

Rapport 07:2020

Petroleumstilsynets brukerundersøkelse

Hovedrapport for revisjoner 2019



Asle Høgestøl
Amund Eikrem

Asle Høgestøl og Amund Eikrem

Petroleumstilsynets brukerundersøkelse

HOVEDRAPPORT FOR REVISJONER 2019

Ideas2evidence rapport 07/2020



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2020

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, juni 2020

ISBN: 978-82-93181-89-7

Forord

Dette er hovedrapporten for brukerundersøkelsene ideas2evidence har gjennomført for Petroleumstilsynet i 2019. Rapporten tar utgangspunkt i to ulike undersøkelser, en løpende undersøkelse som sendes ut til myndighetskontakter i de enkelte selskapene etter hver gjennomført revisjon, samt en overordnet undersøkelse som i slutten av 2019 ble sendt ut til både myndighetskontakter og hovedverneombud i sektoren.

Rapporten presenterer resultatene fra disse to undersøkelsene. Den overordnede undersøkelsen gir informasjon om hvordan aktører i sektoren forholder seg til resultater fra Petroleumstilsynets revisjonsvirksomhet, hvordan de arbeider med resultatene, hvilke tanker de har om de gjeldende regelverket på feltet, og hvordan de vurderer Petroleumstilsynet som tilsynsmyndighet. Den løpende undersøkelsen følger selskapene gjennom de enkelte revisjonene, og myndighetskontaktene blir bedt om å vurdere ulike elementer ved oppstarten, gjennomføringen og avrundingen av hver enkelt revisjon. I tillegg gir de innspill på opplevd utbytte og samhandlingen med Petroleumstilsynet i den undersøkte revisjonen.

Samlet sett gir disse to undersøkelsene med etterfølgende rapport mye nyttig informasjon om hvilken rolle revisjonsaktivitetene spiller i sektoren, og hvordan aktørene fra selskapenes side vurderer innsatsen Petroleumstilsynet gjør.

Vi vil takke alle myndighetskontakter og hovedverneombud som har svart på undersøkelsene. Vi vil også takke prosjektgruppen i Petroleumstilsynet for godt samarbeid underveis i prosjektperioden.

Prosjektet har vært ledet av Asle Høgestøl. Rapporten har blitt skrevet av Amund Eikrem og Asle Høgestøl i samarbeid.

Bergen,

Juni, 2020

Innhold

Forord.....	5
Innledning.....	9
Bakgrunn.....	9
Metode.....	10
Løpende brukerundersøkelse	10
Overordnet undersøkelse	10
Manglende variasjon i datamaterialet	11
Rapportdisposisjon	11
Hovedfunn	12
Løpende undersøkelse	15
Varselbrev og dialog i forkant	15
Gjennomføring av revisjonen.....	16
Oppsummeringsmøtet.....	17
Tilsynsrapporten	18
Samhandlingen med Petroleumstilsynet	19
Utbytte av revisjonen	20
Samlet svargivning	21
Overordnet undersøkelse	25
Oppfølging av funn fra revisjon.....	25
Bred anvendelse av funn	28
Selskapenes tiltak	31
Kommunikasjon	35
Det funksjonsbaserte regelverket.....	37
Petroleumstilsynets omdømme	38
Effekten av Ptils arbeid	43
Bakgrunn.....	43
Operasjonalisering	44
Resultater	46

Innledning

I perioden høst 2018 til 2022 gjennomfører ideas2evidence brukerundersøkelser for Petroleumstilsynet. Undersøkelsene retter seg primært mot myndighetskontakter fra selskap i petroleumssektoren, og sendes ut både i tilknytning til hver enkelt gjennomført revisjon, og som en overordnet undersøkelse i slutten av hvert år. I forbindelse med den overordnede undersøkelsen for 2019 ble også hovedverneombud i næringen invitert til å komme med sine vurderinger. Denne rapporten ser nærmere på sektorens vurderinger av Petroleumstilsynet i 2019. Fokuset er både på selskapenes vurderinger av de enkelte revisjonene som ble gjennomført dette året, hvordan selskapene selv arbeider med informasjon som kommer frem gjennom dem, og hva de overordnede vurderingene av dialogen med, konsistensen hos og tilliten til Petroleumstilsynet er.

Bakgrunn

Petroleumstilsynet (heretter kalt «Ptil») er et selvstendig, statlig tilsynsorgan med myndighetsansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumssektoren. Tilsynsansvaret er bredt, og inkluderer både plattformer, flyttbare innretninger, petroleumsanlegg på land, innretninger på havbunnen, olje- og gassrørledninger samt de over 25 000 personene som jobber offshore.

Ptil strukturerer tilsynsvirksomheten sin rundt prinsippet om risikobasert tilsyn, det vil si at områder med størst risiko blir prioritert. Videre driver Ptil med såkalt systemorientert tilsyn, som vil si at man retter tilsynet mot relevante deler av selskapenes styringssystem. Regelverk og tilsyn er utformet slik at det er selskapene selv som har ansvaret, basert på prinsippet om internkontroll. Dette skiller seg fra et regime basert på detaljstyring, som antas å lede til en passiv og re-aktiv holdning hos selskapene. Denne etablerte måten å tenke regelverk og tilsyn på kalles gjerne for «funksjonsbasert tilnærming». Selve tilsynsarbeidet består av dialog, faglige initiativ og aktiviteter som revisjoner og verifikasjoner.

I denne sammenhengen forstås revisjon som en «planlagt og systematisk gjennomgang av deler av styringssystemet» hos selskapet som blir revidert. Revisjonene er varslet på forhånd, og før man drar på feltundersøkelser gjennomføres normalt møter med det aktuelle selskapet som inkluderer både ledelse og arbeidstakere. Gjennomføringen av revisjonen skjer i form av dokumentgjennomgang og intervju med utvalgte personer. Formålet med revisjonene er å undersøke hvorvidt man finner samsvar mellom systemet slik det beskrives av selskapet, og den reelle situasjonen. Systemet må også i seg selv være av en slik kvalitet at det gir et godt grunnlag for forsvarlig drift. Det kan også gjennomføres stikkprøver for å undersøke om styringssystemet fungerer i praksis, såkalt verifikasjon.

Resultatene fra revisjonene blir dokumentert i tilsynsrapporter. I tilsynsrapportene presenteres observasjoner i form av eventuelle avvik og forbedringspunkter. Ulike virkemidler tas i bruk for å sikre at aktørene setter i verk tiltak. Normalt sendes rapporten til selskapet med en henstilling om at selskapet gjør rede for hvordan de vil håndtere avvik som er identifisert i rapporten. Pålegg, som innebærer at selskapet har lovmessig plikt til å etterkomme tiltakene i vedtaket, brukes ved alvorlige regelverksbrudd.

Innføringen av brukerundersøkelser, som danner grunnlaget for denne rapporten, bør sees i kontekst av a) generelle føringer gitt Ptil av Arbeids- og sosialdepartementet, som fremhever at viktige prinsipper for Ptils virksomhet er medvirkning og samarbeid med sektoren, b) Stortingsmeldingen om HMS i

petroleumsvirksomheten, hvor en partssammensatt arbeidsgruppe¹ poengterte viktigheten av at Ptil «oppfattes å være kompetent og pålitelig», og c) Ptils tildelingsbrev i årene etter, hvor departementet pålegger Ptil å gjøre en vurdering av «oppnådde effekter i virksomhetene som følge av Petroleumstilsynets innsats». Brukerundersøkelsene har hatt som mål å både undersøke hvordan sektoren vurderer samarbeidet med Ptil, hvordan Ptils kompetanse oppfattes, og hvilke effekter tilsynsvirksomheten kan antas å ha.

Metode

Datagrunnlaget for denne rapporten er basert på to ulike brukerundersøkelser:

- ♦ En «løpende» brukerundersøkelse, som sendes til virksomhetenes myndighetskontakt etter hver gjennomført revisjon. Tematikk for denne undersøkelsen er blant annet myndighetskontaktens vurderinger av varselbrev og dialog i forkant, gjennomføringen av revisjonen, oppsummeringsmøtet og tilsynsrapport. I tillegg til noen mer generelle spørsmål om samhandlingen med Ptil i revisjonen, og hvilket utbytte virksomhetene har hatt av den.
- ♦ En «overordnet» brukerundersøkelse, sendt ut til myndighetskontakter og hovedverneombud, i slutten av 2019. Denne undersøkelsen er ikke knyttet til en spesifikk revisjon, men søker mottakernes overordnede vurderinger av revisjonenes nytteverdi, hvordan de kommuniserer med Ptil, og hvordan de generelt vurderer ulike aspekter ved Ptil som tilsynsorgan

I tillegg til disse undersøkelsene har vi mottatt data fra Ptils tilsynsdatabase om hver enkelt revisjon (antall forbedringspunkter og avvik), samt informasjon om antallet revisjoner hvert enkelt selskap har vært gjenstand for i 2019. Disse dataene bruker vi blant annet til å se om virksomhetenes vurderinger varierer med tilbakemeldingene de har fått i revisjonen.

Et viktig prinsipp for brukerundersøkelsen er anonymitet. Virksomhetene har i all kommunikasjon fått lovnader om at Ptil kun vil få tilgang på oppsummert statistikk, og at svar fra enkeltsselskaper og enkeltrevisjoner ikke vil tilgjengeliggjøres. Et unntak er Equinor, som har gitt tillatelse til at deres selskap kan skilles ut i analysen. Litt under en tredjedel av alle revisjoner i 2019 har vært rettet mot Equinor.

Løpende brukerundersøkelse

Den løpende brukerundersøkelsen har rettet seg mot alle revisjoner med oppstart i 2019. Ettersom de fleste revisjonsaktivitet tar noe tid fra oppstart til avslutning, har derfor datainnsamlingsperioden gått fra mai 2019 til mars 2020. I denne perioden har det blitt sendt ut undersøkelser knyttet til 165 revisjoner. Vi har mottatt i alt 110 fullførte undersøkelsessvar, noe som gir en svarprosent på 66,6. I alt 30 ulike virksomheter har blitt invitert til å gi sine svar i minst én løpende undersøkelse.

Overordnet undersøkelse

Den overordnede undersøkelsen rettet seg mot myndighetskontakter og hovedverneombud i sektoren. Kontaktinformasjon for myndighetskontaktene ble hentet inn fra Ptil mens kontaktinformasjon for hovedverneombudene ble tilsendt fra de enkelte virksomhetene i sektoren. Undersøkelsens feltperiode var mellom 19.11.2019 til 04.01.2020, og invitasjon til undersøkelsen ble sendt 68 myndighetskontakter og 172 hovedverneombud (totalt 240 respondenter). Undersøkelsen mottok i alt 56 svar fra myndighetskontakter

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/helse-arbeidsmiljo-og-sikkerhet-i-petroleumsvirksomheten/id2573172/> [lastet ned: 17.04.2018]

(svarprosent 82) og 102 svar fra hovedverneombud (svarprosent 59). Samlet svarprosent var dermed også her 66 prosent.

Manglende variasjon i datamaterialet

En gjennomgående tendens i de innsamlede dataene fra de to undersøkelsene er at respondentene stort sett gir positive vurderinger av både Ptil generelt, hvordan de ulike delene av revisjonene gjennomføres, og hvordan de generelt stiller seg til tilsynsvirksomhet. En konsekvens av dette er at det er forholdsvis lite variasjon å forklare i dataene. I en analyserapport av denne typen vil man normalt sett forsøke å forklare nettopp variasjon – *hvem svarer hva, og hvorfor?* Fordi respondentene er relativt samstemte i sine positive vurderinger er mulighetene for denne typen analyser begrenset i rapporten.

Forskjeller mellom hovedverneombud og myndighetskontakter blir diskutert når vi ser på den overordnede undersøkelsen, og vi trekker også frem forskjeller i svargiving fra respondenter tilknyttet Equinor og fra andre selskap i sektoren. Utover dette fører den manglende variasjonen i datamaterialet til at analysene stort sett blir presentert og diskutert på et overordnet nivå.

Rapportdisposisjon

Rapporten er delt inn i tre kapitler. Først gjennomgår vi den løpende brukerundersøkelsen. Oppbygning av dette kapittelet følger innledningsvis samme struktur som en revisjon. Det starter med et sett av spørsmål om varselbrev og dialog i forkant av selve revisjonen, før vi går videre med å presentere selskapenes vurderinger knyttet til gjennomføringen av revisjon, oppsummeringsmøtet og tilsynsrapporten. Selskapene ble også bedt om å vurdere samhandlingen med Ptil i de spesifikke revisjonene, og det opplevde utbyttet av dem. Avslutningsvis i kapittelet sammenlignes resultatene fra en pilot-undersøkelse gjennomført høsten 2018, og svargivingen fra 2019-undersøkelsene.

Etter dette ser vi nærmere på resultatene fra den overordnede undersøkelsen. Denne undersøkelsen var rettet mot både myndighetskontakter og hovedverneombud hos virksomhetene i sektoren. Svarene for disse to gruppene presenteres separat. Vi ser på hvordan respondentene bruker og håndterer funn og læringspunkter i Ptils revisjoner og tilsynsaktivitet, hvilke informasjonsformer fra Ptil som vanligvis benyttes, hvordan de vurderer det gjeldende HMS-regelverket i petroleumsvirksomheten, og betydningen av Ptil generelt og deres virkemidler. Avslutningsvis gjennomgår vi en rekke spørsmål hvor Ptil som tilsynsmyndighet står i fokus, med tanke på forhold som konsistens, tillit, og overordnet vurdering av arbeidet som gjøres.

Det siste kapittelet i rapporten forsøker å gi en overordnet vurdering av effekten av Ptils arbeid i sektoren, knyttet opp til tilsynets styringsparameter.

Hovedfunn

Denne rapporten baserer seg to på undersøkelser; en løpende undersøkelse sendt ut til myndighetskontakter etter hver gjennomført revisjon, og en mer generell overordnet undersøkelse sendt ut til myndighetskontakter og hovedverneombud i slutten av 2019. Til sammen dekker disse to undersøkelsene opp for et bredt spekter av spørsmål, blant annet knyttet til selskapenes eget sikkerhetsarbeid, vurderinger av gjeldende regelverk for sektoren, og hvordan man oppfatter Ptil og arbeidet tilsynet gjør, i enkeltrevisjoner og generelt.

Svarene i både den løpende og den overordnede undersøkelsen er i hovedsak positive, og viser at Ptil har godt omdømme i sektoren. Vi ser at Ptils arbeid er godt innenfor bransjens forventninger, og at Ptil kommer godt ut av en sammenligning med tilsvarende myndighetsaktører. Kort sagt nyter Ptil stor tillit blant selskapene i sektoren.

Samhandlingen mellom selskapene og Ptil skiller seg ut som spesielt positiv. Selskapene gir Ptil god vurdering på informasjonen som kommer i forkant i revisjonen, og ser ut til å ha spesielt stor nytte av muligheten til å ha dialog for å avklare eventuelle uklarheter før selve revisjonen startes.

Selv om enkelte erkjenner at revisjoner er ressurskrevende, er det få som mener at denne belastningen er urimelig stor. Det er i det hele tatt få som uttrykker misnøye knyttet til selve revisjonene. Flere beskriver Ptil som profesjonelle, og trekker fram tonen i intervjuene som viktig for et produktivt samarbeid.

Ptil får god vurdering når det gjelder kompetanse, og flere trekker også fram dette i sine kommentarer underveis i undersøkelsene. Når det gjelder bransjeforståelse er vurderingene også gode. Her er det rett nok slik at respondenter fra Equinor svarer en god del mer positivt enn respondenter fra andre selskaper.

Svarene tilsier at det er noe variasjon i praksis mellom revisjoner og revisjonslag, men at det er få som opplever at variasjonen er stor. Det ser altså ut til at sektoren generelt sett opplever Ptil som konsistente i håndhevingen av regelverket. Selskapene tar også funnene til Ptil på alvor. I revisjoner med mange avvik, oppgir myndighetskontaktene i gjennomsnitt å ha hatt større utbytte enn i revisjoner med færre avvik.

Selskapene ser ut til å ha stor nytte av Ptils arbeid, og i de fleste revisjonene fikk selskapene ny kunnskap. Enda tydeligere var det at revisjonene bidrar til å øke bevisstheten om temaet i revisjonen. Dette bidrar igjen til at selskapene prioriterer utbedring. De fleste svarte også at tilsynsrapporten gir et godt grunnlag for dette arbeidet.

Spesielt blant hovedverneombud regnes Ptils arbeid som viktig for selskapets sikkerhetsarbeid. Flere av hovedverneombudene svarte at de ønsker klarere føringer og mer detaljstyring fra myndighetene. Det er likevel slik at de fleste mener at det funksjonsbaserte regelverket fungerer som det skal.

Vi ser at det er pålegg som i størst grad fører til iverksetting av tiltak. Det er likevel slik at også forbedringspunkter i stor grad fører til tiltak. Omtrent halvparten av myndighetskontaktene svarte at forbedringspunkter blir behandlet på lik linje med avvik.

Selskapene har stor interesse for sikkerhetsarbeid, og ser Ptil som en ressurs i dette arbeidet. Selskapene benytter fagstoffet som blir publisert på Ptils nettsider, og en stor del av myndighetskontaktene svarte at de bruker tilsynsrapporter rettet mot andre selskaper som viktige bidrag i eget sikkerhetsarbeid. De fleste selskap vurderer også effekten av tiltakene de innfører.

At svarene for det meste er positive, betyr ikke at kritikk er helt fraværende. Det finnes kritiske røster, både til enkeltrevisjoner, enkelthendelser, og Ptils arbeid generelt. Vi finner likevel ingen overordnede fellesnevner for kritikken, men trekker flere steder i rapporten fram kritiske enkeltkommentarer.

Løpende undersøkelse

I etterkant av revisjonene som ble gjort i løpet av 2019, ble myndighetskontaktene fortløpende invitert til å svare på en løpende undersøkelse. Denne undersøkelsen var tett knyttet til den enkelte revisjonen.

I dette kapitlet ser vi først på grupper av spørsmål som fokuserer på ulike faser av revisjonen, fra selskapet mottar varselbrev og til tilsynsrapporten foreligger. Deretter ser vi på noen mer generelle spørsmål om hva selskapet mener om revisjonen samlet sett, og samhandlingen med Ptil.

Mange av spørsmålene ble stilt med fem svaralternativer, som spenner fra positiv til negativ. Med enkelte unntak kan positive svar tolkes som en positiv tilbakemelding til Ptil. Som vi skal se, er det i hovedsak den positive enden av skalaen som har blitt benyttet, og det finnes ingen spørsmål der de negative svarene er i overvekt. Enkelte steder er det interessant å se på forskjellen mellom positive og svært positive svar, og der går vi nærmere inn på dette. Andre steder er det derimot rimelig å tolke begge som uttrykk for omtrent samme synspunkt, og vi gir derfor ikke den samme oppmerksomheten til skillet.

Et lite antall av respondentene svarte konsekvent positivt på alle spørsmålene. Det var derimot ingen som konsekvent svarte negativt. Dette til tross for at noen få selskaper kom med ganske klar kritikk av enkelte aspekter ved revisjonen. De få som i gjennomsnitt svarte negativt på spørsmålene, har stor variasjon i svarene, og alle har svart positivt på minst ett spørsmål.

Svarene fra undersøkelsen er koblet opp mot listen over avvik fra revisjonene². På et overordnet nivå, finner vi få sammenhenger mellom gjennomsnittlig svarverdi og antallet avvik. Det ser imidlertid ut til at i tilfeller med avvik, så opplever myndighetskontaktene større utbytte av revisjonen enn i tilfeller hvor revisjonen ikke har avdekket avvik. Vi finner ellers ingen systematisk forskjell i antallet avvik mellom de som har svart på undersøkelsen og de som ikke har svart. Det at en revisjon resulterer i mange avvik, ser med andre ord hverken ut til å føre til negativ svargiving, eller at selskapene ikke svarer på undersøkelsen i det hele tatt.

Varselbrev og dialog i forkant

I forkant av hver revisjon sender Ptil varsel til selskapet som har ansvar for driften på innretningen hvor revisjonen skal skje. Brevet skal gi selskapet anledning til å gjøre forberedelser som er nødvendig i forkant av revisjonen. Dette innebærer at selskapene får vite konkret hva som skal undersøkes, og hvilken dokumentasjon selskapet må legge fram for Ptil. Dersom selskapene har behov for ytterligere informasjon,

² Listene er koblet sammen basert på oppgavenummer, revisjonsdato og rapportdato. Datoene er nødvendige for å skille SUT hvor samme oppgavenummer er benyttet mange ganger.

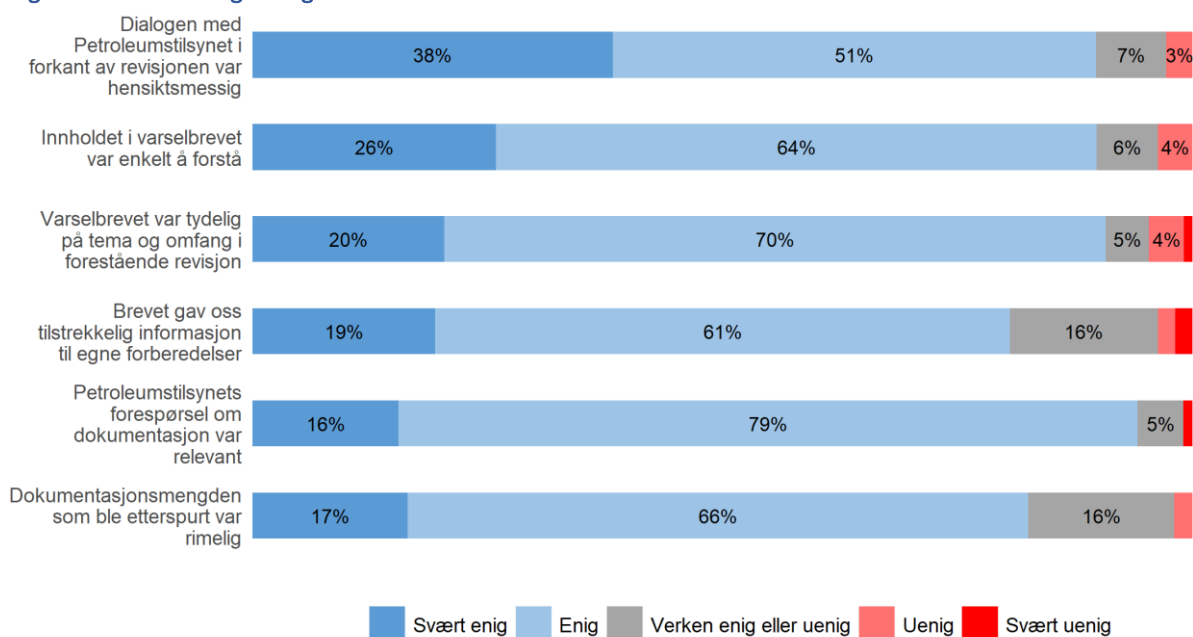
er det dialog med Ptil om det. Målet med disse forberedelsene, er at revisjonen skal bli gjennomført på en så god måte som mulig. I denne delen ser vi på hvor godt dette fungerer i praksis.

Figur 1 viser at selskapene i svært stor grad er fornøyd med Ptils prosess i forkant av revisjonen. 89 prosent var enige eller svært enige i at dialogen i forkant var hensiktsmessig. Som vi vil komme tilbake til, er det generelt få som har noe å utsette på samhandlingen med Ptil. De fleste er fornøyd med både varselbrevet og Ptils forespørsel om dokumentasjon.

Av de få som uttrykte seg negativt i noen av spørsmålene, var det bare et lite antall som benyttet seg av skalaens ytterpunkt. De få svært negative svarene kom i hovedsak på spørsmålene om varselbrevet. Det framgår ellers av tekstsvarene at det i noen tilfeller har vært krevende for enkelte selskap å få tak i informasjonen de trenger for å forberede seg til revisjonen, og at temaet for revisjonen har vært uklart definert.

Flere selskaper kommenterte at kontakt på telefon i sammenheng med varselbrevet har vært nyttig. Det ble nevnt flere eksempler der problemer og uklarheter blir løst med dialog på telefon. Ett selskap etterlyser intern informasjonsutveksling i Ptil: «[...] gjennomføring slik det fremkom i varsel var ikke hensiktsmessig. Ptil kunne med fordel ha innhentet [nødvendig informasjon] av andre i Ptil som er godt kjent med prosjektet eller gjennom oss i forkant». Flere trakk fram at det er viktig å sette en rimelig tidsfrist for levering av dokumentasjon, og ønsket at varselbrevet ble sendt lenger tid i forkant av revisjonen.

Figur 1: Varselbrev og dialog i forkant – Andel av svar. «Ikke relevant» er utelatt.



Gjennomføring av revisjonen

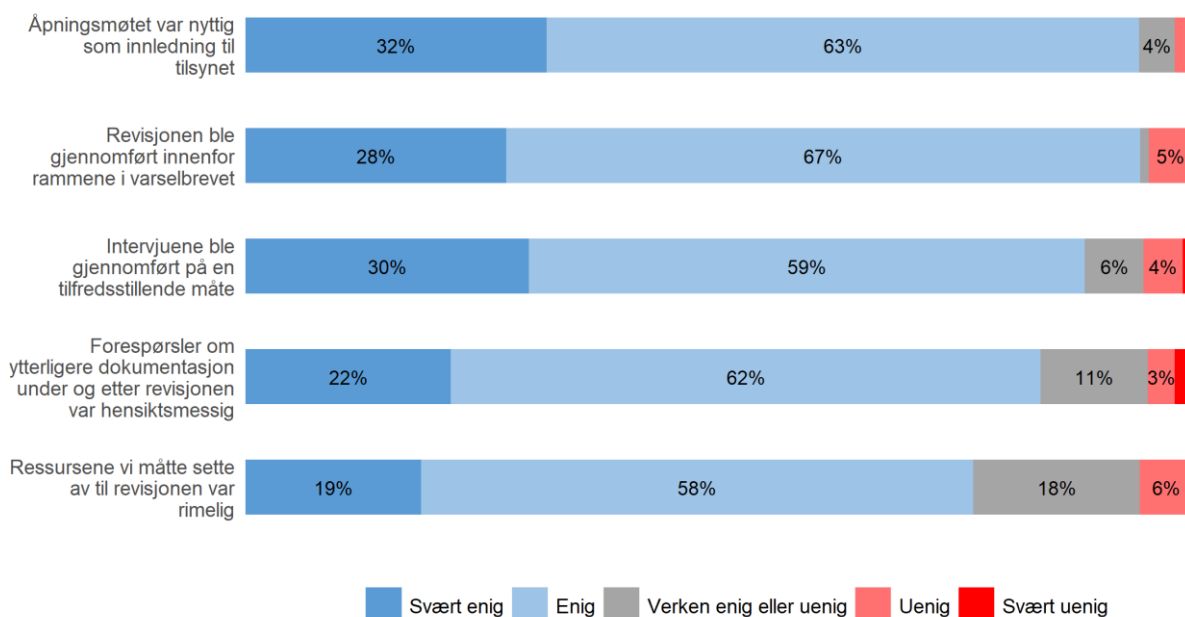
Vi skal nå se på gjennomføring av selve revisjonen. Denne fasen starter med Ptils åpningsmøte, og omfatter dessuten verifikasjoner, intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon. Fokuset i undersøkelsen er på to ting. Det første er belastningen som revisjonen legger på selskapet. Det andre er om revisjonen var i samsvar med det som ble varslet. Hva selskapene svarer om dette, kan både fortelle oss noe om kvaliteten på Ptils arbeid, og om selskapenes forhold til Ptil.

Selskapenes vurdering av gjennomføringen av revisjonen forteller en tilsvarende historie som for forberedelsene (Figur 2). Det ser ut til at enkelte selskaper har enkelte negative erfaringer i forbindelse med revisjonen, men at dette er unntaket heller enn regelen. Det er nesten ingen som har noe å utsette på åpningsmøtet, mens 5-6 prosent uttrykte en form for misnøye ved et av de andre punktene. Noen av spørsmålene har høyere andel nøytrale svar enn andre. Disse spørsmålene har til felles at de handler om selskapenes innsats i forbindelse med revisjonen. Enten gjennom tilgjengeliggjøring av dokumentasjon, eller avsatte ressurser.

Det ville være lett å anta at selskapene er negative til å bruke ressurser på revisjoner fremfor normal drift. Enkelte myndighetskontakter kommenterte at revisjonen var krevende gitt deres ressurstilgang, men selv blant disse var det bare et mindretall som mente at ressursene de måtte sette av til revisjon var urimelig. Dette kan tolkes som at de aksepterer at revisjonen er ressurskrevende, men også nødvendige. Generelt sett er det for en klar majoritet av revisjonen vanligst å si seg enige i at ressursbruken var rimelig.

En del selskaper kommenterte at Ptil opptrådte profesjonelt. Flere selskaper svarte at tonen i intervjuene bidro til at samarbeidet ble godt. Et selskap skrev for eksempel: «Under intervju er Ptil flinke til å informere om at tilsynet er systembasert og ikke personbasert. Dette gjør at det blir bedre dialog». Dette er et poeng som også er trukket fram i et par andre kommentarer. Enkelte opplevde derimot intervjuene som unødvendig konfronterende. Dette er de samme som har svart at de er uenige i at intervjuene ble gjennomført på en tilfredsstillende måte. I enkelte tilfeller uttrykte også noen selskaper at det er vanskelig å se sammenhengen mellom kildegrunnlaget og konklusjonene som Ptil trekker i rapporten.

Figur 2: Gjennomføring av revisjonen



Oppsummeringsmøtet

Hver revisjon avsluttes med et oppsummeringsmøte hvor Ptil legger fram sine observasjoner, og hvor selskapet får mulighet til å komme med tilsvarende til observasjonene og Ptils foreløpige konklusjoner. Møtet har dermed en viktig funksjon som arena for å avklare misforståelser og å gi selskapet en forståelse av Ptils umiddelbare vurdering i påvente av en endelig rapport. I tilfeller med alvorlige avvik, vil oppsummeringsmøtet gi et godt utgangspunkt for rask utbedring. I revisjoner med mindre alvorlige funn,

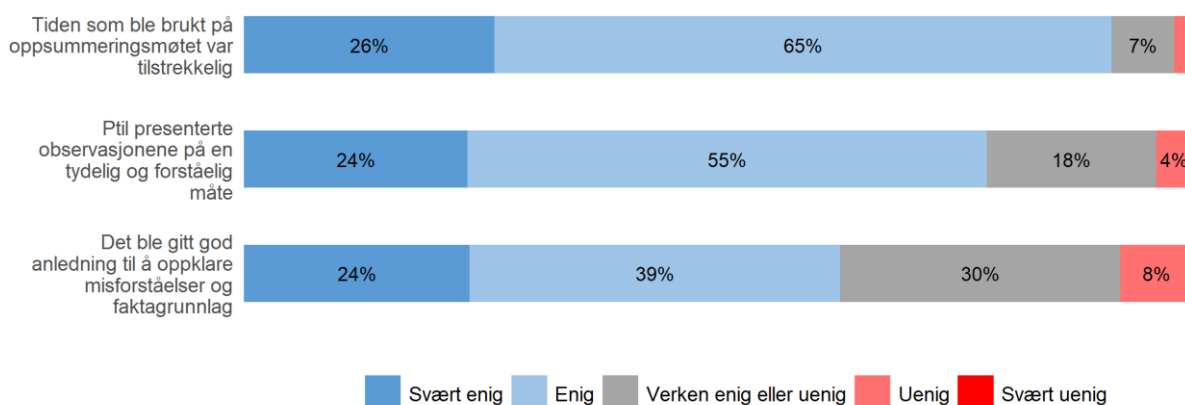
kan møtet bidra til at rapporten blir mer presis, og at selskapet får en bedre forståelse av rapportens innhold.

Selskapene svarte stort sett positivt på spørsmålene om oppsummeringsmøtet, og gav uttrykk for at møtene er lange nok, og at innholdet er forståelig. De få selskapene som var uenige i at observasjonene ble presentert på en forståelig måte, ser ut til å ha oppfattet konklusjonen fra oppsummeringsmøtet som forskjellig fra den som senere ble presentert i rapporten.

På spørsmålet om hvorvidt det ble gitt god anledning om å oppklare misforståelser og faktagrunnlag, var andelen som svarte nøytralt på 30 prosent. Selv om selskapene hadde muligheten til å svare at spørsmålet ikke var relevant (disse svarene vises ikke i figuren), kan det tenkes at flere svarte nøytralt fordi det ikke fantes store misforståelser. Det var omtrent like mange som svarte at spørsmålet ikke var relevant på hvert av de tre spørsmålene om oppsummeringsmøtet.

8 prosent var uenige i at det ble gitt god anledning til avklaringer. Flere av disse påpeker i sine kommentarer at det er krevende å imøtegå misforståelser når observasjonene kun blir presentert muntlig. Det er også enkelttilfeller der selskapene ikke har fått klarhet i grunnlaget for Ptils observasjoner.

Figur 3: Oppsummeringsmøtet



Tilsynsrapporten

Etter gjennomført revisjon arbeider Ptil videre med funnene. Dette arbeidet ender med en tilsynsrapport som blir sendt til det reviderte selskapet, og deretter publisert på Ptils nettsider. Et viktig poeng med rapporten, er at den skal være en grundig skriftliggjøring som gir selskapene et godt utgangspunkt til å iverksette tiltak. Det er rimelig å forvente at funnene som blir presenterte i rapporten i stor grad samsvarer med funnene som ble lagt fram i oppsummeringsmøtet. Vi skal nå se på hva selskapene mente om tilsynsrapporten.

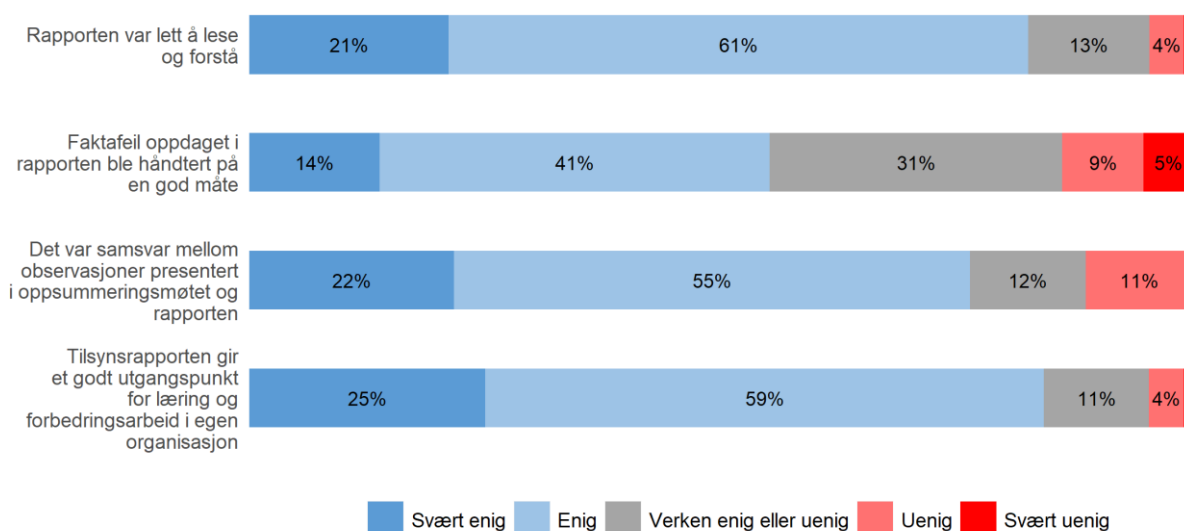
Selskapene var i stor grad fornøyd med tilsynsrapporten. De fleste var enige i at innholdet i rapporten var tydelig og i overensstemmelse med observasjonene som ble presenterte i oppsummeringsmøtet. Det var likevel noen selskaper som kommenterte at rapporten presenterte funn som ikke ble lagt fram på oppsummeringsmøtet. Et par kommenterte også at funnene framsto som langt mer alvorlige i rapporten, enn det de hadde gjort i oppsummeringsmøtet.

Spørsmålet om håndtering av faktafeil i rapporten er spesielt, siden det forutsetter at det forekom faktafeil i rapporten. I spørreskjemaet var det derfor presisert at man kunne svare «ikke relevant» dersom man ikke hadde oppdaget faktafeil. Selv om det var mulig å svare «ikke relevant», også på de andre spørsmålene, er

bruken av dette alternativet langt større i spørsmålet om faktafeil i rapporten enn i noen andre spørsmål i undersøkelsen. 47 prosent av selskapene svarte at spørsmålet ikke var relevant. Et enkelt svar på dette spørsmålet, påvirker dermed fordelingen i større grad enn det gjør i de andre spørsmålene.

Av selskapene som oppdaget faktafeil i rapporten, var det 14 prosent som var misfornøyd med hvordan feilen ble håndtert. De fleste som var misfornøyd med håndteringen av faktafeil i rapporten, kommenterte at deres tilbakemeldinger om feilene ikke ble tatt til følge i revidert rapport.

Figur 4: Tilsynsrapport

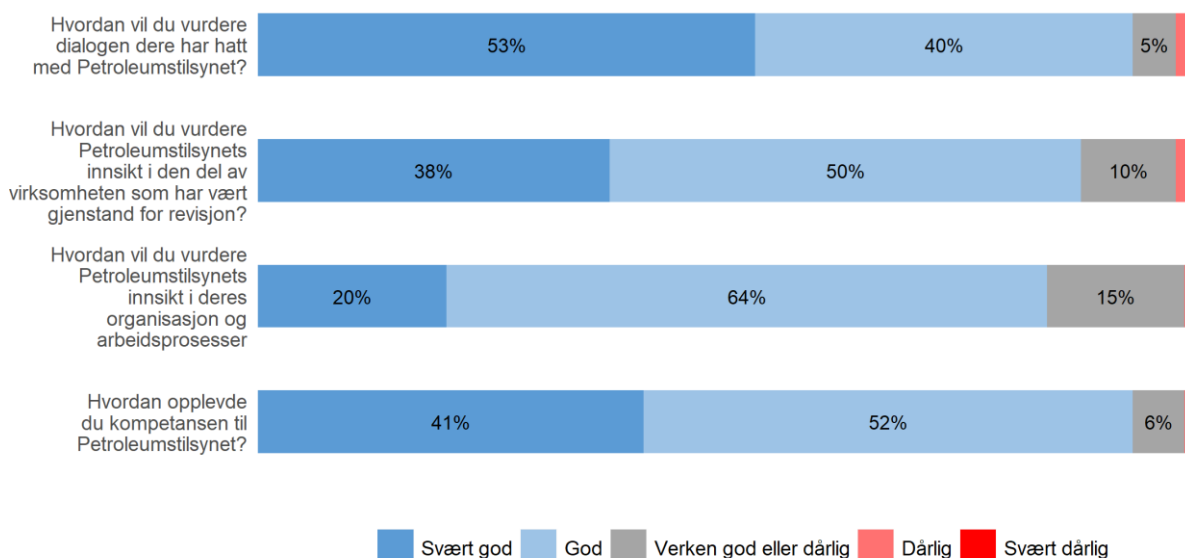


Samhandlingen med Petroleumstilsynet

Vi skal nå se på hvordan myndighetskontaktene opplevde samhandlingen med Ptil. Disse spørsmålene er mer generelle enn de vi har sett på til nå, og er ikke knyttet til en enkelt del av revisjonen. Vi har allerede sett at tilbakemeldingene på dialog i forkant av revisjonen var gode. Det viser seg også at det av alle temaene som ble dekket i undersøkelsen, er det samhandlingen med Ptil som fikk best tilbakemeldinger.

Figur 5 viser at 93 prosent vurderte dialogen med Ptil som god eller svært god. På spørsmålene om Ptils innsikt i virksomheten, var andelen nøytrale svar litt større, men fortsatt i svært stor grad positive. Ptils kompetanse får gode tilbakemeldinger. 93 prosent svarte at de opplevde Ptils kompetanse som god eller svært god.

Figur 5: Samhandlingen med Petroleumstilsynet



Utbytte av revisjonen

Et viktig formål med revisjonene er selvsagt å avdekke regelverksbrudd, men revisjonen kan også bidra til å tilføre kunnskap utover påpekning av avvik (eller forbedringspunkter).

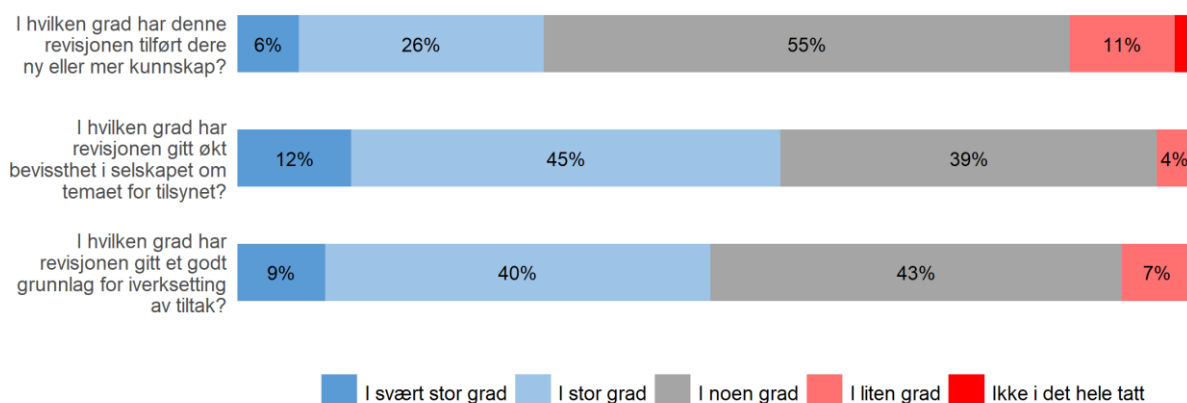
De aller fleste selskapene oppgav å ha hatt nytte av revisjonen. Mens 32 prosent i stor eller svært stor grad fikk ny kunnskap, var det 57 prosent som svarte tilsvarende på at revisjonen hadde økt bevisstheten om temaet for tilsynet.

Noen selskaper trakk i sine kommentarer fram konkrete utbedringer, som de har gjort på bakgrunn av Ptils observasjoner. At den løpende undersøkelsen blir sendt ut relativt kort tid etter at tilsynsrapporten foreligger, kan gjøre også at mer omfattende tiltak gjennomføres etter at undersøkelsen er besvart. I kapittelet om den overordnede undersøkelsen, vil vi også se at det er litt vanligere å iverksette engangstiltak enn systemtiltak. Forskjellen er likevel ikke veldig stor, og det er derfor rimelig å tro at det skjer mer arbeid med mer overordnede systemtiltak enn det som framkommer i tekstkommentarene her.

Flere kommenterte at de kjente til avdekkede problemer fra før, men at revisjonen var nyttig for å prioritere utbedringen. Dette forekom også i forbindelse med revisjoner hvor selskapene oppgav å i liten grad ha fått ny kunnskap. En del svarte også at revisjonen hadde gitt økt bevissthet for temaet, selv om de ikke hadde fått ny kunnskap.

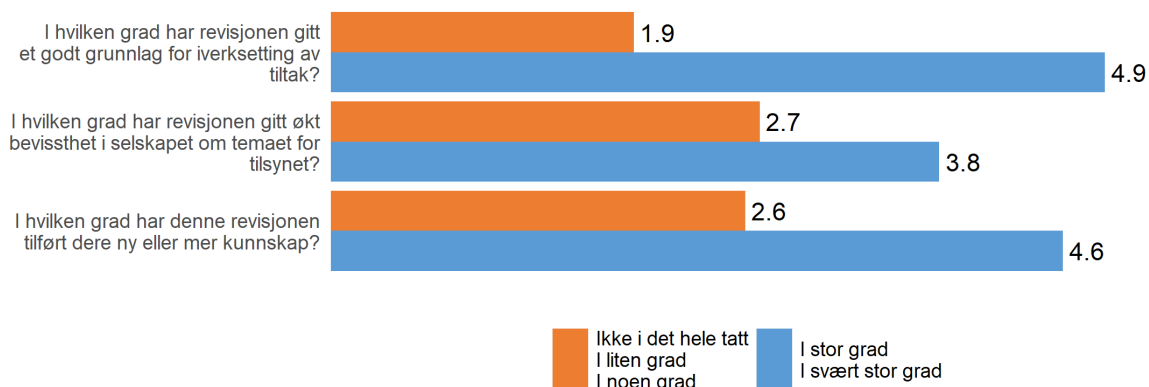
Av de 7 prosent som svarte at revisjonen i liten grad gav godt grunnlag for iverksetting av tiltak, kommenterte nesten alle at de kjente til avvikene fra før, eller at det i liten grad var avvik. Dette bør derfor ikke tolkes som en entydig negativ tilbakemelding.

Figur 6: Utbytte av revisjonen



I revisjoner med mange avvik, oppgav selskapene i gjennomsnitt at de hadde fått bedre utbytte, enn i revisjoner med færre avvik. Dette var tilfelle for alle tre spørsmålene. I figur 7 har vi slått sammen svaralternativene, og skiller mellom positive og nøytralt-negative svar. Her kommer det tydelig fram at det er en sammenheng mellom antall avvik og utbytte av revisjonen. Det ser altså ut til at selskapene generelt sett både aksepterer Ptils funn, og tar i bruk innholdet i rapporten for å utbedre avvik og forbedringspunkter. Det finnes likevel noen få tilfeller der selskapene har fått flere avvik, og også er misfornøyd med revisjonen.

Figur 7: Gjennomsnittlig antall avvik, etter svar i spørsmålene om utbytte av revisjonen



Samlet svargivning

Vi vil nå ta en mer overordnet tilnærming til svarene. Som vi har sett, var den løpende undersøkelsen delt inn i spørsmålsbatterier med ulike overordnede tema. Svarskalaene går fra negativt (1) til positivt (5), noe som gir oss muligheten til å regne ut gjennomsnittsindekser for hvert spørsmålstema. Dette gir et mer tydelig oversiktsbilde av svarene.

I figur 8 viser vi gjennomsnittlig svarverdi for de ulike temaene. Svaralternativene på de to siste temaene skiller seg fra skalaen på de fire første. Når vi sammenligner gjennomsnittlig svar, er det derfor viktig å huske på at svarene i de ulike temaene kan ha blitt tolket på ulik måte.

Det er for det meste to temaer som skiller seg ut. Spørsmålene om samhandling med Ptil fikk i gjennomsnitt bedre vurdering enn de andre temaene. Vurderingene på utbytte av revisjonen, var derimot i litt lavere enn de andre temaene i gjennomsnitt. Svarene går likevel i retning av å være positive innenfor

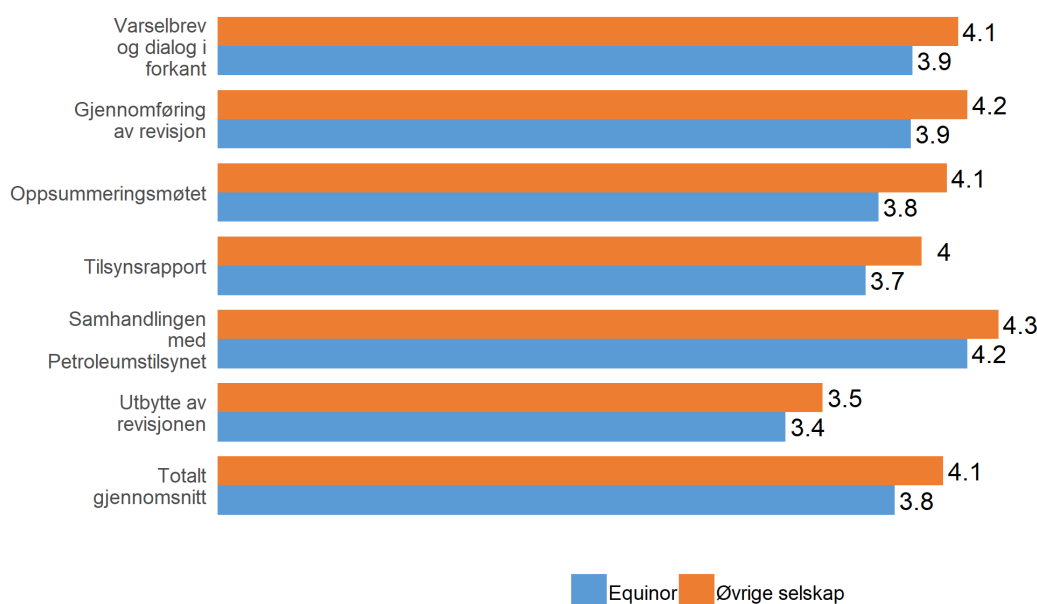
dette temaet, og som vi kan se i figur 6, skyldes forskjellen i stor grad at svært mange har svart mer nøytralt.

Figur 8: Samlet svargiving for ulike temaer ved revisjon. Gjennomsnittsverdier.



Equinor er den klart største aktøren, og utgjør en nokså stor del av alle revisjonene. Gitt Equinors særstilling, kan det være interessant å sammenligne deres svar med svarene fra de øvrige selskapene. Figur 9 viser at det finnes en tendens til at Equinor svarte litt mindre positivt på alle temaene i undersøkelsen. Forskjellen er rett nok liten, og Equinors svar er fremdeles helt tydelig positive i gjennomsnitt.

Figur 9: Samlet svargiving for ulike temaer ved revisjon. Gjennomsnittsverdier. Fordelt på Equinor og øvrige selskap

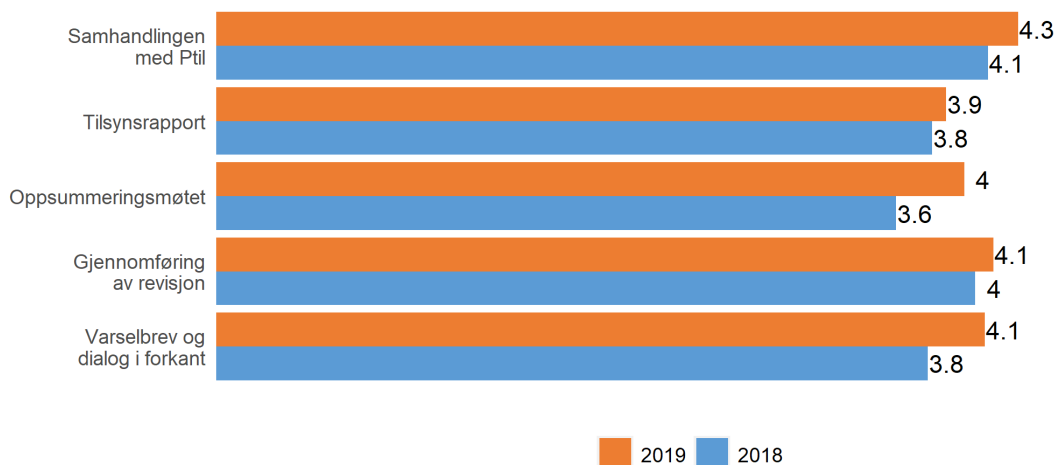


I 2018 ble det gjennomført en begrenset pilotutgave av den løpende undersøkelsen. Pilotundersøkelsen rettet seg mot selskap med gjennomført revisjon i tidsperioden 1. juni til 15. oktober 2018. Selv med en svarprosent på 79, er det dermed et begrenset antall besvarelser (34). På tross av det noe lave antallet, kan det være interessant å sammenligne 2018-svarene med 2019-svarene. Dette gjør vi ved å sammenligne indeksene for de ulike spørsmålsbatteriende. Det ble gjort noen endringer i spørsmålene mellom piloten og

2019-undersøkelsen, og indeksene som er vist i figur 10 er derfor beregnet bare på grunnlag av spørsmålene som var helt identiske.

Forskjellen mellom svarene i de to undersøkelsene er stort sett ganske liten. Med tanke på at svarene allerede i 2018 var svært positive, er det naturlige grenser for hvor mye bedre svarene kunne bli. I den grad det er forskjell, er likevel svarene litt mer positive i 2019-undersøkelsen. Den positive differansen er størst på spørsmålene om oppsummeringsmøtet, men det ser også ut til å ha vært en forbedring i vurderingene av varselbrev og dialog i forkant av revisjonen.

Figur 10: Forskjell mellom svar i 2018 (pilot) og 2019



Overordnet undersøkelse

Den overordnede undersøkelsen gikk ut til hovedverneombud og myndighetskontakter i petroleumssektoren, og hadde et fokus på å fange opp de langsiktige og grunnleggende oppfatningene som sektoren har om Ptil. Spørsmålene bad ofte respondenten om å tenke på de tre-fire siste årene, og spørsmålene var formulerte slik at fokuset blir hevet over enkeltsituasjoner.

Et viktig skille i undersøkelsen går mellom hovedverneombud og myndighetskontakter. Dette skillet er interessant, fordi det gir oss tilgang til to ulike perspektiver innenfor samme industri, og i noen tilfeller innenfor samme selskap. Vi legger også til grunn at mange av hovedverneombudene har ansvar for en mer avgrenset del av virksomheten, og at de derfor vil ha et svakere grunnlag for å svare på en del av spørsmålene enn det myndighetskontaktene har. Dette vil vi komme tilbake til når vi ser på disse spørsmålene.

Equinor har en spesiell rolle, ganske enkelt ved å være det desidert største selskapet i sektoren. Vi vil derfor se nærmere på noen punkter hvor Equinor skiller seg ut. At Equinor er stort, kan også påvirke hva hver enkelt respondent er i stand til å svare om sitt eget selskap. I de andre selskapene antar vi at myndighetskontaktene har oversikt over det meste av driften i selskapet. I Equinor er det mange myndighetskontakter, og hver og en av dem har trolig bare oversikt over deler av selskapet. I tillegg er andelen hovedverneombud større i svarene fra Equinor enn fra de andre selskapene. For å få en mest mulig riktig sammenligning, er det derfor viktig å beholde skillet mellom hovedverneombud og myndighetskontakter også når vi ser på forskjeller mellom selskapene.

Ved hjelp av Ptils tilsynsdatabase har vi beregnet gjennomsnittlig antall avvik per revisjon for de ulike selskapene. På grunn av et begrenset antall selskaper i sektoren, er det ikke mulig å gjøre noen grundige og gode kvantitative analyser basert på denne informasjonen. Vi benytter derimot gjennomsnittlig antall avvik som en slags indikator som hjelper å sette enkelte svar i kontekst. For det meste gjelder dette utdypnninger i tekstform, som vi har fått tillatelse fra respondentene til å gjengi.

Det er flere steder forskjeller i svarene til myndighetskontaktene og hovedverneombudene, men forskjellen er ikke dramatisk, og består for det meste av ulike nyanser av positive svar.

Oppfølging av funn fra revisjon

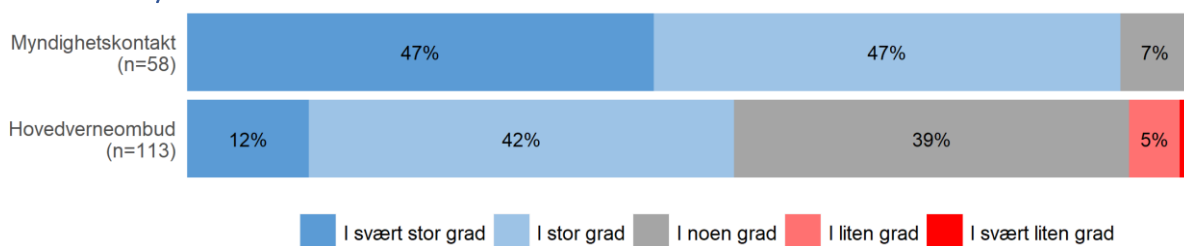
Etter en revisjon, legger Ptil fram sine funn for selskapet i en tilsynsrapport. Selv om funnene blir lagt fram i oppsummeringsmøtet på slutten av revisjonen, er det først i rapporten at det foreligger en grundig skriftliggjøring av Ptils konklusjon. I rapporten legger Ptil fram sine vurderinger, og konkretiserer også funnene til avvik og forbedringspunkter. Selskapene er pliktige å utbedre avvik, ettersom disse er brudd på

regelverkskrav. Forbedringspunktene er indikasjoner på mulige regelverksbrudd, men med en mindre klar forpliktelse til utbedring.

Spørsmålene i denne delen kan fortelle oss noe om selskapenes forhold til Ptil. Selskapene kan se på Ptil som en instans som legger til rette for best mulig drift i sektoren, eller som en instans som innskrenker selskapets frihet til å drive som normalt. Disse to tenkte ytterpunktene, gir oss to perspektiver med helt ulike forutsetninger for å bruke kunnskapen som kommer fram gjennom revisjoner. Mens selskap på det første ytterpunktet vil se på revisjonsrapporten som verdifull informasjon om hvordan driften kan forbedres, vil det andre ytterpunktet se på revisjonen som et hinder som er forsert og tilbaketrukket i det man har forsikret at driften kan fortsette som normalt. Som vi skal se, viser de fleste selskaper en ganske stor interesse for funnene fra revisjonene.

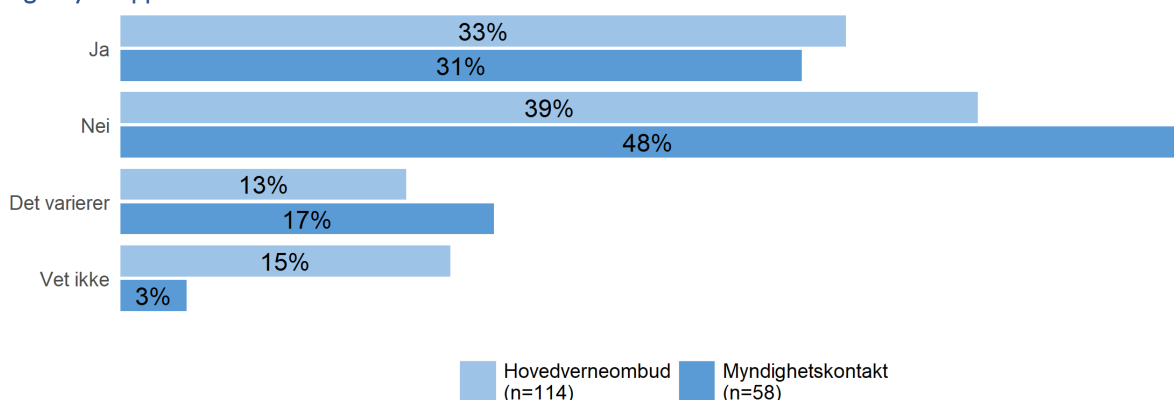
Figur 11 viser at de fleste oppgav at de bruker funn og læringspunkter fra revisjonene. For en myndighetskontakt, kan man anta at det er nær utenkelig å svare at man ikke bruker informasjonen, da det impliserer at selskapet driver på en måte som Ptil anser som uforsvarlig. Verneombudenes perspektiv er derfor svært interessant i denne sammenhengen. Vi ser at det er betraktelig færre som brukte svaralternativene «I stor grad» eller «I svært stor grad» blant verneombudene enn blant myndighetskontaktene. Det var likevel bare et fåtall av verneombudene som mente at informasjonen ikke blir brukt. Det ser til en viss grad ut til å henge sammen med at selskapene har svært få, eller ingen avvik.

Figur 11: «I hvilken grad brukes funn og læringspunkter fra revisjoner i de delene av selskapet som berøres direkte av tilsynet?»



Figur 12 viser svarene på spørsmålet om hvorvidt tilsynsrapporter som avdekker avvik blir håndtert ulikt fra rapporter som ikke avdekker avvik. Omtrent halvparten av myndighetskontaktene svarte at de ikke behandles forskjellig, mens 39 prosent av hovedverneombudene svarte det samme. Andelen som svarte at rapportene blir håndtert forskjellig (eller at det varierer) er ganske lik mellom de to gruppene. 15 prosent av hovedverneombudene svarte at de ikke visste om rapportene blir håndtert ulikt.

Figur 12: «Når det gjelder håndtering av tilsynsrapporter: Er det forskjell på tilsynsrapporter som avdekker avvik og tilsynsrapporter som ikke avdekker avvik?»



Personer som svarte «Ja» eller «Det varierer», fikk muligheten til å skrive en utdypning av svaret. Det er naturlig at avvik blir sett på som mer alvorlig enn forbedringspunkter, og det er helt tydelig at dette gjør utslag i selskapenes prioriteringer. Vi vil trekke fram noen eksempler på dette, som kommer fra både myndighetskontakter og hovedverneombud:

«Rapporter som avdekker avvik får nok en noe større oppmerksomhet enn rapporter som gir forslag til forbedringer»

«En tilsynsrapport uten avvik fordrer ikke oppfølging fra bedriften, den blir arkivert. Tilsynsrapport med avvik blir systematisk fulgt opp i forbindelse med lukking av avvik, samt at avviksrapportene i større grad får oppmerksomhet i bedriften»

«Rapporter som viser avvik blir sett på med helt andre øyne enn de som ikke viser avvik. Man tar tak i de med avvik og det jobbes mer med disse enn med andre»

Det er likevel forskjell mellom selskapene, og ett hovedverneombud svarte at forbedringspunkter blir behandlet på lik linje med avvik. Et annet hovedverneombud beskrev det vedkommende omtaler som «ukultur» for å løfte fram revisjoner uten avvik, og å dysse ned revisjoner med mange funn. Denne tendensen syntes likevel ikke å være veldig utbredt.

I forbindelse med revisjoner kan Ptil reagere på ulike måter, alt etter alvorlighet. Vi skal nå se på hva som i størst grad utløser tiltak hos selskapene.

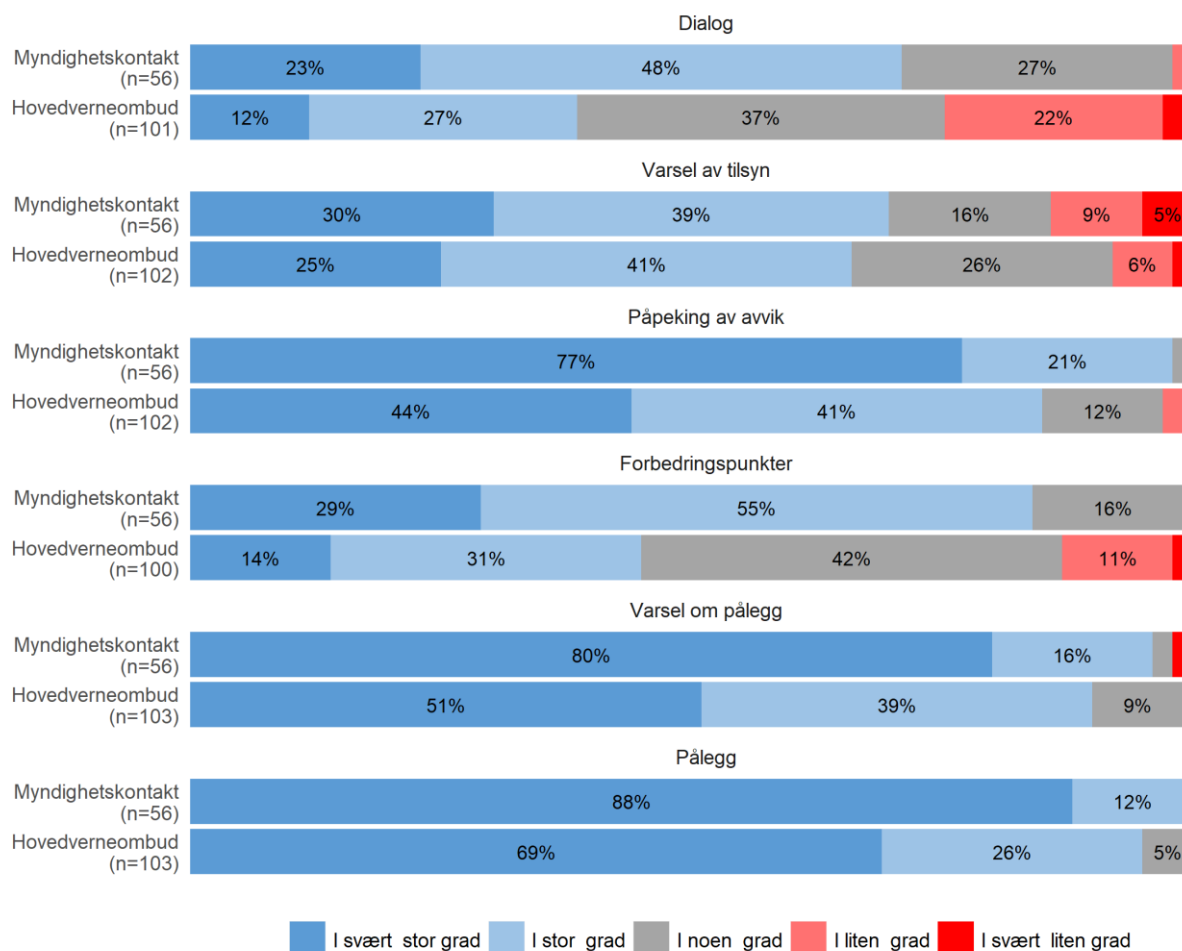
Figur 13 viser tydelig at varsel om pålegg, og pålegg, nesten alltid fører til tiltak hos selskapene. Svarene i de to tilfellene var relativt like, men andelen som svarte «i svært stor grad» er noe høyere for faktiske pålegg. Forskjellen mellom hovedverneombud og myndighetskontakter ligger stort sett i hvor ettertrykkelig de bekrefter at varsel om pålegg og pålegg fører til tiltak. Vi kan med andre ord si at hovedverneombudene var litt mer avmålte enn myndighetskontaktene.

Når det gjelder forbedringspunkter, var det ganske stor forskjell på hvordan de to gruppene svarte. Hovedverneombudene var kort sagt noe mer skeptiske til at forbedringspunkter utløste forbedringer. Det er likevel ikke slik forbedringspunkter blir vurdert som nytteløse – det «nøytrale» alternativet «I noen grad» utelukker absolutt ikke at forbedringspunktene blir tatt til følge.

Det er stilt et eget spørsmål om «dialog». Hva den enkelte respondent legger i dette begrepet kan variere, men det ble uansett vurdert som det minst effektive virkemidlet. 24 prosent av hovedverneombudene svarte at dialog i liten eller svært liten grad førte til tiltak. Dette indikerer likevel at også dialog har god effekt. 71 prosent av myndighetskontaktene uttrykte på sin side at dialog fører til tiltak.

Omtrent to tredeler av både hovedverneombudene og myndighetskontaktene mente at varsel om tilsyn fører til tiltak. Dette kan indikere at selskapene legger innsats i å forberede varslede tilsyn, og i den forbindelse iverksetter tiltak.

Figur 13: «Basert på dine erfaringer: I hvilken grad vil følgende virkemidler normalt sett føre til tiltak?»



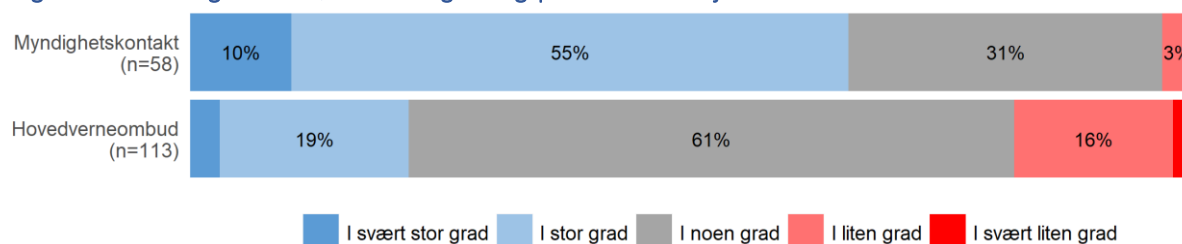
Bred anvendelse av funn

Vi har til nå sett på hvordan selskapene forholder seg til Ptils funn som er direkte knyttet opp spesifikke deler av selskapets egen drift. Som nevnt tidligere er regelverket funksjonsbasert, og selskapene har dermed frihet til, og ansvar for å drive selskapet på en slik måte at regelverket blir overholdt. Innenfor et slikt system er det rimelig å forvente at selskapene gjør et betydelig arbeid med sikkerheten, som går ut over å følge opp Ptils konkrete funn fra en gitt revisjon. I denne delen vil vi se på en rekke spørsmål som går mer på selskapenes overordnede sikkerhetsarbeid, og Ptils rolle i dette arbeidet.

En måte å bruke kunnskapen fra revisjonene på, er å ta i bruk funnene for å gjøre endringer i andre deler av virksomheten. Motivasjonen kan være å forbedre sikkerheten, men også å unngå eventuelle ulemper ved tilsvarende funn i framtidige revisjoner. Figur 14 viser at 65 prosent av myndighetskontaktene mente at funn i stor eller svært stor grad blir overført til andre deler av virksomheten. Noen få svarte at de i liten grad overfører funnene. Dette betyr ikke nødvendigvis at de ikke er interesserte, men kan også tolkes som at det ikke er gjort funn som har anvendelse utenfor revisjonsobjektet.

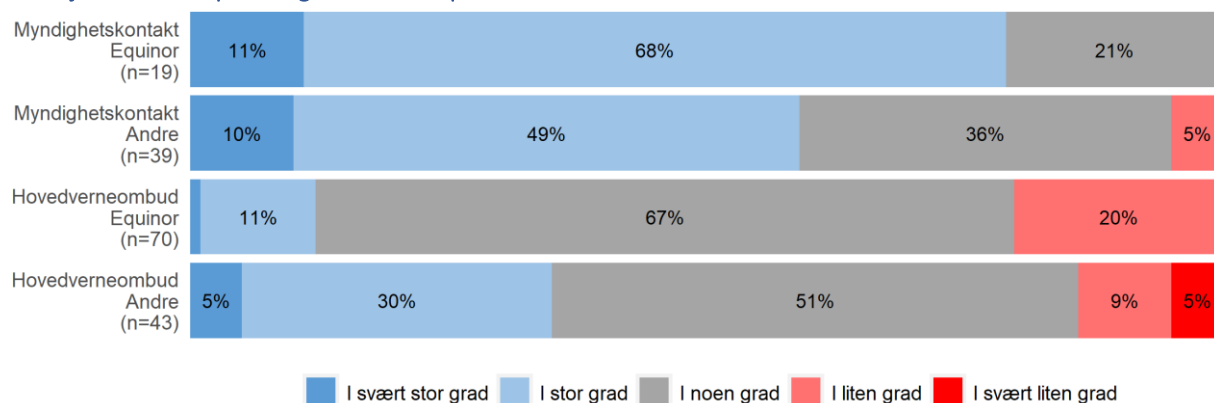
Også her er det forskjell mellom hovedverneombud og myndighetskontakter. Mens 65 prosent av myndighetskontaktene mente at funnene blir overført, var det bare 22 prosent av hovedverneombudene som mente det samme. Her er det også en noe større andel som svarte at funnene i liten eller svært liten grad blir overført til andre deler av driften.

Figur 14: «hvilken grad overføres funn og læringspunkter fra revisjoner til andre deler av deres virksomhet?»



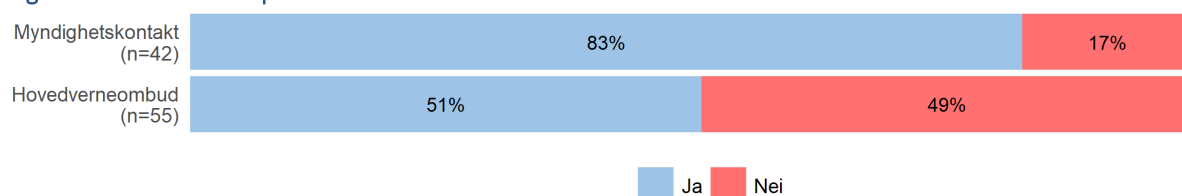
På spørsmålet om overføring av funn ser vi en interessant forskjell mellom Equinor og de andre selskapene (figur 15). Svarene fra Equinors hovedverneombud var mer negative, mens myndighetskontaktene var mer positive. For de øvrige selskapene er altså skillet mellom de to gruppene mindre enn det som framgår av figur 14. Hele 67 prosent av hovedverneombudene i Equinor svarte at funn og læringspunkter «I noen grad» overføres til andre deler av deres virksomhet.

Figur 15: «hvilken grad overføres funn og læringspunkter fra revisjoner til andre deler av deres virksomhet?». Forskjell mellom Equinor og andre selskaper.



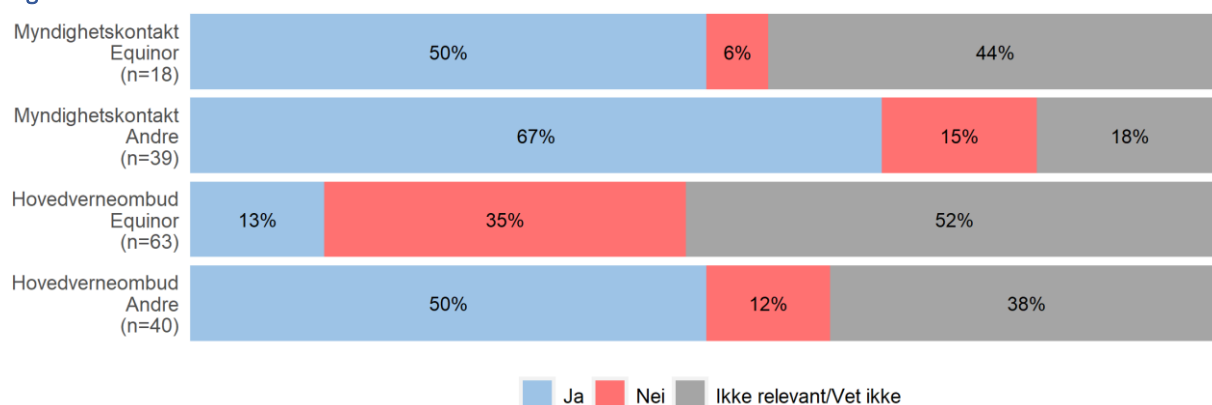
Alle tilsynsrapporter blir publisert på Ptils nettsider. For selskap som ønsker å forbedre driften, vil rapporter fra revisjoner rettet mot andre selskap være en ressurs som kan benyttes til både å identifisere svake punkter, og å finne løsninger på kjente problemer. Figur 16 viser at slik bruk av rapportene er utbredt. 83 prosent av myndighetskontaktene svarte at selskapet hadde brukt kunnskap fra revisjoner rettet mot andre selskap til å innføre tiltak. Blant hovedverneombudene er svarene delte likt mellom ja og nei. At myndighetskontaktene har større oversikt over system for læring i selskapet, kan være en mulig forklaring på at gruppene svarte ulikt. Uavhengig av forskjellen, må det sies at dette vitner om en utstrakt bruk av de ressursene som Ptil tilgjengeliggjør.

Figur 16: «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskap til å utvikle og/eller innføre tiltak i egen virksomhet?» Respondenter som svarte «Vet ikke» eller «Ikke relevant» er utelatt.



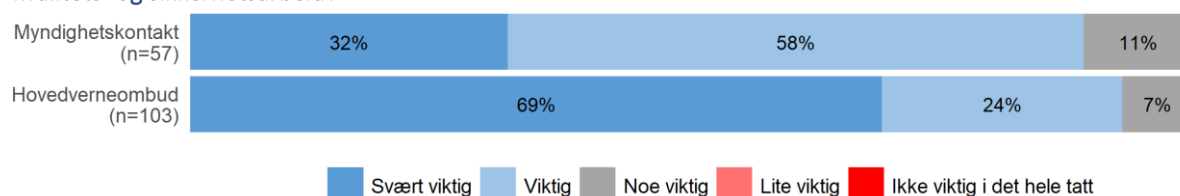
Respondenter fra Equinor svarte i større grad at de ikke vet om kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskap brukes til å utvikle/innføre tiltak i egen virksomhet. Figur 17 viser også at myndighetskontaktene i Equinor svarte nesten helt likt som hovedverneombudene i de andre selskapene. Dette er et mønster som går igjen i flere deler av undersøkelsen.

Figur 17: «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskap til å utvikle og/eller innføre tiltak i egen virksomhet?»



Det vi har sett på til nå, tilsier at Ptil tilgjengeliggjør viktige ressurser for selskapene. Respondentene svarte også på direkte spørsmål om hvor viktig revisjonene er for selskapets kvalitets- og sikkerhetsarbeid (figur 18). I dette spørsmålet var selskapene utelukkende positive, og de aller fleste svarte at Ptils revisjoner er viktige eller svært viktige for arbeidet. Det var heller *ingen* som mente at revisjonene ikke er viktige. Selv om både hovedverneombud og myndighetskontakter var positive, ser vi en interessant forskjell i bruken av det aller mest positive alternativet. Hele 69 prosent av hovedverneombudene svarte at Ptils revisjoner var svært viktige, mens tilsvarende andel for myndighetskontakterne var 32 prosent, altså under halvparten så stor. En rimelig tolkning av dette er at hovedverneombudene ser på revisjonene som et viktig redskap i å avdekke regelverksbrudd, og å få selskapet til å prioritere tiltak de støtter eller fra før ønsket å gjennomføre.

Figur 18: «Hvor viktig er Petroleumstilsynets revisjoner, slik de fungerer i dag, totalt sett for deres løpende kvalitets- og sikkerhetsarbeid?»

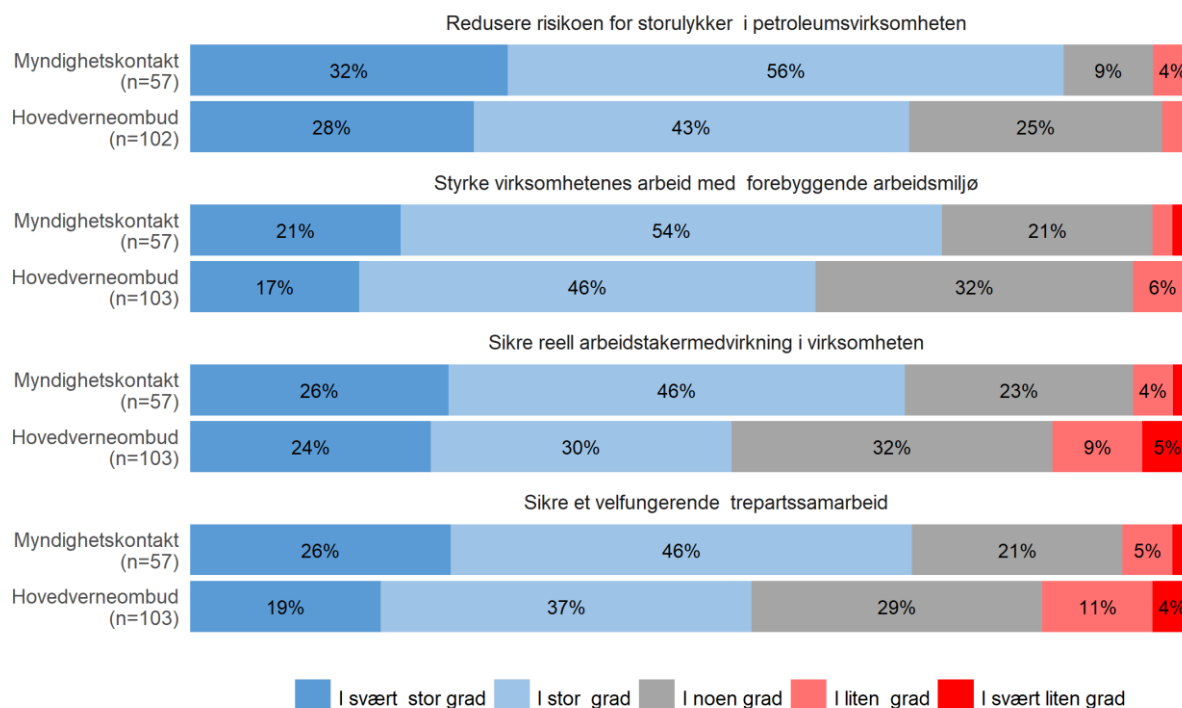


Generelt svarte selskapene altså at Ptil er viktige for deres kvalitets- og sikkerhetsarbeid. Vi skal nå se på spørsmål som fokuserer på mer spesifikke gevinster av tilsynsvirksomheten (figur 19). De fleste mente at Ptil i stor eller svært stor grad bidrar til å redusere risikoen for storulykker, og det var ingen som brukte det mest negative svaralternativet.

Resten av spørsmålene i figur 19 fokuserte mer på arbeidet enn på resultatet. En stor del mente at Ptil bidrar til å styrke arbeidet med forebyggende arbeidsmiljø. Svarene var litt mer avmålte enn i spørsmålet om storulykker, men det var likevel over 60 prosent som svarte at Ptil i stor eller svært stor grad bidrar til virksomhetenes arbeid med forebyggende arbeidsmiljø.

Når det gjelder reell arbeidstakermedvirkning og velfungerende trepartssamarbeid, var det omtrent like mange som var positive. Her var det rett nok en større andel negative svar fra hovedverneombudene. Disse spørsmålene gikk rett til kjernen av hovedverneombudenes arbeid. At det finnes hovedverneombud som ikke opplever at Ptil har bedret deres evne til å få gjennomslag for sine saker, er dermed et rimelig resultat. Likevel var andelen negative svar bare på 14-15 prosent, mens over halvparten av hovedverneombudene svarte at Ptil i stor eller svært stor grad bidrar til å sikre arbeidstakermedvirkning og trepartssamarbeid.

Figur 19: «I hvilken grad opplever du at Petroleumstilsynet gjennom sin tilstedeværelse i næringen bidrar til å:»

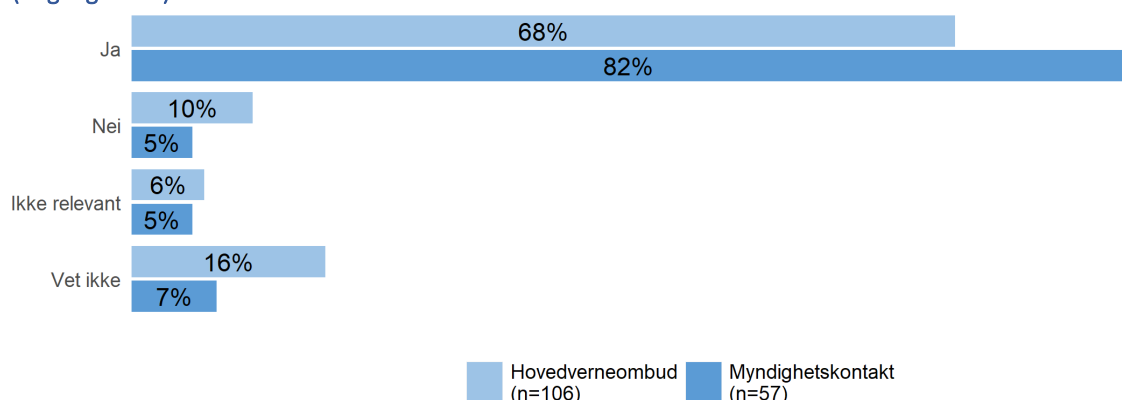


Selskapenes tiltak

Fra før har vi sett at selskapene iverksetter tiltak i etterkant av revisjonene. Vi skal nå se på hvilken type tiltak dette dreier seg om. Her skiller vi mellom engangstiltak og systemtiltak. Med engangstiltak mener vi konkrete, fysiske utbedringer. Dette kan i prinsippet være det absolutte minimum av vedlikehold som skal til for å få fortsette driften. Systemtiltak er derimot større endringer, som skal forhindre at lignende problemer oppstår senere. Slike tiltak kan dermed tolkes som et noe sterkere tegn på at selskapet driver med sikkerhetsarbeid ut over det som er strengt påkrevd.

Figur 20 viser at de fleste selskap rettet opp i konkrete forhold på bakgrunn av informasjonen i tilsynsrapporter. Sammenlignet med myndighetskontaktene, var det en mindre andel av hovedverneombudene som var overbeviste om at kunnskapen fra revisjonene ble brukt til engangstiltak. Slik som vi har sett i noen tidligere spørsmål, var det også her slik at hovedverneombudene i litt større grad oppgav at de ikke visste svaret.

Figur 20: «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til å rette opp i konkrete avdekkede forhold (engangstiltak)?»



Respondenter som svarte ja på spørsmålet, fikk mulighet til å gi eksempler på engangstiltak som i løpet av året hadde blitt gjort som følge av tilsyn. Her ser vi en forskjell i hva myndighetskontakter og hovedverneombud fokuserte på. Myndighetskontaktene fokuserte nesten utelukkende på hvordan funn fra revisjoner hadde blitt anvendt til forbedring i andre deler av driften. Disse svarene kan sies å beskrive revisjonene som positive læringsopplevelser. En myndighetskontakt skrev:

«Læring fra pålegg og avvik knyttet til vedlikehold-, risiko- og barrierestyring er nøye kommunisert ut til andre asset. Medført tiltak og endringer»

Selv om også enkelte av hovedverneombudene trakk fram rutineendringer, fokuserte de i større grad på konkrete forhold som hadde blitt utbedret. Enkelte av hovedverneombudene var også kritiske til bedriftens prioritering mellom sikkerhet og innsparing. Et hovedverneombud i et annet selskap, med sammenlignbar størrelse og historikk når det gjelder antall avvik, uttrykte en ganske annerledes holdning enn hva myndighetskontakten i sitatet ovenfor skrev:

«På generelt grunnlag kan vi si at tilsynsaktivitetene genererer mye jobb for teknisk hos oss. Det kommer i de aller fleste tilfeller av vårt eget vedlikeholdssystem som har vært drevet på en meget uheldig måte. Det har vært veldig stor fokus på kostnader og ikke så mye på teknisk tilstand»

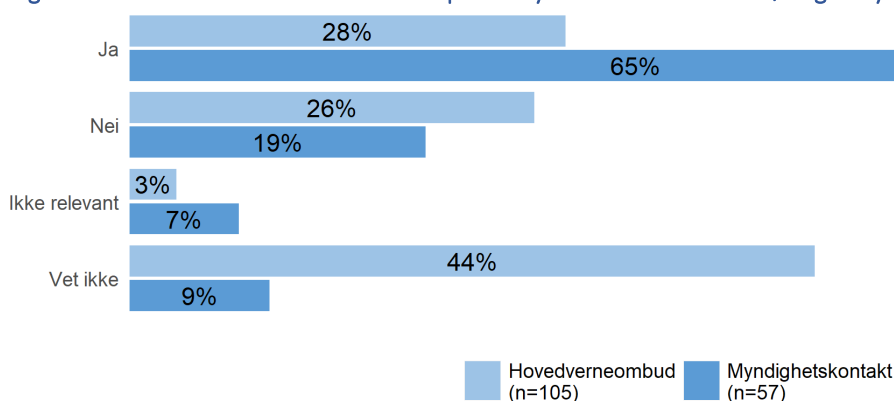
Disse kommentarene representerer ytterpunktene i de to gruppene, men illustrerer skillet mellom myndighetskontakter og hovedverneombud godt. Myndighetskontakten trakk fram en vid anvendelse av funnet, i et forløp som kan beskrives som en positiv læringsprosess hvor selskapet viser stor interesse for å ta i bruk kunnskap fra revisjonen. Hovedverneombudet fokuserte derimot på de tekniske utbedringene i etterkant av revisjonen, heller enn proaktiv bruk av ny kunnskap. Basert på dette kan Ptils revisjoner karakteriseres som en nødvendig opprydning og som konsekvens av uansvarlig prioritering fra selskapets side.

Når vi ser på systemtiltak, var svarene ganske annerledes. Her kan nok sammenhengen mellom tilsynsrapporten og tiltaket være løsere og mer abstrakt enn for engangstiltakene. Det er heller ikke selvsagt at denne sammenhengen er godt kommunisert til alle deler av virksomheten. Dette viser igjen i den høye andelen av hovedverneombudene som svarte at de ikke visste om tilsynsaktivitetene har ført til systemtiltak. Myndighetskontaktene hadde derimot en klar forestilling om at det blir innført systemtiltak på

bakgrunn av revisjonene. Svarene skiller seg likevel fra spørsmålet om engangstiltak, ved at det var langt flere som svarte nei. Dette gjelder både for hovedverneombud og for myndighetskontakter.

Også her fikk respondenter som svarte ja på dette spørsmålet anledning til å skrive en kommentar. Her var skillet mellom hovedverneombud og myndighetskontakter mindre klart, og de fleste refererte til endringer i rapporteringssystemer, vedlikeholdsrutiner, trening og opplæring.

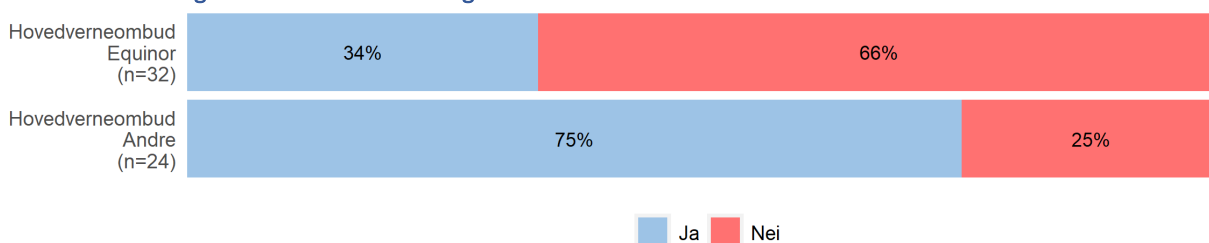
Figur 21: «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til innføring av systemtiltak?»



På spørsmålet om systemtiltak ser vi en ganske stor forskjell mellom hovedverneombud i Equinor og de andre selskapene (figur 22). Svaralternativene «Ikke relevant» og «vet ikke» ble brukt omtrent like mye av begge grupper, og gir oss dermed ingen videre informasjon. Disse er derfor utelatt fra figur 22, som viser svarfordelingen blant hovedverneombudene som svarte ja eller nei. Figuren viser at fordelingen i svarene til Equinor er nesten helt motsatt av svarene fra de øvrige selskapene. Mens 75 prosent fra de andre selskapene svarte at de hadde brukt kunnskapen til systemtiltak, var det bare 34 prosent av hovedverneombudene i Equinor som svarte det samme.

Hvordan man kan tolke denne forskjellen, er ikke sikkert. Ettersom det var mulig å svare at man ikke visste, virker det usannsynlig at man kan forklare denne forskjellen med at Equinor er større og mer uoversiktlig for hovedverneombudene. Vi kan likevel ikke avfeie at svarene skyldes at hovedverneombudene i Equinor på grunn av manglende oversikt har dannet seg et bilde av at kunnskap fra revisjonene ikke blir brukt til systemtiltak. Equinor skiller seg heller ikke negativt ut når det gjelder antall avvik per revisjon, så det er neppe et tegn på at Equinor unnlater å følge opp revisjonene.

Figur 22: «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til innføring av systemtiltak?». Svaralternativene «Ikke relevant» og «Vet ikke» er utelatt. Figuren viser bare svar fra hovedverneombud.

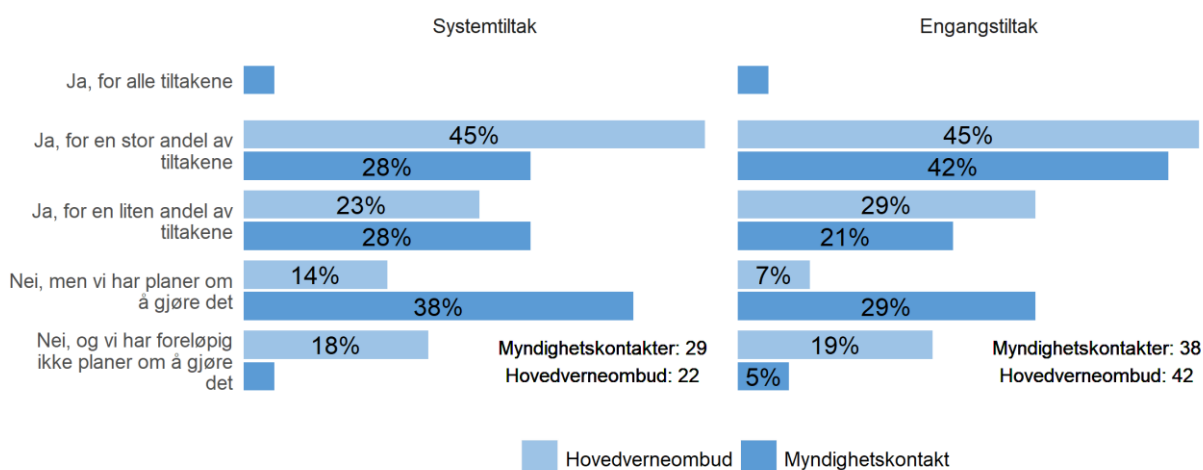


Å iverksette tiltak er et naturlig første steg for å bedre driften. En kunnskapsbasert tilnærming kan hjelpe selskapene til å oppnå de beste mulige resultatene, og å danne erfaringer for videre arbeid. Det er derfor interessant å vite om selskapene legger arbeid i å vurdere om tiltakene fungerer etter intensjonen, og respondenter som svarte at de hadde gjort engangs- eller systemtiltak, ble bedt om å svare på hvorvidt de hadde vurdert effekten av tiltakene. Disse svarene er vist i figur 23.

Myndighetskontakter og hovedverneombud svarte i omtrent like stor grad at effekten av en stor del av engangstiltakene har blitt vurdert i 2019. Når det gjelder systemtiltak, var det litt mer forskjell mellom gruppene. Her var det faktisk hovedverneombudene som i størst grad svarte at effekten av tiltak hadde blitt vurdert i 2019.

Alle de tre første svaralternativene uttrykker at selskapet på en eller annen måte har vurdert effekt av tiltak i 2019. For både engangs- og systemtiltak var det rundt 60 prosent av myndighetskontaktene som brukte et av disse svaralternativene. Det var også en betydelig andel av myndighetskontaktene som svarte at de hadde planer om å vurdere effekt av tiltak. På dette punktet skiller de seg fra hovedverneombudene, som i litt større grad svarte at det ikke foreligger planer om effektivvurdering.

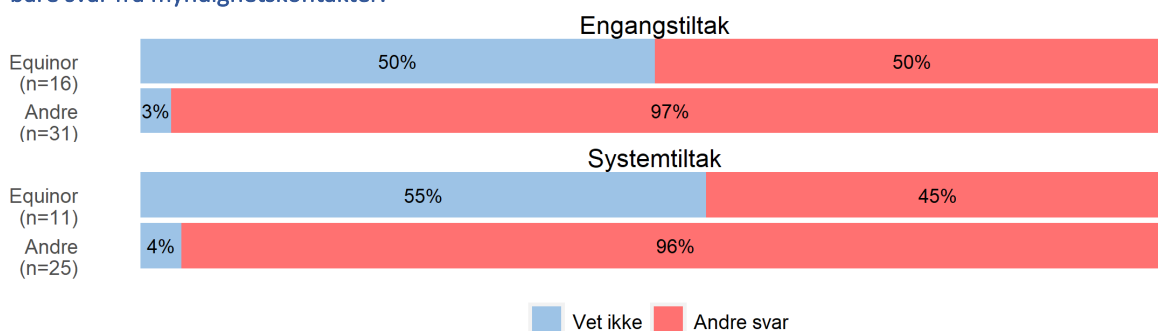
Figur 23: «Har dere i 2019 vurdert effekten av innførte tiltak?»



I noen tilfeller kan vi sammenligne flere svar fra myndighetskontakter og hovedverneombud i samme selskap. I de fleste av selskapene er det ingen stor forskjell på svarene fra myndighetskontakter og hovedverneombudene, og det var bare ett tilfelle av at myndighetskontakt og hovedverneombud fra samme selskap gav direkte motstridende svar.

45 prosent av hovedverneombudene, og 25 prosent av myndighetskontaktene svarte at de ikke visste om selskapet hadde brukt kunnskap fra revisjoner rettet mot andre selskap til å innføre tiltak i egen virksomhet. Dette underbygger et inntrykk av at hovedverneombudene har mindre innsikt i denne bruken av tilsynsrapporter enn det myndighetskontaktene har. Her var det rett nok en stor forskjell mellom Equinor og de andre selskapene. Hele 50 prosent av myndighetskontaktene i Equinor svarte at de ikke visste om de hadde vurdert effekten av innførte engangstiltak, og 55 prosent for systemtiltak. Tilsvarende tall for de andre selskapene er henholdsvis 3 prosent og 4 prosent.

Figur 24: «Har dere i 2019 vurdert effekten av innførte tiltak?» Andel som svarte at de ikke visste. Figuren viser bare svar fra myndighetskontakter.



Kommunikasjon

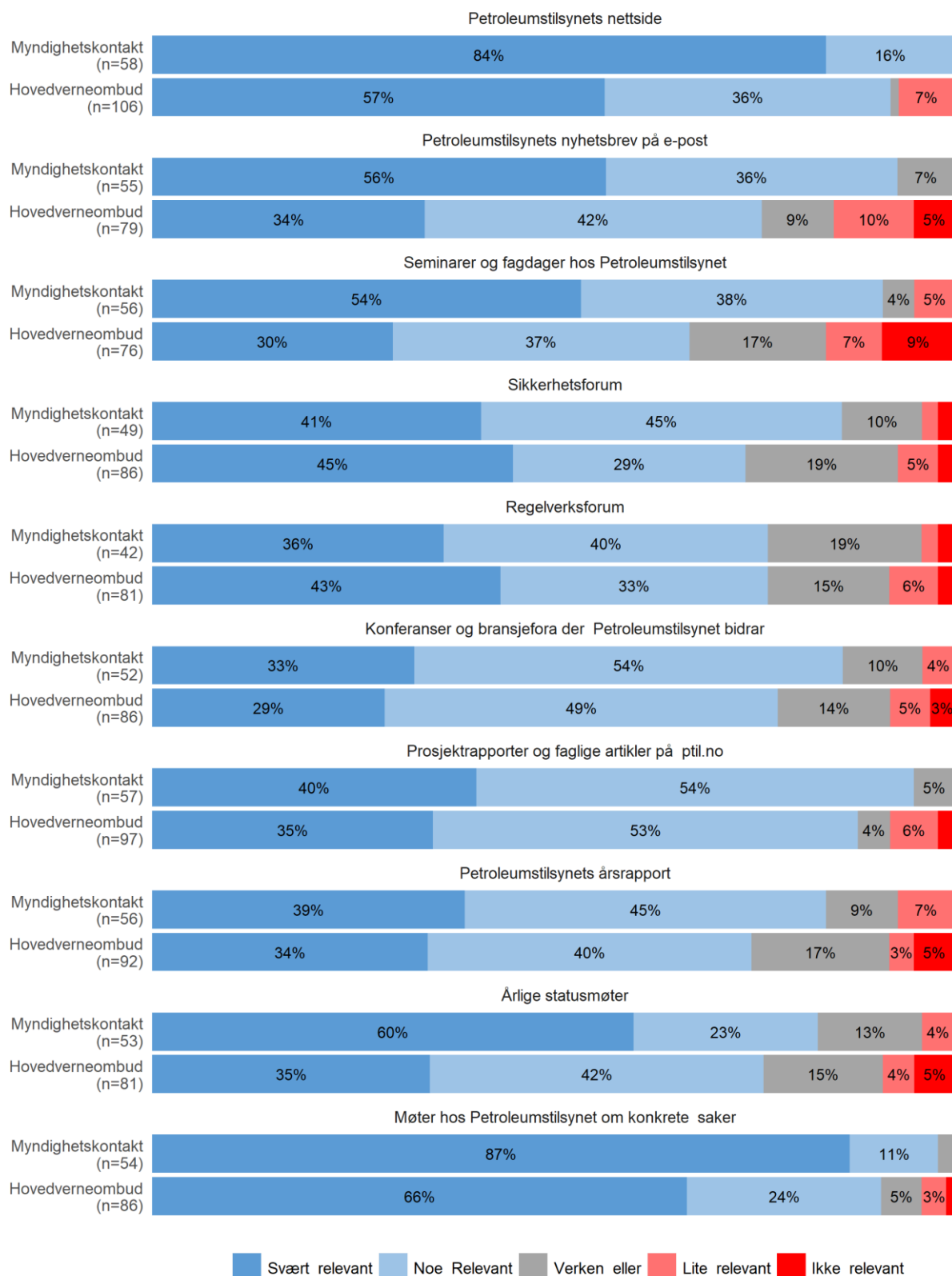
I tillegg til å gjennomføre revisjoner, har Ptil en rekke måter å holde kontakt med selskapene i sektoren på. Noen av disse kan beskrives som rene informasjonskanaler, hvor Ptil driver enveiskommunikasjon. Andre legger mer til rette for dialog mellom Ptil og sektoren, i form av arrangementer og møter rettet mot hele sektoren eller enkeltsselskaper. For å kunne nå best mulig ut til selskapene, er det viktig at Ptil har en forståelse av hvilke av disse kommunikasjonsformene selskapene opplever som mest nyttige. Derfor skal vi nå se på hvor relevante de ulike kommunikasjonsformene er for selskapene. Vi vil ikke gå i detalj for hver enkelt av kommunikasjonsformene, men trekke fram noen interessante punkter.

Et overordnet trekk er at myndighetskontaktene vurderte de fleste informasjonsformene som litt mer relevante enn det hovedverneombudene gjorde. Forskjellen var størst for seminar og fagdager. Ellers var forskjellen ganske liten.

Myndighetskontaktene ser ut til å ha stor sans for fagstoffet som blir publisert via Ptils nettside og nyhetsbrev. Dette kan vi se i sammenheng med at mange bruker tilsynsrapporter rettet mot andre selskap i sitt eget arbeid. Møter om konkrete saker skiller seg også ut i positiv retning.

Gitt de gjennomgående positive svarene, er det rimelig å si at alle kommunikasjonsformene har en verdi. Vi ser det derfor ikke som interessant å fokusere på kommunikasjonsformer som skiller seg ut i negativ retning.

Figur 25: «Hvor relevant opplever du at de ulike informasjonsformene er for deg/ditt selskap?»



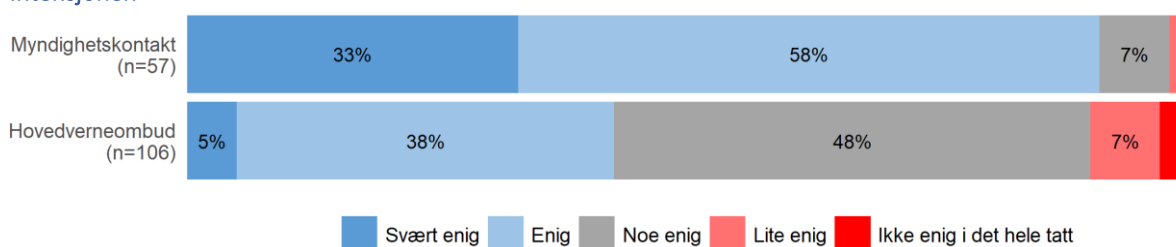
Det funksjonsbaserte regelverket

Innledningsvis i rapporten beskrev vi hvordan gjeldende prinsipper knyttet til regelverk og tilsyn i sektoren, gjerne omtales som funksjonsbasert tilnærming. I dette ligger det at selskapene har et ansvar for å etterleve kravene som stilles til helse, miljø og sikkerhet, men at det er fleksibilitet rundt måten de oppnår kravene på. Dersom dette fungerer godt, bruker selskapene handlefriheten til å tilfredsstille regelverkets krav, på en måte som passer for hvert enkelt selskap. Et premiss for denne typen regelverk, er altså at selskapene håndterer friheten de får på en god måte.

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan myndighetskontakter og hovedverneombud vurderer det funksjonsbaserte regelverket, og hvordan de stiller seg tydeligere føringer og mer statlig detaljstyring.

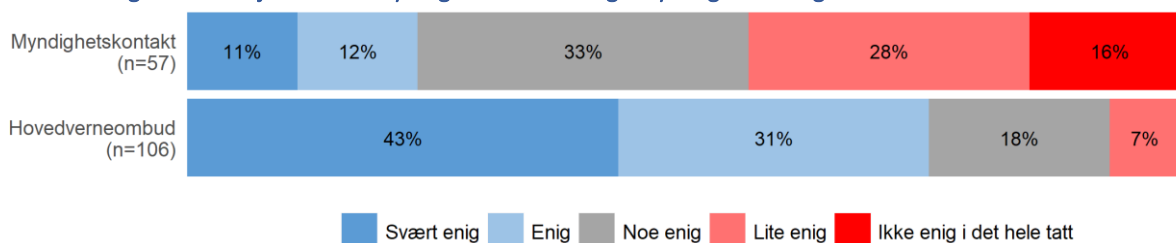
De aller fleste myndighetskontaktene (91 prosent) var enige eller svært enige i at regelverket fungerer etter intensjonen (figur 26). Denne andelen var langt lavere blant hovedverneombudene. Det er altså tydelig at perspektivene til de to gruppene påvirker synspunktene på regelverket. Mens myndighetskontaktene ser ut til å verdsette handlingsrommet, kan det se ut til at hovedverneombudene i større grad ser verdien av tydelige føringer. Andelen av hovedverneombudene som var direkte kritiske til at det funksjonsbaserte regelverket fungerer etter intensjonen, var likevel under 10 prosent.

Figur 26: «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Det funksjonsbaserte regelverket fungerer etter intensjonen»



Figur 27 viser et spørsmål som håndterer samme problemstilling fra et annet perspektiv. Her er spørsmålet om man kunne oppnådd et bedre resultat med mer detaljstyring. Som man kan forvente, er forskjellen mellom gruppene stor også her. Det er likevel ikke slik at forholdet mellom svarene i de to spørsmålene er helt tydelig. Det er ganske mange flere av hovedverneombudene som er positive til tydeligere føringer (74 prosent), enn som var kritiske til at det funksjonsbaserte regelverket fungerer (57 prosent). Dette forholdet var omtrent tilsvarende for myndighetskontaktene.

Figur 27: «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Det ville vært enklere for mitt selskap å prioritere sikkerhet og arbeidsmiljø dersom myndighetene hadde gitt tydeligere føringer»

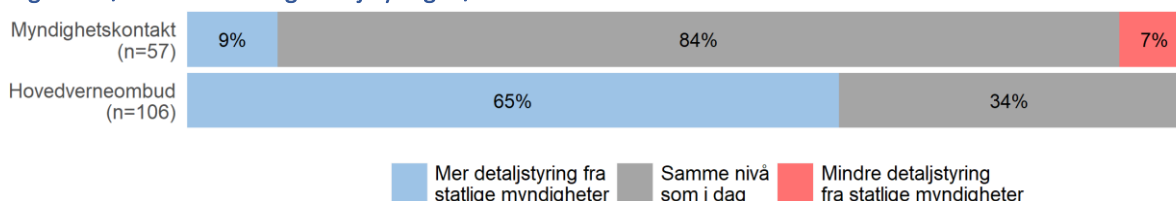


De to foregående spørsmålene viser at det finnes en viss interesse for større detaljstyring fra Ptil. Til slutt ser vi derfor på respondentenes faktiske ønsker om statlig detaljstyring.

Spørsmålet som er vist i figur 28, handler ganske enkelt om hvilke ønsker man har for statlig detaljstyring, med utgangspunkt i dagens situasjon. Her ser vi igjen en stor forskjell mellom myndighetskontakter og

hovedverneombud. Mens 84 prosent av myndighetskontaktene var fornøyde med dagens nivå, svarte 65 prosent av hovedverneombudene at de ønsket mer detaljstyring.

Figur 28: Ønsker om statlig detaljstyring. «Ønsker du...:»



Vi ønsket å undersøke om hovedverneombudene som var mest positive til detaljstyring, arbeider i selskaper som har problemer med sikkerhetsarbeidet. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom selskapenes avvikshistorikk og svar i dette spørsmålet, som er det eneste vi kan undersøke direkte ut fra det tilgjengelige materialet. Vi tolker derfor svarene som uttrykk for overordnede holdninger og preferanser, heller enn som en reaksjon på kulturen i selskapet.

Petroleumstilsynets omdømme

I dette siste delkapittelet vil vi flytte fokuset fra selskapene over til Ptil, og se nærmere på hvordan selskapene vurderer kontakten de har hatt med Ptil i løpet av de tre-fire siste årene. Dersom selskapene var misfornøyde med aspekter ved Ptils virksomhet, gav dette en anledning til å anonymt signalisere misnøye. Som vi skal se, var det få som benyttet denne anledningen, og svarene er stort sett positive. I det hele tatt er det stor grad av samsvar med svarene vi så i den løpende undersøkelsen.

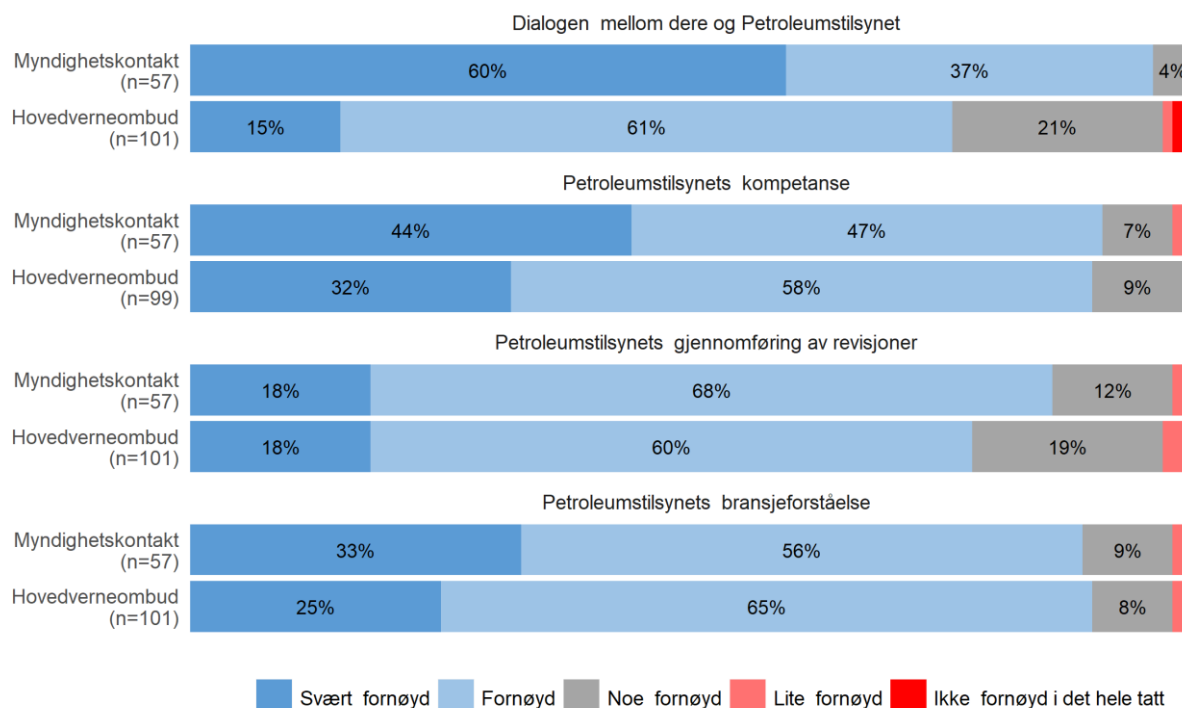
Figur 29 viser hvor fornøyde selskapene var med ulike aspekter ved Ptil. Her må det sies at svarene er utpreget positive. De negative svarene var svært få, mens andelen som svarte at de var fornøyde eller svært fornøyde var svært høy.

Dialogen med Ptil fikk de beste vurderingene. Nesten alle myndighetskontaktene var fornøyde med dialogen, og hele 60 prosent svarte at de var svært fornøyde. På dette spørsmålet var svarene fra hovedverneombudene noe mer avmålte, men de må likevel sies å være svært positive. Det er nok en del forskjell i kontakten mellom Ptil og de to gruppene. Man kan for eksempel forvente at Ptil har mer direkte dialog med myndighetskontaktene enn med hovedverneombudene. Dette kan gi myndighetskontaktene et bedre grunnlag for å svare på spørsmålet. Utover dette var det lite forskjell mellom gruppene. Hovedverneombud og myndighetskontakter var omtrent like fornøyde med Ptils kompetanse og bransjeforståelse. Svarene om gjennomføring av revisjoner var nesten helt like.

Lignende spørsmål ble stilt i den løpende undersøkelsen (figur 5). Svarene i de sammenlignbare spørsmålene er bemerkelsesverdig like. Dette kan tyde på at myndighetskontaktene stort sett opplever samhandlingen med Ptil som konsistent.

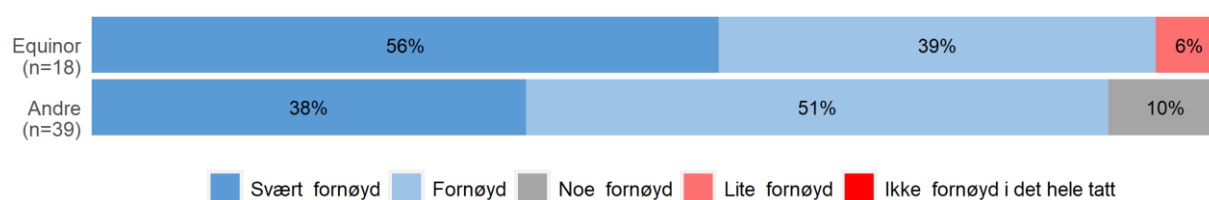
Selv om svarene i alle spørsmålene var svært positive, kan vi se at det er noe variasjon i bruken av de positive svaralternativene. Det var for eksempel litt færre som var svært fornøyde med Ptils bransjeforståelse og gjennomføring av revisjoner, enn som var svært fornøyde med Ptils kompetanse. Det var også noen flere som var mer nøytrale til gjennomføring av revisjoner.

Figur 29: «Hvor fornøyd er du totalt sett med...?»

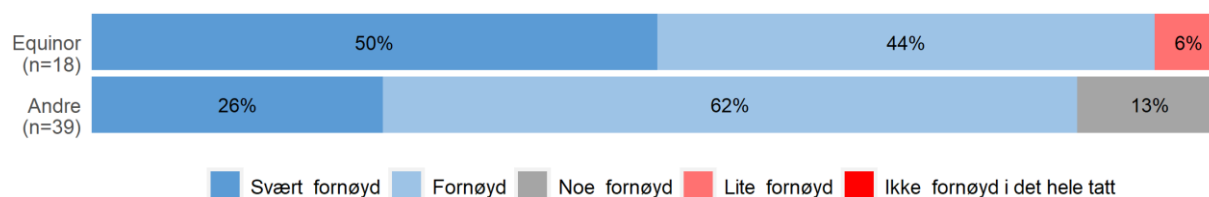


På to av spørsmålene var det en viss forskjell mellom myndighetskontakter fra Equinor og fra de andre selskapene. Disse er vist i figur 30 og 31. Forskjellen ligger i at Equinors myndighetskontakter i større grad var svært fornøyd med Ptils kompetanse og bransjeforståelse. At andelen som var svært fornøyd er på over 50 prosent, kan sies å være bemerkelsesverdig høyt, og er et klart tegn på at Ptil har et godt omdømme i Equinor. Samtidig betyr dette at svarene fra de andre selskapene er noe mer avmålte. Forskjellen ligger for det meste i bruken av det aller mest positive svaralternativet, og motsetningen kan dermed neppe sies å være spesielt sterk.

Figur 30: «Hvor fornøyd er du totalt sett med petroleumstilsynets kompetanse?» Figuren viser bare svar fra myndighetskontakter.

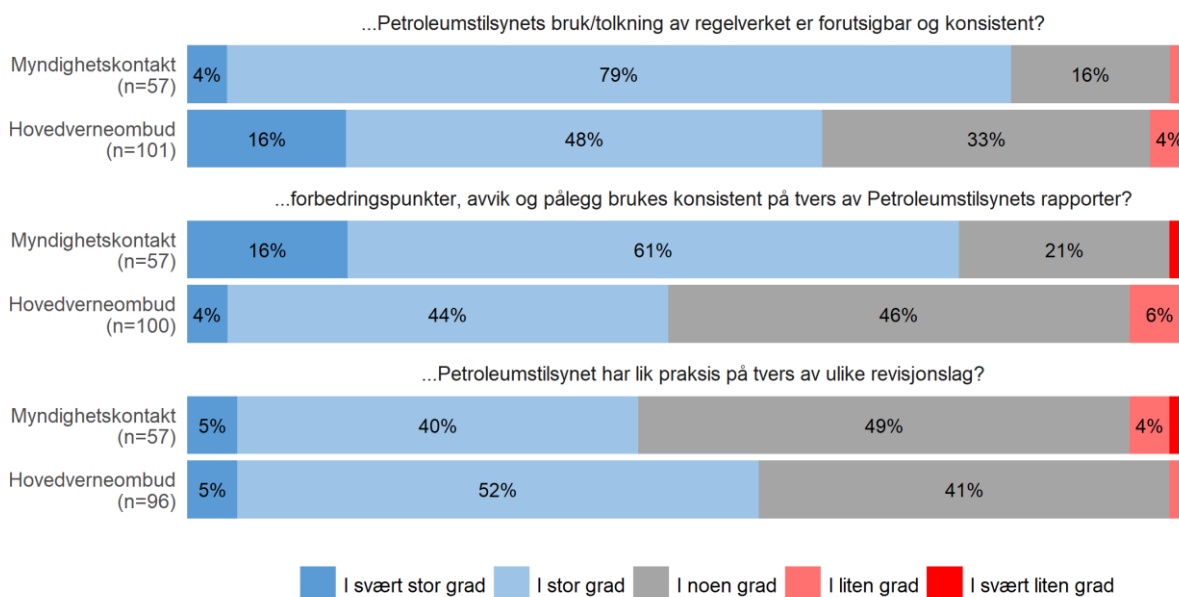


Figur 31: «Hvor fornøyd er du totalt sett med petroleumstilsynets bransjeforståelse?» Figuren viser bare svar fra myndighetskontakter.



Figur 32 viser selskapenes svar på tre ulike spørsmål som handler om forutsigbarhet og konsistens. Overordnet sett, er det alternativet «i stor grad» som er det mest brukte, og de negative svarene er få. Bruken av svaralternativet «i noen grad» er imidlertid høyere enn på spørsmålene rundt samhandling med Ptil, og som vi skal se om litt, også sammenlignet med spørsmålene om tillit til Ptil. Her er det med andre ord et visst forbedringspotensial. De to første spørsmålet handler henholdsvis om bruk av regelverket og om bruk av forbedringspunkter, avvik og pålegg i petroleumstilsynets rapporter. Svarene i de to spørsmålene har flere likhetstrekk. En stor andel av myndighetskontaktene svarte at de i stor eller svært stor grad opplevde Ptil som konsistent. Blant hovedverneombudene var andelen positive svar en del lavere, i tillegg til at det var noen flere negative svar.

Figur 32: Spørsmål om forutsigbarhet og konsistens. «I hvilken grad opplever du at...»



I spørsmålet om konsistens på tvers av revisjonslag var forskjellen mellom myndighetskontakter og hovedverneombud altså mindre enn i de to andre spørsmålene. Mens svarene fra hovedverneombudene var omtrent som i de andre spørsmålene, var myndighetskontaktene noe mer avmålte i sine svar. 45 prosent svarte at de i stor eller svært stor grad opplevde at det var lik praksis mellom revisjonslag. Andelen negative svar var likevel liten, noe som kan tolkes i retning av at forskjellen mellom revisjonslagene stort sett fører med seg få problemer.

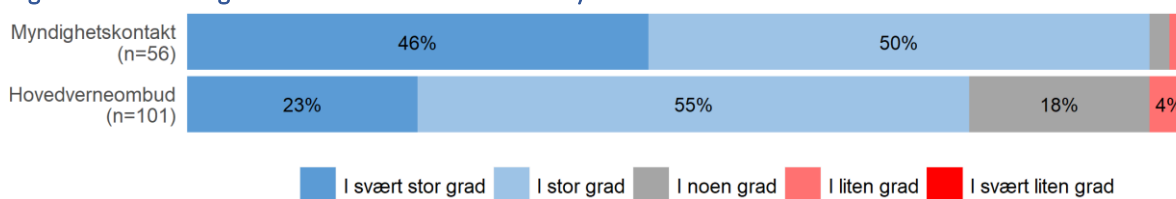
Respondenter som svarte at de i liten eller svært liten grad var enig i minst én av påstandene i figur 32, fikk muligheten til å utdype sine svar. To hovedverneombud etterlyste strengere oppfølging av avvik, mens to andre hovedverneombud mente at Ptil legger seg for tett opp til selskapets interesser i revisjonene. En myndighetskontakt trakk fram at det har hendt at samme observasjon har blitt klassifisert som avvik og som forbedringspunkt i to ulike rapporter.

For at Ptil skal ha legitimitet som myndighetsaktør, er det viktig at selskapene i sektoren har tillit til Ptil. Vi har fra før sett at selskapene var fornøyde med Ptils kompetanse og bransjeforståelse, og at det var få som opplevde Ptil som uforutsigbare. Dette framstår som et godt grunnlag for tillit. Dette viser også igjen i svarene på et mer generelt spørsmål tillit til Ptil. Det var ikke lagt begrensninger på hvordan tillitsbegrepet skulle tolkes.

Figur 33 viser at Ptil har en stor grad av tillit i sektoren. Hele 96 prosent av myndighetskontaktene hadde i stor eller svært stor grad tillit til Ptil. Andelen negative svar er også svært lav. Sett i sammenheng med

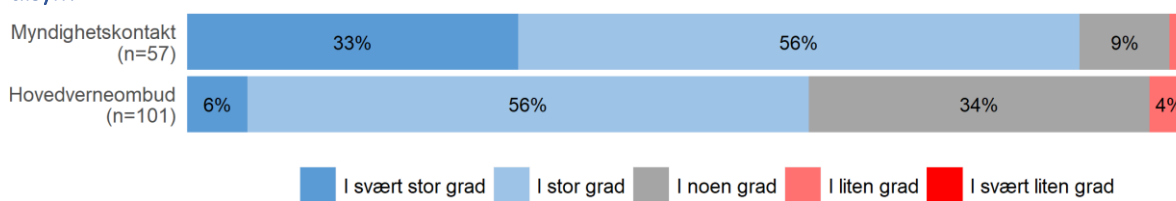
resten av svarene i undersøkelsen, som i all hovedsak er positive, er dette kanskje ikke overaskende. Det er allikevel uvanlig gode tall. Hovedverneombudene var litt mindre positive i sine svar, men andelen med stor eller svært stor grad av tillit var 78 prosent, noe som også må sies å være svært høyt.

Figur 33: «I hvilken grad har du tillit til Petroleumstilsynet?»



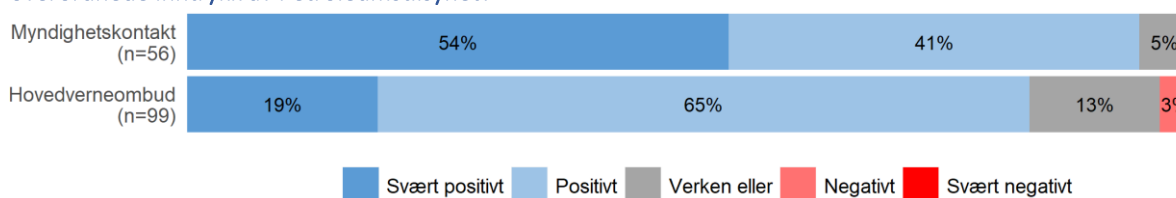
Figur 34 viser at de aller fleste mente at Ptil oppfyller forventningene til et offentlig tilsyn. I seg selv tilsier dette altså at Ptil utøver sin rolle på rett måte. Det kan likevel være vanskelig å gjøre en nøyaktig tolkning av svarene i et slikt spørsmål. Hver enkelt kan legge en fundamentalt ulik forståelse for tilsynsmyndighetens rolle til grunn for sine svar. Det kan derfor være nyttig å forsøke å etablere et referansepunkt for inntrykket av Ptil. Det neste spørsmålet danner et slikt referansepunkt, ved å sammenligne Ptil med liknende myndighetsaktører.

Figur 34: «I hvilken grad synes du Petroleumstilsynet oppfyller de forventninger og krav som stilles til et offentlig tilsyn?»



Selskap i petroleumssektoren i kontakt med flere tilsyn. Dette gir et godt utgangspunkt for å sammenligne Ptil med praksis i andre tilsvarende myndighetsaktører. Det er tydelig at Ptil tåler sammenligningen, og at selskapene har et positivt inntrykk av Ptil. Figur 35 viser hvordan selskapene svarte på en eksplisitt sammenligning av Ptil mot andre tilsvarende statlige aktører. Det var ingen av myndighetskontaktene som svarte at de hadde et negativt inntrykk av Ptil. Derimot svarte 95 prosent at de hadde et positivt eller svært positivt inntrykk, og derav hele 54 prosent at inntrykket var svært positivt. Også her var hovedverneombudene noe mer avmålt, men fremdeles svært positive. Forskjellen mellom gruppene ligger i stor grad i andelen som svarte at de hadde et svært positivt inntrykk.

Figur 35: «Sammenlignet med andre tilsyn eller statlige forvaltningsorganer du har kjennskap til, hva er ditt overordnede inntrykk av Petroleumstilsynet?»



Respondenter som svarte negativt, fikk muligheten til å skrive en utdypende tekst. Et par etterlyste flere, og gjerne uanmeldte tilsyn. Påstanden om at Ptil lar seg styre av selskapene ble igjen tatt opp. Den sterkeste kritikken kom kanskje fra et hovedverneombud, som skrev:

«Man ser at bedriften tar beslutninger som svekker installasjonene i alle ledd, både teknisk og organisatorisk, uten at myndighetene griper inn. Må det en ulykke til før dere våkner?»

De få som svarte negativt, var altså til dels ganske tydelige i sin kritikk. Denne kritikken kan godt være berettiget, men som vi så i figur 35 er det ikke mange respondenter som svarer noe annet enn positivt på dette spørsmålet.

Effekten av Ptils arbeid

I dette kapittelet knyttes utvalgte spørsmål fra de to brukerundersøkelsene opp mot Ptils effektvurderingsmodell. Datamaterialet setter oss ikke i stand til å konkludere om effekten av Ptils tilstedeværelse i sektoren, men gir et godt utgangspunkt for å over tid følge sider ved Ptils virksomhet som man forutsetter er viktig for å styrke sikkerhetsarbeidet i petroleumssektoren.

Bakgrunn

I 2016 startet Ptil et arbeid med å konkretisere styringsparametere og rapporteringskrav for sin virksomhet. Som en del av dette arbeidet ble det utviklet en mål og resultatkjede med utgangspunkt i DFØs rammeverk, som viser sammenhengen mellom innsatsfaktorer, mål, aktiviteter, ønsket effekt, resultat og oppnådd effekt av arbeidet Ptil utfører.

Effekt strengt definert vil alltid være vanskelig å påvise i denne typen sammenhenger, men basert på DFØs definisjon om at; «En effekt er en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak», utviklet Ptil en effektoppnåelsesmatrise, som gjennom ni ulike spørsmål, fordelt på kategoriene «Økt kunnskap/bevisstgjøring», «Økt motivasjon» og «Bedre/mer systematisk forebygging», kan danne et grunnlag for å vurdere virksomhetens effektoppnåelse³.

Brukerundersøkelsene er én av kildene som kan brukes for å vurdere Ptils effekt, sammen med årlige statusmøter med selskapene, jevnlig kontakt med myndighetskontaktene, osv. I arbeidet med utviklingen av spørreskjemaene til den løpende og den overordnede undersøkelsen ble mål og resultatkjeden lagt til grunn. Dette innebærer at spørsmål som er ment å gi et grunnlag for å vurdere effektoppnåelse er fordelt på begge de to typene undersøkelser som har blitt gjennomført.

Vi vil først vise hvordan spørsmålene i matrisen har blitt operasjonalisert til undersøkelsesspørsmål dekket opp gjennom de to brukerundersøkelsene, før vi gjennomgår resultater fra undersøkelsen som kan knyttes direkte til mål og resultatkjeden. Merk at undersøkelsesspørsmålene allerede har blitt presentert og diskutert tidligere i rapporten. Flere av undersøkelsesspørsmålene ble i 2019 stilt til både myndighetskontakter og hovedverneombud i sektoren. Dette var imidlertid begrenset til den overordnede undersøkelsen. Kun myndighetskontakter blir bedt om å svare på de løpende undersøkelsen. Vi vil derfor bare ta utgangspunkt i svar fra denne gruppen i dette kapittelet.

Det er ellers viktig å påpeke at man ikke kan trekke en direkte linje fra undersøkelsesresultatene til direkte effekt, men det er en nyttig kilde til å forstå hvordan selskapene som revideres vurderer og beskriver utbyttet av tilsynsvirksomheten. Den grunnleggende antagelsen må være at økt kunnskap, økt motivasjon og bedre/mer systematisk forebygging også påvirker sektoren positivt. Ettersom det innenfor rammene av dette prosjektet ikke er mulig å utarbeide eksperimentelle effektanalyser, eller bygge inn eksterne faktorer i forklaringsmodellen for å isolere effekten av Ptils arbeid, mener vi at et fokus på endringer vil være den mest nyttige innfallsvinkelen for disse analysene.

I denne rapporten har vi kun data for 2019, og har derfor ikke mulighet til å sammenligne årets resultater med andre år. Etter planen skal imidlertid både løpende og overordnede undersøkelser gjennomføres for

³ Informasjonen om Ptils effektoppnåelsesmatrise er hentet fra et notat om innspill til styringsparametere, sendt fra Ptil til Arbeids- og sosialdepartementet i 2017. Dokumentet er unntatt offentlighet.

flere rapporteringsår, og det vil være interessant å se om selskapenes vurderinger på effektspørsmålene endrer seg over tid.

Operasjonalisering

Tabell 1: Operasjonaliseringsmatrise av Ptils effektspørsmål

Område	Effektspørsmål	Undersøkelsesspørsmål
Økt kunnskap/ bevisstgjøring	Er faglige problemstillinger blitt diskutert i tilsynsaktiviteten på en slik måte at det er tilført selskapet ny eller mer kunnskap?	* «I hvilken grad har denne revisjonen tilført dere ny eller mer kunnskap?»
	Har selskapet fått ny eller mer kunnskap i form av avdekkede avvik og forbedringspunkter?	[Spørsmålet kombineres med informasjon om antall avvik/forbedringspunkter fra tilsynsdatabasen]
	Gir selskapet tilbakemelding om at aktiviteten ga økt kunnskap eller bevisstgjøring?	* «I hvilken grad har revisjonen gitt økt bevissthet i selskapet om temaet for tilsynet?»
Økt motivasjon	Har selskapet vist positiv interesse for kunnskap som er fremkommet i tilsynsaktiviteten?	* «I hvilken grad har revisjonen gitt et godt grunnlag for iverksetting av tiltak?» ‡ «Hvor viktig er Petroleurstilsynets revisjoner, slik de fungerer i dag, totalt sett for deres løpende kvalitets- og sikkerhetsarbeid?»
	Har selskapet uttrykt ønske/planer om å bruke denne kunnskapen?	‡ «I hvilken grad brukes funn og læringspunkter fra revisjoner i de delene av selskapet som berøres direkte av tilsynet?» ‡ «I hvilken grad overføres funn og læringspunkter fra revisjoner til andre deler av deres virksomhet?»
	Har selskapet omsatt kunnskap fra tilsynsaktiviteten til å rette opp i konkrete avdekkede forhold? Engangstiltak?	‡ «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til å rette opp i konkrete avdekkede forhold (engangstiltak)?»
Bedre/mer systematisk forebygging	Har selskapet omsatt kunnskap fra tilsynsaktiviteten i systemtiltak?	‡ «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til innføring av systemtiltak?»
	Har selskapet vurdert mulig og faktisk effekt av tiltaket?	‡ «Har dere i 2019 vurdert effekten av innførte tiltak?»
	Har andre selskaper brukt kunnskapen til systemtiltak?	‡ «Har dere i 2019 brukt kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskaper til å utvikle og/eller innføre tiltak i egen virksomhet?»

* Løpende undersøkelse, ‡ Overordnet undersøkelse

Område 1: «Økt kunnskap/bevisstgjøring»

Effektspørsmålene innenfor dette området omhandler tilsynsaktivitetenes rolle som en kilde til ny eller mer kunnskap, samt økt bevisstgjøring, hos selskapene. Spørsmålene om ny eller mer kunnskap dekkes opp gjennom et spørsmål stilt i de løpende brukerundersøkelsene, hvor selskapene blir spurt om revisjonen har tilført ny eller mer kunnskap. Spørsmålet om bevisstgjøring dekkes opp gjennom et spørsmål om økt bevisstgjøring, også dette hentet fra den løpende undersøkelsen. Et interessant poeng med spørsmålet om kunnskap er at svake vurderinger ikke nødvendigvis oppfattes å være negativt. Et selskap kan blant annet oppgi at revisjonen har gitt lite ny kunnskap fordi det ikke er noen spesielle forhold som har blitt avdekket. Som i gjennomgangen av den løpende undersøkelsen, tidligere i rapporten, vil vi også her kort trekke inn forholdet mellom selskapenes vurdering av økt kunnskap, og antallet avvik. Selskapenes vurderinger av økt

kunnskap, brutt ned på antallet avvik, er imidlertid ikke inkludert som et eget datapunkt i etterfølgende effektmodell.

Område 2: «Økt motivasjon»

Effektspørsmålene innenfor «Økt motivasjon» har en intern logikk hvor man ønsker å vite om selskapene a) har positiv interesse for kunnskapen som har kommet frem, b) ser for seg å bruke kunnskapen revisjonen har skapt, og til slutt c) faktisk har brukt kunnskapen til å rette opp i konkrete forhold.

Undersøkelsesspørsmålene som skal dekke opp for effektspørsmålene i denne delen er delvis hentet fra den løpende undersøkelsen, og delvis fra den overordnede undersøkelsen. Interesse for kunnskap er operasjonalisert inn i to spørsmål, hvor av den ene er knyttet direkte til en spesifikk revisjon («har revisjonen gitt et godt grunnlag for iverksetting av tiltak?»), mens den andre er av mer overordnet art, hvor selskapene blir spurt om revisjonsvirksomheten til Ptil generelt er viktig for deres løpende kvalitets- og sikkerhetsarbeid.

Det er verdt å merke seg at disse spørsmålene, i motsetning til spørsmålene om «Økt kunnskap/bevisstgjøring», er noe mer indirekte stilt. Dette er av metodiske årsaker. Vi har vurdert det slik at å stille et direkte spørsmål om positiv interesse ville stått i fare for å skape for positive tilbakemeldinger på dette spørsmålet. Antagelsen er at det vil være vanskelig for myndighetskontakter å svare at de ikke er interessert i kunnskapen som kommer frem gjennom revisjon.

Løsningen på denne utfordringen har vært å knytte selskapenes vurderinger opp til revisjonenes betydning for tiltak og kvalitets- og sikkerhetsarbeid. Man kan innvende mot dette valget at man til dels kan stå i fare for å måle revisjonenes kvalitet fremfor selskapenes positive interesse for revisjonene. Samtidig mener vi at så lenge målet er å undersøke hvilken effekt Ptil har, kommer man ikke bort fra at god kvalitet er nødvendig for å skape positiv interesse for resultatene av revisjonsvirksomheten.

Effektspørsmålet «har selskapet uttrykt ønske/planer om å bruke denne kunnskapen?» har blitt operasjonalisert inn i to underspørsmål, begge stilt i den overordnede undersøkelsen. Bruken av ordet «uttrykt» i effektspørsmålet signaliserer at spørsmålet, slik det fremstår, nok i hovedsak er ment å spille en rolle som et spørsmål i den direkte kontakten mellom Ptil og selskapene i etterkant av de enkelte revisjonene. Vi vurderte det slik at når vi har muligheten til å stille selskapene mer generelle spørsmål gjennom den overordnede undersøkelsen, så var det naturlig å heller spørre selskapene om hvorvidt de faktisk bruker kunnskapen revisjonene har produsert, heller enn hva de «ønsker» å gjøre. Et slikt spørsmål kunne i teorien også ha blitt stilt i den løpende undersøkelsen. Utfordringen med en slik løsning er at man i en enkelt revisjon ikke nødvendigvis avdekker spesielle funn eller læringspunkter. I slike tilfeller kan man heller ikke forvente at selskapene skal uttrykke ønsker om å bruke kunnskap videre.

Spørsmålene om bruk av kunnskap er henholdsvis: «I hvilken grad brukes funn og læringspunkter fra revisjoner i de delene av selskapet som berøres direkte av tilsynet?», og «I hvilken grad overføres funn og læringspunkter fra revisjoner til andre deler av deres virksomhet?». Dette setter oss i stand til å både vurdere om revisjonen har en direkte påvirkning på de delene av selskapet som har blitt revidert, men også om kunnskapen deles bredt i selskapene i etterkant.

Område 3: «Bedre/mer systematisk forebygging»

Det er tre effektspørsmål knyttet til området «Bedre/mer systematisk forebygging». De to første spørsmålene, «har selskapet omsatt kunnskap fra tilsynsaktiviteten i systemtiltak?», og «har selskapet vurdert mulig og faktisk effekt av tiltaket?» ble stilt direkte i den overordnede undersøkelsen. Meningen

med disse spørsmålene er for det første å avdekke om revisjonene fører til grunnleggende endringer i selskapenes virksomhet, og for det andre å avdekke om selskapene kvalitetssikrer eventuelle endringer gjennom egne effektivtverdier. Egenevalueringer av innførte tiltak må anses som et grunnleggende element for å sikre både bedre og mer systematisk forebygging.

Det tredje effektspørsmålet er: «Har andre selskaper brukt kunnskapen til systemtiltak?». Dette spørsmålet er interessant, men også problematisk i undersøkelsessammenheng, fordi det forutsetter at selskapene har kjennskap til hva andre selskaper i næringen gjør. Vi bestemte oss derfor for å spørre selskapene selv om de har brukt kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskaper til å utvikle og/eller innføre tiltak hos seg selv.

Resultater

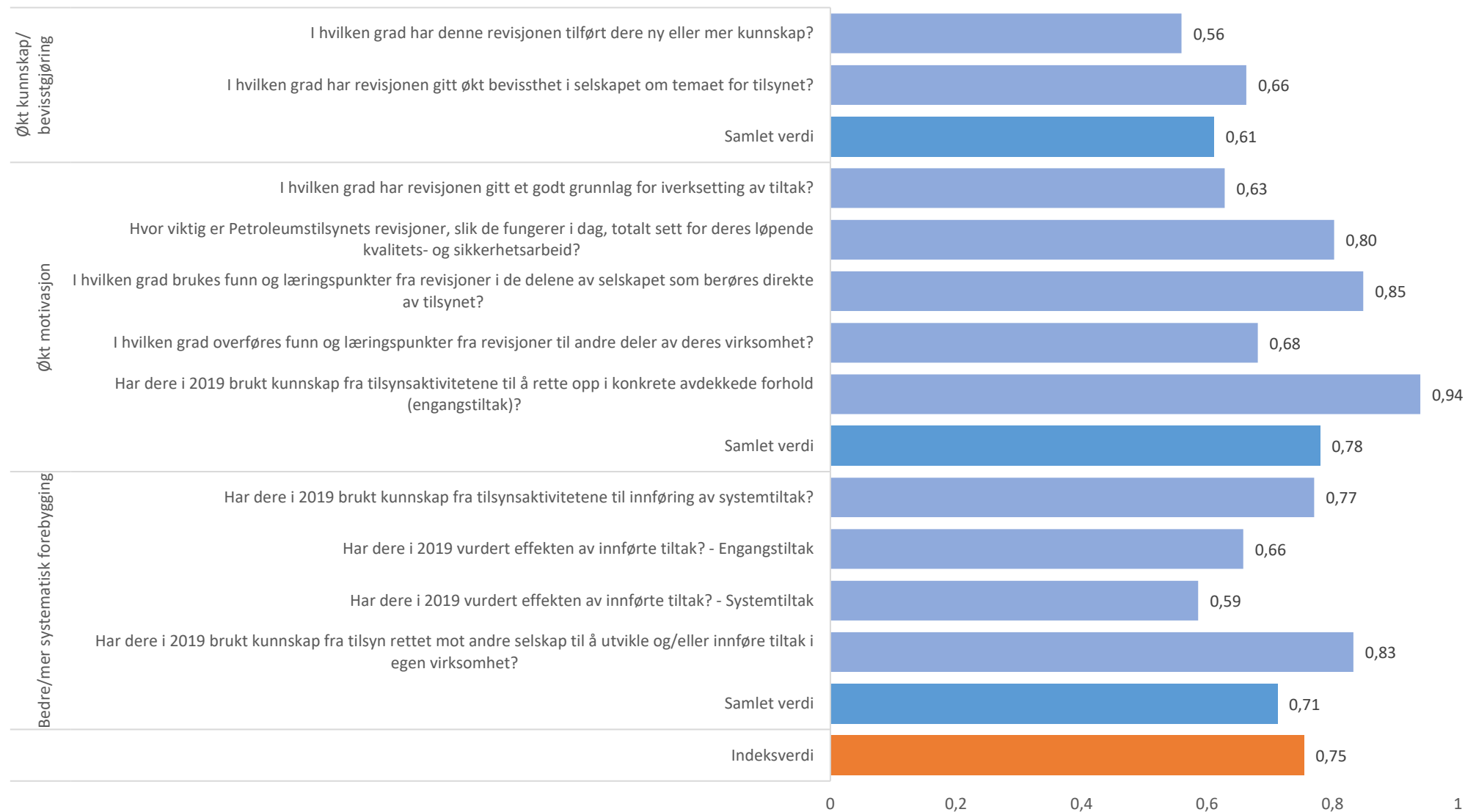
Vi presentere resultatene for hvert av spørsmålene innenfor de tre områdene økt kunnskap/bevisstgjøring, økt motivasjon og bedre/mer systematisk forebygging. For å forenkle sammenligningen mellom spørsmål stilt med ulike skala har vi standardisert verdiene. Gjennomsnittsverdiene for spørsmål som i undersøkelsen ble stilt med skala som går fra 1-5 har blitt gjort om til å gå fra 0-1. For spørsmål med alternativer som «ja», «nei» osv. tar vi utgangspunkt i andelen som gav et positivt svar med tanke på ønsket effekt av tilsynsvirksomheten⁴. Når 94 prosent av myndighetskontaktene oppgir at de i 2019 har brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til å rette opp i konkrete avdekkede forhold (engangstiltak), så blir dette vist i figuren med verdien 0,94.

Basert på undersøkelsesspørsmålene vil vi også presentere en «indeksverdi», som gir et samlet mål på selskapenes svar på de ulike spørsmålene. Denne indeksen vil primært fungere som et grunnlag for fremtidig sammenligning⁵.

⁴ Svar av typen «ikke relevant» eller «vet ikke» er i alle tilfeller holdt utenfor beregningene

⁵ I utregningen av indeksverdi og samlede verdier innenfor hvert område er gjennomsnittene til de ulike spørsmålene vektet likt. Det er ikke justert for antallet besvarelser som ligger bak hver enkelt verdi.

Figur 36: Effekten av Ptils virksomhet



Av de tre områdene er det «Økt kunnskap/bevisstgjøring» som kommer ut med den laveste samlede verdien. Det er spørsmålet «I hvilken grad har denne revisjonen tilført dere ny eller mer kunnskap?» som spesielt trekker ned samlet score. Som nevnt i gjennomgangen av operasjonaliseringen kan dette til en viss grad forklares ved manglende avvik i revisjonene, men forskjellene i vurderinger mellom revisjoner med og uten avvik er forholdsvis liten. Som vist i gjennomgangen av den løpende undersøkelsen ser det imidlertid ut til at *mange* avvik i en revisjon gjør at man i større grad opplever å ha fått ny kunnskap.

«Økt motivasjon» har den høyeste samlede verdien, med 0,78. De aller fleste myndighetskontaktene som gav svar, mente at de i løpet av 2019 hadde brukt kunnskap fra tilsynsaktivitetene til å rette opp i konkrete avdekkede forhold. Det ser med andre ord ut til at revisjonsresultatene blir brukt. Selskapene opplever også at Ptils revisjoner er viktige for deres løpende sikkerhetsarbeid, og det er bred enighet om at funn og læringspunkter brukes i de delene av selskapet som berøres direkte av tilsynet. Det er noe lavere score på spørsmålet rundt overføring av kunnskap fra revisjoner til andre deler av selskapene. Sånn sett er verdien knyttet til bruk av kunnskap fra tilsyn rettet mot andre selskap, som er en del av området «Bedre/mer systematisk forebygging», interessant. Det ser nemlig ut som om det er vanligere å søke seg frem til informasjon fra tilsyn i andre selskap, enn det er å spre informasjon om egne revisjoner i eget selskap.

«Bedre/mer systematisk forebygging» har en samlet score på 0,71. Denne verdien blir trukket ned av spørsmålene rundt selskapenes egen effektvurdering av innførte tiltak.

Samlet indeksverdi for 2019 er 0,75. Uten sammenligningsgrunnlag er verdien i seg selv ganske kontekstløs, men vil være interessant å følge over tid. Gitt at skalaen strekker seg fra 0 til 1 må tallet uansett anses som forholdsvis høyt, og kan tas til inntekt for at Ptils arbeid *har* en påvirkningskraft på sektoren.



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap