

# Hvordan undersøker Riksrevisjonen regelverksforvalternes måloppnåelse?

DFØs nettverk for regelverksforvaltning

1. desember 2023

Tom Næss og Kristin Amundsen, Riksrevisjonen

# Temaer

- Om Riksrevisjonens rolle og revisjon av tilsynsorganer – virkemiddelbruk, resultater og måloppnåelse
- Eksempler på revisjon av tilsynsorganer:
  - [Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet \(2019\)](#)
  - [Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket \(2019\)](#)
  - [Myndighetenes kontroll med eksport av strategiske varer \(2021\)](#)
  - [Myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter \(2022\)](#)

# Stortingets kontrollorgan

Riksrevisjonen  
skal «*bidra til  
Stortingets  
demokratiske kontroll  
med at statens  
ressurser forvaltes  
forsvarlig og effektivt,  
og i samsvar med  
Stortingets vedtak og  
forutsetninger*»



# Stortingets vedtak og forutsetninger

- Revisjonskriterier danner utgangspunktet for forvaltningsrevisjon
- Sentrale kilder:
  - Lover
  - Stortingsmeldinger og -proposisjoner med innstillinger
  - EU-regelverk kan også være relevant

# Problemstillinger knyttet til effektivitet og måloppnåelse i regelverksforvaltningen

- Forvaltningsrevisjonen skal bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning
  - Standard for forvaltningsrevisjon ISSAI 3000 – Economy, Efficiency og Effectiveness
- Undersøker om Stortingets mål for samfunnsområdet blir oppnådd på en effektiv måte
- Valg av tema for revisjonene er gjerne basert på risiko for manglende effektivitet og måloppnåelse
- Revisjon av regelverksforvaltere: ser for eksempel på tilsynsorganers samfunnsoppdrag og oppfølging av om mål i regelverk blir oppnådd

# To eksempler på mål

## **Forurensningsloven:**

- Har som formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.
- Miljødirektoratet er ifølge avfallsforskriften § 13-2 vedtaks- og tilsynsmyndighet for eksport av avfall

## **Dyrevelferdsloven:**

- Har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr.
- Mattilsynet har ansvar for å føre tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for å sørge for at loven blir fulgt (§ 30)



# Risikovurderinger til grunn for valg av temaer for revisjonene

- Risiko for manglende måloppnåelse på de målene Stortinget har satt – noen eksempler:
  - Dyrevelferd – «kronisk dårlig dyrehold»
  - Våpeneksport – våpen i hendene på diktatorer
  - Farlig avfall – farlig avfall på avveie (skipsopphugging i Bangladesh)
- Risiko for at tilsynets oppfølging ikke bidrar tilstrekkelig til at Stortingets mål nås? F.eks. at tilsynet ikke fanger opp risiko.



# Regelverk som virkemiddel for måloppnåelse - utfordringer

## **Grensekryssende avfall – regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd**

- Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr.
- Et uklart avfallsbegrep gjør det vanskelig å konkludere i strafferetten med at avfallsregelverket er brutt.
- Det er enkelt å omgå regelverket mot ulovlig skipsopphugging.



# Aktuelle temaer i revisjoner av tilsyn

- Risikovurderinger og utvelgelse av tilsynsobjekter
- Kontrollomfang
- Kvalitet på tilsynet
- Oppfølging av tilsyn
- Bruk av sanksjoner/reaksjoner
- Samordning med andre aktører og tilsynsorganer

# Undersøkelse av Petroleumstilsynet

## Mål med undersøkelsen:

- vurdere om tilsynspraksis sikrer HMS i petroleumsvirksomheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger

## Petroleumsloven:

- Petroleumsvirksomhet skal foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk. Virksomheten skal ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og økonomiske verdier.
- Myndighetene har ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsene blir overholdt av alle som utøver petroleumsvirksomhet omfattet av loven.



# Bakgrunn for undersøkelsen

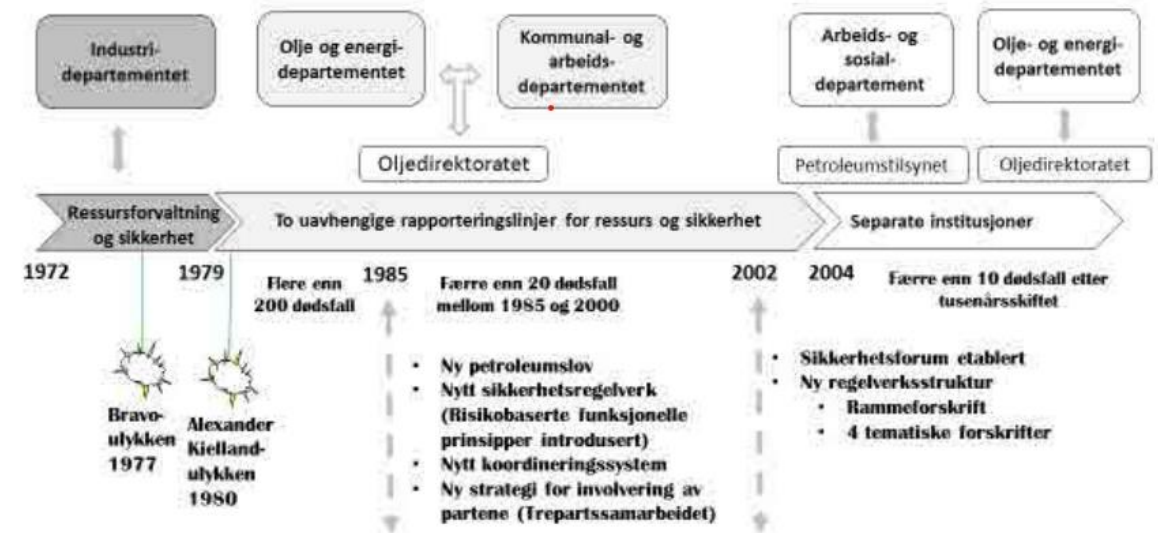
## Risiko for manglende måloppnåelse og etterlevelse av regelverk for HMS:

- Oljeprisfall 2014
- 2015-2017: dødsfall, alvorlige hendelser, økning i antall personskader

## Risiko forbundet med tilsynet:

- [Statoil-varsler vil legge ned Ptil \(aftenbladet.no\)](http://aftenbladet.no)
- [Industri Energi: - Svakt tilsyn en fare for sikkerheten \(aftenbladet.no\)](http://aftenbladet.no)
- [Statoil hemmeligholdt alvorlig hendelse \(aftenbladet.no\)](http://aftenbladet.no)

## Historisk oversikt over det norske regelverksregimet



Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet (2017) *Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i Petroleumsvirksomheten*. (Engen-2 utvalget)

# Metoder i revisjon av Petroleumstilsynet

- Intervjuer (tilsyn, selskaper, fagforeninger, forskere)
- Dokumentanalyse
- Analyser av kvantitative tilsynsdata
- Saksgjennomgang av håndtering av bekymringsmeldinger til Ptil
- Dybdestudier av fire utvalgte innretninger/anlegg
- Referansegruppe for å sikre god faglig forståelse av sikkerhetsmessige spørsmål og Petroleumstilsynets myndighetsansvar:
  - Professor ved Nordisk institutt for sjørett ved Universitetet i Oslo
  - Professor ved Institutt for marin teknikk ved Norges teknisk naturvitenskapelige universitet



Goliat  
Eni



Songa Endurance  
Equinor



Nyhamna  
Shell

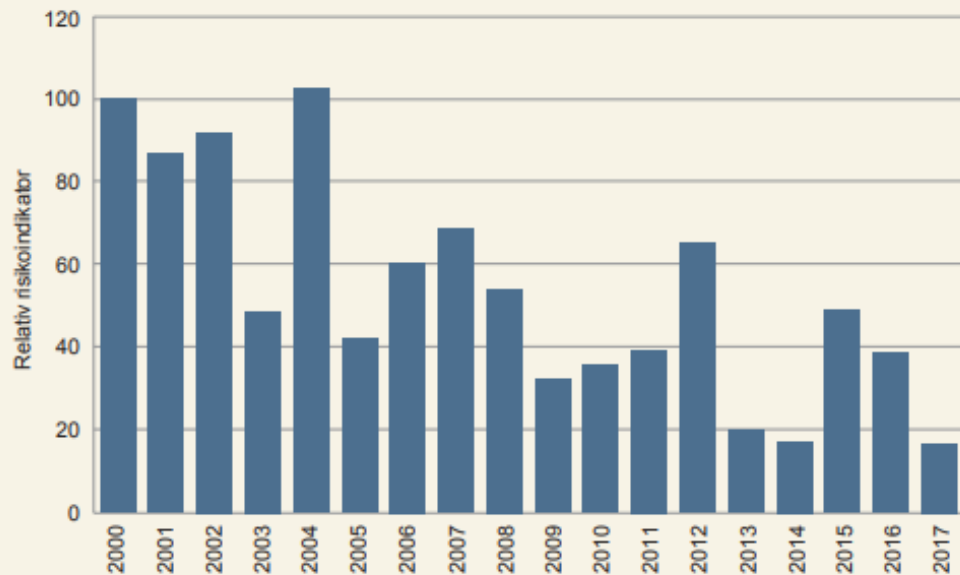


Mongstad  
Equinor



# Tilsyn, effektivitet og måloppnåelse i petroleumsvirksomheten

Figur 1 Totalindikator for storulykkerisiko på norsk sokkel i perioden 2000–2017\*



\* Referanseverdien for totalindikatoren er 100 i år 2000.  
Kilde: Petroleumstilsynet

## Storulykkeindikatoren 2017

- «Den underliggende trenden er at risikonivået har gått ned i perioden 2000–2017.»

## Sitater fra undersøkelsen:

- «Myndigheter/næringen anser i hovedtrekk at dagens HMS-regime er robust og velfungerende, med et høyt sikkerhetsnivå. De har også tillit til at den nåværende system- og risikobaserte modellen for oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten er godt egnet.»
- «Til tross for tett oppfølging fra Petroleumstilsynet, gjennomførte granskinger, påpekninger av regelverksbrudd og virkemiddelbruk har selskapene i flere tilfeller nedprioritert å rette opp regelverksavvik på Goliat, Mongstad og etter brønnhendelser som Songa Endurance hendelsen.»
  - «Eni rettet ikke opp vesentlige regelverksavvik.»
  - «Equinor satte økonomiske hensyn foran hensynet til sikkerhet.»
  - «Undersøkelsen viser at den tillitsbaserte modellen for oppfølging av petroleumsvirksomheten byr på utfordringer for Petroleumstilsynet når selskapene ikke tar tilsynets påpekninger på alvor.»



# Riksrevisjonens merknader



Det er alvorlig at Petroleumstilsynets tilsynspraksis i liten grad har hatt ønsket effekt (for de undersøkte tilfellene)

- Det er kritikkverdig at Petroleumstilsynet ikke kontrollerte den faktiske tilstanden på Mongstad i større grad, men gjennomførte et systemtilsyn.
- Det er kritikkverdig at Petroleumstilsynet ikke gjennomførte verifikasjoner av tenkilddekontrollen på Goliat og IKT-sikkerheten i Equinor
- Det er kritikkverdig at Petroleumstilsynet i så stor grad forholder seg til møter og skriftlige redegjørelser fra selskapene.

Det er sterkt kritikkverdig at Petroleumstilsynet ikke tok i bruk tilgjengelige reaksjonsmidler overfor Eni når det var påkrevd på Goliat.

Det er sterkt kritikkverdig at Petroleumstilsynet i for stor grad stoler på planene og tiltakene som selskapene presenterer, uten å undersøke om de stemmer med faktiske forhold.



# Tillit eller kontroll? Ja takk, begge deler

## Stortinget:

- Arbeids- og sosialkomiteen i 2018 om tilsynsregimet: «Komiteen ønsker å videreføre ambisjonen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS. (...) Komiteen mener det er viktig at Petroleumstilsynet sikres tilstrekkelig med ressurser, for å ha autoritet og kunne føre effektive tilsyn med næringen. Det er ulike syn på om tilsynets tillitsbaserte strategi er hensiktsmessig i dagens situasjon med nye selskaper, restruktureringer og omorganiseringer i bransjen.»
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2019: «Komiteen registrerer at dagens HMS-regime i petroleumsvirksomheten har bred støtte. Det er stor enighet i næringen og hos partene i arbeidslivet om at dagens tillitsbaserte modell har vært viktig for det høye sikkerhetsnivået i næringen og den positive sikkerhetsutviklingen de siste årene. (...) Komiteen forventer at statsråden pålegger Petroleumstilsynet å arbeide videre med de utfordringene som er skissert i rapporten, slik at tilsynet kan fylle sin rolle på en sterk og tydelig måte.»

## Arbeids- og inkluderingsdepartementet om oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynet i 2022:

- «Innsatsen har bl.a. resultert i interne føringer for mer risikobaserte tilsyn, strengere kontroll av at avvik er blitt korrigert, senket terskel for å gi pålegg, og styrkede rutiner for dokumentasjon av vurderinger av virkemiddel- og reaksjonsbruk. Flere avvik blir avdekket, og i mange tilfeller blir det som før ble konkludert som forbedringspunkter, nå konkludert som avvik.»

# Kontrollomfang – funn fra rapporter om eksportkontroll og grensekryssende avfall

## **Tolletaten kontrollerer få utførsler av forsvarsmateriell**

- Ti prosent av utførslene gjennomgår dokumentkontroll
- Rundt én prosent blir kontrollert fysisk
- Store forskjeller i kontrollnivå mellom regionene

## **Funn fra rapporten om grensekryssende avfall**

- Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport
- Flertallet av sakene som Miljødirektoratet overtar, blir ikke avdekket i Tolletatens ordinære deklarasjonskontroll
- Tolletaten gjennomfører nærmest utelukkende dokumentkontroller, selv om slike kontroller er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport
- Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller (bl.a. tilgang på skannere, regelverket for eksport fra havn)

# Kvaliteten på tilsyn

## Eksempel - Grensekryssende avfallstransport:

Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er nesten utelukkende dokumentkontroller

- lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport



# Oppfølging av tilsyn

- Undersøker tilsynsorganet om påpekte avvik rettes opp?
- Ber tilsynsorganet om dokumentasjon på at avvik er rettet opp?
- Gjennomføres det nytt tilsyn etter en viss tid?
- Hvor lang tid tar det før det eventuelt gjennomføres nytt tilsyn?

# Oppfølging av tilsyn – eksempler på funn

- **Dyrevelferd** - Det går ofte lang tid fra alvorlige avvik blir avdekket til det blir gjennomført nytt tilsyn
- **Grensekryssende avfallstransport** - Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd. Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr.
- **Eksportkontroll** - Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket.

# Sanksjoner/reaksjoner – funn fra våre undersøkelser

**Aktørene etterlever ikke det Stortinget har bestemt (dårlig dyrehold, ulovlig våpeneksport, eksport av skip og farlig avfall).**

- **Grensekryssende avfall: Ulovlig avfall blir eksportert**
  - Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende
  - Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd
- **Dyrevelferd: Kronisk dårlig dyrehold får pågå for lenge**
  - Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven.
  - Det tar for lang tid før kronisk dårlige dyrehold, med fare for å bryte dyrevelferdsloven flere ganger, får ny inspeksjon av Mattilsynet.
  - Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

# Virkninger og måloppnåelse av tilsyn

Eksempler på Riksrevisjonens vurderinger:

- **Grensekryssende avfallstransporter - Overordnet vurdering:** «Det er kritikkverdig at myndighetenes kontroll- og tilsynsarbeid er mangelfullt, at oppdagelsesrisikoen er lav og sanksjoneringen lite effektiv.»
- **Petroleumstilsynet – Overordnet vurdering:** «Regelverksavvik og pålegg følges i flere tilfeller ikke opp av selskapene. Det byr på utfordringer for den tillitsbaserte modellen for oppfølging av petroleumsvirksomheten. Det er alvorlig at Petroleumstilsynets tilsynspraksis i liten grad har hatt ønsket effekt.»



# Perspektiver/spørsmål

- Tillit/veiledning vs. kontroll/sanksjoner:
  - Hvor egnet er tilsyn som virkemiddel for å sikre måloppnåelse?
  - I hvilken grad bidrar tilsynet til at aktører etterlever regelverket?
  - Hvor effektive er tilsynets virkemidler med tanke på måloppnåelse?
- Er kontrollomfanget tilstrekkelig til å avdekke risiko? (f.eks. kontroller av grensekryssende avfall og kontroller av våpeneksport)
- Hvilke rammebetingelser har aktørene - som regelverket er myntet på - til å kunne levere på Stortingets ambisjoner?
  - Kryssende forventninger og målkonflikter
  - Økonomi vs. HMS

Takk for oppmerksomheten!