



**Høgskolen
i Innlandet**

Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Kandidatnummer: 106

Kandidatnummer: 129

Masteroppgave

En komparativ studie av Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet

A comparative study between the
Norwegian Board of Health Supervision and the
Petroleum Safety Authority

Master i offentlig styring og ledelse
MPAR 4900

2024

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på fire års studier ved Høyskolen Innlandet. Fire meget givende, men like fullt travle år. For oss å studere ved siden av full jobb i Stavanger trodde vi kom til å bli hektisk. Så kom pandemien og vi måtte begge bidra inn i den kollektive dugnaden i helsevesenet. Studiet ble annerledes med Zoom samlinger i stedet for fysisk oppmøte på Rena. Kanskje nettopp derfor klarte vi å følge normal studieprogresjon. Vi håper at denne studien kan bidra til videre forskning på emnet om tilsynenes utførelse av sine viktige samfunnsoppdrag. Tilbakemeldinger på innholdet i denne oppgaven mottas med takk, vi har en intensjon om å gå videre i vårt arbeid med emnet.

Vi vil takke alle som har bidratt i prosessen. Vi har hatt gode og kloke informanter. Respekt til alle dere som bidro. Takk til familie og venner for støtte og tålmodighet. Takk til gode kolleger for innspill, kommentarer og konstruktiv kritikk. Sist, men ikke minst, en stor takk til vår inspirerende, kunnskapsrike og interesserte veileder, Bent Sofus Tranøy, for engasjement og tilbakemeldinger.

Sammendrag

Formålet med denne undersøkelsen har vært å se nærmere på problemstillingen:

Vi har to statlige tilsyn som skal jobbe etter samme overordnede forutsetninger, hvorfor er det så betydelige forskjeller mellom dem?

Til grunn for denne problemstillingens hensikt ligger St. Meld. nr.17 «Om statlige tilsyn» (St. meld. nr. 17 (2002-2003)), som blant annet setter en forventning til statlige tilsyn om at disse skal levere en tilnærming som er gjenkjennbar og som sørger for at næringen som kontrolleres holder seg innenfor lov og forskriftskrav.

For å kunne besvare problemstillingen utformet vi to forskningsspørsmål:

Hypotese 1: *Petroleumstilsynet har bedre rammevilkår enn Helsetilsynet og har fokus på dialog og samarbeid med tilsynsobjektene.*

Hypotese 2: *Helsetilsynet har dårligere rammevilkår enn Petroleumstilsynet og har fokus på kontroll og straff i oppfølging av tilsynsobjektene.*

Undersøkelsen ble utført ved hjelp av kvalitativ metode. Vi valgte å gjøre en case-studie, med en «mest ulike case» tilnærming.

For Petroleumstilsynet underbygger funnene i denne undersøkelsen vår første hypotese. Vi finner et tilsyn som gjennom våre undersøkelser har de rammevilkårene de behøver for å utføre sin tilsynsrolle. Vi finner også strukturer og arenaer for samarbeid med næringen, samt en kultur der samarbeid med næringen er viktig.

For Statens helsetilsyn var vi av en oppfatning at vi ville finne andre rammevilkår og en annen kultur for oppfølging av deres tilsynsobjekter. Våre funn viser en utvikling i Statens helsetilsyn som har beveget seg bort fra vår hypotese for dem og mot hypotesen vi har for Petroleumstilsynet.

Våre funn viser at de økonomiske rammene for Statens helsetilsyn er mindre enn for Petroleumstilsynet, både totalt og beregnet per ansatt. Samtidig tolker vi funnene våre i den retning at også Statens helsetilsyn fokuserer på læring og dialog i mye større grad enn å finne syndere som skal straffes.

Vi finner et Petroleumstilsyn som er i tråd med vår hypotese. Vi finner derimot ikke et Statens helsetilsyn som er i tråd med vår hypotese, da fokuset på læring, utvikling og dialog er mer utpreget enn vi trodde.

Summary

The purpose of this study has been to take a closer look at the issue:

We have two national supervision bodies which are supposed to work according to the same overall prerequisites, why are there such significant differences between them?

The purpose of this issue is based on a Report to the Parliament: St. Meld. nr. 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)) "On State Supervision Authorities", which places an expectation on the Supervision Bodies, that they must have an approach which is recognizable and that ensures that the industry being audited stays within regulatory requirements.

In order to be able to answer this, we developed two research questions:

Hypothesis 1:

The Petroleum Safety Authority has better framework conditions than the Norwegian Board of Health Supervision and focuses on dialogue and cooperation with the organizations being audited.

Hypothesis 2:

The Norwegian Board of Health Supervision has worse framework conditions than the Petroleum Safety Authority and focuses on control and punishment in the follow-up of the organizations being audited.

The survey was conducted using a qualitative method. We chose to do a case study, with a "most different case" approach.

For the Petroleum Safety Authority, the findings in this study support our first hypothesis. We find that this governmental authority, through our study, has the framework conditions they need to carry out their supervisory role. We also find structures and arenas for cooperation with the industry, as well as a culture where cooperation with the industry is important.

For the Norwegian Board of Health Supervision, we were of the opinion that we would find different framework conditions and a different culture for the follow-up of organizations being audited. Our findings show that the governmental authority has moved away from our first hypothesis for them and towards the hypothesis we have for the Petroleum Safety Authority.

Our findings show that the financial framework for the Board of Health Supervision is smaller than that for the Petroleum Safety Authority, both in total and calculated per employee. At the same time, we interpret our findings in the direction that the Board of Health Supervision also

focuses on learning and dialogue to a much greater extent than on finding culprits to be punished.

We find a Petroleum Safety Authority that is in line with our hypothesis. However, we do not find a Board of Health Supervision that is in line with our hypothesis, as the focus on learning, development and dialogue is more pronounced than we thought.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Summary.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1. Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn for valg av tema	8
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	8
1.3 Avgrensinger	9
1.4 Tidligere forskning	10
1.5 Oppgavens videre oppbygging	11
2. Kontekst	12
2.1 Presentasjon av viktige begreper brukt i oppgaven	12
2.2 Presentasjon av Statens helsetilsyn	15
2.3 Presentasjon av Petroleumstilsynet.....	17
3. Teori.....	21
3.1 Ledelse av offentlig sektor	21
3.1.1 Instrumentelt perspektiv	21
3.1.2 Kulturperspektiv	25
3.1.3 Myte perspektiv	28
3.1.4 Tillit.....	29
3.1.5 Ledelse, styring og kontroll	30
3.1.6 Læring.....	33
3.2 Tilsyn og tilsynsroller	33
3.3 Juridisk rammeverk	35
4. Metode	38
4.1 Vitenskapsteoretisk ståsted og metodevalg	38
4.2 Forskningsdesign og forskningsstrategi	39
4.3 Beskrivelse av fremgangsmåte for å analysere datamaterialet	41
4.4 Validitet og reliabilitet.....	44
4.5 Etiske spørsmål og utfordringer	45
5. Empiri	46
5.1 Helsetilsynet – organisering, styring og tilsynspraksis	46
5.2 Petroleumstilsynet - organisering, styring og tilsynspraksis.....	54
5.3 Likheter og ulikheter i tilsynene.....	57
5.4 Tillit.....	67

5.5	Oversikt over dokumenter og rapporter som er brukt i oppgaven.....	69
6.	Drøfting.....	70
6.1	Organisasjon og rammevilkår	70
6.2	Har Petroleumstilsynet fokus på dialog og samarbeid med tilsynsobjektene?	74
6.3	Har Statens helsetilsyn fokus på kontroll og straff i oppfølging av tilsynsobjektene?. ..	76
6.4	Andre forhold vi vil påpeke	77
6.5	Andre likheter og forskjeller	78
7.	Konklusjon.....	80
	Litteratur	83
	Vedlegg 1	86
	Vedlegg 2	88

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Vi har gjennom studiet hatt mange diskusjoner om det vi ser på som noen av ytterpunktene i tilsynene i Norge. Petroleumstilsynet fører tilsyn med Norges «pengebinge», mens Statens helsetilsyn fører tilsyn med en av de næringene som skal skape den grunnleggende tryggheten i samfunnet. Vår nysgjerrighet oppstod omkring hvilke likheter og ulikheter som preger to tilsyn som etter Stortingsmelding 17 i 2002-2003 skal levere en tilnærming til tilsyn som er gjenkjennbar og som sørger for at næringen som kontrolleres holder seg innenfor lov og forskriftskrav.

Vi har derfor gjennomført en komparativ studie av Helsetilsynet og Petroleumstilsynet over en tyveårsperiode frem til og med 2023.

Gjennom denne komparative studien har vi søkt å finne likhetstrekk og ulikheter ved de to tilsynene sin tilnærming, samt bruk av verktøy og virkemidler, for å utføre sine tildelte samfunnsoppdrag.

Vi har søkt å sette disse funnene inn i en kontekst hvor rammen har vært innholdet og pensumet i studiet vårt av offentlig styring og ledelse. Vi har måttet gjøre en seleksjon av hvilken del av Statens helsetilsyn vi har ønsket å sammenligne Petroleumstilsynet med. Videre har vi måttet gjøre et utvalg av teoretiske modeller for denne sammenligningen.

Noe av motivasjonen som lå til grunn for denne oppgaven fikk vi under studiet når vi fikk satt Gjørsvik kommisjonen sin rapport etter 22 juli opp mot perspektivene om tynn vs tykk institusjonalisme. Med utgangspunkt i forskjellene hos Politi og Helse ved håndtering av denne hendelsen, ville vi se om vi kunne finne noe tilsvarende i forskjeller mellom Petroleumstilsynet og Statens helsetilsyn innenfor en ramme av et instrumentelt, et kulturelt og et mytisk perspektiv (Christensen et al., 2015).

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med utgangspunkt i Stortingsmelding 17, «Om statlige tilsyn»(St. meld. nr. 17 (2002-2003)), som beskriver en politisk ønsket endring av hvordan tilsynene arbeider, skal den samlede tilsynsvirksomheten sees mer som en helhet. Det samlede tilsynsarbeidet er garantisten for at kvaliteten i samfunnet fungerer, spesielt i en nasjon hvor desentralisering og styring via markeder er et mål.

Med bakgrunn i denne stortingsmeldingen vil vi se på utviklingen i Helsetilsynet og Petroleumstilsynet. Vi vil også se om vi finner likheter og ulikheter i hvordan tilsynene organiserer seg og arbeider for å løse samfunnsoppdraget sitt.

Det store forskningsspørsmålet som vi har stilt oss i forbindelse med denne oppgaven er:

Vi har to statlig tilsyn som skal jobbe etter samme overordnede forutsetninger, hvorfor er det så betydelige forskjeller mellom dem?

Vi har som utgangspunkt at vi i vår analyse vil finne store ulikheter i en komparativ studie av disse to tilsynene. Ettersom vårt forskningsspørsmål er så stort, vil det kreve et stort datagrunnlag for å kunne besvare dette på en god måte. Tiden vi har til rådighet i denne oppgaven tilsier at vi ikke har mulighet til å samle inn og analysere slike datamengder. Vi må og har, som vi også beskriver i vår avgrensning, måttet ta noen valg på hva vi skal analysere for å belyse vår teori om forskjell. Vi har derfor formulert to hypoteser som vi gjennom oppgaven forsøker å falsifisere.

Hypotese 1

Petroleumstilsynet har bedre rammevilkår enn Helsetilsynet og har fokus på dialog og samarbeid med tilsynsobjektene.

Hypotese 2

Helsetilsynet har dårligere rammevilkår enn Petroleumstilsynet og har fokus på kontroll og straff i oppfølging av tilsynsobjektene.

1.3 Avgrensinger

Statens helsetilsyn er en stor organisasjon som har en bred rolle i tilsyn av helse og omsorgstjenester i Norge, inkludert tilsyn med barnevernet. Vi har i denne oppgaven avgrenset undersøkelsene av Statens helsetilsyn til spesialisthelsetjenesten. I samtaler med respondenter som har god kjennskap til Statens helsetilsyn får vi bekreftet at organiseringen og fokuset på tilsyn og læring vil være likt i alle delene av Statens helsetilsyn. Spesialisthelsetjeneste i denne sammenheng er helsetjenester som gis på sykehus.

I Petroleumstilsynet har vi søkt et representativt utvalg av organisasjonens ulike deler, over tid. Tidsmessig har vi avgrenset våre analyser fra 2004 frem til og med 2023. Disse 20 årene dekker Petroleumstilsynets levetid. Tilsynet ble opprettet gjennom Stortingsmelding 17 i 2002/2003 og startet sitt virke fra 2004. I 2024 ble mandatet til tilsynet utvidet, og navnet ble

endret til Havindustriilsynet. Vi har i oppgaven likevel valgt å forholde oss til at Petroleumstilsynet både «er» og «var» siden oppgaven startet i 2023. Konteksten som teksten settes inn i har hatt en betydning for at vi har beholdt denne måten å skrive om tilsynet på.

Statens helsetilsyn har en lengre levetid. Vi har trukket noe mer historikk inn i oppgavens historiedel. For årsrapporter og andre dokumenter som er undersøkt er tidsperioden også for Statens helsetilsyn de 20 årene for perioden fra 2004 til og med 2023.

Beskrivelsen i oppgaven er avgrenset til å beskrive organisering, styring av tilsynene og tilsynspraksis.

Vi har valgt å vektlegge det instrumentelle og kulturperspektivet, men tatt med myteperspektivet i teoridelen fordi det er et perspektiv som kan påvirke valg i de to første perspektivene. Vi har i vår gjennomgang ikke har fokusert spesifikt på myteperspektivet.

Ved valg av hypoteser har vi valgt å bruke begrepet rammevilkår. Vi har valgt å avgrense dette til den delen av begrepet som favnes av de tre valgte perspektiv.

1.4 Tidligere forskning

Vi har gjort søk på komparative studier mellom Petroleumstilsynet og Statens helsetilsyn. Vi har funnet en masteroppgave (Pettersen, 2019) hvor det ble utført en sammenlignende studie av granskninger utført av de to tilsynene. Vi har i vår oppgave ikke lagt granskninger til grunn, men derimot snevret fokuset inn mot tilsynenes rammevilkår, samt fokuset på dialog og samarbeid.

Begge organisasjoner har vært sammenlignet med andre tilsyn, men altså ikke med hverandre når det gjelder aksens styring, kontroll og tillit.

1.5 Oppgavens videre oppbygging

- Kapittel 1: I dette kapitlet gjør vi rede for bakgrunnen for valg av oppgave og problemstilling. Hvilke avgrensninger vi har gjort, og tidligere forskning vi har funnet på området.
- Kapittel 2: Her presenterer vi noen av begrepene som brukes i oppgaven. Historien om Statens helsetilsyn og Petroleumsstilsynet er også med i dette kapitlet. Vi mener at kjennskap til tilsynenes historie er viktig for å forstå hvordan de i dag er organisert og arbeider.
- Kapittel 3: I dette kapitlet beskriver vi teorien vi bruker i oppgaven.
- Kapittel 4: I dette kapitlet redegjør vi for metoden vi har valgt. Hvordan vi har gått frem når vi har designet denne studien. Vi har også noen refleksjoner rundt validitet, reliabilitet og forskningsetikk.
- Kapittel 5: Her presenterer vi funnene vi har gjort gjennom vårt arbeid. Vi har skrevet om funnene opp mot hvert sitt tilsyn, og vi har også sammenlignet funnene vi har gjort.
- Kapittel 6: I dette kapitlet drøfter vi våre funn opp mot teori, vårt forskningsspørsmål og våre innledende hypoteser.
- Kapittel 7: Avslutningsvis oppsummerer vi og konkluderer. Vi kommer også med noen refleksjoner om videre arbeid innenfor feltet.

2. Kontekst

2.1 Presentasjon av viktige begreper brukt i oppgaven

I dette kapitlet beskriver vi hva vi har lagt til grunn når vi bruker begreper i teksten vår. Definisjonene av begrepene bygger på tekst hentet fra Havindustritilsynets nettsider (Havindustritilsynet, 2024a), Statens helsetilsyns nettsider (Helsetilsynet, 2024b), boka Risiko og tilsyn (Lindøe et al., 2015), boka Regulering og standardisering (Lindøe et al., 2018).

Tilsyn

Statlige tilsyn er organisasjoner i det offentlige som har som funksjon å se til at relevant regelverk etterleves. Tilsynene har en kontrollfunksjon, hvor rollen ligger i å påse at lover og forskrifter følges.

Et tilsyn innebærer at et team ved de regionale avdelinger på bakgrunn av tilgjengelig informasjon, eller ved innsamling av sådan, bestemmer seg for å gjøre et såkalt «tilsyn» med en virksomhet eller en del av denne. Selve tilsynet utføres ved at man tar stilling til om den aktuelle aktør opererer i samsvar med gjeldende regelverk og standarder, eller ikke.

Det finnes 80 offentlige etater som blant annet har tilsyn som en av sine oppgaver. Noen av disse har tilsyn som hovedoppgave, men de fleste tilsyn arbeider også med oppgaver som blant annet har med utvikling av regelverk og kunnskapsformidling. Noen har både tilsyns- og direktoratsfunksjon. Andre etater arbeider med drift og styring av en sektor, i tillegg til tilsynsoppgaver. Tilsynene er organisert som egne organer underlagt de ulike departementene.

Tilsynsmyndighet

Den offentlige etaten som er tillagt eller delegert et juridisk område å føre tilsyn med. Brukes ofte synonymt med Tilsyn.

Systemrevisjon

En metode for gjennomgang av en organisasjons virksomhet. Denne metoden brukes for en gjennomgang av virksomhetens styring av en aktivitet, med gjennomgang av hele eller deler

av styrende dokumentasjon, prosedyrer, og samsvar mellom dette og gjeldende relevant regelverk. Systemrevisjon omfatter ofte både dokumentgjennomgang og intervjuer. Der myndighetskrav ikke etterleves kalles dette hos Helsetilsynet brudd på lov eller forskrift, mens Petroleurstilsynet kaller dette avvik.

Revisor

Revisor innehar en rolle. Denne rollen innehas av den som deltar i en revisjon, gjerne som i en systemrevisjon. Rollen består i å være uavhengig av tilsynsobjektet, og i denne egenskap gjennomføre en gjennomgang av styringssystemet for å sikre at virksomheten er i samsvar med regelverket. Noen ganger innehar gjerne dette medlemmet spesifikk kompetanse for den disiplinen som revideres og kalles da gjerne fagrevisor. Regelverket og ISO-standard vil typisk snevre inn rollen revisor har. Rollen innebærer likevel et handlingsrom for subjektiv fortolkning.

Funksjonelt eller funksjonsbasert regelverk

Regelverkskrav som bygger på dette prinsipp innebærer at det settes krav til resultatet. Resultatet retter seg inn mot egenskaper, kvaliteter, eller produkter, prosesser eller tjenester. Det settes ikke krav til hvordan resultatet skal oppnås.

Standard

Standard er en spesifisert eller etablert norm som er formalisert og beskrevet i en virksomhets styringssystem eller i et regelverkskrav. En standard er en beskrivelse av en prosess, funksjon eller objekt.

Operatør

Begrep innen petroleumsvirksomheten for en privat rettighetshaver av en utvinningstillatelse. Kalles også oljeselskap. Er den øverste ansvarlige organisasjonen for å se til at alt arbeid denne og andre utfører for seg skjer i henhold til norsk regelverk. Oppfølgingen av underleverandører er nedfelt som regelverkskrav under påse- ansvar.

Underleverandør og Entreprenør

Selskap som utfører arbeid for operatør.

Helseforetak

Statlige organisasjoner med ansvar for spesialisthelsetjenesten. Det foreligger en inndeling i helseforetak og regionale helseforetak. De regionale har en overordnet geografisk funksjon. Disse fastsetter fordeling av tjenesteytelser mellom helseforetakene. Disse driver med sykehusvirksomhet. Departementet styrer helseforetakene gjennom de regionale helseforetakene gjennom det årlige bestillerdokumentet og Statsbudsjettet.

Spesialisthelsetjeneste

Den delen av det offentlige helsevesen som krever legespesialister. Disse er lokalisert og organisert på sykehus og har ansvar for undersøkelse, utredning og behandling. Omfatter i tillegg til drift av sykehus og poliklinikker: ambulansetjenester, laboratorier og finansiering av privatpraktiserende spesialister.

Forsvarlighetskravet

Krav til all helsehjelp som skal gis. Viktig krav i helselovgivningen. Utgjør kjernen i hva Statens helsetilsyn fører tilsyn med for å sikre at kravet etterleveres.

Rettslig standard

Når kvalitet og sikkerhet skal ivaretas i regelverket, henvises det ofte til rettslig standard. Dette innebærer en målsetning om oppnåelse av god kvalitet for disse. Dette skal være tuftet på beste praksis og oppdatert tilgjengelig kunnskap om kvalitet og sikkerhet.

Avvik

For vår oppgave legger vi Petroleumstilsynet og Statens helsetilsyn sine definisjoner til grunn. Avvik er her manglende etterlevelse av et regelverkskrav, altså påvist brudd på regelverket; lov eller forskrift

Unntak

Der pliktsubjektet eller tilsynet har avdekket et avvik som ikke kan lukkes med korrigerende tiltak, må det søkes myndighetene om unntak, midlertidig eller permanent. Unntaket søkes da fra relevant del av regelverket.

2.2 Presentasjon av Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn er et statlig organ underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, og det er det politisk vedtatte regelverket som utgjør rammeverket for virksomheter som blir gjenstand for tilsyn. Helsetilsynet har ansvaret for tilsyn med helsetjenesten. På regionalt nivå, er det en fylkesvis organisering under Statsforvalterne. Det er tverrfaglige team ved disse avdelingene som gjennomfører de fleste tilsyn.

Forløperen til Statens helsetilsyn kan sies å være Det norske sundhetskollegiet som ble opprettet i 1809 (Helsetilsynet, 2021). Siden den gang gjennomgikk helseadministrasjonen flere endringer og sorterte under ulike departement (St. meld. nr. 17 (2002-2003)). I 1875 ble Medicinaldirektørembedet opprettet og 16 år senere i 1891, ble Medicinaldirektoratet opprettet. Dette var rådende konstellasjon fram til en ny omstrukturering fant sted i 1945 (Statens helsetilsyn Avdeling for, 2009; Wikipedia, 2024a), under helsedirektør Evang, hvor Helsedirektoratet ble opprettet. Karl Evang ble utnevnt allerede i 1938, og har fått æren for å være arkitekten bak denne organisatoriske endringen. Han fungerte i sitt virke frem til 1972. Helsedirektoratet ble organisert som ett av flere direktorat, under Sosialdepartementet. Ordningen ble gjort permanent med virkning fra 1948. Helsedirektoratet oppstod på bakgrunn av en sammenslåing mellom departementsavdelingen for medisinalsaker og Medicinaldirektoratet. Helsedirektoratet var fagorganet for den sentrale helseforvaltningen fra 1945 og frem til og med 1993. De siste tyve årene under ledelse av Torbjørn Mork.

I 1992, under Willoch-regjeringen, foreslo denne i Ot. prp. nr. 43 (1991–92) å legge ned Helsedirektoratet for å dele dette opp i tre kompetansesentre. Dette gikk ikke igjennom i Stortinget, som ønsket en vektlegging av tilsynsoppgavene og av arbeidet for rettssikkerheten i helsetjenesten. Stortinget fant derfor sin egen løsning på dette: opprettelsen av Statens helsetilsyn, med virkning fra 1 januar 1994. Fra samme dato ble forvaltningsansvaret for institusjonene under det tidligere Direktoratet, flyttet til Sosial- og Helsedepartementet. Dette gjaldt ikke for fylkeslegeembetene.

Fra 2002 fikk Statens helsetilsyn begrenset sine saksområder noe. Det ble gjennomført en styrking av tilsynsprofilen. Ansvaret for statlige handlingsplaner og mange forvaltningsoppgaver ble overført fra Statens helsetilsyn til det nye Sosial- og

helsedirektoratet. Dette resulterte i at Helsetilsynet i fortsettelsen ble organisert i tre avdelinger: avdeling for tilsynssaker, avdelingen for planlagt tilsyn og avdeling for fellestjenester, ledet av en helsedirektør. Fylkeslegene var også i fortsettelsen underlagt Statens helsetilsyn. Fra 2003 av ble fylkeslegene integrert i fylkesmannsembetene, men for tilsynssaker var fremdeles dette organisert på fylkesbasis som eksempelvis under «Helsetilsynet i Rogaland». De fylkesvise helsetilsynene var direkte underlagt Statens helsetilsyn med virkning fra 2003. Fylkesmennene hadde således ingen instruksjonsmyndighet for tilsynssaker.

Regelverksendring medførte at helsedirektør tittelen ble endret til direktør for Statens helsetilsyn. I 2012 faller Helsetilsynene i fylkene bort, og oppgavene sorterer fra nå av under fylkesmannsembetene. I 2013 blir det gjennomført en omorganisering internt i Statens helsetilsyn. De ulike tjenesteområdene styrer nå ny avdelingsstruktur, med innføring av fem avdelinger: kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenester, Undersøkelseseininga for varselsaker etter spesialisthelsetjenestelova § 3-3 a, barnevern og sosiale tjenester og administrasjon. I samme år blir stillingen for juridisk direktør opprettet. I 2019 etablerer Statens helsetilsyn tilsyn med e-helse, for IKT-bruk i helse- og omsorgstjenesten.

Torbjørn Mork sin etterfølger Anne Alvik overtok etter ham i 1992, og ble permanent utnevnt i 1993. Hun fungerte i stillingen frem til 2000, hvorpå Lars E. Hanssen overtok stillingen. Han hadde tiltrådd stillingen som assisterende helsedirektør under Alvik allerede i 1994 og hadde god fartstid i embetet da han overtok som helsedirektør. Fra 2006 i stilling som direktør. Under Hanssen sin periode som leder av Statens helsetilsyn 2001- 2012 ble tilsynsansvaret betydelig utvidet. Hanssen hadde bred klinisk og akademisk erfaring med seg til Helsetilsynet. Han gjennomførte kandidatstudiet i helseadministrasjon ved UiO, Forsvarets Høyskole og NATO Defence College.

Jan Fredrik Andresen overtok ledelsen av Helsetilsynet i 2012 som direktør. Han var ansatt i tilsynet i perioden 1992 til 2001, og var i perioden 1998 til 2001 avdelingsdirektør. Andresen kom i 2012 fra lederstillinger innen psykiatrien.

Sjur Lehman, lege og jurist, overtok formelt etter Andresen i 2024. Han kom fra stillingen som fylkeslege i Vestland.

Helsedirektoratet ble opprettet i 2008 (Wikipedia, 2024a), underlagt Helse- og Omsorgsdepartementet. Direktoratet skal fungere som faglig rådgiver og sette i verk vedtatt politikk for departementet (Helsedirektoratet, 2024). Helsedirektoratet skal være forvalter av regelverket innen helse- og omsorgssektoren. Videre har det et helhetlig ansvar for den nasjonale helseberedskapen i Norge, som vi blant annet så under pandemihåndteringen.

2.3 Presentasjon av Petroleumstilsynet

Petroleumstilsynet var et statlig organ underlagt Olje- og energidepartementet, og det var det politisk vedtatte regelverk som utgjorde rammeverket for virksomheter som ble gjenstand for tilsyn. Petroleumstilsynet hadde som et statlig tilsyn også en forvaltningsfunksjon med direktoratsoppgaver. Myndighetsansvaret omfattet arbeidsmiljø, sikkerhet og beredskap. Tilsynsansvaret omfattet petroleumsvirksomheten på hele den norske kontinentalsokkelen, syv petroleumsanlegg på land samt tilhørende rørledningssystem (Petroleumstilsynet, 2023). Etter navneskifte til Havindustritilsynet 1 januar 2024 har tilsynet også fått sikring som tilsyns- og forvaltningsområde, tillagt dem etter sikkerhetsloven. Med virkning fra samme dato brytes også en 20 år gammel tradisjon ved at tilsynet underlegges samme departement som overordnet har ansvaret for ressursforvaltningen for havindustrien - Energidepartementet. Dette var i sin tid noe av begrunnelsen for utskillelsen av Petroleumstilsynet fra Oljedirektoratet: at oppfølgingen av arbeidsmiljø og sikkerhet ikke skulle ligge under samme departement og direktorat som var ansvarlige for selve ressursforvaltningen. Petroleumstilsynet lå historisk under og rapporterte til Arbeids og Inkluderingsdepartementet (Havindustritilsynet, 2024b).

Historien til Petroleumstilsynet startet i 1972 med Stortingets vedtak om opprettelse av Oljedirektoratet (Aspøy, 2024). I samme prosess ble det statlige norske oljeselskap Statoil opprettet (Lerøen, 2002). Siden midten og spesielt mot slutten av 1960-tallet hadde det vært utført et både politisk og byråkratisk fremsynt arbeid (Kindingstad et al., 2002). Dette for å skape en ramme for ressursforvaltning for det man håpte kunne bli et betydelig bidrag til norsk økonomi. Med erfaringsoverføring fra andre land, så man at behovet for olje og petroleumsprodukter, med tilhørende norsk produksjon, kunne ha en betydelig påvirkning både for utvikling av norske arbeidsplasser og for statskassen.

Stortinget som vedtok regjeringens forslag, la med dette til grunn at rammeverket skulle vedtas politisk, at Statoil skulle forvalte Statens finansielle ressurser, og at direktoratet skulle være faglig rådgiver, regelverksutvikler og føre tilsyn med at selskapene tok ansvar for sine forpliktelser.

I årene som kom spilte Oljedirektoratet en sentral rolle i det å håndtere sikkerhetsnivået på sokkelen. OD var sterkt involvert i og preget av ulykken med Ekofisk Bravo-ulykken i 1977 og Alexander Kielland katastrofen i 1980. Undersøkelser og funn fra granskningene fra disse ulykkene har bidratt til nødvendige endringer for å forbedre sikkerheten.

Petroleumstilsynet ble til i 2004 ved at Oljedirektoratet ble delt i to (Petroleumstilsynet, 2023). Fagområdene for sikkerhet og arbeidsmiljø, ble skilt ut fra Oljedirektoratet. Petroleumstilsynet

ble en tilsynsmyndighet for nevnte fagområder i tillegg til å være et direktorat, og det ble underlagt Olje- og energidepartementet. Tilsynet fikk med tildelt ansvar muligheten for både å regulere og gjennom sin tilsynsvirksomhet muligheten til å påvirke sikkerhetsnivået på norsk sokkel. Fokuset var på helse- miljø- og sikkerhet (HMS) i et storulykkeperspektiv samt arbeidsmiljø. Bakgrunnen for delingen av Oljedirektoratet, var i sin tid at regjeringens i 2002 så et behov for to selvstendige etater. Petroleumstilsynet, både som tilsynsmyndighet og som direktorat, skulle som selvstendig etat være frikoblet fra Oljedirektoratet og dets rolle innen ressursforvaltningen. På denne måte skulle det ikke i samme organisatoriske enhet oppstå konflikter mellom å sikre utviklingen av ressurser og det å sikre et forsvarlig sikkerhetsnivå og arbeidsmiljø offshore.

Petroleumstilsynet fører tilsyn både med regelverket, standarder, samt de ansvarlige selskapers egne styringssystem. Tilsynet har også mandat til å granske hendelser og ulykker for å identifisere direkte og bakenforliggende årsaker til disse. Petroleumstilsynet har sett det som sin oppgave å bidra til læring i industrien, og bidrar til erfaringsoverføring gjennom publisering av sine rapporter, fagdager og lignende (Groseth & Bye, 2016; Havindustritilsynet, 2024; Otterlei, 2017). Som fagmyndighet bistår de også Politiet ved etterforskninger. Gjennom deltakelse i internasjonalt samarbeid arbeider Petroleumstilsynet proaktivt med å søke etter og fremme «best practice» med tilhørende standardarbeid og utvikling for oljenæringen. Petroleumstilsynet er en anerkjent sentral aktør og tilsynsorgan, med stor tillit, for å sikre en ansvarlig og trygg oljenæring på norsk sokkel. Det har som direktorat blant annet også et ansvar for å drive med saksutredning for departementet og gjennom sin regulatoriske funksjon komme med forslag til revisjon av eksisterende eller nye forslag til forskrifter.

” Petroleumstilsynet er en faglig uavhengig etat som skal iverksette politiske vedtak og prioriteringer vedrørende helse, miljø og sikkerhet (HMS) i petroleumsvirksomheten og på vegne av samfunnet følge opp at partene arbeider målrettet for å møte Stortingets ambisjon om at virksomheten skal være verdensledende på HMS-området” (Petroleumstilsynet, 2023)

Ved inngangen til 2024 fikk Petroleumstilsynet en navneendring til Havindustritilsynet (Havindustritilsynet, 2024b).

Ved opprettelsen av Petroleumstilsynet 1 januar i 2004, ble Magne Ognedal utnevnt som den første direktøren (Berg & Aspøy, 2024; Wikipedia, 2024c). Han kom inn i rollen med solid ballast fra sine år i Oljedirektoratet, hvor han hadde arbeidet siden 1974. Med sine 30 år innen statlig forvaltning, hadde han en variert bakgrunn blant annet som sikkerhetsdirektør og noe senere som direktør for områdeoppfølging. Ognedal var kjent som en proaktiv pådriver i

norske såvel som internasjonale fora. De organisatoriske enhetene han ledet under arbeidet for både direktoratet og tilsynet, ble viktige premissleverandører for utviklingen av helse- miljø- og sikkerhetsregimet i innland og utland. Mange har omtalt Magne Ognedal som Mr.Safety, med sine faktabaserte tilnærminger. Fylkesmannen sa i sin tale til Ognedal ved utnevning til Ridder av St. Olavs orden (Statsforvalteren, 2013):

“Du er av dem som har brakt viktige verdier basert på fellesskap, god forvaltning, ryddighet, tydelighet og godt og sikkert arbeidsmiljø inn i petroleumsforvaltningen. Stått imot de lettvinne løsningene og cowboytenkingen.”

Ognedal var sivil ingeniørutdannet i England, noe som gav ham en bred base av kunnskap for sitt virke for sikkerhet og arbeidsmiljø. I tillegg til sin språkkunnskap, hadde han bred teknologisk såvel som kulturkunnskap. To uker etter utnevningen som sikkerhetsdirektør kantret boligplattformen Alexander Kielland, og med det gikk 123 menneskeliv tapt. Dette skulle senere prege ham og få store konsekvenser for hvordan myndighetene arbeidet systematisk med sikkerhet for at dette aldri skulle skje igjen. Kielland ulykken ble Magne Ognedal sin drivkraft og motivasjon, og dette ble også føringene for arbeidet under hans ledelse i resten av hans karriere. Hans lederstil var blant annet karakterisert ved vektlegging av behovet for oppklarende forståelse samt vilje og evne til kontinuerlig forbedring. Fylkesmannen i Rogaland (2013) uttalte om Ognedal sin lederstil med å si følgende:

«Ved å ha utfordringene så tett på, kan man både lære av erfaringer og lære av hverandre Men hoved tenkingen er den samme, enten det gjelder sikkerheten i petroleumsvirksomheten eller i andre deler av samfunnet: et stadig bedre kunnskapsgrunnlag, systemer som fungerer og ledere som har autoritet og tillit. Dette kan du mye om – og du bidrar sterkt til videreutviklingen av dette

Tillit er avgjørende for å få dette til. Nødvendig å ha naturlig autoritet for å kunne slå ned på det som medfører altfor stor risiko. Dette har både med kunnskap, organisering, forståelse og ledelse å gjøre. Man får respekt ved å bruke makten på en forutsigbar og fornuftig måte. Og respekt, det har du!»

Anne Næss Myhrvold overtok som direktør i Petroleumsstilsynet i 2013 (Garvik, 2024). Hun er utdannet cand. scient i mikrobiologi fra Universitetet i Bergen i 1992. Hun arbeidet i perioden frem til 1998 for Rogalandsforskning innen fagområdene miljø og næringsutvikling. Fra 1998 til 2002 arbeidet hun som sjefingeniør i Oljedirektoratet ved seksjon for arbeidsmiljø. I perioden 2002 til 2013 arbeidet hun for operatørselskapet BP Norge i ulike roller. Hun var blant annet avdelingsleder for driftsorganisasjonen og senere direktør og øverste ansvarlig for helse, miljø og sikkerhet i selskapet. Hun var HMS ansvarlig for BP Norge da Transocean riggen Deepwater Horizon eksploderte i Mexicogulven under arbeid for BP. Myhrvold

engasjerte seg i det som kom til å bli hetende “Macondo-ulykken” og fikk en omfattende erfaring med denne storulykken som krevde 11 menneskeliv. Utblåsing ble stanset etter 4 måneder, og var med utslippets størrelse en av de verste katastrofene på verdensbasis. I forbindelse med tilsettingen som Petroleumsstilsynet sin nye sjef sa hun i 2013 (Kongsnes, 2013):

«Å være i et selskap som får en slik hendelse er vanskelig, det innrømmer jeg. Men BP som selskap har lært av ulykken og det har vært en del av min jobb at også vi i Norge skulle lære av den ... Macondoulykken lærte meg at det er risiko i næringen vår som vi ikke håndterer godt nok.»

Myhrvold hadde ikke søkt stillingen når hun ble tilsatt. Ognedal brukte lang tid på å finne sin erstatter. Han mente at hennes bakgrunn og erfaring, samt hennes innsats på læring og erfaringsoverføring etter Macondo-ulykken gav henne unik innsikt i det som skulle til for å drive arbeidet på sikkerhet og arbeidsmiljø videre (Midttun, 2018; Myhrvold, 2020).

3. Teori

3.1 Ledelse av offentlig sektor

Som rammeverk for våre undersøkelser og beskrivelser har vi valgt å bruke Christensen med flere (2015) sine perspektiver fra boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor».

Perspektivene er utgangspunktet for beskrivelsen av organisasjonene. Vi vil også se på hvordan tillit og kontroll påvirker tilsynene.

3.1.1 Instrumentelt perspektiv

I et instrumentelt perspektiv sees organisasjoner på som et verktøy for å oppnå organisasjonens mål (Christensen et al., 2015; Selznick et al., 1997). Sentralt i perspektivet står Weber sin beskrivelse av byråkrati og organisasjoner, samt Taylor sin vitenskapelige ledelsesteori (Christensen et al., 2015). Fra det instrumentelle perspektivet har vi at organisasjoner vil kunne justeres ut fra hvilke mål som settes og hvordan organisasjonen designes, uavhengig av menneskene som besitter posisjonene. Det forutsettes dog at alle i organisasjonen er kvalifisert for å utføre sine arbeidsoppgaver.

Christensen med flere skiller (2015) mellom to varianter av instrumentelt perspektiv. I den hierarkiske varianten er organisasjonen en enhet, hvor mål-middel-sammenhenger er sentrale. Organisasjonen har ledelse og eiere som har kunnskap og makt til å oppnå sine mål gjennom en mål-middel-sammenheng. Det vil si at eiere og ledere definerer tydelige mål for organisasjonen, og den bygges opp både hierarkisk og ved prosesser som optimaliserer måloppnåelse.

I forhandlingsvarianten vil organisasjonen være sammensatt av flere underenheter som kan ha motstridende mål. Kunnskap og interesse kan også avvike mellom underenhetene. Ingen av enhetene vil kunne nå sine mål uten samhandling med en eller flere av de andre enhetene. Utfallet av måloppnåelse vil derfor være påvirket av kompromiss som skapes gjennom forhandlinger mellom flere av aktørene.

Organisasjoner er gjennom det instrumentelle perspektivet formålsrasjonelle organisasjoner. Gjennom å fokusere på hva organisasjonen skal oppnå, vil midlene som brukes være de handlingene som vurderes mest hensiktsmessige for å nå nettopp dette målet. Således vil en organisasjon i et instrumentelt perspektiv være preget av konsekvenslogikk. Christensen med flere (2015) beskriver organisasjonsstrukturer som en oppbygning av forskjellige posisjoner, kombinert med regler for hvem som gjør hva og hvordan oppgavene normalt

løses. Styring i organisasjoner, etter et instrumentelt perspektiv, skjer da i en kombinasjon mellom formålsrasjonelle handlinger og hvordan organisasjonen utformes.

Selv om ledere og eiere har mulighet og makt til å designe og organisere enheten, kan denne ikke kobles fra omgivelsene. Omgivelsene vil ha en betydning for hvilke valg som er formålsrasjonelle og hvilke som ikke er det. I en kontekst vil valg a være rett, mens i en annen kontekst vil valg b være rett. Christensen med flere (2015) har beskrevet styring i et instrumentelt perspektiv som $a+b+c$ = løsning av organisasjonens mål. Der a står for organisasjonenes utforming, b er organisasjonens forhold til og påvirkning av omgivelsene, og c er de formålstjenlige handlingene som gjøres innenfor rammene som er gitt organisasjonen.

Organisasjonsforskeren James D. Thompson hevder, ifølge Christensen med flere (2015), at organisasjoner utformes strukturelt etter handlingsmiljøet de er en del av. Han beskriver to dimensjoner i handlingsmiljøet, hvor den ene har variablene stabilt eller skiftende, og den andre dimensjonen har variablene homogent eller heterogent.

	Skiftende omgivelser	Stabile omgivelser
Heterogene omgivelser	Formåls-, geografi- eller klientprinsipp ligger til grunn for spesialisering av flere underenheter. Organisasjonen har en fleksibel tilnærming til strukturen	Formåls- geografi- eller klientprinsipp ligger til grunn for spesialisering. Avdelingene svarer til et homogent handlingsmiljø
Homogene omgivelser	Enkel, men fleksibel organisasjonsstruktur. Denne er løst koplet og/eller den er desentralisert	Enkel organisasjonsstruktur

Thompson Typologi – fritt laget etter modell i Christensen med flere (2015)

Luther Gulick sine fire prinsipper for horisontal spesialisering brukes i tabellen over (Christensen et al., 2015).

1- Formålsprinsippet

Saker fordeles til områder/avdelinger i organisasjonen der det er mest formålstjenlig å behandle disse.

2- Prosessprinsippet

Saker fordeles etter den prosessen eller arbeidsmåten som er best egnet til å oppnå målet.

3- Klientprinsippet

Saker som omhandler en bestemt del av befolkningen, samles i en avdeling eller organisasjonsdel. Hensikten er å samle eksperter som har et helhetlig perspektiv når de behandler saker.

4- Geografiprinsippet

Territoriell oppdeling av samfunnet ligger til grunn for saksbehandlingen.

Innenfor rammene som er gitt, de formålsrasjonelle handlingene og forholdet til omgivelsene finner vi ledelsens handlingsrom (Christensen et al., 2015). Handlingsrommet kan variere fra organisasjon til organisasjon og vil også kunne variere i tidsaksen, da handlingsrommet også påvirkes av omgivelsene. Ledelsen kan i noen grad påvirke sitt eget handlingsrom gjennom å påvirke hvilke rammer som blir satt av eiere eller myndigheter, eller hvordan medarbeidere og omgivelser ser på organisasjonen og dens oppgaver som skal løses.

Vi har tidligere i dette kapitlet skrevet om formålsrasjonelle handlinger. Handlingslogikken følger da av konsekvenslogikk. Når vi her bruker begrepet konsekvenslogikk legger vi til grunn at organisasjonen har fokuset på hvordan de skal nå sine mål eller løse sine problemer. Vi legger også til grunn at alternative handlinger blir vurdert, og at det finnes beslutningsregler i organisasjonen for hvordan valg mellom alternativer tas.

Rasjonelle handlinger kan deles i to hovedgrupper (Christensen et al., 2015). Fullstendig rasjonalitet og begrenset rasjonalitet. Ved fullstendig rasjonalitet legges det til grunn at organisasjonen har definert klare og konsise mål. Organisasjonen har også oversikt over alle mulige alternativer og hvilke konsekvenser disse alternativene vil gi. Organisasjonen har beslutningsregler som gjør at alternativet som gir best måloppnåelse velges. Ved begrenset rasjonalitet vil organisasjonen ha forskjellig grader av optimalisering av forutsetningen for fullstendig rasjonalitet. Målene kan være utydelige, eller kan forstås på flere måter. Det vil ikke være mulighet for å ha oversikt over alle mulige alternativer i forkant av beslutninger, og det vil heller ikke være mulig å se alle konsekvenser av valgene. På grunn av manglende informasjon og kunnskapsgrunnlag om mål-middel sammenhenger, tas beslutningene.

Beslutningsregler som brukes i organisasjoner kan bygge på maksimering eller satisfiering av måloppnåelse (Christensen et al., 2015). Ved fullstendig rasjonalitet vil maksimering være et alternativ, hvor beslutninger vil gi den beste løsningen som er mulig og dermed den største gevinsten for organisasjonen. I de fleste tilfeller vil det ikke være mulig å oppnå fullstendig rasjonalitet. Det kan som beskrevet over være ulike grunner til at organisasjoner må forholde

seg til en begrenset rasjonalitet, spesielt i store organisasjoner som håndterer komplekse problemstillinger. Det vil være en vurdering av hvor mye tid som skal legges ned i å skaffe oversikt over alle mulige alternativer og deres konsekvenser. Beslutningsregelen som brukes i begrenset rasjonalitet er en satisfiering av måloppnåelsen. Beslutningene blir valgt fordi de ansees som best mulige i den gitte situasjonen, og med de analysene av konsekvenser som er gjort. Beslutningen blir dermed ikke optimal, men tilfredsstillende.

Herbert Simon så på organisasjoners handlinger i lys av enkelt personers beslutninger (Christensen et al., 2015). Simons utgangspunkt er at individer har begrenset kognitiv kapasitet. Han introduserte begrepet «administrative man» som en motvekt til «economic man», hvor handlinger skjer innenfor organisasjonens struktur og rammer, men med ufullstendig oversikt og kjennskap til alle alternativer og deres konsekvenser. «Economic man» vil da handle med kjennskap til alle alternativer og konsekvenser. Store komplekse organisasjoner som er sammensatt av spesialister kan føre til at individer har en begrenset forståelsesramme og fokus. Dette letter den enkeltes utfordringer med kognitiv kapasitet, men skaper også utfordringer med å se seg selv, sitt arbeid og rolle i et bredere perspektiv.

Den byråkratisk organisasjon

Webers beskriver den byråkratiske organisasjonen som en organisasjon med hierarki (Christensen et al., 2015; Weber, 1983). Den er preget av tydelig arbeidsdeling og rutiner. Hierarkiet gir en tydelig over- og underordning i organisasjonen, hvor overordnede kan kommandere og instruere underordnede. Hierarkiet beskrives som en vertikal spesialisering. Horisontal spesialisering skjer i form av arbeidsdeling mellom de ulike delene av organisasjonen. Byråkratiske organisasjoner legger til rette for karrieresystemer hvor medarbeidere kan klatre i organisasjonen.

Rasjonell kalkulasjon, politisk og sosial kontroll

Idealet som det instrumentelle perspektivet bygger på, er at hierarkiske organisasjoner gjennom ledelse har evnen til å gjøre rasjonelle kalkulasjoner og beslutninger (Christensen et al., 2015). Organisasjonen har evne og vilje til å styre og påvirke politikk og de sosiale omgivelsene. Christensen med flere refererer også til Johan P. Olsen sin betraktning om «den suverene, men ikke særlig smarte stat», hvor Olsen problematiserer det instrumentelle perspektivet og hierarkiske organisasjoner der utgangspunktet er full rasjonalitet. Kunnskapsgrunnlaget til offentlige organisasjoner tilsier at det er begrenset rasjonalitet som vil være normalen. Dette utfordrer tanken om hvordan utforming gjør administrasjon og

organisasjon til et instrument for staten. Politisk og sosial kontroll utfordres i den «forhandlende stat». Deltakerrettigheter for ulike sosiale grupper i utformingen og iverksettelsen av politikk, gjør at myndighetene ikke har full politisk og sosial kontroll.

3.1.2 Kulturperspektiv

I et kulturperspektiv ser vi på organisasjoners normer og verdier, både formelle og uformelle, og hvordan disse virker i organisasjonen. Selv om formelle normer og verdier hører hjemme i et instrumentelt perspektiv, vil formelle og uformelle normer og verdier påvirke hverandres utvikling. Gjennom kultur perspektivet ser vi på organisasjoner gjennom andre briller og vinkler enn vi gjør gjennom det instrumentelle. Organisasjoner består av individer som sammen og over tid utvikler uformelle normer og verdier i organisasjonen.

Formelle og uformelle normer

De formelle normene vi finner i det instrumentelle perspektivet er de virkemidler som støtter opp om handlingslogikken, fører til målet og er tilpasset organisasjonsstrukturen (Christensen et al., 2015). Uformelle normer finner vi da i kulturperspektivet gjennom den handlingslogikken som følge av individenes egen påvirkning over tid vokser frem og danner disse uformelle normene, verdiene og medarbeidernes identitet. De formelle og uformelle normene vil ha en gjensidig påvirkning på hverandre.

I organisasjoner kan det dannes grupperinger med egne interesser og mål. I disse grupperingene dannes det over tid egne normer og verdier som må etterleves av gruppens medlemmer for å forbli en del av gruppen. Sett i lys av Herbert Simons teori om individers begrensede kognitive kapasitet (Christensen et al., 2015) er det i store organisasjoner vanskelig å se helhetsbildet nede på små spesialiserte enheter i organisasjonen. Tormod Heier (2017) viser til et eksempel hvor det ikke nødvendigvis er samsvar mellom det som oppleves som passende adferd i en kamptropp og det som anses som passende adferd hos forsvarsdepartementet. Subkulturer kan gjøre det vanskelig å ha en enhetlig forståelse og tilnærming til måloppnåelse.

Logikken om det kulturelt passende

March og Olsen knyttet logikken om passende adferd til handlingslogikk i organisasjonskulturen (Christensen et al., 2015). Logikken handler om å velge det som blir oppfattet som akseptabel adferd i situasjon. Kulturelle normer brukes for å kople situasjoner og identiteter til handlingsalternativer.

1. Gjenkjennelse

Gjenkjennelse handler om individets vurdering av situasjonen sett opp mot tidligere erfaring. Hvilken situasjon står individet overfor? Er det en rutine som skal utøves?

2. Identitet

Neste spørsmål som individet stiller seg i denne modellen for handlingslogikk er hvilke identiteter som oppleves viktigst for individet og organisasjonen.

3. Handlingsalternativer

Handlingsalternativene vurderes ut fra hvilken forventning individet har til løsning av situasjonen ut fra identiteten som legges til grunn. Koplingen skjer intuitivt og baserer seg på organisasjonskulturen.

Dominerende uformelle normer og verdier som er etablerte i institusjonen er det som gjør en handling passende. Christensen med flere (2015) viser til at kulturelle og uformelle normer er rettet mot fortid, mens de instrumentelle reglene er mer fremtidsrettede.

Forskjellige situasjoner vil i denne logikken aktivere ulike handlingsregler og identiteter. Hvilke regler som aktiveres når, er et resultat av erfaring og læring, noe som gjør at erfarne medarbeidere har et fortrinn foran nye medarbeider uten erfaring.

Kopling av situasjon kan også skje som følge av en tidsmessig nærhet til gjenkjenning av situasjonen. Det vil si at identiteter og regler som nylig har vært i bruk tas i bruk på ny.

Erfaringer kan også overføres fra andre organisasjoner ved at erfaring generaliseres og overføres til egen organisasjon. Her skilles det mellom dekontekstualisering, som er når det oppleves som et allment ønske at andres erfaringer brukes i egen organisasjon, og kontekstualisering, som er når individet ser på andres erfaringer som relevante for sin løsning av situasjonen.

Kategorisering er også en tilnærming som er et alternativ til den passende logikken. Situasjoner kategoriseres og mentale modeller brukes for å kople identiteter og handlingsvalg.

Institusjonskultur

Kulturen i en institusjon definerer hva institusjonen er. Kulturen utvikles over tid og påvirkes av både indre og ytre press på institusjonen (Christensen et al., 2015; Clark et al., 2021). Instrumentelt kan det bygges en organisasjon, utarbeides formelle verdier, regler og normer for å påvirke kulturen, men disse vil ikke alene kunne styre kulturen i organisasjonen. Indre press er i denne sammenheng de uformelle normer og verdier som medlemmene av organisasjonen har med seg i utøvelsen av sin stilling. Ytre press er omgivelsenes påvirkning på organisasjonen og kan kobles til det handlingsrom som finnes.

Stiavhengighet er et sentralt resonnement innen organisasjonskultur (Christensen et al., 2015). Resonnementet viser til at organisasjoner i tidlige år utvikler normer og verdier som vil være førende for denne organisasjonen og dens omgivelser i fremtiden. Fordelene som stiavhengighet gir, er en forutsigbarhet for organisasjonens medlemmer og for omgivelsene. Bakdelen blir da at organisasjonen kan være vanskelig å endre fordi stien er så godt etablert. Et alternativ til å resonnerer etter stiavhengighet, er å se utviklingen i sykluser, der paradigmeskifter og andre store omveltninger er førende også for den kulturelle utvikling i organisasjonene.

Kjennetegn ved politisk-administrative kulturer

Tilsynene er ikke direkte knyttet til politisk-administrative systemer, men ligger tett opp til disse. Føringer gitt fra sittende politisk ledelse må tilsynene forholde seg lojalt til, samtidig som de skal være partipolitisk nøytrale. Christensen med flere (2015) beskriver tre forhold som kjennetegner en politisk-administrativ kultur.

1. Balansen mellom lojalitet og nøytralitet
2. Balansen mellom lojalitet og faglige normer
3. Balansen mellom profesjonelle verdier og faktapremisser

Christensen beskriver også hvordan subkulturer i den offentlige forvaltningen kan variere fra sektor til sektor basert på verdier som preger yrkesgruppene som dominerer innen sektoren.

Organisasjonskultur og lederskap

Ledere har en viktig rolle i bevaring og utvikling av organisasjonskulturen. Ledere høyt i hierarkiet har større muligheter til å påvirke utviklingen gjennom sin posisjon, men uformelle ledere som gjerne er ordinære medlemmer av organisasjonen, har også en stor betydning i

utviklingen av organisasjonskulturen. Christensen med flere (2015) belyser følgende 5 punkter som er viktige momenter for ledere i et kulturperspektiv.

1. Ledere skal forvalte tradisjonene.
2. Ledere skal bidra til endring i organisasjonen
3. Ledere skal klarlegge kulturelle normer for ansettelse. Vektlegges ekspertise eller lojalitet?
4. Ledere skal bidra til å skape identitet gjennom opplæring, trening, holdningsskapning og indoktrinering
5. Ledere skal gjennom kritiske avgjørelser forsvare organisasjonens integritet.

Ledere må balansere alle disse 5 momentene. Det finnes motvekt i punkt en og to. Det første punktet handler om stabilitet og gjenkjenning, mens punkt to handler om den begrensede utviklingen en leder i det offentlige har handlingsrom til å utøve. De resterende punktene er avhengig av et samspill med organisasjonen og dens uformelle ledere for å bevare integriteten til beste for organisasjonens medlemmer og organisasjonens mål.

3.1.3 Myte perspektiv

Det tredje og siste perspektivet beskrevet av Christensen et al, som vi skal bruke i denne oppgaven er myteperspektivet. Dette perspektivet tar for seg hvordan organisasjoner i kraft av å befinne seg i institusjonelle omgivelser må relatere seg til sosialt skapte normer. Disse normene sier noe om den sosiale påvirkningen og hvordan denne influerer på utformingen av organisasjonen. Organisasjoner må gjerne forholde seg til dette på to plan, internalisering gjennom å ta opp i seg den sosialt aksepterte normen for intern utforming, samt å utad gi til kjenne bruken av den. Det er ikke gitt at organisasjonen på denne måten blir mer effektiv (Christensen et al., 2015).

Myteperspektivet vektlegger adaptasjon til skiftende verdier i omgivelsene, noe som på sikt gjør organisasjoner mer like. Dette til forskjell fra det kulturelle perspektivet som derimot fokuserer på en mer langsiktig framvekst av interne verdier og normer, noe som vil medføre at organisasjoner blir mer forskjellig. Ifølge Christensen med flere er myter sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser.

3.1.4 Tillit

Tillit er både et begrep og et fenomen. Det forskes på tillit for å forstå hva både begrepet og fenomenet innebærer, hvilke kjennetegn og karakteristika den har. Man søker å forstå hvordan tillit utvikles, hva som påvirker den og hvilken effekt den kan sies å ha. (Høyer & Mønness, 2016)

Som fenomen har man ifølge Høyer med flere (2016) historisk prøvd å forstå tillit i en handlings-, kognitiv- og en emosjonell dimensjon. Handlingsdimensjonen beskriver tillit når det i en situasjon preget av usikkerhet unnlates å ta forhåndsregler (Høyer et al., 2016; Skirbekk & Grimen, 2012). Den kognitive dimensjonen tar utgangspunkt i hvilke forventinger som kunnskap og erfaring skaper. Mens trosdimensjonen ser tillit som en følelse eller følelsesmessig tilstand.

«To trust someone is to lower one's guard, to refrain from taking precautions against an interaction partner, even when the other, because of opportunism or incompetence, could act in a way that might seem to justify precautions» (Elster, 2007, s. 344)

Det brukes videre ulike klassifikasjoner for inndeling av tillit. En klassifikasjon vektlegger hovedskillet mellom på den ene siden den strategiske og interessebaserte fra den på den andre siden emosjonelt baserte tilliten. (Høyer et al., 2016) I en annen måte å dele opp tillit på vektlegges forskjellen mellom sosial og institusjonell tillit. Skirbekk og Grimen (2012) beskriver både sosial tillit og institusjonell tillit. Sosial tillit er tillit mellom individer og grupper av individer. Institusjonell tillit er tillit til myndighetene og deres organisasjoner, som for eksempel politi eller tilsynsmyndigheter.

Den generelle sosiale tilliten har sammen med den institusjonelle tilliten historisk vært veldig høy i Norge og de nordiske land. I flere uavhengige undersøkelser har vi sett at vi også gjør det veldig bra både i en europeisk og global målestokk. Vi sikter her til den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) samt World Values Survey (WVS) (Skirbekk & Grimen, 2012)

Sosial tillit kan ifølge Høyer og Mønnes deles i to deler (Høyer & Mønness, 2016) :

- a. Den generelle sosiale tilliten, som i tillit til folk flest på et samfunnsnivå.
- b. Spesifikk sosial tillit, som i tillit til en spesifikk person eller definert gruppe mennesker. Her kan tilliten variere fra en sak til en annen. Konteksten kan være en premiss for tillit eller ikke, eller for grader av denne. Høyer og Mønnes hevder at tilliten kan være lav i en sak og høy i en annen. Dette gjelder både for enkeltindivider og for gruppenivå.

Institusjonell tillit er et begrep som defineres av individers tillit til institusjoner. Videre påvirker også denne resiprokt institusjoners tillit til individene, eller befolkningen sett under ett.

Institusjonell tillit omhandler som begrep også tilstedeværelse eller fravær av tillit mellom institusjoner. Flere undersøkelser viser at den institusjonelle tilliten er generelt høy i Norge, ref. ESS og WVS.

I de tilfeller et individ har tillit til en offentlig institusjon i et samfunn, ser man at det samme individet gjerne har tilsvarende type tillit også til andre offentlige institusjoner (Skirbekk & Grimen, 2012). Som fenomen kaller denne effekten båndbredde. Høyer og Mønnes (2016) henviser til McAllister med flere sitt arbeid fra 1988 for å forklare at en stor båndbredde fører til en «smitteeffekt» med tillitt til flere ulike institusjoner i den offentlige forvaltning (Høyer & Mønness, 2016). Forfatterne har samlet påpekt at det foreligger en positiv sammenheng mellom sosial og institusjonell tillit. Vår forståelse er at institusjoner kan bidra til å bygge tillit ved å bidra med sosial interaksjon preget av forutsigbarhet, en forutsigbarhet som gir seg til kjenne gjennom konsistent troverdig kommunikasjon, forventningsavklaring med bruk av normativ adferd samt klart definerte normer.

Skirbekk med flere, viser til at tilliten til offentlige institusjoner og de politiske institusjoner har økt i senere år i Norden. Norge sammenlignet med andre europeiske land og USA kan sies å være et høytillitsland. Forfatterne redegjør for en kobling mellom høy generell sosial tillit og høy institusjonell tillit samtidig som de fremholder at dette gir seg til kjenne gjennom grunnholdningen ved at Staten har med gode hensikter i utøvelse av alle sine samfunnsoppdrag. Det følger av dette en tilgrunnliggende tillit til myndighetenes sin overvåking og kontroll i Norge.(Skirbekk & Grimen, 2012).

3.1.5 Ledelse, styring og kontroll

Vi har i studiet av offentlig styring og ledelse sett flere definisjoner av nettopp disse begrepene: styring og ledelse. Christensen med flere (2015) viser til det Philip Selznick kaller for «statsmannskunst» når ledelse knyttes til, og er gitt egenskaper som prosess ved å favne om både det mellommenneskelige og relasjonelle. Formelle rammer gis et innhold. Innholdet muliggjør at institusjonelt baserte og uformelle prosesser får plass, med påvirkning av individene i de formelle systemene.

Når en ledelse i en organisasjon skal nå sine mål, skiller vi gjerne mellom begrepene styring og ledelse. Begge omhandler det å påvirke adferd på flere nivå. Styring oppfattes gjerne som prosessen mot det å intensjonelt oppnå ett eller flere mål – styring blir da kursen. Ledelse er da det som bygger opp under det at organisasjonen, gjennom medarbeidere både individuelt

og kollektivt, får en ramme med tilhørende verktøy for å oppnå det å holde nettopp denne kursen, og med dette kan sikre måloppnåelse.

Ledelsen vil legge planer, koordinere, kontrollere og treffe beslutninger. De er de overordnet ansvarlige for valg av kurs, samt for utførelse av alle deler av prosessen som skal føre fram til produktet eller leveransen.

I offentlige organisasjoner slik som Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet er det både politiske og administrative føringer for tilsynene. Mandatet til tilsynene er også gitt av de generelle forvaltningsmessige føringer som i formelle vedtak, tildelt og delegert regelverk. Vi har gjennom arbeidet med oppgaven også sett at de valgte organisasjonsformer spiller inn (Christensen et al., 2015). Vi vil i dette avsnittet konsentrere oss om det instrumentelle perspektivet og de formelle aspektene.

Påvirkning av adferd er et fellestrekk i flere dimensjoner for *styringen av tilsynene* som organisasjoner, *styringen i tilsynene* og styringen av de man fører tilsyn med. For de to første kan man se på dette som hhv en strukturell og kulturell tilnærming.

Det instrumentelle – mindre ledelse enn styring

I tilsynene har vi i intervjuer erfart at styring ses på som det å fatte beslutninger og å sette disse ut i praksis. Spillereglene for tilsynene er gitt ved den juridiske rammen som er gitt dem. Den samme rammen gjelder for begge tilsynene sine tilsynsobjekter, eller pliktsubjektene som det fører tilsyn med. Begge tilsynene, slik det fremkommer ved dokumentgjennomgang, ser ut til å sikre at ledelsen besitter sterke formelle styringsmidler. Derigjennom sikrer man samordning av organisasjonenes ulike enheter og medlemmenes spesialiserte roller og funksjoner. Eksempelvis kan her nevnes Petroleumstilsynet sin organisering i «Fag og Lag», hvor hver av disse disiplinene er ledet av fagleder, mens tilsynslagene også har sine ledere. Faget og Laget blir ledet i en matriseorganisering. Output av arbeid i tilsynslagene blir på denne måten også kvalitetsmessig forankret i fag. For Petroleumstilsynet sitt virke kan også nevnes at den juridiske rammen blir faglig kvalitetssikret av en egen avdeling for juss og rammevilkår. Denne delen står også i matrisen og blir ofte involvert for å sikre korrekt anvendelse av regelverket. Disse momentene kan hver for seg ses på som kontrollmekanismer, og vi har sett for Petroleumstilsynet at når dette er formelt organisert så vil ledelsen i et instrumentelt perspektiv for alle praktiske formål samsvare med styring. Christensen et al ((2015) fremhever viktigheten av at lederskapet i en instrumentelt orientert ledelse fremviser god styring av underordnede organisasjoner eller aktører, og at det skal foreligge både juridisk ramme samt legitimitet og troverdighet for

denne utøvelsen. Vi tenker etter våre intervjuer samt dokumentgjennomgang at dette har en overføringsverdi til tilsynene:

Styring av tilsynene og av tilsynsaktiviteten bærer preg av inngående kjennskap til respektive tilsynsområder, de formelle- legale forhold, verktøy og virkemidler, de ulike fags disipliner og de tilhørende utfordringer. Dette ser ut til å bygge tillit og legitimitet hos de det føres tilsyn med.

Det kulturelle – mer ledelse enn styring

Haldor Byrkjeflot har ifølge Christensen med flere (2015) beskrevet seks tendenser for hvorfor ledelse kan ha blitt viktigere med tiden. Vår forståelse av disse tendensene er gjengitt i punktene under og blir brukt i kapitel 5 der vi ser punktene opp mot våre funn i tilsynene.

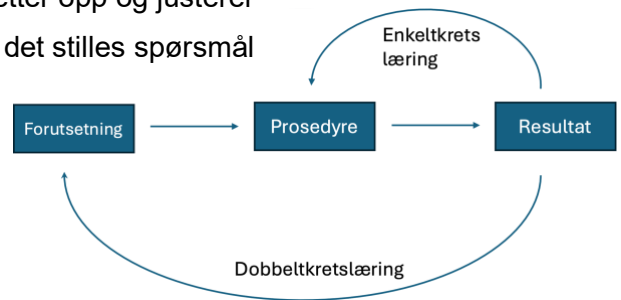
1. Næringslivet og organisering av offentlig virksomhet kan se ut til å ha blitt påvirket av markedstankegang. Dette kan se ut til å ha gjort arbeid i tradisjonelle hierarkiske systemer mindre viktig. Samtidig kan det observeres mer aktivt lederskap som er tilpasset fleksible løsninger, hvor organisasjonene i større grad også tar ut både personalets og kundenes kunnskaper og erfaringer.
2. Økt desentralisering og fristilling i offentlig sektor. Fokus er endret fra en overordnet styring til fokus på mål og resultatstyring gjennom aktiv bruk av ledelse. Endringen fører til at ledere i større grad må motivere, gi faglig støtte og beslutningsstøtte for å nå målene. Byrkjeflot hevder at dette kan gi en generell autoritetsforvitring.
3. Samfunnet er mer kritiske til ledere enn før. Ledere blir i større grad vurdert på bakgrunn av sine holdninger og verdier.
4. Økende kritikk mot teknokratisk og mekanisk styringsideal, mens ideen om indirekte normativ styring står sterkere.
5. Endret forståelse av demokratibegrepet. Fokus på kommunikativ ledelse som sikrer deltakelse som sikrer arenaer for dialog og kommunikasjon. Økende vekt på ikke materielle verdier og verdimangfold.
6. Fremvekst av og et sterkere kompetansefelt for ledere, som gir en økt institusjonalisering av kompetansefeltet ledelse.

3.1.6 Læring

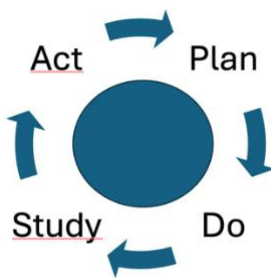
Forutsetningen for at tilsyn skal ha effekt er at organisasjonene det føres tilsyn med har evnen til å lære og tilpasse seg. Vi har derfor valgt å kort beskrive litt om hovedpunktene i læring som tilsynene er bevisste i sitt arbeid.

Læring skjer på individnivå og på gruppe- og organisasjonsnivå. Agyris og Schön skiller læring i organisasjoner i enkeltkrets og dobbeltkrets læring (Kaufmann & Kaufmann, 2009)

Enkeltkrets læring er når læringen skjer ved at man retter opp og justerer eksisterende rutiner, mens dobbeltkrets læring er når det stilles spørsmål om grunnpremissene for prosedyren eller rutinen stemmer.



Demmings lærings sirkel



PDSA sirkelen er godt etablert i helsetjenesten i Norge. PDSA står for Plan, Do, Study og Act, og er knyttet til pasientsikkerhet, kontinuerlig forbedring og læring. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (Lovdata, 2017) er bygd opp etter PDSA.

I plan delen stilles det krav til å planlegge. Noe som betyr å beskrive mål, oppgaver, aktiviteter og organisering. Samt beskrive ansvar, roller og sørge for tilstrekkelig kunnskap til å kunne gjennomføre oppgavene. I gjennomføringsdelen (Do) skal planene iverksettes. Her er fokuset gjennomføringsevne. Iverksette planlagte oppgaver, sørge for at de som skal gjennomføre er kjent med målene og har de nødvendige instruksjoner og fullmakter til å gjennomføre. Evaluering (Study) innebærer å følge opp planene og tiltakene som er iverksatt. Oppfølgingen innebærer å vurdere om målene nås og at tiltakene som er iverksatt fungerer hensiktsmessig. Siste punkt i sirkelen er korrigerende (Act). Dette punktet handler om å korrigere for de punktene som avviker i evalueringen, slik at mål nås og tiltak som ikke fungerte etter hensikt blir korrigert.

3.2 Tilsyn og tilsynsroller

Statlig tilsynsvirksomhet er en sentral oppgave i forvaltningen. Tilsyn er lovpålagt og er en form for regulering. Selznick formulerer regulering ved: "sustained and focused control exercised by a public agency over activities which are valued by a community" (Selznick,

1985). Allerede i 2003 var det ca. 40 tilsynsorganisasjoner i Norge (St. meld. nr. 17 (2002-2003)); (Rødsten et al., 2002). Ulike tilsyn utøver sin virksomhet og samfunnsoppdrag etter tildelt eller delegert regelverk. Dette regelverket retter seg mot ett eller flere tilsynsobjekt. Mandatet er klarlagt i virkeområde i lov eller forskrift, i oppgave- og i tildelingsbrev for de ulike tilsyn.

Fra St.meld.nr.17: Om statlige tilsyn (St. meld. nr. 17 (2002-2003)), kommer det klart fram at tilsyn innbefatter tiltak for å sikre at et regelverks intensjoner blir fulgt:

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

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.»

Foruten å kontrollere og å gi reaksjoner på avvik favner tilsynsrollen også det å gi tilsynsobjektene informasjon og veiledning om de juridiske rammer og deres formål. Etter forvaltningsloven har offentlig administrasjon en veiledningsplikt, utover dette kan veiledning være nærmere regulert i særlovning for utøvelse av det enkelte tilsynets virksomhet. En generell tilnærming er likevel at tilsynene ikke skal gi råd til løsninger, som de selv senere risikerer å føre tilsyn med (Lindøe et al., 2012).

Tilsyn kan deles i flere kategorier, vanligvis i tre: planlagte tilsyn, tilsyn basert på enkelthendelser eller som en prosess som innebærer overvåking av et område. (Statens helsetilsyn, 2016, s 5).

En viktig forutsetning for at Statens helsetilsyn og Petroleumsstilsynet skal kunne ivareta samfunnsoppdragene sine gjennom sine tilsynsroller, er at de har troverdighet og tillit (St. meld. nr. 17 (2002-2003)). Tillit og troverdighet er avgjørende for rollen deres og for gjennomføring og oppfølging av tilsynsaktiviteter. Dette til sammen kan sies å utgjøre en del

av tilsynenes legitimitet. Denne legitimiteten fordrer også høy faglig kompetanse og god rolleforståelse. Det er også viktig å legge til grunn god forvaltningsskikk.

St.meld. nr.17

«For at tilsynene skal kunne utøve sin rolle er det helt avgjørende at de har tillit og troverdighet i forhold til offentligheten. Hendelser som Åstaulykken og Sleipner-forliset og den etterfølgende diskusjon og gransking av disse tragediene har understreket hvor viktig det er med sterke og kompetente tilsynsorganer. Det er derfor behov for å drøfte hvilke tiltak som proaktivt kan sikre og styrke tilsynenes autoritet og tillit. Ikke minst gjelder det de tilsyn som har et spesielt ansvar for sikkerhet og forebygging av hendelser med stort ulykkespotensial. For at tilsynene skal ha en høy legitimitet og kunne gjøre gode faglige vurderinger, er det helt avgjørende at de besitter høy kompetanse. Det er også helt sentralt at tilsynenes kompetanse ikke er dårligere enn den partene har til disposisjon. På enkelte områder har tilsynene problemer med å rekruttere, beholde og videreutvikle kompetanse. Dette har delvis sammenheng med at lønnsnivået i det offentlige er lavere enn i privat næringsliv og at tilgangen på høyt kvalifisert kompetanse som ønsker seg til tilsynene er for lav der tilsynene er lokalisert i dag. Mange tilsyn oppleves som attraktive arbeidsplasser i startfasen av en karriere, men etter noen år forlater dyktige medarbeidere tilsynene for å gå over i privat næringsliv og ikke sjelden til den bransjen som de førte tilsyn med.»

Ulike tilsyn spiller ulike roller i sin funksjonsutøvelse. Felles for dem alle er at de spiller en samfunnsrolle på vegne av Staten. Som vi har vært inne på gis det føringer for denne utøvelsen på flere ulike plan.

Så hva gjelder spesifikt for en tilsynsrolle? En rolle kan bekles av en organisasjon, kollektivt av en samling ansatte eller av enkeltindivider. Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet sine roller forventer vi å finne i et skjæringspunkt et sted mellom den til enhver tid bestemte politikk og offentlig forvaltning. Forvaltningen effektuerer politiske vedtak.

Spesialisthelsetjenesten har og må forholde seg til sine offentlige styringssystem. Olje- og gassnæringen og selskapene som arbeider der forholder seg til sine private styringssystem.

3.3 Juridisk rammeverk

Tilsynsmyndighetenes samfunnsoppdrag er å identifisere, redusere og å håndtere risiko. Målet er å skape en høyere grad av trygghet. For å kunne utføre dette samfunnsoppdraget er tilsynene tilført ressurser og gitt virkemidler. Tilsynene skal sikre etterlevelse av

regelverket. For å sikre etterlevelse av de rettslige normer er det valgt oppfølging på to nivå: Tilsynsforvaltningen følger opp tilsynssporet, og Politiet og påtalemyndighet følger opp straffesporet. Enkelte ganger yter tilsynene faglig bistand også til Politiet (Lindøe et al., 2012)

Ulike tilsyn er organisert etter ulike prinsipper. Valgte organisering kan være et uttrykk for forsøk på tilpasning etter målsetningen eller formålet for tilsynet, etter sektor eller målgruppe det skal føres tilsyn med, eller etter tildelte forvaltningsoppgaver. Noen tilsyn har direktoratsfunksjon, slik som Petroleumstilsynet, mens Statens helsetilsyn ikke har dette. I helseaksen er det lagt til Helsedirektoratet.

Lindøe med flere (2012) viser til at lovgrunnlaget ikke alltid entydig avgrenser tilsynsfunksjonene og at det i flere tilfeller er slik at samme lov forvaltes av flere tilsyn. Dette er tilfellet for HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten, hvor eksempelvis både Petroleumstilsynet og Statens helsetilsyn ved Statsforvalteren i Rogaland fører tilsyn med relevante forskrifter. Tilsynsforvaltningen følger de samme regler som resten av forvaltningen. Forvaltningsloven og offentlighetsloven har sin anvendelse.

Tilsyn er å forstå både rettsanvendelse og regelanvendelse. Ved gjennomføring av tilsyn må tilsynet ha en forståelse av relevant regelverk, bruke dette på faktiske forhold under et tilsyn, samt ta stilling til om tilsynsobjektet sin aktivitet og organisering av denne etterlever lovgivningens krav (Lindøe et al., 2012). Både tilsyn og tilsynsobjekt er begge regelanvendere som tolker et regelverk gitt av lovgiver. Ulik tolkning forekommer, og kan avstedkomme ulike utfordringer.

Hjemlingen for Petroleumstilsynet sin tilsynsvirksomhet er nedfelt i:

- Lov om Petroleumsvirksomhet §10-3, med medfølgende delegering og oppgavetildeling til Petroleumstilsynet.
- Ved opprettelsen av tilsynet ble det også gjort en oppgavetildeling ved et vedtaksbrev som ved forskrift (Lovdata, 2003)

Hjemlingen for Statens helsetilsyn sin tilsynsvirksomhet er nedfelt i:

- Helsetilsynsloven §4 og i
- Helse og omsorgstjenesteloven §12-3 hjemmel for tilsynsmyndighet

Aktuelt regelverk

Spesialisthelsetjenesten	Petroleumsvirksomheten
Lov om spesialisthelsetjeneste	Petroleumsloven
Pasientrettighetsloven	Styringsforskriften
Forskrift om Kvalitet og ledelse i helsetjenesten	Innretningsforskriften
Akuttmedisinforskriften	Aktivitetsforskriften
Prioriteringsforskriften	Teknisk og operasjonell forskrift
	CO2-sikkerhetsforskriften
	Arbeidsmiljøforskriftene

4. Metode

I dette kapitlet vil vi redegjøre for vårt metodevalg. Metodevalg kan deles i to hovedkategorier, kvalitativ metode og kvantitativ metode (Clark et al., 2021; Oppen et al., 2020).

Kvalitativ metode brukes når forskere går i dybden av problemstillinger i det henseende å kunne forstå og forklare de sosiale fenomener som studeres (Clark et al., 2021; Gilje & Grimen, 1995; Oppen et al., 2020). Verktøy som benyttes i kvalitativ metode er blant annet intervju, dokumentanalyser og observasjoner. I arbeidet med å forstå og forklare brukes induktiv metode for å forklare relasjonen mellom teori og empiri, som ikke gir absolutte svar, men sannsynlige forklaringer på årsakssammenhenger.

I kvantitativ metode brukes større datamengder for å forstå og forklare problemstillingene. Gjennom deduksjon søker forskere å kausalitetsforklare hypotesene (Clark et al., 2021; Oppen et al., 2020). Kvantitativ metode har sitt utspring fra naturvitenskapen. Det var også den foretrukne metoden i samfunnsvitenskapen frem til 1970 tallet (Clark et al., 2021). Fra 1970 og utover har kvalitativ metode blitt mer akseptert og vanlig i kvalitativ forskning. Verktøy som brukes i kvantitativ metode kan være store offentlige og private datasett, innhentet av forskningsprosjektet eller av andre. Bruk av spørreskjemaer er også en vanlig måte å skaffe seg data til kvantitative undersøkelser.

4.1 Vitenskapsteoretisk ståsted og metodevalg

Gilje og Grimen (Gilje & Grimen, 1995) skriver i hermeneutikken om forståelse og mening at fenomener er bare forståelige i den kontekst eller den sammenheng de fremkommer i.

I denne oppgaven forsøker vi å finne likheter og ulikheter mellom to tilsyn. Bevissthet rundt konteksten og sammenhengende opplysninger og fenomen som fremkommer i vårt arbeid, er viktige premisser å legge til grunn når vi skal beskrive våre funn.

Samfunnsvitenskapens målsetning er å finne forklaringer på sosiale fenomener (Andersen, 2013; Gilje & Grimen, 1995). Ulike tilnærminger for å nå målet for tilsynene, ulik organisering for å oppnå tilsynenes mål og kulturene som finnes i de ulike tilsynene er de sosiale fenomenene vi tar for oss. Oppgaven er bygd opp etter beskrivelsen til Gilje og Grimen (1995) med en beskrivelse av det som skal forklares og premissene som vi har lagt til grunn for forklaringen.

Fordi vi skal sammenligne to tilsyn har vi valgt en komparativ undersøkelse (Andersen, 2013; Clark et al., 2021) som metode for vår oppgave. Tilnærmingen vår til dataene som

analyseres er induktiv. Gjennom bruk av teori og empiri vil vi argumentere for sannsynligheten av at hypotesene våre stemmer eller ikke.

4.2 Forskningsdesign og forskningsstrategi

Vi startet opp vårt arbeid med å gjøre søk i litteratur og databaser etter tidligere arbeid som kunne være gjort innenfor vår problemstilling. I denne letingen brukte vi malen for søkelogg som finnes på Høgskolens Innlandet sine nettsider. Vi har gjort forskjellige søk i databasene Idunn, Norart, NORA og Oria.

	Element/Søkeord 1	Element/Søkeord 2	Element/Søkeord 3	Element/Søkeord 4
OR mellom ord i samme kolonne	Norsk	Helsetilsynet Or Statens Helsetilsyn	Petroleumstilsynet	Komparativ Or Sammenligning Or Vs
		Helsetilsynet Or Statens <u>helsetilsyn</u>	Olje	
		<u>Petroleumstilsynet</u>	Helse	

AND
 mellom ord i forskjellige kolonner

Gjennom søkene har vi funnet et mastergradsarbeid som har sammenlignet granskning mellom Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet.

I arbeidet med å finne likheter og ulikheter ved Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet har vi valgt å bruke en komparativ studie. Ved å se på hvert av tilsynene som hver sin case, sammenligner vi likheter og ulikheter ved disse to casene. Vi har tatt utgangspunkt i Andersen (2013) sin beskrivelse av case studier når vi har designet denne studien. Vi har også brukt teori fra Bryman's social research methods (Clark et al., 2021).

Andersen beskriver at sammenligning av ett case med ett annet kan hjelpe oss med å se sammenhengene gjennom å klargjøre forutsetningene. I denne oppgaven har vi valgt å studere casene Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet i det instrumentelle og kulturelle rammeverket til Christensen med flere (Christensen et al., 2015). Andersen legger også vekt på at det ikke er antall observasjoner som skaper gyldigheten til slutningen, men forutsetningen for observasjonene som er gjort.

Gjennom det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet søker vi å falsifisere våre innledende hypoteser. I et «mest ulike case» tilnærming (Andersen, 2013) har vi tatt utgangspunkt i at felles variable for begge tilsynene er den tilsynspraksis som beskrives i Stortingsmelding 17, om statlig tilsyn (St. meld. nr. 17 (2002-2003)). Gjennom ulike forklaringsvariabler søker vi å finne om tilsynene lever opp til målene i Stortingsmeldingen.

I arbeidet med å designe denne studien har vi brukt fremgangsmåten til Clark med flere (2021) for kvalitative studier.

1. Definere forskningsspørsmålet
2. Avklare hva som er relevant å ha med og hvor vi får tak i disse dataene
3. Innsamling av data
4. Tolkning av data
5. Knytning av konsept til teoretisk rammeverk
6. Funn og konklusjon

Forskningsspørsmålet vårt ble knyttet til nysgjerrigheten på to statlige tilsyn som utfører sin rolle mot to veldig forskjellige områder og bransjer. I arbeidet med forskningsspørsmålet og relevant litteratur og avgrensning gjorde vi søk i databasene Oria, Idunn, Norart og NORA for å se om det fantes arbeid som allerede var gjort på området.

For å svare ut våre hypoteser vil vi sette inn variablene og beskrive dem i et instrumentelt- og kulturperspektiv, for så å sammenligne variablene og beskrivelsene for begge tilsynene. Ideelt sett skulle vi kunne årsaksforklare funnene våre, men det vil finnes mange faktorer vi ikke har kontroll på eller har god nok innsikt i til å kunne konkludere på årsakssammenhenger. Funnene og beskrivelsene vi gjør er våre forståelser av et bilde vi forsøker å tegne. Gjennom å være så transparente som vi klarer, legger vi opp til at andre kan ta stilling både til våre funn og våre tolkninger.

I dokumentanalysene vi har gjort har vi sett på oppbygning og bruk av retorikk i tekstene. Vi har sett på forskjell på bruk av enkeltord som vi anser for å ha samme betydning. I tillegg har vi brukt dokumentene og nettsider for å finne instrumentelle variabler som økonomi og medarbeidere.

Intervju ble planlagt for å skape en åpen samtale med informantene (Andersen, 2013) og derfor valgte vi å bruke en semistrukturert intervjuguide (Clark et al., 2021). Hensikten var å ikke være styrende i dialogen for å finne det vi selv var på jakt etter, men å være nysgjerrige på hva som informantene la i våre åpne spørsmål. For å sikre at vi fikk svar som var relevante hadde vi laget endel stikkord for oppfølgingsspørsmål om ikke informanten selv kom inn på områdene vi ønsket å få belyst. Informanter ble i første runde valgt ut strategisk. Vi valgte informanter vi viste hadde god kjennskap til organisasjonene. Vi la også opp til å rekruttere etter snøballmetoden, der informantene våre kunne komme med innspill på andre som det ville være interessant å intervju i prosessen.

Etter at vi hadde begynt å skrive på denne oppgaven fikk en av oss jobb for begge tilsynene i vår studie. Denne har også på 2000-tallet arbeidet for Helsetilsynet under Fylkesmannen, og

da også sammen med Petroleumstilsynet. Selv om vi ikke har gjennomført noen feltstudie, har nærheten og kjennskapen til begge tilsynene gitt oss ett innblikk i organisasjonene som vi vil sammenligne med den informasjonen en feltstudie kunne ha gitt oss. Dette har vi ansett som verdifull forståelse av organisasjonene når vi har arbeidet med analyser av funnene.

4.3 Beskrivelse av fremgangsmåte for å analysere datamaterialet

Databehandling og analyse.

Innhenting av data, oppbevaring og behandling ble gjort i henhold til Høgskolen Innlandet sine krav. Søknad ble sendt SIKT til godkjenning for behandlingen av personopplysninger (referansenummer 603064). Nettskjema og Educloud som leveres av Universitetet i Oslo ble brukt til opptak av intervju. Sletting av data skjer når prosjektet er ferdig. Nettskjema og Educloud har transkripsjon av lydfil inkludert i tjenesten. Denne transkripsjonen ble brukt i vårt arbeid. Navn og kontaktinformasjon til informanter er i henhold til godkjenning holdt adskilt fra transkripsjon.

Dokumentanalyse og transkripsjonen var første del av vår databehandling. Etter transkripsjon og dokumentanalyse gikk vi til analyseprosessen for koding. Her prøvde vi å systematisere innsamlet empiri. Vi søkte meningsinnhold gjennom 2 trinn (Oppen et al., 2020):

1. Vi startet med å systematisere innholdet i våre funn fra årsrapporter, meldinger, tilsynsrapporter og andre skriftlige kilder. Vi var her ute etter konkrete beskrivelser i hva tilsynene gjør, hvilke egenskaper de har og synspunkter som fremkommer av skriftlig dokumentasjon. Vi gjorde deretter tilsvarende for informasjon fra våre informanter.
2. Vi lagde kategorier for å gruppere funnene under våre hypoteser. Vi fokuserte på likheter og ulikheter innen hver kategori. Vi brukte deretter likheter for å forsøke å falsifisere hypotesene våre.

Utvalg og rekruttering av informanter.

Allerede ved valg av oppgave var vi bevisste på hvilke nettverk vi hadde opp mot de to valgte organisasjoner. I og med at vi har hatt en relasjon til begge nevnte tilsyn både på et tidligere tidspunkt, samt i senere tid, visste vi at vi kunne snakke med allerede etablerte kontakter for å få til et representativt utvalg av medlemmer i begge organisasjoner. Basert på dette gjorde

vi strategiske vurderinger på hvem som kunne være interessante ut fra bakgrunn, både nåværende og eventuell tidligere bakgrunn fra tilsynene. Basert på dette lagde vi oss en liste for mulige respondenter på flere nivå i begge tilsyn. Vi lagde en liste for direkte kontakt, og var heldige med det at alle var positive. En respondent valgte å trekke seg underveis. Vi sikret det vi mener er et representativt utvalg fra begge tilsyn, fra ulike deler av organisasjonen samt fra flere tidsepoker innen tidsrommet gitt i oppgaven. Da vi som gruppe har erfaring fra arbeid i spesialisthelsetjenesten, petroleumssektoren, samt erfaring med arbeid for og med tilsynene, vurderte vi behovet for informanter fra de tilsynene utøver sin virksomhet mot som noe vi ønsket, men ikke kunne prioritere. Dette gikk på omfanget av antall respondenter og intervjuer, samt antatt vurdering av nytteeffekten gitt betingelsene lagt for dette studiet. Vi kontaktet alle respondenter per telefon eller per mail. Etter aksept for deltakelse fikk de tilsendt e-post med informasjonsskriv om studien.

Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført fysisk der mulig og forholdene tillot det, men Teams ble også brukt. Da Statens helsetilsyn er lokalisert i Oslo, mens Petroleumstilsynet er i Stavanger ble også reisetid og budsjett en vesentlig faktor.

Vi fikk gjennomført begge typer intervju med nåværende og tidligere representanter, med informanter fra begge tilsyn. Våre observasjoner når det gjelder medvirkning, innlevelse og kroppsspråk tilsier ikke noen forskjeller i kvaliteten på intervjuene. Det hadde likevel vært ønskelig å ha møtt alle fysisk, også for å skape en trygghet rundt rammen for intervjuet. Informantene som deltok på Teams, sa nesten alle at bruken av dette gjennom pandemien har gjorde dette til en arbeidsform som mer eller mindre kan sidestilles med fysiske møter. Det skal likevel her opplyses om at for de langt fleste av intervjuene som ble gjennomført på Teams så hadde informantene kjennskap til en eller begge av Masterstudentene fra tidligere.

Intervjuene var berammet til 60 minutter. De aller fleste tok nærmere 90 minutter, da på grunn av informantenes ønske om det, og fordi de synes dette studiet var interessant. De fleste intervju ble tatt opp, etter at informantene var informert om studiet og formålet med dette, anonymitet og frivillighet - samt mulighet for å trekke seg når som helst.

Samtykkeerklæring ble godkjent av alle før intervjuene tok til.

Den semi-strukturerte intervjuguiden ble fulgt. Alle informanter var i stor grad «selvdrevne» og guiden ble noen ganger bare brukt til styring av samtalen inn på de emnene som var relevante. Vi prøvde i så stor grad som mulig å bruke åpen tilnærming med åpne generelle

spørsmål og oppfølgingsspørsmål. For oss ble informantenes konkrete erfaringer viktige, sammen med deres refleksjoner rundt temaene vi fremla.

Informantene var alle selv kjent med og hadde praktisk erfaring fra tilsynsmetode. Alle hadde lang fartstid og erfaring fra sine respektive tilsynsområder og kan sies å være «tunge» fagpersoner. Vi prøvde å være bevisste balansen mellom informant som avsender og oss som mottakere i denne intervjusettingen - spesielt med tanke på fremføring av egne kommentarer til informantenes utsagn.

Etter at intervjuene var gjennomført og opptaket stanset, gikk praten likevel videre. Felles for alle tilbakemeldinger var at emnet var interessant og intervjuguiden fungerte bra.

Vi gjennomførte en evaluering av alle intervjuer etter hvert som de ble gjennomført. Underveis erfarte vi den semi-strukturerte intervjuguiden nyttig og den inneholdt det vi var ute etter. Det å kunne observere oppførsel og kroppsspråk er noe vi som utdannet helsepersonell er trent og i stand til. Det å observere det samme i denne konteksten var likevel annerledes, og en ny og lærerik erfaring. Enkelte tilbakemeldinger på spørsmål var uventet og fordret en fleksibilitet både i forhold til forståelse av kontekst, bruk av termer og det å sette «stammespråk» inn i våre tre perspektiv. Vi fant ingen etiske dilemma i intervjusituasjonen (Clark et al., 2021)

En informant valgte av personlige årsaker å trekke seg fra deltakelse i forskningsprosjektet. Tilbakemeldingen var likevel at vedkommende fant forskningen interessant.

Transkribering

Intervjuene ble gjennomført over flere uker. De to første ble gjennomført samme uke med få dagers mellomrom, og etter det ble transkriberingen forsøkt utført. På grunn av tekniske problemer i grensesnittet mellom opptak og kompatibilitetsproblemer mellom opptak og programvare fra Høyskolen, lot dette seg ikke gjennomføre. Dette var et midlertidig tilbakeslag, men vi hadde gjort gode notater i stikkordsform og fikk også anledning til å gå tilbake til disse informantene for å sikre innholdet i disse intervjuene. Etter dette har vi fått anledning å bruke det for noen informanter.

Clark med flere (2021) fremholder viktigheten av en systematisk tilnærming til at alle data så snart råd er skal organiseres og gjøres tilgjengelig for fortolkning og analyse. Det var en betydelig ryddejobb å gå gjennom transkripsjoner og å få dette ut i et format som kunne brukes. I vårt mest omfattende intervju kom hele transkripsjonen på neste 20 sider og over

10.000 ord etter redigering. Gjennomgangen av intervjuer var en lærerik, men også tidkrevende prosess.

Opptakene i seg selv var av betydelig verdi for oss. Ved senere avspilling fikk vi ved flere anledninger en annen oppfattelse av hva som ble sagt, ved måten det ble sagt på. Intonasjon kunne være en faktor. Det samme kunne en nærmere gjennomgang av bruken av eksempler samt kontekstualiseringen være.

Vi har i denne studien valgt å ikke å referere informantene våre. Dette av hensyn til anonymisering. Informasjon om dette ble gitt før intervjuer. Vi erfarte at dette kunne være nyttig for enkelte informanter, men det var likevel en majoritet som selv understreket at de ikke hadde noe imot å bli sitert.

4.4 Validitet og reliabilitet

Innledning om validitet og reliabilitet i kvalitative studier generelt

Bias

Clark med flere (2021) beskriver en bias i intervju hvor respondent svarer i henhold til det som er sosialt akseptert å svare. Gjennom å stille åpne spørsmål hvor informantene selv velger sitt fokus. Samt gjennom å velge representanter i intervju som er bevisste tradisjoner i egen organisasjon, og som oppleves som representanter for en tradisjon ved sine kontor, forsøkt å minimere sjansene for at svarene som gis skal har vi forsøkt å minimere faren for denne typen bias.

Hver av oss har 30 års erfaring fra helsetjenesten, mye av tiden i sykehus. Før vi begynte dette arbeidet hadde vi meninger om hvordan både Statens helsetilsyn og Petroleurstilsynet arbeider, hvilke verdier de har og hvordan de tenker. Vi er klar over at engasjement i enkeltsaker kan gjøre at vi forsøker å tolke informasjon inn i en kontekst som for oss er forklarbar og som gir den forståelsen som passer vår tolkning. Når vi har arbeidet oss gjennom informasjonen i denne oppgaven har vi vært bevisst på denne problemstillingen, og mener vi i stor grad har klart å ikke være preget av eget bias i arbeidet.

Reliabilitet

Reliabilitet som krav til replikasjon av studien vil i vår tilnærming være utfordrende. Vi vil beskrive vår metode og vår tilnærming til analyser så transparent som mulig. Men innsamling av informasjon gjennom intervjuer eller feltstudier vil styres og tolkes. Vi vil gjennom å være

to stykker tilsted i samtalene minimere faren for feil ved avkoding av budskapet til informanten. Vår utfordring er at vi begge har en relativ lik bakgrunn og kan søke å forklare utsagn i samme kontekst.

Validitet

Validitet i kvalitative studier kan være en utfordring. Vi har i intervjuene et begrenset antall respondenter. Disse vil være preget av fokuset i egen organisasjon når intervjuet gjennomføres. Selv om vi har relativt få respondenter, har disse god kunnskap om organisasjonene og vil mest sannsynlig svare likt på spørsmålene igjen. Med vår kjennskap til tilsynene og sett opp mot hypotesene vi hadde, er vi av den oppfatning at gyldigheten av innholdet i intervjuer er høy.

4.5 Ethiske spørsmål og utfordringer

I arbeidet vårt skal opplysningene vi får tolkes i den implisitte forståelsen de er gitt. All bearbeidelse av informasjonen må holdes meget stringent opp mot målet om fremstilling av hvordan tilsynene er organisert og arbeider, på en slik måte at informantene skal si seg enig i det som er bragt videre fra dem (Gilje & Grimen, 1995). Fakta må fortolkes i den sammenheng de er gitt. Faktaene må derfor fortolkes moderat innenfor det mandat og formål vi har med studien. Konteksten informasjonen fremkommer i må være førende for tolkningen.

Vi har som tidligere beskrevet ikke funnet tilsvarende arbeid fra før. Ettersom vi ikke har andre artikler eller publikasjoner å lene oss på, må vi være ekstra aktpågivende i våre beskrivelser. Enhver studie kan gi resultater på bakgrunn av hvilke informanter som velges. Vår studie vil ikke kunne kausalitetsforklare funnene våre, til det er det for mange ukjente faktorer og en for smal studie. Vi vil derimot kunne peke på retninger eller poenger som fremkommer i intervju og dokumentgjennomganger.

I denne studien ønsker vi ikke å fremstille særegenheter sett fra ett eller noen få individers beskrivelser. Vi ønsker å lære om hvilke faktorer som påvirker tilsynene i deres gjennomføring av samfunnsoppdraget.

Informert samtykke vil innhentes fra individer som intervjues. Informanter vil under hele prosessen kunne trekke seg. Vi har også valgt å ikke bruke direkte sitater fra informanter, noe som også er opplyst om i forkant av intervjuene vi har gjennomført.

5. Empiri

Stortingsmelding 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)) gir føringer for en mer felles og enhetlig tilnærming til hvordan tilsyn skal virke og hvilken misjon de skal ha. Vi har startet med å se på hva tilsynene selv beskriver om sine tilsynsrapporter.

Statens helsetilsyn beskriver følgende om sine tilsynsrapporter (Helsetilsynet, 2024a):

«Tilsynsmyndighetene (Statens helsetilsyn og Statsforvalterne) fører tilsyn med virksomheter der det er grunn til å tro at faren for svikt er stor og at konsekvensene av svikt vil være alvorlige for brukere og pasienter. Fra hvert tilsyn skrives tilsynsrapport.

Tilsynet skal avdekke svikt i styring og praksis, for å forebygge fremtidige svikthendelser. Tilsynsmyndigheten følger opp at virksomheten gjør nødvendige forbedringer.»

Petroleumstilsynet, nå Havindustritilsynet, beskriver følgende om sine tilsynsrapporter (Havindustritilsynet, 2024b):

«Tilsyn omfatter alle aktiviteter som gir oss grunnlag for å vurdere om, og følge opp at selskapene driver virksomheten sin forsvarlig og i tråd med regelverket.»

Begge tilsynene har til hensikt å sikre at tilsynsobjektene driver sin tjeneste forsvarlig og i tråd med regelverket. Retorikken som brukes er allikevel svært forskjellig. Statens helsetilsyn «skal avdekke svikt i styring og praksis ...», mens Petroleumstilsynet bruker ordene «vurdere om, og følge opp at selskapene driver virksomheten sin forsvarlig ...»

5.1 Helsetilsynet – organisering, styring og tilsynspraksis

- slik det fremkommer i intervjuer, møter og dokumentanalyse.

Statens helsetilsyn er som nevnt en norsk statlig etat underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, med ansvar for tilsyn med helse- og omsorgstjenesten i Norge. Organisasjonens oppdrag er å bidra til høy kvalitet i helse- og omsorgstjenestene og sikre befolkningens tillit til disse tjenestene blant annet gjennom effektiv tilsynsvirksomhet. Dette krever en ledelsesform som er både strategisk orientert og tilpasset de unike utfordringene som følger med offentlig styring og ledelse.

I denne sammenhengen kan vi betrakte Statens helsetilsyns sin ledelse langs tre akser: det interne lederskapet i organisasjonen, samarbeidet med Helsedirektoratet og Helse og Omsorgsdepartementet, samt gjennom utøvelsen av ledelse gjennom tilsynsaktiviteter.

Internt i Statens helsetilsyn legges det vekt på en ledelsesform som er preget av både transformasjonsledelse og transaksjonsledelse, som begge er viktige aspekter innenfor offentlig ledelse. Transformasjonsledelse handler om å motivere og inspirere ansatte gjennom en felles visjon, mens transaksjonsledelse fokuserer på struktur, belønninger og oppfølging av resultater (Christensen et al., 2015).

Statens helsetilsyn arbeider med komplekse og samfunnsmessig viktige oppgaver som krever at de ansatte er høyt motiverte og engasjerte. Transformasjonsledelse er derfor viktig for å bygge en kultur hvor medarbeiderne føler at de bidrar til et større formål (Christensen et al., 2015). Lederne i etaten må derfor være dyktige til å kommunisere etatens visjon og mål, og hvordan disse bidrar til å forbedre helse- og omsorgstjenestene for befolkningen.

Samtidig er transaksjonsledelse nødvendig for å sikre at organisasjonen når sine mål gjennom effektiv oppfølging og implementering av politikk og prosedyrer. Dette inkluderer belønningssystemer for å anerkjenne ansattes bidrag og prestasjoner, samt mekanismer for å følge opp og evaluere arbeidet som utføres. Dette bidrar til å opprettholde en høy standard på tilsynsarbeidet og sikrer at organisasjonens målsetninger oppnås.

Organisering av tilsynet

Kontoret til Statens helsetilsyn er lagt til Oslo. Ved gjennomgang av skriftlig underlagsdokumentasjon og informasjon fremkommet i samtaler, ser vi at ledelsen vektlegger måloppnåelse med et klart fokus på mål-middel-sammenheng.

Et eksempel på dette er det landsomfattende tilsynet som ble gjennomført i 2016-2018: Sepsis- ingen tid å miste. Målet for tilsynet var at spesialisthelsetjenesten tidlig identifiserte, og raskt startet behandling av den potensielt livstruende sykdom blodforgiftning.

I oppsummeringen av det landsomfattende tilsynet

ble dette anerkjent som et tilsyn med god

måloppnåelse. Tilsynet var god læring hos

spesialisthelsetjenesten, og det ble tilrettelagt for

læring fra Statens helsetilsyn sin side ved å gjennomføre flere seminar og fagdager.



(Helsetilsynet, 2018)

Organisasjonens oppbygning kan ses på som sammensatt av ulike underenheter gjennom Statsforvalterfunksjonen. Statsforvalterne er lokalisert 10 steder som representanter for Statens helsetilsyn i de ulike fylkene. Det er en satt organisasjonsstruktur med formelle avklaringer på roller og ansvar. Statsforvalterne sitter tettere på de ulike sykehusene ved en stedlig representasjon i fylkene med kunnskap om lokale forhold. Det blir en nærhet mellom tilsyn og spesialisthelsetjenesten som sikrer god kommunikasjon og samvirke og derigjennom måloppnåelse for tilsynet.

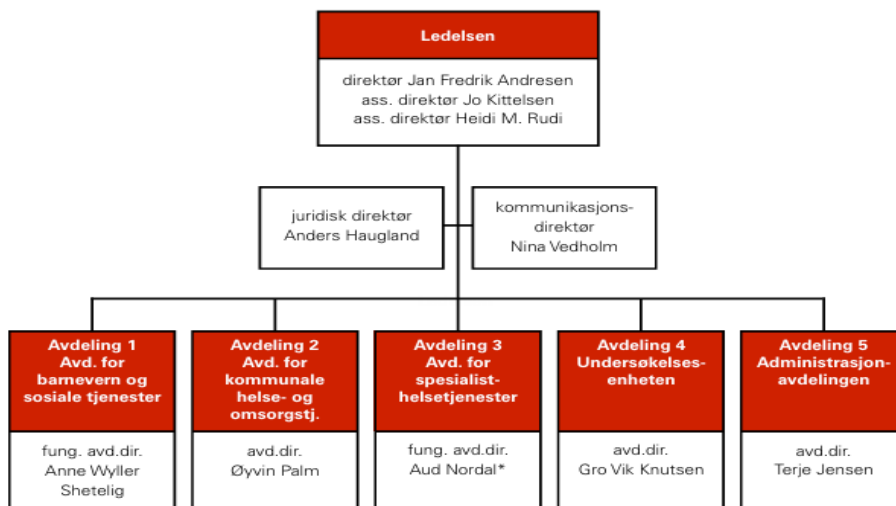
Det landsomfattende tilsynet viser også at effekten av, ved organisering gjennom Statsforvalter nivået, gjorde gjennomføring og oppfølgingen etter tilsynet til en effektiv samlet oppfølging av spesialisthelsetjenesten innen området sepsis.

Organisasjon

Det fremkommer i intervjuer at Helsetilsynet historisk sett hatt en overvekt av ansatte med juridisk bakgrunn. Dette for å være rustet til å gjøre gode revisjoner opp mot det juridiske rammeverket, og i forvaltningen av dette.

I senere tid har tilsynet hatt en større oppmerksomhet på veiledning mot spesialisthelsetjenesten. Organiseringen av tilsynene er i den siste tiden endret for bedre å kunne nå de nye forventningene. Det ser ut til å ha vært en bevisst strategi og målsetning for denne endringen i tilsynets rolle, hva gjelder veiledning og ikke bare kontrollfunksjonen.

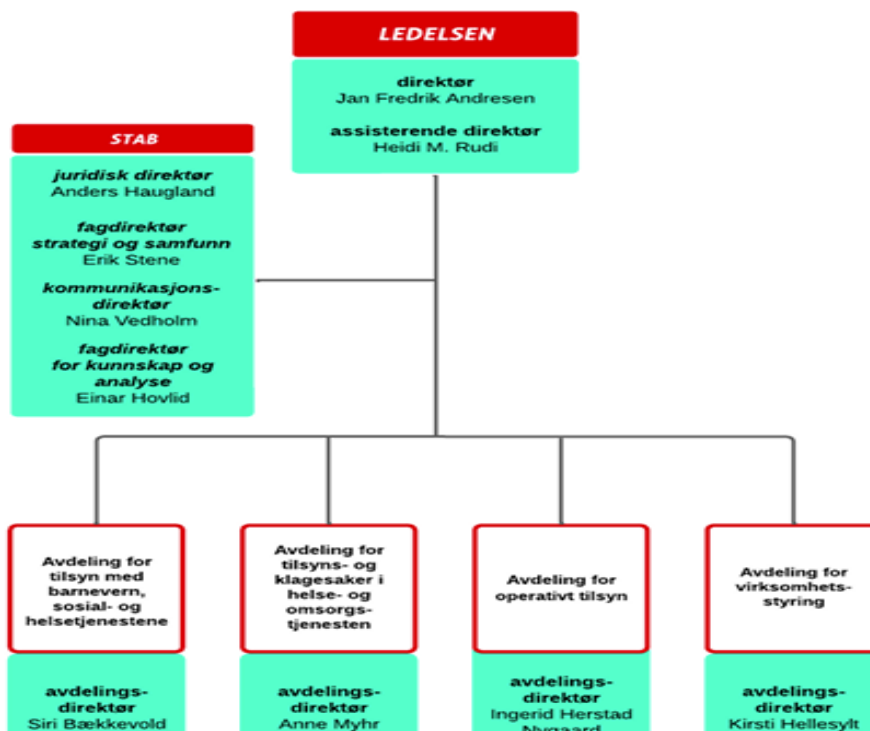
På starten av 2000 tallet var tilsynets oppgave å kontrollere sykehusene og konkludere om de av innenfor eller utenfor regelverkets beskrivelser av den behandlingen pasientene hadde krav på. I dag er det etablert arenaer og møtepunkter for kommunikasjon som er løsningsorientert og hvor forventningsavklaringer gjøres mellom sykehus og tilsyn. Tilsynet gir veiledning i forhold til regelverket. Det er fremdeles den funksjonelle rammen til regelverket som legges til grunn.



Årsrapport Statens helsetilsyn 2014

Statens helsetilsyn har vært gjennom en transformasjon i tiden etter 2014. Gjennom intervju ble vi forklart hvordan organisasjonen gradvis ble modernisert for å møte fremtidens krav til tilsynet rolle. I dokumentgjennomgangen finner vi også endringene beskrevet som forandringene i organisasjonskartet.

Organisasjonen er i 2022 i struktur blitt mer lik organiseringen som Petroleumsstilsynet har hatt siste 10 år.



Årsrapport Statens helsetilsyn 2022

Organisasjonen til Statens helsetilsyn er over flere tiår utviklet i tråd med føringer fra ulike hold. Det har vært gjennomført interne organisasjonsendringer, og noe kan ses på som overordnede føringer for at den skal være tilpasset oppdraget og «fit for purpose». For oppdraget med håndtering av spesialisthelsetjenesten har vi sett på graden av spesialisering og samordning. Statens helsetilsyn er i høyeste grad spesialisert i den forstand at både kompetanse og kapasitet er hensyntatt. Kapasiteten er en utfordring, og er forsøkt håndtert ved adaptasjon av nye måter å løse oppgavene på. Dette vises igjen i årsrapporten for 2023 (Helsetilsynet, 2023), som beskriver endringen av behandlingen av tilsynssaker ble endret i oktober 2022.

Det foreligger en over og underordning i vertikale nivåer i tilsynet. Instruksjonsmyndigheten ligger i den vertikale styringslinjen. Dette legger til rette for en karriereutvikling med lederutvikling i vertikalen.

Arbeidsoppgaver tillegges ulike deler av organisasjonen, hvor kompetansen og kapasiteten er til stede. Vår oppfatning er at det innenfor Statens helsetilsyn foreligger arbeidsdeling i høy grad. Dette kommer godt frem i informasjonen vi har fått fra divisjonen spesialisthelsetjeneste hos tilsynet.

Myndighet – roller og ansvar

I en stor og geografisk spredd organisasjon som Statens helsetilsyn og Statsforvalteren utgjør, er avklaring rundt myndighet og makt viktig. En av de viktige premissene i instrumentelle oppbygningen av organisasjoner er avklaring av rolle og ansvar. Denne avklaringen ser vi hos Statens helsetilsyn gjennom dens oppbygning og fordeling av ansvar og roller mellom den sentrale organisasjonen og det utøvende ledd hos Statsforvalteren.

Statens helsetilsyn sikrer overordnet faglig kvalitet og sikkerhet i helsetjenestene. Landsomfattende tilsyn planlegges, iverksettes og styres fra Statens helsetilsyn. Tilsynene utføres i hovedsak fra Statsforvalteren ved helse og sosial avdelingene. I LOT kan tilsynsteamet være styrket med personell fra den sentrale organisasjonen.

Statsforvalterne har et selvstendig ansvar for å initiere tilsyn i eget område. Tilsynene skal startes basert på en risikovurdering, hvor sannsynlighet for svikt og konsekvens av svikt for pasientene er variablene som er styrende for iverksettelsen.

I tilsynssaker mot helsepersonell er det Statsforvalteren som gjennomfører undersøkelse og saksbehandling, men har ikke i sitt mandat å gi reaksjoner overfor helsepersonellet.

Reaksjoner mot helsepersonell gjøres av Statens helsetilsyn.

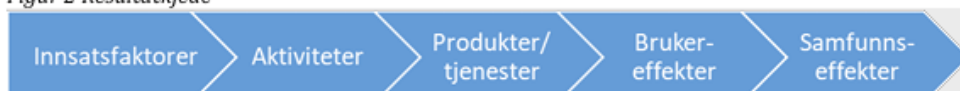
Den regulatoriske rammen

Helsetilsynet opererer innenfor en ramme av offentlig ledelse og styring som vektlegger lovmessighet, ansvarlighet og effektivitet. Tabellen på neste side er hentet fra en av årsrapportene til Statens helsetilsyn og beskriver etter vår mening en instrumentelt oppbygd prosess som gir en god oversikt over hva som gjøres på hvilke tidspunkter i resultatkjeden.

Årsrapport 2022 Statens helsetilsyn

Figurene nedenfor viser viktige sammenhenger i Statens helsetilsyns resultatkjede.

Figur 2 Resultatkjede



Figur 3 Oversikt over innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter i Statens helsetilsyn

Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Produkter/tjenester	Brukereffekter	Samfunns-effekter
110 utførte årsverk i Statens helsetilsyn i 2022	Behandle alvorlige enkeltsaker med helsepersonell og virksomheter	Avgjørelser og administrative reaksjoner til helsepersonell / pålegg til virksomheter	Rettsikkerhet og likebehandling for helsepersonell, pasienter og brukere og barn i barnevernet	Befolkningens behov for tjenester ivaretas
172 680 mill. kroner i tildeling 2022	Behandle varsler om alvorlige hendelser i spesialisthelsetjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste, og gjennomføre stedlige tilsyn der det er aktuelt	Vedtak (som overordnet myndighet)	Svikt i tjenestene avdekkes og følges opp	Sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester drives forsvarlig
	Overprøve vedtak og rettighetsklager	Tilsynsskolen Faglig støtte og veiledning til statsforvalterne	Virksomheter som forbedrer og endrer	Barneverntjenester er forsvarlige og til barnas beste
	Harmonisere praksis og utvikle tilsyn og klagebehandling	Følgeforskning om effekt av tilsyn	Brukere (av tjenestene) blir lyttet til/har påvirkningskraft	Befolkningen har tillit til tjenestene og personell
	Beslutte tema og utarbeide veiledningsmaterie ll for landsomfattende tilsyn på områder der risiko for svikt er stor	Rapporter etter undersøkelser av alvorlige hendelser, rapporter etter planlagt tilsyn, oppsummerings-rapporter fra landsomfattende tilsyn	Økt kompetanse i samtaler med barn og involvering av barn i tilsynsaktiviteter	Samfunnet får bedre beslutningsgrunnlag ved spredning av tilsynserfaringer
	Utføre planlagt tilsyn innenfor særskilte områder	Tilsynsmelding (løpende artikler)	Barn i barnevernet får et bedre helsetilbud	Folkehelsearbeid ivaretas
	Følge med på tjenestene med utgangspunkt i tilsynserfaringer og identifisere områder med fare for svikt	Artikler og høringsuttalelser	Synliggjøring og styrking av brukernes rettsstilling i sosiale tjenester	
	Formidle tilsynserfaringer		Lik saksbehandling og utmåling (av utfall) i hele landet	

Sosial og politisk kontroll

Dialog før tildelingsbrev blir endelig er en del av den politisk og byråkratiske harmonisering av felles forståelse. Dette innebærer tilsynets muligheter for innspill til politiske myndigheter samt til departementet.

Dette gir på ingen måte ledelsen i tilsynet full sosial og politisk kontroll, men vi tolker disse prosessene i retning av at tilsynet har en mulighet til å påvirke sitt eget handlingsrom gjennom sosiale og politiske prosesser.

Ledelse Gjennom Tilsyn

Når det gjelder utøvelsen av ledelse gjennom tilsyn, fokuserer Statens helsetilsyn på en balansert tilnærming som vektlegger både myndighetsutøvelse og veiledning. Utviklingen på mer veiledning av tilsynsobjektene er noe vi registrerer mer av i nyere tid. Inntrykket vårt er forankret i dialog, intervju og dokumentgjennomgang. Dette reflekterer etter vår oppfatning en moderne forståelse av offentlig ledelse (Hood, 1991; Möller, 2016; Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014), hvor det ikke bare handler om å kontrollere og korrigere, men også om å veilede og støtte forbedringer i de tilsynsførte enhetene.

Myndighetsutøvelse

Som en tilsynsmyndighet har Statens helsetilsyn ansvar for å føre kontroll med at helse- og omsorgstjenestene opererer i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Dette innebærer en form for ledelse hvor det legges vekt på etterlevelse og ansvarlighet. Tilsynsaktivitetene er derfor preget av grundige undersøkelser og vurderinger, og kan resultere i ulike former for reaksjoner ved avvik fra lovverket, som pålegg om retting eller andre sanksjoner.

Veiledning og Støtte

Samtidig anerkjenner Statens helsetilsyn viktigheten av å veilede og støtte helse- og omsorgstjenestene i deres arbeid med kvalitetsforbedring. Dette innebærer en ledelsespraksis som ikke bare identifiserer mangler, men som også bidrar med kunnskap og ressurser for å hjelpe tjenestene med å forbedre seg. Gjennom veiledning og dialog søker etaten å bygge et samarbeidsforhold til de tilsynsførte enhetene, basert på felles mål om høy kvalitet og pasientsikkerhet.

Statens helsetilsyn sin organisering og ledelse ser for oss ut til å reflektere en balansert tilnærming som er tilpasset de komplekse utfordringene og målsettingene som er knyttet til offentlig styring og tilsyn. Internt i organisasjonen ser vi at det legges vekt på en kombinasjon av transformasjonsledelse og transaksjonsledelse for å engasjere og motivere ansatte, samt sikre effektiv oppnåelse av mål. I utøvelsen av tilsyn ligger fokuset på både myndighetsutøvelse og veiledning, for å sikre etterlevelse av regelverk og fremme kvalitetsforbedringer i helse- og omsorgstjenestene. Denne ledelsesmodellen er essensiell for å oppfylle etatens oppdrag om å bidra til høy kvalitet i tjenestene og sikre befolkningens tillit til disse.

Risikostyring

Vi har ved dokumentgjennomgang, samt søk i Helsetilsynet sine på nettet tilgjengelige arkiver, søkt etter hvilken tilnærming man har til risikovurdering av tilsyn. Vi har ikke funnet at slik metode blir brukt systematisk i Helsetilsynet. Vi har i intervjuer fått bekreftelse på at dette stemmer. Det er betenkelig hvis Helsetilsynet ikke har utviklet en metode for identifisering, analyse og styring av risiko all den tid oppdraget er å ha oversikt over dette for å sikre sitt oppdrag på samfunnet sine vegne. Det kan se ut som dette er et påbegynt arbeide i 2006, som senere ikke er fullført. Det er bekymringsfullt at man ikke har en definert metode for tilnærming til risiko, når man i senere rapporter, systemrevisjoner og i utvelgelsen av tilsynsobjekter bygger på det man kaller en risikobasert tilnærming.

Statens helsetilsyn Årsrapport 2006:

«Risikostyring i Statens helsetilsyn Det statlige økonomiregelverket stiller krav til risikostyring i statlige virksomheter, jf. ØR § 4. Helse- og omsorgsdepartementet har også tatt dette opp i møter med Statens helsetilsyn. På denne bakgrunn er det i innledning til Helsetilsynets virksomhetsplan tatt inn en overordnet risikobeskrivelse knyttet til måloppnåelse og gjennomføring av virksomhetsplanen. I tillegg er de enkelte avdelingene gitt i oppgave å gjennomføre risikoanalyser på utvalgte og sentrale mål i virksomhetsplanen. Risikovurderingene skal foreligge skriftlig etter mal fra heftet "Risikostyring i staten" eller tilsvarende ...

Statens helsetilsyn vil også innværende år starte gjennomgangen av styringssystemet med tanke på å tilpasse det i forhold til kravene om risikostyring. Helsetilsynets årsrapport for 2006»

5.2 Petroleumstilsynet - organisering, styring og tilsynspraksis

- slik det fremkommer i intervjuer, møter og dokumentanalyse.

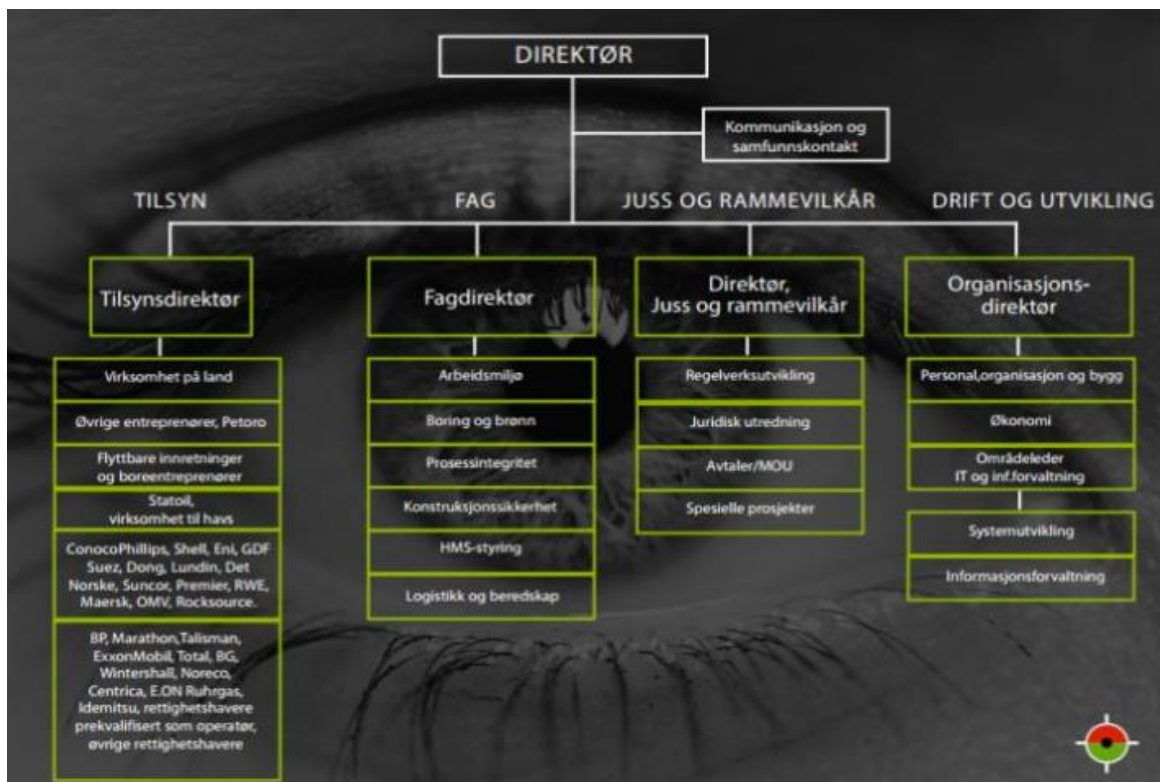
Petroleumstilsynet er som nevnt myndighet med ansvar for å overvåke sikkerheten, beredskapen, og arbeidsmiljøet i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Deres tilnærming til ledelse, både internt og gjennom tilsyn, er preget av den særegne konteksten av offentlig forvaltning innen et høyrisiko industrielt felt. I analysen av Petroleumstilsynet sin organisering, ledelse og den utøvde praksis, er det relevant å utforske dette fra perspektiver for offentlig ledelse og styring, herunder reguleringsstrategier, sikkerhetsstyring, og organisasjonskultur.

Organisasjon og oppbygning

Kontoret til Petroleumstilsynet er lagt til Stavanger. Overfor næringen kan denne plasseringen se ut som et instrumentelt virkemiddel som visualiserer nærhet til næringen og ønske om samarbeid. Det var Stortinget som i 1972 besluttet å legge det nyopprettede Oljedirektoratet til Stavanger (Lerøen, 2002).

Alle de ansatte er samlokalisert og det gir organisasjonen nærhet til kolleger, ledere og ledelse. Organisasjonen oppfattes å være tilpasset virksomhetens innhold, og er organisert på en hensiktsmessig måte. Det er korte avstander mellom organiseringen i fag og lag, som sikrer en god forankring på tvers i denne matriseorganisasjonen. Dette gjenspeiles i organisasjonsstruktur, møter og samordning på tvers i organisasjonen. Ledelsen vektlegger måloppnåelse med et fokus på mål-middel-sammenheng. Det er gjort gode avklaringer på rolle og ansvarsforhold, med «what and how», det vil si det er klargjort hvem som gjør hva og på hvilken måte innenfor saksbehandlingen. Petroleumstilsynets sammensetning med tanke på yrkesgrupper viser mange ingeniører og fagpersoner med annen relevant bakgrunn, og har forholdsmessig færre jurister sammenlignet med Statens helsetilsyn.

Formell organisasjonsstruktur har en hierarkisk oppbygning, men det fremkommer i intervjuene at organisasjonen oppleves i praksis å ha en flat organisering. Forskjellige fagsøyler har faglig ansvar innen de forskjellige fagfeltene i tilsynet og personalansvar for sitt fag og sine medarbeidere. Tilsynslag settes sammen med personell fra forskjellige fagsøyler og ledes av en tilsynsleder. Sammensetningen av tilsynslagene gjenspeiler fokuset det enkelte tilsynet skal ha.



2014. Siste organisasjonskart under Magne Ognedal sin ledelse. Kilde: Årsrapport 2014



2015. Første organisasjonskart under Anne Myhrvold sin ledelse. Kilde: Årsrapport 2015

Petroleumstilsynet opererer innenfor en ramme av offentlig ledelse og styring som vektlegger lovmessighet, ansvarlighet og effektivitet.

Petroleumstilsynet balanserer mellom å være en myndighetsutøver og en veileder. Dette innebærer å sikre at operatører og andre aktører i industrien etterlever gjeldende regelverk og samtidig støtter industrien gjennom veiledning og rådgivning for å fremme kontinuerlig forbedring og læring innen sikkerhet og arbeidsmiljø.

Petroleumstilsynet legger stor vekt på sikkerhetsstyring, både internt og i sitt tilsynsarbeid. Sikkerhetsstyringssystemer er kritiske for å identifisere, vurdere, og håndtere risikoer i

petroleumsvirksomheten. Gjennom tilsynsaktiviteter evaluerer Petroleumstilsynet i hvilken grad selskapene har effektive systemer for sikkerhetsstyring, inkludert ledelsesengasjement, risikovurderinger, og beredskapsplanlegging. Denne tilnæringsmåten er i tråd med prinsipper om risikobaserte og målrettede tilsyn, hvor myndighetens ressurser retter søkelyset på områder med høyest risiko og størst behov for forbedringer.

Internt fremmer Petroleumstilsynet en kultur som vektlegger åpenhet, læring, og kontinuerlig forbedring. Lederskapet i Petroleumstilsynet er preget av en demokratisk og inkluderende stil, hvor dialog, medarbeiderengasjement, og tverrfaglig samarbeid står sentralt. Dette er spesielt viktig i en organisasjon som arbeider med komplekse og teknisk krevende sikkerhetsspørsmål, hvor innsikt og erfaring fra ulike fagfelt må integreres for å utforme effektive tilsynsstrategier og reguleringer.

Gjennom tilsynsrollen praktiserer Petroleumstilsynet også en form for ledelse overfor industrien, som innebærer å påvirke og forme ledelsespraksiser og sikkerhetskulturer i operasjonelle selskaper. Dette oppnås blant annet gjennom krav om ledelsesdeltagelse i sikkerhetsarbeid, vektlegging av ledelsens ansvar for å bygge en sterk sikkerhetskultur, og forventninger om transparent kommunikasjon om sikkerhetsutfordringer og -forbedringer.

I sin rolle står Petroleumstilsynet overfor en rekke utfordringer som er typiske for offentlig ledelse (Christensen et al., 2015) i regulerte industrier. Dette inkluderer behovet for å balansere mellom ulike interesser, som industriens ønske om operasjonell fleksibilitet og samfunnets krav om høy sikkerhetsstandard. Videre må Petroleumstilsynet kontinuerlig tilpasse seg teknologiske og operasjonelle utviklinger i industrien for å sikre at reguleringer og tilsynsaktiviteter forblir relevante og effektive.

Samtidig representerer disse utfordringene muligheter for innovasjon og forbedring innen offentlig ledelse og styring. For eksempel kan Petroleumstilsynet videreutvikle bruk av digitale verktøy og dataanalyse for å forbedre effektiviteten og presisjonen i tilsynsarbeidet. Videre kan sterkere samarbeid både med industrien og med andre internasjonale regulatorer bidra til å dele beste praksiser og styrke global sikkerhetsstandard.

Petroleumstilsynets organisering og ledelse reflekterer kompleksiteten og utfordringene ved å regulere en av Norges mest kritiske og risikofylte industrier. Gjennom en balansert tilnærming til regulering, sikkerhetsstyring, og kulturbygging, arbeider Petroleumstilsynet for å oppfylle sitt mandat om å sørge for sikker operasjonell praksis og beskytte arbeidsmiljøet på norsk sokkel. Som en offentlig etat står Petroleumstilsynet overfor både evigvarende og nye utfordringer, men også muligheter for innovasjon og forbedring i ledelse og styring innenfor rammen av offentlig forvaltning.

Riksrevisjonen sin rapport 2018-2019 av Petroleumstilsynet, viser at sistnevnte har gode systemer, regler og rutiner for gjennomføring av tilsyn (Foss, 2019). I våre intervju fremkommer informasjon som underbygger dette.

5.3 Likheter og ulikheter i tilsynene

I første del av dette kapitlet vil vi se på likhetene og ulikhetene vi har funnet i et instrumentelt perspektiv. I slutten av kapitlet vil vi se på funnene i et kultur- og et myteperspektiv.

Instrumentelt perspektiv

Tildeling av driftsrammer

Beløp i 1000 kroner

	Statens helsetilsyn	Petroleumstilsynet
2014	134 342	261 596
2015	134 870	252 547
2016	116 422	266 483
2017	141 299	307 302
2018	142 534	318 182
2019	157 756	331 760
2020	165 913	336 318
2021	165 568	349 300
2022	170 294	353 635
2023	174 893	384 472

Tallene i tabellen over er hentet fra tildelingsbrevene til tilsynene.

Siste 10 år er samlet tildelingen av driftsrammer 110 % større for Petroleumstilsynet enn for Statens helsetilsyn. Fra 2014 til 2023 har Statens helsetilsyn en økning i sine rammer på 30 %, mens Petroleumstilsynet har en økning i sine rammer på 47 %.

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Finansiering (selvfinansierende eller ikke (timer mot tilsynsobjekt))	Ikke selvfinansierende	Selvfinansierende, men midler overføres til Dept. (Kontrolltiltak for å hindre at midler tilføres direkte til Petroleumstilsynet)
Gebyr	Nei	Ja
Statlig overføring	Ja	Ja

Finansieringen av tilsynene avviker fra hverandre. Helsetilsynet er fullt ut finansiert gjennom statlige overføringer, mens Petroleumstilsynet i tillegg til de statlige overføringene også fakturerer tilsynsobjektene gjennom gebyrer. Disse gebyrene går ikke direkte til Petroleumstilsynet, men overføres til departementet.

Økonomiske rammer legger føringen for hvor mange ansatte en organisasjon kan ha. Designmessig kan det også argumenteres for at tilsynene må ha nødvendig antall ansatte for å kunne utføre sine oppgaver.

Tabellen under viser antall ansatte i tilsynene i perioden fra 2016 til 2022.

	Statens helsetilsyn	Petroleumstilsynet
2016	116	168
2017	116	173
2018	113	172
2019	115	174
2020	123	179
2021	126	177
2022	134	177

*Tabellen er laget ved uttrekk fra
<https://www.ssb.no/statbank/table/12623/>*

Norsk Petroleum (2024) anslår at 200 000 er ansatt direkte eller indirekte i norsk oljenæring i 2021. Hos Statistisk Sentralbyrå finner vi at 364 500 helsepersonell er ansatt i helsetjenesten i Norge i 2022 (2024). For hver ansatt i Petroleumstilsynet er det da 1 130 ansatte i oljenæringen. De samme beregningene for helsetjenesten er at det arbeider 2 720 personer for hver ansatt i Statens helsetilsyn.

Antall ansatte setter også begrensinger for hvordan tilsynene kan følge opp avvikene i egen sektor. Å hindre storulykker er en av de store oppgavene til Petroleumstilsynet, slik vi ser det. Under har vi laget en tabell over dødsfall som skyldes storulykker i oljenæringen siden 1980.

Ulykke	Sokkel	År	Antall døde
Alexander Kielland	Norsk	1980	123
Piper Alpha	UK	1988	167
Norne	Norsk	1997	12
Deepwater Horizon	Gulf om Mexico	2010	11
Turøy	Norsk	2016	13

Tallene i tabellen er hentet fra: Nasjonal digital læringsarena (NDLA, 2024), Statens Havarikommisjon for Transport (SHT, 2016), Statens Havarikommisjon (Havarikommisjonen, 2001), Wikipedia (Wikipedia, 2024b)

Siste 10 år har vi bare registrert Turøy ulykken som en stor hendelse. Dette er en ulykke som sorterer under Luftfartstilsynet. Det har vært ett dødsfall på norsk sokkel i perioden. Totalt 14 dødsfall på relatert til norsk oljevirksomhet.

Ser vi på helsevesenet, ble det i 2011 lagt frem den første nasjonale kartleggingen av pasienter som døde som følge av pasientskader i sykehus. Vår tolkning av dødsfall som følge av pasientskader i denne sammenheng, er at skadene kunne vært unngått og dermed kunne dødsfall vært forhindret. I 2010 ble det vist til at 4 700 pasienter døde som følge av pasientskader (Helsedirektoratet, 2019), noe som gir et snitt på 13 unødvendige og påførte dødsfall og enkelthendelser hver dag i spesialisthelsetjenesten. Vi registrerer også det store arbeidet med å få ned antall døde i trafikken. I 2010 ble det registrert 208 døde i trafikken til sammenlikning.

Andelen pasientskader som har resultert i dødsfall falt i perioden 2012 til 2020 med 59 % (Helsedirektoratet, 2021), noe som vi tilskriver ett godt stykke arbeid både hos tilsynsmyndighetene, helseforetak og det enkelte helsepersonell.

Rammeforskriften og styringsforskriften som regulerer petroleumsnæringen stiller krav til dimensjonering av tjenestene slik at de utføres på en forsvarlig måte. Tilsynet som skal utøve tilsynsaktiviteten mot næringen må tilfredsstillende stille samme krav til robusthet for å utføre sine oppgaver for at de skal være troverdige. Det samme kravet stilles ikke like eksplisitt i helselovgivningen, selv om krav til forsvarlig drift også er et krav her.

Tabellen over viser at begge tilsynene har en liten økning av antall ansatte, men over en så lang tidsperiode anser vi den som stabil.

Organisering

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Lokalisering	Oslo	Stavanger
Antall kontor	1+ 10 fylkeslege embetene	1
Mekanismer for koordinering (likebehandling)	Sentralisering	«Fag og lag»
Struktur – enkel vs. Kompleks	Kompleks	Enkel
Vern for	Pasienter	Ansatte

Som tabellen over viser finner vi store forskjeller i organiseringen av tilsynene. Statens helsetilsyn har en sentralisert mekanisme for styring og koordinering gjennom Statsforvalterne. I Petroleumstilsynet finner vi en mer desentralisert koordinering mellom fagsøyler og tilsynslagene. Her ser vi også fordelen Petroleumstilsynet har ved en enkel struktur og hvor alle er ansatt ved ett kontor.

Hvem tilsynene skal verne om gjennom sin virksomhet er også forskjellig. Der Petroleumstilsynets fokus på storulykker og HMS ivaretar vern av arbeidstakerne, er Statens helsetilsyn sitt viktigste vern pasienten. Selv om kompetanse og forsvarlighet til drift kan sies å også virke som et vern for ansatte, kommer vi ikke bort fra at hovedfokus er pasienter og brukere av tjenestene.

Helsetilsynet skal sikre pasientsikkerhet og kvalitet, mens Petroleumstilsynet skal sikre arbeidsmiljø og sikkerheten til ansatte og miljøet.

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Kapasitet i tilsyn	Dårlig	God
Proaktiv vs. Reaktiv	Reaktiv	Proaktiv
Risikobaserte metode for identifisering av fremtidige tilsyn	Nei	Ja
Granskning/bistand/etterforskning	Ja	Ja
Klagesaksbehandling	På egne og andres vedtak	På egne vedtak
Godkjenninger	Nei	Nei, men tildeler samtykker

Utrekningen vi gjorde når vi så på ansatte i tilsynene opp mot antall ansatte i næringen ligger til grunn for vår vurdering av kapasitet hos tilsynene. Vi har i denne tabellen ikke gjort vurderingen i forhold til kapasitet til å gjennomføre tilsyn opp mot gjeldende lovverk. Manglende kapasitet kan kompenseres med målrettede tilsynsaktiviteter. Tabellen viser også at Statens helsetilsyn ikke har utviklet en risikobaserte metode som legges til grunn for fremtidige tilsyn. Vi har gjennom dokumentgjennomgang ikke funnet noe som tilsier at en slik metodisk tilnærming finnes. Vi har heller ikke i intervju identifisert at en slik metode er utviklet.

Tabellen under viser virkemiddel som Petroleumstilsynet har før aktiviteter iverksettes i næringen. Denne tabellen er grunnlaget vårt for å si at Petroleumstilsynet har en proaktiv tilnærming til oppfølging av aktiviteter og tilsyn.

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Prekvalifisering av operatørselskap	Nei	Ja
Godkjenning av PUD (Plan for utbygging og drift)	Nei	Ja
Godkjenning av PAD (Plan for anlegg og drift)	Nei	Ja
Melding om oppstart av aktiviteten i PUD og PAD	Nei	Ja
Samtykke til utføring av aktivitet	Nei	Ja
Tilsyn mot organisasjon eller aktivitet	Ja	Ja

I vår gjennomgang kan vi ikke finne at Helsetilsynet har noe som ligner på det myndighetsregimet som Petroleumsstilsynet har satt opp i forkant av oppstart av operasjoner. Petroleumsstilsynet har derfor en god innsikt i hva som til enhver tid foregår i næringen og kan iverksette tilsynsaktivitet i henhold til denne kunnskapen. Petroleumsstilsynet ser ut til å legge til grunn en metodisk tilnærmet risiko i sine valg av tilsynsområder og tilsynsobjekt. Statens helsetilsyn følger opp meldinger som er mottatt der det er registrert avvik eller antas at det finnes avvik. Statens helsetilsyn agerer i større grad på hendelser som har skjedd.

	Helsetilsynet	Petroleumsstilsynet
Organisasjonsform	Byråkratisk	Byråkratisk
Rutiner / samordning	Linje	Matrise
Hierarki	Hierarkisk	Forhandling
Karrieresystem	Ja	Ja
Spesialisering	Vertikal? Horisontal?	Horisontal

I tabellene over og under viser vi forskjeller og likheter som vi har identifisert i vår gjennomgang av organisasjonene. Vi vurderer begge organisasjonene som byråkratiske i henhold til Weber sine beskrivelser. I Petroleumsstilsynet finner vi gjennom intervju en beskrivelse av organisasjonen som en matriseorganisasjon som settes sammen etter behov i hvert tilsyn, mens Statens helsetilsyn er linjeorganisasjon og mer hierarkisk gjennom sin organisering, spesielt med bruk av Statsforvalteren som lokal tilsynsmyndighet. Matriseorganiseringen til Petroleumsstilsynet gjør at lagene som settes sammen må ha samme forståelse av målene. Målene med tilsynene kan avvike noe fra de forskjellige fagene som møtes i tilsynslaget. Vi mener derfor at Petroleumsstilsynet er knyttet til en forhandlingsvariant slik Christensen med flere (2015) beskriver. Selv om vi i vår oppgave bare har sett på Statens helsetilsyn gjennom deres tilsyn med spesialisthelsetjenesten, vil vi argumentere for at Statens helsetilsyn har en spesialisering vertikalt gjennom sin oppdeling i for å ivareta hele ansvarsområdet. Petroleumsstilsynet har etter vår mening en horisontal spesialisering som vi ser igjen i fag og lag organiseringen i matrisen. Dette gjør også at vi i tabellen under kommer frem til at Petroleumsstilsynet har en spesialisert organisasjonsstruktur, mot Statens helsetilsyns generaliserte struktur. Begge tilsynene må forholde seg til en begrenset formålsrasjonalitet, da ingen har fullstendig oversikt over alle alternativer og konsekvenser til enhver tid. Beslutningsregler i begge tilsyn må derfor bygge

på satisfiering, da maksimering ikke er mulig. Begge tilsyn blir også derfor satt i beskrivelsen «Administrativ man» under, da economic man er knyttet til maksimering og full rasjonalitet.

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Organisasjonsstruktur	Generalisert	Spesialisert
Formålsrasjonalitet	Begrenset	Begrenset
Beslutningsregel	Satisfiering	Satisfiering
Konsekvenslogikk	+	+
Economic man	-	-
Administrativ man	+	+

Thompsons typologi

	Homogent handlingsmiljø	Heterogent handlingsmiljø
Stabil Handlingsmiljø	Petroleumstilsynet	Helsetilsynet
Skiftende handlingsmiljø		

Thompsons typologi tar utgangspunkt i organisasjoners omgivelser og valg av organisasjonsstruktur. Vi har søkt å finne karakteristika ved handlingsmiljøet for de to tilsynene vi har studert.

For Statens Helsetilsyn ser vi en vertikal organisering av omgivelser som over tid har vært uendrede. Politiske myndigheter, Helse og Omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Fylkesmanns-/ Statsforvalter embetene har utgjort en kontinuitet og et stabilt handlingsmiljø. Det samme kan sies for tilsynsobjektene: spesialisthelsetjenesten og sykehusene som også har vært stabile som omgivelser til Helsetilsynet. Intervju bygger opp om denne tanken om at omgivelsene utgjør et stabilt handlingsmiljø.

Vi ser det samme mønsteret tegner seg for omgivelsene til Petroleumstilsynet. Politiske myndigheter, Olje og energidepartementet og Oljedirektoratet ser også ut til å ha vært stabile i sine funksjoner og sitt virke.

For begge tilsyn fremkommer det i intervju at omgivende organisasjoner står for forutsigbarhet og at det i disse finnes en stor grad av relevant spesifikk ekspertise, oppgaver

relatert til tilsynene sine oppgaver og ikke minst at disse har interesse for respektive tilsynsorganer sine fagfelt.

Statens Helsetilsyn med vår begrensning i denne oppgaven, opererer i et miljø med organisasjoner som utelukkende handler om spesialisthelsetjenester i et perspektiv av offentlig administrasjon og ledelse. Dette ville isolert sett satt tilsynet i homogene omgivelser. Derimot gitt hele Statens Helsetilsyn sin organisasjon med tilhørende fagområder ser vi at tilsynet opererer i heterogene omgivelser.

Petroleumstilsynet må i tillegg til de offentlige omgivelser også forholde seg til private aktører. Den private olje- og gassnæringen med sine organiseringsmodeller, vil utgjøre andre omgivelser enn de rent offentlige. Dette gjør at Petroleumstilsynet vil måtte forholde seg til mer heterogene omgivelser.

Kulturelt perspektiv

Haldor Byrkjeflot har ifølge Christensen med flere (2015) beskrevet seks tendenser for hvorfor ledelse kan ha blitt viktigere med tiden. Vi har sett på hvordan tilsynene passer til Byrkjeflot sine påstander i et kulturperspektiv.

1. Næringslivet og organisering av offentlig virksomhet kan se ut til å ha blitt påvirket av markedstankegang. Dette kan se ut til å ha gjort arbeid i tradisjonelle hierarkiske systemer mindre viktig. Samtidig kan det observeres mer aktivt lederskap som er tilpasset fleksible løsninger, hvor organisasjonene i større grad også tar ut både personalets og kundenes kunnskaper og erfaringer.

I litteraturgjennomgangen og intervjuer opplever vi at Petroleumstilsynet klart er blitt påvirket av samarbeidet med privat industri, og at organiseringen i fag og lag hensyntar interne behov og eksterne samarbeidsformer opp mot petroleumsindustrien. Petroleumstilsynets organisering er således oversiktlig og forutsigbar: Tilsyn meldes av tilsynslagene og følges opp der. Disiplin relaterte henvendelser rettes mot faggruppene i tilsynet.

I samme gjennomgang av Helsetilsynet ser vi derimot en litt annen organisering hvor de tradisjonelle hierarkiske arbeidsformene er mer gjeldende, som ser ut til å være en mindre fleksibel organisasjonsform enn det Petroleumstilsynet har. Vi ser også at det er en utvikling i Helsetilsynets organisasjon som trekker det mer i retning av Petroleumstilsynets organisering, hvor de ansattes og næringen sin kompetanse og erfaringer i større grad tas i bruk.

2. Økt desentralisering og fristilling i offentlig sektor. Fokus er endret fra en overordnet styring til fokus på mål og resultatstyring gjennom aktiv bruk av ledelse. Endringen fører til at ledere i større grad må motiverer, gi faglig støtte og beslutningsstøtte for å nå målene. Byrkjeflot hevder at dette kan gi en generell autoritetsforvitring.

Petroleumstilsynet har slik vi tolker gjennomgang av årsrapporter, andre dokumenter og intervju en medarbeiderstyrt og demokratisk lederstil. En lederstil som er demokratisk og institusjonelt orientert vil fokusere på samarbeid i relasjoner. Den vil være preget av omsorg og støttende innrettet overfor medarbeiderens arbeidsoppgaver. Petroleumstilsynets organisering i fag og lag legger til rette for horisontal og vertikal kommunikasjon på tvers av organisasjonen, og gir dermed en stor mulighet for medarbeiderpåvirkning på arbeidet som skal utføres.

Helsetilsynet har en noe annen tilnærming. Selv om vi også der ser en overordnet endring på mål og resultatstyring finner vi ikke den samme type ledelse. Lederstilen i Helsetilsynet bærer preg av å være orientert mot oppgave, produksjon og struktur. Man kan si at de knytter lederstil mer opp mot en instrumentell og autoritær tilnærming. Christensen med flere (2015) hevder at en slik lederstil vil være mer saks og målorientert, og mer analytisk fokusert, hvor vertikal enveis kommunikasjon er mer fremtredende. Helsetilsynet er mer homogent sammensatt når det gjelder fagbakgrunn, og har tradisjonelt sett hatt en stor del av medarbeidere med juristkompetanse. Dette mener vi bygger opp om den lederstilen vi finner hos Helsetilsynet.

3. Samfunnet er mer kritiske til ledere enn før. Ledere blir i større grad vurdert på bakgrunn av sine holdninger og verdier.

Gjennom intervju opplever vi at begge tilsyn har høy faglig integritet, legitimitet og troverdighet. Selv om det blir rettet kritikk mot tilsynene så blir kritikken i det store og hele rettet mot enkeltsaker og med tilhørende prosesser. Dette gjenspeiles i samtaler med petroleumsindustrien for Petroleumstilsynets del. For Helsetilsynet får vi den samme bekreftelsen i samtaler med representanter fra helsedirektoratet og helsedepartementet. Riksrevisjonen sin rapport av Petroleumstilsynet (Foss, 2019) er i denne sammenheng et unntak. Riksrevisjonen fant i noen utvalgte enkelt tilfeller grunn til å rette kritikk mot Petroleumstilsynet for ikke i tilstrekkelig grad å ha fulgt opp selskaper hvor det var påvist regelverks avvik. Tilsynsrapportene vi har gått gjennom tilsier at denne påstanden ikke kan generaliseres på samme måte som vi oppfatter Riksrevisjonens konklusjon gjør. Dette bekreftes også av informantene våre.

Samfunnets kritikk mot tilsynene rettes ikke spesielt mot lederne og deres verdier og holdninger, men mot tilsynene som institusjoner.

4. Økende kritikk mot teknokratisk og mekanisk styringsideal, mens ideen om indirekte normativ styring står sterkere.

For begge tilsyn ser vi for tidsperioden vi har sett på, at det kan argumenteres for en slik utvikling. Utvikling av regelverket er endret fra en detaljert beskrivelse av hvordan ting skal gjøres, til hva som skal oppnås. Dreining mot et mer funksjonelt regelverk har vært fokusert på fra begge tilsynene sin side. Raskere og raskere utvikling innen teknologi og forskning gjør at regelverkene som er detaljerte ikke er i stand til å endres rask nok til å ivareta beste praksis innen fagene. Normativ indirekte styring er derfor blitt viktigere for tilsynene enn kontroll av en detaljert beskrevet prosess.

5. Endret forståelse av demokratibegrepet. Fokus på kommunikativ ledelse som sikrer deltakelse, og som sikrer arenaer for dialog og kommunikasjon. Økende vekt på ikke-materielle verdier og verdimangfold.

Petroleumstilsynet har en tett dialog med industrien gjennom fagdager og statusmøter med operatørselskapene. Når tilsyn gjennomføres, får selskapenes vernetjenester tilbud om separate møter.

Statens helsetilsyn har innført et brukerutvalg for å få øke kunnskapen om brukernes forventinger og opplevelser av tjenestene helsevesenet gir. Statsforvalteren har som Statens helsetilsyns stedlige representant faste møter med spesialisthelsetjenesten i sitt område hvor status og generelle utfordringer diskuteres.

6. Fremvekst av og ett sterkere kompetansefelt for ledere, som gir en økt institusjonalisering av kompetansefeltet ledelse.

Når vi startet vårt arbeid med denne oppgaven så vi etter spesielle faktorer som kunne beskrives som en tilsynsledelse. Vi har ikke funnet holdepunkt for at tilsynsledelse er noe spesielt, men vår opplevelse er at begge tilsynene følger samfunnsutviklingen innen feltet ledelse og lederutvikling.

Vi har beskrevet instrumentelle forskjeller, spesielt på regelverk siden. Selv om regelverket er eksplisitt, vil det i organisasjoner også være uformelle normer som det normative regelverket skal tolkes i.

I henhold til regelverket for offshore, Styringsforskriften §14 Bemanning og kompetanse, skal den ansvarlige sikre tilstrekkelig bemanning. Vi forstår at dette kravet også innbefatter at det

skal lages en bemanningsstudie. Dette følges opp av Petroleumstilsynet: de ansvarlige i næringen skal sikre at aktivitetene utføres på en forsvarlig måte.

Det at Petroleumstilsynet følger opp dette gjør at næringen følger opp som samlet industri, ikke bare å sikre kompetanse, men også kapasitet.

Når oljeselskapene gjør dette, så vil det etter vår oppfatning i et kulturelt perspektiv ses på som uformelle normer, sammen med de formelle normene, som trer inn. Petroleumssektoren og Petroleumstilsynet sin forståelse og tolkning av regelverket knyttes da til uformelle normer. Formelle normer er i dette eksempelet den eksplisitte teksten i lov og forskrift. De uformelle normene er hvordan miljøet tolker og forstår denne teksten og hvordan de er enige om å respondere på den.

Statens helsetilsyn på sin side følger opp forsvarlighetskravet i lov og forskrift uten å fokusere i så stor grad på bemanning og kapasitet. Denne forståelse av hvordan regelverket over tid er blitt tolket, knytter vi til de uformelle normene på området innen Statens helsetilsyn.

Myteperspektivet

Koblingen fra kultur- til myteperspektiv blir da at oljeselskapene blir Petroleumstilsynet sine omgivelser. Sett i et myteperspektiv med institusjonaliserte omgivelser kan dette påvirke Petroleumstilsynet til selv å sette kapasitet og tilstrekkelig bemanning på egen agenda. Dette kan se ut til å ha medført signaler tilbake til politiske myndigheter og departement om behov for ressurser og derigjennom tilstrekkelig antall årsverk i organisasjonen. Vi har ikke i tilstrekkelig grad kunnet underbygge at så er tilfelle, men vi har ikke fått tilbakemelding på at dette ikke er en aktuell observasjon.

5.4 Tillit

Vi har sett på hvordan tillit ses på i de to tilsynene internt og eksternt. Vi har gjennom intervjuer spurt om hvordan opplevd tillit er i både den vertikale, men også horisontale aksene.

- Opplever tilsynene å ha tillit hos politiske myndigheter og departement, og å ha tillit hos disse?
- Opplever tilsynene å ha tillit til andre tilsyn, og å ha tillit hos disse?
- Opplever tilsynene å ha tillit til tilsynsobjektene, og å ha tillit hos disse?

Petroleumstilsynet legger i sine årsrapporter frem en historie om et godt samarbeidsmiljø med industrien, hvor alle bidrar til sikre gode arbeidsplasser og et trygt og sikkert arbeidsmiljø. Det understrekes at man har tillit til at næringen gjør det de kan for å trygge nettopp denne sikkerheten og arbeidsmiljøet. Det fremheves at det høye nivået man har klart å oppnå skyldes det gode trepartssamarbeidet og den gjensidige tilliten.

Av intervju fremkommer det at man opplever at næringen har tillit til tilsynet og myndighetene. I forbindelse med det grønne skiftet har man imidlertid fått indikasjoner på at det på det politiske hold er noe skiftende forutsigbarhet i forhold til olje- og gass produksjonen sin fremtidige plass.

Det oppleves at næringslivet og representanter fra de ansatte forteller om stor tiltro til at tilsynet «vil vel», at interaksjon mellom tilsynsorganet og selskapene er preget av gjensidig åpen kommunikasjon og forutsigbarhet. Videre har vi fått fortalt fra informanthold, at det har vært tilbakemeldinger på at tilsynet er oppfattet som tillitsbyggende gjennom bruk av klart definerte normer og tydelig normativ oppførsel av tilsynslag og fagdisipliner. Som koordinerende myndighet er tilbakemeldingen at det er stor grad av tillit mellom de ulike tilsynsmyndigheter.

For Statens Helsetilsyn er mye likt som for Petroleumstilsynet. I årsrapportene understrekes viktigheten av at tilsynet skal bidra til at befolkningen skal ha tillit til tilsynsorganet, og gjennom det arbeidet som nedlegges kunne stole på at kontrollfunksjonen med tjenestene og personell fungerer. Videre skal Statens Helsetilsyn bidra til at befolkningen har tillit til blant annet spesialisthelsetjenesten, som vi har valgt å fokusere på i vårt forskningsprosjekt.

Vi er i intervju blitt fortalt om et samarbeidsklima basert på gjensidig tillit mellom politiske myndigheter, departement, direktorat og Helsetilsyn. Tilliten til andre tilsyn fortelles å være til stede. Når det gjelder tillit til tilsynsobjektene i spesialisthelsetjenesten, har vi merket oss følgende: Forholdet hva gjelder tillit mellom tilsynet og tilsynsobjektene er i skriftlig gjennomgått dokumentasjon og i intervju omtalt som kun «tillit». Vi har ikke sett at det på samme måte som i Petroleumstilsynet sin omtale av industrien legges opp til «stor grad» av tillit. Vi vet ikke om dette er slik på bakgrunn av ulik språklig tradisjon, «nøkternhet» eller om det bunner i at det foreligger en tillit, men at denne nettopp ikke er så stor som den kunne vært.

5.5 Oversikt over dokumenter og rapporter som er brukt i oppgaven.

	Helsetilsynet	Petroleumstilsynet
Lov og forskrift	Ja se tabell i kapitel 3.3 for detaljer.	Ja se tabell i kapitel 3.3 for detaljer.
Tildelingsbrev	2004 – 2022	2004 – 2022
Årsrapporter	2004 – 2022	2004 – 2022
Tilsynsrapporter	Utvalg fra perioden 2004 – 2022	Utvalg fra perioden 2004 – 2022
Virksomhet og økonomi instruks	Ja	Nei
Stortingsmeldinger	St. Meld. 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003))	St. Meld 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)) St. Meld 12 (2005-2006) Meld. St 12 (2017-2018)
Riksrevisjonen	Nei	Ja, rapport fra 2018

6. Drøfting

6.1 Organisasjon og rammevilkår

Statens helsetilsyn og Petroleumstilsynet er begge finansiert gjennom overføringer fra staten. I tillegg til statlige overføringer tar Petroleumstilsynet gebyr fra næringen når de gjennomfører tilsyn. Informasjonen vi sitter på er at tilsyn skal gjennomføres til en selvkost, noe som i praksis betyr at det er tilsynsobjektet selv som betaler for gjennomført tilsyn. I oversikten over tildelte rammer for tilsynene har Petroleumstilsynet en høyere sum overført hvert år enn det Statens helsetilsyn har. Det som kan gjøre det vanskelig å sammenligne disse tallene er at mye av aktiviteten til Statens helsetilsyn gjennomføres av Statsforvalteren, som har en egen økonomisk ramme å forholde seg til. Vi har i denne oppgaven ikke klart å skape en god oversikt over hvordan kostnadsfordelingen i gjennomføring av LOT (landsomfattende tilsyn) fordeler seg mellom Statens helsetilsyn og Statsforvalteren.

I forsøket på å finne likhet i finansiering mellom tilsynene, er den likheten vi har funnet at begge finansieres over statsbudsjettet.

Størrelse på overføring er forskjellig. Hva som inngår av oppgaver som rammen skal dekke og hva som skal dekkes gjennom gebyr for Petroleumstilsynets side eller kostnader Statsforvalteren har i gjennomføring av tilsyn, har vi heller ikke gode svar på i vår undersøkelse.

Petroleumstilsynet har over hele perioden hatt flere ansatte enn Statens helsetilsyn. Begge tilsynene har en vekst i antall ansatte i perioden. Vi har ikke god nok oversikt over Statsforvalterens ressurser for gjennomføring av tilsyn til å mene noe klart om tilsynskapasitet i Statens helsetilsyn sitt ansvarsområde. Når vi i empirien ser tilsynene opp mot hverandre og vurderer deres kapasiteter, er dette gjort med de tallene som er tilgjengelige i SSB sine databaser. I empirien har vi sett på hvor mange som er ansatt sentralt i tilsynene, opp mot antall ansatte i næringen som det skal føres tilsyn med. En svakhet i vår undersøkelse og beregninger er at vi ikke har klart å skille ut ansatte som jobber mot spesialisthelsetjenesten hos både Statens helsetilsyn og Statsforvalterne. Vi har heller ikke sett på antall ansatte opp mot hvilke oppgaver tilsynene er brutt ned i, og hvordan disse fordeles internt i organisasjonen for å utføres med den kvalitet som kreves.

Vi mener allikevel at det finnes en forskjell på ressurser og økonomi som tilsynene tildeles for å gjennomføre tilsyn mot de to sektorene, og dermed forskjell i denne delen av rammevilkårene.

Med en organisering på flere nivå både internt i Statens helsetilsyn, i grensesnittet mot Statsforvalterne og internt hos disse, vil vi kunne forvente ulik samstemthet hva mål og kunnskaper angår. Ingen av nivåene kan fungere uavhengig av de andre. Vi har i empirien beskrevet Statens helsetilsyn til å ha en hierarkisk organisasjonsform, hvor mål settes på toppen og overføres nedover i linjen. Selv om det ikke er forhandlinger om mål, slik vi finner i forhandlingsvarianten, må det gjennom prosesser sikres at det foreligger en avstemt enighet og harmonisert forståelse av hva målet betyr for å kunne utføre samfunnsoppdraget. I denne harmoniseringen har formelle normer og verdier en viktig rolle i hvordan mål skal forstås, men også uformelle normer, verdier og subkulturer må hensyntas når mål skal harmoniseres gjennom en så stor hierarkisk organisasjon.

Petroleumstilsynet er slik vi har kategorisert dem en hierarkisk organisasjon som gjennom sin matriseorganisering må forhandle om forståelse av mål. Forskjellige avdelinger i tilsynet har forskjellig utgangspunkt for hva som er viktig å ivareta. For at Petroleumstilsynet skal nå sine mål skjer det gjennom en forhandling om hva som er viktigst og hvordan målene skal forstås og nås.

Begrenset formålsrasjonalitet er i teoridelen beskrevet som en situasjon hvor det ikke vil være mulig å ha full oversikt over alle mulige alternativer og alle konsekvenser av disse. Begge tilsynene må forholde seg til en begrenset formålsrasjonalitet. I den hierarkiske varianten som vi har plassert Statens helsetilsyn i, vil det i mange saker være lang vei mellom øverste leder og saksbehandler som arbeider med saken. Informasjon om alternativer og konsekvenser kan også avvike i denne linjen. Saksbehandlers formålsrasjonalitet er ikke nødvendigvis den samme som ledelsen av Statens helsetilsyn oppfatter som formålsrasjonell. Vi opplever på tross av dette at det virker som Statens helsetilsyn og Statsforvalterne håndterer denne situasjonen på en god måte og at det er stor grad av lik oppfatning på hva som er formålsrasjonelt. Dette kan skyldes at Statens helsetilsyn sin rolle har en lang tradisjon og er godt institusjonalisert. Petroleumstilsynet har gjennom vår beskrivelse en flatere hierarkisk variant, hvor det gjennom intervju beskrives en organisasjon som oppleves som flat. Dette, sammen med matriseorganiseringen av selve tilsynet, fordrer at det forhandles om hvilke mål som er viktigst å fokusere på i det enkelte tilsyn. Formålsrasjonaliteten settes da inn i konteksten om hva som er viktig å ha oversikt

over og ikke alle mulige alternativer og løsninger. Det ville nok ikke være økonomisk forsvarlig å sikte etter full formålsrasjonalitet i noen av tilsynene.

Vi konkluderer med at begge tilsyn er likestilt når det skal handles formålsrasjonelt. Begge tilsyn benytter begrenset formålsrasjonalitet. Vi har ikke sett på om det finnes forskjellige grader av formålsrasjonalitet mellom tilsynene. Med det mener vi om de har forskjellige definisjoner på hva som er god nok belysning av alternativer og konsekvenser av sakene før beslutninger tas.

Plasseringen av Oljedirektoratet og etter hvert Petroleumstilsynet i Stavanger kan sees på som en desentralisering hvis vi ser på plasseringen opp mot overordnede myndigheters plassering i Oslo. Ser vi plasseringen i lys av hvor næringens hovedkontorer i stor grad er plassert, kan det argumenteres for en sentral plassering i forhold til næringen som det skal føres tilsyn med. Det kan med andre ord argumenteres for at tilsynet er plassert sentralt. Når industrien vil framlegge sine planer for utvikling av nye eller eksisterende oljefelt gjøres dette gjerne i fysiske møter. Det samme gjelder for enkelte disipliner innen samtykkebehandling, som eksempelvis for dykking.

Nærheten mellom tilsyn og tilsynsobjektene kan også tenkes å spille en rolle i dimensjonene for tillit, tykk institusjonalisme (Høyer et al., 2016) og tilhørende mulighet for styring og kontroll. En annen dimensjon som åpner seg med at involverte parter ligger i samme geografiske områder er i forholdet til makt og motmakt. Nærhet gjør at partene må forholde seg til hverandre, og ønsker å ha ryddige relasjoner i et fagmiljø som tross alt er begrenset i omfang. Dette er en fordel for å skape god dialog med næringen, men også når tilsynet skal rekruttere dyktige fagfolk til arbeid i tilsynsvirksomheten. Petroleumstilsynet har i sine dokumenter beskrevet viktigheten av å være faglig sterke for å skape legitimitet overfor næringen.

Statens helsetilsyns plassering i Oslo så vi i starten som naturlig ut fra at det skapte en nærhet til styrende myndigheter. Når vi forsøker å se plasseringen i samme kontekst som plasseringen av Petroleumstilsynet, kan vi også argumentere for at Statens helsetilsyn er lagt til det området som har tettest befolkning og flest sykehus. Statens helsetilsyn har sine røtter tilbake til 1809, som vi tidligere har skrevet i historien. Vi ser det i lys av samfunnsoppdraget og de forståelsene av tilsynets rolle i den tiden, at det var en helt naturlig plassering.

Spesialisthelsetjenesten håndteres overordnet av Statens helsetilsyn som tilsynsmyndighet. Selv om det foreligger en struktur for å melde enkelte forhold direkte til Helsetilsynet, er det

likevel Statsforvalterne som i det aller vesentligste håndterer tilsynsutøvelsen mot sykehusene. Det at Statens helsetilsyn arbeider «gjennom» Statsforvalterne gjør at det blir en geografisk og organisatorisk avstand mellom den overordnede og den utførende myndighet.

Tidligere het tilsynsmyndighetene i de respektive fylkene eksempelvis «Helsetilsynet i Hordaland». Selv om dette bare var i navnet har vi fått noen signaler på at dette kan ha gjort noe med eierskap og assosiering til to organisasjoner begge veier. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at så er tilfelle, men har fått svake signaler. Navneskiftet fra fylkesmann til statsforvalter, samt endringer og arbeidet med statsforvalterens fremtidige rolle, opplever vi som at institusjonen fylkesmannen ikke ble direkte overført til Statsforvalteren. Institusjonen Statsforvalteren har muligvis ikke satt seg helt enda.

Gjennomgangen av regelverkene som tilsynene skal føre tilsyn på bakgrunn av har gitt oss noen refleksjoner som vi ikke så like klart før vi startet. Petroleumstilsynet forvalter et regelverk som har fokus på trygghet til ansatte gjennom forvaltning av regelverk knyttet til HMS og storulykke. Dimensjonering av operasjoner skal ivareta trygghet til ansatte og hindre ulykker. Statens helsetilsyn forvalter et regelverk som har hovedfokus på pasientsikkerhet og pasientrettigheter. Tilsynene gjennomføres for å sikre at befolkningen får den kvaliteten på helsetjenester som kan forventes. Helsepersonelloven stiller strenge krav til hva som forventes av helsepersonell. Der Petroleumstilsynet retter sin kritikk og krav om forbedring mot ledelsen av oljeselskapene på organisatorisk nivå, har Statens helsetilsyn også mulighet til å gi reaksjoner mot det enkelte helsepersonell i form av advarsler, begrensninger i behandling og ved å inndra helsepersonellets autorisasjon. Sidney Dekker (2012) problematiserer utfordringen som helsevesenet står overfor i forventningen til dem om kontinuerlig læring. På den ene siden skal helsepersonell rapportere feil som skjer slik at disse kan forbedres, men i ytterste konsekvens kan en slik rapportering føre til at helsepersonellet selv mottar straff fra tilsynsmyndighet. Dekker beskriver dette som utfordrende i en rettstat der myndighetene har bevisførselen i straffesaker, og den tiltalte er uskyldig til det motsatte er bevist. Hvordan er dette mulig å etterleve når den som gjør noe straffbart selv er pliktig til å melde fra om det? Endring i helsepersonelloven i 2022 (Helsetilsynet, 2022) endrer advarsel som reaksjon til faglig pålegg til helsepersonell. Vi tolker denne endringen i tråd med myndighetenes forventninger til tilsynsmyndighetene som de beskrev i Stortingsmelding 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)). Med denne endringen legger lovgiver enda mer til rette for læring og forbedring, selv om reaksjonsformen for begrensninger og tap av autorisasjon er uendret, som fokus også for Statens helsetilsyn. En rapportering av feil til Petroleumstilsynet medfører ingen straff mot enkeltindivid.

Vi har også registrert at lovgiver i 2017 innførte forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helsetjenesten (*Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*, 2017). Dette er en forskrift som vi tolker til å være et fremtidsrettet regelverk som Statens helsetilsyn har fått som virkemiddel. Forskriften er bygget på Demmings læringssirkel og fokuserer på prosesser mer enn mål. Vi registrerer også at denne paragrafen ofte går igjen som ikke oppfylt i Statens helsetilsyn sine tilsynsrapporter. Våre tanker er at dette er en fremtidsrettet forskrift. Det vil ta tid for helsevesenet å snu sine institusjonaliserte handlemåter for å på en god måte imøtekomme og spesielt dokumentere prosessen på den måte forskriften krever. På dette området tenker vi at helselovgivningen er kommet lengre enn det vi har funnet for petroleumsnæringen opp mot den funksjonsbaserte regelverkstankegangen.

6.2 Har Petroleumstilsynet fokus på dialog og samarbeid med tilsynsobjektene?

Tilsynet ble bestemt lagt til Stavanger av Stortinget, opprinnelig under opprettelsen av Oljedirektoratet, med en senere utskilling av Petroleumstilsynet. Vi har i intervjuer erfart at noe av bakgrunnen for at direktoratet i sin tid ble lokalisert til Stavanger var at det skulle være en nærhet til oljeselskapene. Det var også tilbake i tid tett dialog mellom selskaper og myndigheter. Således har Petroleumstilsynet fortsatt en tradisjon med dialog og samarbeid.

Petroleumstilsynet har hatt en bevissthet rundt roller og ansvar. Vi er blitt fortalt at det har vært gjennomført avklaringer rundt dette i flere runder. Det har vært en bevissthet rundt hvem som skal være kontaktpersoner både i fag og lagorganiseringen. «Single point of contact» hos Petroleumstilsynet er et uttrykk for at det skal være enkelt å vite hvem man skal kontakte hos tilsynsorganet, noe som kan medføre lavere terskel for å ta kontakt. Næringen lurere ikke på hvem de skal kontakte. Videre får man veiledning dersom det er spesifikke personer man skal videre ha kontaktflate opp mot. Dette kan like gjerne dreie seg om fagspørsmål som lag/ tilsynsspørsmål. Motsatt har næringen laget sin egen versjon av denne organiseringen, gjennom oppnevning av såkalte myndighetskontakter som bistår tilsynet motsatt vei.

Internt i tilsynet har vi sett at det eksisterer en kultur som vektlegger åpenhet, læring, kontinuerlig forbedring, inkludering, medarbeiderengasjement og tverrfaglig samarbeid. Dette sammen med det forhold at det beskrives et godt arbeidsmiljø internt i tilsynet ser ut til å reflekteres også i forholdet til næringen. Dette fremkommer i intervjuer, og er også noe vi ser signaler på i gjennomgått skriftlig dokumentasjon.

Dialogen med næringen synes å være preget av respekt. Informasjon fra samtaler vi har hatt med næringen tyder på at dette er gjensidig. Dette er forhold som videre fremmer troverdighet og tillit, som viser fokuset på nettopp dialog og samarbeid.

Tilpasning av tilsynsregimet, skjer ifølge våre informanter, gjennom faglig oppdatering langs flere akser. Den ene er gjennom dialogen med industrien. Dette omtales som en viktig prosess, hvor Petroleumstilsynet får ta del i og lære mer om teknologiske og prosessuelle nyvinninger. Næringen har samtidig et behov for å informere om endringer i hvordan man møter det funksjonsbaserte regelverkets krav i stadig nye prosesser. Dette setter også en del av rammen for en god to-veis kommunikasjon.

Vi har gjennom vår forskning sett signaler på gjensidig kulturbygging, noe som medvirker til en av målsetningene til all offentlig forvaltning: at denne skal være effektiv.

Petroleumstilsynet sitt ønske om dialog og samarbeid vektlegges historisk for den tidsperiode vi har studert. Dette ser vi eksempelvis igjen i de fleste årsrapportene. Dette settes ord på at dette ikke bare er til stede, men at kommunikasjonen og samarbeidet er verdsatt og bra. Dette tenker vi er en anerkjennelse av noe oppnådd, som kan fasilitere dette som en god positiv spiral. Den vertikale og horisontale to-veis kommunikasjonen som vi omtaler her er en bekreftelse på at valgte modell virker. Vi har over tid fått det samme bekreftet i samtaler med representanter fra industrien.

Gjennom arbeidet vårt ved intervjuer, er det vår oppfatning at Petroleumstilsynet har høy faglig integritet, legitimitet og troverdighet. Dette er alle kvaliteter som er med på å underbygge og å forsterke fokuset tilsynet har på dialog og samarbeidet med tilsynsobjektene.

Fra Riksrevisjonen har vi fått en rapport som sier at Petroleumstilsynet i for stor grad bygger på dialog og samarbeid, og at de gjennom dette har for stor tillit til at tilsynsobjektene retter opp de påpekte mangler og avvik. Riksrevisjonen hevder at man burde eller skulle ha valgt å bruke andre verktøy og et annet spor enn det vanlige tilsynssporet overfor et utvalg av oljeselskaper. Riksrevisjonen underbygger likevel en likhet med vår hypotese nr 1 om at Petroleumstilsynet sitt fokus på dialog og samarbeid med tilsynsobjektene er til stede.

Gjennomgående funn ved Petroleumstilsynet sine årsrapporter sin bruk av språket er også verdt å merke seg. Vi ser at bruken av ord og begreper er velvalgt: bidra til, seriøst og trygt, inkluderende, samlet næring, felles utfordringer, samarbeid og dialog er alle verdinormative og av en slik karakter at vi mener det bygger opp om likhet med vår hypotese nr 1. Til slutt vil vi sitere Anne Myhrvold i hennes avslutning når hun definerer hovedmålet for målsetningen for 2023: «Sammen og samtidig.»

6.3 Har Statens helsetilsyn fokus på kontroll og straff i oppfølging av tilsynsobjektene?

Etter mange års arbeid i spesialisthelsetjenesten hadde vi et utgangspunkt om at vi ville finne at Statens helsetilsyn ene og alene fokuserte på å finne feil og å straffe dem som var ansvarlige for utførelsen av feilene. Hypotesen vår bærer også preg av denne tilnærmingen.

Vi kan med glede si at vi gjennom våre undersøkelser har funnet et helsetilsyn som er mer fokusert på læring og utvikling enn kontroll og straff. Vi ser også at det har vært en større utvikling i Statens helsetilsyn og deres tilnærming til veiledning, læring og kvalitetsforbedring i den perioden vi har studert. Dette kommer spesielt godt frem i ett av intervjuene vi har gjort med en informant som har vært sentral i Statens helsetilsyn i perioden. Endringene i helselovgivningen siste 10 år underbygger også en slik endring slik vi ser det, og Statens helsetilsyn har fått andre virkemidler og justeringer slik at de i større grad kan imøtekomme forventingen til fokus på læring og kvalitetsforbedring hos tilsynet.

Vi må ikke glemme at tilsynets grunnleggende oppgave er kontroll. Fokuset på straff er redusert og fokuset på læring er blitt forsterket. I våre undersøkelser finner vi også at det er etablert arenaer for dialog med spesialisthelsetjenesten fra Statens helsetilsyn via Statsforvalteren. Denne dialogen og veiledningen som naturlig følger en slik dialog fører etter vår mening Statens helsetilsyn og Statsforvalteren mer i retning av Petroleumstilsynet sin tilnærming til tilsynets virkemiddelbruk.

Statens helsetilsyn har et ønske om å nå frem til, og å endre det enkelte helsepersonell sin forståelse for rekkevidden av egne handlinger. Dette må settes i et system og operasjonaliseres. Risikoforståelse på individnivå er en viktig forutsetning for å forstå pasientsikkerhetsperspektivet. Ansvar for sikker drift har sykehusene selv, men på samme måte som Petroleumstilsynet har vært en pådriver for utvikling av nye måter å drive arbeidsmiljø og sikkerhet på, så må Statens helsetilsyn se på egne metoder fremover. Igjen: er bruk av virkemidler hensiktsmessig?

Når det gjelder gjennomføring av selve tilsynsaktiviteten får vi bekreftet fra begge tilsynene at da er det kontrollutøvelsen som gjelder fullt ut. Både tilsynslagene hos Petroleumstilsynet og hos Statens helsetilsyn er i kontrolløyemed ute for å identifisere avvik eller brudd på forskrift og lov.

Oppsummert:

Det kan ut fra gjennomgått litteratur og intervjuer se ut som at / vi har indikasjoner på:

at mens Petroleumstilsynet og Helsetilsynet deler visse grunnleggende likheter i deres rolle som offentlige tilsynsorganer, reflekterer deres tilnærminger til tilsynspraksis de unike utfordringene og kravene i de sektorene de overvåker.

Disse forskjellene og likhetene understreker kompleksiteten og dynamikken i offentlig ledelse og styring, hvor tilpassede strategier og metoder er nødvendige for å møte de spesifikke behovene til forskjellige sektorer samtidig som man opprettholder høye standarder for sikkerhet og kvalitet.

6.4 Andre forhold vi vil påpeke

Språkbruk

Petroleumstilsynet forteller i sine årsrapporter en fortelling med sin historie sammen med industrien og om utviklingen fra en industri som var et utrygt sted å være til en trygg plass. Tilsynet tar for seg trender under ulike perioder i sine rapporter. Noen ganger med god fremgang og økt sikkerhet. I 2016 ble en utvikling i feil retning vektlagt. En slik trend betegnes som en bekymring. Dette er basert på hendelser, med og uten personskade, men likevel trender. Blant annet på bakgrunn av disse bekymringer, gjøres risikobaserte vurderinger av såkalte satsingsområder hvor deres hovedprioriteringer for fremtidige tilsyn gjøres kjent. Gjennom dette kan vi si at Petroleumstilsynet driver en proaktiv virksomhet basert på signaler.

I tilsynsrapportene benytter Petroleumstilsynet begrepet avvik for å beskrive funn som ikke er i henhold til lov eller forskrift, mens Statens helsetilsyn benytter brudd på lov eller forskrift for å beskrive tilsvarende funn. I våre intervjuer opplever vi ikke en bevisst tilnærming til dette hos Petroleumstilsynets informanter. I Statens helsetilsyn derimot, er de veldig bevisste valget som er tatt for å beskrive funn som ikke er i henhold til lov og forskrift. Statens helsetilsyn mener verktøykassen deres er relativt «slunken» i oppfølgingen av funn. En tydelig beskrivelse av brudd på lov eller brudd på forskrift gjør at helseforetakene må ta tak i funnet. Avvik er en mindre konkret beskrivelse og det fryktes at flere funn ville blitt feiet under teppe hvis denne benevnelsen var blitt brukt overfor helsevesenet, ifølge en sentral informant.

Læring

Våre intervju, undersøkelser, analyser og vurderinger har avdekket informasjon av betydning for sikkerhet og kvalitet i tjenestene. Tilsynserfaringer er viktige i lærings- og forbedringsøyemed og disse blir spredt til aktuelle fagmiljø, brukerorganisasjoner, utdannings- og forskningsmiljø, departement, direktorat mv. Aktiv bruk og presentasjon av funn fra tilsyn bidrar til at virksomheter kan ta med seg kunnskapen og gå gjennom egen praksis for å se om den er innenfor det forsvarlige. Det vil bidra til økt kvalitet og sikkerhet i tjenestene ut over de stedene hvor det har blitt gjennomført tilsyn. Målet er å formidle tilsynserfaringene på en slik måte at risiko for at tilsvarende skal skje igjen, blir redusert.

Sikkerhet vs pasientsikkerhet

Det fremkommer i intervjuer at der Petroleumstilsynet har en utviklet og god metode for risikobasert tilnærming til tilsynsobjekt og spissede tilsyn mot konkrete disipliner, så er ikke dette utviklet på samme måte for Statens helsetilsyn.

Det kan se ut som om risikoforståelse er vektlagt i alle ledd i oljeindustrien, der det finnes økonomi, kapasitet og vilje til at alle individer som utfører arbeid for industrien har en forståelse for sikkerhet og barrierestrategier. Dette er nedfelt i daglige gjøremål med sjekklister for blant annet Sikker Jobb Analyse (SJA). Felles forståelse mellom Petroleumstilsynet og tilsynsobjektene ansatte forsterkes gjennom felles «knagger» å henge ting på og et felles stammespråk. Det skal sies at risikoforståelsen noen ganger kan være begrenset til det enkelte individs arbeidsområde, men risikoen i arbeidet enkeltindivid utfører er satt i en annen kontekst enn for de som arbeider med helse i spesialisthelsetjenesten.

6.5 Andre likheter og forskjeller

Kulturelle og normative strukturer som påvirker organisasjoners oppførsel.

Likhet: Begge tilsyn er sterkt påvirket av eksterne forventninger og arbeider for å opprettholde offentlig tillit gjennom åpenhet og ansvarlighet i deres tilsynsaktiviteter.

Forskjell: Mens Petroleumstilsynet fokuserer på teknisk sikkerhet og operasjonell integritet i petroleumsvirksomheten, legger Helsetilsynet vekt på pasientsikkerhet, kvalitet på helse- og omsorgstjenester, og rettighetsbeskyttelse. Dette reflekterer en forskjell i de kulturelle og normative strukturene de opererer innenfor, og hvordan de tilnærmer seg tilsynsaktiviteter.

Organisasjoner som strukturer for å oppnå spesifikke mål gjennom effektiv ressursbruk.

Vektlegging av formelle strukturer, målsettinger, og effektivitetsmål.

Likhet: Begge etatene anvender målrettet tilsyn for å allokere ressurser der risikoen vurderes størst.

Forskjell: Helsetilsynet har en bredere tilnærming til risiko som inkluderer både kvaliteten på helse- og omsorgstjenester og pasientsikkerhet, mens Petroleumstilsynet fokuserer mer direkte på teknisk sikkerhet og operasjonell risiko i petroleumsvirksomheten. Dette reflekterer forskjellen i deres mål og den type risiko de håndterer.

Organisasjoner som adaptive systemer som må respondere på interne og eksterne forandringer.

Viktigheten av fleksibilitet, medarbeiderinvolvering, og kontinuerlig læring.

Likhet: Begge organisasjonene legger vekt på viktigheten av kontinuerlig forbedring og læring. De har systemer på plass for å fange opp lærepunkter fra tilsynsaktiviteter og anvender disse for å forbedre praksiser og regelverk.

Forskjell: På grunn av forskjeller i deres operative miljøer, kan måten de tilpasser seg og responderer på forandringer variere. For eksempel kan Petroleumstilsynet være mer fokusert på teknologisk innovasjon og sikkerhetsstyring i respons på nye utfordringer i petroleumsvirksomheten, mens Helsetilsynet kan fokusere mer på tverrfaglig samarbeid og kunnskapsutvikling innen helse- og omsorgsfeltet for å møte forandringer.

Petroleumstilsynet sine tilsynsrapporter brukes aktivt av industrien. Implementering av læring, lessons learnt, er en del av best practice i oljeindustrien.

I helsevesenet ser vi ikke tilsvarende systematisk bruk at rapporter fra helsetilsynet og Statsforvalterne. Vi erfarer gjennom dette forskningsprosjektet at kritisk fase her er implementeringsfasen for spesialisthelsetjenesten.

7. Konklusjon

I vårt forskningsprosjekt har vi fått en unik anledning gjennom den teoretiske tilnærmingen med tilhørende empirisk gjennomgang til et innsyn i to statlige tilsyn sin oppbygning, styring og ledelse, rammer og praksis. Vi har erfart to veldrevne tilsyn, som virker etter hensikten, gitt sine rammer, men med noe ulik tilnærming til sine oppdrag.

Vi har gjennomført en komparativ undersøkelse av to tilsyn der vi hadde en forventning om å finne forskjeller i både oppbygning og kulturer.

For Petroleumstilsynet underbygger funnene i denne oppgaven vår hypotese. Vi finner et tilsyn som gjennom våre undersøkelser har de rammevilkårene de behøver for å utføre sin tilsynsrolle. Vi finner også strukturer og arenaer for dialog og samarbeid med næringen. Intervju og gjennomgang av dokumenter underbygger en kultur der samarbeid med næringen er viktig.

Når det gjelder Statens helsetilsyn var vi av en oppfatning at vi ville finne andre rammevilkår og en annen kultur for oppfølging av deres tilsynsobjekter. Våre funn viser en utvikling i Statens helsetilsyn som har beveget seg bort fra vår hypotese for dem og mot hypotesen vi har for Petroleumstilsynet. Våre funn viser at de økonomiske rammene for Statens helsetilsyn er mindre enn for Petroleumstilsynet, både totalt sett og beregnet per ansatt. Samtidig tolker vi funnene våre i den retning at også Statens helsetilsyn fokuserer på læring og dialog i mye større grad enn å finne syndere som skal straffes.

Vurderer vi tilsynene mot hverandre på et meta nivå, hvor vi ser på rammene i et perspektiv av hva tilsynene skal utføre for samfunnet, og hvordan samfunnet forventer at tilsynene skal utføre sitt oppdrag i lys av Stortingsmelding 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)), er vi av den oppfatning at begge tilsyn har de rammevilkår som er nødvendige for å kunne gjøre nettopp denne jobben. Begge tilsynene har læring og utvikling sentralt i sine mål for tilsynsaktiviteten. På et meta nivå vurderer vi at tilsynene har like forhold og forutsetninger for å utføre sine samfunnsoppgaver.

På et makronivå, som vi her setter i konteksten av å være tilsynene selv, finner vi forskjeller i de økonomiske rammene. Selv om sammenligningen er vanskelig, har vi satt fokus på hvor mye penger som brukes på å forhindre dødsfall i de to tilsynsområdene. Med bakgrunn i våre enkle utregninger, kan det hevdes at et menneskeliv i oljenæringen er mer verdt enn et menneskeliv i helsevesenet. Argumentet er at det brukes betraktelig mer midler i oljenæringen og hos Petroleumstilsynet for å forhindre ulykker og dødsfall, mens det i helsesektoren og for Statens Helsetilsyn ikke brukes like mye midler på forebygging og tilsyn. Helsevesenet rapporterer flere dødsfall som følge av feilbehandling hver dag - disse

kunne ha vært forebygget. Vi er klar over at denne tilnærmingen er veldig forenklet. Vi kan også se beredskapsparadokset i vår argumentasjon mot oljenæringen. Fravær av dødsfall i oljenæringen skyldes i stor grad oljenæringens og Petroleumstilsynets fokus og bruk av penger for å forebygge ulykker. De ulykkene som skjer får ikke de konsekvensene de kunne fått, fordi oljenæringen er godt forberedt til å håndtere hendelser som oppstår uten at de eskalerer.

Vi finner på et makronivå en forskjell i rammer. Vi finner et Petroleumstilsyn som er i tråd med vår hypotese. Vi finner derimot ikke et Statens helsetilsyn som er i tråd med vår hypotese, da fokuset på læring, utvikling og dialog er mer utpreget enn vi trodde.

Med denne oppgaven har vi så vidt skrapet i overflaten når vi har sammenlignet tilsynene. Oppgaven kan brukes sammen med andre prosjekter for å skape et bredere bilde av tilsynene i Norge. Vi har holdepunkter for at det kan være noe som kanskje kan kalles en tilsynsdoktrine. Flere av våre respondenter tilkjennega at dette kunne være et funn som burde undersøkes nærmere. Ingen respondenter var negative.

Vi tenker oss at tilsynsdoktrine inneholder en del av det vi har vært inne på i dette forskningsprosjektet. Både det instrumentelle- og kulturperspektivet legger sammen med myteperspektivet føringer for hvordan i hvert fall deler av denne doktrinen allerede kan være eksisterende.

Vi ser at det kan være nyttig å gå dypere i materien vi har skrapet i for å finne informasjon til en opplyst samfunnsdebatt omkring forskjeller mellom tilsynene. Det vil også være nødvendig å se på flere tilsyn i samme kontekst for å kunne konkludere på hvordan målene i Stortingsmelding 17 (St. meld. nr. 17 (2002-2003)) nås.

Litteratur

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Aspøy, A. (2024, 02.01.2024). *Sokkeldirektoratet*. Store Norske Leksikon. Hentet 19. april fra <https://snl.no/Sokkeldirektoratet>
- Berg, L. P. & Aspøy, A. (2024, 1. januar. 2024). *Havindustritilsynet*. Store Norske Leksikon. Hentet 21. april fra <https://snl.no/Havindustritilsynet>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2021). *Bryman's social research methods* (Sixth edition. utg.). Oxford University Press.
- Dekker, S. (2012). *Just culture : balancing safety and accountability* (2nd ed. utg.). Boca Raton.
- Elster, J. (2007). *Explaining social behavior : more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511806421>
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. (2017).
- Foss, P.-K. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumsstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Riksrevisjonen. Riksrevisjonen.
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-petroleumstilsynets-oppfolging-av-helse-miljo-og-sikkerhet/>
- Garvik, O. (2024, 31.01.2024). *Anne Næss Myhrvold*. Store Norske Leksikon. Hentet 19. april fra https://snl.no/Anne_Næss_Myhrvold
- Gilje, N. & Grimen, H. (1995). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (2. utg. utg.). Universitetsforl.
- Groseth, J. K. K. & Bye, K. S. (2016). *Dårlig kriseledelse i petroleumsnæringen*. Norsk Riksringkasting. Hentet 21. april fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/-darlig-kriseledelse-i-petroleumsnaeringen-1.13284844>
- Havarikommisjonen. (2001). *Rapport om luftfrarulykke 8. september 1997 i Norskehavet*. Statens Havarikommisjon. <https://havarikommisjonen.no/Luftfart/Avgitte-rapporter/2001-47?ref=1713>
- Havindustritilsynet. (2024a). *Havindustritilsynet*. Hentet 1. mai fra www.havtil.no
- Havindustritilsynet. (2024b). *Hva er tilsyn?* Havtilsynet. Hentet 10. april fra <https://www.havtil.no/tilsyn/tilsynsrapporter/om-tilsyn/>
- Havinstustritilsynet. (2024). *Sikkerhetsforums årskonferanse 2015*. Havindustritilsynet. Hentet 21. april fra <https://www.facebook.com/watch/?v=934860723243844>
- Heier, T. (2017). *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Fagbokforl.
- Helsedirektoratet. (2019). *Pasientskader i Norge 2018*. Helsedirektoratet. Hentet 14. mai fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/pasientskader-i-norge/resultater>
- Helsedirektoratet. (2021). *Pasientskader i Norge 2020*. Helsedirektoratet.
https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/pasientskader-i-norge-2020-malt-med-global-trigger-tool/Pasientskader%20i%20Norge%202020%20-%20malt%20med%20Global%20Trigger%20Tool.pdf/_/attachment/inline/776effa4-08ec-4d17-89d1-495214e9762f:f36bcf550e31c0a87501e952ee5d805a7e5bb1f9/Pasientskader%20i%20Norge%202020%20-%20malt%20med%20Global%20Trigger%20Tool.pdf
- Helsedirektoratet. (2024). *Hva gjør Helsedirektoratet*. Helsedirektoratet. Hentet 16. april fra <https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/hva-gjor-helsedirektoratet>

- Helsetilsynet. (2014). *Årsrapport 2014*. Statens Helsetilsyn.
- Helsetilsynet. (2018). *Sepsis - ingen tid å miste. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2016 - 2018 med spesialisthelsetjensten: Helseforetakenes somatiske akuttinntak og deres identifisering og behandling av pasienter med sepsi*. S. Helsetilsyn. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2018/helsetilsynetrapport1_2018.pdf
- Helsetilsynet. (2021). *Organisasjonshistorie - Statens helsetilsyn og forløparar*. Statens Helsetilsyn. Hentet 9. mai fra <https://www.helsetilsynet.no/om-oss/organisasjonshistorie-statens-helsetilsyn-og-forloparar/>
- Helsetilsynet. (2022). *Årsrapport 2022*. Statens Helsetilsyn.
- Helsetilsynet. (2023). *Årsrapport 2023*. Statens Helsetilsyn. https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/arsrapporter/arsrapport-helsetilsynet-2023/3.-arets-aktiviteter-og-resultater?b=toc_918315#toc_918315
- Helsetilsynet. (2024a). *Om tilsynsrapporter og søkesiden*. Helsetilsynet. Hentet 10. april fra <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/om-tilsynsrapporter-og-sokesiden/>
- Helsetilsynet. (2024b). *Statens Helsetilsyn*. Statens Helsetilsyn. Hentet 1. mai fra www.helsetilsynet.no
- Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Universitetsforl.
- Høyer, H. C. & Mønness, E. (2016). Trust in public institutions - spillover and bandwidth. *Journal of trust research*, 6(2), 151-166. <https://doi.org/10.1080/21515581.2016.1156546>
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (4. utg. utg.). Fagbokforl.
- Kindingstad, T., Hagemann, F., Hagir, E., Wigestrånd, Ø. & Berge, L. (2002). *Norges oljehistorie*. Wigestrånd.
- Kongsnes, E. (2013, 8. mars). Ny tilsynssjef søkte ikke jobben. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/aenergi/i/lebbe/ny-tilsynssjef-soekte-ikke-jobben>
- Lerøen, B. V. (2002). *Dråper av svart gull*. Statoil.
- Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. S. (2012). *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering*. Universitetsforl.
- Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. S. (2015). *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering* (2. utg. utg.). Universitetsforl.
- Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. S. (2018). *Regulering og standardisering : perspektiver og praksis*. Universitetsforl.
- Lovdata. (2003). *Vedtak om opprettelse av Petroleumstilsynet*. Lovdata. Hentet 9. mai fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-19-1592>
- Lovdata. (2017). *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. Lovdata. <https://lovdata.no/sok?q=forskrift+om+kvalitet+og+ledelse+i+helsetjenesten>
- Midttun, Ø. (2018). Arven etter Piper Alpha. *Dialog*. <https://cdn1.utbudet.com/storage/ma/94435719d8734b48b9884089bdd9dbae/8c8b80c81d6743c5be638013b6c11dc3/pdf/32651E76AAEE533951C97C6E840C1F5112FA1960/DIALOG%20nr%201%202018.pdf>
- Myhrvold, A. (2020). *Never another major accident*. Petroleum Safety Authority Norway. Hentet 21. april fra <https://irfoffshoresafety.com/wp-content/uploads/2020/09/IRF-September-Article-Never-Another-Major-Accident-Norway.pdf>
- Möller, T. (2016). *Politisk ledarskap : Tommy Möller* (Upplaga 2. utg.). Liber.
- NDLA. (2024). *Ulykker og tiltak på norsk sokkel*. Nasjonal digital læringsarena. Hentet 14. mai fra <https://ndla.no/nb/subject:1:6eb22154-3d19-4551-93f5->

[f137bb5abba8/topic:e238932c-2ff7-4066-82fe-210e25476d34/topic:1:5f0ef6f5-1b8f-4ca0-b6a2-2d7691630340/resource:1:166305](https://www.norskpetroleum.no/okonomi/arbeidsplasser/)

- Oppen, M., Mørk, B. E., Haus, E. & Keeping, D. (2020). *Kvantitative og kvalitative metoder i merkantile fag : en introduksjon* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Otterlei, S. S. (2017). *Frykter vi sparer oss til en storulykke på norsk sokkel*. NRK. Hentet 21. april fra <https://www.nrk.no/vestland/frykter-vi-sparer-oss-til-en-storulykke-pa-norsk-sokkel-1.13429011>
- Petroleum, N. (2024). *Arbeidsplasser*. Norsk Petroleum. Hentet 3. mai fra <https://www.norskpetroleum.no/okonomi/arbeidsplasser/>
- Petroleumstilsynet. (2023). *Petroleumstilsynet*. Petroleumstilsynet. Hentet 28. oktober fra www.ptil.no
- Pettersen, T. S. H. (2019). *Bruk av barrierebegrepet i granskinger etter alvorlige hendelser. En komparativ studie av granskinger utført av Petroleumstilsynet og Statens Helsetilsyn* [Mastergradsavhandling, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Stavanger]. <http://hdl.handle.net/11250/2628708>
- Rødsten, T., Kringen, J., Nordvik, J. F., Jacobsen, G. & Finstad, V. (2002). *(Be)Grep om tilsyn - Gjennomgang av statlige tilsynsordninger*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/2002-12-BeGrep-om-tilsyn-PDF.pdf>
- Selznick, P. (1985). Focusing operational research on regulation. I R. G. Noll, R. Conference on & S. the Social (Red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley [u.a.]: University of California Press.
- Selznick, P., Smith, J.-A. & Smith, J.-H. (1997). *Lederskap*. Tano Aschehoug.
- SHT. (2016). *Undersøkelse av luftfartsulykke ved Turøy, Hordaland*. Statens Havarikommisjon for luftfart. Hentet 14. mai fra https://web.archive.org/web/20160804120212/http://www.aibn.no/Luftfart/Undersokelser/16-286#_ga=1.72431003.9
- Skirbekk, H. & Grimen, H. (2012). *Tillit i Norge*. Res Publica.
- SSB. (2024). *Helse og sosialpersonell*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet 3. mai fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/helse-og-sosialpersonell>
- St. meld. nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Det Kongelige Arbeids- og Administrasjonsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Statens helsetilsyn Avdeling for, s. (2009). *1809-1983 : den gamle helseforvaltning* (Bd. 8/2009).
- Statsforvalteren. (2013). *Tale til Magne Ognedal*. Statsforvalteren i Rogaland. Hentet 21. april fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-rogaland/dokument-fmro/felles-og-leiing/brev-og-artiklar/ognedal-fm-tale.pdf>
- Weber, M. (1983). *Økonomi och samhälle : forståendesociologins grunder : 1 : Sociologiska begrepp och definitioner : ekonomi, samhällsordning och grupper* (Bd. 1). Argos.
- Wikipedia. (2024a). *Helsedirektoratet*. Wikipedia. Hentet 16. april fra <https://no.wikipedia.org/wiki/Helsedirektoratet>
- Wikipedia. (2024b). *Katastrofer og store ulykker i norsk petroleumsvirksomhet*. Wikipedia. Hentet 14. mai fra https://no.wikipedia.org/wiki/Katastrofer_og_store_ulykker_i_norsk_petroleumsvirksomhet
- Wikipedia. (2024c, 06.07.2023). *Magne Ognedal*. Wikipedia. Hentet 21. april fra https://no.wikipedia.org/wiki/Magne_Ognedal
- Åkerstrøm Andersen, N. & Pors, J. G. (2014). *Velfærdsledelse : mellom styring og potensialisering*. Hans Reitzels Forlag.

Vedlegg 1

Intervjuguide

Tema	Tematisk spørsmål	Stikkord for mulige oppfølgingsspørsmål
Design og formålstjenlighet (instrumentell)	Beskriv hvordan organisasjonen er designet for å løse oppgavene sine, historisk og i nå tid.	Organisasjonskart Hierarkis variant? Forhandlingsvariant? Silo/matrise? Organisasjonsendringer Lokalisering Antall kontorer Hvilke fordeler og ulemper gir en slik organisering? Finansiering Ansvar Arbeidsdeling Innflytelse på oppdraget Fleksibilitet Skjønnsutøvelse Systemtrekk (Hva vil du si kjennetegner systemet Tildelingsbrev Hoved instruks
	Beskriv hvordan organisasjonen handler for å nå sine mål	Arbeidsprosesser Yrkesgrupper Heterogenitet? Homogenitet? Fokus på læring eller straff? Hvordan velge tilsynssaker og tilsynsobjekt?
Kultur	Beskriv kulturen i organisasjonen	Hvilke verdier jobber medarbeidere etter? Hvilke normer finnes? Hvordan fremmer eller hindrer disse verdiene og normene organisasjonens arbeid?

Tema	Tematisk spørsmål	Stikkord for mulige oppfølgingsspørsmål
Myte	<p>Hvordan søker tilsynet å skape legitimitet for arbeidet sitt</p> <p>Finnes det noen «oppskrifter» som beskriver hvordan organisasjonen skal organiseres?</p>	<p>Oppskrift for å skape legitimitet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tillit - Troverdighet - Annerkjennelse <p>Sosialt aksepterte strukturer</p>
		<p>Tynn eller tykk institusjonalisme?</p> <p>Styringsstrategi</p> <p>Tillit – styring – kontroll</p> <p>Bruk av straff eller læring</p> <p>Båndbredde og spill-over i tillit</p> <p>Diskursen i tilsynet</p> <p>Tilsynsledelse?</p> <p>Tilsynsdoktrine?</p>

Vil du delta i forskningsprosjektet «Komparativ analyse av Statens Helsetilsyn og Petroleumstilsynet

Vi er Bård Humborstad og Dag Robberstad som sammen skal skrive en master i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen Innlandet. Prosjektlederen vår er Professor Bent Sofus Tranøy.

I dette skrivet får du informasjon om formålet med prosjektet og hva deltakelsen din vil innebære. Takk for din interesse for dette prosjektet og for at du tar deg tid til å lese nøye gjennom informasjonen. Spør oss gjerne dersom det er noe mer du ønsker å vite om prosjektet. Kontaktinformasjon finner du på siste side.

Formålet med prosjektet

- Vi ønsker å undersøke hvordan bruk av ulike tilsynsstrategier og virkemidler påvirker tilsynspraksis gjennom å bruke organisasjonsteoretiske perspektiv
- Prosjektperioden vår er fra 1. mars til 15. mai 2024.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

- For å belyse dette temaet ønsker vi å intervju personer som har eller har hatt sentrale posisjoner i de to tilsynene, slik at vi kan få frem et balansert, nyansert og mest mulig nøytralt bilde av disse to organisasjonene.
- Du får denne henvendelsen fordi vi du har eller har hatt rolle(r) i ett eller begge tilsynene.

Hvem er ansvarlig for prosjektet?

Bent Sofus Tranøy, professor er prosjektleder og har det daglige ansvaret. Høgskolen i Innlandet har som institusjon det formelle prosjektansvaret som inkluderer sikker databehandling av personopplysningene som samles inn.

Hva skal gjennomføres? Hva innebærer det for deg å delta?

Vi vil samle offentlig tilgjengelig informasjon om tilsynene gjennom årsrapporter, tildelingsbrev og annen dokumentasjon som kan si noe om hvordan tilsynene har arbeidet over tid. I tillegg vil vi intervju personer med innsikt i tilsynenes utvikling i et 10-20 års perspektiv.

- Intervjuene vil foregå som en samtale, basert på en semi-strukturert intervjuguide.
- Vi ønsker å benytte opptaker under samtalen, for at nedtegnelsene bli nøyaktige.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du ønsker å delta, undertegner du samtykkeerklæringen på siste side. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg eller din behandling hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Dersom du trekker tilbake samtykket, vil det ikke forskes videre på dine opplysninger. Å delta vil ikke påvirke din pasientbehandling. Dine behandlere vil ikke få tilgang til hva du forteller/skriver eller til dine øvrige data i prosjektet.

Fordeler og ulemper med å delta

Deltakelse skal i hovedsak være en positiv opplevelse, men å dele sine personlige erfaringer kan noen ganger utløse uventede negative følelser. Noen kan oppleve at enkelte temaer er vanskelige å svare på. Derfor kan du fritt hoppe over spørsmål underveis. Om du ønsker å snakke med noen etter at du har deltatt, tar du kontakt med Bård Humborstad.

Deltakelse har ingen direkte fordeler for deg, men å dele dine erfaringer slik at andre kan lære av det, vil forhåpentligvis få deg til å føle at du blir lyttet til. Denne informasjonen kan på sikt bidra til å forbedre organisering og utvikling av tilsynspraksis. Resultatene vil bli publisert i en masteroppgave og dersom du er interessert kan du ta kontakt etter prosjektslutt for å få en kopi av oppgaven.

Forsikring

Som forskningsdeltaker er du forsikret dersom det skulle oppstå skade eller komplikasjoner som følge av deltakelse i prosjektet. Statlige institusjoner (som HINN) dekker selv en eventuell erstatning (selvassurandør).

Kort om datahåndtering og personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Dine personopplysninger blir håndtert konfidensielt fra begynnelse til slutt i prosjektet, og i samsvar med personvernregelverket. Det er helt opp til deg å delta og du kan ombestemme deg underveis ved å trekke samtykket ditt. Du kan lese mer om datahåndtering og personvern under.

Samtykke til å delta i forskningsprosjektet

Her følger informasjon om hvordan personopplysninger om deg vil behandles (datahåndtering) og dine rettigheter som informant. Du må samtykke til dette for å være med i prosjektet, og du kan når som helst trekke dette samtykket.

Vi vil bare bruke opplysningene fra deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Dine personopplysninger blir håndtert konfidensielt fra begynnelse til slutt i prosjektet, og er i

samsvar med personvernregelverket (GDPR). Det er helt opp til deg å delta og du kan ombestemme deg underveis ved å trekke samtykket.

- Vi vil bare bruke informasjonen om deg for å kunne skille informasjonen som hentes inn i intervjufasen.
- Vi passer på at ingen kan få tak i informasjonen som vi samler inn om deg.
- Ditt navn og dine kontaktopplysninger vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Det er kun Bent Sofus Tranøy, Bård Humborstad og Dag Robberstad som har tilgang til denne kodelisten. Listen vil bli slettet ved prosjektslutt.
- Alle personopplysninger blir lagret på en sikker forskningsserver (som spesifisert i neste avsnitt).
- Lydopptak fra intervjuet blir slettet når alt er skrevet ned/transkribert.
- Når vi publiserer resultatene, vil ingen av deltakerne bli gjenkjent av andre i teksten, verken direkte eller indirekte.

Datasikkerhet

I dette prosjektet samles inn alminnelig personopplysninger.

For sikker innsamling og lagring av data gjelder Høgskolen i Innlandets retningslinjer:

INTERVJU

Lydopptak av intervju vil gjøres ved hjelp av mobiltelefon eller nettbrett og den krypterte applikasjonen «Nettskjema Diktafon». Lydfilen sendes direkte til sikker server for «[Nettskjema](#)» ved Universitetet i Oslo (UiO) som Høgskolen i Innlandet har databehandleravtale med. Lydfilene vil bli gjort om til tekst (transkribert) manuelt eller automatisk, og deretter analysert av forsker. All håndtering, analyse og lagring av data vil foregå i.

- Forskningsplattform «[Educloud Research](#)» ved Universitetet i Oslo

IV. OPPTAK VIDEO

Videoopptak vil bli utført ved hjelp av mobiltelefon eller nettbrett med den krypterte applikasjonen «Nettskjema Viso». Bildefilene sendes direkte til sikker server for «[Nettskjema](#)» ved Universitetet i Oslo (UiO) som Høgskolen i Innlandet (HINN) har databehandleravtale med. Opptakene vil bli bearbeidet og deretter analysert av forskergruppen. Dette vil foregå i Forskningsplattform «[Educloud Research](#)» ved Universitetet i Oslo

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke (GDPR art. 6).

Godkjenninger

Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk har gjort en forskningsetisk vurdering og godkjent prosjektet.

Videre har Personverntjenester ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Referansenummer 603064.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til å se hvilken informasjon som er samlet inn om deg. Du kan også be om at informasjonen slettes, slik at den ikke finnes lenger. Dersom det er noe informasjon som er feil, kan du si ifra og be oss rette opp i det. Du kan også spørre om å få en kopi av informasjonen. Du kan klage til Datatilsynet dersom du synes vi har behandlet informasjonen om deg på en uforsiktig måte eller på en måte som ikke er riktig.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Opplysningene som registreres om deg skal kun brukes slik som beskrevet under formålet med prosjektet, og planlegges brukt til 2024. Eventuelle utvidelser i bruk og oppbevaringstid kan kun skje etter godkjenning fra REK og andre relevante myndigheter.

Når prosjektet er avsluttet og oppgaven er godkjent vil opplysningene bli slettet.

Hva skjer med de anonymiserte datasettene etter prosjektslutt?

Resultatene vil inngå i masteroppgaven «Komperativ analyse av Statens Helsetilsyn og Petroleumstilsynet»

Høgskolen i Innlandet

Bent SofusTranøy – prosjektleder

bent.tranoy@inn.no , mobil: 997 06 184

Bård Humborstad

bhumborstad@outlook.com, mobil: 922 31 821

Dag Robberstad

Dag.robberstad@icloud.com, mobil: 911 53 052

- Høgskolen i Innlandets personvernombud – www.inn.no/om-hogskolen/personvern/
- Hvis du har spørsmål knyttet til SIKT Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt på e-post; personverntjenester@sikt.no eller på telefon: 53 21 15 00.

Samtykke til deltakelse i forskningsprosjektet «tittel»

Jeg har lest informasjonen og forstått hva prosjektet går ut på.

Jeg gir et frivillig samtykke og forstår at jeg ikke trenger å svare på alt, og har mulighet til å kunne trekke meg på et senere tidspunkt.

Jeg forstår at de personopplysninger som kan identifisere meg, så som navn/adresse/telefon/ institusjonstilhørighet er kjent for student og veileder, men blir ikke spredt til noen andre.

Jeg forstår at mine personopplysninger blir samlet inn og lagret sikkert til de enten slettes eller anonymiseres [oppgi dato].

Jeg samtykker til å delta i dette masterprosjektet.

Ja Nei

Dato

Navn

Signatur

[*Eller digital signering*]