0%	2,4%	0%	14,3%	2
							Totalt	2

Som det framgår av tabellen mener over 80% av respondentene at partene i meget stor eller stor grad har mulighet til å delta i regelverksutforming (skår 1 – 3). Dette inntrykket bekreftes også i stor grad av fagforeningene og bransjeorganisasjonene. De opplever trepartssamarbeidet som svært nyttig og fruktbart. Det forekommer likevel noen kommentarer som peker på nyanser i oppfatninger og/eller forbedringsønsker:

Bransjen er stort sett svært positive til utredningsaktiviteter som Ptil tar initiativet til. Et innspill er likevel at siden disse aktivitetene (gjerne prosjekter) tidvis faktureres selskapene, bør Ptil forankre prosjektene bedre hos selskapene, for eksempel gjennom bedre informasjon.

Enkelte aktører i bransjen stiller også spørsmål ved om ikke alle samarbeidsforaene fører til byråkratiske og omstendelige prosesser. Verdien av et omfattende trepartssamarbeid oppfattes som åpenbar, men spørsmålet reises om ikke prosessene kan effektiviseres, for eksempel gjennom å redusere antall fora.

Enkelte har også gitt uttrykk for at Ptil burde være flinkere til å spre kunnskapen om ” beste praksis” som de observerer gjennom sin tilsynsaktivitet.

Enkelte tilsyn mener også Ptil kunne være flinkere til å benytte seg av deres kompetanse, også i utredningsarbeid.

6.3.2 Ptils utøvelse av kontroll- og tilsynsrollen

I kontroll og tilsyn ligger konkrete tilsynsaktiviteter, men også utarbeidelsen av risikovurderinger, utvikling av tilsynsmetodikk, avvikshåndtering og sanksjonering.

Synspunkter på denne rollen knytter seg naturlig nok først og fremst til de erfaringer aktørene har når de møter Ptil i sammenheng med gjennomføringen av tilsynsoppgaver.

Ptil får også her i hovedsak positiv omtale. Flertallet av kildene oppgir at Ptil opptrer med betryggende uavhengighet. Ptils ansatte har en atferd og etikk som oppfattes å være i samsvar med den uavhengighet tilsynsrollen krever.

I spørreundersøkelsen rettet mot tilsynsobjektene ble respondentene spurt om de oppfattet Ptils generelle saksbehandling som objektiv.

Tabell 6.3. Oppfatninger om Ptils objektivitet

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj.snitt
I hvilken grad anser du/dere at Ptils saksbehandling er objektiv?	9,8%	43,9%	22%	14,6%	4,9%	2,4%	2,4%	2,7
							Totalt	2,7

Tabellen viser at 75% av respondentene mener Ptils saksbehandling i meget stor grad, stor grad eller i noen grad oppfattes som objektiv.

De opplever at Ptil i hovedsak er flink til å følge opp filosofien bak et funksjonsbasert regelverk i sine tilsynsaktiviteter. Tilsynsaktivitetene oppfattes også som rimelig effektive.

Tilsynsaktivitetene er alt overveiende risikobasert. RNNS-dokumentet er viktig som et grunnlagsdokument fordi det sikrer en felles virkelighetsoppfattelse av situasjonen. RNNS er godt forankret hos alle parter, og det er stor grad av konsensus om de utfordringer som det pekes på i dette dokumentet.

En kritisk kommentar fra noen i bransjen er at arbeidstakerorganisasjonene oppfattes å ha stor innflytelse overfor Ptil. I spørreundersøkelsen overfor tilsynsobjektene ble disse spurt om Ptil opptrådte med den nødvendige uavhengighet fra arbeidstakerorganisasjonene.

Tabell 6.4. Ptils uavhengighet fra arbeidstakerorganisasjonene

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt
I hvilken grad anser du/dere at Ptils opptrer med den nødvendige uavhengighet i forhold til arbeidstakerorganisasjonene?	4,9%	24,4%	31,7%	12,2%	22%	0%	4,9%	3,2

							Totalt	3,2
--	--	--	--	--	--	--	--------	-----

Tabellen viser at ca 60% av respondentene mener Ptil opptrer med den nødvendige uavhengige av arbeidstakerorganisasjonene (skår 1 – 3).

Den motsatte problemstilling, om respondentene oppfatter at Ptil opptrer med den nødvendige uavhengighet overfor industrien, gis en mer positiv vurdering, se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Ptil uavhengighet overfor industrien

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gjennomsnitt
I hvilken grad mener du/dere at Ptil opptrer med den nødvendige uavhengighet i forhold til industrien?	22%	46,3%	19,5%	4,9%	7,3%	0%	0%	2,3
							Totalt	2,3

Tabellen viser at over 80% av respondentene mener at Ptil i meget stor eller stor grad opptrer med den nødvendige uavhengighet av industrien (skår 1 – 3).

Her er det viktig å peke på at denne spørreundersøkelsen utelukkende retter seg mot representanter for industrien (tilsynsobjektene), med de implikasjoner dette kan ha for svarene som er gitt på spørsmålene ovenfor. Det er således i hovedsak arbeidsgiverne som kommer til orde i disse svarene.

Fra intervjuer med arbeidstakersiden understrekes det at Ptil i hovedsak opptrer med den nødvendige uavhengighet av partene. Arbeidstakersiden mener derimot at Ptil er for tilbakeholden i sin virkemiddelbruk. De mener at Ptil i for stor grad baserer seg på anmerkninger framfor å bruke sterkere virkemidler som pålegg og eventuelt nedstengning. Ptil oppleves også å være for lite flink til å kontrollere om bransjen faktisk lukker de avvik som er påpekt i et tilsyn.

Selv om tilsynsobjektene i stor grad oppfatter Ptil som en uavhengig instans, opplever de at Ptil ikke alltid fremstår som en enhetlig aktør. Tabell 6.6 viser at over halvparten av respondentene i undersøkelsen mener at Ptils saksbehandling i meget stor, stor eller i noen grad preges av enkeltpersoners egne oppfatninger og interesser uten at disse nødvendigvis er godt forankret i regelverk eller formelle beslutninger.

Tabell 6.6. Tilsynsobjektenes syn på Ptils saksbehandling

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj.snitt
I hvilken grad anser du/dere at Ptils saksbehandling preges av oppfatninger og interesser hos enkeltpersoner i Ptil, uten å være forankret i regelverk og formelle beslutninger?	4,9%	22%	26,8%	9,8%	29,3%	7,3%	0%	3,6
							Totalt	3,6

I fritekstkommentarene framkommer det en del synspunkter som kan bidra til å kaste lys over disse svarene. Enkelte aktører har opplevd at funksjonsprinsippet i regelverket ikke alltid følges godt nok opp. De opplever at Ptil i en del tilfeller gir detaljpålegg som er basert på deler av regelverket som er ment å være veiledende.

Noen mener også at Ptil opptrer forskjellig overfor de ulike selskapene. Spesielt de små selskapene mener at de behandles strengere enn de store. Ptil oppleves også å være mer aktiv på hendelsesoppfølging overfor noen selskaper enn overfor andre.

Enkelte har også opplevd tilsynsprosesser som har vært dårlig organisert. Det sies at tilsynsteamene er store og at de opptrer ustrukturert. Dette binder opp unødige mye ressurser hos tilsynsobjektene.

Det reageres også på at tilsynsrapporter offentliggjøres uten at tilsynsobjektet har fått anledning til å uttale seg².

6.3.3 Ptils informasjon og veiledning

Ifølge AIDs rolleinndeling innebærer dette å gi målrettet informasjon om regelverk/rammebetingelser, risikoforhold og årsakssammenhenger, og metoder for oppfyllelse av regelverkskrav. Dette er så vidt vi kan fastslå oppgaver som tilligger både tilsyn og rammesetting, slik Ptil definerer sine roller. I våre undersøkelser har vi spurt aktørene om deres syn på Ptils informasjon og veiledning i forhold til de roller som Ptil opptrer i overfor dem.

² Dette gjelder med all sannsynlighet tilsynsrapporter som ikke følges opp av pålegg eller varsel om pålegg. I slike tilfeller vil, ifølge Ptil, tilsynsobjektet få mulighet til å uttale seg før publisering.

Tilsynsobjektene er her ganske entydige. Ptil oppfattes som meget dyktig når det gjelder informasjon og veiledning. Flere trekker spesielt fram Ptils internettsider som en viktig kilde som brukes hyppig. Flere mener også at Ptil er blitt stadig dyktigere på dette området.

I intervjuer med representanter fra samarbeidende tilsyn var det flere som trakk fram Ptils nettsider som gode informasjonskilder.

6.3.4 Ptil som rådgiver

Ifølge AIDs definisjon omhandler dette Ptils rolle som rådgiver overfor overordnet myndighet og andre myndigheter i fagsaker. Her har vi først og fremst data fra AID selv og Oljedirektoratet (OD).

AID opplever at Ptil er profesjonelle og kompetente og evner å respondere i forhold til departementets behov.

Ptil opplever å ha en god relasjon til AID. En problemstilling som har vært reist er at AID først og fremst har kompetanse på arbeidsmiljøspørsmål. Ptil opplever derfor at det er lettere å få dialog med departementet på dette området enn i spørsmål knyttet til storulykkeproblematikk og mer tekniske problemstillinger. Det betyr ikke at de sistnevnte områder blir nedprioritert fra departementet, men at dialogen her blir mer ensidig på Ptils premisser.

Ptil ble skilt ut fra OD i 2004. Ptil og OD har fremdeles et formelt samarbeid og er samlokalisert.

OD opplever at de har relativt begrenset formell kontakt med Ptil. Ptil er involvert i ODs behandling av søknader om tillatelser til for eksempel leteboring, utvikling og drift. Ptil har videre ansvar for å varsle OD i sammenheng med hendelser og beredskap.

Etter etableringen av Ptil som eget tilsyn mener OD at Ptil har hatt sterkt fokus på å etablere sin posisjon. Ptil har derfor vært opptatt av å markere og klargjøre sin rolle. Dette kan etter ODs oppfatning gå ut over mulighetene til å realisere synergier mellom OD og Ptil. Dette gjelder for eksempel muligheten for å utnytte kompetanse på tvers av organisasjonene.

Vi vil også framheve at flere av de samarbeidende tilsynene gir uttrykk for positive vurderinger av Ptils formidling av råd og kunnskap på områder av relevans for dem.

6.3.5 Ptils rolle som koordinator

I koordinatorrollen ligger det å ta ansvar for koordinering av oppgaver/roller som fremgår av forskrift/instruks, slik at brukerne opplever en mer helhetlig og koordinert myndighetsutøvelse på HMS-området. Koordineringsoppgaven er definert i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003:

Petroleumstilsynet skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne, følges opp på en helhetlig måte.

Ptil har relasjoner med en rekke tilsyn. Figuren under gir en oversikt over tilsyn og relasjoner.

Relasjon	Tilsyn
Koordinering	Helsetilsynet Statens forurensningstilsyn Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon
Samarbeid	Statens strålevern Sjøfartsdirektoratet
Bistand (Teknisk støtte, kompetansestøtte)	Luftfartstilsynet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Kystdirektoratet Arbeidstilsynet

Figur 6.3 Oversikt over Ptils relasjoner til andre tilsyn og direktorater

Koordinatorrollen knytter seg til andre tilsyn som også har tilsynsansvar overfor sektoren, enten på landanlegg eller offshore. *Bistand* betyr at de skal bistå Ptil med kompetanse på områder hvor Ptil selv ikke har tilstrekkelig kompetanse. Et unntak er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, hvor Ptil primært leverer data.

I eksternundersøkelsen ble tilsynsobjektene spurt om Ptil burde ha en slik koordinatorrolle.

Tabell 6.7. Respondentenes vurdering av om Ptil bør ha en koordineringsrolle

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj.-snitt
Anser du/dere det som en fordel at Ptil er tillagt denne koordineringsrollen?	40,5%	26,2%	9,5%	2,4%	2,4%	0%	19%	1,8
							Totalt	1,8

Som det framgår av tabell 6.7 mener nærmere 75% av respondentene at dette er en rolle Ptil bør ha. Samtidig viser tabell 6.8 at respondentene mener Ptil bare i noen grad ivaretar denne rollen.

Tabell 6.8 Respondentenes vurdering av Ptils utøvelse av koordineringsrollen offshore.

	I meget stor grad					I meget liten grad		
	1	2	3	4	5	6	Vet ikke	Gj. snitt
I hvilken grad anser du/dere at Ptil ivaretar sin rolle som koordinator for andre tilsyn i sammenheng med offshorevirksomheten?	7,1%	21,4%	26,2%	16,7%	4,8%	2,4%	21,4%	3
							Totalt	3

Fra bransjen gis det uttrykk for at nytten av koordineringen tidvis er tvilsom, fordi en likevel opplever at de andre tilsynene opptrer uavhengig av Ptil i møte med tilsynsobjektene. Store forskjeller i arbeidsmåte og metodikk blir også fremhevet. SFT er det tilsyn som nevnes oftest, hvor bransjen opplever at koordineringen ikke fungerer så godt som ønskelig.

Respondenter i Ptil oppfatter selv denne rollen som utfordrende. Koordineringsoppgaven er lettere i forhold til noen tilsyn enn andre, men flere i Ptil er tvilende til om ressursinnsatsen Ptil bruker på dette gir tilstrekkelig nytte. De opplever at de andre tilsynene er passive i forhold til Ptils koordineringsbestrebelser. Offshore fungerer koordineringen likevel rimelig greit.

De andre tilsynene har også synspunkter på hvordan koordineringen med Ptil fungerer. Basert på intervjuer med representanter for forskjellige tilsyn avtegner følgende hovedmønster seg:

Den overordnede koordineringen preges av til dels omstendelige avklaringsprosesser. Ptil søker gjerne å formalisere koordineringen med de respektive tilsyn gjennom formelle samarbeidsavtaler. Det har vist seg tidkrevende å få slike på plass. Spørsmål har vært hvordan ansvarsavgrensningen mellom tilsynene skal være og hvordan resultatene skal synliggjøres. Samarbeidsavtalene har etter hvert kommet på plass i forhold til de fleste tilsynene, og en forventer at dette vil fungere bedre etter hvert som en høster erfaringer med koordineringen.

I den praktiske tilsynsvirksomheten virker samarbeidsforholdene å være bedre. Tilsynene møter hverandre, og eventuelle avklaringsbehov løses der og da. Det har også vært få problemer knyttet til å utnytte hverandres kompetanse i denne sammenheng.

På spørsmål om hva som er de største hindringene mot en bedre koordinering blir bl.a. følgende temaer nevnt:

- Enkelte tilsyn opplever at deres bidrag tidvis drukner i sammenheng med rapportering hvis dette gjøres innenfor rammen av Ptils rapporteringsformer. Det gis også uttrykk for en viss bekymring for at Ptil ikke har den nødvendige kompetanse til å avveie andre tilsyns funn og anbefalinger i forhold til egne, eller at Ptil vektlegger egne funn framfor andres.
- Et annet forhold er at forskjellige regimer og ansvarsdeling mellom tilsynene kan skape problemer. Ptil utfører for eksempel selv granskning av hendelser, mens andre tilsyn ikke har denne oppgaven. Eksempelvis har ikke Luftfartstilsynet (Ltil) ansvar for granskninger, da disse utføres av Statens havarikommisjon for transport. Ved helikopterhendelser på sokkelen har Havarikommisjonen utført granskninger parallellt med Ptil, som har benyttet personell fra Ltil som faglige konsulenter. Dette ble fra både Ltils og Havarikommisjonens side oppfattet som uryddig.
- Utfordringer i samarbeidet med SFT knytter seg delvis til at SFT opplever at Ptil ikke opptrer enhetlig med hensyn til prosedyrer og prosesser. Hvordan samarbeid og koordinering blir håndtert, avhenger i noen grad av hvem i Ptil SFT møter. SFT og Ptil har også forskjellig praksis med hensyn til saksbehandling. SFTs prosesser tar lenger tid enn Ptils. Det ligger derfor en utfordring i å samkjøre prosessene. SFT opplever også at det tidvis blir for omstendelig å gå gjennom Ptil i forbindelse med sin saksbehandling.

Fra Sjøfartsdirektoratets (SDir) side oppleves samarbeidet med Ptil som meget godt. Det samme gjelder for Hovedredningssentralen for Sør-Norge.

Ptils nye rolle på land

Ptil har per dags dato tilsynsansvar for åtte anlegg på land. Her har Ptil overtatt ansvaret fra DSB og delvis NSO.

- Et problemområde som har oppstått her er knyttet til DSB. Selskapene som driver landanleggene opplever at DSB fortsetter å fakturere dem for tilsyn som utføres av Ptil, som også fakturerer.
 - NSO er i hovedsak meget godt fornøyd med Ptil. De opplever at Ptil har lik situasjonsforståelse og relativt lik metodisk tilnærming som NSO. NSO er positive til at Ptil satser mye ressurser på tilsynet med landanleggene.
 - Ptil opplever at det er vanskelig å få til en hensiktsmessig koordinering med de andre tilsynene, og mener det er behov for en revurdering av måten denne koordineringen skal gjennomføres på.
-

6.4 Vår vurdering av rolleutøvelsen

Dette punktet inneholder de vurderinger konsulentene gjør av Ptils rolleutøvelse.

6.4.1 Generelt om tilsyn og tilsynsrollen

Resultatene fra de undersøkelsene som er gjennomført tilsier at Ptil i hovedsak utøver sine roller på en god måte, men at det finnes noen utfordringer/forbedringsmuligheter i rolleutøvelsen. Enkelte av disse forbedringsbehovene er uavhengige av de enkelte roller/virkemidler, men dreier seg mer om prinsipielle avveininger og vurderinger knyttet til Ptils rolleutøvelse som helhet.

I St.meld 17. står det blant annet:

”Tilsynet skal ivareta formålene i lovverket, formål som til tider kan stride mot det enkelte tilsynsobjekts interesser. Det er derfor av stor betydning for håndheving av lovverket at tilsynet ikke identifiserer seg med tilsynsobjektens interesser og klarer å møte partene i deres faglige argumentasjon.

I Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 legges det stor vekt på medvirkning og partssamarbeid:

”Medvirkning og partssamarbeid inngår som viktige forutsetninger for og prinsipper i Petroleumstilsynets virksomhet.”

Trepartssamarbeidet

Ptils tilsynsmodell er basert på et funksjonelt regelverk og er systemorientert og risikobasert. Gjennom trepartssamarbeidet har myndighetene ansvarliggjort partene til selv å finne de beste løsningene innenfor rammene for forsvarlig virksomhet slik disse er fastsatt i regelverket. Etter Ptils oppfatning representerer ikke trepartssamarbeidet en utfordring mot tilsynets uavhengighet. Likeverdig deltakelse fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden sikrer balanse i samarbeidet. Gjennom Ptils lederskap i trepartssamarbeidet kan de sikre at myndighetsperspektivet ivaretas. De prosesser som foregår i trepartssamarbeidet, hvor partenes organisasjoner er representert, må ifølge Ptil ses atskilt fra Ptil tilsynsvirksomhet overfor den enkelte aktør på sokkelen. Dette er en vurdering vi deler.

Dette korporative innslaget/trepartssamarbeidet i petroleumssektoren har utvilsomt vært en viktig bidragsyter til det høye nivå på HMS-arbeidet som preger sektoren i dag. Dette samarbeidet er også i samsvar med Stortingets og regjeringens intensjoner. For eksempel ville RNNS, som gir Ptil et svært godt strategisk grunnlag for innrettingen av sine aktiviteter, neppe hatt den samme verdi og status uten et tett trepartssamarbeid.

På denne basis er det vår vurdering at trepartssamarbeidets arbeidsform og aktørsammensetning er godt forenlig med hensynet til tilsynets uavhengighet. Det er videre vår oppfatning at dette samarbeidets bidrag til forbedring av HMS-forhold på sokkelen har vært og er av stor betydning.

Det skjer også en betydelig regelverksutvikling i regi av trepartssamarbeidet. Det har vært reist spørsmål, også fra AID, om dette bidrar til at regelverket blir mer konsensuspreget enn hva tilfellet ville vært dersom det var myndighetene som utformet regelverket og de to andre partene i større grad hadde rollen som høringsinstans. Vi ser at dette kan være en prinsipiell innvending og en potensiell risiko. Det er imidlertid ikke en problemstilling som synes å ha særlig stor aktualitet blant trepartssamarbeidets aktører. Det er vår vurdering at gevinsten ved denne måten å utforme regelverket på er større enn problemet, men er enig med departementet i at det er viktig å ha et kritisk søkelys på problemstillingen.

Tilsyn overfor aktørene

Våre undersøkelser viser at Ptil opptrer med den nødvendige uavhengighet overfor bransjen. Det er kommet kommentarer fra bransjehold på at Ptil i noen tilfeller legger for stor vekt på arbeidstakernes synspunkter. På den annen side er det kommet kommentarer fra arbeidstakersiden om at Ptil enkelte ganger har unnlatt å bruke tilgjengelige virkemidler overfor selskapene. Disse kommentarene har i stor grad sitt utspring i tilknytning til enkeltsaker og er ikke representative for Ptils tilsynsvirksomhet. Ptil har selv satt dette på dagsorden, bl.a. gjennom kursing i tilsynsrollen.

Det er mer problematisk at noen i bransjen ikke alltid opplever Ptils tilsynsvirksomhet som enhetlig. Som tidligere nevnt mente over halvparten av respondentene i eksternundersøkelsen at Ptils saksbehandling i noen situasjoner var preget av tilsynspersonenes egne synspunkter uten at disse nødvendigvis var godt forankret i regelverk eller formelle beslutninger. Vi vurderer at dette mer knyttes til ansattes håndtering av *prosessen* i tilsynet enn til *selve resultatet* av saksbehandlingen. Dette støttes av svarene (se tabell 6.6.) på spørsmålet om Ptils objektivitet.

Dette understreker imidlertid viktigheten av at Ptil snarest utvikler et helhetlig kvalitetssystem for sin egen virksomhet. Evalueringen tilsier at Ptil har behov for en sterkere intern kvalitetssikring av saksbehandlingen for å sikre en mest mulig enhetlig praksis.

Er tette relasjoner et problem?

For at et tilsyn skal ha den nødvendige legitimitet er det viktig at tilsynet fremstår som upartisk og uavhengig. Derfor legges det vekt på at det skal være en viss distanse mellom forvaltningsorganene, tilsynsobjektene og tilsynet. Ptil har, som nevnt ovenfor, et tett samarbeid med bransje- og arbeidstakerorganisasjonene. I tillegg er bransjen en viktig rekrutteringsbase for Ptil, og bransjen rekrutterer også fra Ptil. Samlet medfører dette at det er mange relasjoner mellom Ptil som organisasjon, Ptils ansatte, og aktørene i bransjen, formelt og uformelt. Enkelte av de eksterne respondentene påpeker også at det oppfattes som problematisk at mange av Ptils ansatte er medlemmer i de fagforeninger som også organiserer ansatte på sokkelen, og at dette kan påvirke

deres holdninger og tilsynsutøvelse. Alle de forannevnte forhold krever at Ptil og Ptils ansatte er seg svært bevisst sin rolle.

Spørreundersøkelsen overfor bransjen slår fast at Ptil, etter respondentenes oppfatning, stort sett håndterer forannevnte utfordringer på en god måte. Det nevnes likevel også enkelteksampler på det motsatte. Det betyr at det er viktig med et kontinuerlig fokus på disse problemstillingene, og at utfordringene de representerer blir adressert og åpent diskutert.

Den tilsynsmodellen som Ptil bruker, legger til grunn at selskapene tar et betydelig ansvar for å sikre at regelverket følges. Tilsynets hovedfokus er ofte på systemnivå, dvs. å kontrollere at tilsynsobjektene har rutiner og systemer som sikrer at driften er i tråd med regelverket. En slik tilsynsmodell forutsetter et tillitsforhold mellom tilsyn og tilsynsobjektene. Tilsynet er i stor grad avhengig av at selskapene har et fungerende internkontrollsystem. Gjennom undersøkelser og intervjuer gis det et klart inntrykk av at det legges mye vekt på å opprettholde en god dialog mellom tilsynet og selskapene. En risiko i et slikt regime er imidlertid at hensynet til en god dialog kan medføre at aktørene blir for tilbakeholdne og konfliktsky når uenigheter oppstår. Noen aktører har gitt uttrykk for at Ptil er for ettergivende overfor bransjen, og at Ptil er tilbakeholden med å gjøre bruk av de virkemidlene de har til rådighet. På den annen side er det sjelden bransjen eller enkeltelskap åpent utfordrer Ptils tilsynsutøvelse, for eksempel gjennom anke eller rettslig prøving av pålegg. Dette er også en indikasjon på at det tette samarbeidet medfører en viss aversjon mot å bruke de tilgjengelige virkemidler, for eksempel rettslig prøving av Ptils regelverksforståelse.

Samlet er det vår vurdering at det ikke er grunnlag for å stille spørsmål ved Ptils uavhengighet i tilsynet med aktiviteten på sokkelen og de landanleggende Ptil har ansvaret for. På den annen side medfører de mange, langvarige og nære relasjonene mellom tilsynet, bransjen og arbeidstakerorganisasjonene at det alltid vil foreligge en risiko for at tilsynets uavhengighet blir utfordret. Dette er derfor et risikoområde Ptil bør opprettholde en sterk fokus på. Det er også vårt inntrykk at ledelsen i Ptil er seg dette bevisst.

Flere hevder at den situasjonen en hadde tidligere, med relativt få og store aktører på sokkelen, understøttet en dialogbasert tilsynsmodell. I framtiden vil man se en situasjon med mange flere aktører, ofte små, og uten egen sterk kunnskap og erfaring med den norske modellen. En slik utvikling vil være en utfordring for Ptil når det gjelder kapasitet og kompetanse, men kan også være en utfordring for grunnmodellen for regelverksutforming og tilsynspraksis.

Det er vår vurdering at Ptil er seg meget bevisst denne problemstilling, men som nevnt i kapittel 5 tror vi denne debatten bør intensiveres i tiden framover.

6.4.2 De enkelte roller og virkemidler

Premissgiverrollen

Vårt inntrykk er at Ptil utøver premissgiverrollen på en god måte. To sentrale oppgaver som ligger under premissgiverrollen er regelverksutvikling og kunnskapsutvikling.

Et viktig instrument for Ptil i regelverksutviklingen er Regelverksforum. Dette er en partssammensatt gruppe, etablert av Petroleumstilsynet i dialog med partene. Regelverksforum skal bidra med:

”Informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeidet med utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomhet, så som for eksempel regelverksstrategi og regelverksarbeid, tilpasning til EU/EØS-regler, andre internasjonale rammeverk, industristandarder med videre, knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

Utteksling av synspunkter på innhold i og erfaringer med gjennomføring av de enkelte regelverksarbeid, så vel som praktisk implementering og bruk av HMS-forskriftene.”

Våre undersøkelser viser at Ptil gjennom bl.a. aktivitetene i Regelverksforum bidrar til at regelverket er godt forankret i bransjen, arbeidstakerne og hos andre relevante parter. Gjennom dette arbeidet gis regelverket betydelig legitimitet.

Ptil er aktiv i kunnskapsutvikling og sikrer partenes medeierskap i denne. Ptil stiller en rekke fora til rådighet for partene og er åpne for innspill.

Et annet forhold som nevnes er omfanget av møtearenaer og fora i trepartssamarbeidet. Er det nødvendig med så mange fora, eller kan dette effektiviseres? Vi tror det her spesielt henvises til ”Sikkerhetsforum” og ”Samarbeid for sikkerhet” som i noen grad kan arbeide med parallelle problemstillinger. Det er viktig at en har skiller mellom ”Sikkerhetsforum” som er et forum som er initiert og ledet av Ptil, og ”Samarbeid for sikkerhet” som i større grad må oppfattes som et myndighetspålagt bransjeorgan hvor Ptil ikke har en ledende rolle.

”Sikkerhetsforum” ble dannet for å initiere, drøfte og følge opp sikkerhets- og arbeidsmiljøspørsmål, og er den sentrale trepartsarenaen for HMS. Etter vår oppfatning er ”Sikkerhetsforum” et nødvendig organ i den grad trepartssamarbeidet er en grunnstein i tilsynsregimet.

”Samarbeid for sikkerhet” ble initiert av myndighetene for å gi arbeidsgivere og arbeidstakersiden et forum for samarbeid om utvikling og spredning av kunnskap som kan forbedre HMS-situasjonen på sokkelen.

Det er også kommet innspill på at Ptil burde være flinkere til å spre kunnskapen om ”beste praksis” som de observerer gjennom sin tilsynsaktivitet. Etter vår

oppfatning ville dette kunne komme i konflikt med tilsynsrollen. Ptil kan samle inn og spre informasjon om hvordan industrien løser forskjellige utfordringer, men etter vår oppfatning ville det være i strid med tilsynsrollen og med prinsippet om et funksjonsbasert regelverk om Ptil skulle anbefale spesifikke løsninger. Ptil kunne da i gitte situasjoner oppfattes som medansvarlig for løsninger de selv skal føre tilsyn med.

Kontroll/tilsyn

Også her får Ptil i hovedsak godt skussmål. Vi har ovenfor diskutert noen utfordringer knyttet til utøvelsen av denne rollen på mer generell basis. Disse relaterer seg i hovedsak til tilsynets upartiskhet og uavhengighet.

Flere av respondentene i den undersøkelsen som ble rettet mot tilsynsobjekter, mener at Ptils saksbehandling av og til preges for sterkt av synspunktene til enkeltindivider i Ptil. Som nevnt ovenfor vurderer vi at dette mer knyttes til ansattes håndtering av *prosessen* i tilsynet enn *selve resultatet* av saksbehandlingen. Det er likevel viktig at tilsynsobjektene oppfatter at det er Ptil som organisasjon som håndterer sakene, og ikke enkeltindivider. Dette er derfor noe Ptil bør forbedre gjennom et helhetlig kvalitetssystem. Som tidligere nevnt støttes dette også av svarene i internundersøkelsen.

Enkelte tilsynsobjekter mener også at Ptil av og til avviker fra prinsippet om et funksjonsbasert regelverk, og gir detaljerte pålegg. Bruken av regelverket oppfattes også tidvis ikke å være helt i tråd med intensjonen i et funksjonelt regelverk. Dette henspiller på at en ifølge noen respondenter begrunner pålegg i veiledningsmaterialet som ikke representerer krav..

De ovennevnte forholdene tilsier at kvalitetssikringen av Ptils saksbehandling ikke alltid er god nok. Ptil har ikke et fullt utviklet system for systematisk kvalitetssikring av saksbehandling (prosess), innhold og form på sine beslutninger. For å fremstå på en mest mulig forutsigbar og enhetlig måte, er det vår vurdering at Ptil bør prioritere arbeidet med å få på plass et helhetlig system for kvalitetssikring. I evalueringens del C følger vi opp denne problemstillingen nærmere.

Flere i bransjen mener det er lite ønskelig at Ptil offentliggjør tilsynsrapporter før tilsynsobjektene får anledning til å uttale seg om saken. Dette er en problematikk som også er reist i andre tilsynssammenhenger. Rent prinsipielt kan en hevde at det er ønskelig at partene i saken skal få uttale seg før saken offentliggjøres. Ut fra et tilsynsperspektiv kan det på den annen side være ønskelig å tydeliggjøre hva som er tilsynets konklusjoner, før en går inn i prosesser hvor tilsynsobjekter og deres medspillere er involvert. Tilsynet kan på denne måten skjerme seg fra press om å endre/moderere konklusjonen i sammenheng med en høringsprosess som ikke er offentlig. Ptils opprinnelige konklusjoner vil være klare, og det vil være lett å spore eventuelle justeringer som følge av tilsvaret fra tilsynsobjektet i den påfølgende saksbehandlingen. Det kan være på sin plass å endre en konklusjon etter en høringsprosess hvis ny

informasjon eller fortolkninger tilsier dette, men det er viktig at grunnlaget for eventuelle endringer er synlige og etterprøvbare.

Informasjon og veiledning

Som tidligere nevnt er dette et område hvor Ptil får svært god omtale. Våre undersøkelser har ikke gitt grunnlag for å peke på entydige forbedringsbehov på dette området.

Rådgiver

AID er godt fornøyd med måten Ptil fungerer på som rådgiver overfor departementet.

I St. meld. 17 (2002-2003) vektlegges tilsynenes faglige uavhengighet av departementene og behovet for en klar ansvarsdeling med hensyn til faglige eller politisk begrunnende beslutninger.

”Tilsynene bør for det andre ha en mer uavhengig stilling i forhold til sine overordnede departementer for å sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsfordeling og gjennom det gi tilsynene større legitimitet og troverdighet”

Det er ikke noe i vårt materiale som tyder på at forholdet mellom AID og Ptil avviker fra ovennevnte arbeidsdeling. Samtidig er det viktig at ikke Ptil og AID blir stående for langt fra hverandre faglig, i den forstand at Ptil får problemer med å formidle betydningen av faglig vurderinger som følge av mangel på kvalifiserte mottakere av informasjonen i AID. Dette er delvis en utfordring for AID, men også Ptil bør arbeide for å videreutvikle kommunikasjonsformen med departementet slik at Ptils prioriteringer framgår på en klar måte. Det er viktig at Ptil får formidlet og forankret sine fortolkninger av styringssignaler fra AID og synliggjør hvilke implikasjoner dette har for Ptils oppfølging av egne faglig begrunnede prioriteringer. Selv om dialogen mellom AID og Ptil gjennomgående er god, kan det her ligge et potensial for forbedringer.

En annen relasjon som kan knyttes til denne rollen er forholdet mellom Ptil og OD. I Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 spesifiseres det en rekke samarbeidsoppgaver mellom Ptil og OD.

”Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet skal kunne trekke på hverandres kompetanse, men likevel slik at dette ikke går utover hensynet til ryddighet og rolleklarhet. Etatene skal samhandle etter følgende retningslinjer:

- ha et gjensidig informasjonsansvar og åpenhet innenfor sakskomplekser det jobbes parallelt med i de to etatene,

- ha regelverk med entydige rapporteringsveier for næringen.

Dette suppleres med bakenforliggende saksbehandlingsløsning som bl a regulerer informasjonsflyten myndighetene mellom,

- bistå hverandre med kompetanse i forbindelse med faglige vurderinger, i oppgaver som skal utføres i den andre etaten og i saker der begge myndigheter er involvert,
- vurdere å etablere et koordinerende ansvar for en av etatene innenfor gitt saksområde eller fase,
- etablere løsninger som begrenser behov for overlappende administrative funksjoner/fellestjenester.

Samarbeidet skal også skje gjennom regelmessige kontaktmøter mellom etatene og departementene.”

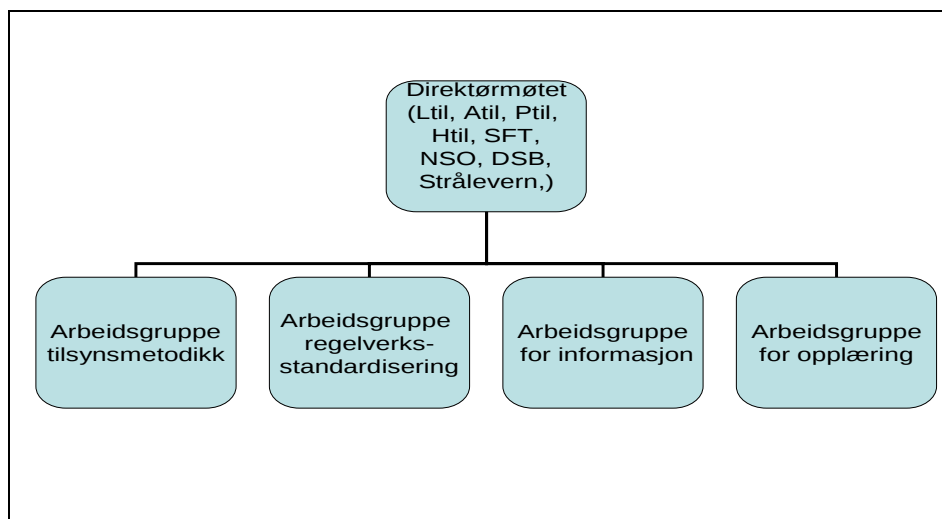
Vi har ikke i detalj undersøkt i hvilken grad disse oppgavene er ivaretatt i det nåværende samarbeidet mellom OD og Ptil. OD opplever at Ptil sidestiller relasjonen med OD og relasjonene med de andre tilsynene. Slik vi tolker ODs oppfatning av situasjonen har Ptil hatt sterkt fokus på å etablere en utvetydig rolleklarhet etter delingen.

Vi vil anbefale at en vurderer nærmere om de samarbeidsoppgaver som skisseres i kronprinsregentens resolusjon blir ivaretatt, eller om samarbeidsrelasjonen bør endres. Dette er i så fall et departementalt ansvar.

Koordinator

Ptil er gjennom forskrift pålagt å ta ansvar for koordinering av oppgaver/roller som fremgår av forskrift/instruks slik at brukerne opplever en mer helhetlig og koordinert myndighetsutøvelse på HMS-området. Det er også et mål at en gjennom en slik koordinering skal unngå at det bygges opp samme type kompetanse i flere tilsyn.

Rollen som koordinator synes å være krevende. De enkelte tilsynene har sine spesifikke måter å utføre oppgavene på, og det er ikke uten videre gitt at de ulike tilsynenes metodikk passer sammen. Forskjeller i kompetanse og fokus kan også skape problemer. Tilsynene har egne fora for samarbeid og koordinering. Figur 6.2 gir en oversikt over den strukturen for samarbeid og koordinering som er etablert mellom tilsynene.



Figur 6.2. Oversikt over fora for samarbeid og koordinering mellom tilsynene

Det har tatt lang tid å få etablert samarbeidsavtaler mellom Ptil og enkelte andre tilsyn. Forskjellig ansvarsdeling mellom sektorer kan lett skape uryddige situasjoner og dobbeltarbeid. Spesielt virker forholdet til SFT å være vanskelig, men også andre tilsyn opplever at koordineringen ikke fungerer som ønskelig. Dette skyldes også ulik tolkning av hva som ligger i koordineringsrollen.

Ptil er av den oppfatning at dagens koordinering ikke ivaretar intensjonen i Kronprinsregentens resolusjon. En evner ikke å sikre en koordinering som gir tilsynsvirkomheten det helhetlige preg som var intensjonen. Dette medfører også at en ikke oppnår målsettingen om å unngå dublering av kompetanse i tilsynene. Dette synet støttes også av funnene i eksternundersøkelsen.

Vår anbefaling er at man bør gå gjennom relasjonene til de andre tilsynene med sikte på å finne en arbeidsform som er bedre avpasset de behov som foreligger. Vi kan vanskelig se at en slik avklaring av samarbeid og koordineringsformer kan gjennomføres uten at de respektive tilsynenes overordnede departementer tar et større ansvar for å iverksette og medvirke til beslutninger i en slik prosess.

6.5 Ptils rolleutøvelse i lys av utfordringene i petroleumsbransjen.

I oppdraget er det pekt på en rekke utviklingstrekk som vil representere utfordringer for Ptil i framtiden. Disse er det redegjort nærmere for i punkt 2.3. Disse utfordringene vil kunne ha innvirkning både på Ptils evne til å utføre sine roller og i forhold til hvordan disse rollene utføres. I Basisnotatets beskrivelse av hovedutfordringer redegjøres det for hvilke tiltak og målsetninger Ptil mener er nødvendig for å kunne ivareta sine roller og oppgaver på en forsvarlig måte i forhold til flere av disse utfordringene. Det er også viktige utviklingstrekk som

ikke dekkes av Basisnotatet, men som vil kunne få betydning for Ptils rolleutøvelse.

Internasjonalisering

Basisnotatets hovedutfordring 7 omhandler internasjonalisering. Her peker Ptil på utfordringer og tilhørende tiltak som innvirker på deres roller som premissgiver når det gjelder kompetanse og regelverksutvikling, informasjon og veiledning og tilsynsmetodikk. For å møte disse utfordringene skisseres flere tiltak.

- Ansvarliggjøre næringen med hensyn til analyse og styring av risiko i norsk petroleumsvirksomhet
- Samarbeide med andre lands myndigheter med hensyn til kompetanseutvikling og erfaringsoverføring
- Ta i bruk internasjonale standarder såfremt dette ikke går på bekostning av norske HMS-målsettinger

Økende bruk av integrerte operasjoner

Basisnotatets hovedutfordring 5 omhandler E-drift og integrerte operasjoner. Området berører først og fremst Ptils utøvelse av tilsynsrollen og rollen som premissgiver i sammenheng med regelverksutvikling. Tiltak som nevnes i denne sammenheng er:

- Ansvarliggjøre aktørene slik at de integrerer hensynet til HMS tidlig i endringsprosessene
- Avklare konsekvensene av denne utvikling med hensyn til risiko i petroleumsvirksomheten, regelverkets egnethet og tilsynsmetodenes egnethet.

Økende innslag av små spesialiserte aktører og økende bruk av underentreprenører

Dette forholdet nevnes ikke eksplisitt i Basisnotatet, men inneholder mye av de samme utfordringene som gjelder for internasjonalisering. Et tilleggsmoment er at aktørbildet på sokkelen blir stadig mer fragmentert, med tildels omfattende og komplekse samarbeidskonstellasjoner. Dette aksentueres gjennom økende bruk av entreprenører og underentreprenører. Med andre ord kan aktørbildet bli mer fragmentert horisontalt, gjennom et økende innslag av spesialiserte aktører, men også vertikalt ved at en i økende grad benytter seg av underentreprenører.

Dette medfører en utfordring for Ptil med hensyn til å sikre en helhetlig tilnærming på tilsynsvirksomheten. Ptil må arbeide for å bevisstgjøre og ansvarliggjøre operatører i forhold til deres overordnede helhetsansvar.

En økende grad av fragmentering, sammen med et sterkere innslag av internasjonalisering, er også en utfordring for trepartssamarbeidet. Det kan bli

vanskeligere å etablere stabile og representative samarbeidskonstellasjoner både med arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

En annen dimensjon i denne sammenheng kan knyttes til Ptils ressursituasjon. Vil Ptil ha den nødvendige kapasitet til å gjennomføre et helhetlig tilsyn med et stadig mer fragmentert aktørbilde på sokkelen? Vi synes det er vanskelig å besvare spørsmålet entydig, men tror det er viktig at det reises.

Økende aktivitet i miljøsårbare områder

Basisnotatet drøfter dette i hovedutfordring 4. For Ptil betyr dette at fokus på risikoreduksjon må forsterkes gjennom premissgiverrollens fokus på kompetansebygging, regelverksutforming og i tilsynsaktivitetene. Tiltak Ptil skisserer i denne sammenheng er:

- Ansvarliggjøre aktørene til å helhetlig forebygge hendelser som kan føre til utslipp til sjø og konsekvenser for arbeidstakernes liv og helse
- Samarbeide med relevante myndigheter for å videreutvikle det eksisterende risikobaserte og helhetlige HMS-regelverket.

Omfattende og komplekse landanlegg

Problemstillingen med landanlegg nevnes i Basisnotatets hovedutfordring 3. Her peker Ptil på utfordringer i forhold til premissgiverrollen og i forhold til tilsynsrollen. Hovedtiltaket er å ansvarliggjøre aktørene i forhold til de utfordringer dette skaper, i samarbeid med andre myndigheter.

I denne sammenheng kommer spørsmålet om Ptils koordineringsrolle inn. Ptil mener denne ikke fungerer som intendert i dag, samtidig som en ser en rekke utfordringer hvor en god koordinering er viktig. Dette gjelder utfordringer knyttet til landanleggene, men er også relevant i forhold til flere av de andre utfordringene som er nevnt ovenfor, hvor betydningen av et helhetlig tilsyn er stor.

Et tilleggsmoment er betydningen en godt koordinert innsats kan ha i forhold til å skaffe den kapasitet som er nødvendig for å opprettholde et helhetlig tilsyn. Etter vår vurdering vil det være vanskelig å få til en koordinering som er i tråd med intensjonene uten en sterkere departemental involvering, slik at et fungerende rammeverk for koordinering kan etableres.

Styring av storulykkerisiko

Ptil har et sterkt fokus på storulykke. Dette temaet analyseres hovedsaklig i kapittel 5 i rapporten. I forhold til spørsmålet om rolleutøvelse er dette først og fremst relevant når det gjelder aktiviteter som ligger under premissgiver- og tilsynsrollen. Spørsmålet er om Ptil gjennom RNNS, annen kompetanseoppbygging, og gjennom sine tilsynsaktiviteter ivaretar storulykkeperspektivet på en tilstrekkelig måte. I de undersøkelser vi har foretatt kommer det ikke fram informasjon som tilsier at dette er et område som ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, eller hvor Ptil mangler kompetanse. Ptil påpeker

selv at storulykkeproblematikken er sentral for en rekke tilsynsaktiviteter Ptil gjennomfører, for eksempel tilsyn relatert til tekniske forhold, tverrfaglige tilsyn, hendelsesoppfølging, fokus på MTO med mer. Vår vurdering er imidlertid, som nevnt i pkt. 5.8, at dette vil bli enda viktigere i tiden framover, og derfor bør få et enda sterkere strategisk fokus..

Økt fokus på arbeidsmiljø

Det er i de senere år satt økende fokus på langtidseffekter av arbeidsmiljøet på sokkelen, bl.a. knyttet til dykking, kjemikalier, støy og arbeidsbelastninger. Dette er til dels kontroversielle saker hvor det i noen grad er uenighet både om fakta og vurdering. I de undersøkelser vi har gjennomført oppfattes Ptil å ha god kompetanse på spørsmål som dykking og kjemikalier og betydningen av arbeidsbelastninger. Fra arbeidstakersiden hevder enkelte at Ptil ikke har hatt tilstrekkelig fokus på støyproblematikken. Samlet mener vi likevel at Ptil ivaretar disse problemstillingene i sin rolleutøvelse.

Økende tendens til utstøting av arbeidstakere

Dette er et område hvor det i noen grad synes å mangle faktabasert kunnskap. I undersøkelsen rettet mot tilsynsobjektene svarer over halvparten av respondentene "vet ikke" på spørsmålet om Ptil har god kompetanse på dette området. Ptil har gjennomført en rekke aktiviteter i forhold til problemstillingen, men påpeker at det mangler kunnskap om omfang og årsaksforklaringer. Som det framgår av punkt 5.7. har Ptil tatt initiativ til flere prosjekter den senere tiden for å øke kunnskapsnivået om disse problemstillingene. Dette peker seg likevel ut som et område hvor Ptil gjennom sin premissgiverrolle kunne ta enda sterkere initiativ til utviklingen av mer kunnskap – både om årsaksforhold og om det faktiske omfang av utstøting og manglende integrering.

6.6 Samlet vurdering av rolleutøvelsen

Som en oppsummering av våre vurderinger med hensyn til Ptils rolleutøvelse vil vi trekke fram følgende forhold:

Generelt

På tvers av rollene/virkemidlene er vårt hovedinntrykk at Ptil utøver sin rolle på en god måte. Ptil framstår som tydelig, kompetent og med en klar tilsynsprofil og -strategi.

Ptil opptrer med den nødvendige uavhengighet som et tilsyn skal, selv om trepartssamarbeidet potensielt representerer en utfordring.

Spesifikt til rollene

Premissgiverrollen: Ptil er velfungerende i premissgiverrollen.

Regelverkutforming ivaretas på en god måte. Ptil bidrar positivt til generering og spredning av kunnskap.

Kontroll- og tilsynsrollen: Ptil ivaretar denne rollen på en i all hovedsak god måte. Vi vil anbefale at Ptil fortsatt opprettholder et sterkt fokus på risikoer knyttet til sin uavhengighet i forhold til både industrien og arbeidstakerorganisasjonene. For å sikre en enhetlig tilsynspraksis, bør Ptil også fokusere på å utvikle et mer helhetlig system for kvalitetssikring av sine ulike aktiviteter.

Informasjon og veiledning: Ptil varetar sin informasjons- og veiledningsrolle på en svært god måte.

Rådgiverrollen: Denne rollen ivaretas på en god måte. Vi ser likevel at det kan være ønskelig at Ptil og AID i større grad gjensidig forankrer sine faglige vurderinger og politiske signaler hos hverandre. Prosessen for å oppnå dette synes å være godt i gang.

Forholdet til OD bør videre avklares med utgangspunkt i de samarbeidsoppgaver som er skissert i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003.

Koordinator: Ptils koordinatorrolle, slik denne fungerer i dag, samsvarer ikke med de målsettinger som er satt i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003. Innholdet i denne rollen bør avklares, men dette forutsetter initiativ og beslutninger på departementsnivå.

7 Petroleumstilsynets evne til å utforme, utvikle og styre sin egen organisasjon

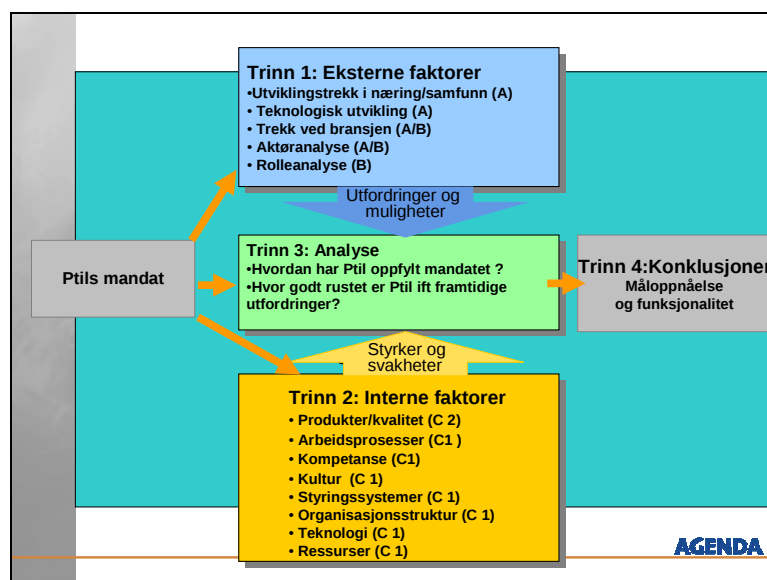
7.1 Innledning

Oppdragets deloppgave C har gått ut på å evaluere Ptils organisasjon. Det vil si tilsynets evne til å utforme, utvikle og styre sin egen organisasjon. Dette skal skje på bakgrunn av de mål som er satt for Ptil, og de oppgaver tilsynet er satt til å ivareta. Som avtalt i tilbudet har AGENDA/SCANDPOWER lagt EFQM – modellen til grunn i denne analysen.

I konkurransegrunnlaget presiserte AID to viktige problemstillinger knyttet til denne delen av evalueringen:

- Hvordan fungerer Ptils organisering (struktur, prosesser, kunnskap, ledelse, kultur, medarbeidertilfredshet, mv) sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål?
- Hvordan vurderes kvaliteten på de tjenester og beslutninger etaten produserer, gitt den organisasjonsutformingen etaten har valgt, og igjen sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål?

Forholdet mellom de ulike aktivitetene i oppdraget framgår av modellen nedenfor.



Figur 7.1. Oversikt over trinnene i analyseprosessen

Følgende datakilder har bidratt til denne del av evalueringen:

- Medarbeiderundersøkelse til samtlige ansatte i Ptil
- Oppfølgende gruppeintervjuer med ansatte og tillitsvalgte
- Møter med hovedledelsen i Ptil
- Data fra eksternundersøkelsen
- Gjennomgang av et utvalg eksempler (case) på Ptils tilsynsutøvelse

7.2 Struktur på medarbeiderundersøkelsen

Evalueringen av Ptils organisasjon og organisasjonens funksjonalitet omfatter de elementer som inngår i EFQM-modellen, dvs krav som på generelt grunnlag kan stilles til en velfungerende organisasjon, nemlig:

- Ledelse
- Strategi og rolleforståelse
- Arbeidsprosesser og holdninger til arbeidet
- Kompetanse
- Organisasjonskultur
- Struktur og ressurser
- Brukertilfredshet
- Medarbeidertilfredshet

7.3 Spørsmål og gjennomføring

Den interne spørreundersøkelsen ble sendt til alle ansatte i Ptil. Spørreundersøkelsen er hovedsakelig ment å gi indikasjoner på sterke og svake sider ved virksomheten. Dataene fra spørreundersøkelsen er kvalitetssikret gjennom intervjuer, og må også sees i lys av de resultater som er presentert tidligere i denne rapporten.

Det er viktig å ha som utgangspunkt at enhver organisasjon har forbedringsmuligheter. En god organisasjon har dessuten bedre forutsetninger for å forbedre seg enn en som fungerer dårlig. Medarbeiderundersøkelsen gir etter vår oppfatning gode indikasjoner i forhold til hvor dette forbedringspotensialet ligger.

Spørreskjemaet er laget med utgangspunkt i en tilpasset versjon av EFQM-modellen, som vist i pkt. 3.1. foran.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i løpet av første halvdel av desember 2006 og ga en svarprosent på 73, noe som er normalt for denne type undersøkelser.

Hvilke spørsmål som ble stilt framgår av de enkelte underkapitler.

7.4 Resultater av medarbeiderundersøkelsen

7.4.1 Sammenhenger i materialet

Vi har undersøkt i hvilken grad det er systematiske forskjeller i hvordan ansatte har svart på undersøkelsen ut fra hvilken enhet de tilhører, om de er ledere eller medarbeidere, eller ut fra ansettelsestid.

Følgende sammenhenger er mest tydelige:

Ledere er mer positive enn andre medarbeidere

Ledere er betydelig mer fornøyd enn øvrige medarbeidere når det gjelder hvordan ledelsesfunksjonene ivaretas og de er noe mer fornøyd med strategiutvikling og Ptils rolleforståelse. Ledere er også noe mer tilfreds med hvordan arbeidsprosesser ivaretas. På punktene knyttet til kompetanse er det ikke særlige forskjeller mellom ledes og medarbeideres vurderinger. Det er heller ikke særlige forskjeller i synet på den generelle organisasjonskulturen, men store ulikheter i vurderingen av personal- og lønnspolitikken, der ledere er betydelig mer positive enn medarbeiderne.

Det er her viktig å presisere at medarbeidertilfredsheten i det daglige er høy både blant ledere og medarbeidere. Det vises blant annet av at de langt fleste oppgir at Ptil er en god arbeidsplass.

Ansatte som representerer tekniske fag og rammesetting er mest kritiske

Vi ser at skåren i forhold til nåsituasjonen er mer kritisk blant mange av de som representerer tekniske fag enn hos de som representerer arbeidsmiljø og juridisk fagkompetanse, og også i forhold til de av medarbeiderne som er ansatte innen Drift og utvikling. Ansatte innen området Rammesetting tenderer også til å være noe mer kritiske enn gjennomsnittet, eksempelvis i forhold til kvalitetssikring og ledelse. Det betyr at det er en relativt stor gruppe ansatte innen ”kjernevirksomheten” som tenderer til å være kritiske.

Ansatte som har arbeidet lenge i Ptil/OD er noe mer kritiske enn andre

Vi ser at på noen punkter er det mest kritiske synspunkter fra de som har arbeidet over 10 år i Ptil/OD. Det gjelder eksempelvis i forhold til lønnspolitikken, men også på spørsmål knyttet til ledelse og kvalitetssikring. På andre av spørsmålene er forskjellene marginale.

7.4.2 Svarfordeling under punktet "Ledelse"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gjennomsnitt
PTIL kjennetegnes av en ledelse som stimulerer til gode samarbeidsformer med ansatte, ved å lytte og få innspill tidlig i prosesser	4,5%	33%	32,1%	8,9%	15,2%	6,2%	0%	3,16
PTIL kjennetegnes av en ledelse som bidrar til å definere klare mål og dermed sikre samsvar i målforståelsen i hele virksomheten	1,8%	35,7%	36,6%	13,4%	8,9%	3,6%	0%	3,03
PTIL kjennetegnes av at ledelsen sikrer at PTILs målsettinger utvikles på en systematisk måte	8,1%	35,1%	33,3%	9%	8,1%	3,6%	2,7%	2,84
PTILs ledelse sikrer at virksomhetens mål er kjent, og godt forankret i organisasjonen	10,9%	38,2%	30%	10%	6,4%	2,7%	1,8%	2,7
PTILs ledelse motiverer, støtter og anerkjenner medarbeiderne	8%	34,8%	21,4%	14,3%	11,6%	8,9%	0,9%	3,14
PTIL kjennetegnes av at ledelsen forebygger eller håndterer konflikter på en konstruktiv måte	2,7%	17,9%	27,7%	15,2%	16,1%	10,7%	9,8%	3,62
PTILs ledelse tar ansvar for nødvendig kompetanseutvikling hos medarbeidere	13,4%	41,1%	26,8%	10,7%	5,4%	1,8%	0,9%	2,59
PTILs ledelse er tilgjengelige for ansatte som har behov for det	11,6%	29,5%	25,9%	11,6%	9,8%	7,1%	4,5%	3
							Totalt	3,01

Tabell 7.2 Ledelse

Dette punktet omfatter åtte målsettinger for hva god ledelse forventes å ivareta i en virksomhet. Spørsmålene er på et overordnet nivå, men gir av erfaring indikasjoner på i hvilken grad medarbeidere er tilfreds med ledelsens funksjonsmåte.

På punktet "Ledelse" viser undersøkelsen at det er varierende tilfredshet med ledelsens måte å fylle lederoppgavene på. Ledelsen får best tilbakemelding på å ta ansvar for kompetanseutvikling, med en gjennomsnittsskåre på 2,59. Det mest kritiske punkt er i forhold til kravet om å forebygge eller håndtere konflikter (3,62) og på kravet om å involvere medarbeidere gjennom innspill tidlig i prosesser (3,16).

Fra fritekstkommentarene ser vi at de fleste kritiske kommentarer til ledelsen knytter seg til hovedledelsen. Om lag 20 av disse kommentarene knytter seg til hovedledelsen, der det etterlyses en mer synlig hovedledelse og mindre avstand mellom hovedledelsen og resten av organisasjonen.

Svarene på punktet om ledelse gir et bilde der ledere lykkes bedre med faglige prioriteringer og i å vareta kompetanse enn med de mer mellommenneskelige sidene ved lederrollen.

Svarene viser at det er forventninger blant mange om å bli mer involvert i viktige prosesser.

Generelt viser undersøkelsen at ansatte innen Fag og særlig fagområdene Bore- og brønntechnologi, Prosessintegritet og Logistikk og beredskap er noe mer kritiske til hvordan ledelsen løser sine oppgaver enn gjennomsnittet.

7.4.3 Svarfordeling under punktet "Strategi og rolleforståelse"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
PTIL lykkes i å leve opp til prinsippene for utøvelse av sine roller slik disse er definert i styrende dokumenter	7,2%	41,4%	27,9%	9%	4,5%	0,9%	9%	2,76
PTIL fanger opp og overvåker utviklingstrekk mht. bedrifts-organisering, arbeidsformer og operasjonsområder i industrien	8,2%	37,3%	31,8%	6,4%	5,5%	0%	10,9%	2,65
Policy og strategi i PTIL er basert på systematiske analyser av erfaringene fra tilsynsaktiviteter, utviklingsprosjekter, studier og andre lærende aktiviteter	9,9%	28,8%	31,5%	7,2%	7,2%	3,6%	11,7%	2,79
PTIL tar hensyn til politiske signaler og føringer og evner å omsette disse til konkrete aktiviteter i utøvelsen av sine oppgaver	16,4%	46,4%	21,8%	1,8%	3,6%	0,9%	9,1%	2,53
							Totalt	2,68

Tabell 7.4. Strategi og rolleforståelse

De ansatte gir en gjennomgående positiv vurdering av Ptils evne til å fylle sine roller og utvikle strategier, men det er også her noe spredning i besvarelsene. Undersøkelsen gir best resultat på evnen til å følge opp politiske signaler og føringer. Dårligst skåre (2,79) gis til spørsmålet om strategien er basert på "erfaringer og lærende aktiviteter", men også denne skåren er klart på den positive siden.

Når vi bryter resultatet ned på fagenheter, viser det seg at det er forskjeller mellom enhetene f.eks i vurderingen av om strategier er basert på erfaringer fra tilsynsaktiviteter, utviklingsprosjekter, studier og andre lærende aktiviteter. Mest kritiske er ansatte innen Bore- og brønntechnologi (3,56) og Prosessintegritet (3,14). Dette indikerer at visse tekniske fag mener at deres interesser og synspunkter ikke blir tillagt tilstrekkelig vekt i strategier og prioriteringer. Synspunkter framkommet fra intervjuer tyder også på at det har vært tilløp til uenighet om prioritering mellom arbeidsmiljøhensyn og teknisk sikkerhet/storulykkerisiko. Det kan også være at det er interne spenninger i noen enheter

av andre grunner. Det er likevel et faktum at mange svar grupperer seg rundt midten av skalaen.

7.4.4 Svarfordeling "Arbeidsprosesser"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gjennomsnitt
PTILs ansatte tar et medansvar for å sikre håndteringen av den til enhver tid foreliggende arbeidsmengde	17,1%	54,1%	19,8%	6,3%	1,8%	0,9%	0%	2,59
PTIL kjennetegnes av at avgjørelser tas på riktig nivå i organisasjonen	5,5%	40%	26,4%	9,1%	9,1%	1,8%	8,2%	2,95
PTIL kjennetegnes av at ansatte tar i et ekstra tak når det er nødvendig	31,5%	47,7%	15,3%	3,6%	0,9%	0%	0,9%	2,26
PTIL utvikler arbeidsprosesser i samsvar med PTILs ulike roller (som premissgiver, tilsyn, informatør/veileder, rådgiver og koordinerende etat)	8,1%	36,9%	26,1%	14,4%	2,7%	0,9%	10,8%	2,78
Arbeidsprosesser i PTIL er systematisk utviklet og ledet, slik at de generer verdiskapning for aktører og samfunnet	4,5%	23,4%	39,6%	11,7%	6,3%	4,5%	9,9%	2,88
PTIL har en effektiv saksbehandling i forbindelse med samtykker og søknader om unntak	7,3%	31,2%	31,2%	6,4%	3,7%	0,9%	19,3%	2,64
							Totalt	2,68

Tabell 7.6 Arbeidsprosesser

Undersøkelsen viser positive resultater med hensyn til ansattes vurderinger av arbeidsprosessene. Mest positiv er vurderingen av ansattes villighet til å ta i et tak når det er behov for det. Mest kritisk er svarene i forhold til spørsmålet om avgjørelser tas på riktig nivå og om arbeidsprosessene er systematisk utviklet og ledet., jfr tabell 7.7. I forhold til riktig nivå på avgjørelser er de kritiske vurderingene mest hyppige i enhetene Prosessintegritet og Logistikk og beredskap. Spørsmålet om systematisk utvikling av arbeidsprosesser vurderes mest kritisk av ansatte i HMS/Juss, Prosessintegritet og Bore- og brønntechnologi.

7.4.5 Svarfordeling "Kompetanse"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
PTIL har tilstrekkelig faglig kompetanse for å utføre sine oppgaver knyttet til de utfordringer bransjen står overfor	7,2%	36%	33,3%	9,9%	2,7%	0,9%	9,9%	2,67
PTIL kjennetegnes av en lærende kultur som tar inn ny informasjon og nye impulser	13,5%	43,2%	30,6%	5,4%	2,7%	1,8%	2,7%	2,57
PTIL kjennetegnes som en virksomhet med kompetente medarbeidere som utvikler kompetansen i tråd med vekslende oppgaver	14,4%	52,3%	25,2%	2,7%	0%	0%	5,4%	2,46
PTIL sikrer at kompetanseutvikling til enhver tid baseres på virksomhetens behov	8,1%	34,2%	37,8%	8,1%	3,6%	2,7%	5,4%	2,68
							Totalt	2,59

Tabell 7.8 Kompetanse

Både sett fra ansattes og selskapenes side er kompetanse Ptils sterkeste side. Vi ser av besvarelsen fra ansatte at ingen skåre på kompetansespørsmålene ligger over 3,0. Det viser at de ansatte gjennomgående er fornøyd med kompetansen og mulighetene til å utvikle kompetanse.

7.4.6 Svarfordeling "Organisasjonskultur"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
PTIL kjennetegnes av en kultur med takhøyde for at det er menneskelig å feile, og at organisasjonen skal lære av de feil som måtte bli gjort	8,1%	41,4%	29,7%	4,5%	9,9%	0,9%	5,4%	2,8
I PTIL er det takhøyde for ulike meninger og at ansatte oppmuntres til å komme med sitt syn	9%	36%	32,4%	9,9%	8,1%	4,5%	0%	2,89
PTIL preges av god intern kommunikasjon og at medarbeiderne blir tilstrekkelig informert, slik at de er i stand til å gjøre en god jobb	3,6%	34,2%	31,5%	18%	9%	3,6%	0%	3,08
PTIL har gode fora og rutiner for samhandling og spredning av informasjon	4,5%	41,4%	31,5%	12,6%	6,3%	3,6%	0%	2,95
PTIL kjennetegnes av en åpen og forutsigbar personal- og lønnspolitikk som praktiseres på en enhetlig måte	6,3%	18,9%	22,5%	20,7%	7,2%	20,7%	3,6%	3,64
							Totalt	3,07

Tabell 7.9 Organisasjonskultur

Under punktet "Organisasjonskultur" har de ansatte gitt tilbakemelding på spørsmål knyttet til blant annet takhøyde i organisasjonen, internkommunikasjon og personal- og lønnspolitikk.

Vi har videre sett på om ansatte med ulik ansettelsestid opplever organisasjonskulturen ulikt.

Det viser seg at nyansatte er generelt noe mer fornøyd enn andre, med unntak av ett spørsmål: Når det gjelder takhøyde for at det er menneskelig å feile, er skåren for de som har arbeidet i Ptil under ett år (16 medarbeidere) noe mer kritisk (3,2), uten at vi har belegg for å si hva dette skyldes eller hvor bekymringsfullt dette er.

Det mest kritiske punktet under dette avsnittet er personal- og lønnsforhold, hvor vi ser at de med lengst ansettelsestid er de mest misfornøyd. Etter det vi har forstått av intervjuene har dette sin hovedårsak i lønnspolitikken og gjennomføringen av det siste lokale lønnsoppgjøret, hvor det hevdtes at seniormedarbeidere fikk liten uttelling. En tilleggsfaktor har antakelig vært at

det lokale lønnsoppgjøret fant sted umiddelbart i forkant av denne undersøkelsen.

7.4.7 Svarfordeling "Organisasjonsstruktur og ressurser"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
PTIL kjennetegnes av å ha god kontroll over økonomi og ressursbruk	10%	40%	30%	6,4%	2,7%	1,8%	9,1%	2,64
PTIL kjennetegnes av å ha gode kvalitetssikringsrutiner både faglig og administrativt	4,5%	35,1%	26,1%	14,4%	8,1%	7,2%	4,5%	3,18
Organisasjonsstruktur og oppgavefordeling er tilpasset PTILs rollebeskrivelse	5,4%	30,6%	36,9%	9%	9%	2,7%	6,3%	2,87
Ressursbruken i PTIL er tilpasset statens prioriteringer	2,7%	33,6%	30%	13,6%	9,1%	1,8%	9,1%	3,02
							Totalt	2,93

Tabell 7.11 Organisasjonsstruktur og ressurser

Det er om lag 20 % av respondentene som tenderer til å være kritiske til organisasjonsstrukturen. Dette er et lavt tall basert på de generelle erfaringer vi har fra tilsvarende undersøkelser. En god del flere (30 %) er kritiske til om Ptil har gode kvalitetssikringsrutiner faglig og administrativt.

7.4.8 Svarfordeling "Brukertilfredshet"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
Tilsynsobjektene opplever at PTIL møter dem med respekt og serviceinnstilling	6,4%	46,4%	21,8%	0,9%	0,9%	0%	23,6%	2,58
PTIL har gode systemer og rutiner for innhenting av brukeres synspunkter	2,8%	22,9%	33,9%	11%	5,5%	2,8%	21,1%	2,88
							Totalt	2,73

Tabell 7.12 Brukertilfredshet

Spørsmålene om brukertilfredshet er her bare ment å være et sjekkpunkt i forhold til de mange spørsmål vi har stilt i eksternundersøkelsen. Tabell 7.12 viser at ca 20% ser forbedringsbehov i hvordan Ptil innhenter brukeres synspunkter.

7.4.9 Svarfordeling "Medarbeidertilfredshet"

	Helt enig 1	Enig 2	Delvis enig 3	Delvis uenig 4	Uenig 5	Helt uenig 6	Vet ikke	Gj.snitt
PTIL har gode systemer og mekanismer for å følge opp arbeidsmiljøet internt i PTIL	4,5%	34,5%	24,5%	19,1%	8,2%	4,5%	4,5%	3,16
Når jeg trenger det, får jeg hjelp og støtte fra kolleger i arbeidet	26,1%	45,9%	21,6%	5,4%	0,9%	0%	0%	2,33
Jeg opplever at samarbeidet i organisasjonen fungerer godt	11,7%	39,6%	28,8%	12,6%	4,5%	1,8%	0,9%	2,75
Jeg har en arbeidsmengde som står i samsvar med min arbeidskapasitet	9%	39,6%	27%	18%	4,5%	1,8%	0%	2,87
Jeg har oppgaver som gjør at jeg utvikler meg faglig og menneskelig	22,7%	47,3%	20%	4,5%	3,6%	0,9%	0,9%	2,49
Jeg sier til mine venner at PTIL er en god arbeidsplass	37,8%	31,5%	20,7%	7,2%	0,9%	0,9%	0,9%	2,15
							Totalt	2,62

Tabell 7.13 Medarbeidertilfredshet

Resultatene på punktet medarbeidertilfredshet samsvarer bra med resultatene fra Ptils egen arbeidsmiljøundersøkelse. Medarbeidertilfredsheten i Ptil er gjennomgående høy, og det er svært få som ikke synes at Ptil er en god arbeidsplass.

Vår analyse av medarbeiderundersøkelsen

Ledelse

AGENDA/SCANDPOWER vurderer at resultatene på punktet "Ledelse" gir indikasjoner på forbedringsmuligheter. For det første ligger skåren innen den normalvariasjon man ofte finner på denne type spørsmål. For det andre må kritikken av hovedledelsen sees i lys av den omorganisering som er foretatt. I den tidligere organisasjonsmodellen var det etter manges mening slik at topplederne ble for mye involvert i den daglige driften, noe som i den nåværende modellen er forsøkt løst ved at toppledelsen i sterkere grad skal være en strategisk ledelse.

Resultatene tyder på at den mellommenneskelige siden av lederoppgavene tenderer til å bli nedprioritert fordi mange av personallederne i utgangspunktet er fagpersoner innen sine respektive områder.

Strategi og rolleforståelse

Resultatene fra spørreundersøkelsen må sees i lys av andre data gjengitt tidligere i denne rapporten.

Vi anser at Ptil generelt sett ligger langt framme når det gjelder strategiprosesser og system for strategisk styring, og vi har blant annet fremhevet følgende:

- Det er systematisk inntak både av eksterne føringer og fakta i forhold til sine strategiprosesser og strategidokumenter.
- Strateginotatene og prioriteringene til hvert av hovedområdene i Ptil forholder seg på en forpliktende måte til Basisnotatet, og gir konkret innspill både til Basisnotatet og virksomhetsplanen.
- Det er et klart helhetsperspektiv og et tverrgående perspektiv på de såkalte 7 hovedutfordringene.

Det er imidlertid også noen utfordringer:

- Det vanskelig å definere Basisnotatet som et egentlig strategidokument.
- Det finnes ikke klare overordnede strategier (slik en vanligvis definerer begrepet strategi) verken i dette dokumentet eller andre dokumenter vi har gjennomgått så langt, men vi finner viktige prioriteringer i Handlingsplanene til de enkelte hovedområder

Arbeidsprosesser og holdninger til arbeidet

Ptil har en organisasjonskultur som er svært positiv i forhold til å ta ansvar og også til å ta i et ekstra tak.

Det er vanskelig å tolke svarene i forhold til spørsmålet om avgjørelser tas på riktig nivå. Fra intervjuene er det meldt om uklarhet i forhold til kvalitetssikring, noe som også kan omfatte hvem som skal ta avgjørelser i ulike typer saker. Dette understøttes også av tilsynsobjektenes svar i eksternundersøkelsen.

Vi har også sett at de kritiske vurderingene forekommer hyppigst i enhetene Prosessintegritet og Logistikk og beredskap. Det kan tyde på at mange med teknisk bakgrunn etterlyser mer systematisk kvalitetssikring av arbeidsprosesser. Man kan også se at en slik konklusjon understøttes av at spørsmålet om systematisk utvikling av arbeidsprosesser besvares mest kritisk av ansatte i HMS/Juss, Prosessintegritet og Bore- og brønnteologi. Et tilleggsmoment er at mange av de aktuelle medarbeiderne er seniorer, som generelt er noe mer kritiske også på andre spørsmål.

Kompetanse

Vår analyse viser at Ptil er godt rustet kompetansemessig og det gis gode muligheter for å opprettholde og styrke kompetansen. Det eneste faresignalet som AGENDA/SCANDPOWER ser på dette området er den uro som er knyttet til lønnspolitikken. Det vil være grunn til bekymring dersom dette fører til at Ptil ikke klarer å beholde og rekruttere personell innen prioriterte områder.

Organisasjonskultur

Det er få problemområder knyttet til intern kommunikasjon, mellom-menneskelige relasjoner og hvordan ansatte forholder seg til hverandre. Det er noen indikasjoner på at nyansatte føler at takhøyden for å gjøre feil kunne vært større, men dette ser ikke ut til å være et systematisk problem.

Lønnspolitikken kan være en kime til gnisninger internt, men mye av dette skyldes sannsynligvis også tidspunktet for gjennomføring av undersøkelsen. På den andre siden kan det oppleves som dobbeltkommunikasjon dersom man tilstreber at organisasjonen skal være kunnskapsmessig sterk, samtidig som ansatte føler at kompetanse ikke blir lønnet på et konkurransedyktig nivå.

Struktur og ressurser

Ptil har en spennende, men også krevende organisasjonsstruktur. Det synes ikke å være stor intern motstand mot strukturen som sådan, men noen kommenterer at de ønsker seg tilbake til en flatere struktur og at den nå er for hierarkisk og med for mange formelle ledere.

Våre vurderinger går mer på klarlegging av forutsetningene for at organisasjonen skal fungere, enn selve strukturen. Kort oppsummert mener vi at det er viktig å legge følgende forutsetninger til grunn:

- Ressursstyringen bør klarlegges og gjennomføres konsekvent ved at alle fagenheter avgir ressurser i tråd med de årlige prioriteringer. Ressursstyringen er kommentert både i medarbeiderundersøkelsen og i intervjuer. At disse prosessene fungerer er selve fundamentet for organisasjonsmodellen i Ptil.
 - Personalledere må i større grad ta personallederoppgavene på alvor. Medarbeiderundersøkelsen tyder på at misnøyen er større med de mellommenneskelige sidene av lederoppgaven enn med de faglige.
-

- Det er viktig å ha gode tverrgående prosesser mellom fagområder. Siden så mange av medarbeiderne er organisert i faggrupper, er det en utfordring å få gode nok samarbeids- og prioriteringsprosesser mellom fagområder.
- Tilsynsdirektørenes rolle bør vurderes styrket når det gjelder prioriteringen av tilsynsressurser. I forhold til tilsynsdirektørenes rolle har vi fått to typer tilbakemeldinger. Den ene, som nevnes av noen under fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen, er at det er behov for bedre kommunikasjon mellom tilsynsdirektører og lagene. Det andre momentet som også kommer fram både i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer, er at ressursstyringen er krevende og at tilsynsdirektørene ikke alltid når fram i prioriteringene når det skal gjøres avveieringer i forhold til faglige aktiviteter.
- Hovedledelsens rolle bør tydeliggjøres og kommuniseres bedre. Det kan være en god løsning å ha en toppledelse som skal konsentrere seg om strategiske oppgaver. Medarbeiderundersøkelsen viser imidlertid at modellen ikke er godt nok kommunisert til og forstått blant medarbeiderne.

Ressursbruk

Undersøkelsen viser at Ptil oppleves å ha god kontroll på sin ressursbruk. Intervjuer i etterkant av spørreundersøkelsen bidrar til å nyansere dette bildet noe. Ansatte opplever at timeregistreringen til dels ikke fungerer godt nok, og at det er få insitamenter i forhold til å registrere tid som skal faktureres ut til selskapene. Det kan innebære at den totale oversikten over forbrukt tid ikke blir korrekt, og at det således er vanskelig å få et reelt bilde av ressursbruken. For vår analyse betyr dette en usikkerhet med hensyn til Ptils vektlegging av, og tilhørende ressursinnsats på, de ulike oppgavene.

Brukertilfredshet

Brukertilfredsheten er grundig analysert i rapportens kap. 5 Vi nøyer oss her med å konstatere at Ptil bør vurdere å utvikle bedre systemer på innhenting av brukersynspunkter, blant annet slik at resultatene kan følges over tid.

Medarbeidertilfredshet

Undersøkelsen gir ikke indikasjoner på at det er vesentlige problemer knyttet til arbeidsmiljøet i Ptil. Det er imidlertid tegn på at mekanismene for å følge opp arbeidsmiljøet kan bli bedre. Det trekkes her særlig fram personalledernes ansvar for å følge opp medarbeidere og bidra til å løse konflikter.

Kvalitet på tjenester og beslutninger

I dette punktet vurderes kvaliteten av de tjenester og beslutninger Ptil produserer, gitt den organisasjonsutformingen etaten har valgt, og igjen sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål.

For å belyse problemstillinger om kvaliteten på tjenester og beslutninger vil vi trekke fram noen resultater fra eksternundersøkelsen og medarbeiderundersøkelsen.

7.4.10 Eksterne og interne synspunkter

Ptil utviser normalt objektivitet, men saksbehandlingen kan preges av enkeltpersoners oppfatning

Eksternundersøkelsen viser at tilsynsobjektene er godt fornøyd med den objektivitet Ptil utviser i sin saksbehandling (skår 2,7).

På den andre siden vurderer en betydelig andel av respondentene at måten saksbehandlingen gjennomføres på, til dels er personavhengig. (skår 3,6). Det kan være et problem når over 45 % av tilsynsobjektene tenderer til å være kritiske på dette punkt. Denne kritikken understøttes også av at ca 30% av de ansatte i Ptil, framhever behovet for et enhetlig kvalitetssikringssystem, jfr pkt 7.4.7.

Ptil overholder god forvaltningsskikk

Ptil skårer godt på å overholde god forvaltningsskikk og en likeverdig behandling. Mht god forvaltningsskikk gir tilsynsobjektene er skåre på 2,3, noe som viser at de aller fleste er positive. På spørsmålet om likeverdig behandling gis skåren 2,5. Noen merknader her sier at små selskaper føler seg noe dårligere behandlet i forhold til de store aktørene.

Tilsynsobjektene er positive til informasjon og veiledning

Av de tjenester som tilbys av Ptil gis det en svært god tilbakemelding på hvordan informasjon gjøres tilgjengelig, blant annet gjennom hjemmesidene.

Ptil er effektive når det gjelder saksbehandling, granskinger og revisjoner

Tilsynsobjektene gir en skår på 2,2 når det gjelder saksbehandling av samtykker og unntak, noe som tilsier at det er stor grad av tilfredshet på dette punkt. Det gis også tilbakemelding på at Ptil har effektive revisjonsaktiviteter (2,4). Det meldes videre om at pålegg og vedtak gis en grundig og seriøs behandling (2,2) og at Ptil er effektive når de gransker hendelser (2,1).

7.4.11 Case – studier

For å få et mer spesifikt bilde av hvordan Ptil styrer og gjennomfører sine arbeidsprosesser, samt hvordan Ptil samhandler med andre tilsynsetater og tiltakshavere, har vi gjennomgått saksbehandlingen for følgende:

- Samtykke til leteboring på Tornerosefeltet utenfor Finnmark (Statoil er tiltakshaver og SFT samarbeidsetat)
 - Storulykkestilsyn med Kårstøanleggene (Gassco er tiltakshaver og DSB samarbeidsetat)
-

- Tilsyn med hygiene og renhold på Gullfaks og Statfjord (Statoil er tiltakshaver og Htil samarbeidsetat)
- Gransking etter gasslekkasje på Snorre A (Statoil er tiltakshaver)
- Samsvarsuttalelse (SUT) for Mærsk Innovator (Mærsk er tiltakshaver og SDir samarbeidsetat)
- Anke etter samtykke til leteboring på Tornerosefeltet.

Hovedkonklusjon:

Ut fra de seks utvalgte casene er vårt generelle inntrykk at det er god styring og kvalitet i Ptils saksbehandling. Det er etablert systemer for planlegging og ressursstyring av aktivitetene og det er systemer for gjennomføring av aktivitetene og kommunikasjon med involverte parter. Der hvor det foreligger prosedyrer for aktivitetene, overholdes disse i all vesentlighet. Det er gode systemer for å omrokkere på personell når dette er nødvendig. Gransking av hendelser er en høyt prioritert oppgave, og granskningsrapportene er gjennomgående av høy faglig kvalitet.

Forbedringspunkter:

Det viktigste forbedringspunktet som ble identifisert, og som også bekreftes av både ekstern- og internundersøkelsene, er at intern faglig kvalitetssikring bør forbedres, både mht dokumentasjon og praktisering.. Dagens praksis er at tilsynskoordinatoren signerer og står som formell godkjenner av dokumenter som skal oversendes tilsynsobjektene. Tilsynskoordinatorene har sin faglige tyngde innenfor en av fagenhetene, mens dokumentet kan omhandle detaljerte faglige vurderinger som ligger utenfor tilsynskoordinatorens kompetanse-område. Slike faglige vurderinger blir ikke systematisk kvalitetssikret. Faglige problemstillinger drøftes på ukentlige møter i fagenhetene, og noen vurderinger og konklusjoner dokumenteres i møtereferatene derfra. Det er allikevel etter vår vurdering behov for å forbedre kvalitetssikringen av faglige vurderinger gjennom formell kontroll og godkjenning av dokumentet i relevant fagenhet, mens tilsynskoordinatoren kontrollerer og godkjenner det samlede dokumentet.

Det ble identifisert at ikke alle aktivitetene har en oppdatert og godkjent prosedyre. For eksempel forelå det ikke prosedyre for håndtering av SUT søknader og det var heller ikke en oppdatert prosedyre for klagebehandling. Det ble opplyst om at et arbeid allerede er satt i gang i forhold til å etablere nye prosedyrer. Det er vår anbefaling at dette arbeidet prioriteres. De prosedyrene som foreligger har gjennomgående god kvalitet.

Samarbeidet med andre tilsynsmyndigheter går i hovedsak meget bra på oppdragsleder- og saksbehandlernivå, men det er et gjennomgående inntrykk at Ptils koordineringsrolle bør kunne defineres og struktureres bedre. Dette bekreftes også av eksternundersøkelsen. Dette gjelder spesielt i forhold til DSB og SFT, mens rolledeling og samarbeid med Htil og SDir hadde fungert meget bra i de sakene vi har gjennomgått.

Det bør gis formell beskjed til tiltakshaver når det er nødvendig med forlenget saksbehandlingstid selv om det er en tett dialog underveis i saksbehandlingen.

Ptils formelle arkiv ("Ephorte") mangler dokumentasjon fra en del bidragsytere (både internt i Ptil og eksterne samarbeidsetater) om deres vurderinger. Det bør derfor klargjøres hvilken saksbehandlingsdokumentasjon som skal arkiveres, og oppdragslederne bør pålegges å overføre arkivverdig dokumentasjon fra sine arbeidsarkiv til Ptils arkiv når oppgaven er avsluttet. Dette gjelder spesielt epost. Dette er også relatert til punktet om faglig kvalitetssikring som er nevnt tidligere.

7.4.12 Analyse og konklusjoner

Det er viktig å presisere at konsulentene ifølge mandatet ikke skulle analysere Ptils resultater. Vi har derfor konsentrert oss om kvaliteten på prosesser, tjenester og beslutninger ut fra følgende perspektiver:

- I hvilken grad opplever eksterne brukere at det er kvalitet på saksbehandling og service?
- I hvilken grad er det sammenheng mellom strategiske føringer, faglige planer og faktisk prioritering?
- I hvilken grad er det interne systemer som sikrer høy og lik kvalitet på saksbehandlingen?
- I hvilken grad oppfylles fastsatte krav til kvalitet i utførelse av tilsynsoppgaver, granskninger, ankebehandling etc?

I hvilken grad opplever eksterne brukere at det er kvalitet på saksbehandling og service?

De data vi har fra de eksterne selskapene knyttet til kvaliteten på tjenester og beslutninger er noe motstridende. Selskapene er i hovedsak positive til effektivitet, kvalitet og forvaltningsmessig ryddighet i Ptil, selv om det på alle spørsmål er noen som har kritiske vurderinger.

Et av de punktene som trekkes fram og gis negativ karakter, er tendensen til personavhengighet. Vi velger å tillegge dette vekt fordi det understøttes av relativt mange ansatte i Ptil. Vår konklusjon er at dette skyldes mangelen på et gjennomgående kvalitetssikringssystem.

Graden av personavhengighet kan også ha sin bakgrunn i hvordan prosessen ut mot selskapene er organisert og framtrer i praksis. Selskapene møter ansatte fra Ptil i ulike roller og i ulike sammenhenger:

- Som kontaktpersoner
 - Som revisjonsledere
 - Som tilsynskoordinatorer
 - Som representanter for et fagområde
-

Det kan være grunn for Ptil å se nærmere på hvor klart disse rollene er beskrevet og kommunisert ut mot selskapene.

I hvilken grad er det sammenheng mellom strategiske føringer, faglige planer og faktisk prioritering?

Vi har tidligere konstatert at det gjennomgående er godt samsvar mellom de strategiske føringene i Ptil og tilsynets operative planer. Ptil har et detaljert system for virksomhetsplanlegging som skal sikre at aktivitetene styres i samsvar med gjeldende prioriteringer. Vi vurderer at dette i all hovedsak fungerer godt, men med noen usikkerhetsfaktorer. Det er kommet synspunkter på at rapporteringen av tidsbruk ikke er god nok og at rapporteringen i noen grad er selvopppyllende, f.eks at man legger vekt på å rapportere det som er planlagt heller enn at rapportene skal gjenspeile faktisk ressursbruk. Siden det ikke ligger noen økonomiske insitamenter i forhold til korrekt rapportering, vil kvaliteten i stor grad avhenge av kvaliteten på lederoppfølgingen.

I hvilken grad er det interne systemer som sikrer høy og lik kvalitet på saksbehandlingen?

Det er konstatert at Ptil mangler et gjennomgående kvalitetssikringssystem, noe som til tider oppleves som et problem både i industrien og internt i Ptil. Gjennomgang av utvalgte case understøtter dette. Til tross for denne mangelen, har vi konstatert at:

- Det gis gjennomgående positive vurderinger av kvaliteten på Ptils beslutninger og saksbehandling.
- Mangelen på et formelt system kompenseres til en viss grad av at det er høy kompetanse i organisasjonen.
- Det eksisterer en god del interne rutiner, selv om disse ikke er satt inn i et helhetlig kvalitetssikringssystem.

I hvilken grad oppfylles fastsatte krav til kvalitet i utførelse av tilsynsoppgaver, granskninger, ankebehandling etc?

Gjennomgangen av de utvalgte casene viser, som omtalt ovenfor, at det gjennomgående er god faglig kvalitet på arbeidet. De forbedringsmuligheter vi har identifisert er hovedsakelig knyttet til følgende:

- Rutiner for intern faglig kvalitetssikring bør forbedres og formaliseres. Det er etter vår vurdering behov for å forankre kvalitetssikringen gjennom å innføre formell godkjenning av faglige bidrag til dokumenter hos involverte fagenheter, i tillegg til tilsynskoordinatoren.
 - Det mangler oppdatert og godkjent prosedyre for en del aktiviteter. Dette må ivaretas i kvalitetssystemet.
 - Det er eksempler på at tids- og ressursplanleggingen er utilstrekkelig
-

- Ptils koordineringsrolle overfor andre tilsyn bør kunne defineres og struktureres bedre.
- Det er eksempler på manglende eller for sen informasjon til tiltakshavere når det er nødvendig med forlenget saksbehandlingstid. Det bør gis formell beskjed til tiltakshaver når det er nødvendig med forlenget saksbehandlingstid selv om det er en tett dialog underveis i saksbehandlingen.
- Det bør klargjøres hvilken saksbehandlingsdokumentasjon som skal arkiveres, og oppdragslederne bør pålegges å overføre arkivverdig dokumentasjon fra sine arbeidsarkiv til Ptils arkiv.

7.5 Samlet vurdering av organisasjonens funksjonalitet

Etter at Petroleumstilsynet ble skilt ut fra Oljedirektoratet i 2004 har organisasjonen gradvis utviklet den organisasjonsmodell tilsynet har i dag. Dette er en matriseorganisering som av mange oppleves å fungere godt, men som også representerer utfordringer i forbindelse med bl.a personalledelse, beslutninger, prioritering og ressursstyring.

Brukerundersøkelsen viser at organisasjonsmodellen i Ptil kan gi grunnlag for noe uklarhet både i forhold til informasjonsstrømmer og hvor beslutningsmyndigheten ligger. Det synes klart at den nåværende organiseringen, basert på matrise og årlig ressursstyring i forhold til tilsynsoppgaver, gir god fleksibilitet i forhold til mulighet for tilsynsprioritering. Modellen med fagenheter ser også ut til å sikre nødvendig prioritering av kompetanseutvikling, men kan representere en utfordring med hensyn til tversgående prioritering mellom fagområder.

Noen har påpekt at en tidligere flatere og teambasert organisering ga mer nærhet til ledelsen og mer involvering av ansatte, men vi har ikke funnet grunnlag for å vurdere at nåværende organisasjonsmodell ikke har mulighet til å fungere godt. Det kan imidlertid kreve ytterligere klarlegging av lederoppgavene og at organisasjonen tydeliggjøres overfor industrien.

Det generelle bildet er at Ptil har en velfungerende organisasjon. Den generelle medarbeidertilfredsheten er høy og det legges godt til rette for kompetanseutvikling. Dette understøttes også av brukerundersøkelsen som på de fleste områder vurderer Ptils kompetanse som tilstrekkelig eller svært god.

Ptil har en god forståelse av sin rolle og sine oppgaver og har utviklet prioriteringer som har en god forankring i det overordnede risikobilde. På den andre siden ser det ut til å være en utfordring å klare å velge bort oppgaver som anses som mindre viktige.

Ptil oppleves av ansatte å ha akseptabel kontroll over økonomi og ressursbruk, selv om vår analyse kan tyde på at ressursstyringen kan bli bedre, jmf blant annet våre kommentarer til timeregistreringen. Ansattes tilbakemelding tyder heller ikke på at arbeidspresset er større enn det man klarer å håndtere.

8 Sammenfattende konklusjoner

I dette kapitlet oppsummeres vurderinger og konklusjoner punktvis i forhold til kriteriene i konkurransegrunnlaget fra departementet.

A. Hvordan håndterer Ptil utviklingstrekk og utfordringer i petroleumssektoren?

A1: Klarer Ptil å undersøke og følge opp at næringsaktørene etterlever de grunnleggende prinsippene for petroleumssektoren?

- (a) Ptil har en arbeidsform, strategi og konkrete handlingsplaner som bidrar til at aktørene har fokus på og prioriterer de områder og utfordringer som myndighetene ønsker skal ha hovedoppmerksomhet.
- (b) Ptil gjennomfører sitt strategiarbeid på en måte som sikrer at det skjer en prioritering av tilsynsaktiviteten i forhold til risikobildet i ulike deler av bransjen.

A2: Klarer Ptil å være i forkant med hensyn til å følge med på utviklingstrekkene når det gjelder bedriftsorganisering, arbeidsformer og operasjonsområder i petroleumssektoren?

- (a) Ved å ta i bruk et så bredt spekter av datakilder/metoder som det blir gjort i RNNS-arbeidet, har Ptil et meget godt grunnlag for å gjøre risikovurderinger.
- (b) RNNS-arbeidet demonstrerer at Ptil har innsikt i de vesentligste utfordringene i sektoren.
- (c) De underliggende utfordringene og strukturelle endringene - både når det gjelder bransjestruktur, styringsforhold, internasjonalisering, etablering av virksomhet på nye områder m.v. - er i betydelig grad vektlagt og tydeliggjort i strategiarbeidet.

A3: Klarer Ptil å være i forkant når det gjelder å se hvilken rekkevidde utviklingstrekkene nevnt i pkt 2 har for helse, miljø og sikkerhet?

- (a) Ptil har et systematisk inntak av både eksterne føringer og fakta i forbindelse med strategiprosessene gjennom en bred analyse- og vurderingsprosess, basert på et omfattende sett av så vel kvantitative som kvalitative data.
-

A4: I hvilken grad Ptil innretter sin aktivitet i tråd med den forståelsen og kunnskap de har om de nevnte utviklingstrekkene?

- (a) Evalueringen viser at Ptil har god sammenheng mellom strategiske føringer og operative planer for fagenheter og tilsynslag.
- (b) Evalueringen tyder likevel på visse svakheter når det gjelder intern forankring av strategiarbeidet. Det er behov for å styrke kommunikasjonen av både strategiprosessen og tilhørende resultater ut i organisasjonen.

A5: I hvilken grad Ptil klarer å innrette sin aktivitet slik at de på en best mulig måte påvirker næringsaktørene

- (a) Treparts samarbeidet er et grunnleggende fundament for Ptils strategi for å påvirke næringsaktørene. Vi konkluderer med at dette har vært svært vellykket hittil, men det er utviklingstrekk i næringen som tilsier at denne strategien må suppleres med andre virkemidler i framtiden.
- (b) Et helt vesentlig element i arbeidet både med RNNS og med Basisnotatet er at det bildet av utfordringer og risikonivå som tegnes, skal deles av partene.
- (c) Det kan stilles prinsipielle spørsmål ved at tilsynsmyndighet og tilsynsobjekter arbeider så tett sammen om utfordringsbilde og strategier, men vi synes likevel en slik innvending er lite berettiget.

B. Evaluator må undersøke hvordan Ptil utøver sine roller.**B1: Premissgiving,**

I denne rollen ligger det å utvikle rammebetingelser, være normgiver, bidra til tilstrekkelig hensiktsmessig og effektivt regelverk, være pådriver i utvikling av ny kunnskap

- (a) Vi vurderer at Ptil utøver premissgiverrollen på en god måte.
- (b) Våre undersøkelser viser at Ptil gjennom bl.a. aktivitetene i Regelverksforum bidrar til at regelverket er hensiktsmessig og effektivt samt at det er godt forankret i bransjen blant arbeidstakerne og hos andre relevante parter. Gjennom dette arbeidet gis regelverket legitimitet.
- (c) Ptil er aktiv i kunnskapsutvikling og sikrer partenes medeierskap i denne. Ptil stiller en rekke fora til rådighet for partene og er åpne for innspill.
- (d) Ifølge bransjen kan Ptil bli flinkere til å forankre utredningsprosjekter hos selskapene.

B2: Kontroll/tilsyn,

Denne rolle omfatter å utarbeide risikovurderinger, utvikle tilsynsmetodikk, avvikshåndtering, sanksjonering

- (a) Hovedinntrykket er at Ptil ivaretar sin tilsynsrolle på en god måte. Det sterke partssamarbeid utgjør, sammen med generelt tette relasjoner
-

mellom tilsynet, industrien og arbeidstakerorganisasjonene et potensielt risikoelement når det gjelder hensynet til tilsynets uavhengighet. Etter vår oppfatning klarer Ptil å balanse dette hensynet, men dette er et område som krever kontinuerlig årvåkenhet.

- (b) Ptils tilsynsvirksomhet oppleves ikke alltid enhetlig. Bransjen opplever tidvis at Ptils saksbehandling er preget av personens egne synspunkter uten at disse nødvendigvis var godt forankret i regelverk eller formelle beslutninger. For å sikre en enhetlig tilsynspraksis bør Ptil etablere et mer helhetlig kvalitetssystem for sin saksbehandling.
- (c) Tilsynets arbeid med utvikling av risikovurderinger og tilsynsmetodikk reflekterer de utfordringer som sektoren står overfor.
- (d) Tilsynets avvikshåndtering og bruk av sanksjoner virker å være balansert i forhold til de avvik som avdekkes og i forhold til det forebyggende perspektiv Ptil anlegger i sin tilsynsvirksomhet.
- (e) Det tette partssamarbeidet kan medføre risiko for en konsensuskultur med tilhørende aversjon mot å ta i bruk sterke virkemidler. Det er ingen indikasjon på at Ptil ikke benytter sine muligheter for å sanksjonere overfor industrien, mens det er påfallende at pålegg meget sjelden bli anket til departementet eller prøvd i rettsapparatet.

B3: Informasjon/veiledning

Ptil skal gi målrettet informasjon om regelverk/rammebetingelser, risikoforhold og årsakssammenhenger, metoder for oppfyllelse av regelverkskrav

- (a) Det er vår vurdering at Ptils utøvelse av informasjons- og veiledningsrollen skjøttes på en god måte. Ptils sterke satsting på internett gjør informasjonen lett tilgjengelig og er til stor nytte for bransjen og for øvrige myndigheter

B4: Rådgivning

Ptil skal være rådgiver overfor overordnet myndighet og andre myndigheter i fagsaker.

- (a) Ptil fungerer godt som rådgiver overfor AID. Vi ser likevel at et kan være ønskelig at Ptil videreutvikler det faglige grensesnittet mot AID og forankrer sine vurderinger av faglige forhold og politiske signaler i AID.
- (b) Andre myndighetsorgan opplever Ptil som leveringsdyktig.

B5: Koordinering

Ptil skal ta ansvar ift. koordinering av oppgaver/roller som fremgår av forskrift / instruks slik at brukerne opplever en mer helhetlig og koordinert myndighetsutøvelse på HMS-området i næringen.

- (a) Ptils koordinatorrolle, slik denne fungerer i dag, samsvarer ikke med de målsettinger som er satt for denne i Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003.
- (b) Innholdet i denne koordinatorrollen bør avklares, men dette forutsetter departementalt engasjement.

B6: Rolleutøvelse i lys av framtidige utfordringer

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

- (a) Hvordan endringene i aktørbildet innvirker på muligheten for videreføring av et partsforankret helhetlig tilsyn.
- (b) Det bør iverksettes aktiviteter for å bedre kunnskapen om omfanget og effektene av utstøting blant arbeidstakere i sektoren.
- (c) Koordineringsrollen bør styrkes, både mht. opprettholdelsen av et helhetlig tilsyn og i forhold til en mest mulig kostnadseffektiv tilsynsutøvelse.

C. Hvordan klarer Ptil å utvikle og styre sin egen organisasjon ift. pålagte oppgaver, mulighet for måloppnåelse og utviklingstrekk og utfordringer i petroleumssektoren.

C1: Vurdering av Ptils organisering (struktur, prosesser, kunnskap, ledelse, kultur, medarbeidertilfredshet, mv) sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål

- (a) Det generelle bildet er at Ptil har en velfungerende organisasjon som gir god fleksibilitet i forhold til både prioritering av oppgaver og nødvendig kompetanseutvikling, men representerer en utfordring med hensyn til tversgående prioritering mellom fagområder.
 - (b) Det er behov for klarlegging av lederoppgavene. De eksternt rettede funksjonene i organisasjonen bør tydeliggjøres overfor industrien.
 - (c) Den generelle medarbeidertilfredsheten er høy og det legges godt til rette for kompetanseutvikling. Dette understøttes også av brukerundersøkelsen som på de fleste områder vurderer Ptils kompetanse som tilstrekkelig eller svært god.
 - (d) Ptil oppleves av ansatte å ha akseptabel kontroll over økonomi og ressursbruk, selv om vår analyse viser at ressursstyringen kan bli bedre.
 - (e) Lederfunksjoner og organisering av lederoppgaver kan forbedres. Den nåværende deling mellom hovedledelsen og den øvrige organisasjonen oppfattes av mange som å ha gjort ledelsen mindre tilgjengelig.
 - (f) Matriseorganiseringen er kompleks og mange ansatte føler at personaloppfølgingen blir skadelidende.
-

- (g) Både representanter for selskapene og ansatte melder at kvaliteten utad kan være personavhengig og at det mangler et gjennomgående kvalitetssikringssystem som sikrer kvalitet og likebehandling.

C2: Vurdering av kvaliteten på tjenester og beslutninger etaten produserer, gitt organisasjonsutformingen etaten har valgt og igjen sett i lys av overordnede mål/resultatmål, plan og strategiarbeid og resultatmål

- (a) Selskapene er i hovedsak positive til effektivitet, kvalitet og forvaltningsmessig ryddighet i Ptil, selv om det er noen som har kritiske vurderinger.
 - (b) Et av de punktene som trekkes fram og gis negativ karakter, er tendensen til personavhengighet. Vår konklusjon er at dette skyldes mangelen på et gjennomgående kvalitetssikringssystem.
 - (c) Det er gjennomgående godt samsvar mellom de strategiske føringene i Ptil og tilsynets operative planer. Ptil har et detaljert system for virksomhetsplanlegging som skal sikre at aktivitetene styres i samsvar med gjeldende prioriteringer.
 - (d) Det er gjennomgående god faglig kvalitet på arbeidet i tilsyn, granskninger, ankebehandlinger etc. De forbedringsmuligheter vi har identifisert er hovedsakelig knyttet til sporbar intern kvalitetssikring, herunder bruk av oppdaterte og godkjente prosedyrer, samt tids- og ressursplanlegging og informasjon til tiltakshavere ved utsettelse.
-