Regulering og risiko i oljeindustrien

Jacob Kringen, IKRS 09.03.12

(Ikke-jurister som rettsanvendere)

dsb Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

fo

KYSTVERKET

NSM

Arbeidstilsynet

PETROLEUMSTILSYNET

HELSETILSYNET

SJØFARTSDIREKTORATET
Norwegian Maritime Directorate

Konkurransetilsynet

Bufetat

Datatilsynet

Justervesenet

Mattilsynet

Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

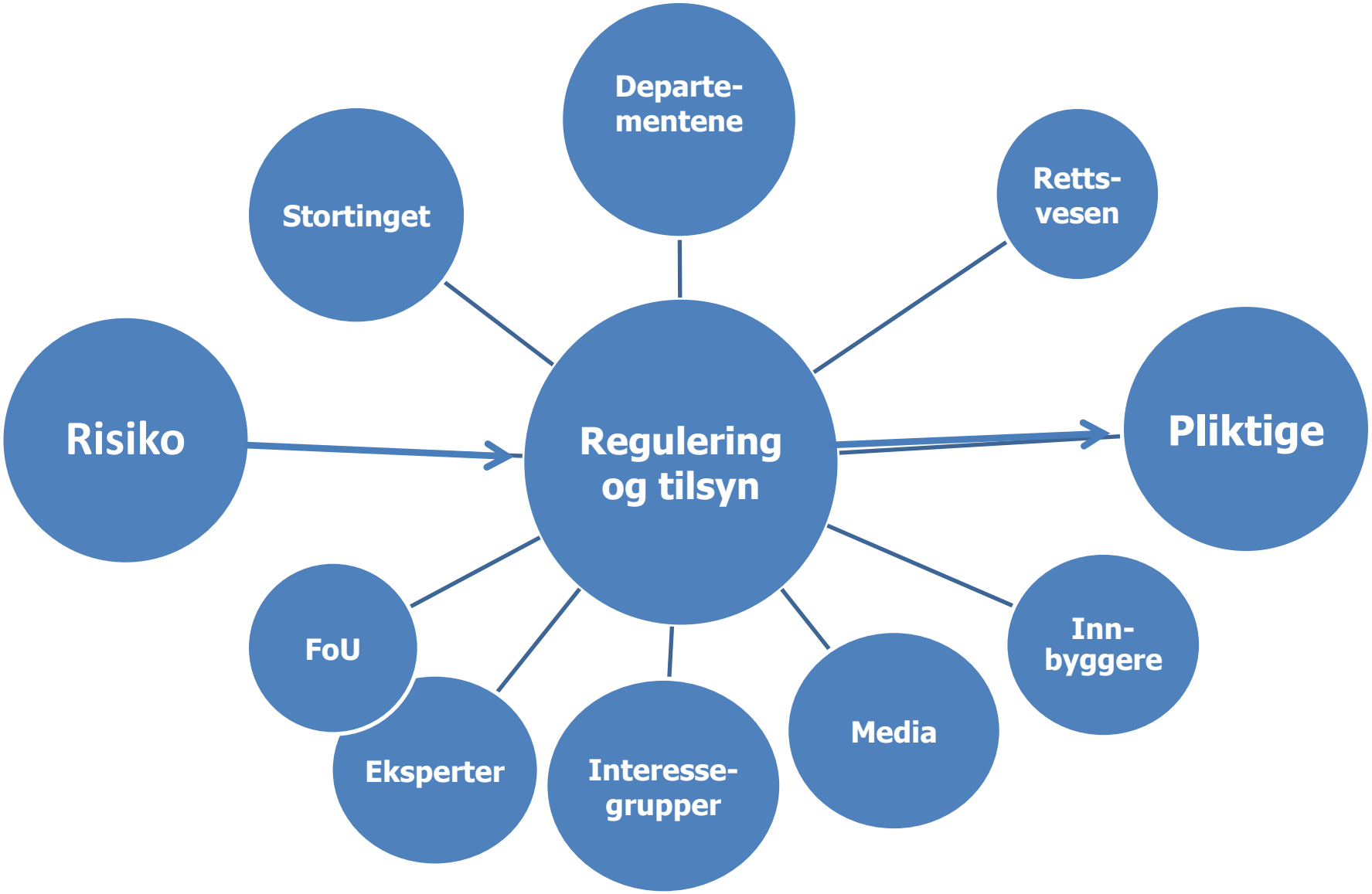
Utdanningsdirektoratet

KLIMA- OG FORURENSNINGS-DIREKTORATET

Direktoratet for mineralforvaltning
med Bergmesteren for Svalbard

NOKUT
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Luftfartstilsynet
Civil Aviation Authority - Norway


Departe-
mentene
Stortinget
Retts-
vesen
Risiko
Regulering
og tilsyn
Pliktige
FoU
Inn-
byggere
Eksperter
Interesse-
grupper
Media

Media Norge-fusjonen og Tine-saken viser at avpolitisering av viktige spørsmål ikke lar seg gjennomføre. Politikerne kan ikke overlate politikken til tilsynsorganene, skriver kommunikasjonsdirektør **Janne Marie Log** ved Handelshøyskolen BI.

Tilsyn skal ikke drive politikk

DEBATT & INNLEGG

Medietilsynet og Konkurransetilsynet har i noen år praktisert den makt som de er gitt i forholdsvis ferske, lovforankrede fullmakter.

- Medietilsynet skal fremme «ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud».
- Konkurransetilsynet skal fremme «konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser», og særlig «ta hensyn til forbrukernes interesser».

De to tilsynene har til felles at de kan gripe inn både overfor erverv eller adferd, med forbud og med bøter. Mye bra er gjort, men tilsynene driver i økende grad politisk kommunikasjon og skaper dermed politikk. Det har skapt utfordringer for viktige norske bedrifter.

To saker de siste årene er tankevekkende når det gjelder tilsynenes rolle i forhold til politikk og media. Den ene er Medietilsynets håndtering av Media Norge-fusjonen. Den andre er Konkurransetilsynets håndtering av den såkalte Tine-saken. I begge sakene fikk tilsynenes håndtering alvorlige følger for de involverte selskapene.

Medietilsynets håndtering av Media Norge-fusjonen har flere

Janne Marie Log

interessante sider. Mediedekningen viser at tilsynet begynte sine kommentarer i saken med byråkratenes tradisjonelle reservasjon overfor mediene, men skiftet så til en langt mer offensiv mediekommunikasjon. Tilsynet uttrykte offentlig, både før og under behandlingen, stor skepsis mot fusjonen.

Tilsynets begrunnelse for skepsisen og sitt endelige nei er også interessant. Loven trekker opp klare grenser rundt eierskap i medier, men tilsynet begrunnet sitt nei først og fremst med en vidtgående tolkning av medielovens overordnede mål om mangfold i mediene. I etterkant ble tilsynet anklaget for å skape politikk utenfor Stortinget. Klagenemnda overprøvde til slutt Medietilsynet og fant på sett og vis tilbake til loven og dens grenser. Men tilsynets behandling tok et helt år med de konsekvenser det hadde for partene. En fusjon som skulle ruste de involverte mediehusene mot en ny nedgangskonjunktur, ble så forsinket at den først ble godkjent da krisen sto for døren.

Konkurransetilsynets håndtering av Tine-saken reiser også viktige spørsmål. Tilsynet gikk offensivt og skråsikkert ut. Dette kombinert med en massiv mediedekning, bidro til en omfattende forhåndsdømming

VANT. Media Norge-fusjonen skulle ruste de involverte mediehusene mot en ny nedgangskonjunktur, men ble kraftig forsinket da Medietilsynet satte ned foten. Schibsted-sjefen, her ved avtroppende konsernsjef Kjell Aamot (til venstre) og finansdirektør Trond Berger, vant fram til slutt. Foto: Jeff Gilbert

av Tine. Saken førte til en maktforskyvning mellom meierileverandørene i dagligvarehandelen, den påvirket den politiske debatt i flere år og den ble en tid betydelig omdømmebelastning for Tine.

Vel fire år etter konkluderte Oslo tingrett med å gi Tine rett på alle punkter og kritiserte tilsynets håndtering av fakta. Tilsynet har nå anket dommen. Saken er trolig ikke ferdig i rettsvesenet før i 2012. Men uansett hvordan dette ender, har tilsynets skråsikkerhet i offentligheten, kombinert med den enorme medieoppmerksomheten og det lange tidsspennet bidratt til at saken fikk store forretningsmessige konsekvensene for Tine.

Politiske myndigheter, medier og tilsyn har noe lære av hvordan de ferske fullmaktene er brukt av de to tilsynene.

- Politikerne har trodd seg at de kan avpolitisere viktige samfunnsspørsmål og rettsliggjøre dem gjennom lover og tilsynsforvaltning av lover. Resultatet er en politisering av tilsyn og tilsyn som er medias makt bevisst.
- Mediene er så begeistret hver gang tilsynene går løs på store selskaper at de ikke ser de betenkelige sidene ved politiseringen av tilsynene. Mediene opptrer som ukritiske supportere for tilsyn.

Og tilsynene burde ha lært at fullmaktene som gir dem rollen som overvåker, etterforsker og dommer er så ansvarstung at det krever en helt annen varsomhet enn det vi har sett i disse sakene.

Aftenposten
Torsdag 15. april 2010

Aftenposten
Torsdag 15. april 2010

Avdekker rot i én av ti stiftelser

Stiftelsestilsynet har avslørt flere saker enn forventet

Kan være tappet for én milliard kroner

Norske stiftelser kan være tappet for opp mot en milliard kroner. Illojale og uprofesjonelle styremedlemmer står ofte bak, ifølge Stiftelsestilsynet.

ARNFINN MAUREN
Førde

Etter fem års drift konkluderer Stiftelsestilsynet i Førde med at det er mer rot i stiftelsene enn tilsynet hadde forestilt seg. Tilsynet har nå over 800 saker knyttet til ulike forhold i stiftelser, av totalt ca. 8500 stiftelser. Antallet saker er tidobbelt siden 2006.

– Vi hadde forventet at det sto bedre til. Selv store norske stiftelser har for dårlig internkontroll, og det er ingen overdrivelse å si at mange styremedlemmer ikke gjør jobben sin, sier avdelingsdirektør Finn Sørhus.

I fjor gjennomførte tilsynet stikkprøvekontroller av kapitalforvaltningen i nesten 200 stiftelser – alle med betydeli gegenkapital. Kontrollen avslørte at det var varierende grad av rot og mangler i to tredjedeler av stiftelsene. Tilsynet mener situasjonen gir grunn til bekymring.

– Fellestrekket er at styremedlemmer, ansatte og tillitspersoner opptrer illojalt mot stiftelsens interesser, forklarer seniorrådgiver Gunn Merete Paulsen, leder av tilsynsenheten i Stiftelsestilsynet.

Følger pengene. Stiftelsestilsynet prioriterer nå arbeidet med å gå dypt ned i forholdene i 20 stiftelser. I de fleste av disse sakene mener tilsynet at stiftelsene kan ha vært tappet for mellom 20 og 100 millioner kroner. I tillegg ligger 40–50 nesten like store saker på vent. Fem politianmeldelser er levert. Ytterligere 15 ligger klare til å sendes.

– Vi prioriterer de store sakene, de som dreier seg om tosifrede millionbeløp. I tillegg tar vi tak i dem som er prinsipielt viktige. Underslag og bedrageri tar vi uavhengig av beløp, opplyser Paulsen.

Tilsynet følger pengene. I mange av sakene er det avslørt stor personlig berikelse på bekostning av stiftelsens formål. Stiftelsenes kanaler og strukturer – at de er eieløse – gjør at de ifølge tilsynet er utsatt for ulike skjulte operasjoner. Det er ingen aksjonærer å stå til ansvar for. Ingen generalforsamling.

– Samfunnet må ha tillit til stiftelsene. Derfor er det viktig, nyttig og riktig å ha et tilsyn, mener avdelingsdirektør Sørhus.

Et økende antall nyregistreringer viser etter hans mening at stiftelsesformen nyter samfunnets tillit – påtruss av at det er avslørt mangler i én av ti stiftelser.

Store fisker. Tilsynet mener det trenger ekte ressurser. En håndfull saksbehandlere tar hånd om de 800 tilsynssakene. Flere saker må nedprioriteres på grunn av kapasitetsproblemer, ifølge Sørhus.

– Det er frustrerende å se hvor store fisker som vi bare må slippe løs på grunn av ressurssituasjonen. Vi får ikke gjort det vi burde, sier han.

Det selvfinansierende tilsynet ønsker nå øke gebyrsatsene som stiftelsene betaler, for å finansiere en utvidelse av virksomheten.

Direktør Atle Hamar mener dette er nødvendig for å unngå at det danner seg et inntrykk av at tilsynet ikke har råd til å undersøke forhold, og må nedprioritere saker. Men gebyrinntekninger – selv om de bare er på en femtilapp – har ikke vært noe populært tema blant stiftelsene. Det er heller ikke alltid tilsynet møter særlig samarbeidsvillige styremedlemmer når stiftelser granskes.

– Vi spør oss av og til hvorfor. Det er jo bare de som har noe å skjule, som ikke har noen interesse av at vi skal gjøre jobben vår, sier Sørhus.

arnfinn.mauren@aftenposten.no

Stiftelser

En stiftelse er en formuesverdi – uten eiere – som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon blir stilt selvstendig til rådighet for et bestemt formål.

En rettsdanning som oppfyller disse vilkårene, er en stiftelse uavhengig av om den er omtalt som legat, institusjon, fond eller annet.

Kravet til «selvstendighet» innebærer at oppretter ikke har råderett over formuen som er overført til stiftelsen. Det kan heller ikke gjøres utdelinger til opprettinen.

En ny stiftelseslov ble innført i 2005. Loven innebar en rekke endringer, blant annet at fylksmannens tilsyn falt bort og det ble opprettet en sentral tilsynsordning.

Det er registrert ca. 8500 stiftelser i Stiftelsesregisteret.

Aftenposten faktaf

Seniorrådgiver Gunn Merete Paulsen og avdelingsdirektør Finn Sørhus konsentrerer seg om de største fiskene når de jakter på utro tjenere i stiftelsene. Disse 100 permene inneholder dokumenter til kun én sak: Tilsynssaken mot Lise og Arnfinn Hejes Fond. FOTO: ARNFINN MAUREN

Anmeldt for å ha tømt yogaskole

Millionbeløp er borte fra Stiftelsen Yogaskolen i Oslo. Nå har Stiftelsestilsynet politianmeldt tre styremedlemmer.

Yogaskolen overførte rettighetene til et neseskylle-produkt vederlagsfritt fra stiftelsen til aksjeselskapet Yogaprosess AS, som to av styremedlemmene har eierinteresser i. Det førte til at inntektene til stiftelsen ble redusert, mens selskapet økte inntektene.

– Stiftelsen har i realiteten gitt fra seg en betydelig inntektskilde for stiftelsen, for et produkt som ser ut til å være utviklet i regi av stiftelsen, mener tilsynet.

Lønnskostnadene er imidlertid blitt belastet stiftelsen. Over tid har dette ført til, ifølge tilsynet, at egenkapitalen er blitt redusert fra 4,2 millioner kroner til 8000 kroner. Samtidig har eierne av Yogaprosess – to av stiftelsens styremedlemmer – kunnet ta ut syv millioner kroner i utbytte fra selskapet i perioden 2002–2008.

Styreleder i både Stiftelsen Yogaskolen og i Yogaprosess, Per Pro Olsen, mener politianmeldelsen er basert på en misforståelse. Han mener stiftelsen ikke lenger kunne drive med produktet, fordi formålet til stiftelsen var opplysning og kurs om yoga – ikke næringsvirksomhet.

– Vi stiller oss undrende til saken og mener vi ikke har gjort noe ulovlig. Hva vi gjør med rettighetene til neseskylle-produktet har ikke tilsynet noe med, etter vår oppfatning, sier Olsen.

Stiftelser under lupen

Lise og Arnfinn Hejes Fond: Tilsynet mener at styret og forretningsfører har bevilget seg selv urimelig høye honorarer. Over 50 mill. er utbetalt til to styremedlemmer på 16 år.

Boligstiftelsen Nydalen: I 2005 solgte stiftelsen en tomt til selskapet Studentboliger AS, som var delvis eid av stiftelsens daglige leder. Ettertrå ble tomtene videresolgt til to utbyggere, med betydelig fortjeneste. Tilsynet mener stiftelsen er blitt tappet for ca. 20 millioner.

Hanna Borgs Minnefond: Et styremedlem lånte 440 000 kroner fra fondet til sin egen bedrift. Ifølge tilsynet er dette i strid med stiftelsesloven, og kan betegnes som et underslag. Saken er politianmeldt.

I tillegg til disse sakene, har Stiftelsestilsynet 13 andre høyt prioriterte tilsynssaker.

Aftenposten faktaf

– Kan henge igjen gammel praksis

Stiftelsesforeningen tror en del av tilsynssakene kan skyldes at det henger igjen gammel praksis fra tiden før den nye stiftelsesloven trådte i kraft i 2005.

– Jeg vil ikke bli veldig overrasket dersom det er tilfelle, og disse sakene er det viktig å få ryddet opp i, sier leder **Kaci Kullmann Five**.

Foreningen organiserer 119 av landets stiftelser, og Kullmann Five mener det var viktig og riktig at det ble etablert et Stiftelsestilsyn.

– Tilsynet bidrar til ekt profesjonalitet og til likebehandling av stiftelsene.

Dobbeltsjekker Statoil

Bellona: Gullfaks-kommunikasjon den verste noen gang

Petroleumstilsynet vil nå dobbeltsjekke hva Statoil har fortalt om sikkerhetsproblemene på Gullfaksfeltet.

LARS MAGNE SUNNANÅ

Illustrasjonen viser Gullfaks-området med feltene Snorre, Vigdis og Tordis. FOTO: SVEIN E. FURULUND

Fredag ettermiddag ble det kjent at Statoil i fjor høst stengte ned 50 brønner på Gullfaks-feltet grunnet lekkasjer og alvorlige trykkproblemer. Samtidig ble det kjent at Petroleumstilsynet mener det ikke var informert om at en tredjedel av brønnene på feltet var stengt.

Tilsynet hadde møte med Statoil om situasjonen på Gullfaks 16. desember, men fikk da ikke inntrykk av at problemene var så store som Statoil sa fredag.

I dag starter tilsynet derfor en ekstra gjennomgang av hva Statoil har fortalt, forteller pressekontakt Ole-Johan Faret.

– Vi skal ha møter om dette på mandag, så får vi se om det blir en større sak eller noe man rydder av veien.

Faret kunne ikke utdype mer Gullfaks-saken i går.

– Vi har informert om konsekvensene av den gjennomgangen vi har hatt og vi ønsker å diskutere dette videre med Petroleumstilsynet. Dersom de mener de har fått for lite eller for dårlig informasjon tar vi det til etteretning og vil diskutere det videre med dem, sier talsmann Ola Anders Skauby i Statoil.

Bellona-leder Frederic Hauge

sjonsstrategi i Gullfaks-saken som «den verste jeg noen gang har sett i Norge».

Krever utvalg. Organisasjonen har i lengre tid stilt seg kritisk til sikkerhetssituasjonen på Gullfaks. Nå krever Hauge at Regjeringen setter et uavhengig utvalg på saken.

– Jeg vil også be juristene om å anmelde Statoil for brudd på petroleumsloven, og vi forlanger svar på spørsmålene vi har stilt i trekvart år, sier Hauge.

Han understreker at Bellona

te produksjonen på Gullfaks for å holde situasjonen under kontroll. Hauge er spent på hva slags informasjon som kommer på Statoils resultatpresentasjon 9. februar, om ikke selskapet redegjør mer før dette.

– Det er åpenbart at produksjonen på Gullfaks nå er mer enn halvert – og at dette vil få store konsekvenser for bunnlinjen i Statoil fremover. Vi tror ikke at de vil kunne bruke trykkstøtte i nevneverdig grad for å få ut mer olje, sier Hauge.

Statoil bekreftet fredag over-

produksjonen vil være hemmet av trykkvanskene, men opplyste ikke hvor stort produksjonsfallet vil være. Ifølge Oljedirektoratet var ventet produksjon i 2010 på feltet 72 000 fat olje pr. dag.

Statoil-ansvar. Statoil er operatør og eier 70 prosent av Gullfaks-lisensen. Den andre deltageren er statens investeringsselskap Petoro. Pressetalsmann Sveinung Sletten sier Petoro har vært godt informert om problemene, men at videreinformasjon til myndighetene er Statoils an-

– Petoro har den løpende informasjonen som følge at vi er en del av lisensen. Hva som da skal videre til myndighetene og Petroleumstilsynet må være forhold som operatøren tar seg av. Vi kan ikke som partner sitte og gjøre alle mulige vurderinger rundt alle detaljer, sier han.

Gullfaks

Gullfaks-området har vært i produksjon i 25 år, og store mengder vann som er injisert som trykkstøtte for å holde produksjonen oppe, har ført til trykkøkning over tid og små lekkasjer fra brønnene.

En fellesnevner er svakheter knyttet til sementbarrièrene som sitter på den nederste delen av brønnen.

I følge Statoil utgjør ikke formasjonene rundt Gullfaksbrønnene en fullverdig barrière mot lekkasje til havbunnen.

Alle reservoarbrønner skal ifølge forskriftene ha minst to barrièrer. Den ene sementbarrièren på Gullfaks er svekket, men Statoil mener å ha kontroll.

Gullfaks-lisensen eies 70 prosent av Statoil og 30 prosent av det statlige investeringsselskapet Petoro.

Aftenposten fakta

Kjente til feilene

Statens forurensingstilsyn visste at Vest Tank ikke virket

Gjennom flere år så miljømyndighetene at prøvene de fikk fra Vest Tank, ikke kunne gi svar på hva som ble sluppet ut i fjorden. Likevel lot de anlegget fortsette.

ØYVIND LEFDAL EIDSVIK
Bergen

- Utslippskontroll til vann er ikke tilfredsstillende.
- Prøvehåndteringen er mangelfull.
- Bedriften har hatt overskridelser til vann.
- Vil ikke gi representative prøver.

Slik karakteriserte daværende Statens forurensningstilsyn (SFT) renseanlegget ved Vest Tank ved tilsyn i 2003, 2005 og 2006, skriver Bergens Tidende.

Farlig avfall. Renseanlegget var krumtappen som skulle sørge for at Vest Tank kunne rense farlig avfall.

Det var også den opprinnelige grunnen til at selskapet Trafigura kom til tankanlegget i Gulen kommune med både farlig avfall og siden såkalt skitten bensin.

Ved inspeksjoner og i brev til Vest Tank var SFT klar over at selskapets eget kontrollsystem for rensing ikke fungerte. Dermed kunne hverken Vest Tank eller miljømyndighetene vite hva som ble sluppet ut fra renseanlegget gjennom flere år.

Masteroppgave. Det kommer frem i en nylig innlevert masteroppgave av Knut Lervåg i administrasjons- og organisasjonsvitenskap ved Universitet i Bergen. Han har i ett år gått gjennom hvordan to av myndighetenes tilsynsorgan regulerte Vest Tank.

SFT skiftet i år navn til Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). SFTs inspeksjonsrapporter viste også at Vest Tank ikke utbedret flere av avvikene.

Først etter eksplosjonen i mai 2007 trakk SFT tilbake tillatelsen.

Deres reaksjon etter inspeksjonen i desember 2005 var å skrive følgende til Vest Tank:

«SFT forventer at den manglende dokumentasjon foreligger ved neste SFT-tilsyn.»

– De fikk ved flere anledninger enten beskjed fra bedriften, fant det ut selv eller fikk dokumentasjon fra andre myndigheter om at Vest Tank ikke drev innenfor forurensningsloven. Likevel valgte SFT ved gjentatte anledninger ikke å reagere, sier Lervåg.

Provosert. Per Magne Kristiansen er advokat for det tidligere Vest Tank og forsvarer for tidligere eier Trond Emblem. Han lar seg provosere.

– SFT hadde mulighet til å se alt de ville på renseanlegget. Når man vet alt SFT har visst, hva de har fått skriftlig, er det vond å se på hvordan de forsøker å unndra seg ansvar. øyvind.eidsvik@bt.no

Vest Tank-ulykken i Gulen i Sogn og Fjordane gjorde store skader på renseanlegget – og på miljøet.
FOTO: ERLING HAUGELAND

Vest Tank-ulykken

Eksplosjonsulykke 24. mai 2007 på Vest Tank (nå Akusola) sitt tankanlegg i Sløvåg i Sogn og Fjordane.
En av tankene på anlegget eksploderte. Innholdet fra en av nabotankene rant også ut og brant opp.
Begge tankene var fylt med giftige rester etter ulovlig «vasking» (rensing) av bensin for salg på afrikanske markeder.
De miljømessige konsekvensene av ulykken har vært store.
Nedfallet fra eksplosjonen rammet et område med rundt 1000 innbyggere.

Aftenposten tikta

- Ikke grunn til å stenge

Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) tilbakeviser at de burde ha trukket tilbake tillatelser.

Seksjonsleder Bjørn Bjørnstad i Klif sier det aldri var aktuelt å trekke tilbake utslippstillatelsen til Vest Tank.

– På grunn av at denne bedriften hadde slåpass mange mangler, hadde vi hyppigere tilsyn med dem. Tettere oppfølging har vist seg å virke.

Bjørnstad mener virkemidlene som varsling av tvangsmulkt, tvangsmulkt og til slut en politianmeldelse er effektive måter å få bedrifter til å rette opp feil.

Mattilsynet stenger bedrifter umiddelbart om brøddet er grovt nok. Slik kan ikke Klif gjøre det, mener han.

– Vi kan ikke operere slik i Industri-Norge. Avvikene er viktige å rette opp, men gir ikke grunnlag for å stenge. Å starte og stoppe slike virksomheter er andre prosesser enn på en restaurant. Jeg tror samfunnet forstår at det er en god måte å regulere på. Man kan ikke stoppe virksomheter på et tynt grunnlag.

– Hvordan tynt grunnlag?

– Det står i alle tilsynsrapportene fra Vest Tank at renseanlegget ikke fungerte som det skulle. Men om fanget av utslippene var ikke stort.

> *Den største bekymringen min er miljøet der disse inspektørene opererer - spesielt hvor enkelt de flytter seg mellom industrien og regjeringen.*
>
> *Mary Kendall, ansvarlig for rapporten.*

Obama krever endring

Både president Barack Obama, Kongressen og flere interessegrupper har i økende grad vært skeptiske til oljeselskapene etter BP-katastrofen i Mexicogulfen.

Obama sier han nå vil ha slutt på «koseforholdet» mellom oljeindustrien og inspektørene, som han mener har eksistert i årevis og inn i hans egen presidenttid.

Danielle Brian jobber i en non-profit organisasjon som har sett på MMS, og hun mener inspektørene har sett på oljeselskapene som partnere og klienter.

Hun viser til at eks-sjefen Randall Luthi i MMS sluttet i stillingen på slutten av Bushs presidentperiode for å bli president i National Ocean Industries Association, interesseorganisasjonen for offshore-drillere.

- Det gir deg virkelig et bilde på hva slags folk som har styrt butikken her, sier hun.

> *Gjennom en rekke intervjuer avdekket vi en kultur der aksepten av gaver fra olje- og gasselskaper var svært omfattende.*
>
> *Utdrag fra ny rapport.*

Aftenposten 150 år .no VERDEN

Barack Obama er lei av det nære forholdet mellom inspektører og oljeindustrien. Til venstre er plattformen som sank i Mexicogulfen i slutten av april. FOTO: AP

Inspektører fikk gaver fra oljeselskapene

En ny amerikansk rapport avdekker et skremmende nært forhold mellom oljeselskapene og de statlige inspektørene som skal kontrollere dem. Nå vil Obama rydde opp i «koseforholdet».

Truet inspektør med høygaffel

Mattilsynet møter trusler og sjikane

Ansatte i Mattilsynet har opplevd å bli jaget fra gårdsbruk, oppdrettsanlegg og slakteri. En inspektør fra tilsynet ble truet med høygaffel. Andre er blitt møtt med drapstrusler.

ARNFINN MAUREN
Ålesund

– Jeg ble litt overrasket over at han grep til høygaffelen, forteller inspektøren om det som skjedde på et gårdsbruk i Nord-Norge for knapt to år siden.

Under inspeksjonen, som ble gjennomført sammen med politiet, tok gårdbrukeren tak i en høygaffel og truet inspektøren. Gårdbrukeren brukte den ikke på inspektøren, men situasjonen ble mer dramatisk da politiet grep inn. Det endte med at politiet tok ut tiltale mot mannen, og i tingretten ble bonden dømt til 60 dagers fengsel.

– Det er svært usvanlig å oppleve slike ting under inspeksjon. Det er første gangen det har skjedd med meg i løpet av de 32 årene jeg har arbeidet med slike saker, forteller inspektøren. Av hensyn til bonden – som i ettertid har skvaeret opp med inspektøren – ønsker han å være anonym.

Lav terskel. Men høygaffel-saken er likevel ikke enestående. I løpet av de tre siste årene har Mattilsynet fått inn 23 rapporter om truende adferd mot inspektører, ifølge en oversikt fra tilsynets HMS-koordinator Greta Hogstad. 11 av sakene er politianmeldt. Tallet på innrapporterte saker øker for hvert år.

– Vi legger listen lavt for når vi går til politianmeldelse. Det synes vi at vi skal gjøre, opplyser administrasjonsdirektør Jarleif Nordheim i Mattilsynet.

Det er imidlertid ingen holdepunkter for å hevde at arbeidsdagen til inspektørene er blitt tøffere, eller at de oftere blir utsatt for trusler nå enn tidligere. Tilsynet tror at økningen kan skyldes en viss underrapportering av slike tilfeller tidligere.

Tøft i byen. – Risikoen for å bli utsatt for trusler ser ut til å variere litt avhengig av hvor i landet man jobber og hvilken type inspeksjon som gjøres. Det kan være tøffere å være å inspektør i storbyene, sier Knut-Roger Sivertsen, hovedvernombud i tilsynet.

De aller fleste politianmeldte sakene – tilsammen ni – har likevel vært saker knyttet til dyrevern og dyrehold på gårdsbruk. – Det kan være mye følelser knyttet til dyr, forklarer hovedvernombudet. En politisak gjaldt en hendelse på et fiskeoppdrettsanlegg, og en dreide seg om gjentatte telefontrusler mot en ansatt i tilsynet.

– Trusler kan henge sammen med psykiske lidelser og økonomiske bekymringer, men vi vet for lite om dette til å trekke klare konklusjoner, sier administrasjonsdirektør Jarleif Nordheim.

Oppfølging. Mattilsynet har utarbeidet retningslinjer for trussel-rapportering og rutiner for håndtering av trakassering, trusler og vold. Rutinene innebærer blant annet at tilsynet skal be om politiassistanse dersom det er fare for inspektørenes sikkerhet. Dette er ikke vanlig, ifølge seksjonssjef Magnar Bjertæn ved regionkontoret for Troms og Finnmark, men det skjer i enkelte tilfeller.

Inspektøren som ble truet med høygaffel forteller at han fikk tilbud om oppfølging i etterkant, men takket nei fordi han ikke har følt behov for det. Men hendelsen har fått én konsekvens: Det blir en annen inspektør som drar på neste inspeksjon til den truseldømte bonden.

– Saken påvirker ikke arbeidet mitt i dag. Jeg tenker bare på den når andre trekker saken frem, sier han.

arnfinn.mauren@aftenposten.no

Hendelser

Illsint bakar fulgte inspektør ut på gaten etter vedtak om stenging av bakeri. Prøvde å hindre inspektøren i å kjøre derfra.

Dyreeier skrev trusselbrev etter å ha blitt fratatt småfe to ganger. Politiet bistår nå hver gang tilsynet har inspeksjon.

Gårdbruker truet med å slå ihjel dyrene under inspeksjon. Ute på gårdstunet kastet han en skiftenøkkel over hodet på inspektøren.

Hundeeier kom med drapstrusler mot inspektøren da han stilte en del spørsmål i forbindelse med hundehold.

Inspektør møtt med rasistiske uttaleser og truende adferd etter at tilsynet fikk oppringning om et skadet dyr.

Loven

«Den, som ved Trusler søger at formaa en offentlig Tjenestemand til urettmæssig at foretage eller undlade en Tjenestehandling, eller som medvirker hertil, straffes med Bøder eller med Fængsel inntil 1 Aar». Straffeloven § 128

Aftenposten tikta

– Viktig med god kommunikasjon

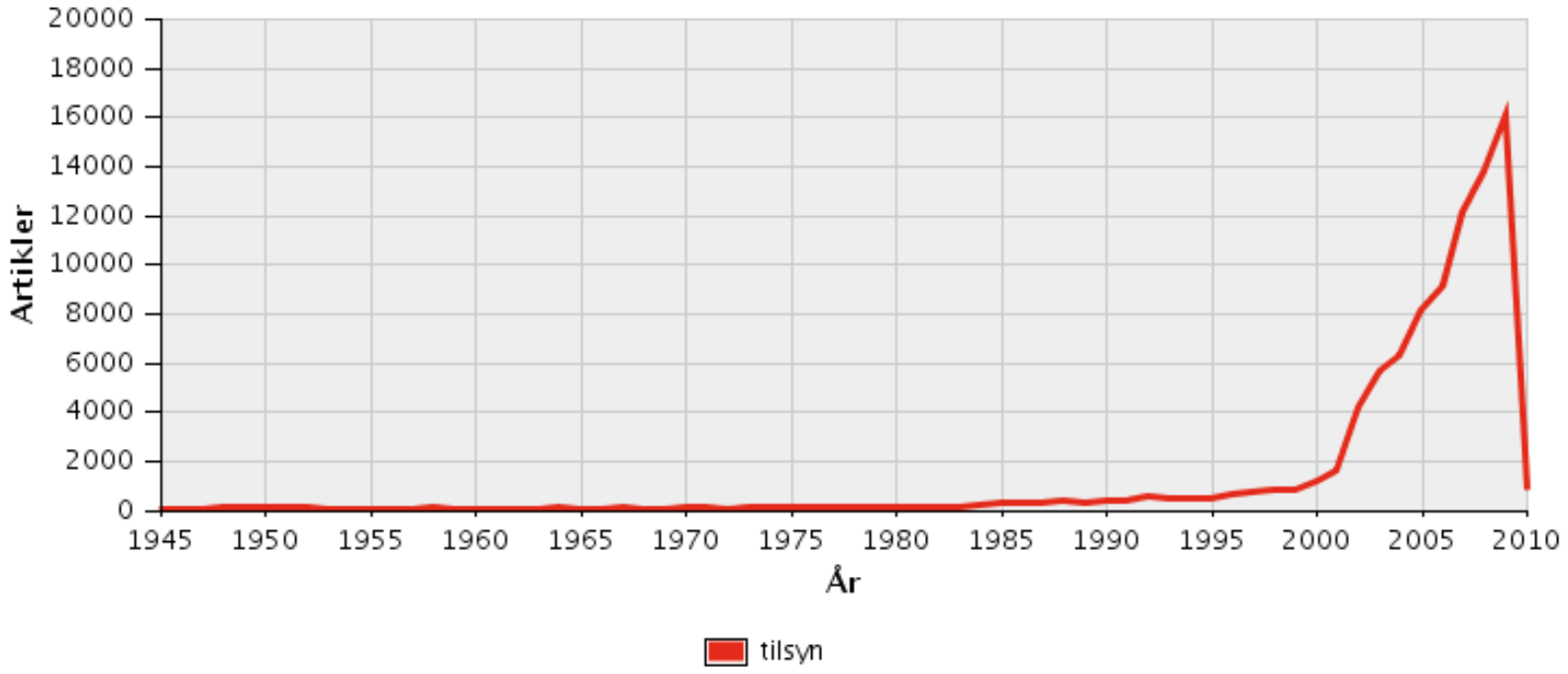
Leder i Norges Bondelag, Nils T. Bjørke, forsvarer ikke en eneste trussel mot inspektørene fra Mattilsynet. Men han mener Mattilsynet bør bruke tid på å sette seg inn i bondens situasjon før inspeksjonen.

– Jeg har hørt om enkelttilfeller der inspektøren plutselig har stått i fjøsdøren. For å unngå konfrontasjoner er det derfor viktig med god kommunikasjon, og at tilsynet er sin rolle bevisst. Men for all del; bonden må også ta imot inspektørene på en god måte, sier Bjørke.

Et flertall av de politianmeldte trussel-sakene i Mattilsynet har sitt utspring i konfrontasjoner mellom inspektører og gårdbrukere. Bjørke tror at slike episoder kan unngås dersom begge partene møter forberedt. Uanmeldte besøk til gårdbrukere – som kanskje er i en stresset situasjon fra før – må ifølge Bjørkes mening unngås.

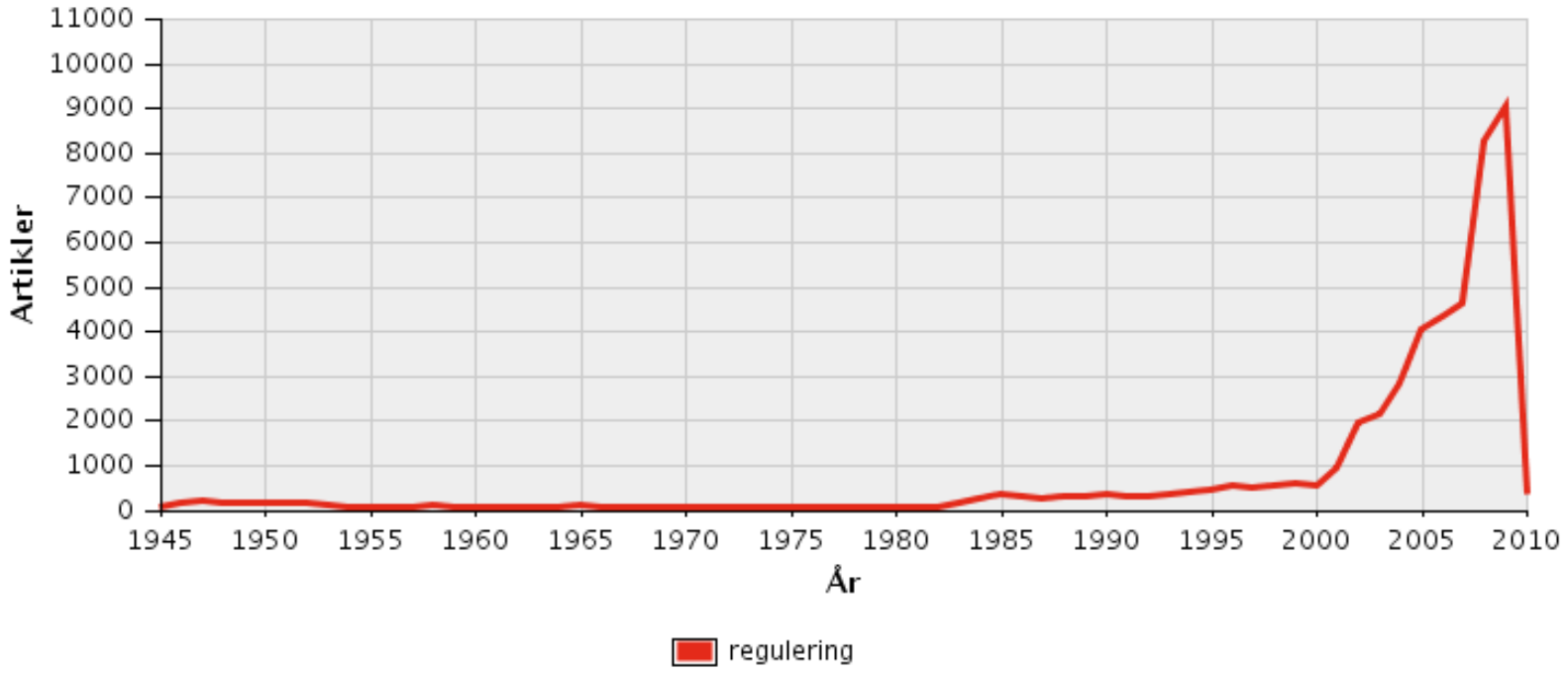
– Jeg synes ikke det er mange politianmeldelser sammenlignet med tallet på inspeksjoner. Men én sak er én for mye, mener bondelagsleder.

- **Dekning over tid**

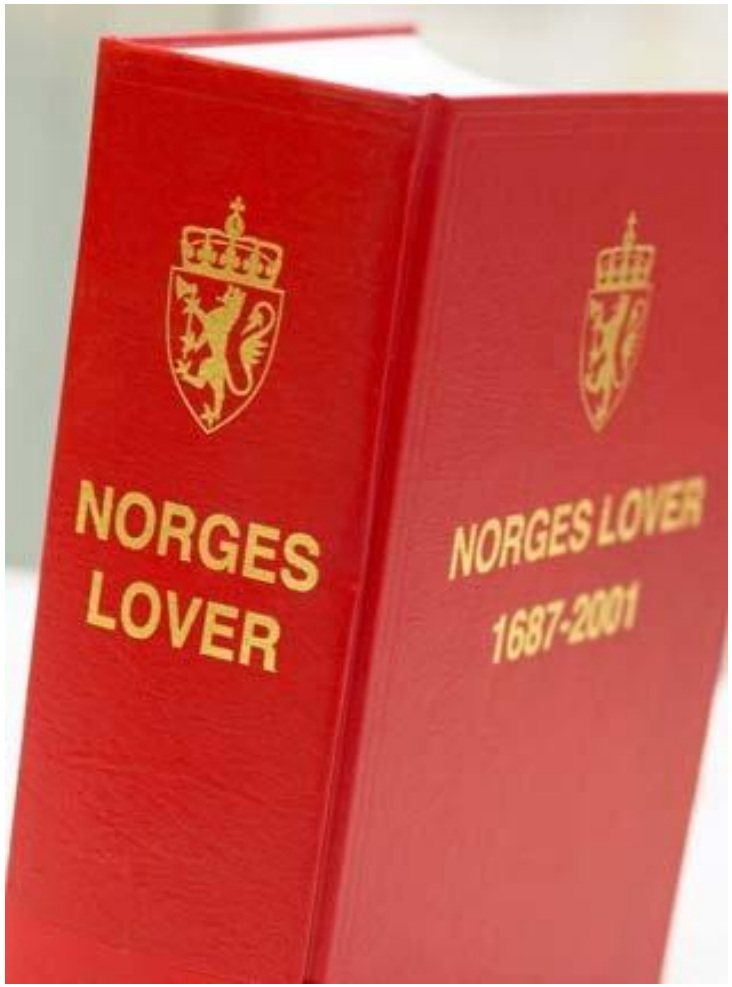


Arkivanalyse utført 26.01.2010

- **Dekning over tid**

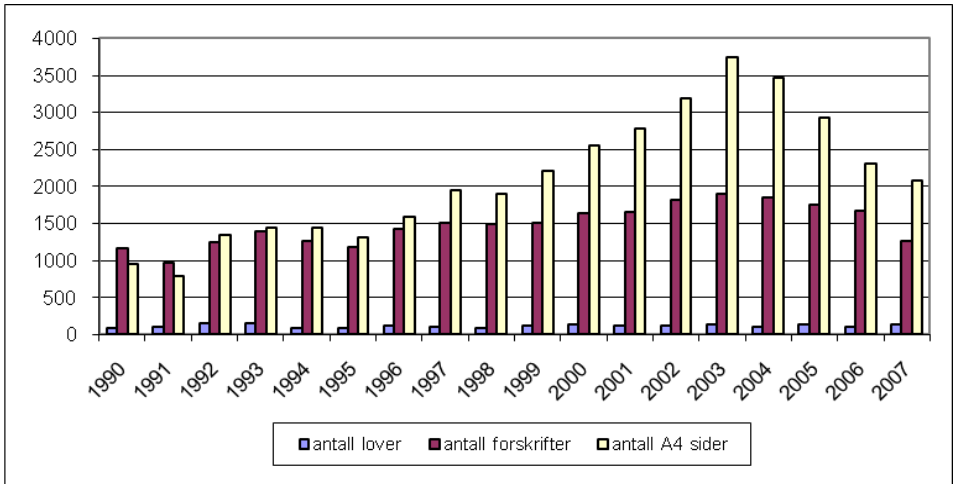


Arkivanalyse utført 26.01.2010



2008:

106 lover
1604 forskrifter
2756 sider



NOREG 12,00
BETZY KJELSBERG
ARBEIDARVERNET 100 ÅR
A.YTTRI 1993

Hva kjennetegner tilsyn som statlig – offentlig – oppgave?

- Myndighetskontroll med etterlevelse av rettslige plikter, herunder reaksjoner ved regelbrudd
- Virkemiddel for å realisere samfunnsmessige mål

St.meld. nr. 17 2002–2003 Om statlige tilsyn

- ”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.”

Tilsyn i dag …

- Mange organer (34 i 2009)
- Varierende størrelse (20+ – 1400÷)
- Ulike formål
- Varierende oppgavesammensetning
- Ulik grad av faglig og rettslig uavhengighet
- 4000 årsverk? (16 450)
- Utgifter: 2,5 mrd?

Tilsyn vs tilsynsorganer

Alle tilsyn har andre oppgaver enn ”tilsyn”:

- Myndighetsutøvelse
  - Kontroll og reaksjon (tilsyn)
  - Normering, detaljregulering
- Informasjon og rådgivning
- ”Områdeovervåkning”

……

Annen formålsforvaltning

  - Faglig utviklingsarbeid
  - Deltakelse i råd og utvalg
  - Tilskuddsforvaltning
  - Tjenesteyting

Formål

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Målgrupper

- Offentlig sektor:
  - Generell regulering av virksomhet
  - Fylkesmannens kommunetilsyn
  - Annet ”internt tilsyn”
- Privat sektor:
  - Generell regulering
  - Sektorregulering
  - Blandingsformer

Utviklingstrekk: virkemidler og roller

- Utviklingen av sikkerhetsregimet i petroleumssektoren
- Internkontrollreform(er)
- Samordning mellom tilsynsmyndigheter (helse, miljø og sikkerhet – HMS)
- Gjennomgang av hele HMS-området (1998)
  - Mange organer
  - Mange regler
- Fokus på tilsyn generelt (1999 ->)
  - Mange organer
  - Mange regler
- Fokus på tilsyn generelt og egen tilsynsmelding (2002-3)
  - ”Ett tilsyn ett formål, ett formål ett tilsyn”
  - Oppgavespesialisering og rolleklarhet
  - Faglig, politisk uavhengighet
  - Kompetanse og faglig styrke
  - Ut av Oslo
- Stortinget godtar utflytting, ikke uavhengighet

’Reguleringspolitikk’

- OECD: skiller mellom økonomisk, sosial og administrativ regulering
- Bakgrunn i nedbygging av handelshindre liberaliseringsreformer
- Fra de-regulering til re-regulering
- Sentrale aktører: OECD, EU
- Bevegelse fra avskaffelse av regler til en mer offensiv reguleringspolitikk
  - Regulatory Governance
  - Regulatory Reform
  - Regulatory Quality
  - Better Regulation
  - ....

Sentrale problemstillinger har vært …

- Forenkling, opprydding, sanering, struktur
- Konsekvensvurderinger, effekt, kostnader/gevinster
- Språk, forståelighet, etterlevbarhet
- Nye reguleringsformer og tilsynsformer: systemfokus
- Risikobasert regulering og risikobasert tilsyn
- Vilkår for effektiv kontroll med regelverk (tilsyn)
- Vilkår for effektiv kontroll med regelverksproduksjon
- Mekanismer og institusjoner for styring, kvalitetssikring

Regulering og risiko

- Gripe inn i årsakskjeder der det gir størst effekt
  - Regler, håndheving, overvåkning, strategi
- Kunnskapsgrunnlag og risikoanalyser
- Sannsynlighet, usikkerhet og verdsetting av konsekvenser (tap – gevinster)
- Uforutsette mekanismer og endringer
- Kompleksitet og kontekst
- Risikobasert tilsyn

Kriterier for risikotoleranse / risikoaksept

- Som angitte grenseverdier (antall, lengde, vekt mv.)
- Som krav til barrierer (antall, ytelse mv.)
- Som statistiske og sannsynlighetsbaserte akseptkriterier (ulykkesfrekvenser mv.)
- Som kost-nytte baserte og samfunnsøkonomiske kriterier
- Som krav til beslutningsprosesser (for eksempel såkalte ALARP-prosesser (As Low As Reasonably Practicable))

Omlegging til et risikobasert tilsyn

I 1981 ble *Retningslinjer for sikkerhetsmessig vurdering av plattformkonsepter* innført. Disse var utviklet over flere år og bygget på datidens gryende interesse og forståelse for styring av den totale risikoen tilknyttet virksomheten.

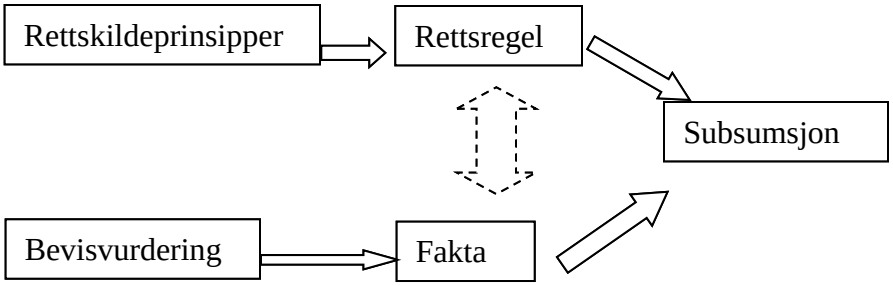
Innføringen av retningslinjene ble ingen umiddelbar suksess. Et av kriteriene for godkjenning av utbyggingskonsepter var nemlig at grensen for å akseptere risikoen for at en ulykke skulle inntreffe ikke var større enn den statistiske tallverdien 10^{-4}.

Kriteriet førte til at diskusjoner om risikoforhold knyttet til godkjenning av nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel *raskt utviklet seg til ren tallknusingseksersis, hvor det for statistikere var enkelt å "dokumentere" at de ulike risikoer ved utviklingsprosjektene var akseptable*.

Kilde:
http://www.ptil.no/tilsyn/tilsynsoppgaver-pulsen-slaar-i-ptil-article7609-22.html

Begrunnelser for funksjonsbaserte regler

- Reguleringen av ulike sektorer bør ikke gå lenger enn nødvendig for å ivareta formålene slik at virksomhetene får en viss handlefrihet
- Virksomhetene er mest kompetente til å finne egnede løsninger innenfor regelverkets rammer.
- Funksjonsregelverk er mer egnet til å understreke virksomhetenes ansvar for egen drift og de konkrete løsninger de velger
- Regelverk er ikke tilstrekkelig dynamisk til å følge utviklingen av de beste løsningene innen forskjellige fagområder og bør begrense seg til å sette krav til funksjoner, egenskaper og rammer


Rettskildeprinsipper
Rettsregel
Subsumsjon
Bevisvurdering
Fakta

Regulering og styring

- Reguleringsbegrepets uklare grenser
- ’Selvregulering’: fra industristandarder til interne risikostyringssystemer
- Lag på lag: regulering og kontroll av risikostyring
- Styringsutfordringer
  - Mennesker, teknologi og organisasjon (MTO)
  - Kunnskap og kompleksitet
  - Kommunikasjon og forståelse
  - Eksternt press og operasjonelle krav
  - Makt og interesser
  - Etc …

ANDRE REGLER. – I Sverige har de likket lisvarende regelverk for foretak som oss og mange av disse bruddene finner vi dessverre der, sier Acta-sjef Geir Inge Solberg. Foto: Eivind H. Natvig

FOR MANGE BRUDD. Vi forventer at Acta nå rydder opp i dette, sier avdelingsdirektør Eirik Bunæs i Kredittilsynet. Foto: Per Thrana

> **Det er uvanlig at vi finner så mange brudd på regelverket som vi ser i Acta**
>
> *Avdelingsdirektør Eirik Bunæs i Kredittilsynet*

Hudfletter egne ansatte

Brudd etter brudd: Kredittilsynet mener det er et holdningsproblem i finansrådgivningsselskapet Acta etter 25 brudd på verdipapirhandelloven de siste månedene.

«Dårlig disiplin»: – Dette skyldes slurv og dårlig disiplin hos våre ansatte, sier Acta-sjef Geir Inge Solberg.

FINANS

HARALD VANVIK
OSLO

– Det er uvanlig at vi finner så mange brudd på regelverket som vi ser i Acta og selskapet har ikke tatt dette alvorlig nok, sier avdelingsdirektør Eirik Bunæs i Kredittilsynet.

Alle ansatte i Acta Kapitalforvaltning er forpliktet til umiddelbart å rapportere til selskapet handler de foretar i finansielle instrumenter som aksjer eller aksjefond. Fra februar til juni i år er det avdekket 25 brudd på egenhandelsregelverket i finansrådgivningsselskapet. Kredittilsynet ser svært alvorlig på det store omfanget av brudd på regelverket begått av ansatte i finansrådgivningsselskapet.

– Det er mye og for mye. Vi har påtalt det i klare ordelag for selskapet og forventer at Acta rydder opp i dette, sier Bunæs.

Forventer opprydning

Det siste året har vært tungt for Acta. Det har fått kraftig kritikk fra Kredittilsynet og svenske Finansinspektionen for salgsmetodene, fått pepper i medienе for råsalg av spareprodukter, salget har stupt – og det samme har aksjekursen gjort. 330 ansatte er sagt opp og gründer Fred Ingebrigtsen er siktet for innsidehandel med Acta-aksjer.

Feil holdning

I et brev til Acta fra midten av juli skriver tilsynet at det er grunn til å sette spørsmålstegn ved holdningen blant Acta-ansatte i forhold til å melde fra om handler de gjør i verdipapirmarkedet. Eksempler på handler som ikke er rapportert er salg av hedgefond, kjøp av 10.000 aksjer i Tandberg Data og salg av 15.000 Acta-aksjer |

– Vanligvis er det ikke veldig mange brudd på disse bestemmelsene fra de foretakene vi fører tilsyn med. Vi forventer at Acta nå rydder opp i dette, sier Bunæs.

Skylder på svenskene

Nyansatt konsernsjef Geir Inge Solberg i Acta ser svært alvorlig på kritikken fra Acta og sier selskapets svenske ansatte står for de fleste regelbruddene.

– I Sverige har de ikke tilsvarende regelverk for foretak som oss og mange av disse bruddene finner vi dessverre der. Våre svenske kolleger har oppfattet dette som urimelig strengt og vi har brukt noe tid på å få de til å skjønne det norske regelverket, sier Solberg

Solberg sier de har reagert strengt overfor dem som har begått bruddene.

– Faktisk jobber ikke majoriteten av dem som gjorde dette i Acta lenger. Sanksjonene er blitt ytterligere skjerpet nå, for dette vil vi ha slutt på rett og slett, sier Solberg

– Er det på grunn av regelbruddene av disse har måttet slutte?

– Ikke bare på grunn av det, for vi har også vært gjennom en nedbemanning. Det har vært en totalvurdering av de som har måttet slutte, sier Solberg.

Solberg sier han ikke har fått beskjed om ytterligere brudd på egenhandelsreglene i juli og august i Acta.

harald.vanvik@dn.no

www.handelsbanken.no

Til en nyopprettet stilling i vår økonomiavdeling søker vi:

Fagspesialist

Økonomiavdelingen består av 11 medarbeidere som har ansvaret for å utarbeide, analysere og rapportere finansiell informasjon for den norske virksomheten.

Se stillingsannonse på www.handelsbanken.no/jobb

Handelsbanken

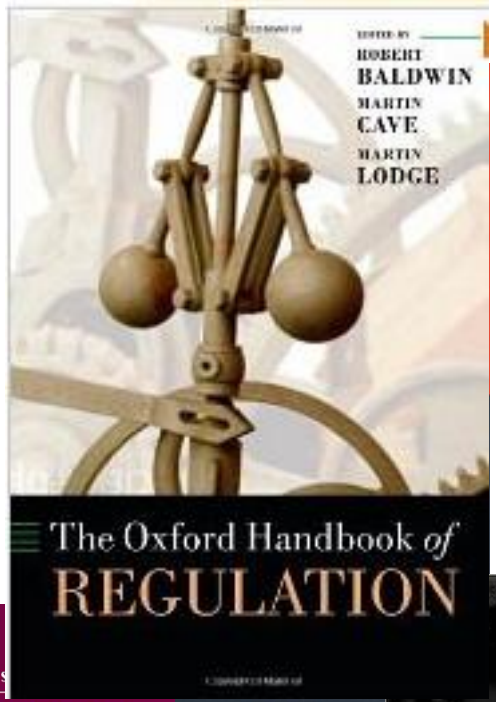
ACTA

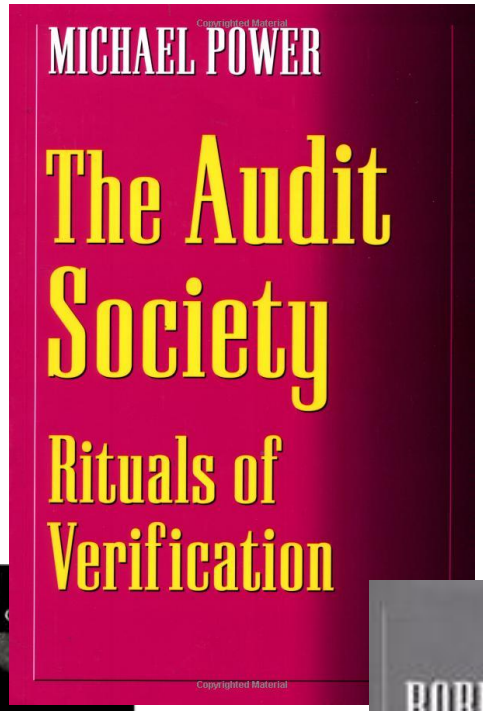
- Acta selger ulike typer spareprodukter, som aksje-, eiendom- og shippingfond. Har rundt 270 ansatte i Norge, Sverige og Danmark.
- Selskapet har cirka 80 milliarder kroner under forvaltning for 87.000 kunder.
- Inntekter på 938 millioner kroner i fjor med et resultat før skatt på 164 millioner kroner.
- Notert på Oslo Børs. Har en markedsverdi på cirka 670 millioner kroner.

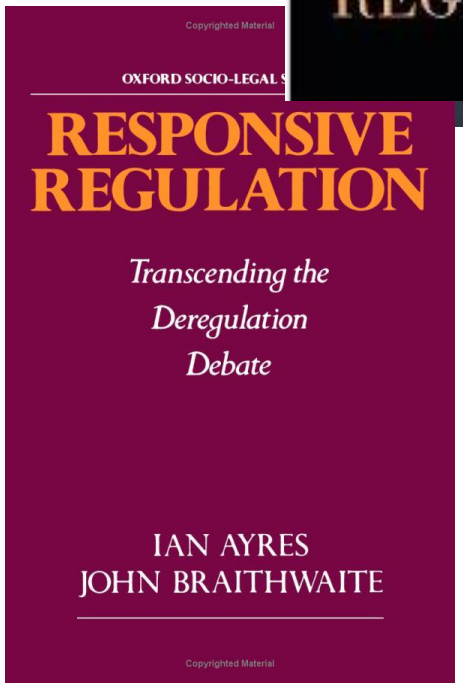
Regulering og tilsyn som forskningstema

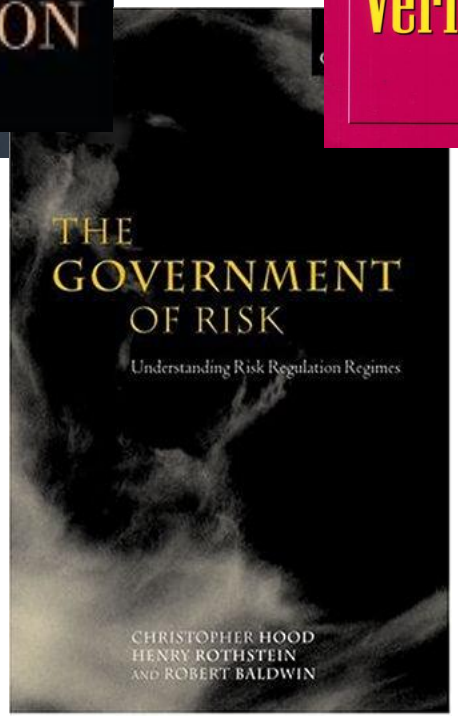
- Relativt nytt og fortsatt fragmentert
- Mellom mange fag og disipliner
  - Jus, samfunnsvitenskap ..
  - Disipliner knyttet til sektor- og risikoområde (helse, adferd, teknologi …)
- Ingen tydelig institusjonell forankring i akademia
- Men etter hvert en betydelig mengde faglitteratur
- se for eksempel

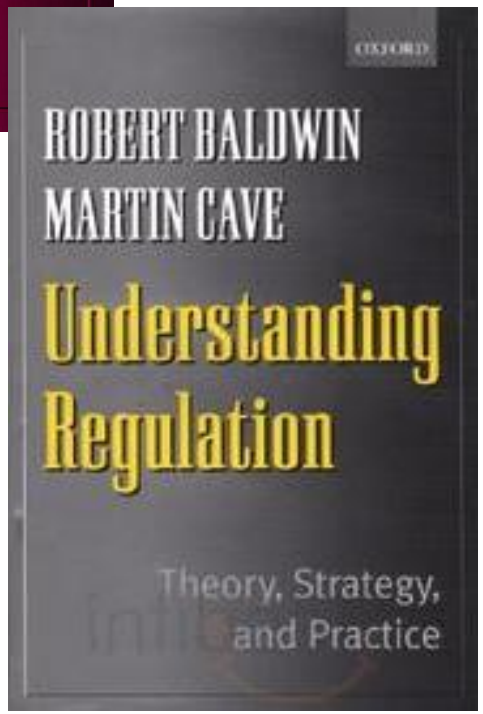
  http://w.lse.ac.uk/collections/CARR/


EDITED BY
ROBERT
BALDWIN
MARTIN
CAVE
MARTIN
LODGE
The Oxford Handbook of
REGULATION


MICHAEL POWER
The Audit Society
Rituals of Verification


OXFORD SOCIO-LEGAL
RESPONSIVE REGULATION
Transcending the Deregulation Debate
IAN AYRES
JOHN BRAITHWAITE


THE GOVERNMENT OF RISK
Understanding Risk Regulation Regimes
CHRISTOPHER HOOD
HENRY ROTHSTEIN
AND ROBERT BALDWIN


OXFORD
ROBERT BALDWIN
MARTIN CAVE
Understanding Regulation
Theory, Strategy, and Practice

(Red.) Preben Hempel Lindøe
Jacob Kringen
Geir Sverre Braut

RISIKO OG TILSYN

Risikostyring og rettslig regulering

UNIVERSITETSFORLAGET

Tvang til tro er dåres tale

Grundtvig

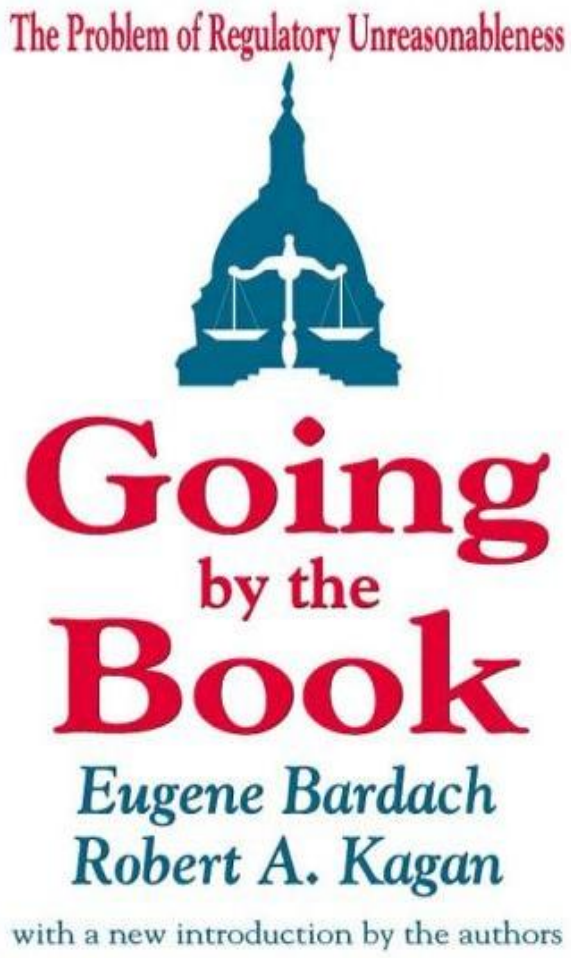
Tillit er bra, kontroll er bedre

Lenin

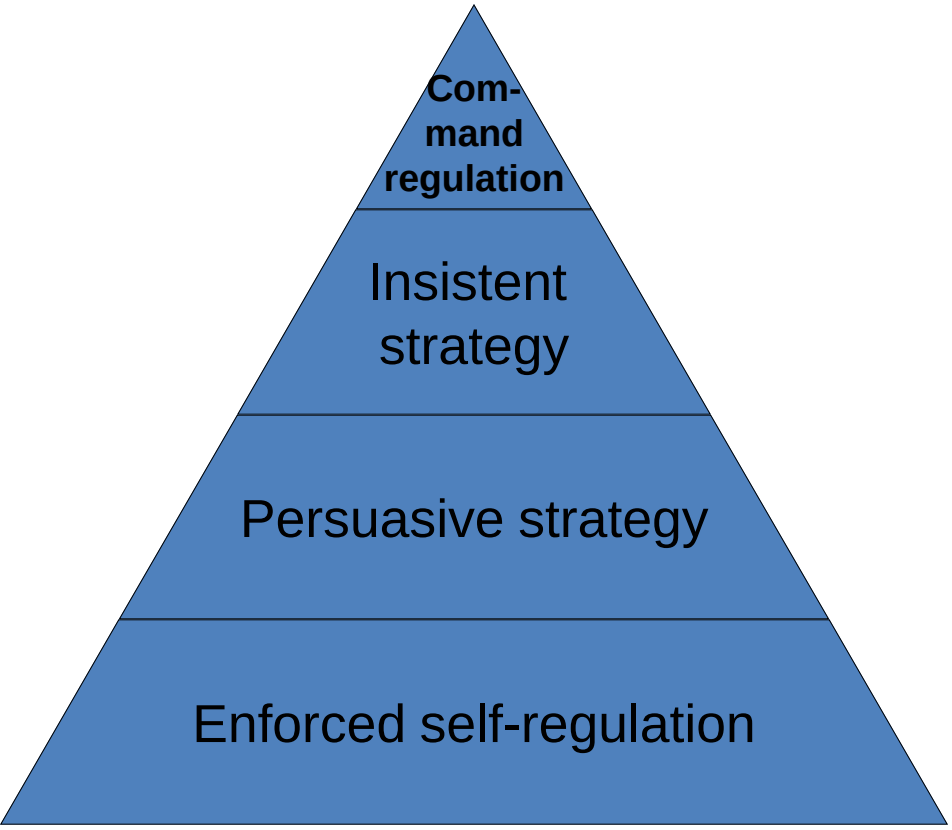
The good inspector ...

exemplifies the ideal of "flexible" regulation – neither uniformly legalistic nor overly accommodative, neither uniformly distrustful of regulated enterprises nor overly accommodative, neither uniformly distrustful of regulated enterprises nor overly trustful. The good inspector is willing and able to use the coercive tools of the law when necessary, but willing and intellectually able to make sensible compromises that avoid regulatory unreasonableness and elicit cooperation.

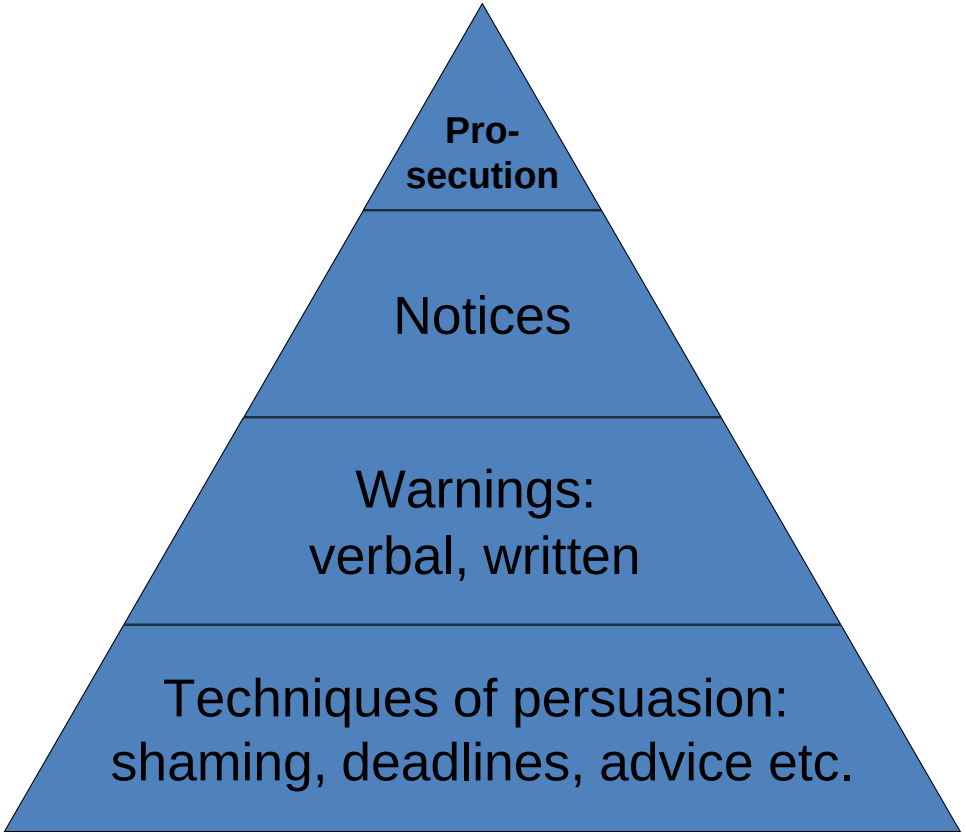
Bardach & Kagan, 2002



Enforcement pyramid



Sanctions pyramid



Baldwin & Cave 1999

Regulering og etterlevelse

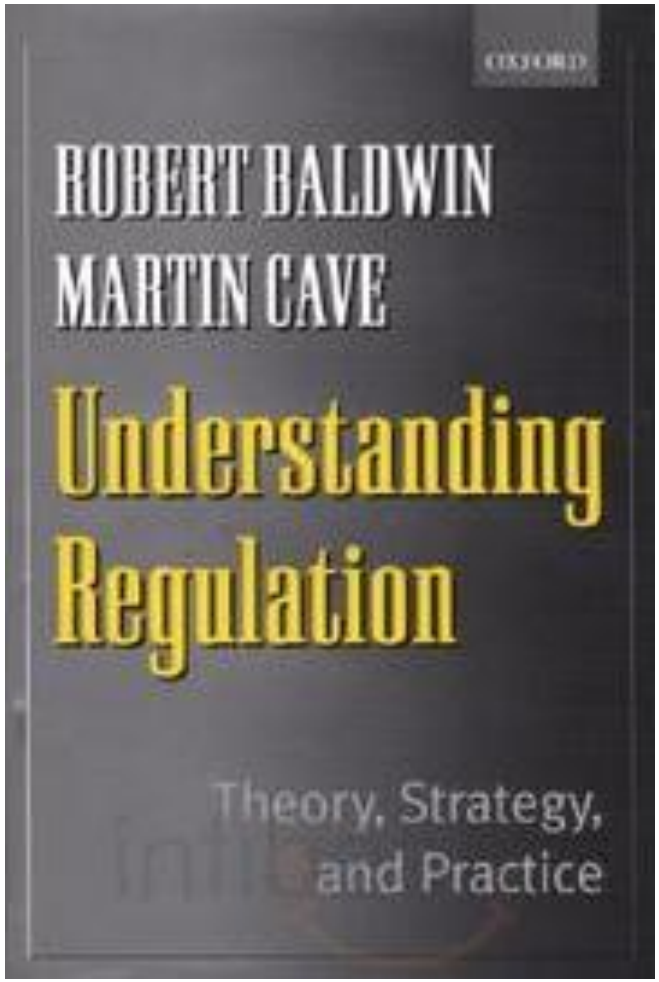
- ”Compliance-teori” er underutviklet
- Tradisjonelt tre hovedmodeller:
  - Ansvarlig borger
  - Kalkulerende kyniker
  - Organisatorisk svikt
- De fleste virksomheter har ’flere identiteter’

  (… som kan variere med sak, situasjon og person)
- Kombinasjon av
  - Eksterne forhold, markedssituasjon, kommersielt stressnivå
  - Motivasjon og verdiorientering
  - Kunnskap og kultur
  - Intern organisering og styringsevne
  - Sammenfall/motstrid mellom egeninteresse og reguleringshensyn

There is …

as much art as science in enforcement since trade-offs have to be made on a number of fronts

Baldwin and Cave, 1999



Tilsyn og tilsynsobjekt

- ”Kjært barn …. ”

(tilsynsobjekt, pliktsubjekt, virksomhet, bruker, kunde etc)

- ”Brukerperspektiv” på tilsyn?
- Hvem realiserer reguleringsformålene?
- Minimumskrav til tilsyn?
- Stikkord (NHO)
  - Kompetanse
  - Risikobasert
  - Systemfokus og handlingsfokus
  - Enhetlighet og likebehandling
  - Forutsigbar opptreden
  - Effektivt og informert tilsyn
  - Gir nødvendig veiledning
  - Bidrar til forbedringsarbeid

Utfordringer for tilsynets 1ste linje

- Håndtering av rolle
  - Korsfarer, kontrollør, hjelper, regelrytter, tekniker, revisor, forbedringsagent ….
- Verdiforvalter
  - Gjøre prioriteringer
  - Tvinge gjennom atferdsendring
  - Påvirke ressursbruk
- Kompetanse - kunnskap
  - faget, jussen og regelverket, tilsynsobjektet, bransjen/næringen, organisatoriske forhold, trenge inn i 'årsaksforhold'
- Ferdigheter
  - Observasjonsevne, systematikk, vurderingsevne, analyse, kommunikasjon, empati

- I sum: tilsynspersonell skal, ofte mot "brukers" vilje, være samfunnets tjenere, balansere ulike hensyn, og beregne virkemiddelbruken ift effektiv måloppnåelse "på stedet"

Tilsynsstrategi - oppsummert

- Dekningsgrad
- Spredning og variasjon i målgruppen
- Faglig omfang
- Kompetanse, egen og andres
- Etterlevelsesmekanismer - incitamenter
- Rolleforståelse: ansvar, rådgivning, kontroll
- Internt og eksternt tilsyn
- Tillit og nettverk

“Really Responsive Risk-Based Regulation” (Black & Baldwin, 2010)

- Regulerte aktørers adferd, holdninger og kultur
- Reguleringsregimets institusjonelle setting
- Særtrekk ved og samspill mellom regulatoriske virkemidler og strategier
- Regimets måloppnåelse over tid
- Evne til å håndtere endringer i noen av disse elementene

Anatomy of regulatory regimes

Control system: Institutional (instrumental) elements:	Information-gathering	Standard-setting	Behavior modification
Regime context •Type/level of risk •Public attitude •Organized interests			
Regime content •Size •Structure •Style			

Temaer på tvers

- **Regelverksutforming**
  - Metode, fokus, detaljeringsgrad, internkontroll
  - Enkeltregulerte vs generelt regulerte objekter
- ”**Områdekjennetegn”**
  - ”Skala”og ”dekningsgrad”
  - Tilsynets faglige omfang
- **Tilsynsmetoder og tilsynsroller**
  - ”Totalkontroll” vs ”stikkprøve”
  - Systemtilsyn vs detaljtilsyn
  - ”Sjekklistekontroll” vs faglig skjønn
- **Incitamenter og etterlevelse**
  - Borgerplikt, kontrollfrykt eller egeninteresse?
- **Risikovurdering (og håndtering)**
  - Risiko på tvers (”RPT”)
  - Prioriteringseffektivitet

I Norge …

- 1973: NOU om Administrative og økonomiske konsekvenser av lover mv
- 1982: Regelverksinstruksen
- 1985: St. mld. om Arbeidet med regelreform i forvaltningen
- 1992: Lovstrukturutvalget
- 1989-2002: Næringslovutvalget
- 1990-tallet: Internkontroll, tilsyn, regulering
- 2002: Næringslivsforum - ORAKEL
- 2003: Tilsyns-melding