

## **Risikostyring og internkontroll**

### *En studie av læring mellom petroleumsvirksomheten og offentlig sektor når det gjelder risikoutsatte grupper (RUG)*

*«Enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer»*

Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse

Vår 2016

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:**

Vår 2016

---

**FORFATTER:**

**Kari G. Haakestad**

**VEILEDER:**

**Preben Hempel Lindøe**

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

**Risikostyring og internkontroll**

**En studie av læring mellom petroleumsvirksomheten og offentlig sektor når det gjelder risikoutsatte grupper (RUG)**

**«Enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer»**

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Læring, internkontroll, risikostyring, petroleumsvirksomheten, kommune

---

**SIDETALL: 84**

**STAVANGER 31.05.2016**

## Forord

Med denne oppgaven markeres slutten på masterstudiet i Risikostyring og sikkerhetsledelse ved UiS.

Det har vært spennende reise som jeg ikke ville ha vært foruten. Studiet har gitt ny inspirasjon og motivasjon inn mot arbeidet mitt.

Jeg har fått uvurderlig hjelp og støtte underveis i prosessen med oppgaven fra flere hold. Først og fremst vil jeg rette en stor takke min veileder Preben Hempel Lindøe har vist vei i prosessen. Jeg har alltid gått tilbake til oppgaveskrivingen med nytt mot og inspirasjon etter veiledningstimene.

Jeg vil også takke til mine to informanter fra Ptil og kommunen for gode og utdypende bidrag til oppgaven.

Sist, men ikke minst vil jeg takke familien min for uvurderlig støtte. De som har holdt ut med at mesteparten av fritiden min de siste måneder har gått med til studier.

Så takk til alle mine kjære, spesielt barn og min mann for all den gode støtten dere har gitt meg!

## Sammendrag

Formålet med oppgaven er å se nærmere på læring mellom petroleumsvirksomheten og offentlig sektor når det gjelder risikoutsatte grupper (RUG).

Bakgrunnen for valg av tema er at petroleumstilsynet (Ptil) siden 2007 har hatt risikoutsatte grupper som hovedsatsing. Dermed har Ptil opparbeidet seg betydelige erfaringer med læring og forbedring av risikohåndtering for RUG.

Casestudie med en kvalitativ tilnærming er benyttet for å få svar på oppgavens problemstilling. I oppgaven har jeg brukt Stavanger kommune som case og har et komparativt perspektiv ved at jeg sammenlikner med petroleumsvirksomheten og benytter under-case fra petroleumstilsynets tilsyn med risikoutsatte grupper. Datainnsamlingen har i hovedsak vært ved hjelp av dokumentstudier, med utdyping av funn fra to informanter. Underveis var det et stort tilfang av dokumenter og tilnærmingen fikk et eksplorativt tilsnitt.

Jeg har benyttet flernivåanalyse for å se nærmere på ulikheter og likheter mellom petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune. Blant annet ved vurdere rammelover og forskrifter, tilsyn og kontroll, risikoregimets aktører og i styringsmekanismene for risikostyring og internkontroll. Tre teorivinklinger er tatt i bruk for å drøfte funn relevante til problemstillingen. Teorier om regulering og regimer har dannet rammeverk for oppgaven. I tillegg har jeg benyttet teorier om styring og kontroll og læring.

Innledningsvis i oppgaven presenteres begrepene risikoutsatte grupper og rammebetingelser. Videre belyses utviklingstrekk for regulering og det norske arbeidsmiljøregimet, og ytre kontekst for regimet i kommunal sektor og petroleumsvirksomheten. På bakgrunn av funn i dokumentanalysen, intervju og relevant teori er kommunens læring av petroleumsvirksomheten når det gjelder risikostyring og internkontroll og HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper, drøftet.

Oppgaven bekreftet:

- Det er likheter på lokalt nivå for risikoutsatte grupper i Stavanger kommune og petroleumsvirksomheten.
- Det er ulikheter i struktur som i særlig grad gjelder lover og regler.
- Det er ulikheter i måter petroleumstilsynet og arbeidstilsynet praktiserer sine tilsynsroller.

God risikostyring er avhengig av felles risikoforståelse og åpen kommunikasjon og informasjonsflyt mellom aktørene. Petroleumstilsynet har ved sin dialogbaserte tilnærming, klare trekk som fremmer læring og kontinuerlig forbedring av HMS og arbeidsmiljø. Det funksjonsbaserte regelverket i petroleumsvirksomheten legger til rette for læringsprosesser, men det krever aktiv bruk og praksisfelleskap basert på tillit og likeverdige roller.

Kunnskap og erfaringsutveksling i form av praksisfelleskap i petroleumsvirksomheten, skiller seg ut fra kommunal sektor.

Kommuneregimet har også elementer av læring i for eksempel internkontroll HMS og de partssammensatte arbeidsmiljøutvalgene.

Det er noe å lære på tvers av to svært ulike sektorer. Fellesnevner er at risikoutsatte grupper finnes i begge sektorer. Stavanger kommune kan lære av petroleumsvirksomheten/Ptil sin tilnærming til risikohåndteringen for RUG ved aktiv bruk av «*enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer*», slik arbeidsmiljøregelverket krever. Risikofaktorer og rammebetingelser kan ved hjelp av tilpassede kartleggingsverktøy, settes sammen på en ny måte på gruppenivå. Praksisfelleskap vil bidra til læring og forbedring i internkontroll og risikostyring i kommuner.

## Innhold

Forord .....	iii
Sammendrag .....	iv
1 Innledning.....	1
1.1 Begrunnelse for valg av tema .....	3
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.3 Avgrensning og presisering .....	4
1.4 Tidligere forskning .....	4
1.5 Oppgavens oppbygning .....	5
2 Kontekst .....	6
2.1 Risikoutsatte grupper og rammebetingelser .....	6
2.2 Utviklingstrekk regulering.....	7
2.3 Arbeidsmiljøregimet.....	8
2.4 Funksjonskrav.....	9
2.5 Internkontroll.....	9
2.6 Kommuneregime .....	12
2.7 Petroleumsregimet .....	16
3 Forskningsdesign.....	21
3.1 Dokumentstudier .....	22
3.2 Intervju.....	23
3.3 Deltakende observasjon .....	24
3.4 Flernivåanalyse.....	24
3.5 Etiske refleksjoner .....	26
4 Analyseramme.....	27
4.1 Regulering og regimer .....	27
4.1.1 Hvorfor regulere .....	27
4.1.2 Tilsyn og virkemidler .....	28
4.1.3 Risikoregime .....	30
4.2 Styring og kontroll.....	31
4.2.1 Risikostyring .....	31
4.2.2 Risikoanalyse .....	32
4.2.3 Bow-tie .....	33
4.2.4 Internkontroll som styrings- og kontrollsystem .....	34
4.3 Læring.....	35
4.3.1 Lærende organisasjon.....	35

4.3.2	Fra taus til eksplisitt kunnskap .....	37
4.3.3	Praksisfellesskap .....	38
4.3.4	Systematisk forbedring som erfaringslæring.....	38
4.3.5	Sikkerhetskultur .....	39
4.3.6	Oppsummering av teoribidrag.....	41
5	Funn Stavanger kommune HMS og arbeidsmiljø for RUG .....	42
5.1.1	Virksomhetsbeskrivelse .....	42
5.1.2	Lover og regler .....	43
5.1.3	ROS analyser.....	44
5.1.4	Avvikshåndtering .....	45
5.1.5	Kommunens HMS-mål .....	46
5.1.6	Organisering .....	47
5.1.7	RUG i kommune .....	50
5.1.8	Vold og trusler.....	52
5.1.9	HMS-nettverk.....	53
5.1.10	Arbeidstilsynet .....	53
6	Funn petroleumsvirksomheten HMS og arbeidsmiljø for RUG .....	56
6.1	Tilsynsrapporter RUG og rammebetingelser.....	56
6.2	Petroleumsregimet .....	57
6.2.1	Risikohåndtering og gruppefokus .....	57
6.2.2	Risikovurderinger – faktorene enkeltvis og samlet.....	58
6.2.3	Erfaringsoverføring og læring.....	59
6.2.4	Ulike rammebetingelser gir ulik risikofordeling.....	59
6.2.5	Eksempel stillastilsyn.....	59
6.2.6	Regelverk og læring .....	60
6.2.7	Regelverk i tilsyn og RUG .....	60
6.3	Petroleumstilsynets tilsynsrolle .....	61
6.3.1	Dialogbasert tilsynsrolle.....	61
6.3.2	Kontrakter.....	62
7	Drøfting .....	64
7.1	Er det trekk ved petroleumsregimet som fremmer læring? .....	64
7.1.1	Risiko .....	64
7.1.2	Interessenter .....	67
7.1.3	Offentlighet/opinion .....	70
7.2	Er det lover og regler som setter rammebetingelser .....	70
7.2.1	Funksjonsbasert regelverk og rammebetingelser .....	71
7.2.2	Enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer .....	73

7.2.3	Internkontroll kommune.....	74
7.3	Er det noe ved tilsynsrollen som Ptil praktiserer som skiller seg fra arbeidstilsynets praksis?.....	75
7.3.1	Læring i tilsyn .....	75
7.3.2	Dialog og læring som strategi .....	76
7.3.3	Egenvurdering som metode.....	77
7.3.4	Åpenhet gir læring.....	78
7.3.5	Grupper.....	78
8	Oppsummering .....	80
8.1	Konklusjon.....	81
8.2	Oppsummering av sentrale læringspunkter .....	82
8.3	Videre forskning .....	84
	Referanser.....	ix
	Figurliste.....	xii
	Tabeller.....	xii
	Vedlegg .....	xiii
	Vedlegg 1 Dokumenter.....	xiii
	Vedlegg 2 Samtaleguide intervju informant Ptil .....	xiv
	Vedlegg 3 Samtaleguide intervju informant fra Stavanger kommune .....	xv
	Vedlegg 4 Samtykkeerklæring .....	xvi



## 1 Innledning

Risikobildet endrer seg kontinuerlig og er alltid en refleksjon av de utviklingstrekk som til enhver tid kjennetegner vårt eget samfunn og omgivelser (NOU (2000:24), s. 28).

*I 2014 ble kvinnelig sosionom på nattevakt drept av 15 årlig jente da hun var på jobb på Behandlingscenteret Små Enheter i Vollen i Asker. Hun ble overmannet av 15-åringen, kvalt og deretter knivstukket i halsen og ryggen 21 ganger. Psykiater hadde advart mot vold og drap i e-mail sendt institusjonen. Denne ble aldri besvart (Fontene, 2014).*

Det hadde vært flere alvorlige episoder tidligere. Offeret var nyansatt og alene på skiftet. Alarmen lå innelåst i et skap på vaktrom.

*I 2015 var det en alvorlig og omfattende overgrepssak hvor en barnehageansatt i Tromsø pågripes og siktes for overgrep mot 17 barn. De fysiske overgrepene skjedde i andre lokaler ved en skole, som barnehagen hadde tilgang til (Dagbladet, 2015).*

Overgriperen var alene voksen med barn i disse lokalene. Alle barna som overgriper «valgte ut» hadde tillit til overgriperen.

Dette er to eksempler på alvorlige hendelser i offentlig sektor de siste årene, som ryster oss. Det første eksempelet rammer tjenesteyter og er påført av tjenestemottaker. Det andre er omvendt og rammer tjenestemottaker.

29.april 2016 kunne vi lese<sup>1</sup>:

*Skrøt av helikoptersikkerheten dagen før ulykken. Torsdag la Petroleumstilsynet frem en rapport om sikkerhet ved norsk sokkel. Der ble helikoptersikkerheten trukket frem som et forbilde.*

29.april 2016 omkom 13 mennesker i helikopterulykken ved Turøy. Ulykken skjedde like etter at Petroleumstilsynet (Ptil) la fram rapporten om risikonivået på norsk sokkel (RNNP) for 2015.

Det var en dobling av uønskede hendelser i olje virksomheten i 2015. Ptil startet 9 granskninger i 2015, selv om det ikke var storulykker i 2015. Hendelsen med fartøy uten styring hadde storulykke-potensiale i seg. Innsparinger, effektivisering og nedbemanning i

---

<sup>1</sup> <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/Skrot-av-helikoptersikkerheten---dagen-etter-skjedde-storulykken-3917600.html>

norsk olje og gassindustri, utfordrer sikkerheten på norsk sokkel. Mange oppsigelser flytter fokuset fra sikkerhet over på kutt og nedbemanning. Økning i antall alvorlige hendelser kan være en indikasjon. Samtidig kutter selskapene i HMS-arbeid og sikkerhetskurs.

Blir trepartssamarbeidet like godt ivaretatt som før under kutt og innsparinger i bransjen? Det kan tenkes å føre til at arbeidstakerne i enkelte selskaper blir mindre involvert enn før.

Ambisjonen at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende, står ifølge Ptil fast. Endringer i petroleumsvirksomheten har skjedd i løpet av kort tid. Bransjen må justere seg i forhold til lav oljepris, en aldrende sokkel og strenge kostnadskrav. Erfaringen og kompetansen som bransjen har opparbeidet seg, skal likevel forme en robust og langsiktig næring med enda høyere sikkerhetsnivå enn i dag. Kravet til kontinuerlig forbedring er ufravikelig (Petroleumstilsynet, 2016a).

Ifølge Ptil har selskapene en gyllen anledning til å se HMS-arbeidet med nye øyne ved å styrke oppmerksomheten mot sikkerhet i egen organisasjon, forenkle og forbedre prosedyrer, tydeliggjøre og styrke innsatsen mot stadig sikrere drift (Petroleumstilsynet, 2016a, s. 4).

Fra 2007 og frem til i dag er risikoutsatte grupper en hovedsatsing i Ptil. Det har resultert i at næringen nå tenker i grupper i risikostyringen. Ptil har i mange av tilsynene vært opptatt av rammebetingelser i kontrakter, det vil si vilkår som fastsettes av operatøren overfor entreprenøren. Det er ikke nok å kun ha HMS-krav i kontrakten for å oppnå et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Ulike rammebetingelser gir en urimelig skjevfordelt risiko og enkelte grupper er høyere eksponert for arbeidsulykker med personskader, arbeidsbetinget sykefravær og helseplager.

Hvordan to tilsynelatende ulike sektorer som petroleumsvirksomheten og offentlig sektor rigges for å møte risikobildet anno 2016, er interessant å se nærmere på.

## 1.1 Begrunnelse for valg av tema

Risikoutsatte grupper er sårbare grupper i både petroleumsvirksomheten og kommune. I en kommune er det for eksempel ansatte i bofellesskap for psykiatri og rus og ansatte i NAV- kontor, hvor vold og trusler ser ut til å være en økende arbeidsmiljørisiko. I petroleumsvirksomheten er det entreprenøransatte som stillasarbeidere og overflatebehandlere. Disse arbeider ofte under høyt tidspress på grunn av fastpris i kontrakt. Entreprenøransatte befinner seg lavere i «verdikjeden» og har ofte større risiko enn operatøransatte. Det er stor forskjell på systemer og styring av risiko, og dermed stor forskjell på hvordan risiko er håndtert for risikoutsatte grupper. Likheten er at RUG i begge næringene har en vanskelig arbeidssituasjon og økt risiko for belastninger og arbeidsskader. Det er viktig å ha et blikk på RUG som til dels er «usynlige grupper» av arbeidstakere. Petroleumstilsynet har jobbet med risikoutsatte grupper siden 2007 og dermed høstet omfattende erfaringer med muligheten for å påvirke risikohåndteringen i positiv retning. Med dette som bakgrunn er det antakelig et læringspotensial fra petroleumsvirksomheten til kommunal virksomhet. Arbeidshypotesen min har derfor vært at det er mye å hente på å lære noe om risikostyring og internkontroll for risikoutsatte grupper av petroleumsvirksomheten. Det er dette jeg ønsker å undersøke nærmere i min masteroppgave.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Jeg undersøker følgende problemstilling:

***Er det slik at Stavanger kommune kan lære noe av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper?***

Det gjøres ved å søke svar på disse forskningsspørsmålene:

1. Er det trekk ved petroleumssystemet som fremmer læring?
2. Er det lover og regler som setter rammebetingelser?
3. Er det noe ved tilsynsrollen som Ptil praktiserer som skiller seg fra arbeidstilsynets praksis?

### 1.3 Avgrensning og presisering

Ulikhetene mellom de to næringene er blant annet at kommunen har en mer komplisert struktur, er politisk styrt, har mange ulike virksomhetsområder og ulike «stemmer».

Petroleumsvirksomheten har en struktur som er teknisk komplisert, men likevel geografisk avgrenset. Kjentetegn ved oljevirksomhet er risikoen for storulykker. Offentlig virksomhet har ikke samme risiko for storulykker, men felles for de to næringene er ulike arbeidsmiljøbelastninger og klassisk HMS-tematikk. I min masteroppgave har jeg derfor valgt å se nærmere på risikostyring relatert til utfordringer for HMS og arbeidsmiljø.

For å sikre relevans har jeg valgt å avgrense HMS til ikke å gjelde ytre miljø.

I dokumentstudiet av Forvaltningsrevisjon Internkontroll Stavanger kommune 2015, har jeg avgrenset internkontroll mot forebygging av korrupsjon og misligheter.

### 1.4 Tidligere forskning

Forskning som er relevant til min oppgave:

- *Contributions to Risk Management in the Public Sector* (Wiig, 2008).

I sin doktorgradsavhandling har Wiig sett nærmere på risikostyring i spesialisthelsetjenesten og beredskap i kommunal sektor. Avhandlingen dokumenterer hvordan samfunnet etablerer ulike regimer for å regulere og styre risiko innenfor disse områdene av offentlig sektor. Funn fra kommunal sektor er relevante for min oppgave.

- *Safety climate and safety culture in health care and the petroleum industry: Psychometric quality, longitudinal change, and structural models* (Olsen, 2009).

Olsen presenterer i sin avhandling studier av sikkerhetsklima og program for sikkerhetskultur på tvers av sykehus og offshore petroleumsvirksomhet. I avhandlingen bekreftes blant annet at lederstøtte i sikkerhetsspørsmål og leders forventninger og handlinger som fremmer sikkerhet, forsterker indirekte adferden i teamarbeid og bidrar til læring og forbedringer. Dette er aktuelt perspektiv for oppgaven.

- *Culture and control. Regulation of Risk in the Norwegian Petroleum Industry* (Kringen, 2008).

Kringen sin avhandling omhandler regulering og kontroll av sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. De norske petroleumsmyndighetene introduserte en egen paragraf for å utvikle og fremme god HMS-kultur. Han har sett nærmere på hvilke kulturelle uttrykk dette har vist gjennom myndighetenes og petroleumsvirksomhetens arbeid med å gi den mening, retning og utløse handling.

- *Å være etterpåkløkket i forkant. En studie i kunnskapsoverføring om beredskap på tvers av sektorer* (Sande & Hviding, 2015).

Masteroppgaven til Sande og Hviding er relevant fordi den handler om kunnskapsoverføring på tvers av petroleumsbransjen og Stavanger kommune for beredskap. Anbefalingene for kunnskapsoverføring er interessante og bekrefter at det er mulig, til tross for ulikheter i økonomi, ressurser og krav fra myndighetene.

### 1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er bygget opp rundt 8 hovedkapittel. På grunn av forskningsdesign med komparativt studie er det valgt to kapittel for å presentere funn; ett for Stavanger kommune og ett for petroleumsvirksomheten (kapittel 5 og 6).

**Kapittel 1:** Presenterer begrunnelse for valg av tema, problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning av tema. I tillegg gis det en kort oversikt over annen relevant forskning til min oppgave.

**Kapittel 2:** Beskriver den ytre konteksten og rammen som jeg forsker innenfor i både petroleumsvirksomheten og kommunesektoren.

**Kapittel 3:** Gir en oversikt over forskningsdesign og metode som er benyttet.

**Kapittel 4:** Presenterer valgte teoretiske perspektiver som er relevante for å diskutere regulering og regime, styring og kontroll, samt håndtering av risiko. I tillegg er teori om lærende organisasjoner og praksisfelleskap presentert.

**Kapittel 5:** Gir en presentasjon av virksomheten Stavanger kommune, samt funn fra dokumentanalysen og informantene som settes i sammenheng med øvrige funn.

**Kapittel 6:** Presenterer funn fra dokumentanalyse fra petroleumsvirksomheten, tilsynsrapporter fra Ptil og data fra informanten.

**Kapittel 7:** Drøfter teoribidragene opp mot funn fra dokumentanalyse og de to informantene.

**Kapittel 8:** Sammenfatter oppgavens hovedfunn og trekker noen konklusjoner.

## 2 Kontekst

Risikoutsatte grupper og rammebetingelser er et sentralt tema i oppgaven. Jeg velger derfor å presentere dette innledningsvis.

### 2.1 Risikoutsatte grupper og rammebetingelser

RUG innebærer at det foretas en enkeltvis og samlet vurdering av helhetlig risiko for skader og sykdom og rammebetingelser som kan påvirke risiko. RUG forstås som et perspektiv og ikke en stigmatisering av grupper ansatte.

Ptil startet tilnærmingen til RUG i 2007 og erfarte etter hvert at det var forhold som indirekte påvirket risiko særlig hos entreprenørene. Dette var forhold som var regulert i kontraktene. Etter hvert ble begrepet rammebetingelser tatt i bruk. Rammebetingelser er ofte omtalt av både myndigheter, forskningsmiljø og virksomheter i sammenheng med forhold som er sentrale og påvirker sikkerhet og arbeidsmiljø. Begrepet blir ulikt forstått og gis ulikt innhold avhengig av bakgrunnskunnskap, tilhørighet og akademiske perspektiver. Det handler ofte om lag på lag med ulike rammebetingelser.

Rammebetingelser defineres som:

*Forhold som påvirker de praktiske muligheter en organisasjon, organisasjonsenhet, gruppe eller individ har til å holde storulykkesrisiko og arbeidsmiljørisiko under kontroll (Rosness, Blakstad & Forseth, 2009).*

Ut fra dette perspektivet utøver rammebetingelser:

*«... en indirekte arbeidsmiljørisiko og storulykkesrisiko, ved at de påvirker handlingsrom, samhandlingsmuligheter, ressurser, incentiver mv. Rammebetingelser er forhold som de aktuelle aktørene ikke selv har en effektiv og umiddelbar kontroll over. I noen tilfeller kan aktørene arbeide over tid for å endre rammebetingelsene» (Rosness et al., 2009)*

Rammebetingelser kan blant annet dreie seg om:

- Ressurser: økonomi, tid, bemanning
- Kunnskap, informasjon
- Organisering
- Betingelser for samhandling
- Incentiver

- Eksplisitte normer (lover, forskrifter, standarder, prosedyrer, instruksjer)
- Ideologi, verdier, kulturell kontekst, tolkningsrammer
- Handlingsrom, makt, innflytelse
- Teknologi, fysiske rammebetingelser (Rosness et al., 2009)

I petroleumsvirksomheten vurderes det at rammebetingelser kan være av både Menneskelig, Teknologisk og Organisatorisk art (MTO) (Petroleumtilsynet, 2012).

## 2.2 Utviklingstrekk regulering

Risiko, regulering og tilsyn er begreper i tiden. I tråd med samfunnsutviklingen og samfunnsstyringen skjer det også en språklig endring i bruk av begreper. Begrepet «regulering» kan ha erstattet «lover og regler» og «tilsyn» har kan ha erstattet «kontroll og inspeksjon».

Regulering og tilsyn kan forstås som uttrykk for samfunnets behov for kontroll med og håndtering av farer og usikkerhet. Denne kontrollen og håndteringen muliggjøres gjennom kunnskap om risikoforhold, etablering av normgrunnlag og utvikling av organisatorisk kapasitet for oppfølging (P. Lindøe, Kringen & Braut, 2015, s. 15).

Begrepet regime benyttes av fagfeltet for å beskrive helheten i alle elementene i et reguleringssystem. Et regime er ulike måter å knytte delelementer sammen på og kan slik betegnes som en måte å se sammenhenger på.

Gjennom det meste av 1900-tallet var myndighetskontroll med helse-, miljø- og sikkerhets basert på lover og forskrifter som ga detaljerte regler for hva som var «lov og rett» i arbeidslivet. Arbeidsulykker, alvorlige hendelser og farlige arbeidsforhold ble møtt med stadig nye regler (P. Lindøe et al., 2015). Vi fikk et paradigmeskifte på 1970-tallet ved at et nytt kontrollregime utviklet seg. Oppmerksomheten ble flyttet fra myndighetenes detaljerte regler og mot virksomhetenes egen kontroll med sikkerheten. Bakgrunnen for dette radikale skifte av myndighetskontroll var blant annet flere store industriulykker internasjonalt innen kjemisk industri og kjernekraft. På bakgrunn av storulykker i Nordsjøen ble krav om bedre myndighetskontroll satt på den politiske dagsorden i Norge. Nye prinsipper for risikostyring og risikoregulering ble utviklet i tett samhandling med petroleumbransjen.

Utviklingen av et helhetlig HMS-regelverk, fastsatt og håndhevet av HMS-myndighetene i fellesskap, startet. Regelverket ble utformet basert på funksjonskrav.

Ved revisjonen av arbeidsmiljøloven i 2005 ble kravene til risikobasert sikkerhetsstyring som ligger i HMS-forskriftene lagt inn i selve lovteksten:

§ 3-1 (1) «For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte». (2 c) «en skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen».

Arbeidsmiljøloven utgjør en felles normering for land- og offshore petroleumsvirksomhet. Det har vært en gjensidig påvirkning og erfaringsoverføring mellom land og offshore, gjennom blant annet prinsippet om internkontroll som er forankret i loven (Engen et al., 2013, s. 42).

De nye arbeidsmiljøforskriften trådte i kraft 1.januar 2013. 47 forskrifter ble erstattet med 6 nye forskrifter etter modell fra HMS-regelverk for petroleumsvirksomheten. Med utgangspunkt i arbeidsmiljøloven gjelder de 6 forskriftene også for Ptil sitt virkeområde. Forskriftene følger systematikken for internkontrollforskriften med tydelige og gjennomgående krav til risikovurdering og tilrettelegging av arbeidet, krav til utforming og innretning av arbeidsplassen og krav til sikker utførelse av arbeidet. Dette var et skiftet med en større samordning mellom HMS-regimet offshore og landbasert HMS-regime. Forskriftene er preget av sikkerhetsregimet i offshore sektoren.

### 2.3 Arbeidsmiljøregimet

Det norske arbeidsmiljøregimet har et felles regelverk, men med spesialtilpasninger til enkelte sektorer. Regimet i offentlig sektor er et rent arbeidsmiljøregime, mens i petroleumsregimet inngår arbeidsmiljø kun som en av flere komponenter. Aktørbilde, institusjoner, normer og kultur varierer betydelig mellom disse regimene. Grenseflatene mellom disse regimene er ikke alltid klare, men har gråsoner og overlappende områder.

Styringen skjer gjennom reguleringsregimer som sørger for at samfunnets krav til fungerende markeder og andre hensyn blir ivaretatt. De ulike tilsynsorganene overvåker dette.

Arbeidstilsynet fører tilsyn etter arbeidsmiljøloven. Petroleumssektoren følges opp av Petroleumstilsynet (P. Lindøe et al., 2015). Ved etablering av Ptil i 2004 fikk tilsynet ansvar for prosessanleggene på land. Nye grenseflater for organisering og utøvelse av myndighetskontroll førte til at Ptil måtte tilpasse seg andre regimer.



Tilsynsmyndigheten er myndighetsorgan som krever en hjemmel i lov og er både rettsanvender og forvaltningsmyndighet. Forvaltningsloven regulerer tilsyn. Loven sikrer at pålegg skal begrunnes og det skal forklares hvorfor en har en hjemmel i lovverket. I tillegg sikrer loven klagerett, plikt til å opplyse saken og kontradiksjon det vil si mulighet til å imøtegå kravet.

## 2.4 Funksjonskrav

De forskjellige internkontrollforskriftene på ulike sektorer bygger på et grunnleggende funksjonskrav, ved at kravene eller målsetningene i den enkelte lovgivning overholdes.

Ptil definerer funksjonskrav slik:

*Funksjonskravene stiller krav til de ulike sidene, egenskapene eller kvalitetene som et produkt, en prosess eller en tjeneste skal ha. Kravet uttrykker det produktet, prosessen eller tjenesten skal gi som resultat, det tilsynsmyndighetene vil oppnå med kravet.*

(Uthevninger i originalen utelatt) (Petroleumstilsynet, 2016b).

Utviklingen de siste par tiår i Norge og internasjonalt, innebærer en økning i bruk av funksjonskrav og reduksjon av lov- og forskriftsbestemmelser som setter bindende detaljerte krav til løsning og organisering.

Funksjonskrav er en måte å utforme krav på som fokuserer på mål og resultat. Virksomheter kan innenfor rammene finne løsninger og er også ansvarlige for nødvendig sikkerhet og forsvarlig arbeidsmiljø. utfordringen er om dette er tilstrekkelig regulering. Det er fire ulike tilnærminger til dette. Det første er ved å konkretisere funksjonsbeskrivelsen slik man ser i skipssikkerhetsloven med omfattende bruk av forskrifter. Det andre er å konkretisere resultatet ved for eksempel å stille krav til maksimale utslipps- eller støynivåer. Den tredje tilnærmingen er å supplere funksjonskrav med metode- eller prosesskrav slik man gjør gjennom internkontroll, sikkerhetsstyringssystem eller kvalitetssystem. For eksempel ved krav til risikovurderinger i kommuner fra DSB. Den fjerde tilnærmingen er ved bruk av rettslige standarder (P. Lindøe et al., 2015).

## 2.5 Internkontroll

Ulike definisjoner i ulike fagmiljøer er årsak til at det legges ulikt meningsinnhold i begrepet internkontroll og risikostyring.

Internkontrollforskriften som ble iverksatt på 1990-tallet hadde som formål i hjelpe virksomheter til å håndtere sin egen risiko gjennom systematiske forbedringstiltak. Forarbeidene til forskriftene viser to ulike måter å tenke på som fører inn i vidt forskjellige landskap. Den en tenkemåten er hentet fra ingeniørenes verden, der risikostyring blir et teknisk/administrativt verktøy som krever ekspertkunnskap. Her rettes oppmerksomheten mot verktøy og metoder i seg selv, mer enn mot aktørene, bruksområdene og sosiale relasjoner. Dette gir en instrumentell og teknisk/økonomisk tilnærming til forståelse og håndtering av risiko. Den andre tenkemåten bygger på det som var idégrunnlaget den arbeidsmiljøloven av 1977. Her var oppmerksomheten rettet på egenaktivitet, på handling, medvirkning og sosiale relasjoner - med vekt på læring og tro på egne lokale løsninger (P. Lindøe et al., 2015).

Begrepet internkontroll er den direkte oversettelse av det engelske begrepet «*internal control*». Ifølge Senter for Statlig økonomistyring (2009) omfatter det engelske begrepet langt mer av styringsaspekter enn hva som på norsk snevert forstås som interne kontrolltiltak. Begrepet er tett knyttet til styring og kontroll og i Sverige er begrepet oversatt til *intern styring og kontroll*. Dette kan bidra til å unngå forvirring og usikkerhet om hva som ligger i begrepet (Senter for Statlig Økonomistyring, 2009).

En bred definisjon av internkontroll fokuserer både på økonomisk kontroll og styring og kvalitetssikring i hele virksomheten. For å forstå begrepet internkontroll må vi forstå sammenhengen mellom mål, risiko, styring og interne kontrolltiltak. Først da gir begrepet mening.

COSO<sup>2</sup> er mye benyttet som rammeverk for internkontroll. Ifølge COSO er internkontroll en prosess som består av fem komponenter: kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølging og kontinuerlig overvåking av kontrollsystemet.

*COSO definerer internkontroll slik:*

*En prosess igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse eller ansatte. Den utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse innen målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig ekstern regnskapsrapportering og overholdelse av gjeldende lover og regler (Coso, 2013).*

Internkontrollforskriften §3 definerer internkontroll som:

---

<sup>2</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Trade Way Commission

*Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets-lovgivingen (Internkontrollforskriften, 2014).*

COSO sin definisjon er en videre definisjon og knyttes til økonomi og måloppnåelse, mens internkontrollforskriften har en snevrere definisjon. Et mer avgrenset forståelse av begrepet internkontroll er internkontroll som det grunnleggende prinsippet for systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet (HMS) på arbeidsplassen. Forskrift om internkontroll beskriver i § 5 krav til selve HMS-systemet i virksomheter (Internkontrollforskriften, 2014).

Kommunens arbeidsgiverorganisasjon, KS (kommunenes sentralforbund) deler internkontrollen i kommunen i tre virkeområder: sektorovergripende, tjenestespesifikk og støtteprosesser (Kommunenes Sentralforbund, 2013).

Alle virksomheter som er underlagt arbeidsmiljøloven, har plikt til å innføre internkontroll. Internkontrollforskriften gjelder stort sett ikke i petroleumsvirksomheten (Internkontrollforskriften, 2014§ 2, annet ledd) § 2 annet ledd), men tilsvarende. Ifølge departementets merknader til rammeforskriften, følger strengere krav i Styringsforskriften. Betegnelsen internkontroll benyttes ikke (Engen et al., 2013, s. 37).

Myndighetenes krav til internkontroll innebærer en indirekte styringsform der resultatene til syvende og sist skal produseres av virksomhetene og ikke av forvaltningen selv, og der virksomhetene selv blir holdt ansvarlige (Engen et al., 2013, s. 28). Ansvar for å følge gjeldende regelverk og påse at ulike krav fra myndighetene overholdes, er plassert hos virksomhetene selv. Uavhengig av den kontroll myndighetene utfører.

Innenfor arbeidsmiljø generelt og petroleumsvirksomheten ser en derfor at begrepene har endret seg noe. I stedet for å snakke om et internkontrollsystem, betegnes det nå som styringssystem. Dette er trolig et viktig pedagogisk grep (P. Lindøe et al., 2015, s. 307).

Dette kom også fram i forarbeidene til Internkontrollforskriften for HMS (1996) der myndighetene ønsket en modernisering og fornyelse sikkerhetsforvaltningen ved å legge til rette for at styringsteknikker skulle erstatte tradisjonelle reguleringsformer.

En forventet at mer funksjonsrettede regler skulle gi bedre resultater på områder som sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø. Detaljorientert tilsyn skulle erstattes med «systemtilsyn». Større frihet og selvstendighet skulle slik overlates til beslutningstakere på lavere nivå i virksomheter, og med større muligheter til å utvikle individuelle løsninger tilpasset lokale behov (NOU (2004: 17)).

## 2.6 Kommuneregime

I offentlig sektor utgjør kommunesektoren den største andelen, ved å stå for den største delen av offentlig velferdsproduksjon og tjenesteyting.

Kommunens virksomhet er mangeartet, og risikobildet er sammensatt. Ifølge Kommunenes sentralforbund (KS) har de fleste kommuner og fylkeskommuner oppmerksomhet på internkontroll, men mangler en helhetlig struktur. Gjennom flere rapporter og uønskede hendelser er det dokumentert et behov for forsterkning av internkontroll i kommunene.

Offentlig sektor påvirkes og utvikles i et økende tempo teknologisk, strukturelt og regulatorisk. Risikobildet i offentlig sektor/kommuner er i stadig endring. Tilstrømmingen av flyktninger og krav fra myndighetene om bosetting i kommunene, krever god risikostyring dersom tjenestetilbudets kapasitet ikke skal trues av sammenbrudd. I tillegg til tilstrekkelig sikkerhetsnivå for asylmottaks beboere, ansatte og lokalbefolkning.

Utviklingen går i retning av økt kompleksitet med utvikling av velferdsteknologi for eksempel til hjemmeboende eldre og kommunikasjon med hjemmesykepleien.

Svikt i skatteinngangen i kommuner i Rogaland, gjør at kommunene har oppmerksomhet på innovasjon og nytenkning. Desto viktigere blir det å ha kontroll over egen risiko og drive offentlig sektor på en bærekraftig måte, blant annet med avbyråkratisering.

### **Regelverk**

Oversikten over lover og forskrifter om internkontroll i kommuner, publisert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser de omfattende kravene som stilles i særlover og forskrifter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2012).

Kravene som stilles i mange særlover, for eksempel opplæringsloven kan se ganske sammenfallende ut. I liten grad stilles det andre eller mer omfattende krav enn hva som antas å være betryggende internkontroll i Kommuneloven.

Ifølge Kommuneloven § 22, andre ledd:

*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge foat administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. (Kommuneloven, 1993).*

På tjenestenivå kan sektorlover, tilsyns- og forvaltningsrevisjonsrapporter gi viktig kunnskap og være et supplement ved innretting av internkontrollen (Kommunenes Sentralforbund, 2013, s. 66).

Ifølge NOU 2016:4 foreslås det å innføre en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i KommuneLoven. Formålet er å styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringen av internkontrollen tydeligere og mer helhetlig (NOU ( 2016 :4), s. 296)

Det stilles krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i en rekke lover og forskrifter som regulerer samfunnssikkerhet og HMS i kommuner. Kravene gjelder kommunens virksomhet, for eksempel skole, barnehage, sykehjem og tekniske etat og reguleringsplan. I tillegg til krav om overordnet eller helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, jf. lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Sannsynligheten og konsekvensene av for eksempel flom eller strømbrudd i et bestemt område, skal kartlegges. Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet skal legge en helhetlig ROS-analyse til grunn.

### **Tilsyn med kommunal virksomhet**

Kommuner er selvstendige rettsobjekter, med kommunestyret som øverste styringsorgan og administrasjonssjef (rådmann) som øverste leder av administrasjonen (KommuneLoven 1993, kapittel 4). Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med egen virksomhet.

Kommunal- og regionaldepartementet har et overordnet ansvar for kommunal sektor og for å samordne den statlige styringen av kommunene. Regulering og tilsyn overfor kommunesektoren beveger seg i spenningsfeltet mellom behovet for sentral styring og nasjonal harmonisering og hensyn til det kommunale selvstyret og lokale behov.

Statens styring av kommunene skjer gjennom indirekte styring ved hjelp av regelverk og tilsyn. Denne innebærer formål, prosessuelle krav, ressurskrav og kvalitetskrav til kommunale tjenester og funksjoner (P. Lindøe et al., 2015, s. 96).

Innenfor offentlig sektor har utviklingen gått i retning av risikobasert styring gjennom reguleringer og tilsyn. Aarslandsutvalgets utredning om statlig tilsyn med kommunesektoren beskrev statens regelbaserte tilsyn med kommunene (NOU (2004: 17)). I Stortingsmelding 12 *Stat og kommune-styring og samspel* gis det en utfyllende beskrivelse av rettslige virkemidler og tilsyn (Meld. St. 12 (2011–2012)).

Det statlige tilsynet av kommunene er noe avgrenset etter reglene i kapittel 10A i KommuneLoven. Dette gjelder lovkrav om *kommuneplikter* som er spesielle for kommuner (gjelder ikke andre instanser eller personer). For såkalte *aktørplikter*, som for eksempel kravene i arbeidsmiljøloven og kravet om forsvarlig tjenesteyting i helsetjeneste, er kommunene likestilte med andre virksomheter.

Et viktig utviklingstrekk er at systemkontroll og forvaltningsrevisjon i økende grad har overskygget den individbaserte rettighetstenkningen i offentlig sektor. Det gjelder økonomi, produktivitet, måloppnåelse og retning gitt i vedtak eller forutsetninger fra Storting.

Dette er ifølge J.F. Bernt i Lindøe et al. (2015) et krevende skrifte som kan utfordre skillet mellom juss og politikk. For å unngå at demokratisk vedtatte målsettinger druknes i budsjett disiplin og administrativ bekvemmelighet, er dette et nødvendig kontrollinstrument (P. Lindøe et al., 2015, s. 208).

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (P. Lindøe et al., 2015).

### **Kommunen i samspill med sine organer**

Kommunens planleggings- og beslutningssystemer er regulert blant annet av Kommuneloven. Ifølge Kommuneloven skal kommunen årlig utarbeide og vedta en 4-årlig økonomiplan og årsbudsjett. I tillegg er det årlige rullinger hvor alle kommunale virksomheter foretar års rapportering og resultatevaluering. Kommunedelplaner kan være helse- og sosialplaner, kulturplaner m.fl. En beredskapsplan for en kommune vil også vil være en plan av denne typen. Kommunen skal utarbeide kommuneplaner med et langsiktig perspektiv (12-15 år), samt utarbeide regulerings- og bebyggelsesplaner i tilknytning til konkrete utbygginger. De senere årene har risikobasert styring både i form av regelverk, tilsynsaktivitet og internkontroll, blitt en viktig del av kommunens rammebetingelser.

Planarbeidet har definerte mål/krav, løsningsforslag, analyser, beslutningsprosess og iverksetting av løsning. Det som skiller kommunens planleggingsprosesser fra petroleumsvirksomheten er at det administrative organet skal utføre faglige oppgaver som utvikling av løsninger og analyser. Det politiske organet skal foreta verdivurderingene og velge av løsninger. Derfor har kommunen i større grad en prosess som er åpen, enn i petroleumsvirksomheten. Utfordringen i kommunens planprosesser kan være å legge tilrette for medvirkning og dialog mellom de ulike aktørene i prosessen.

### **Kommuners ansvar for egenkontroll og tilsyn**

Kontrollutvalget oppnevnes av kommunestyret og har som oppgave å føre tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kommuner må i tillegg være tilknyttet uavhengige revisjonsordninger. Denne type kontroll og tilsyn er et integrert element i kommunalforvaltningen (Kommuneloven, 1993, § 77).

### **Fylkesmannen sin rolle**

Fylkesmannen er en del av statens regionale forvaltning og skal samordne statens oppgaver i fylkene. Fylkesmannen skal også kontrollere og føre tilsyn med kommunene, og ifølge instruksen veilede kommunene og ta initiativ på vegne av sitt fylke når det er nødvendig (Instruks for Fylkesmenn, 1981). Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal Fylkesmannen samordne arbeidet med samfunnssikkerhet i fylkene og ha et særlig ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene. I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har *Enhet for regional og lokal sikkerhet*, ansvar for samordning av DSBs arbeid mot regionalt og kommunalt nivå. ([www.dsb.no](http://www.dsb.no)).

### **Arbeidstilsynets og regelverksforum**

Arbeidstilsynet (Atil) får mange varsler om arbeidsulykker, flere av dem blir gransket, ofte i samarbeid med Politiet. De driver kontroll, forebyggende arbeid, sprer informasjon og gir veiledning. Atil er en forebyggende etat, som ønsker at arbeidsgiver og arbeidstaker skal ivareta og utvikle sitt eget arbeidsmiljø. Tilsynsetaten har et klart fokus på HMS og skal bidra til at flere får lovlige arbeidsbetingelser som fører til at færre blir syk, skadet eller dør på jobb. Et trepartsforum mellom Atil, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, ble etablert i forbindelse med arbeidet med forenkling og en mer helhetlig struktur i HMS-forskriftene. Erfaringene til arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet gjorde at dette ble videreført som et permanent trepartsforum. Forumet behandler Atil sine planer for regelverksarbeid og forskriftsendringer.

## 2.7 Petroleumsregimet

Petroleums virksomheten er en kompleks industri som kjennetegnes av høyrisiko- og storulykkepotensiale. Industrien har et stort antall ulike aktører og interessenter som samarbeider på tvers av organisasjoner og nivåer. Beslutninger og beslutningsprosesser er integrerte og tekniske og operasjonelle metoder under kontinuerlig utvikling (P. H. Lindøe, Baram & Renn, 2014, s. 249).

Ptil har som formål å utvikle et helhetlig bilde av arbeidsbetinget sykdom og skade for arbeidstakergrupper. Tilnærmingen er å skaffe seg innsikt i samspillet av risikofaktorer, også rammebetingelsers betydning. Det bereder grunnen for målrettet innsats mot de gruppene hvor behov er størst, og der tiltakene vil gi størst effekt.

Tabell 1 viser hvilke rettslige rammer kontrollmyndighetene og virksomhetene skal operere innenfor, og grensene for normer og regler som er bindende. Petroleumsvirksomheten forholder seg til en rekke veiledning og industrinormer som er ikke-rettslig bindende, men som angir en ønsket standard i bransjen.

Kategori	Hovedgruppe	Sikkerhet petroleumsvirksomheten
Rettslig bindende normer	Lover	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petroleumsloven</li> <li>• Arbeidsmiljøloven</li> </ul>
	Forskrifter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rammeforskriften (Kongelig res.)</li> <li>• Styringsforskriften</li> <li>• Aktivitetsforskriften</li> <li>• Innretningsforskriften</li> <li>• Andre forskrifter</li> </ul>
Ikke-rettslig bindende normer	-Veiledninger -Ulovfestede virkemidler -Faglige notat	-Veiledning og fortolkning til forskrifter -Henvising, likelydende brev, kampanjer, offentliggjøring etc.
	Industrinormer (Standarder og prosedyrer)	NORSOK-standarder - Anerkjente industristandarder (ISO) -Virksomhetenes egne krav, prosedyrer og retningslinjer -Prosjektspesifikke krav, prosedyrer og retningslinjer

Tabell 1 Normhierarkiet (Engen et al., 2013, s. 28)



Det er lov om petroleumsvirksomhet som stiller overordnede krav til helse-, miljø- og sikkerhet for offshore virksomhet:

*Petroleumsvirksomheten skal ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdier innretninger og fartøy representerer, herunder driftstilgjengelighet (Petroleumsloven, 1997§ 10-1).*

Arbeidsmiljøloven gjelder i petroleumsvirksomheten med unntak av rammeforskriftens særregler etter arbeidsmiljøloven for virksomheten til havs, om for eksempel arbeidstid, fritid og oppholdsperioder.

Ved regelverksrevisjonen i 2002 ble 13 forskrifter redusert til 5 forskrifter med mer funksjonelle krav. De aktuelle forskriftene for helse-, miljø- og sikkerhet offshore er rammeforskriften, styringsforskriften, aktivitetsforskriften og innretningsforskriften. Ifølge veiledning til rammeforskriften omfatter begrepet helse-, miljø- og sikkerhet også arbeidsmiljøet. Etter arbeidsmiljøloven er arbeidsmiljø et samlebegrep for faktorer i arbeidssituasjonen som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

### **Barrierer og sikkerhetsmekanismer**

Barrierer og barrierestyling står sentralt i Ptils oppmerksomhetsområder.

Barrierer defineres av Ptil som:

*Tekniske, operasjonelle og organisatoriske elementer som enkeltvis eller til sammen skal redusere muligheten for at konkrete feil, fare- og ulykkessituasjoner inntreffer, eller som begrenser eller forhindrer skader/ulemper (Petroleumstilsynet, 2013, s. 47).*

Barrierestyling er en integrert del av petroleumsvirksomhetens HMS-styring. Utformingen og dimensjoneringen av barrierer skal:

- Være systematisk
- Være robuste barrierer ved å ta høyde for usikkerhet: en kan aldri være sikker på at en har identifisert alle mulige fremtidige hendelser eller at barrierene vil fungere som tiltenkt for det som kan skje i fremtiden
- Barrierestyling er en kontinuerlig prosess

Som det fremgår av HMS-regelverket er barrierer en sentral type løsning for å redusere risiko på innretningen/anlegg. Barriereperspektivet er egnet til å forebygge et bredt spekter av farer og ulykker som brann, eksplosjon, utblåsning, elektrisk støt, kjemikalieksposering, fysisk belastning, stråling, fall, klem, etc. (Petroleumstilsynet, 2013).

Risikoanalyser etter NORSOK standard ligger til grunn (NORSOK Z-013, 2010).

Risikoanalyser er slik en del av beslutningsgrunnlaget for barrierestyringen.

Sikkerhetsmekanismer kan forstås som en type risikoreducerende tiltak:

*Tiltak som har til formål å sikre at sikkerhetskritiske deler av medarbeidernes arbeidsoppgaver alltid blir gjennomført på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte – uansett hvilke type hendelser som har betinget at oppgavene må utføres.*

Dette er tiltak som refererer til medarbeidernes arbeidsprosess og aktivitet som del av organisasjoners sikkerhetssystemer. Barrierer er i større grad er knyttet til ytre, predefinerte faresituasjoner (Skjerve, Rosness, Aase & Bye, 2003).

Denne distinksjonen mellom barrierer og sikkerhetsmekanismer kan være nyttig å ha med videre i diskusjonen om risikoutsatte grupper og rammebetingelser.

### **Petroleumstilsynet**

Petroleumstilsynet (PTIL) ble etablert i 2004 og skulle blant annet koordinere utarbeidelse og vedlikehold av et helhetlig regelverk for helse-, miljø- og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og landanlegg. Gjeldende regulering på sokkelen og erfaringer fra håndhevelsen av dette, skulle være utgangspunkt for utarbeidelse av HMS-regelverket.

Regjeringens ønske om et styrket helhetlig tilsyn med operatørs styring av virksomheten (på land eller til havs), skulle ivaretas i regelverket.

Nytt helhetlig særregelverk for helse-, miljø- og sikkerhet i petroleumsvirksomheten til havs og på navngitte landanlegg, trådte i kraft 1.1.2011.

### **Koordinering mellom etatene**

I Stortingsmelding nr.17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*, fremhevet regjeringen at den ønsket en videre utvikling av koordinering mellom etatene. Arbeidstilsynet, petroleumstilsynet og direktoratet for samfunnsikkerhet ble pekt på som koordinerende etater. Mandat ble gitt ved kongelige resolusjoner for hver av etatene.

Eksempel på koordineringsrollen til petroleumstilsynet, gis i styringsforskriften § 9. Her beskrives hvordan varsling og melding av fare- og ulykkessituasjoner skal til Ptil, som så informerer de berørte etater (Styringsforskriften, 2001).

## **Innføring av begrepet HMS kultur i regelverket**

I 2002 innførte bransjen en egen paragraf om HMS-kultur i rammeforskriften:

*En god helse,- miljø- og sikkerhetskultur som omfatter alle faser og aktivitetsområder skal fremmes gjennom kontinuerlig arbeid for å redusere risiko og forbedre helse, miljø og sikkerhet (Rammeforskriften, 2010§ 15).*

Målet var å sikre ytterligere kontinuerlig forbedring av HMS. Begrepet HMS-kultur skulle bidra til å sikre god balanse mellom individets selvstendige ansvar og virksomhetens ansvar for å sikre gode arbeidsforhold.

En forutsetning for sikkerhet er et godt samspill mellom Menneskelige, Teknologiske og Organisatoriske forhold (MTO). Dette er bransjen enig om.

## **RNNP**

Petroleumsvirksomheten har et felles informasjonsgrunnlag for å forstå risikoen. RNNP (risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet) «eies» av aktørene, utgis årlig og gir aktørene god dokumentasjon på belastninger i arbeidsmiljøet. Aktørene samler inn store data som danner en felles plattform og metodikk. Den gir grunnlag for åpenhet og transparens rundt risikoforståelsen.

Formålet er å:

- Måle effekten av HMS-arbeidet i næringen
- 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.
- Øke innsikten i mulige årsaker til ulykker og deres relative betydning for risikobildet, for å gi beslutningsgrunnlag for industri og myndigheter vedrørende forebyggende sikkerhet og beredskapsplanlegging. (Petroleumstilsynet, 2015)

Eksempler på type risiko offshore er kjemisk eksponering, støv, kutt- og klemfare, fall og fallende gjenstander, arbeidsstillinger og vanskelig tilkomst til arbeidssted, tunge løft, statisk arbeid, støy og vibrasjoner og vær og vind (Petroleumstilsynet, 2016a).

## **Sikkerhetsforum**

Sikkerhetsforum er en etablert samhandlingsarena mellom partene i næringen og myndighetene innen helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og på land. Storulykkes- og arbeidsmiljørisiko og partssamarbeid er sentralt.

Eksempler på tema som følges er: Risikonivå i petroleumsvirksomheten (RNNP), kjemisk helserisiko, risikoutsatte grupper og skiftarbeid, søvn og helse. Ifølge Ptil er Sikkerhetsforum opptatt av å drøfte andre forhold i næringen, som har betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø. Dette kan være forhold som kapasitet, kompetanse og rammebetingelser. Det legges til rette for gjensidig deling av kunnskap og informasjon relatert til Sikkerhetsforums prioriterte områder ([www.ptil.no](http://www.ptil.no)).

### **Regelverksforum**

Regelverksforum er et partssammensatt forum for helse- miljø- og sikkerhetsregulering etablert av Ptil i samarbeid med partene. Ifølge Ptil legger forumet til rette for informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeidet med utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomhet. Eksempler er regelverksstrategi og regelverksarbeid, tilpasning til EU/EØS-regler, andre internasjonale rammeverk og normer osv. knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten ([ww.ptil.no](http://ww.ptil.no)).

### 3 Forskningsdesign

I denne delen vil jeg beskrive den metodiske tilnærmingen jeg har valgt for å svare på problemstillingen i oppgaven:

*Er det slik at Stavanger kommune kan lære noe av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper?*

Masteroppgaven er designet som et kvalitativt studie med en eksplorerende eller fleksibel tilnærming (Jacobsen, 2015). Casestudie er benyttet for å få svar på oppgavens problemstilling. I oppgaven har jeg brukt Stavanger kommune som case og har et komparativt perspektiv ved at jeg sammenlikner med petroleumsvirksomheten og benytter under-case fra petroleumstilsynets tilsyn med risikoutsatte grupper.

Hovedkilden i studiet er dokumentstudier. Metoden er til dels eksplorativ ved at jeg studerte et godt tilfang av relevante dokumenter. Med problemstillingen som utgangspunkt har jeg underveis i datainnsamlingen gått tilbake og justert både problemstilling og datainnsamlingsmetoden.

Ifølge Jacobsen (2015) vektlegger ulike definisjoner av case at det er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter. Case kan være på ulike nivåer, jeg benytter det som kalles kollektive enheter ved å velge Stavanger kommune. Jeg benytter et komparativt casestudie ved at jeg undersøker likheter og ulikheter ved noen dimensjoner. Dette designet innebærer at jeg har valgt caser som er mest mulig like på den avhengige variabelen, men ulike på uavhengige variabelen. I petroleumssektoren benytter jeg eksempler fra Ptil sine tilsyn for risikoutsatte grupper. Komparativt casestudier er rettet mot å etablere kausale sammenhenger mellom fenomener. (Bennett, 2008; Jacobsen, 2015; Levy, 2008). I mitt studie antar jeg at det foreligger noe felles uavhengig av de empiriske funnene. Risikoutsatte grupper finnes i både petroleumsvirksomheten og kommunen.

Jeg har valgt et komparativt casestudie i to svært ulike næringer; petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune. Petroleumsvirksomheten er den ytre konteksten med eksempler fra tilsyn. Så ser jeg nærmere på spesifikk kontekst i Stavanger kommune. Kommunen er representativ for offentlig sektor fordi den er en større kommune. Derav følger at selvforståelsen er god. Kommunen har i stor grad tilgang på både ressurser og kompetanse.

Studiet er også komparativt ved å se ulikheter og likheter i regimer (*se kapittel 4.1.3.*) i begge næringene.

### 3.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier som metode betyr å studere sekundærdata. Det vil si data som andre har skrevet eller samlet inn. Denne informasjonen kan være samlet inn til et helt annet formål og med en annen problemstilling enn det jeg ønsker å belyse i mitt studie. Utvalget av kilder er vurdert i lys av dette og opp mot relevans til mitt tema.

Dokumentstudier kan være en egnet undersøkelsesmetode når en ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en hendelse, situasjon eller prosess (Jacobsen, 2015). Eksempler på dette kan være offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, årsrapporter og tilsynsrapporter. Metoden har samme fordel som intervju, fordi den får tak i enkeltpersoners eller gruppers personlige tanker og meninger, erfaringer og opplevelser. Det ligger i sakens natur at dokumenter er være mindre spontane enn intervju, men muligens er de mer gjennomtenkte og reflekterte og dermed en høyere reliabilitet (reliabilitet oversettes gjerne som pålitelighet) (Jacobsen, 2015).

Valg av dokumenter har stor betydning for studiets resultater. Utvalget av dokumenter og rapporter for min studie, er foretatt på bakgrunn av relevans til problemstilling og forskningsspørsmålene. Dokumentene og rapportene er lest analytisk med tanke på å hente ut fellestrekk fra offshore petroleumsvirksomheten og offentlig sektor.

Validitet i vitenskapelig forskning er en betegnelse på hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke og gyldigheten av dette (Jacobsen, 2015). Det store tilfanget av dokumenter kan hevdes styrke validiteten i mitt studie.

Reliabilitet beskriver dataenes pålitelighet. Høy reliabilitet kjennetegnes ved at ved gjentatte målinger vil komme fram til samme resultat, forutsatt at en måler det samme (Jacobsen, 2015). Det var et godt tilfang av dokumenter. Det kan være en utfordring knyttet til om kilden er pålitelig. Dersom mange har vært involvert i prosessen slik som mange av dokumentene fra Ptil viser, styrker dette kildenes pålitelighet. I dokumenter fra Ptil har mange deltatt i prosesser og utarbeidelser. Dokumentene har slik sett mange stemmer. Se *vedlegg 1* for oversikt over dokumenter benyttet i dokumentstudiet.

Tilsynsrapportene er hentet fra Ptil sin hjemmeside, ved eget søk på risikoutsatte grupper. Ptil sin informant anbefalte også relevante tilsyn for risikoutsatte grupper. Tilsynene er valgt ut for å belyse eksempler på hvordan risikostyring for utsatte grupper fungerer i praksis. For å få temaet belyst, er det valgt tilsyn som har hatt RUG og rammebetingelser som et tydelig tilsynsystema.

Jeg har gjennomgått ulike dokumenter for kommunen som er relevante til problemstillingen. I dokumentstudiet har også benyttet rapporten om forvaltningsrevisjon Internkontroll 2015 Stavanger kommune. Årsrapport for sykefravær 2015 og årsrapport internkontroll HMS 2015 for Stavanger kommune er undersøkt. De to siste dokumentene er søkbare fra kommunens webside under politikk og demokrati/møter og saker. Videre er helhetlig kommune-ROS 2013 og helhetlig region-ROS 2013 undersøkt. Andre dokumentene er ellers hovedsakelig valgt med utgangspunkt i nasjonale analyser og statistikk fra Statens arbeidsmiljøinstitutt og arbeidstilsynet.

Det samlede materialet har jeg delt inn i områder som i stor del følger forskningsspørsmålene om petroleumsregimet, lover, og regler og tilsynsrollen til Ptil.

### 3.2 Intervju

To semistrukturerte intervju ble foretatt underveis i studiet. Intervjuene ble bygget opp som supplement til dokumentstudier. Funn fra dokumentstudiet ble underbygget og utdypet gjennom fortolkningene informantene formidlet i intervjuet.

En svakhet ved kvalitativ forskning ved hjelp av intervjuer, er at den er vanskelig å etterprøve. Det er en mellommenneskelig relasjon mellom informanten og intervjuer. Denne relasjonen er ikke mulig å gjenskape på samme måte ved en senere anledning. Utfører andre studenter samme intervju, med samme informanter, vil det være en sannsynlighet for at resultatet kan bli noe annerledes (Jacobsen, 2015).

Jeg benyttet meg av semistrukturert intervju. Denne formen for intervju søker å forstå tema ut fra intervjupersonens perspektiver. Det ligger nært opp til en samtale i dagliglivet, men er et profesjonelt intervju som har et formål (Kvale & Brinkman, 2015).

Styrken med semistrukturert intervju er at man kan stille flere eller andre spørsmål underveis i samtalen og slik være åpen for informasjon som fremkommer i intervjuet.

Informanten fra Ptil har lang erfaring med arbeidsmiljø tema og risikoutsatte grupper, og høy relevans til studiet. Informanten kom med innspill som utdypet forståelsen for hvordan Ptil har RUG som hovedsatsing (*se vedlegg 2 samtaleguide*). Mot slutten av oppgaven valgte jeg å intervju ansatt i beredskap i kommunen. Hensikten var å bekrefte og utdype funn fra rapport forvaltningsrevisjon internkontroll 2015 i Stavanger kommune (*se vedlegg 3 samtaleguide*).

Det ble innhentet samtykkeerklæring fra begge informanter (*se vedlegg 4*). Underveis i oppgaven benytter jeg meg av sitater fra informantene. Dette utdyper enkelte funn.

Intervjuene ble transkribert for bedre å fange opp nyansene i informantenes bidrag.

### 3.3 Deltakende observasjon

Gjennom feltarbeid (observasjon) får man fram hvordan mennesker selv konstruerer virkeligheten, og man får fram alle de variasjoner og nyanser som ligger i slike fortolkninger (Jacobsen, 2015, s. 30)-. Det er vanlig å skille er mellom åpen og skjult observasjon. I oppgaven har jeg benyttet erfaringer fra to situasjoner hvor jeg var deltakende observatør. I den ene situasjonen deltok jeg på et møte mellom Stavanger kommune og Arbeidstilsynet (Atil). I den andre situasjonen deltok jeg som Stavanger kommunes representant i HMS-nettverk for storbykommuner. Nettverket er eksempel på praksisfelleskap på tvers av kommuner (Wenger & Snyder, 2000). Begge situasjonene med deltakende observasjon gav kvalitative data som styrket oppgaven

I begge situasjonene var møtedeltakerne ikke kjent med observasjonen, en såkalt skjult observasjon. De som undersøkes har da ikke grunner til å opptre unormalt. Ifølge Jacobsen (2015) endrer mennesker ofte adferd idet de blir klar over at de blir undersøkt. De kan forsøke å unngå å gjøre noe som oppfattes dumt eller forsøke å tilfredsstille undersøkeren. Dette kalles *observatøreffekt*. Av den grunn foretrekker mange forskere skult observasjon, reliabiliteten blir bedre når observasjonen holdes skjult (Jacobsen, 2015).

Ifølge Homan (1980) krever forskningsetiske hensyn at den som undersøkes bør ha gitt sitt samtykke til det (Homan, 1980). En utfordring med deltakende observasjon er at jeg selv kan påvirke resultatet, og dermed synker påliteligheten. Var jeg for aktiv under observasjonen, kan det tenkes å ha påvirket andres meninger. Det kan diskuteres om jeg i begge situasjoner burde ha tilkjennegitt at jeg ville benytte dataene i min masteroppgave.

### 3.4 Flernivåanalyse

I oppgaven benytter jeg det sosiotekniske systemperspektivet og gjør en flernivåanalyse for å undersøke risikostyring og internkontroll i petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune (Rasmussen, 1997).

Med utgangspunkt i den sosiotekniske modellen til Rasmussen, har jeg modifisert modellen i fire nivåer (*se figur 1*). Av hensyn til oppgavens omfang har jeg valgt å ikke utvikle modellen helt ut til den skarpe enden (Rasmussens to siste nivåer med bemanning og arbeidsoppgaver.)

Siri Wiig har i sin doktorgradsavhandling sett nærmere på risikostyring i pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten og samfunnssikkerhet og beredskap i kommunal sektor, ved å benytte det sosiotekniske perspektivet. Jeg fant det av den grunn relevant for mitt studie, da hun har studert beredskapsområdet i kommunal sektor. Det antas å være overførbart til kommunens



tjenesteområder. Hun fant at forskjeller i strukturer og prosesser påvirket de organisatoriske grenseflatene i de to sosiotekniske systemene. Graden av suksess i riskostyringsprosessene kunne forklares ut fra dette (Wiig, 2008).

I flernivåanalysen ser jeg nærmere på de fire nivåene for å undersøke min problemstilling for risikoutsatte grupper: regulering, tilsyn og kontroll, risikoregime og styringsmekanismer.

Regulering og styring	Kommune	Petroleumsvirksomheten
1. Regulering - Lover og regler - Forskrifter	AML Kommuneloven Internkontrollforskriften Særlover	AML Petroleumsloven 5 forskrifter Standarder
2. Tilsyn og kontroll	Arbeidstilsynet Fylkesmannen	Petroleumstilsynet
3. Risikoregime - Risiko - Aktørnettverk, interessenter - Offentlighet, opinion	Nasjonalt overvåking av arbeidsmiljø (NOA) Regelverksforum HMS-nettverk storbyer	RNNP Regelverksforum Sikkerhetsforum
4. Styringsmekanismer - Risikostyring - Internkontroll	Kommune ROS ROS-analyser virksomhetsnivå COSO Sektorovergripende internkontroll Rådmannens internkontroll HMS (Risikoutsatte grupper)	Risiko- og funksjonsbasert regelverk (Risikoutsatte grupper)

Figur 1 Fritt etter Rasmussen sin flernivåanalyse (Rasmussen, 1997, s. 185)

### 3.5 Ethiske refleksjoner

Jeg valgte å sammenlikne med petroleumssektor, en sektor som jeg hadde lite forkunnskaper om. Dette har gjort arbeidet med masteroppgaven både mer spennende og utfordrende. Det kan ha bidratt til at jeg har hatt et mer objektivt syn og kunne stille spørsmål til informanten på en slik måte at informanten måtte detaljere svarene mer. Dette kan ha hatt en verdi i seg selv ved at de kvalitative dataene har fanget opp nyanser.

Stavanger kommune kjenner jeg som ansatt i kommunen sin administrasjon. Det har medført at jeg har hatt god tilgang til dokumenter. I tillegg har jeg egen kunnskap innen området HMS og arbeidsmiljø i kommunen. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Fordelen er at jeg innehar både formell og uformell kunnskap om organisasjonen. Ulempen er at det kan påvirke mine tolkninger, og at det kan være vanskelig å være objektiv. Jeg bringer med meg en forforståelse av temaet med mine tanker om tema jeg har valgt, og om hva jeg tror jeg vil finne ut. Det jeg bringer med meg av erfaring, kunnskap og holdninger, virker inn på hvordan jeg tolker og bearbeider dataene (Dalland, 2012).

Enkelte av dokumentene som har vært gjenstand for studiet, har jeg også gitt faglige bidrag til. Dokumentene ble vurdert grundig om disse skulle med i studiet. Ved å forske på egen organisasjon oppstår det enkelte etiske dilemmaer. Informasjonen som benyttes i studiet må blant annet sees opp mot lojalitetsplikten til arbeidsgiver.

En svakhet med kun en informant fra hver sektor gjør anonymisering utfordrende. Det kan tenkes at informantene er mulig å identifisere. Jeg innhentet samtykkeerklæring for blant annet å få tillatelse til å benytte sitater slik jeg gjør underveis i oppgaven.

Noe som ville styrket studiet og påliteligheten er i større grad å verifisere de empiriske funn, både fra dokumentstudier og intervju. Noen flere intervjuer kunne vært foretatt for i større grad bekrefte funn fra dokumentstudiene. Det lot seg ikke gjøre innen rammen for dette studiet.

Underveis i prosessen viste det seg å bli både en styrke og svakhet at oppgaven fikk et stort spenn med svært godt tilfang av dokumenter og empiriske funn. I kapittel 8 oppsummerer jeg enkelttema som ble identifisert under studiet som for eksempel RUG i kontrakter, men som av hensyn til oppgavens omfang ikke er behandlet. Sett i etterkant kunne det vært noe mer hensiktsmessig å avgrenset tema ytterligere.

## 4 Analyseramme

### 4.1 Regulering og regimer

Regulering og tilsyn er et relativt nytt fagfelt. Ledende forskere innen feltet var først ute med boken *The government of Risk* (Hood, Rothstein & Baldwin, 2001). Forskerne beskriver her et systematisk og omfattende rammeverk for komparativ analyse av ulike reguleringsregimer. I 2010 kom *The Oxford Handbook of regulation* (Baldwin, Cave & Lodge, 2010) og i 2012 publisertes den nyeste kunnskapsstatus gjennom boka *Understanding regulation* (Baldwin, Cave & Lodge, 2012).

Et reguleringsregime består ikke kun av regler og håndhevingsmekanismer, men inkluderer også alle regimets bestanddeler fra utforming av politikk på overordnet nivå til implementering av denne. I tillegg til aktører og organer på ulike nivå, samt alle formelle og uformelle mekanismer som binder regimet sammen og påvirker dets utvikling. En viss stabilitet og varighet over tid kjennetegner et regime, selv om dynamikk, endringsprosesser og samspill mellom elementer er viktige temaer i regimestudier.

Det skilles mellom positiv og normativ regimeteori. Positiv teori ser hen til bakenforliggende årsaker og forsøker å forstå regimeegenskaper og forklare sammenhenger og endringer.

Normativ teori ser på regimets faktiske bidrag til å realisere formålene som begrunner regimets eksistens. Med andre ord hvor selve drivkreftene for regimers virkemåte ligger (positiv teori) eller bør ligge (normativ teori). Basert på hvor drivkreftene befinner seg, skilles det mellom fire hovedretninger: offentlig interesseteori, folkemeningsteori, interessegruppeteori og institusjonell teori (Hood et al., 2001).

#### 4.1.1 Hvorfor regulere

Overordnet formål er å regulere samfunnet i tråd med alles interesser. Myndighetenes motiver for å regulere kan være mange. Markedskreftene må reguleres for å forhindre adferd eller resultater som ikke er i tråd med fellesskapets beste (Baldwin et al., 2012).

Planlegging og regulering av risiko må derfor ta utgangspunkt i flere eller en kombinasjon av rasjonaler. Det er en feilvurdering å tro at reguleringsteknikker alltid vil fungere. Reguleringsstrategier kan ha styrker og svakheter i relasjon til både implementeringen og design.

Baldwin et al. (2012) lister opp 13 begrunnelser og hovedformål for regulering av markedskreftene. Jeg trekker frem tre av de mest relevante for denne oppgaven:

1. *Sikre et akseptabelt tjenestenivå:* I mange tilfeller vil ikke markedet fremskaffe et ønsket tjenestenivå, for eksempel innen sosiale ytelser. Formålet er å sikre et minimum av en ønsket og/eller viktig tjeneste for samfunnets borgere.
2. *Ulik forhandlingsmakt:* Dersom forhandlingsmakten mellom aktørene er ulik kan det være for samfunnet å gi den svakere part en legitim posisjon og rolle. Dette er en grunnleggende forutsetning bak arbeidsmarkeds- og arbeidsmiljøregulering i de fleste land. I arbeidsmiljøloven av 1977 ble den sterke ideologiske forankringen av partssamarbeidet, tydeliggjort. Trepattssamarbeidet og aktive fagforeninger har vært like avgjørende for regeletterlevelse og sikkerhetsnivå i petroleumsvirksomheten, som ulike myndighetsinngrep (P. Lindøe et al., 2015).
3. *Samfunnets sikkerhetspreferanser:* Samfunnet har behov for å gripe inn med regulering på enkelte områder som berører det enkelte individs sikkerhet. Disse områdene utvides med økende risiko og trusler. Eksempler på slike områder er transport (bruk av sikkerhetssele i bil og buss) og kontroll av flypassasjerer (sikkerhetskontroll).

Uttrykket regulering er en direkte oversetting av det som i faglitteraturen kalles *regulation*.

Det er et vidt begrep som dekker tre hovedtema:

1. Nærmere presiserte ordrer (for eksempel gjennom lovgiving eller forvaltningsvedtak slik som spesifikke krav til arbeidsmiljøet
2. Alle typer av sosial kontroll eller samfunnskontroll og påvirkning, enten de er pålagt av staten eller på andre måter som frivillige avtaler og sosiale normer
3. Tvungen statlig påvirkning for eksempel skattelegging

De to første formene for regulering av risiko som kan forstås som lovgiving og andre former for samfunnskontroll er mest aktuelle. Formålet er å hindre uønskede hendelser og/eller redusere skadeomfang for arbeidsmiljø og arbeids- og helseskader. (Baldwin et al., 2012)

#### 4.1.2 Tilsyn og virkemidler

Tilsyn og regulering kan deles inn i tre sentrale kontrollkomponenter:

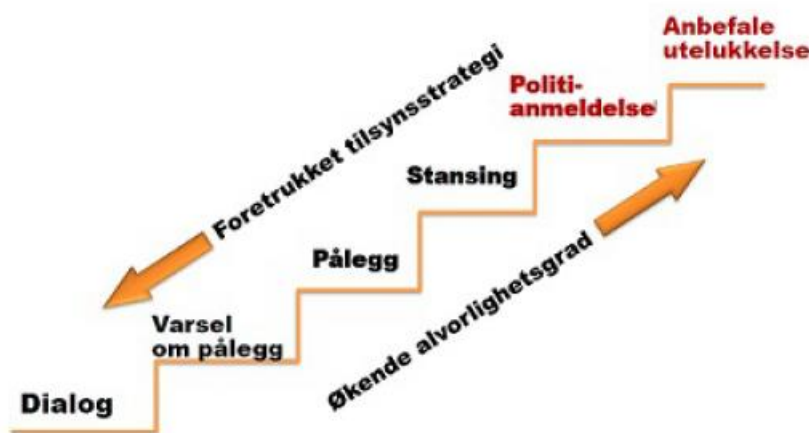
- Det første er informasjonsinnhenting som gir grunnlag for å vurdere risiko.
- Det andre er normering (standardsetting) med utgangspunkt i lov, forskrift, rettslige standarder, profesjonspraksis, industristandarder, «beste praksis» med flere.
- Til slutt er påvirkning av adferd gjennom ulike virkemidler og reaksjonsformer (Hood et al., 2001).

I det norske statsforvaltningen kan disse tre kontrollkomponentene være delt mellom ulike tilsynsorgan. For eksempel setter Helsedirektoratet standardene for gjelder helse- og omsorgstjenesten, mens Statens helsetilsyn og fylkesmennene utfører tilsyn med de tjenesteytende virksomhetene.

Reguleringsteorien har tradisjonelt vært opptatt av å eskalere virkemidler etter alvorlighetsgrad, som pålegg, tvangsmulkt, stopp av aktivitet og straffeforfølgelse (Baldwin et al., 2010). Ptil sin foretrukne tilsynsstrategi er dialog (*se figur 2*). Det er slik to ulike styrings- og kontroll-logikker; tilsynssporet og straffesporet. (P. Lindøe et al., 2015).

Ifølge Stortingsmelding 17 *Om statlige tilsyn* er det førende prinsippet for innhold i statlige tilsyn kontrollperspektivet og oppfølging av påviste avvik (Meld. St. 17 (2002-2003)). I retningslinjer for tilsyn utviklet i samarbeid mellom norske tilsynsetater defineres også tilsyn som kontroll og reaksjon (Arbeidstilsynet et al., 2014).

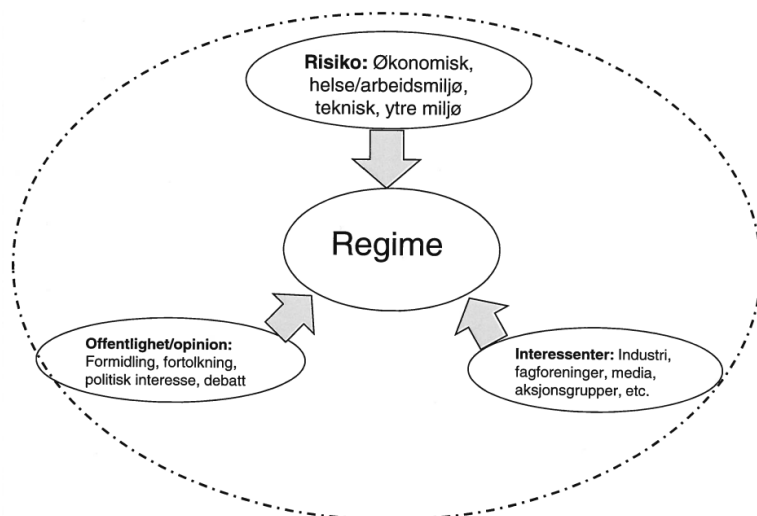
Myndighetenes bruk av virkemidler beveger seg fra veiledning, tilsyn, kunnskapsbyggende oppgaver og bruk av reaksjonsmidler. I tillegg til tilsyn som kontroll og reaksjoner på avvik, innebærer tilsynsrollen å gi tilsynsobjektene generell informasjon om reguleringens formål, om regelverkets krav av betydning for dem regelverket retter seg mot. Et slikt informasjonsarbeid følger dels forvaltningslovens veiledningsplikt, men kan også være regulert i særlovgivingen tilsynet utøves etter (Meld. St. 17 (2002-2003)). Informasjonsarbeid i form av områdeovervåking kan også utøves i tilsynsrollen. Med det menes å samle inn og systematisere kunnskap av betydning for reguleringsområdet som for eksempel risikovurdering i bransjer som er under tilsyn eller som Ptil har gjort gjennom RUG satsingen.



Figur 2 Petroleumstilsynets "virkemiddeltrapp" (Engen et al., 2013)

### 4.1.3 Risikoregime

Med begrepet risikoregime fanger en opp sentrale elementer ved risikostyring og myndighetskontroll. Begrepet beskriver institusjonaliserte normer og mønstre av aktører som utfører risikovurdering og utformer regler på ulike nivåer. Politisk og offentlig interesse, samt formelle og uformelle mekanismer holder regimet sammen og påvirker dets utvikling (P. Lindøe et al., 2015, s. 57). En kan analysere tilsyn og risiko gjennom denne tematikken. Er for eksempel interessentene så sterke at de klarer å organiseres seg og få gjennomslagskraft? Hvorfor enkelte felt mer oppmerksomhet enn andre handler ofte om politikk og organisasjon. Modellen gir et viktig bidrag til analyse- og forståelsesramme for et risikoregime og dets utvikling og endring. Regimebegrepet kan forstås som en konstruksjon tatt ut av faglitteraturen. I oppgaven diskuterer jeg komponenter av dette relatert til forskningsspørsmålene og ser spesielt hen til petroleumsregimet. De tre elementene risiko, interessenter og offentlighet/opinion vil være ulike i ulike sektorer (Hood et al., 2001). *Figur 3* viser risikoregime slik Hood et al. forklarer.



*Figur 3 Risikoregime basert på (Hood et al., 2001)*

### Risiko

Oppfattelsen og forståelsen av hvilken risiko en står ovenfor er viktig. Dette benevnes av fagfeltet som risikoforståelse eller risikopersepsjon (Slovic, 2000). Risiko knyttet til helse og personsikkerhet er viktig for alle ansatte i offentlig og olje virksomhet. Andre typer risiko kan være knyttet til økonomi som for eksempel avkastning på investeringer, teknisk sikkerhet ved for eksempel drift av bygninger eller oljeplattformer og risiko vedrørende ytre miljø ved forurensing og utslipp fra oljeplattformer.

### **Aktør-nettverk/interessenter**

Ulike aktører og interessenter har ulike posisjon. Makt og styrkeforholdet mellom dem vil variere. Det kan være ulike industrielle aktører, eiere, fagforeninger, leverandører av teknologi og kunnskap, kunder, brukere osv. Det omfatter også ulike interessegrupper som forbrukere, brukerorganisasjoner, miljøvernforkjempere, innbyggere osv.

Petroleumsvirksomheten og kommune har ulike risiko og ulike interessenter som aktiveres.

### **Offentlighet/opinionen**

Opinionsdanning og offentlig debatt om risiko påvirker de politiske prosessene. Endringer i holdninger og oppmerksomhet omkring risikotema, kan føre til ny eller endret lovgiving og prioriteringer av offentlige ressurser.

(P. Lindøe et al., 2015, s. 58)

## **4.2 Styring og kontroll**

Risikostyring og internkontroll er omfattende begreper og fagområder.

### **4.2.1 Risikostyring**

Risiko oppfattes ulikt, ut fra våre subjektive ståsted. En vanlig definisjon på risiko er at risiko kan forstås som en kombinasjon av usikkerhet og konsekvens/utfall av en gitt aktivitet (Aven, Wiencke & Røed, 2010). Nylig definerte Ptil i veiledningen til rammeforskriften § 11, risiko som konsekvensene av virksomheten, med tilhørende usikkerhet. Ifølge Ptil er forståelsen av risikobegrepet viktig for å forstå hva som legges i styringen av risiko. I risikobegrepet henger aspektene sammen:

- Usikkerhet om konsekvensene
- Konsekvenser av virksomheten

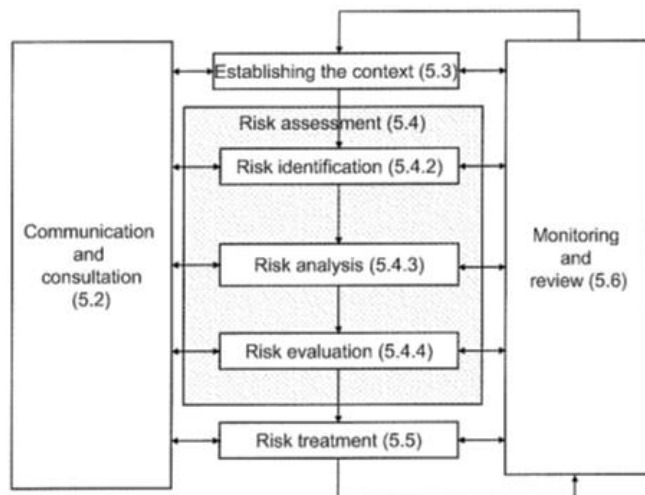
Presiseringen er i tråd med ISO 31000:2009 og er derfor ikke særnorsk og innebærer ingen nye krav.

Risiko handler om framtiden, representerer en form for trussel og vi ser at usikkerhet er stadig viktigere å forstå i forhold til risikobegrepet. Gjennom risikoanalyser forsøker analytikere å samle informasjon og kunnskap om for eksempel samfunnsviktige funksjoner. Dette brukes som basis for en vurdering av usikkerheten.

(Kolb, Rubin & McIntyre, 1986). Risiko er avhengig av hvem som vurderer og hva som vurderes. En risikoanalyse må ses i lys av personlig påvirkning. Risikopersepsjon er også en viktig dimensjon i å forstå risiko. Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår,

opplever og håndterer risiko og farer (Aven, 2009). Her spiller subjektive faktorer som historie og opplevelse en viktig rolle.

Risikostyringsprosesser legger planleggingsteorier med tilbakeføringsløyper og styringslogikk til grunn (se figur 4). Ved etablering av kontekst skal rammebetingelsene for risikostyringen kartlegges og defineres. Hensiktsmessige mål, kriterier og krav defineres. Risikoakseptkriterier etableres i denne fasen. Dette etterfølges av risikoanalyse som skal avdekke risikonivået. Den gjenværende risikoen evalueres og håndteres videre ved for eksempel en ALARP<sup>3</sup> gjennomgang for å redusere risikoen ytterligere. Gjennom hele prosessen er det viktig med kommunikasjon og konsultasjon med interessenter som eiere, kunder, brukere og leverandører. Risikostyringsprosessen overvåkes i alle ledd med tanke på forbedringer. Den er en dynamisk, kontinuerlig og generisk prosess.



Figur 4 Risikostyringsprosessen (Iso 31000: 2009)

Strategier for risikostyring kan være rutine-basert, risiko-informert, føre-var-basert eller diskurs-basert.

#### 4.2.2 Risikoanalyse

En risikoanalyse inngår som en del av risikostyringsprosessen (se figur 4), og bør omfatte identifisering av risiko, planlegging, risiko- og sårbarhetsanalyse og risikoevaluering.

Risikoanalyser nyttes i beslutningsprosesser som både har til hensikt å forebygge uønskede

<sup>3</sup> ALARP: as low as reasonably practicable. Risikoen skal reduseres så langt praktisk mulig, der «praktisk mulig» ses i forhold til alle de andre fordelene og ulempene ved alternativet (Aven, 2009, s. 118).

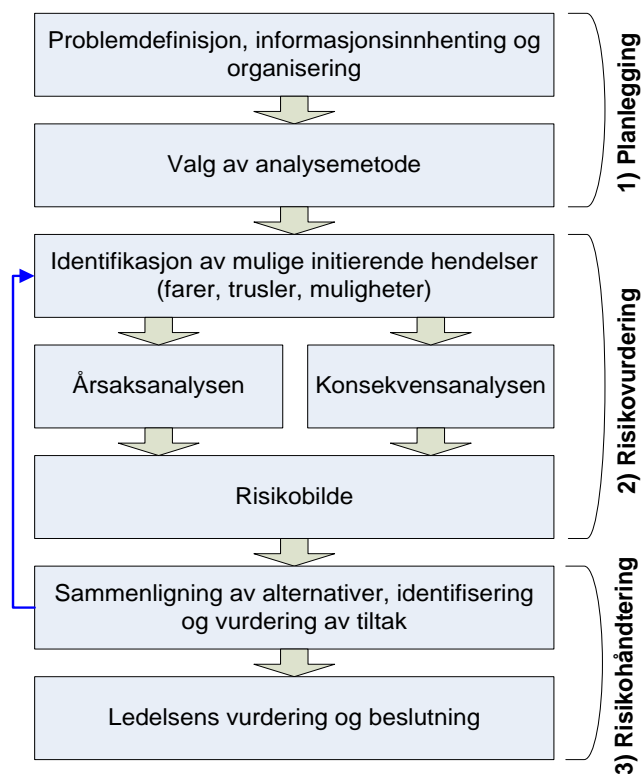


hendelser og forberede håndtering av uønskede hendelser, slik at tap av liv, helse, miljø, viktig infrastruktur og materielle verdier kan unngås og/-eller bli så små som mulig.

Risikoanalyseprosessen vises i *figur 5* og kan deles inn i tre faser; planlegging, risikovurdering og risikohåndtering.

Når risikoen er identifisert, analysert og evaluert, skal den håndteres. Risikohåndtering kan forstås som prosessen og implementeringen av virkemidler for å modifisere risiko.

Alternativer innen risikohåndtering kan omfatte å unngå risiko, ta eller øke risikoen, fjerne risikokilden, endre sannsynligheten, endre konsekvensene, dele risikoen med andre eller ta risikoen for egen regning. Med andre ord å bedømme om risikoen er akseptabel, tolererbar eller ikke-tolererbar. Risikohåndtering omfatter å velge ett eller flere alternativer for å redusere risiko og iverksette disse. Dette er også en syklisk prosess som omfatter å vurdere risikohåndteringen, bestemme om nivået på restriksjonene er akseptabelt, dersom ikke må ny risikohåndtering foretas, samt vurdere effektiviteten av risikohåndteringen (Aven et al., 2010).



Figur 5 Risikoanalyseprosessen (Aven et al., 2010, s. 21)

#### 4.2.3 Bow-tie

Bow-tie benyttes som en pedagogisk illustrasjon på risikobildet som risikoanalysen skal kartlegge og beskrive (*se figur 6*). Avhengig av hva risikoanalysen skal gi beslutningsstøtte til, er risikoanalyse hele eller deler av Bow-tie. I midten av figuren er HMS-hendelsen. På venstre side er årsakene til at hendelsen inntreffer, og på høyre side er konsekvensene av

hendelsen. Barrierene (gule vertikale bokser) på venstre side er sannsynlighetsreducerende barrierer som skal forebygge og hindre at hendelsen inntreffer. På høyre side er konsekvensreducerende barrierer som skal redusere konsekvensene av hendelsen (Aven et al., 2008). Risikopåvirkende forhold (bakenforliggende faktorer) påvirker godheten av barrierene. Eksempler kan være kompetanse og vedlikehold (Aven, 2007, s. 47). Rammebetingelser er ikke barrierer, men ytelsespåvirkende faktorer som innebærer en indirekte påvirkning av helse, miljø og sikkerhet. Denne indirekte påvirkningen kan være på individ-, gruppe- eller organisasjonsnivå.

En HMS-hendelse kan få konsekvenser for ulike konsekvensdimensjoner som menneske/helse, økonomi, miljø, omdømme etc.



Figur 6 Bow-tie

#### 4.2.4 Internkontroll som styrings- og kontrollsystem

Internkontroll er et styrings- og kontrollsystem som kombinerer virksomhetens egenkontroll med myndighetskrav om kontroll. Det er en hybrid<sup>4</sup> kontrollform som kombinerer to «idealtyper». Den ene er en preskriptiv regulering som inkluderer industri-standarder. Den andre er selvregulering med frivillige standarder som ivaretar myndighetsnormer. Disse representerer ulike handlingslogikk for regulering og styring av risiko (P. Lindøe et al., 2015, s. 83). Internkontrollen plasseres mellom preskriptiv regulering og selvregulering og gir

<sup>4</sup> Hybrid er noe som fremkommer ved krysning eller sammensetning av flere elementer (Store Norske Leksikon). <https://snl.no/hybrid>

stort handlingsrom, krevende spilleregler og en kombinasjon av ulike roller. Dette kalles *regulated selfregulation* (Ayres & Braithwaite, 1992).

Virksomheter kan være svært ulike med hensyn til produksjon, organisering, ledelse, størrelse osv. Derfor er det ikke aktuelt å fastsette en detaljert standardmal for hvordan internkontrollen i den enkelte virksomhet skal se ut. Internkontroll er egenkontroll i form av et styringssystem som sikrer etterleving av krav i lovverk.

### 4.3 Læring

Alle organisasjoner lærer hele tiden, spørsmålet er hva og hvordan og hva som er konsekvensene for sikkerhet og arbeidsmiljø. Kunnskap utviklet av enkeltmennesker må spres til flere, slik at organisasjonen lærer og utvikler seg.

Organisatorisk læring oppfattes som en dynamisk prosess som involverer delprosesser på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå. Det er lagt til grunn at organisatorisk læring kan være styrt eller spontan i varierende grad, og at organisatorisk læring både kan fremme og undergrave helse, miljø og sikkerhet. Teorier og sammenhenger mellom kunnskap/læring og makt, herunder disiplinering, modellmakt og diskursteori, belyser paradokser og dilemmaer knyttet til organisatorisk læring. Et sentralt dilemma dreier seg om at sanksjons- og belønningssystemer kan ha uønskede virkninger på informasjonsflyt (Rosness, Nesheim & Tinmannsvik, 2013).

Læring i organisasjoner kan skje på ulike måter se for eksempel (Senge, 2006; Wenger & Snyder, 2000). Nilsson & Eriksson fokuserer på individets rolle knyttet til læring i organisasjonen (Nilsson & Eriksson, 2008). En organisasjon som «vet hva den vet» kjennetegnes av individer som lærer for organisasjonen og påvirker dens verdier, normer og målsettinger. Individuell læring er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for organisatorisk læring.

#### 4.3.1 Lærende organisasjon

Det finnes mange definisjoner av lærende organisasjoner, men en vanlig definisjon er at de fleste ser på organisatorisk læring som en prosess som utvikler seg over tid og har en sammenheng mellom tilegnet kunnskap og forbedret ytelse. Faglitteraturen er uenige om enkelte punkt som at atferd må endres for å lære eller nye måter å tenke på er nok.

Noen mener at læring oppstår gjennom informasjon prosessering. Andre mener læring oppstår gjennom felles innsikt, organisasjonsrutiner og hukommelse (Garvin, 1993).

## Garvin og lærende organisasjon

Garvin definerer en lærende organisasjon som:

*En organisasjon som er kyndig i å skape, erverve seg og overføre kunnskap, og modifisere sin adferd slik at den reflekterer ny kunnskap og innsikt (Garvin, 1993, s. 80).*

Dette knytter læring til endring i organisatorisk kunnskap, og inkluderer en kunnskaps- og handlingsdimensjon. For å forstå læring er organisatoriske rutiner et nøkkelbegrep, både de formelle og de uformelle. Et viktig poeng er at rutinene er uavhengige av de individene som utformer og bruker rutinene, og at rutinene vil fortsette selv om et medlem forlater organisasjonen. Sentrale prosesser vil her være å skape, beholde og overføre kunnskap.

Garvin peker på 3 M'er som står sentralt for en lærende organisasjon:

- **Meaning:** En lærende organisasjon er en prosess som gir resultater over tid, knyttet til tilegnelse av kunnskap og bedre resultater.
- **Management:** Ledelsen har behov for veiledning til implementering av ny kunnskap.
- **Measurement:** Det er sentralt å ha et verktøy for å måle fremgangen til organisasjonen. I hvilken grad en organisasjon kan sies å være en lærende organisasjon (Garvin, 1993)

Definisjonen starter med en sannhet: nye ideer er grunnleggende hvis læring skal finne sted. Ideene kan skapes gjennom kreativitet internt i organisasjonen, eller ved påvirkning utenfra. Ideene er selve triggeren for organisasjonens forbedring. Forbedring krever også handling, uten endring vil ikke potensialet bli realisert. Organisasjoner som lykkes og kan sies å være lærende organisasjoner, har innarbeidet måter å oversette ny kunnskap til nye måter å handle på. De sørger også for å designe læring inn i alle prosesser, de overlater ikke læring til tilfeldighetene.

Garvin identifiserer fem prinsipper som lærende organisasjoner er gode på:

1. Systematisk problemløsning: virkelig læring oppstår når vi gjør rotårsaksanalyse til tross for at årsakene virker selvsagte.
2. Eksperimentering på nye måter: systematisk søke etter og teste ny kunnskap.
3. Lære av egen erfaring og egen historie
4. Lære av beste praksis og andres historie
5. Spre kunnskap raskt og effektivt ut i organisasjonen

Ved å designe systemer og prosesser som støtter oppunder disse 5 prinsippene, og la de bli en del av den daglige driften, kan bedriften styre sin læring bedre og mer effektivt.

Den siste delen av definisjonen på en lærende organisasjon fastslår at organisasjonens væremåte må endres for å kunne reflektere kunnskap og innsikt.

Det viktigste en lærende organisasjon kan gjøre er å skape et åpent miljø som gjør det mulig å være opptatt av læring. Det skal settes av tid til analyse og refleksjon, samtidig skal en tenke på strategiske planer og blant annet utvikle nye produkter eller tjenester. Videre er det vesentlig og utvide grensene samt øke mulighet til utveksling av ideer. Ideene skapes gjennom kreativitet internt i organisasjonen, eller ved påvirkning utenfra. Først når det er tilrettelagt for utvikling og utveksling av ideer, kan en utvikle ulike fora for læring. Ved denne type innsats kan en eliminere barrierer som hindrer læring for deretter å flytte læringen på et høyere organisatorisk nivå.

Sammen med de tre M'er; meaning, management og measurement, gir miljø for kreativitet og ideutveksling et solid grunnlag for å bygge en lærende organisasjon (Garvin, 1993).

#### 4.3.2 Fra taus til eksplisitt kunnskap

Nonaka og Takeuchi (1995) legger særlig vekt på å finne den tause kunnskapen og hvordan den kan gjøres tilgjengelig for flere (eksplisitt), slik at den kan bli brukt og ha praktisk nytte for organisasjonen. De har identifisert fire læringsprosesser som viser hvordan kompetanse flyter mellom å være taus til å bli tilgjengelig og omvendt:

- *Læring gjennom praksis* skjer når mentale modeller og tekniske ferdigheter overføres gjennom observasjon, imitasjon og praksis. Kunnskapsformidling er handlingsorientert for eksempel læring fra den erfarne til den uerfarne under utførelsen av en oppgave.
- Kunnskapen *I-talesettes* ved begreper, metaforer, analogier, modeller etc. gjennom dialog og felles refleksjon med deltakerne (Ptil sine seminarer)
- Kunnskapen og erfaringen fra de to foregående fasene *kodifiseres* for å komme til uttrykk i dokumenter, maler og skriftlige prosedyrer.
- *Systematisk kunnskapsproduksjon* skjer når de ulike elementene nedfelles for eksempel i virksomhetens dokument hierarkier, formelle systemer, ledelse, kvalitet- og sikkerhetsstyring, tekniske standarder, kontrollsystemer og databasert kommunikasjon. Ny og etablert kunnskap fra ulike deler av virksomheten og dens omgivelser omformes til nye materielle og immaterielle produkter/tjenester.

Tilegnelse av ny kunnskap kan også forstås i retning av kultur og ikke som en egen aktivitet (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995).

#### 4.3.3 Praksisfellesskap

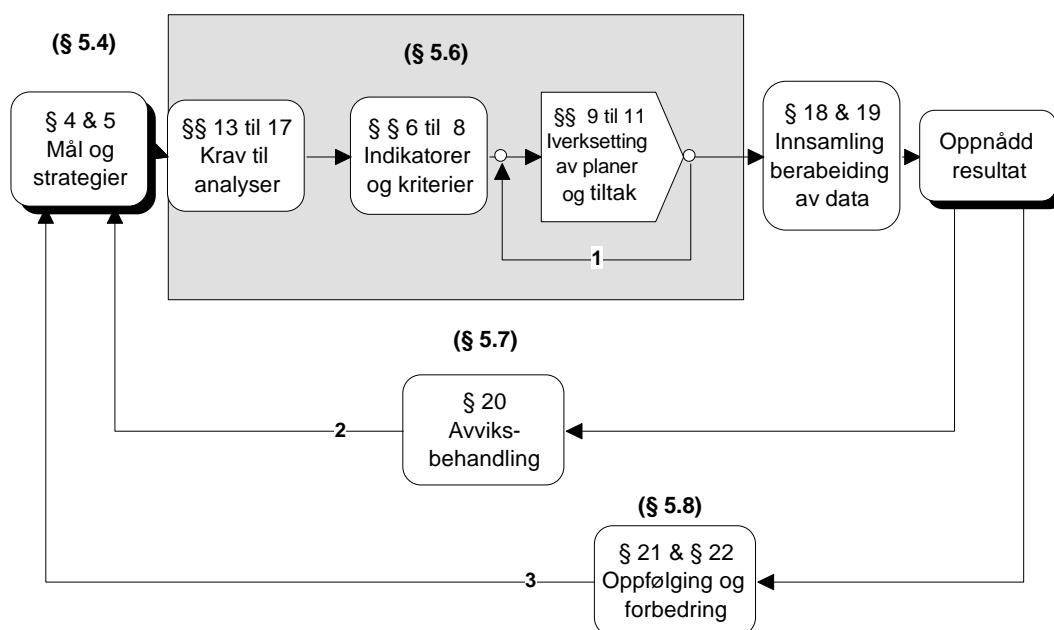
Wenger hevder at læring finner sted i et praksisfellesskap, hvor individer med felles interesser samhandler regelmessig ved diskusjoner, informasjonsdeling og ved å hjelpe hverandre. Slike praksisfellesskap er å betrakte som organisatoriske eiendeler fordi de er en sosial konstruksjon og nøkkelen til utvikling av organisasjonens kompetanse. I en organisasjon kan flere slike praksisfellesskap overlape hverandre, ved at enkelte individer er medlem av flere fellesskap. Et praksisfellesskap kan anses som en gruppe individer som engasjerer seg i kontinuerlig læring og utvikler deres kompetanse rundt et emne med felles interesse (Wenger & Snyder, 2000).

#### 4.3.4 Systematisk forbedring som erfaringslæring

Kontinuerlig forbedring krever forpliktelse til læring, ellers vil gammel praksis repeteres.

I figur 7 vises eksempel på forbedringssløyfer hvor de forskjellige leddene i Internkontrollforskriften er markert i et prosesskart. Modellen er kun ment som eksempel på forbedringssløyfer. Regelverk er ikke oppdatert.

Prosesskartet viser ulike faser og sløyfer i en læringssirkel. Elementene som finnes i forskrift om styring i petroleumsvirksomheten (styringsforskriften) kan plasseres inn i samme figur.



Figur 7 Eksempel på systematiske forbedringssløyfer, regelverk pr. 2003 (P. Lindøe, 2003, s. 77)

Figur 7 viser tre forbedringssløyfer:

1. Viser den enkelte arbeidsprosess som skal fungere som en lærings- eller kvalitetssløyfe. I veiledningen til § 10 i Styringsforskriften står det at de enkelte arbeidsprosesser bør utformes etter modellen for kvalitetssløyfer ifølge NS-ISO 9004 (referanse her).
2. Viser hvordan avvik skal behandles i henhold til krav i lovverk, regelverk, «beste praksis» eller virksomhetens interne krav.
3. Viser hvordan virksomheten skal følge opp eget styringssystem gjennom kontinuerlig forbedring. For å få til denne «egenevalueringen» må det utvikles en holdning til organisatorisk læring, eller en kultur for læring. Dette leder hen til utvikling av en helse-, miljø- og sikkerhetskultur slik det stilles krav til i Rammeforskriften. (P. Lindøe, 2003).

### **Hemmende faktorer for organisasjonslæring**

Forsvarsmønster oppstår i organisasjoner av ulik størrelse, også i store offentlige organisasjoner. Det fremkommer når individer skal takle situasjoner som fratrar dem kontrollen for eksempel ved kritikk ved tilsyn og pålegg fra tilsynsmyndigheten. Ifølge Argyris består organisasjonsmessig forsvarsmønster av innøvd kompetanse, organisasjonsmessige forsvarsrutiner, organisasjonsmessig skyggeboksing og konsekvensene av disse tre faktorene (Argyris & Quirk, 1990). Å ikke tape ansikt, unngå tap og beholde kontrollen kan hemme læring og formidling av erfaring. En virksomhet med et solid omdømme som har en alvorlig HMS-hendelse, har ikke lyst til at omverdenen skal måle dem etter denne ene hendelsen. Dette er eksempel på faktorer som hemmer organisasjoners læring.

#### 4.3.5 Sikkerhetskultur

Nøkkelen til kollektiv læringsprosess er ifølge Reason å utvikle praksiser som påvirker verdier og oppfatninger i ønsket retning. (Reason, 1997, s. 194).

Et begrep som skildrer organisasjon og risiko, er sikkerhetskultur. Sikkerhetskulturen i en organisasjon kan defineres som produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og adferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, felles

oppfatning om betydningen av sikkerhet, og med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt (Reason, 1997, s. 194).

Sammenliknet med sikkerhetsklima er sikkerhetskultur et mer komplekst og vedvarende fenomen. Sikkerhetsklima kan forstås som et øyeblikksbilde av sikkerhetskulturen i en organisasjon. Flin et al. (2006) definerer sikkerhetsklima som:

*The surface features of the underlying safety culture [assessing] workforce perceptions of procedures and behaviors in their work environment that indicate the priority given to safety relativ to other organisational goals* (Flin, Burns, Mearns, Yule & Robertson, 2006).

### **Hva kjennetegner en god sikkerhetskultur**

Reason (1997) sine begrep kan være en hjelp i arbeidet med å utvikle en god sikkerhetskultur.

En god sikkerhetskultur kjennetegnes ved at den er informert, rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende:

#### *Informert kultur.*

Ifølge Reason kan informert kultur forstås som en «god» sikkerhetskultur. De som leder og opererer systemet har oppdatert kunnskap om menneskelige, tekniske og organisatoriske forhold og forhold i omgivelsene som avgjør sikkerheten for systemet som helhet.

#### *Rapporterende kultur*

En rapporterende kultur er en kultur hvor faktiske hendelser og nesten-hendelser rapporteres. De ansatte bør være trygge på at de kan melde fra uten at de får disiplinære reaksjoner. Det bør være enkle systemer for å registrere og analysere data. Systemene må ikke oppleves som ekstra arbeid eller at det rapporteres for rapporteringens skyld. I Stavanger kommune rapporteres for eksempel avvik og brukes til forbedringsarbeid i virksomheten, samt som styringsinformasjon til overordnet ledelse.

#### *Rettferdig kultur*

Det er menneskelig å feile. Evnen og viljen til å gripe inn er viktig i sikkerhetskulturen. System med belønning og sanksjoner som fungerer godt i praksis, bør oppleves som rettferdig og konstruktiv. Ansatte bør ikke være redde for represalier ved for eksempel varsling (medieoppslag formidlet et annet bilde). En rettferdig kultur balanserer tillit og oppmuntring til egenrapportering, med strenge, men rettferdige konsekvenser for uakseptabel adferd.

#### *Fleksibel kultur*

I en fleksibel kultur ligger rutiner, prosedyrer og overvåking til grunn. Det gis lite rom for å prøve og feile i daglig arbeidspraksis. En trener gjennom simulering og øvelser (for eksempel



beredskapsøvelser) for å øve opp evnen til å takle uventede situasjoner og forberede beredskapen. Dette bør gi input til virksomhetsvise ROS-analyser. Beslutninger kan fattes av de som har den mest relevante erfaringen, uavhengig av stilling. Fagfolkene bør vises tillit og tillegges vekt i kritiske situasjoner.

#### *Lærende kultur*

I en lærende kultur søker organisasjonen aktivt etter feil, tar lærdom av dem og deler erfaringer på tvers. En leter etter og lytter etter kritikere som ser medaljens baksider. Å melde avvik er ikke å angi kollega, men kan være en viktig del av forbedringsarbeidet. God og åpen informasjonsflyt er viktig. Informasjonen må nå fram til de som kan gjøre noe med det, for eksempel overordnet ledelse.

Reason sine begrep om en rapporterende og informert kultur karakteriserer organisasjonens evne til læring (Reason, 1997, s. 195-196; Rosness et al., 2013).

#### 4.3.6 Oppsummering av teoribidrag

Ved å kople teorien til empirien, er målet å binde oppgaven sammen til en helhet.

Jeg har valgt teorier innenfor regulering og regimer, risikostyring og kontroll, samt læring.

Innenfor reguleringsteorien er regimebegrepet en konstruksjon tatt ut av litteraturen. Jeg bruker komponenter fra dette videre i diskusjonen.

Risikohåndteringen er en naturlig del av læringssirkelen og inngår i risikostyringsprosessen.

Dette forstås som generiske prosesser med tilbakeføringsløyper.

Læringsteorier er sentralt i risikostyring og regulering. Gjensidig utveksling av kunnskap og erfaringer mellom aktørene i et reguleringsregime, gir en læringseffekt.

Sikkerhetskulturen handler om den kollektive forståelsen av hva som utgjør risiko og hvordan en bidrar til å redusere risikoen. Sikkerhetskultur er tett knyttet til læringsprosesser i virksomheter. I oppgaven benytter jeg sikkerhetskultur som et underbegrep til læring.

## 5 Funn Stavanger kommune HMS og arbeidsmiljø for RUG

Innledningsvis presenteres virksomheten Stavanger kommune og organiseringen av risikostyring og internkontroll for HMS og arbeidsmiljø. Videre ser jeg nærmere på hvilke risikoutsatte grupper som finner i kommune og erfaringer fra praksisfelleskap og møte med Arbeidstilsynet.

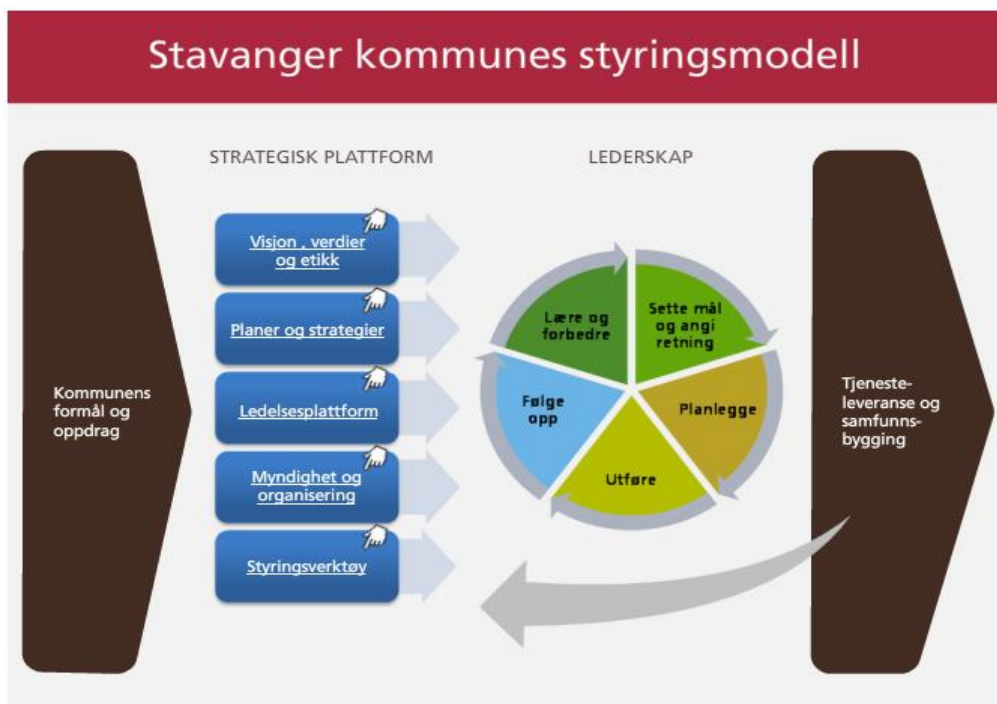
### 5.1.1 Virksomhetsbeskrivelse

Stavanger kommune er den 4. største kommunen i landet, lokalisert i oljeindustrifylket Rogaland. Kommunen betegnes som en storbykommune med sine 130.000 innbyggere. Kommunen er en av regionens største arbeidsgiver med i underkant av 10.000 ansatte fordelt på fem tjenesteområder. Kommunen er en stor organisasjon og har ansvar for mange ulike oppgaver innenfor forskjellige fagområder som blant andre barnehage, skole, barn og unge, helse- og omsorg, teknisk, ledelse og administrasjon. Det er stor bredde i oppgaver, ansvarsområder og brukergrupper. Den største andelen av kommunens ansatte jobber innen helse- og omsorg.

Øverste organisatoriske nivå er rådmannsnivå med rådmann, direktører for tjenesteområdene Oppvekst og levekår, Kultur og byutvikling, Bymiljø og utbygging, Kommunikasjon, Økonomi, Personal- og organisasjon. I tillegg er det fire kommunale foretak (KF) som Stavanger bibliotek - Sølvberget, Stavanger parkering, Natur og idrettsservice og Stavanger byggdrift.

Stavanger kommune har eierskap i 35 foretak og kommunale aksjeselskap. Disse bidrar til samfunnskritisk tjenesteproduksjon som levering av brannberedskap, renovasjon, strøm og vannforsyning.

Stavanger kommunes overordnede styringsprinsipp er balansert mål- og resultatstyring (Kaplan & Norton, 1996). Balansert mål- og resultatstyring (BMRS) innebærer delegering av myndighet og fullmakter ut i organisasjonen. Ifølge kommunen sin intranettside skal det styres gjennom mål, gis frihet til handling og følges opp på resultater. Ledere i samspill med ansatte og brukere skal levere resultater på den måte som vurderes mest effektivt og tjenlig. Tjenesteleveransen skal skje i forhold til fastsatte mål og innenfor vedtatte rammer som budsjett og regelverk. Ledelse og medvirkning er forutsetninger for å lykkes med mål- og resultatstyring. Ved BMRS skal kommunen sette mål innen økonomi, ansatte (blant annet arbeidsmiljø og lederskap), arbeidsprosesser, brukere og samfunn (bidra til samfunnsutviklingen). Som figur 8 viser, er læringssirkelen satt inn i styringsmodellen. Det tydeliggjør kommunens fokus på læring og forbedring.



Figur 8 Stavanger kommunes styringsmodell. Hentet fra kommunens intranettside

### 5.1.2 Lover og regler

Gjennom ulike lover og forskrifter er kommunen pålagt å kartlegge og risikovurdering HMS og arbeidsmiljø. Dette er forankret i kommunale vedtak og bestemmelser, som stiller krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), som gjennomføres både innenfor HMS og beredskap. Stavanger kommune har utarbeidet rutiner og verktøy for risikoanalyser og beredskapsanalyser /-planer til bruk på virksomhetsnivå. ROS-metodikken baserer seg på DSB veilederens metodikk. Alle virksomhetsområder tilbys undervisning i risikoanalyser, fasilitering av risikoanalyser, beredskapsplaner og – øvelser. Det er utarbeidet en hovedplan for krisehåndtering. Den skal være et hjelpemiddel ved ulykker og andre påkjenninger som går ut over det som regnes om normalrisiko og normalbelastning i fredstid. Med utgangspunkt i hovedplanen skal den enkelte virksomhet utarbeide kriseplan.

Stavanger kommune har ulike håndbøker, en av dem er HMS-håndboken som er bygget opp etter internkontrollforskriften. Her defineres og beskrives ansvaret for internkontroll HMS:

- *Internkontroll er et systematisk arbeid for å sikre at Stavanger kommune planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende myndighetskrav for ulike tema og bransjer.*
- *Rådmannen er ansvarlig for at Stavanger kommune følger gjeldene krav. Virksomhetsleder skal ha et system som sikrer at virksomheten arbeider*

*systematisk med HMS, innfører og utøver internkontroll. Arbeidstakerne skal delta aktivt i dette arbeidet.*

Det er etablert et system for internkontroll HMS, hvor alle virksomheter årlig skal gjennomgå og rapportere til rådmannen etter krav i Internkontrollforskriften § 5 (Internkontrollforskriften, 2014)

### 5.1.3 ROS analyser

#### **Helhetlig ROS**

I helhetlig Kommune-ROS 2013 i kapittel om risikobildet og samfunnsverdien *liv og helse* og konsekvenstypene *skader og sykdom og fysiske påkjenninger* er mulige arbeidsmiljøutfordringer identifisert ved blant annet:

- *NAV/helse- og sosialkontor: trussel/kriminalitet,*
- *Hjemmebaserte tjenester: trusler og vold mot ansatte og*
- *Barnevernstjenesten: trussel og voldsutøvelse*

*(Stavanger kommune, 2013).*

I helhetlig Regions- ROS 2013 er det under fremtidige risikofaktorer identifisert at *samhandlingsreformen i helsevesenet har så vidt trådt i kraft, og konsekvensene av denne er ennå ikke fullt ut forstått (Stavanger, Sandnes, Sola & Randaberg Kommune, 2013).* Dette er eksempel på at risikofaktor som berører RUG og rammebetingelser for ansattgrupper i kommunen, er identifisert i kommune ROS.

#### **ROS-analyser virksomhetsnivå**

I kommunens Handlings- og økonomiplan 2012 bestemte politikerne at alle virksomhetsområder/virksomheter og alle fagsjefer skal ha gjennomført ROS analyser. Siden 2013 har alle virksomheter deltatt på et tredelt kurs i ROS-analyse, beredskapsplan og – øvelser. Det var leder og verneombud eller annen ansattrepresentant som deltok. Disse skulle gå tilbake til egen virksomhet og gjennomføre ROS-analyse. De fleste gjennomførte prosessen i lokal HMS-gruppe. Ifølge informanten er tilbakemeldingene at de fleste har gjennomført ROS-analyser og beredskapsplaner. Planene tilhører til virksomheten. Det er ikke praksis for å se ROS-analyser for virksomheter i sammenheng i virksomhetsområder, for eksempel for alle sykehjem.

Det settes nå i gang en ny runde med opplæring i ROS-analyser og beredskapsplaner for skoler og skarpe situasjoner/skoleskyting.

Informanten kunne fortelle at for fagsnivået er det igangsatt et arbeid med *Plan for helse- og sosial beredskap* ved alvorlige hendelser i kommunen.

Ifølge kommunens rutiner skal samme ROS-metodikk som ved beredskap, benyttes for HMS og arbeidsmiljø. Dette er grunnlag for de årlige HMS-planene til virksomheten. Både ROS-analysene og HMS-handlingsplanene er virksomhetenes eget verktøy. Resultatene samles og rapporteres pr i dag ikke videre opp i kommunens ansvarslinjer for HMS. Som resultat av tilsyn fra Arbeidstilsynet er det imidlertid satt i gang et arbeid med å tilrettelegge for tydeligere koplinger mellom virksomhetene og arbeidsmiljøutvalgene i kommunen.

#### 5.1.4 Avvikshåndtering

Kommunen sitt avviks og forbedringssystem er Synergi. Ifølge årsrapport internkontroll HMS synliggjør at vold/trusler/utagering er den kategorien avvik som skiller seg ut. Det meldes flest avvik i kategorien og antall avvik øker.

I rapporten tas det forbehold om at det kan skyldes økt meldekultur og ikke en reell økning av disse avvikene. HAMU har på bakgrunn av utviklingen, bedt om en redegjøring for utviklingen og håndteringen av vold og trusler som arbeidsmiljøutfordring.

Rapport internkontroll HMS 2015 peker på to satsingsområder. Det ene er forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler. Det andre er forbedringsarbeid med selve avvikssystemet og ulike tiltak for økt meldekultur og å bruke avvik i virksomhetenes forbedringsarbeid (Stavanger kommune, 2016b).

Revisjonsrapporten trekker frem at:

- *Innenfor noen virksomheter er det betydelig andel som opplever at det ikke er kultur for å melde avvik og at avvik ikke blir fulgt opp og håndtert av leder.*
- *Kommunen anbefales å informere og legge bedre til rette for registrering og oppfølging av avvik knyttet til måloppnåelse, kvalitet og regelverk (Deloitte, 2015).*

Forbedring av meldekulturen for avvik innen HMS/arbeidsmiljø er allerede identifisert blant annet gjennom et prøveprosjekt for innføring i Synergi og varslingssystemer i 2015. I hovedarbeidsmiljøutvalgets behandling av Årsrapport internkontroll HMS 2015 anbefales det å spesielt satse på opplæring og bruk av avviks- og forbedringssystemet systemet Synergi ved:

- *Det skal jobbes videre med utvikling og forbedringer i avviks- og forbedringssystemet Synergi.*
- *Opplæring og bruk/oppfølging av avvik i linjen.*

- *Ledernes, ansattes og verneombuds kompetanse i avvik og varsling må styrkes ved bl.a. å vurdere e-læringskurs i Synergi*
- *HMS-gruppenes funksjon står sentralt både i arbeidet med avvik og varsling og internkontroll HMS i den enkelte virksomhet. Det er igangsatt et arbeid med å videreutvikle HMS-gruppenes mandat.*
- *System for å fange opp og følge opp gjentatte eller alvorlige hendelser.*

Kommunen jobber med å finne ressurser til dette forbedringsarbeidet som er en del av internkontroll HMS (Stavanger kommune, 2016b).

#### 5.1.5 Kommunens HMS-mål

For å identifisere kommunens samlede overordnede føringer for HMS og arbeidsmiljø, må man hente ut tema fra ulike styringsdokumenter. Disse presenteres i rekkefølgen overordnet strategi for arbeidsgiverområdet, handlings- og økonomiplan for planperioden 2016-2018 og til sist kommunens HMS-håndbok.

Arbeidsgiverstrategien har fire prioriterte innsatsområder: rekruttering, medarbeiderutvikling, lederskap og organisering av arbeidet. Strategien omfatter utvikling av enkeltindivider, grupper av ansatte samt organisasjonens kultur og sosiale kapital.

Arbeidsgiverstrategien 2013-2025 beskriver leders ansvar for ivaretagelse av arbeidsmiljøet og ansattes medvirkningsplikt i å skape et godt arbeidsmiljø:

- *Et godt arbeidsmiljø mellom arbeidsgiver, medarbeidere, tillitsvalgte og verneombud er avgjørende for å skape arbeidsplasser hvor medarbeiderne opplever mestring, arbeidsglede og et trygt og inkluderende arbeidsmiljø.*
- *Det skal legges til rette for videreutvikling av et god arbeidsmiljø blant annet gjennom HMS-gruppene i virksomhetene*  
(Stavanger kommune, 2013-2026)

Arbeidsgiverstrategien skal bidra til at kommunen når sine mål for tjenesteleveranse og samfunnsbygging. Strategien har en tett kopling til handlings- og økonomiplanen.

Ifølge Handlings- og økonomiplanen 2016-2018 er:

*Inkluderende arbeidsliv et kontinuerlig oppfølgingsområde for alle ledere i Stavanger kommune. Dette innebærer systematisk HMS-arbeid inkludert arbeid med*

*arbeidsmiljø, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet (Stavanger kommune)*

Ifølge kommunens håndbok internkontroll HMS skal håndboken utgjøre rammene for Stavanger kommunes operative og overordnede HMS-system.

Håndboken ligger tilgjengelig på kommunens intranett og er rettet spesielt til ledere, men også ansatte, tillitsvalgte og verneombud.

Følgende målsettinger for HMS formulert:

*Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid være høyt prioritert, målrettet og en del av den daglige driften. Forebyggende arbeid skal vektlegges.*

Kommunen skal jobbe systematisk på alle plan for å:

- 1) Fremme et arbeidsmiljø hvor arbeids glede og motivasjon for å gjøre en god jobb er tilstede.*
- 2) Forebygge ulykker og helseskader på våre ansatte.*
- 3) Forebygge ulykker og helseskade på våre brukere.*
- 4) Forebygge helseskade eller miljøforstyrrelse fra produkter eller forbrukertjenester.*
- 5) Verne det ytre miljø mot forurensing og sikre en bedre behandling av avfall.*

Samlet favner kommunens føringer for HMS og arbeidsmiljø godt for å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø slik arbeidsmiljøloven krever. En svakhet er at en aktivt må inn i ulike styringsdokumenter for å identifisere samlede HMS-mål på kommunenivå.

#### 5.1.6 Organisering

Prinsippet om helhetlig ledelse innebærer at den enkelte virksomhetsleder har ansvar for kvalitet og fag i tjenestene, økonomi, kommunikasjon, personal, helse, miljø og sikkerhet. Det innebærer at ansvaret for helse, miljø og sikkerhet inngår i leders ansvar. Linjen i HMS-ansvaret er fra rådmannen gjennomgående til avdelingsleder i virksomheten. Leder har ansvar for HMS i egen enhet og for enheter i sin linje. Rådmannen har delegert å utvikle og drifte HMS-internkontrollsystem til direktør for Personal og organisasjon.

Virksomhetsleder har dermed ansvar for at det arbeides systematisk med HMS i egen enhet. Hvert år skal virksomhetene ha en gjennomgang av sitt system for internkontroll HMS og rapportere til rådmannen i «statusrapport HMS». Gjennomgangen skal gjøres av leder i samarbeid med verneombud. Deretter skal gjennomgangen behandles i virksomhetens HMS-gruppe. Resultatene skal benyttes i virksomhetens eget forbedrings- og utviklingsarbeid og i

årsrapport internkontroll HMS til arbeidsmiljøutvalgene. Virksomhetenes innrapportering brukes også til rådmannens egen gjennomgang av status for HMS-arbeidet i kommunen, synliggjøring av behov og anbefaling av tiltak. Ved behov foretas grundigere revisjoner. Internrevisjoner legger forholdene til rette for kommunen som lærende organisasjon, ved at kommunen lærer om egen forbedring.

Organisering av verneområder og verneombud henger sammen med organisering av linjeledelsen. Det følger av dette prinsippet at en leder med ansvar for arbeidsmiljø og HMS på et arbeidssted skal ha aktiv dialog med verneombudet for aktuelt verneområde.

Bedriftshelsetjenesten (BHT) er organisert i egen enhet i HR-avdelingen. BHT bistår med faglige råd i HMS og arbeidsmiljø. Innsatsområdene reguleres i arbeidsmiljøforskriftene og nedfelles i samarbeidsavtaler med virksomhetsområder. Bedriftshelsetjenesten og arbeidsgiver diskuterer prioriteringen av bedriftshelsetjenestenes tiltak og innsatsområder. BHT sin innsats kan ved å settes inn i *Bow-tie* målrettes der det har størst nytteverdi for å forebygge uønskede hendelser og redusere konsekvenser av en hendelse for eksempel vold og trusler. BHT sin bistand blir dermed både forebyggende barrierer og konsekvensreducerende barrierer i kommunens styring av risiko.

I *figur 9* foreslår KS ansvarsfordelingen mellom rådmannsnivå, virksomheter/sektorer og avdelinger/enheter. Strategier og mål formidles fra rådmannsnivået til virksomheter og enheter. Strategiske valg for internkontroll vil være premissgivende for en risikobasert internkontroll og valg av (kontroll) tiltak.

Ifølge KS er risikovurderinger grunnlag for innretning av internkontrollen, og både operativt og strategisk nivå bør være involvert i risikovurderingen. KS påpeker at ansvaret på rådmannsnivå er å «aggregere» risiko, ved å ha et system for å se resultatene av enkeltvise risikoanalyser i sammenheng. Risikovurderinger som gjøres i virksomhetene/enhetene, har en selvstendig verdi for å sikre riktige tiltak og oppfølging (Kommunenes Sentralforbund, 2013).





Figur 9 Roller og ansvar (Kommunenes sentralforbund, 2013)

### KS- Rådmannens internkontroll 2013:

*Relevant informasjon skal aggregeres videre til andre ledernivåer. Dette sikrer oppmerksomhet rundt det som er viktigst, samtidig som vesentlige forhold fanges opp, vurderes og dokumenteres. Det forutsettes at det hele tiden er en toveis kommunikasjon og at informasjon flyter mellom ulike nivåer.*

I Forvaltningsrevisjon Internkontroll Stavanger kommune (2015) trekkes det positivt frem at innen HMS har kommunen utarbeidet et enhetlig rammeverk for internkontroll. Det er etablert et system for internkontroll HMS ved virksomhetenes årlige gjennomgang og egenvurdering av internkontroll HMS. Rapporten sendes til rådmannen og aggregerte data behandles i hovedarbeidsmiljøutvalget og arbeidsmiljøutvalgene.

Revisjonsrapporten peker videre på forbedringsområder:

*Det er liten grad gitt føringer for hvordan identifiserte risikoer skal rapporteres og følges opp på overordnet nivå.*

Kommunen anbefales:

*Å gi tydelige føringer for hvordan risikokartlegginger skal gjennomføres og hvordan identifiserte risikoer skal rapporteres og følges opp (Deloitte, 2015).*

Det er jobbet med ROS-analyser innenfor alle tjenestoområder, men rapporten trekker frem at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at det gjennomføres risikovurderinger innenfor alle tjenestoområder og at disse følges opp på en systematisk måte. Manglende retningslinjer for å samle og rapportere videre resultater fra gjennomførte risikovurderinger gjør det vanskeligere å fange opp, vurdere og dokumentere vesentlige risikoer i kommunen. Det er ikke gitt konkrete retningslinjer for hvordan risikovurderinger skal følges opp, utover at de skal følges

opp med en HMS-handlingsplan. Dette kan tyde på at risikoinformasjon ikke i tilstrekkelig grad aggregeres til rådmannsnivå for å sikre risikohåndteringen. Dette er viktige innspill til forbedringsarbeid i kommunen.

### **Arbeidsmiljøutvalg**

Kommunen har ett hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU) som dekker hele kommunen, seks arbeidsmiljøutvalg (AMU) som dekker alle tjeneste- og virksomhetsområder i kommunen, to arbeidsutvalg for byggesaker og ca. 220 virksomhetsvise HMS-grupper. Organisering av vernetjenesten følger samme linjer for organisering ved et sentralt hovedverneombud, seks hovedverneombud og lokale verneombud på den enkelte virksomhet.

### **HMS-kompetanse**

Personal- og organisasjon har ansvar for ulike stab- og støttefunksjoner. Det gis støtte og veiledning til virksomhetsledere blant annet innen HMS, bedriftshelsetjeneste, beredskap, personalforvaltning og integrering og etnisk mangfold. I ny organisering fra 1.1.2016 finnes HMS-kompetanse i HR-støtte, bedriftshelsetjenesten og HR-utvikling. HMS-kompetansen er fordelt mellom tre enheter og tre ledere for disse enhetene.

HR-støtte skal støtte ledere gjennom rådgiving og veiledning i HMS som del av virksomhetenes daglige arbeid. HR-utvikling har ansvar for prosedyrer og overordnet system for internkontroll HMS. Beredskap er organisert i egen enhet med beredskapssjef og beredskapsrådgivere.

#### 5.1.7 RUG i kommune

Rapport sykefravær 2015 for Stavanger kommune identifiserer det høyeste sykefraværet til virksomhetsområdene kommunale barnehager, sykehjem, hjemmebaserte tjenester og skolefritidsordningene (SFO) (Stavanger kommune, 2016a).

Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015<sup>5</sup> identifiserer utsatte grupper ved å kartlegge i hvilke næringer og yrkesgrupper man står overfor de mest sammensatte arbeidsmiljøutfordringene.

---

<sup>5</sup> Faktabok om arbeidsmiljø og helse er utgitt av Statens arbeidsmiljøinstitutt og inneholder de viktigste datakildene for overvåking og oversikt av arbeidsrelaterte forhold i norsk arbeidsliv. Målgruppene er sentrale myndigheter, tilsynsmyndigheter og arbeidslivets parter, og danner et godt utgangspunkt for prioriteringer og forbedringsarbeid. Analyser baseres blant annet på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og levekårsstudiene til Statistisk sentralbyrå (LKU).

Faktaboken presiserer:

*I et arbeidsmiljøperspektiv er det ikke alltid slik at høy forekomst av risikofaktorer i arbeidsmiljøet nødvendigvis vil tilsvare høy forekomst av helseplager, høyt sykefravær eller tidlig avgang på yrkesnivå (relativ risiko)*

Levekårsundersøkelsen viser at det er en opphopning av selvrapporterte helseplager i typiske yrkesgrupper innenfor enkelte næringer som i helse- og sosialtjenester. De tre yrkesgruppene pleie- og omsorgsarbeider, sykepleier og barnehage-/skoleassistent oppgir eksponering for en rekke potensielt helseskadelige psykososiale og organisatoriske faktorer.

### **Arbeidsmiljøutfordringer for pleie- og omsorgsarbeidere og sykepleiere**

- *Vold og trusler om vold, mobbing, emosjonelle krav, lav selvbestemmelse i arbeidet, kombinasjonen høye krav og lav selvbestemmelse, nattarbeid, ubekvemme løft, arbeid på huk/knær og stående arbeid, eksponering for rengjørings-/desinfeksjonsmidler og biologisk materiale.*
- *Sykepleiere skiller seg fra pleie- og omsorgsarbeidere ved at de også oppgir høy grad av rollekonflikter og ubalanse mellom innsats og belønning.*

### **Arbeidsmiljøutfordringer for barnehage-/skoleassistent**

Barnehage- og skoleassistent skårer over gjennomsnittet på en rekke psykososiale og organisatoriske faktorer:

*Vold og trusler, emosjonelle krav og jobbsikkerhet, arbeid på huk/knær, ubekvemme løft, støy, biologisk materiale, rengjørings- og desinfeksjonsmidler.*

(Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2015, s. 179).

### **Midlertidig ansettelse**

Bruken av midlertidig ansettelser varierer etter yrke og næringer. Høyest forekomst av midlertidig ansettelse finnes i yrkesgruppene pleie- og omsorgsarbeider og barnehage- og skoleassistent, sett i forhold til antall personer som jobber i yrkesgruppene. Barnehage- og skoleassistent rapporterer jobbsikkerhet som en fremtredende psykososial og organisatorisk faktor. Det er også sammenheng mellom midlertidig ansettelse og lavt utdanningsnivå.

Dette er eksempel på en rammebetingelse og RUG i kommune. (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2015, s. 201).

### 5.1.8 Vold og trusler

Ifølge Arbeidstilsynet er det en fordobling i antall personer som er meldt skadet som følge av vold og trusler på jobben i perioden 2011-2014. I samme periode er det en dobling av antall registrerte vold- og trusselhendelser. Mest utsatt er ansatte i helse og sosial og i offentlig administrasjon. (Arbeidstilsynet)

Vold og trusler defineres som hendelser hvor arbeidstakere blir utskjelt, utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet fra tredjepart eller angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydnet trussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære. (*Arbeidstilsynets publikasjon best.nr. 597 Vold og trusler på arbeidsplassen.*)

#### **Lover, regelverk og interne rutiner**

Forebygging av vold og trusler krever systematisk arbeid. En god kartlegging og risikovurdering er nødvendig og er allerede i dag regulert i lov og forskrift. Interne og eksterne risikofaktorer skal identifiseres og håndteres. I Arbeidsmiljølovens § 4-3 står det:

*Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.  
Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.  
Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.*

Arbeidstilsynet (Atil) foreslår å innføre en egen bestemmelse om risikovurdering av vold og trusler (henvisning her) om vold for å tydeliggjøre kravene i arbeidsmiljøloven § 4-3 og § 3-1.

Her foreslås det at det i risikovurdering bør tas hensyn til:

- *Arbeidets organisering og tilrettelegging*
- *Hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold*
- *Arbeidstidens plassering og organisering*
- *Bemanning*
- *Alenearbeid*
- *Kompetanse*
- *Utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger*
- *Effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak*

Dette kan forstås som at Atil ønsker å definere rammebetingelser for bedre risikostyring for risikoutsatte grupper.

I Stavanger kommunes *Håndbok Internkontroll HMS, 8.6 Vold og trusler* står følgende:

- *Stavanger kommune tolerer ikke vold og trusler på arbeidsplassen. Blir ansatte trakassert, truet, utskjelt eller fysisk angrepet i arbeidstiden, regnes dette som vold og trussel og skal ikke aksepteres. Utagering, som skader ansatte fysisk eller psykisk, skal heller ikke aksepteres. Den ansatte sin subjektive oppfatning skal vektlegges. (Håndbok Internkontroll HMS, 8.6 Vold og trusler)*
- *Alle hendelser skal snarest meldes til leder og registreres i avvikssystemet for videre saksbehandling av leder.*
- *Risikovurderinger (ROS-analyser) skal danne grunnlag for utarbeidelse av rutiner.*
- *Ansatte skal gis nødvendig opplæring.*

Kommunen er ikke i stand til å forutse alle situasjoner som kan oppstå og må akseptere at det i gitte situasjoner skjer avvik. I enkelte virksomhetsområder vil det være påregnelig med for eksempel utagering fra brukere. Det er de alvorlige konsekvensene av avvik som ikke kan aksepteres. Mye kan likevel gjøres for å forebygge og redusere risikoen.

#### 5.1.9 HMS-nettverk

Storbyenes HMS-nettverk, beskrives av KS som et uformelt nettverk mellom storbykommunene Oslo, Bergen, Tromsø, Stavanger, Kristiansand, Bærum og Fredrikstad. Fra storbyene møter ledere for HMS og bedriftshelsetjenester og HMS-rådgivere. Nettverket har vært aktivt i en årrekke med enkelte dedikerte pådrivere. Nettverket er et faglig forum hvor deltakende kommuner sammen med KS har ansvaret for å drive nettverket. Hensikten er å bringe fram tema innen HMS, som har aktualitet på tvers av storbykommuner. Det foregår stor grad av erfaringsutveksling og informasjonsdeling mellom disse kommunene, for eksempel rutiner, verktøy, politiske saker innen ulike HMS- tema. Kommunene har også uformell kontakt i tiden mellom nettverkssamlingene.

#### 5.1.10 Arbeidstilsynet

##### **Strategisk plan**

Helse og sosial i offentlig sektor er en av arbeidstilsynets satsingsområder ifølge *Strategisk plan for arbeidstilsynet 2013-2016*. Helse- og sosialnæringen har sammensatte arbeidsmiljøutfordringer ved at den har store yrkesgrupper, er kvinnedominert, og turnusarbeid, midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft er utbredt. Flere yrkesgrupper i sektoren utsettes for risikofaktorer som høyt arbeidspress, ubalanse mellom oppgaver og ressurser, tunge løft, omstillinger og vold og trusler. Arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager er også utbredt, og mange rapporterer at det utføres oppgaver uten tilstrekkelig opplæring. I tillegg er

helse- og sosialtjenester den næringen som har høyest sykefraværspersent. Dette er også den næringen hvor det skjer flest arbeidsskader. Brudd på arbeidstidsbestemmelsene og uforsvarlig praksis er utbredt i deler av næringen (Arbeidstilsynet, 2013-2016).

Her ser vi at arbeidstilsynet har identifisert helse- og sosialsektoren i offentlig sektor som en næring med sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. Arbeidstilsynet peker på rammebetingelser og arbeidsskader.

### **Møte mellom Arbeidstilsynet og Stavanger kommune**

Jeg var deltakende observatør under et møte mellom Stavanger kommune og Arbeidstilsynet. Stavanger kommune ba om et møte for å få klarlagt om rammene kommunen jobber innenfor ivaretar lovens krav, både i forhold til systematisk HMS-arbeid og organisering og oppgaveløsning i arbeidsmiljøutvalg og HMS-gruppene.

Under møtet kunne jeg observere hvordan kommunens arbeidsgiver- og arbeidstakerside framstilte dagens organisering og fungering av internkontroll HMS. Det ble gitt et nyansert bilde av både det som fungerer bra og det som har et forbedringspotensial.

Arbeidstilsynets tilsynspraksis overfor kommunen, ble synliggjort i møtet. Arbeidstilsynet formidlet i møtet at de bruker ulike metoder, og diskuterer seg fram til en metode som er tilpasset aktuell problemstilling. Tilsynet presiserte at de sjelden går med på denne type møter. Kun unntaksvis gjøres dette for å klargjøre og skape dialog. Tilsynet understreket at saksbehandlingen ikke foregår i møter, kun skriftlig i saker. Det ble poengtert at de ellers følger ordinær saksbehandling av tilsyn og pålegg. Forvaltningsloven ligger alltid til grunn. Under møtet forklarte Arbeidstilsynet:

- Arbeidsmiljøloven (AML) er både funksjonsrettet og detaljregulert. Funksjonsrettet vil si at loven stiller krav om opp til ett visst nivå i HMS- arbeidet. Enkelte områder har lovgiver regulert detaljert som for eksempel verneombud og AMUs rolle og funksjon.
- Arbeidsgiver har plikten og det er opp til arbeidsgiver hvordan en organiserer seg for å nå opp til nivået.
- HMS- gruppene i Stavanger kommune er en miks av noe kommunen kan styre og organisere selv (funksjonsrettet regelverk), og en miks av noe som arbeidsmiljøutvalgene må gjøre (detaljregulert i loven).
- Spørsmålet kommunen må stille seg om kommunen tilfredsstillt kravet om arbeidsmiljøutvalgenes organisering.

- Systematisk HMS arbeid står arbeidsgiver fritt med hensyn til nivået, sammen med arbeidstakerne (krav om medvirkning).

Regelverket kommunen må forholde seg til, må vurderes i forhold kommunens størrelse, kompleksitet, arbeidets art osv. Regelverket handler om både organisering og fungering. Stavanger kommune må ha en AMU organisering som dekker lovkravet. Kommunen kjenner egen organisasjon best og bør ifølge Arbeidstilsynet, gjennom refleksjonene i møtet kunne avgjøre hvordan kommunen kan klare å organisere arbeidsmiljøutvalgene som strategiske organ.

## 6 Funn petroleumsvirksomheten HMS og arbeidsmiljø for RUG

### 6.1 Tilsynsrapporter RUG og rammebetingelser

RUG og rammebetingelser har vært Ptil sin hovedprioritering fra 2007 frem til i dag.

De senere årene er risikoutsatte grupper ett av flere tema i alle tilsyn fra Ptil.

I RUG satsingen har Ptil særlig oppmerksomhet på to typer risiko; oppfølging av arbeidsmiljøet og risiko og risiko for personskader og risiko for helseskader.

Ptil sitt mål er at selskapene i større grad skal tenke helhet ved å vurdere og sammenstille informasjon om alt som kan påvirke helse og risiko for skade. Det betyr å vurdere rammebetingelser, i tillegg til å vurdere direkte eksponering som støy, kjemikalier, ergonomi og utstyr. I tilsynene bekreftet Ptil at risiko for arbeidsrelatert skade og sykdom er ulikt distribuert mellom arbeidstakergrupper.

I tilsynene følges styringsløyfen, ved blant annet å vurdere hvilken oversikt aktørene har over egen risiko, hvordan de kartlegger og vurderer risiko. Sammenstilling av informasjon på gruppenivå og forhold som påvirker indirekte gjennom rammebetingelsene, blir også vurdert av Ptil.

Jeg har sett nærmere på tre tilsynsrapporter fra Ptil. Fra tilsynene trekker jeg spesielt fram:

- Aktørenes egenvurdering
- Risikovurderinger/kartlegginger
- Vurdering av risikofaktorer og rammebetingelser enkeltvis og samlet,
- Risikohåndtering og gruppefokus
- HMS-styring i kontrakter.

#### **Tilsynsrapport 1:**

*Tilsyn med potensielt risikoutsatte grupper i BP og Seawell 10.10.2008*

Tilsynet var et tverrgående tilsyn mot 6 operatører og 7 entreprenører, med egenvurdering som metode (Petroleumstilsynet, 2008).

#### **Tilsynsrapport 2:**

*Rapport etter tilsyn med risikostyring, utforming og oppfølging av rammebetingelser i grenseflaten mellom Statoil, V&M-entreprenører og ISO-entreprenører på Oseberg C 26.09.2012 (Petroleumstilsynet, 2012).*



Tilsynet i 2012 var et tilsyn mot Statoil som operatør. Her illustreres også den pedagogiske fremgangsmåten til Ptil, med møter enkeltvis med aktører, møter samlet med aktørene, så tilsyn for å sjekke ut osv.

### **Tilsynsrapport 3:**

*Tilsynet med styring av HMS innen stillas på Sleipner 03.12.2013*

Tilsynet i 2013 illustrerer et konkret eksempel på RUG og kopling mellom heis som er i ustand og risikofaktorer for stillasarbeidere (Petroleumstilsynet., 2013).

Ptil sammenstiller data for ulike arbeidstakergrupper fra ulike datakilder, som bakgrunn for tilsynene:

- Risikonivå norsk petroleumsvirksomhet (RNNP)
- Personskaderegisteret i Ptil
- Registeret for arbeidsbetinget sykdom i Ptil

Datagrunnlaget gjøres kjent for aktørene ved tilsynene.

## 6.2 Petroleumsregimet

### 6.2.1 Risikohåndtering og gruppefokus

Ptil erfarte ved oppstarten av RUG som hovedprioritering, at selskapene hadde god oversikt på områdenivå som boredekk, prosess osv. Informasjon om faktisk eksponering på gruppenivå ble i liten grad sammenstilt. Ptil så tidlig at det var i entreprenør-segmentet at en finner de mest risikoutsatte gruppene: overflatebehandlere, stillasarbeidere, brønnservice og forpleining. Dette var kjente grupper med risikoforhold i sitt arbeidsmiljø.

Tilnærmingen frambrakte ny kunnskap om risiko for en rekke arbeidstakergrupper som kan brukes i arbeidet med mer målrettet risikoreduksjon.

Styrker ved tilsynsrekken i 2008 var at noen aktører ble motivert av at de hadde mangelfull kjennskap til risikobildet for grupper. Andre var mindre motiverte fordi det kunne være vanskelig å sammenlikne grupper som har svært ulike karakteristika når det gjelder arbeidsmiljøfaktorer og rammebetingelser.

Ptil bekrefter i tilsynsrapporten:

*At arbeidet med å sammenstille risikoforhold for gruppen avdekket behov for nye tiltak, er en indikasjon at et gruppefokus er et viktig supplement til et oppgave- og områdefokus (Petroleumstilsynet, 2008).*

Gruppefokuset ved sammenstilling av risikoforhold bidrar ifølge Ptil til en bedre risikohåndtering.

#### 6.2.2 Risikovurderinger – faktorene enkeltvis og samlet

Felles risikomatrix for sammenstilling av arbeidsmiljørisiko og risiko for skade ble benyttet i tilsynet i 2008.

BP valgte gruppen mekanikere som potensielt risikoutsatt gruppe. Ifølge BP medførte prosessen gitt økt bevissthet og læring om risikoforhold for mekanikere. Seawell valgte gruppen assistert tårnmann/boredekkarbeider.

Risikomatriksen tar utgangspunkt i de viktigste arbeidsoperasjonene som en typisk arbeidstaker utsettes for i løpet av et arbeidsskift. Risikomatriksen synliggjør de forskjellige arbeidsoppgavene som er aktuelle for gruppene og gir en vurdering av risiko for hver enkelt oppgave. Risikoen blir i matrisen kvantifisert enkeltvis og samlet ved at det blir gitt tallverdier basert på vektning av ulike arbeidsmiljøfaktorer. Resultatene presenteres på en form som enkelt gjør det mulig å vurdere i hvilken grad den enkelte arbeidsoperasjon bidrar til arbeidstakerens samlede risikoeksponering. Dette gjør at en kan diskutere og synliggjøre konkrete tiltak for å redusere risiko, samtidig som metoden gir god mulighet for å prioritere mellom de ulike risikoene.

Under tilsynsrekken i 2008 ble svakheter ved de tradisjonelle risikoanalyseverktøy bekreftet slik:

*Seawell ga under tilsynet tilbakemelding på at tilsynsaktiviteten hadde bidratt til å sette fokus på svakheter ved de tradisjonelt benyttede kartleggings- og risikoanalyseverktøy (person-, område og enkeltfaktorbaserte kartlegginger og analyser.) Disse verktøyene var i mindre grad egnet til å gi et samlet bilde av den risiko spesielle grupper ansatte ble utsatt for (Petroleumstilsynet, 2008).*

Ifølge Ptil kan tilnærmingen med felles risikomatrix være godt egnet til kommunikasjon omkring risiko forhold, herunder valg av risikoreducerende tiltak.

Videre kommenterer Ptil at det er av betydning for metodens suksess at personell som kjenner de enkelte arbeidsoperasjonene er involvert. Dette for å sikre at en får et mest mulig dekkende utvalg av arbeidsoperasjoner som vil gi et representativt bilde av de samlede belastningene som arbeidstakergruppen utsettes for (Petroleumstilsynet, 2008).

### 6.2.3 Erfaringsoverføring og læring

Ved å benytte ulike metoder innhenter tilsynet selskapenes egenvurderinger, har møter med selskapene, intervjuer og gjennomgår dokumentasjon. I tillegg til tradisjonell verifikasjon baseres tilsynet på dialog og aktørenes egenvurdering. Rammebetingelser er ikke barrierer slik det er beskrevet i Bow-tie, men ytelsespåvirkende faktorer. Disse gir en indirekte påvirkning. Indirekte påvirkning vil være vanskelig å påvise ved tradisjonell verifikasjon. Aktørenes egenvurdering vil gi et bedre bilde av dette.

Ptil sin erfaring fra egenvurderingene var at mange rammebetingelser var trukket frem i egenvurderingene, men sammenhengen mellom disse rammebetingelsene og risiko/risikostyring kom ikke klart nok fram.

### 6.2.4 Ulike rammebetingelser gir ulik risikofordeling

Ifølge Ptil forverres vilkårene for god risikostyring jo lengre ut i kontraktskjeden man kommer (Petroleumstilsynet, 2016a). Det er en fordel at ISO-entreprenørene har direkte kontakt med operatørene. Dette er en mer vanlig praksis i dag. Ptil fant at at risikoen er ulikt fordelt mellom ulike arbeidsgrupper offshore. Dette skyldes ulike rammebetingelser.

Dette eksemplifiseres med følgende:

Elektriker 1 jobber for en operatør som har godt planlagt og ressursutsatt vedlikeholdsprogram. Systemer for å vurdere og styre risiko og økonomi til å iverksette forbedringstiltak, er god. Elektriker 2 jobber for et innleiefirma som har kortsiktig oppdrag for en vedlikeholdsentreprenør. Kampanjevedlikeholdet gir ensidig arbeid og høyt arbeidspress. Det er begrensede oppfølgingsressurser og svake systemer for risikostyring. Felles for elektriker 1 og elektriker 2 er at de har de samme arbeidsoppgavene. De har imidlertid ulike rammebetingelser som gir en urimelig skjevfordelt risiko.

### 6.2.5 Eksempel stillastilsyn

Stillastilsynet i 2013 var et konkret og observerbart eksempel på hvordan kombinasjonen av fastpris og heis som ikke virket påvirket risiko for stillarbeidere. Arbeiderne stod og ventet på heisen samtidig som de hadde tidspress på grunn av fastpris på oppdraget. Det medførte at de sprang i trappene i stedet med alt stillasmateriellet. Dette var et tilsyn hvor Ptil så direkte hvordan rammebetingelser påvirket risiko for stillarbeidere. Ptil gir ikke avvik, men påpeker forbedringspunkt i tilsynsrapporten:

*Statoil har ikke i tilstrekkelig grad vurdert betydningen av rammebetingelser for risiko for person- og helseskade.*

Det vises til krav i AML 4-1 (2) om generelle krav til arbeidsmiljøet (Arbeidmiljøloven, 2005)

#### 6.2.6 Regelverk og læring

Ptil vektlegger at fullt forsvarlig arbeidsmiljø og regelverket skal vurderes ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av arbeidsmiljøfaktorer. Denne vurderingen underbygger sammenhengen mellom enkeltvis arbeidsmiljøfaktorer og den samlede risikoeksponering for grupper av arbeidstakere.

Formen på lovverk for offshore petroleumsvirksomhet er funksjonsrettet. Det vil si at regelverket angir målene som skal oppnås. For eksempel skal en oppnå å ha oversikt over risikoforhold på ulike områder. Informanten fra Ptil utdyper slik:

*Hvordan en gjør det blir jo i stor grad opp til selskapene. Det blir en bevisstgjøring og et ansvar som ligger til selskapene til å utvikle sine systemer. Det er en form for læring i det.*

Videre utdyper informanten:

*Den tilsynsstrategien vi velger er fordi vi har et regelverk som åpner opp for diskusjon og refleksjon rundt ulike fremgangsmåter. Det er ikke nødvendigvis en måte som er rett. Mange tilnærminger kan lede frem til god styring.*

Slik kan det forstås som at et regelverk som åpner opp for ulike måter å gjøre ting på, gir læring.

AML § 4-1 (1) og (2) og rammeforskriften § 10 regulerer rammebetingelser.

Ifølge informanten har det vært diskutert om vi har tilstrekkelig regelverk slik at vi kan følge opp rammebetingelser.

*Det har vi tenkt at vi er slik vi har brukt regelverket. Det har vært noe vi har vært bevisst. Vi bruker jo AML særlig punkt §4-1 (1) og (2) om å ta hensyn til arbeidets organisering osv. Den favner veldig godt risikoutsatte grupper.*

*Så har vi rammeforskriften § 10 som er slik at vi skal vurdere alle forhold som har betydning. Den er ganske lik AML.*

#### 6.2.7 Regelverk i tilsyn og RUG

I tilsynsrapportene benytter Ptil i hovedsak dette regelverket som kravgrunnlag:

- **Arbeidmiljøloven** § 4-1 om fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet

- **Relevante forskrifter** under arbeidsmiljøloven for eksempel kjemikalieforskriften § 6 om risikovurdering
- **Rammeforskriften** § 10 om forsvarlig virksomhet § 11 prinsipper for risikoreduksjon, § 12 organisasjon og kompetanse, § 13 tilrettelegge for arbeidstakermedvirkning, § 15 om god helse-, miljø- og sikkerhetskultur og § 18 om kvalifisering og oppfølging av andre deltakere
- **Styringsforskriften** § 4 om risikoreduksjon, § 14 om bemanning og kompetanse, § 18 om analyse av arbeidsmiljøet, § 21 om oppfølging og § 23 om kontinuerlig forbedring
- **Aktivitetsforskriften** § 6 kontroll med arbeidstakers helse, §§ 33-40 om tilrettelegging av arbeid og spesifikt om faktorer i arbeidsmiljøet og § 44 om informasjon om risiko ved utføring av arbeid

Petroleumsvirksomheten sine ulike forskrifter gir et tydelig rammeverk for HMS og arbeidsmiljø. Det er en stor fordel med forskrifter utviklet og tilpasset til virksomheten, i samarbeid med aktørene slik det gjøres i regelverksforumet. Ptil har henvisninger til NORSOK standarder i sitt regelverk, som for eksempel NORSOK Z-013 risiko- og beredskapsanalyse 2010.

NORSOK har «oppskrifter» og eies av næringen. Ifølge Ptil sin informant kan aktørene følge denne standarden eller de kan velge en standard som er like god eller bedre. Da må dette begrunnes. Ptil møter ofte forventinger til at de skal ha oppskrifter når regelverket har en slik utforming. Det er forventinger Ptil ikke kan etterkomme og begrunnes slik:

*Vi kan ikke føre tilsyn med egne oppskrifter i neste omgang. Det er en logisk brist i det.*

Selskapenes forventinger til å få en slags oppskrift, kan føre til en oppfatning av at Ptil ikke vil bidra til læring.

Ptil er tydelig på sin rolle som er å gi veiledning til regelverket og hvordan dette skal forstås. Forholdet mellom hva som er regelverkstolkning og veiledning er likevel ikke alltid helt klart. Dette bekreftet informanten.

## 6.3 Petroleumstilsynets tilsynsrolle

### 6.3.1 Dialogbasert tilsynsrolle

For Ptil er dialog det vanligste og mest benyttede virkemiddelet. Det kan være i form av skriftlige forespørsler, telefonsamtaler og møter mellom Ptil og aktørene. Ifølge Ptil fører det i de fleste tilfellene til at det blir satt i gang tiltak som sikrer at virksomheten drives i tråd med

krav i regelverket.<sup>6</sup> Dialogbasert tilnærming fører til at bruken av formelle virkemidler minimaliseres. Mindre ressurser brukes enn om man skulle kontrollere et stort antall aktører. Det bidrar til informasjon og kunnskapsutveksling og åpner opp for læring mellom partene (Engen et al., 2013, s. 130)

Tilsynsrekken i 2008 var eksempel på et dialogbasert tilsyn. Ptil var lite avviksorienterte og ga ikke pålegg. Det var ifølge informanten helt bevisst. Ptil hadde den gang nylig introdusert begrepene rammebetingelser og risikoutsatte grupper. Dette var nytt for næringen og mange hadde ikke tenkt på denne måten før. Operatører og entreprenører satte i gang kartlegginger for å prøve å få oversikt over grupper. Ptil valgte denne tilnærmingen fordi de i første omgang var opptatt å få kunnskap. I neste omgang mente Ptil at det skulle bidra til erfaringsoverføring mellom aktørene.

### 6.3.2 Kontrakter

Ptil har de senere årene utfordret partene på kontraktsforhold ved å reise tema og bringe partene sammen for å løse dette i sammenheng med kontrakter. Dette er noe nytt og er eksempel på hvordan Ptil utvikler potensialet og benytter handlingsrommet i sin rolle.

I tilsynet fra 2008 har Ptil undersøkt hvordan operatøren benytter kontrakten for å sikre en god HMS-styring i samarbeid med entreprenøren. Operatøren kan bruke kontrakten for å ivareta påseplikten ifølge krav om forebygging av skade på entreprenørens personell.

Rammekontrakter inneholder en rekke krav blant annet til styringssystemer og indikatorer for HMS-ytelser. I dette tilsynet finner Ptil liten grad av bevissthet rundt muligheter til å bruke kontraktene som en aktiv bidragsyter til å redusere risiko for arbeidstakere jf.

Rammeforskriften § 11 *om prinsipper for risikoreduksjon (Petroleumstilsynet, 2008)*  
(*Petroleumstilsynet, 2008*)

### **Færre ledd i kontraktskjeden**

Statoil harmoniserte sin kontraktsmodul for ISO-entreprenører ved at disse har en direkte kontakt med Statoil. På lik linje som V&M operatører. Tidligere var ISO-operatørene oftest underentreprenører til V & M og dermed flere ledd under i kontraktskjeden.

Ptil viser til en møteserie i 2011 med Statoil og sentrale V&M og ISO-entreprenører. Møteserien hadde som hensikt å få oversikt over og vurdere HMS-relevans og HMS-

---

<sup>6</sup> <http://www.ptil.no/verkemiddel-ved-regelverksbrot/category761.html>

betydningen av endring i kontraktsregel. Ved blant annet å se på likheter og ulikheter i aktørenes egne vurderinger av endringen.

Her er eksempel på hvordan Ptil jobber med erfaringsoverføring og læring ved å legge oppsummering av møteserien inn i selve tilsynsrapporten:

- *ISO-entreprenørene gav uttrykk for at Statoils målsetning om hovedsakelig å bruke enhetspris medførte mindre tid til planlegging, press på ledere, generelt tidspress på oppdragene og svekkede vilkår for å ivareta et høyt HMS-nivå*
- *V&M-entreprenørene opplevde at det i noen situasjoner var uklart hvem som hadde ansvar for operativ HMS-oppfølgning av ISO-entreprenøren. De påpekte også at ISO-entreprenøren ikke i like stor grad som før var med i planlegging og risikovurdering sammen med V&M-entreprenør*
- *Både V&M- og ISO-entreprenører hadde erfaringer med at kontrakts organisasjonen hos Statoil hadde større innflytelse enn tidligere og at det var mindre handlingsrom i driftsorganisasjonen til å finneløsninger. Dette kunne ifølge V&M og ISO være en utfordring ved at beslutninger tok lenger tid, og fordi det var mindre HMS-kompetanse i kontraktsmiljøene enn i driftsorganisasjonen*

I etterkant av møteserien gjennomfører Ptil tilsyn. Under tilsynsaktiviteten på Oseberg C verifiseres at det ikke er gjort observasjoner som indikerte at det var et uavklart ansvarsforhold mellom V&M-entreprenør og ISO-entreprenør når det gjaldt operative HMS-forhold. (Petroleumtilsynet, 2012)

## 7 Drøfting

I denne delen av oppgaven vil jeg vise sammenheng mellom teori og funn fra dokumenter og intervjuer for å svare på problemstillingen: «*Er det slik at Stavanger kommune kan lære noe av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper?*»

Drøftingskapittelet deles inn i tre deler etter de tre forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1.2. Jeg har valgt å trekke frem og drøfte de viktigste læringspunktene for Stavanger kommune under hvert enkelt forskningsspørsmål.

Petroleumsvirksomheten har kommet lengre i risikohåndtering for RUG enn kommunen. Jeg utgangspunkt i petroleumssektoren når jeg drøfter og trekker relevante linjer til kommunen.

### 7.1 Er det trekk ved petroleumsregimet som fremmer læring?

Med regimetankegangen som forståelsesramme (kapittel 4.1.3.) ser jeg her nærmere på risiko, interesser og offentlighet/opinion i petroleumsvirksomheten og kommunen.

#### 7.1.1 Risiko

##### **Ulikt begrepsapparat**

Språk, begreper og fortolkninger av risiko, risikostyring og internkontroll er ulikt i ulike fagmiljøer og bransjer.

DSB har utarbeidet veileder for kommuners helhetlig ROS-analyse. Internkontroll har historie fra petroleumsvirksomhetens utvikling og brukes ulikt.

COSO er en form for regelverk og rammeverk for økonomirevisjon. COSO er en organisasjon som har stor tyngde i økonomers praksisfelt for risikostyring og internkontroll. Den minner om Norsk Standard. ISO og NORSOK er eksempler på andre standarder i petroleumssektoren. Slike standarder er ikke en del av lovverket, men frivillige ordninger som bindes opp til loven. Ptil benytter begrepet barrierer og barrierestyring. Kommuner benytter ROS-analyser. Disse er beslektede begreper. Stavanger kommune har balansert mål- og resultatstyring (BMRS) som styringsverktøy. BMRS hevdes av fagmiljøer å være noe svak på risikostyring.

Oppsummert er det ulik metodikk og begreper avhengig av bakgrunn. Metodikken brukes forskjellig på ulike nivåer i kommune og petroleumsvirksomheten. Å definere felles begrepsapparat er viktig. Ellers blir det lett en kamp om begrepene og herredømmet.



## Risikoforståelse

Risikoforståelse forbindes ofte med en subjektiv oppfatning av risiko, for eksempel hva ansatt eller leder er tilbøyelig til å betrakte som trygt og utrygt.

Hvordan risiko er forstått av interessentene i reguleringsregimet, ivaretatt i regelverk og i myndighetsrollen er sentralt for risikostyringen.

Risikoforståelsen har betydning for hvilke risikoer som identifiseres, hvordan risikostyringen skjer i virksomheten og om virksomheten lærer av uønskede hendelser.

Ifølge Renn har risikokommunikasjon, psykologiske mekanismer for oppfattelsen av risiko og usikkerhet og tidligere erfaringer fra alvorlige situasjoner, betydning for risikopersepsjon.

(Renn, 2008). Forskning innen det psykrometriske paradigme forsøker å avdekke karakteristikkene attribuert til risikofylte aktiviteter. Eksempel på dette er frivillighet, mangel på kontroll, frykt, katastrofepotensiale, skade konsekvenser, ulik fordeling av risiko og økonomiske fordeler. Risikopersepsjon påvirkes også av om risikoen er usynlig, ukjent eller forsinkelse i manifesteringen av skadeomfanget (Slovic, 2000).

Petroleumstilsynet har ansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten, herunder sammenstilling av data for utviklingen av risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP), samt opplevd risiko. Under ekstraordinært møte i Sikkerhetsforum på grunn av helikopterulykken 29. april 2016, diskuteres ulykken spesielt og helikoptersikkerhet generelt.

*Spesielt ble det understreket viktigheten av å følge opp opplevd risiko knyttet til helikoptertransport. Etter en slik ulykke blir den opplevde risikoen knyttet til helikoptertransport dramatisk endret. Dette er forståelig (Sikkerhetsforum, 2016)*

Ifølge Olsen har pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten hatt oppmerksomhet tilbake til 1999 da boken *Å feile er menneskelig* ble publisert i 1999 av Institute of medicine. I kommunen har for eksempel sykehjem gode kvalitetssystemer for pasientsikkerhet. En annen forklaring er at risikoen i mange undergrupper i petroleumsnæringen innebærer direkte fare for arbeideren (f.eks. hvis en plattform eksploderer), mens den opplevde risikoen for helsearbeidere generelt kan være lavere i forhold til offshore petroleum personell. Dette kan resultere i en lavere personlig interesse og motivasjon for å bedre sikkerheten blant helsearbeidere (Olsen, 2009).

## **Presisering av risikobegrepet**

Forståelsen av risikobegrepet er som nevnt viktig for hva som legges i styringen av risiko. Ptil presiserte nylig risikobegrepet i veiledningen til rammeforskriften §11 om Prinsipper for risikoreduksjon. Det begrunnes i behov for samsvar mellom regelverk og standarder og praksis. Her demonstrere Ptil eksempel på taus kunnskap som omgjøres til eksplisitt kunnskap (Nonaka, 1994; Nonaka & Takeuchi, 1995). Kunnskap erfart fra petroleumsvirksomheten kodifiseres for å komme til uttrykk i rammeforskriften. Slik bidras det til ny kunnskap som omformes til kontinuerlig forbedring og økt sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

Dette er ett av mange eksempler på hvordan petroleumsvirksomheten på bakgrunn av erfaringer og samspill med aktørene i bransjen, lærer og forbedrer.

## **Relasjonell risiko**

Typisk for kommunens ulike tjenester er at det er en relasjon mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, som mellom lærer og elev og miljøterapeut og beboer i bokollektiv for rus og psykiatri. Teorien om relasjonell risiko vektlegger dimensjonen tillit som tillegger en sympati til den som utgjør en risiko. Det så å si tillegger en verdi eller egenskap til risikokilden:

*The relational theory of risk regards risk as a product of situated cognition positing a relationship of risk linking a risk object and an object at risk. (Boholm & Corvellec, 2011)*

Ofte er det et tillitsforhold mellom risikokilden og den som utsettes for risiko som beskrevet innledningsvis i eksemplet om barnehagebarn som ble seksuelt misbrukt av barnehageassistent. Mellom ansatt i barnevernsbolig og bruker er det et tillitsforhold som påvirker relasjonell risiko. Ifølge masteroppgaven til Portela (2012) gjør det psykrometriske paradigme det motsatte. Det psykrometriske paradigme fokuserer på risikoobjektet (brukeren) og avdekker karaktereristikkene attribuert til risikofylte aktiviteter som for eksempel i aktiviteter som foregår i brukers leilighet. Hun beskriver videre at vi lettere kan forstå hvordan relasjonell risiko er konstruert ved å kombinere begge tilnærmingene (Portela, 2012; Slovic, 2000).

Dette eksempelet viser at kompleksiteten i risiko for HMS og arbeidsmiljø i kommunen er stor. Det kreves andre kartleggingsmetoder enn den tradisjonelle risikovurderings metoden for å fange og sammenstille de ulike nivåene av risiko og kunne gjøre en enkeltvis og samlet vurdering av risikoforhold slik lovverket stiller krav til.

### 7.1.2 Interessenter

#### **Praksisfellesskap**

I petroleumsvirksomheten er det stor grad av læring mellom aktørene i regimet.

Petroleumsvirksomheten har lange tradisjoner for partssamarbeidet for eksempel i praksisfellesskap som sikkerhetsforum og regelverksforum. Disse er basert på et fundament om å skape konsensus. RNNP beskrives av Ptil som et instrument for å måle effekten av det samlede HMS-arbeidet i virksomheten. Informasjonsgrunnlag for å forstå risiko er sentralt. RNNP som verktøy er siden 2001 utviklet i partssamarbeidet. Arbeidet har en viktig posisjon i bransjen og er med på å danne en omforent forståelse av risikonivået (Petroleumstilsynet, 2015). Gjennom RNNP monitoreres og samles det inn store data. Den baseres på felles plattform og metodikk, i tillegg til åpenhet og transparens. Dette er eksempel på praksisfellesskap hvor informasjonsdeling, kontinuerlig læring og utvikling foregår (Wenger & Snyder, 2000).

Stavanger kommune deltar i HMS-nettverk med andre storbykommuner. Atil har nettverkssamlinger for bedriftshelsetjenester og HMS-personell. Dette er eksempler på praksisfellesskap som kommunen deltar i for erfaringsutveksling og læring. Disse nettverkene er ikke partssammensatte.

#### **Forslag til forskriftsendringer og interessenters ulike risikoforståelse**

På bakgrunn av risikobasert tilnærming fremmet arbeidstilsynet i samarbeid med regelverksforum, et forslag om presiseringer i arbeidsmiljøforskriftene for RUG som berøres av vold og trusler i sin arbeidssituasjon. Denne er interessant fordi den stiller tydeligere krav til rammebetingelser. Høringsuttalelsene til forslag om forskriftsendring fra de ulike partene, bekrefter hvordan ulik risikoforståelse gir seg utslag i praksis. Arbeidsgiverorganisasjonen ser i utgangspunktet ikke behov for presiseringer i regelverket, arbeidstakerorganisasjoner ønsker strengere regulering med sikkerhetstiltak og Statens arbeidsmiljøinstitutt støtter regelverksendringen <sup>7</sup>

#### **Distribusjonsrettferdighet og sosial politikk**

Den offentlige arena kjennetegnes ved at det er ulike syn på hvordan goder eller offentlige tjenester skal fordeles mellom innbyggerne. Dette handler om distribusjonsrettferdighet og

---

<sup>7</sup> <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=256288>

sosial politikk. Det medfører uenighet, spenninger og konfrontasjoner snarere enn harmoni og konsistente løsninger (Baldwin et al., 2012).

Den økonomiske politikken i en kommune bestemmer omfang, fordeling og pris på offentlige tjenester. I Stavanger kommune er det omfattende kostnadskutt på grunn av svikt i skatteinngang. Petroleumsvirksomheten er i tilsvarende situasjon med store innsparinger og kostnadskutt.

Det er politiske drivkrefter for bedre kvalitet på offentlige tjenester. Slik oppstår en asymmetri mellom kvalitetskrav på den ene siden og økonomisk politikk på den andre.

Førstelinjeledere og arbeidstakere blir dermed stående i klemme mellom fire ulike former for krav og forventninger. Dette kan tenkes å virke hemmende på organisasjonslæring ved å gi reduserte muligheter for kontinuerlig forbedringsarbeid i HMS og arbeidsmiljøtematikk:

1. Den politiske arena med innebygde motsetninger; kommunens forvaltning og kontrollregime
2. Kvalitetskrav; gjennom ulike lover og forskrifter innen skole, barnehage, helsevesen osv. og kvalitetsplaner som for eksempel Stavanger kommunens kvalitetsplan for barnehager.
3. Økte forventninger fra brukere; kvalitetsplaner bidrar til bevisstgjøring og økte krav fra brukerne.
4. Kostnadskutt; økonomiske rammer for skole, barnehage, sykehjem osv. reduseres. Tjenesteyteren møter dette konkret i sin arbeidssituasjon. Syke og pleietrengende får ikke tilstrekkelig tilsyn og sosial kontakt osv.

(P. Lindøe, 2003)

Slik ser man at kravene til omstilling, kostnadskutt og kvalitetsforbedring skapes på et *systemnivå* av ytre endringsmekanismer. Disse kompenseres ved mottrekk på et organisatorisk nivå og må håndteres av den enkelte arbeidstaker gjennom individuelle mestringsstrategier.

Det skjer med andre ord en overføring av systemiske motsetninger til individuelle bekymringer (Bauman & Thorbjørnsen, 2000; P. Lindøe, 2003).

### **Beslutningstakere**

Perspektivene på risikoforståelse er viktig å ha med seg som bakgrunn for kommunens risikostyring. Mye handler om politikk ved at det dreier seg om vektlegging og prioritering av ulike verdier. I kommunen handler det overordnede målet om hvordan knappe ressurser kan styres og fordeles på best mulig vis. Hvordan kommunen kan balansere mellom gevinst og tap/ sannsynlighetsreduserende (forebyggende) tiltak og konsekvensreduserende tiltak.

Hvordan skal personsikkerhet og helseskader vektles opp mot tjenesteproduksjonen og hensynet til brukers rettigheter? Skal kommunen vektlegge risikolikheter ved at det tilstrebes et rettferdig og likt risikonivå for alle ansatte? Dette vil selvfølgelig ikke la seg gjøre i en kommunes mangeartede tjenesteområder. Skal kost/nytte prinsippet alltid ligge til grunn ved at kommunen satser slik at den samlede risikoreduksjonen som følge av investeringene, alltid blir størst? Eller skal kommunen vektlegge risikokompensasjon ved for eksempel å gi risikotillegg for spesielt farlig arbeid. (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2004). Ulik vektlegging vil gi ulik prioritering av tiltak.

### **Medvirkning**

Ptil har i sin tilnærming vært lojal mot trepartssamarbeidet og medvirkning som arbeidsmiljøloven regulerer. Dette kommer tydelig til uttrykk i struktur og kultur.

Krav til medvirkning er fremtredende i regelverket for kommunen.

Arbeidstakernes erfaringer er viktige å ta med som del av en velfungerende internkontroll. § 4 i Internkontrollforskriften stiller på lik linje med AML § 2-3, krav til at arbeidsgiver sørger for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes (medvirkningsplikten) (Internkontrollforskriften, 2014).

Kommunen har etablerte medvirkningsarenaer for HMS og arbeidsmiljø (arbeidsgiver, hovedverneombud, hovedtillitsvalgte). Arbeidsmiljøutvalgene typiske konsensusdannende arenaer. HMS-gruppene i virksomhetene er partssammensatte fora for medvirkning. For kommunen som tjenesteyter stilles det også krav til at erfaringer fra pasienter/ tjenestemottakere og pårørende skal gi innspill til forbedring av virksomheten.

### **Grenseflater**

Styringssystemet til kommuner av i dag, bør ha klare beskrivelser av hvordan kommunen samarbeider og samhandler med andre instanser for å fylle oppgavene sine som tjenesteyter. Dette har ikke tilsynsorganene frem til nå hatt gode metoder for å håndtere. Det er mye som tyder på at risiko og sviktende sikkerhet ikke minst oppstår i grenseflatene mellom ulike tjenester (P. Lindøe et al., 2015, s. 307).

Kommunen har en mer kompleks struktur enn petroleumsvirksomheten. Det er grenseflater mellom ulike delsystemer innad i kommunen, men også mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten. Flernivåanalyse av organisatoriske grenseflater og hvordan disse påvirker risikostyring i sosiotekniske system har relevans også til kommunen (Wiig, 2008).

Det er løsere koplede interaksjonsprosesser for eksempel fra politiske vedtak som skal implementeres av administrasjonen, til den daglige driften i et virksomhetsområdet.

### 7.1.3 Offentlighet/opinion

Oppmerksomheten ved storulykker og etter hvert HMS og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten er tydeligere fremhevet enn i kommune. Dette har presset alle aktørene til å gjøre mer og en bedre risikostyring. Dette kan de nå høste gevinst av. Få risikoer er oppfattet og forstått likt av interessenter og offentlighet/opinion i et risikoregime. Interessentene i petroleumsvirksomheten er mange for eksempel operatørselskaper, fagforeninger og media. Det politiske interessen og debatten rundt det høye sikkerhetsnivået, men også HMS og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten er lettere å identifisere enn for kommune. Petroleumsvirksomheten har det store fokuset på sikkerhet, en annen øvelsesfrekvens, annen økonomi, annen tidsbruk osv. Kvenspotensialet i storulykker gjør at dette naturlig får stor oppmerksomhet fra partene. I kommunen har beredskap for skarpe situasjoner i skoler fått stor oppmerksomhet på grunn av alvorlige hendelser i andre land. For kort tid siden var det en hendelse i en av kommunens skoler hvor en person med antatt våpen var observert på skoleområdet. Kommunen styrker beredskap i skolene ved Læringsprosesser i blant annet forebygging. Som eksempel er beredskapsøvelser er varslingsanlegg er en type konsekvensreducerende barriere ved alvorlige hendelser for skolene. Kommunen besøker Oslo kommune for å lære om varslingsanlegg. Kommunen er på dette området en lærende organisasjon ved å lære av tidligere hendelser og lærer av andre sin beste praksis (Garvin, 1993).

## 7.2 Er det lover og regler som setter rammebetingelser

De fleste norske virksomheter berøres av ett eller flere kompliserte regelsett og lovkrav til risikostyring og sikkerhet. Ulik risikoforståelse gjør det utfordrende å være tydelig i kravene i lover og regler.

HMS-lovgivingen i Norge oppdateres jevnlig og kan slik forstås som en levende lovgiving. Hensikten er å ta opp i seg ny kunnskap på et gitt område, nedfelle i et sett av regler som lover og forskrifter gir. Slik har vi et lovverk som følger kunnskapsutviklingen og er i takt med samfunnsutviklingen for øvrig.

Arbeidsmiljøloven er i hovedsak felles lovverk for petroleumsvirksomheten og kommunen. Forskriftene i petroleumsvirksomheten er annerledes, ved at de er tydelig i sin funksjonsbaserte tilnærming. De er fremforhandlet og utviklet over tid i partssamarbeidet,

som for eksempel i regelverksforum. RNNP vil også kunne bidra til å identifisere innsatsområder for regelverksendringer.

Kringen har i sin doktorgradsavhandling sett på konsekvensene av innføring av en egen paragraf om HMS-kultur i regelverket. Han konkluderer med at dette så langt ikke har fått den strategiske eller praktiske betydningen det var tiltenkt. En årsak var at det viste seg vanskelig å gjøre kulturen til gjenstand for vanlig myndighetskontroll. Det viste seg også at kulturbegrepet var forbundet med uenighet om valg av sikkerhetsfilosofi i virksomheten. Et sentralt spørsmål var om god HMS-kultur betydde at ansatte i industrien skulle lære seg å tilpasse seg eksisterende risikofaktorer gjennom sikker atferd, eller handlet det om å utvikle rammebetingelser som legger til rette for gode og sikre arbeidsforhold. (Kringen, 2008; Universitetet I Oslo, 2009).

I petroleumsregelverket er krav om læring blant annet koblet til styring, kontinuerlig forbedring, å ha sentrale prosesser og prosedyrer på plass. I tillegg til kompetanse, medvirkning og å utvikle god HMS-kultur. For å etterleve regelverket er derfor organisatorisk læring en nødvendig forutsetning for sikker virksomhet. I regelverket ligger det også krav til at kunnskap skal gjøres kjent og tas i bruk. Utføringen ser ofte ut til å ligge i dynamikken mellom den formelle og dokumenterte opplæringen på den ene siden, og nettverksutvikling og kultur på den andre siden (Petroleumstilsynet, 2014)

Når det gjelder læring, regelverk og tilsynsstrategi, utdyper informanten fra Ptil slik:

*Den tilsynsstrategien vi velger er jo fordi vi har et regelverk som åpner opp for diskusjon og refleksjon rundt ulike måter å gjøre det på. Ikke nødvendigvis en måte som er rett. Det er mange måter som kan lede fram til god styring. Ved å utveksle litt erfaringer, som regelverket åpner litt opp for når det er så målrettet som det er.*

### 7.2.1 Funksjonsbasert regelverk og rammebetingelser

Funksjonsbasert regelverk er basert på normer og formål. I tillegg bruker petroleumsvirksomheten standarder som er mer profesjonsrettet.

Funksjonskrav gjør dette utfordrende og er noe mer ved at virksomheter blir utfordret til å sette standardene selv. Da må ledelsen ta stilling til hva som er godt nok for å nå nivået i lovverket. I tillegg til å ta stilling til godheten i de kravene virksomheten stiller til seg selv. Dette kalles «regulated self-regulation» og kan forstås som internkontroll i tillegg til rettslige standarder/funksjonskrav (Ayres & Braithwaite, 1992).

Ved funksjonell tilnærming bør virksomheter langt på vei stilles fritt til å finne fram til de prosedyrer og andre administrative tiltak som er hensiktsmessig i den enkelte virksomhet. Størrelsen og kompleksiteten av virksomheten er eksempler på faktorer som bør ha stor betydning for hvilke tiltak som skal etableres og hvilken dokumentasjon som behøves. Informanten fra Ptil utdyper slik:

*Hvordan en gjør det blir jo i stor grad opp til selskapene. Det blir en bevisstgjøring og et ansvar som ligger til selskapene til å utvikle sine systemer. Det er en form for læring i det.*

Slik kan det forstås som at et regelverk i seg selv bidrar til lærende organisasjoner i petroleumsvirksomheten (Garvin, 1993; Senge, 2006).

Det fremkommer at funksjonsbasert regelverk stimulerer til organisatorisk læring i virksomhetene, men det er tre forutsetninger som skal til for å lykkes.

For det første:

At virksomhetene, gjerne gjennom bransjesamarbeid, har ressursene som skal til for å utvikle de deskriptive reglene, det vil si standardene som kreves for å oppfylle det funksjonsbaserte regelverket. Mine funn samsvarer med at petroleumsvirksomheten har ulike fora der dette utvikles i samarbeid med partene.

For det andre:

Tilsynsmyndighetene må ha tilstrekkelig kompetanse for å følge opp et funksjonsbasert regelverk. På grunn av petroleumsvirksomhetens høye kompetanse, har Ptil over år utviklet høy kompetanse om regelverk og bransjen for øvrig.

For det tredje:

Det krever at det er et tillitsforhold mellom virksomheter, myndigheter og offentligheten som motvirker press i retning av et preskriptivt regelverk. Ptil har og bransjen har ulike arenaer hvor de møtes som likeverdige parter.

Det er grunner til å anta at disse tre betingelsene er tilstede i forhold til regulering av petroleumsvirksomheten. Det er mer usikkerhet knyttet til hvorvidt entreprenører og underleverandører har forutsetninger til å utnytte læringsmulighetene et funksjonsbasert regelverk gir (Rosness et al., 2013).

Funksjonsbaserte krav i HMS-regelverket for kommuner er utfordrende. Å utvikle deskriptive regler for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er krevende for eksempel uten et omfattende, systematisk samarbeid med andre kommuner (bransjesamarbeid). Kommunen kan i det



partssammensatte samarbeide utvikle læringsmulighetene som funksjonsbasert regelverk gir. Det er utfordrende for Atil som tilsynsmyndighet å sette seg inn i og forstå struktur og kultur i en stor kommune.

Et mulig kompromiss er ifølge Hale (2012):

*At myndighetene kan operere med et sett preskriptive regler som er bindende for virksomhetene med mindre disse velge å utvikle sine egne preskriptive regler og kan dokumentere at disse ivaretar sikkerheten minst like godt som myndighetenes preskriptive regler (Hale, Borys & Adams, 2015)*

#### 7.2.2 Enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer

AML § 4-1, ledd (1) og (2) og rammeforskriften § 10 regulerer enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer og rammebetingelser. Ifølge informanten har Ptil diskutert regelverk er tilstrekkelig for å regulere og følge opp rammebetingelser.

*Det har vi tenkt at vi er slik vi har brukt det. Det har vært noe vi har vært bevisst. Vi bruker jo AML særlig punkt §4-1 (1) og (2) om å ta hensyn til arbeidets organisering osv. Den favner veldig godt risikoutsatte grupper.*

*Så har vi rammeforskriften § 10 som er slik at vi skal vurdere alle forhold som har betydning. Den er litt lik AML, egentlig ganske lik.*

AML § 4-1 beskriver krav til arbeidsmiljøet slik:

*(1) Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakers fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med samfunnsutviklingen.*

*(2) Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.*

*(Arbeidsmiljøloven, 2005).*

Ifølge rammeforskriften § 10 om forsvarlig drift skal:

*Virksomheten være forsvarlig både ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av alle faktorer som har betydning for planlegging og gjennomføring av virksomheten når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (Rammeforskriften, 2010).*

Ved å se AML og rammeforskriftens reguleringer i sammenheng, ivaretas rammebetingelser godt. Det krever imidlertid aktiv bruk, felles risikoforståelse og samarbeid mellom aktørene.

### 7.2.3 Internkontroll kommune

Reguleringen i kommunens lovverk slår inn fra ulike kanter og er ikke samstemte. I kommunen handler risikostyring mye om økonomikontroll og styring og beredskap. Kommunens styringsmodell er forankret i balansert målstyring. Systemene og verktøyene kommunen har favner i liten grad kompleksiteten i kommuneloven, særlovgivingen og AML. Det gjør internkontrollen uoversiktlig. HMS internkontroll er bare en del av den sektorovergripende internkontrollen som kommunen skal følge.

Internkontrollsystemet er det som skjer i praksis hver dag og er ment å være et dynamisk arbeid. Det er ikke juridiske vurderinger for dette, men dreier seg om hvordan helse-, miljø og sikkerhet fungerer i praksis. Den tjenestespesifikke internkontrollen vil i mange tilfeller være integrert i arbeidsdeling, oppgaveutførelse og daglige gjøremål. Derfor blir dokumentasjon, opplæring og lærende evaluering ekstra viktig for å sikre betryggende kontroll og for å holde internkontrollen levende (Kommunenes sentralforbund, 2013).

Internkontroll skal integreres i overordnet styring og planlegging av virksomheten.

Forvaltningsrevisjon Internkontroll pekte på rådmannen ansvar for sektorovergripende internkontroll som forbedringsområde (Deloitte, 2015). Kommunen har både arbeidstakere og tjenestemottakere/brukere og har ansvar for helse-, miljø og sikkerhet for begge grupper.

Regelverket stiller samme krav til internkontroll men kan være rettet mot en av gruppene eller begge gruppene. Opplæringsloven stiller krav om HMS for elevene, mens arbeidsmiljøloven stiller krav om HMS-krav som gjelder arbeidstakerne. Internkontrollen i kommunen må derfor omfatte alle lover og forskrifter som gjelder for både ansatte og brukere.

Kommunen skal skaffe seg oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav gjennom styringssystemet for internkontroll HMS. Gjennomgangen skal gjøres av leder i samarbeid med verneombud. Deretter skal gjennomgangen behandles i virksomhetens HMS-gruppe. Resultatene skal benyttes i virksomhetens eget forbedrings- og utviklingsarbeid og i årsrapport internkontroll HMS til arbeidsmiljøutvalgene. I lærende organisasjoner skapes, erverves og overføres kunnskap for så å modifisere adferd (Garvin, 1993). Systemet for internkontroll HMS har elementer av dette i seg. Kommunen lærer også om egen forbedring gjennom å foreta internrevisjoner, på bakgrunn av en risikobasert tilnærming.

### 7.3 Er det noe ved tilsynsrollen som Ptil praktiserer som skiller seg fra arbeidstilsynets praksis?

#### 7.3.1 Læring i tilsyn

Myndighetene har behov for regulering jamfør Baldwin et al. (2012) sine 13 grunner for regulering. Ved blant annet samfunnets rolle som forvalter av sikkerhet (Baldwin et al., 2012). Tilsyn er en form for forvaltningspraksis og bygger på tillit. Dersom tillit brytes, vil en gå mer over i rettslig praksis; fra tilsynssporet over i straffesporet. Når en beveger seg i uklart landskap, hvilke virkemidler fungerer da best?

Virkemiddelbruken bør bevege seg i spennet mellom veiledning, kunnskapsbyggende aktiviteter, tilsyn og bruk av reaksjonsmidler. Den store diskusjonen har vært om en skal ha kontroll eller veiledning, dialog og oppfølging. Svaret er antakelig at virkemidlene må brukes situasjonstilpasset. Tilsynsstrategien bør respondere med de virksomheter en står overfor. Ptil viser dette i praksis gjennom sin dialogbaserte tilnærming. Dialog forutsetter tillit. Uten tillit vil virksomheter holde informasjon skjult og det blir en form for «katt- og mus-leken» mellom tilsynsorgan og virksomhet. Det er ingen tjent med.

Ptil sin tilsynsrekke i 2008 viste en tilnærming der de i første omgang var opptatt av å få kunnskap om og bidra til erfaringsoverføring om rammebetingelser og RUG. Ptil erfarte at selskapene hadde god oversikt på områdenivå, men at de i liten grad sammenstilte informasjonen om faktisk eksponering på gruppenivå.

Som direkte resultat av satsingen forteller informanten at et større selskap deler opp kontraktene sine i RUG: rød, gul og grønn. Når de har røde kontrakter på RUG sjekker de at kartlegginger er gjennomført, bistår med å kartlegge og har en tettere kontraktsoppfølging. Resultatet er en bedre risikostyring av RUG.

Tilsynspolicy beskriver hva som er formålet med tilsyn og kan hevdes å være en pedagogisk tilnærming. Tilsynsorganer har begrensede ressurser og må gjøre et valg i forhold til hva som er viktigst. Tilsynspolicy har som hovedmål å få til endring for forbedring. Endring skjer gjennom læringsprosesser. Å få til endring gjennom læring ser en blir en noe snever innfallsvinkel for tilsyn. Når det for eksempel står om forsvarlig arbeidsmiljø og ansattes sikkerhet, er det viktigste for tilsynet myndighetsutøvelsen ved å påpeke feil eller mangler som skal rettes opp. Det kan se ut som Ptil i sin tilnærming beveger seg lavere ned i «virkemiddeltrappen» enn Atil har tradisjon for å gjøre. Ved økende alvorlighetsgrad trappes

selvfølgelig virkemiddelbruken opp i Ptil. Ulike problemer kan da oppstå i regulerings samspillet. Bruk av strengere reaksjonsmidler kan skape mistillit og svekke informasjonstilgangen som tilsynsmyndigheten er avhengig av. Hvordan myndighetskrav formidles og forstås i en organisasjon vil avhenge av god informasjonsflyt fra myndighet til virksomhet (Gunningham, 2010). Dette vil slik virke hemmende for Ptil sin dialog- og læringsbaserte tilnærming.

Bow tie-diagrammet kopler uønskede hendelser og barrierer slik at oppmerksomheten rettes mot den styringen av risiko som skal sikre at barrierene fungerer optimalt (se kapittel 4.2.4). Tilsyn har krav til måloppnåelse og skal sette inn ressurser der det gir størst effekt. Bow tie er godt egnet som et felles begrepsapparat for både tilsyn og virksomhet. Tilsyn har en risikobasert tilnærming. Resurser skal settes inn der det har størst risikoreducerende effekt. *Strategisk plan for arbeidstilsynet 2013-2016* har helse og sosial i offentlig sektor som satsingsområde (Arbeidstilsynet, 2013-2016). Likeledes er vold og trusler om vold satsingsområde for Atil i 2016. Ved å bruke bow-tie til å identifisere uønskede hendelser kan Atil ved å gjøre en årsaksanalyse identifisere sannsynlighetsreducerende og forebyggende barrierer slik som behov for sikkerhetssystemer og jevnlig øvelse i aggresjonsdempende metoder. Konsekvensreducerende tiltak er både håndteringen av hendelsen i tillegg til nødvendig oppfølging av ansatt over tid for å redusere psykiske plager etter en voldshendelse med en bruker. I *høringsbrev forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriften-vold og trusler om vold på arbeidsplassen* til presiseringer av risikoanalyse ved vold og trusler om vold i arbeidsmiljøforskriftene, kan denne systematikken gjenkjennes (Arbeidstilsynet, 2015). I dette bildet er organisatorisk læring og kompetanse med tilbakeføringsløyfe til sikkerhetskulturen og vise versa, en del av risikostyringen.

### 7.3.2 Dialog og læring som strategi

Informanten formidlet at Ptil er opptatt av læringsprosesser som har som mål å styrke risikostyringen, ikke som kontroll. Ptil er tydelige på at de foretar systemtilsyn.

Tilsynsrapportene i dokumentstudiet synliggjør Ptil sin trinnvise, pedagogiske tilsynspraksis med møteserier som i seg selv kan bidra til indirekte læring og forbedring.

Tilsyn på Oseberg C i 2012 viste en svært pedagogisk metodikk: først et varsel om tilsyn til operatøren, så oppstartsmøte, operatør og entreprenørene sin innmelding av grupper og egenvurdering, oversendelse av egenvurderingen til Ptil, Ptil sin gjennomgang av egenvurderingen, møter med selskapene og felles oppsummeringsmøter.

Ifølge informanten er dette er typiske aktiviteter Ptil har for å bidra til læring og bevisstgjøring av noen forhold. Oppsummeringsmøter bærer stort preg av veiledning og læring i hva regelverket krever. I denne tilsynsformen er Ptil lite avviksorienterte. Men verifikasjonstilsyn gjennomføres for å sjekke ut, som en stikkprøve. Så avholdes gjerne en felles oppsummering igjen for å bidra til læring på tvers av selskapene om betydningen av rammebetingelser og risiko.

Informanten utdyper:

*Dette er ment til å bidra til læring, at vi har denne type oppsummeringsmøter. Det er en del veiledning i dette. Veiledning i hva regelverket krever. Hjelp til å tolke det, selv om vi sier ikke akkurat hvordan de skal gjøre det.*

Ptil gir avvik i sine tilsyn, men ikke pålegg jf. virkemiddeltrappen til Ptil. Ptil forventer at aktørene følger opp og sjekker også ut dette. I denne tilnærmingen er Ptil mye på tilsynssporet og lite på straffesporet (Baldwin et al., 2010). Dette er Ptil sin foretrukne tilsynsstrategi jf. «Ptil sin virkemiddeltrapp» (Engen et al., 2013).

Informanten utdypet Ptil sin rolle slik:

*Når vi driver veiledning så vil det alltid en veiledning til regelverket - til hvordan regelverket skal forstås. Forholdet mellom hva som er veiledning og hva som er regelverksfortolkning er ikke alltid klart. Vår rolle er veiledning i regelverket.*

### 7.3.3 Egenvurdering som metode

Ptil bruker egenvurdering som læringsmetode. Selskapenes egenvurderinger har gitt et vesentlig bidrag til risikoinformasjon. Ptil har i tillegg satt sammen data fra RNNP og andre kilder for å fylle ut bildet.

Ifølge informanten fra Ptil er metoden egenvurdering valgt fordi den bidrar til læring. Den er strategisk valgt av Ptil. En operatør, en boreentreprenør og et serviceselskap settes gjerne sammen i en triade.

Egenvurdering kan forstås som erfaringslæring gjennom praksis, en lukket læringssirkel som ivaretar tilbakeføring av kunnskap. Gjennom refleksjon løftes det fra nivå til nivå og danner et mønster av erfaringer; fra den konkrete erfaringen, refleksjon over observasjonen, begreper dannes og tiltak utprøves i ny situasjon (Kolb et al., 1986; Marnburg, 2001). De samme læringsprosesser ligger til grunn for funksjonsbasert regelverk hvor en skal oppnå målene i lovverket gjennom læringsprosesser i organisasjonen.

Egenvurdering som metode kan ha overføringsverdi til kommunen sin internkontroll HMS og arbeidsmiljø.

#### 7.3.4 Åpenhet gir læring

Tilsynsrapporter og granskningsrapporter legges tilgjengelig på Ptil sin hjemmeside. Nettopp med hensikt å bidra til læring på tvers i petroleumsvirksomheten, men også i andre sektorer. Det kan være hensyn å ta i forhold til tilsyn og offentlighet, men ellers krever offentlighetsloven at alt skal være offentlig. Tilsynsrapporter skal legges ut fortløpende, men her er praksis noe ulik. Atil sender tilsynsrapporter til gjeldende virksomhet, disse rapportene er ikke offentlige og legger slik lite opp til erfaringsoverføring og læring for eksempel på tvers av kommuner. Stavanger kommune behandler tilsynsrapporter internt i sine arbeidsutvalg. Det gir mulighet for læring og forbedring dersom partene i arbeidsmiljøutvalgene har felles risikoforståelse og ivaretar utvalgets funksjon som strategisk samarbeidsorgan for HMS og arbeidsmiljø i kommunen.

I Forvaltningsrevisjonsregisteret <sup>8</sup> publiseres rapporter fra hele landet.

Arbeidstilsynet tilsynspraksis er slik mindre transparent enn Ptil sin tilsynspraksis.

Ptil sin tilsynspraksis med åpenhet rundt revisjons- og granskningsrapporter understøtter slik læring i organisasjoner (Garvin, 1993; Senge, 2006).

Informanten:

*Ptil oppnår mye mer med åpenheten, vi er bevisst på å ikke være for lukket. Vi har en viktig rolle i å bidra til erfaringsoverføring og læring. Da kan vi oppnå mye mer ved å tenke på nye måter.*

#### 7.3.5 Grupper

Gjennomgående i tilsynsrapportene var Ptil sitt krav om enkeltvis og samlet vurdering av rammebetingelser og risikofaktorer. Ifølge informanten favner regelverket gjennom aktiv bruk av denne vurderingen, rammebetingelser.

Ptil sitt mål er i større grad at selskapene tenker helhet og alt som påvirker helse og risiko for skade. Da må rammebetingelser som legges for eksempel av operatørene i kontraktene, vurderes i tillegg til direkte eksponering (som støy, kjemikalier, ergonomi og utstyr).

Å være bevisst på å tenke enkeltvis og samlet vurdering, sammenstille informasjon om faktisk eksponering på gruppenivå er sentralt. For kommunen betyr det å vurdere totalbelastningen for eksempel for en gruppe hjelpepleiere på et sykehjem. Det kan være ergonomi,

---

<sup>8</sup> [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no)

psykososiale forhold og det kan være andre sider ved rammebetingelsene som påvirker risikoen indirekte. Som informanten formidlet er den røde tråden er å tenke helhetlig og identifisere gruppene. Det kan være at en finner nye grupper som en tidligere ikke var oppmerksom på. Det kan være grupper av ledere, det trenger ikke være yrkesgrupper. Enkelte grupper jobber på ulike geografiske plasser og er dermed vanskeligere å følge opp. Ptil har oppmerksomhet på de såkalte nomader, arbeidstakerne som forflytter seg fra plattform til plattform alt etter hvor arbeidsopdragene er.

I kommunal sektor er det høyt sykefravær i helse- og omsorgsykker, assistenter i barnehage og skole. Spørsmål kommunen må stille er om det er noe med risiko i fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. I tillegg vurderer lag på lag av risikofaktorer og rammebetingelser (ulike nivåer). Når rammebetingelser for bemanning og andre økonomiske ressurser strammes inn skal konsekvenser for risiko, HMS og arbeidsmiljø vurderes. I en kommune kan politiske beslutninger om mindre økonomiske rammer medføre økt risiko for grupper av ansatte.

## 8 Oppsummering

I dette studie har jeg primært sammenliknet likheter og ulikheter mellom petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune, samt identifisert læringspotensialet for kommunen.

Formålet med denne oppgaven har vært å svare på:

***Er det slik at Stavanger kommune kan lære noe av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper?***

I kapittel 7 presenteres flere faktorer som er viktige for kommunens læring av petroleumsvirksomheten når det gjelder risikostyring og internkontroll og HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper. Flernivåanalysen ( kapittel 3.4) illustrerer ulikheter og likheter mellom petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune blant annet i rammelover og forskrifter, tilsyn og kontroll, risikoregimets aktører og i styringsmekanismene for risikostyring og internkontroll.

Materialet i oppgaven er omfattende. Innenfor denne oppgavens rammer, har det ikke vært mulig å behandle alle identifiserte tema. Det gjelder særlig to tema som ligger utenfor det sentrale i forskningsspørsmålene.

Disse temaene er:

### **HMS i kontraktsforhold**

I mange av tilsynene er Ptil opptatt av rammebetingelser som fastsettes i kontrakter.

Ptil stiller krav til kontrakter når forhold regulert i kontrakten påvirker HMS og arbeidsmiljø direkte eller indirekte. Det er ikke tilstrekkelig å ha HMS-krav i kontrakten for å oppnå et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, det må følges opp og overvåkes osv.

### **Metodikk for kartlegging og risikoanalyser av RUG og rammebetingelser**

Lag på lag med rammebetingelser stiller andre krav til kartleggingsverktøyene. Det kan være at det finnes andre kartleggingsmetoder enn tradisjonelle risikoanalyser, som er bedre egnet for å kartlegge og sammenstille risikofaktorer og rammebetingelser.



## 8.1 Konklusjon

Den røde tråden i Petroleumstilsynet sin tilnærming til risikohåndteringen for risikoutsatte grupper er *en enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer*. Risikofaktorer og rammebetingelser settes sammen på en ny måte på gruppenivå.

Forskjeller mellom petroleumsvirksomheten og kommunen er knyttet til ulike sikkerhets tradisjoner som bunner i ulike økonomiske rammer, ressurser og til dels ulike krav i lover, forskrifter og standarder. Regelverket i petroleumsvirksomheten særpreges av den gjennomgående funksjonsbaserte tilnærmingen.

HMS-regimet i petroleumsvirksomheten har vært utviklet over år og er forankret i det norske trepartssamarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. HMS-kulturen som aktørene i regimet har fremmet, vektlegger kontinuerlig forbedring, kunnskapsutvikling og læring. Petroleumssektoren har stort fokus på HMS og arbeidsmiljø grunnet store økonomiske og menneskelige konsekvenser ved storulykker. Er det så noe å lære for kommunen fra en sektor som er så spesiell?

Kort oppsummert har studie bekreftet at:

1. Det er likheter på lokalt nivå i Stavanger kommune og petroleumsvirksomheten når det gjelder risikoutsatte grupper.
2. Det er ulikheter i struktur som i særlig grad gjelder lover og regler, i petroleumsvirksomheten og Stavanger kommune.
3. Det er ulikheter i måter Ptil og Atil praktiserer sine tilsynsroller.

Kommentarer til punkt 1:

Risiko for arbeidsbetinget skade og sykdom er ulikt fordelt blant yrkesgrupper både i petroleumsnæringen og kommunen. Kommunen kan lære noe om risikohåndteringen for risikoutsatte grupper i petroleumsvirksomheten.

Kommentarer til punkt 2:

Lovsiden har likheter i det overordnede lovverket, som for eksempel arbeidsmiljøloven. Det underliggende regelverket til petroleumsvirksomheten og kommunen har større ulikheter.

I studiet har jeg sett at det funksjonsbaserte regelverket i petroleumsvirksomheten i seg selv fører til læring. Petroleumsvirksomheten med Ptil i spissen, er opptatt av felles risikoforståelse. Dokumentstudier og intervju bekreftet at funksjonsbasert regelverk krever aktiv bruk og er basert på tillit mellom aktørene.

Petroleumsvirksomheten har etablerte arenaer for trepartssamarbeidet som preges av at aktørene er likeverdige parter. Dette er utviklet over tid, basert på gjensidig tillit og sikrer forankring og eierskap hos alle aktørene. Praksisfellesskap som sikkerhetsforum og regelverksforum er en forutsetning for at petroleumsvirksomheten skal å nå målene i funksjonsbasert regelverk.

Kommentarer til punkt 3:

I oppgaven har ikke arbeidstilsynet sin rolle vært inngående diskutert. Hovedfokus har vært på Ptil sin tilsynsrolle. Atil har et stort antall tilsynsobjekter og begrensede ressurser. Ptil har færre tilsynsobjekter og større ressurser. Det har likevel fremkommet at det er til dels ulike tilnærminger i Atil og Ptil sin praktisering av tilsynsrollen. Ptil har nærhet og dialog som tilnærming, mens Atil ser ut til å distanse og kontroll som tilnærming. Det er likevel viktig å understreke at Atil også har tilnærminger i sin rolle med hensyn til læring i tilsyn.

Ptil har dialog som strategi. Dette legger forholdene godt til rette for læring.

Det er nærliggende å tenke at det er et læringspotensialet mellom Ptil og Atil når det gjelder rollen og praktiseringen. Med dette som utgangspunkt kan man tenke i retning av erfaringsoverføring og læring mellom Ptil og Atil.

## 8.2 Oppsummering av sentrale læringspunkter

Stavanger kommune har noe å lære av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper.

Dette kan oppsummeres slik:

### **Enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer**

Ptil er gjennomgående opptatt av «*en enkeltvis og samlet vurdering av risikofaktorer*» for risikoutsatte grupper, og setter risikofaktorer og rammebetingelser sammen på en ny måte på gruppenivå. Rammebetingelser har betydning for risiko. Det er et potensiale i å videreutvikle kunnskapen om risikofaktorer og rammebetingelser i kommunen. Blant annet ved å tenke nytt i forhold til grupper av ansatte hvor risikoeksponeringen er urimelig skjevfordelt. Ptil sin tilnærming kan sannsynligvis ha overføringsverdi til Stavanger kommune. Det vil kreve nye

og andre tilnærminger til kartlegginger og risikoanalyser, enn kommunens ROS-analyser slik de foreligger i dag.

### **Felles begrepsapparat**

Internkontroll og risikostyring brukes og forstås ulikt innad i kommunen, for eksempel sektorovergripende internkontroll, internkontroll for økonomi, fag eller HMS. Å definere et felles begrepsapparat for styring og kontroll av risiko, i kommunens ulike fagmiljøer er viktig.

### **Felles risikoforståelse**

Risikostyring er avhengig av risikoforståelse, åpen kommunikasjon og informasjonsflyt mellom aktørene. Petroleumstilsynet diskuterer risiko i partssamarbeidet om RNNP og sammenstiller risikoinformasjon fra andre register. Ptil har en pådriver funksjon for felles risikoforståelse i bransjen. Kommunen har noe å lære av petroleumsvirksomheten når det gjelder å monitorere, samle inn og sammenstille risikoinformasjon for en bedre avstemt risikoforståelse mellom aktørene. I kommunen er felles risikoforståelse viktig for politikere, rådmann, direktører og fagsjefer, men også for den enkelte virksomhetsleder, medarbeiderne og ansattes representanter. Særtrekk ved kommunen er relasjonell risiko mellom tjenesteyter og tjenestemottaker.

### **Praksisfelleskap**

Kommunesektoren generelt kan i større grad ha nytte av praksisfelleskap for å lære og forbedre systemer for internkontroll og risikostyring, i tillegg til felles risikoforståelse. Dette vil legge forholdene til rette for mer aktiv bruk av det funksjonsrettede regelverket og bygge tillit mellom kommunen sine ulike aktører.

### **Avsluttende kommentarer**

Ulikheter mellom petroleumsvirksomheten og kommunen er knyttet til ulike økonomiske rammer, ressurser og til dels ulike krav i lover, forskrifter og standarder.

Diskusjonen i petroleumsvirksomheten ved alvorlige hendelser er svært tydelig. Media sin oppmerksomhet gjør at aktørene mobiliserer og skjerpes. Det har petroleumsvirksomheten høstet gevinst av over år.

Kommunen er en mangeartet organisasjon med ulike interessenter. Hovedformålet som tjenesteyter er å levere gode tjenester til kommunens innbyggere. Interessen og oppmerksomheten for HMS og arbeidsmiljø, er noe usynlig i dette landskapet.

Det er de administrative og politiske prosessene i kommunen der knappe ressurser blir fordelt hvor det må skje endringer i form av endrende prioriteringer og nye tiltak. I en kommune kan politiske beslutninger i seg selv produsere risiko.

### 8.3 Videre forskning

Gjennom studien er det avdekket flere forhold som kan være interessant å undersøke nærmere. Jeg har blant annet sett at kommunen har ulike grensesnitt for samarbeid med andre instanser for å fylle oppgavene sine som tjenesteyter.

Dette har ikke tilsynsorganene frem til nå hatt gode metoder for å håndtere. Det er mye som tyder på at risiko og sviktende sikkerhet ikke minst oppstår i grenseflatene mellom ulike tjenester som mellom kommunale tjenester i bokollektiv for psykisk syke og spesialisthelsetjenesten. I et videre arbeid kunne det vært interessant å undersøke risikostyring i grensesnittene mellom kommunen og andre aktører som spesialisthelsetjenesten, politi og andre.

## Referanser

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (2005).
- Arbeidstilsynet. (2013-2016). Strategisk plan for arbeidstilsynet
- Arbeidstilsynet. (2015). *Høringsbrev: Forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene vold og trussel om vold på arbeidsplassen*. Oslo: Lastet ned fra <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=254408>.
- Arbeidstilsynet. (2016). Dødsfall og personskader som følge av vold og trusler i norsk landbasert arbeidsliv: En oversikt basert på hendelser meldt til arbeidstilsynet *Kompass Tema nr. 1*
- Arbeidstilsynet, Direktoratet for Samfunnssikkerhet Og Beredskap, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, Petroleumstilsynet, . . . Statens Strålevern. (2014). Tilsynsmyndighetenes retningslinjer for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil. .
- Argyris, C. & Quirk, K. M. J. (1990). *Bryt forsvarsrutinene : Hvordan lette organisasjonslæring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2009). *Risikostyring : Grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforl.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Wiencke, H. S. & Røed, W. (2010). *Risikoanalyse : Prinsipper og metoder, med anvendelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The oxford handbook of regulation*. Oxford Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*: Oxford University Press on Demand.
- Bauman, Z. & Thorbjørnsen, K. M. (2000). *Savnet fellesskap* (vol. nr 37). Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Bennett, A. (2008). Process tracing: A bayesian perspective. I J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady & D. Collier (red.), *The oxford handbook of political methodology* (s. 702-721). New York: Oxford University Press.
- Boholm, Å. & Corvellec, H. (2011). A relational theory of risk. *Journal of risk reserarch*.
- Coso. (2013). Internal control—integrated framework: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Dagbladet. (2015). Overgrepene har skjedd i barnehagen.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Deloitte. (2015). *Forvaltningsrevisjon internkontroll stavanger kommune*.
- Engen, O. A., Hagen, J., Kringen, J., Kaasen, K., Lindøe, P. H., Selnes, P. O. & Teig, I. L. (2013). *Tilsynsstrategi og hms-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet: Rapport avgitt av ekspertgruppe til arbeidsdepartementet 27. August 2013*. Arbeidsdepartementet.
- Flin, R., Burns, C., Mearns, K., Yule, S. & Robertson, E. (2006). Measuring safety climate in health care. *Quality and safety in health care*, 15(2), 109-115.
- Fontene. (2014). Sosionom drept ved små enheter.
- Garvin, D. (1993). Building a learning organization. *Harvard Business Review*, 71(4), 78.
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (red.), *The oxford handbook of regulation* (s. 120-145): Oxford University Press.
- Hale, A., Borys, D. & Adams, M. (2015). Safety regulation: The lessons of workplace safety rule management for managing the regulatory burden. *Safety science*, 71, 112-122.

- Homan, R. (1980). The ethics of covert methods. *The British Journal of Sociology*(1), 46-59.
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The government of risk : Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Instruks for fylkesmenn (1981).
- Internkontrollforskriften. (2014). *Internkontrollforskriften-brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer*. Arbeidstilsynet.
- Iso 31000: 2009. Risk management: General guidelines for principles and implementation of risk management.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*: Harvard Business Press.
- Kolb, Rubin & McIntyre. (1986). *Organisasjons-og ledelsespsykologi: Basert på erfaringslæring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- Og Moderniseringsdepartementet. (2012). *Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner*.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (1993).
- Kommunenes Sentralforbund. (2013). Rådmannens internkontroll: Hvordan holde orden i eget hus? Oslo: Kommunenes sentralforbund.
- Kringen, J. (2008). *Culture and control. Regulation of risk in the norwegian petroleum industry*. University of Oslo., Oslo.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18.
- Lindøe, P. (2003). *Erfaringslæring og evaluering*. Oslo: Tiden.
- Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. S. (2015). *Risiko og tilsyn-risikostyring og rettslig regulering* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Lindøe, P. H., Baram, M. & Renn, O. (2014). *Risk governance of offshore oil and gas operations*. New York: Cambridge University Press.
- Marnburg, E. (2001). *Den selvutviklende virksomhet: Idépillarer i lærende organisasjoner*: Gyldendal Akademisk.
- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune: Styring og samspel*. Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/900e13ace396489abe92e8bd98246429/nn-no/pdfs/stm201120120012000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/?ch=1&q=>.
- Nilsson, J. & Eriksson, K. (2008). The role of the individual—a key to learning in preparedness organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(3), 135-142.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creation company: How japanese companies create the dynamics of innovation*: New York: Oxford University Press.
- Norsok Z-013. (2010). Risiko og beredskapsanalyse.
- Nou (2000:24). *Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>.

- Nou (2004: 17). *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (8258307916). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nou (2016 :4). *Ny kommunelov*.
- Olsen, E. (2009). *Safety climate and safety culture in health care and the petroleum industry : Psychometric quality, longitudinal change, and structural models*. no. 74, University of Stavanger, Faculty of Social Sciences, Stavanger.
- Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven) (1997).
- Petroleumstilsynet. (2008). Tilsyn med potensielt risiutsatte grupper i bp og seawell
- Petroleumstilsynet. (2013). Prinsipper fo barrierestyling i petroleumsvirksomheten: Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (2014). *En bok om læring*: Petroleumstilsynet.
- Petroleumstilsynet. (2015). Rnnp: Sammendragsrapport utviklingstrekk 2015.
- Petroleumstilsynet. (2016a). Sikkerhet: Status og signaler 2015-2016.
- Petroleumstilsynet. (2016b). Viktige prinsipper i regelverket Lastet ned 2016.03.02., fra <http://www.ptil.no/viktige-prinsipper-i-regelverket/category833.html>
- Petroleumstilsynet. (2013). Revisjonsrapport: Tilsynet med styring av hms innen stillas på sleipner.
- Petroleumstilsynet. (2012). Rapport etter tilsyn med risikostyring, utforming og oppfølging av rammebetingelser i grenseflatene mellom statoil, v&m-entreprenør og iso-entreprenører på oseberg c.
- Portela, G. S. (2012). *Legitimacy and risk. Perceptions of organizational risk in a norwegian non-governmental organization.*, University of Oslo, Oslo.
- Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (2010).
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2), 183-213. doi: 10.1016/S0925-7535(97)00052-0
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot: Ashgate.
- Renn, O. (2008). *Risk governance : Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Rosness, R., Blakstad, H. C. & Forseth, U. (2009). Rammebetingelsers betydning for storulykkesrisiko og arbeidsmiljørisiko - en litteraturstudie.
- Rosness, R., Nesheim, T. & Tinmannsvik, R. K. (2013). Kultur og systemer for læring: En kunnskapsoversikt om organisatorisk læring og sikkerhet *Sintef A24120*: Sintef.
- Sande, M. B. & Hviding, L. (2015). *Å være etterpåkløkk i forkant - en studie i kunnskapsoverføring om beredskap på tvers av sektorer*. Stavanger universitet. Lastet ned fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2354034/Masteroppgave.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*: Broadway Business.
- Senter for Statlig Økonomistyring. (2009). Internrevisjon og intern kontroll i statlige virksomheter: En kartlegging Oslo: Senter for statlig økonomistyring,.
- Sikkerhetsforum. (2016). Møtereferat: Ekstraordinært møte pga.Helikopterulykken fredag 29. April ved turøy. [www.ptil.no](http://www.ptil.no).
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (2010).
- Skjerve, A. B. M., Rosness, R., Aase, K. & Bye, A. (2003). Mennesket som sikkerhetsbarriere i en organisatorisk kontekst (IFE/HR/E-2003/023).
- Slovic, P. (2000). *The perception of risk*. London: Earthscan.
- Statens Arbeidsmiljøinstitutt. (2015). Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015: Status og utviklingstrekk. Oslo: Statens Arbeidsmiljøinstitutt.

- Stavanger Kommune. (2016a). Sykefravær 2015.
- Stavanger Kommune. (2016b). Årsrapport internkontroll hms 2015.
- Forskrift om styring i petroleumsvirksomheten (2001).
- Universitetet I Oslo. (2009). Oljekultur reduserer risiko. *Forskning.no*.
- Wenger, E. & Snyder, W. (2000). Communities of practice: The organizational frontier. *Harvard Business Review*, 139-145.
- Wiig, S. (2008). *Contributions to risk management in the public sector*. Stavanger universitet. Lastet ned fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/184263/Wiig%2c%20Siri.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

### Stavanger kommunes interne dokument:

Håndbok internkontroll HMS, tilgjengelig på kommunens intranett.

Sak om HAMU, AMU og HMS-gruppers organisering og funksjon. Hentet fra kommunens arkivsystem Public 360.

## Figurliste

Figur 1 Fritt etter Rasmussen sin flernivåanalyse (Rasmussen, 1997, s. 185).....	25
Figur 2 Petroleumstilsynets "virkemiddeltrapp" (Engen et al., 2013) .....	29
Figur 3 Risikoregime basert på (Hood et al., 2001) .....	30
Figur 4 Risikostyringsprosessen (Iso 31000: 2009) .....	32
Figur 5 Risikoanalyseprosessen (Aven et al., 2010, s. 21).....	33
Figur 6 Bow-tie .....	34
Figur 7 Eksempel på systematiske forbedringssløyfer, regelverk pr. 2003 (P. Lindøe, 2003, s. 77).....	38
Figur 8 Stavanger kommunes styringsmodell. Hentet fra kommunens intranettside.....	43
Figur 9 Roller og ansvar (Kommunenenes Sentralforbund, 2013).....	49

## Tabeller

Tabell 1 Normhierarkiet (Engen et al., 2013, s. 28).....	16
Tabell 2 Dokumenter benyttet i dokumentstudiet .....	xiii



## Vedlegg

### Vedlegg 1 Dokumenter

Sektor	Dokumenttittel	Årstall	Kilde	Type data
Kommunal sektor	Forvaltningsrevisjon Internkontroll Stavanger kommune	2015	Internett (Stavanger kommunes hjemmeside)	Sekundærdata
Kommunal sektor	Rådmannens internkontroll Hvordan holde orden i eget hus?	2015	Internett (Kommunenes sentralforbunds hjemmeside)	Tertiærtida
Kommunal sektor	Kommuneundersøkelsen	2015	Internett (DSBs hjemmesider)	Sekundærdata
Kommunal og fylkeskommunal sektor	Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner	2011	Internett (Regjeringens hjemmeside)	Sekundærdata
Kommunal sektor	Årsrapport sykefravær - Stavanger kommune	2015	Internett (Stavanger kommunes hjemmeside)	Sekundærdata
Kommunal sektor	Årsrapport internkontroll HMS Stavanger kommune	2015	Internett (Stavanger kommunes hjemmeside)	
Sektorovergripende	Faktabok om arbeidsmiljø og helse: Status og utviklingstrekk	2015	Internett (Statens arbeidsmiljøinstituttts hjemmesider)	Sekundærdata
Sektorovergripende	Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer. Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)	2014	Internett (Arbeidstilsynets hjemmeside)	Tertiærdata
Petroleums-sektor	Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i Norsk Petroleumsvirksomhet	2013	Internett (Regjeringens hjemmeside)	Tertiærdata
Petroleums-sektor	Petroleumstilsynets veiledninger til de fem forskriftene.	Ikke oppgitt	Internett (Petroleums-tilsynets hjemmeside)	Tertiærdata
Petroleums-sektor	RNNP	2015	Internett (Petroleums-tilsynets hjemmeside)	Sekundærdata
Petroleums-sektor	Rammebetingelsers betydning for HMS-arbeid	2010	Internett (SINTEFs hjemmeside)	Sekundærdata

Tabell 2 Dokumenter benyttet i dokumentstudiet

<b>Informantens rolle på Ptil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utdanning</li> <li>✓ Funksjon</li> <li>✓ Erfaring</li> </ul>
<b>Begreper</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kan du beskrive hva Ptil legger i begrepene <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikoutsatte grupper (RUG)</li> <li>• Rammebetingelser</li> </ul> </li> </ul>
<b>Regelverket</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Forhold i regelverkets for petroleumsvirksomheten som <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremmer læring</li> <li>• Hemmer læring</li> </ul> </li> <li>✓ Begrepet rammebetingelser benyttes ikke i regelverket. Har regelverksendring vært diskutert</li> </ul>
<b>Læring</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ptil sin dialog og læring som strategi</li> <li>✓ Hva kan kommunen lære av petroleumsvirksomheten når det gjelder å ivareta HMS/arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper</li> </ul>
<b>Risikohåndtering og gruppefokus</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Risikohåndteringen for RUG i petroleumsvirksomheten</li> <li>✓ Hvordan tenker Ptil rundt grupper av arbeidstakere</li> </ul>
<b>Tilsynsrollen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ HMS-styring i kontrakter</li> <li>✓ Tilsynsmetodikk <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Operatørers og entreprenører sin egenvurdering av risikohåndtering RUG</li> </ul> </li> <li>✓ Hva karakteriserer Ptil sin tilsynsrolle</li> </ul>
<b>Andre innspill</b>

<b>Beredskap og HMS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sammenhenger mellom beredskap, HMS og arbeidsmiljø</li> <li>✓ HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper i kommunen</li> </ul>
<b>ROS-analyser virksomhetsområder/virksomheter</b>
<p>Alle virksomhetsområder/virksomheter og alle fagsjefer skal ha gjennomført ROS analyser (skissert i Handlings- og økonomiplanen 2012).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hvor langt er arbeidet kommet</li> <li>✓ Er virksomhetene etter gjennomført opplæring i ROS-analyse i beredskap er i stand til å overføre metodikken for ROS-analyse til det systematiske HMS-arbeidet (jf. Internkontroll HMS)</li> <li>✓ Har vold og trusler kommet opp som tema under ROS-analyser beredskap</li> </ul>
<b>ROS metodikken</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Hvordan kan ROS-analyse metodikken tilpasses for en mer helhetlig tilnærming for beredskap og HMS</li> <li>✓ ROS-analyser og indirekte risikofaktorer som påvirker sykefravær og uønskede hendelser</li> </ul>
<b>Læring</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Organisasjonslæring i kommunen for beredskap og HMS</li> <li>✓ Hvilke faktorer fremmer/hemmer læring</li> <li>✓ Kan kommunen lære noe av petroleumsvirksomheten når gjelder å ivareta HMS/Arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper</li> </ul>
<b>Partssamarbeidet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfaring med hvordan partssamarbeidet fungerer mht. beredskap, HMS og arbeidsmiljø</li> </ul>
<b>Andre innspill</b>

Jeg er villig til å delta som informant i studien:

«Risikostyring og internkontroll - en studie av læring mellom petroleumsvirksomheten og offentlig sektor.

Er det slik at Stavanger kommune kan lære noe av petroleumsvirksomheten når det gjelder HMS og arbeidsmiljø for risikoutsatte grupper?»

Veileder på UiS er Preben Hempel Lindøe: [preben.hempel.lindoe@uis.no](mailto:preben.hempel.lindoe@uis.no)

Har du spørsmål, så ta kontakt: [kari.gro.haakestad@stavanger.kommune.no](mailto:kari.gro.haakestad@stavanger.kommune.no)

### *Konfidensialitet*

Jeg ønsker å ta opp intervjuet på båndopptaker, samt notere underveis. Etter intervjuet vil lydfilen transkriberes. Private data vil ikke avsløres og navn blir anonymisert.

Det vil kunne bli brukt direkte sitater og utsagn i oppgaven. Lydfiler, transkriberingsmateriale og notater blir slettet etter at oppgaven er innlevert juni 2016.

Intervjuet tar ca. en time.

-----  
(Signert av informant, dato)

Jeg bekrefter å ha gitt informasjon om studien.

-----  
(Signert av student, dato)