



RAPPORT NR. 28 / 2023

Forstudie om betydningen av tillit i tilsynsprosessen

Er tillit en forutsetning eller et hinder ved kontroll av etterlevelse av krav?

SKREVET AV Pia Salminen, Pasoon Saadat og Susanne Johnsrud Harangen

NVE Rapport nr. 28/2023

Forstudie om betydningen av tillit i tilsynsprosessen. Er tillit en forutsetning eller et hinder ved kontroll av etterlevelse av krav?

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktører: Janne Hagen og Birgitte Kjelsberg
Forfattere: Pia Salminen, Pasoon Saadat og Susanne Johnsrud Harangen
Omslagsfoto: Tilsyn av forsterkningsarbeider ved Sverjesjøen. Foto: Kari Bråtveit/NVE

ISBN: 978-82-410-2280-7
ISSN: 2704-0305
Saksnummer: 202315641

Sammendrag: Rapporten drøfter om tillit er en forutsetning eller et hinder i tilsynsprosessen. Tilsynet skal i størst mulig grad avdekke faktisk tilstand på områder som det føres tilsyn med. Rapporten bygger på intervjuer med representanter fra tilsynsmyndigheter, tilsynsobjekter og academia, samt relevant litteratur. Et av funnene er at tillit i tilsynsprosessen oppleves av både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt som viktig for å få ærlige svar og for å kunne avdekke tilstanden hos tilsynsobjektet. Det er ikke alltid tillit kan gis siden tilliten også kan misbrukes.

Emneord: Tilsyn, tillit, kontroll, tilstand

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

November 2023

Innholdsfortegnelse

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn og formål	6
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Avgrensning.....	7
2 Kunnskapsstatus.....	7
2.1 Fra detaljkontroll til internkontrollbasert tilsyn.....	7
2.2 Hvilken effekt har tilsyn?.....	8
2.3 Ordforklaringer.....	9
2.4 Definisjon av tillitsbasert tilsyn	12
3 Metode	13
3.1 Datagrunnlag.....	13
3.2 Fremgangsmåte	14
4 Resultater fra intervjuene	15
4.1 Begrepsforståelsen av tillitsbasert tilsyn varierer	15
4.2 Styrker og svakheter ved tillitsbasert tilsyn.....	16
4.3 Tilsynsprosessen består av flere trinn.....	16
4.4 Oppfølging og lukking av avvik.....	20
4.5 Grad av tillit mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt.....	21
5 Konklusjon	23
Vedlegg	29
Intervjuguide tilsynsmyndighet.....	29
Intervjuguide tilsynsobjekt	31
Intervjuguide akademia	32

Tabell- og figuroversikt:

Figur 1: Tilsynsprosessen	16
---------------------------------	----

Tabell 1: Oversikt over egenskaper ved detaljkontrollert- og internkontrollbasert tilsyn	8
Tabell 2: Definisjon på viktige begreper	12
Tabell 3 Oversikt over virksomheter, intervjugrupper, tilsynsområde og historikk/kommentar.....	13

Forord

Kraftforsyningens etterlevelse av lov- og forskriftskrav er en viktig kontrolloppgave som NVE har fått delegert fra Olje- og energidepartementet (OED). Tilsynsmetodikk og-verktøy til dette har i flere år vært en forutsetning for å løse våre forvaltningsoppgaver. Målet er å sikre god etterlevelse av de lov- og forskriftskrav sektoren er pålagt.

Riksrevisjonen la fram sin rapport i 2021, om NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. I etterkant av denne rapporten har NVE gjort flere grep for å forbedre sin tilsynsmetodikk innenfor IKT-sikkerhet. Riksrevisjonen var kritisk til at NVEs tilsynsmetodikk var *tillitsbasert* (2021). De mente at NVE ikke stilte nok inngående dybdespørsmål, men stolte på tilsynsobjektets mer generelle svar i for stor grad. Videre mente Riksrevisjonen at generelle overordnede svar i liten grad avdekker den faktiske sikkerhetstilstanden. Riksrevisjonens kritikk har gitt NVE inspirasjon til å se nærmere på tillit i tilsynsprosessen og i hvilken grad tillit er egnet til å avdekke faktisk tilstand, eller hindre NVE i å avdekke faktisk tilstand.

En første introduksjon til tema er presentert i denne rapporten. Rapporten drøfter begrepet tillitsbasert tilsyn og undersøker samtidig hvordan ulike tilsynsmyndigheter, tilsynsobjekter og akademia oppfatter begrepet tillit i tilsynsprosessen. Rapporten vil danne grunnlag for videre arbeid med tilsynsmetodikk hos NVE.

Vi vil takke representanter fra tilsynsmyndigheter, virksomheter og akademia som stilte opp i intervjuer sommeren 2023. Prosjektet ble gjennomført med hjelp fra tre sommerstudenter som ble engasjert av NVE.

Oslo, november 2023

Kristian Markegård
direktør
Tilsyns- og beredskapsavdelingen

Eldri Naadland Holo
seksjonssjef
Seksjon for beredskap

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

Sammendrag

Tilsyn er en metode myndighetene bruker for å sjekke om virksomhetene etterlever krav i regelverket. NVE har mange tilsynsområder de fører tilsyn med.

Riksrevisjonen har på vegne av Storting og regjering mandat til å undersøke om statsforvaltningen følger opp sin sektor i tråd med intensjoner i lov- og forskriftskravene. Riksrevisjonen gjennomførte en slik undersøkelse av NVE sin oppfølging av regelverk knyttet til IKT-sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen. Undersøkelsen resulterte i en rapport i 2021. Riksrevisjonsrapporten påpekte at NVE i sine tilsyn benyttet en tillitsbasert metodikk og mente videre at dette ikke avdekket den faktiske sikkerhetstilstanden i sektoren. NVE har i denne rapporten undersøkt om det finnes bedre tilsynsmetodikk enn den tillitsbaserte.

I denne rapporten er det tillit som begrep og egenskap som er analysert og vurdert. Rapporten tar for seg flere problemstillinger, blant annet: Er tillit i tilsyn et hinder eller en forutsetning for å avdekke faktisk tilstand?

Tilsyn på statlig nivå ble sist utredet i St.meld. nr. 17 (2002-2003). Meldingen beskriver anbefalt tilsynsmetodikk, vurderer metodikkens plass i et funksjonsbasert regelverk og rollen tillit har i statlige tilsyn. Oppfølgingen av meldingen den gangen resulterte i utflytting av tilsynsorgan, men debatten om tilsynsmetodikken kom aldri.

Denne studien tar utgangspunkt i anbefalingene St.meld. nr. 17 (2002-2003) om tilsynsmetodikk og hvor nær denne metodikken er dagens tilsynspraksis i NVE. Intervjuobjekter fra et utvalg tilsynsmyndigheter, tilsynsobjekter og academia har gitt sine vurderinger om tillitens betydning i tilsynsprosessen. Rapporten oppsummerer funnene fra disse intervjuene som ble gjennomført sommeren 2023 og hva som finnes av litteratur på området. Våre funn viser at tillitsbasert tilsyn forutsetter åpenhet og ærlighet fra både ansatte hos tilsynsobjektet og tilsynsfører. En åpen og ærlig dialog oppleves viktig for at relevant informasjon blir delt. Dialog er nødvendig både for å bygge opp tillit og for å bevare den. Dersom representanter fra tilsynsobjektet opplever at tilsynsfører ikke er kompetent, er det mindre viktig å dele relevant informasjon, som likevel ikke blir forstått.

Intervjuobjektene mener tillitsbaserte tilsyn egner seg godt for oversiktlige tilsynsområder med lav endringstakt der reguleringen består av funksjonsbaserte lov- og forskriftskrav. I sektorer med rask utvikling, store endringer og utskiftning av tilsynsobjekter, vil ikke det tillitsbaserte tilsynet være egnet som tilsynsmetode. Dette er fordi tillit tar langt tid å bygge opp. Rapporten konkluderer med at tillit som oftest er en forutsetning for å avdekke faktisk tilstand. Myndighetene skal samtidig ikke være naive og gi tillit der det ikke er reell tillit begge veier.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Kraftforsyningen reguleres gjennom energiloven med flere forskrifter, som hører til denne loven. Olje- og energidepartementet har delegert forskriftsmyndighet og myndighet til å føre kontroll med kraftsektorens etterlevelse av lov- og forskriftskrav til NVE. En av forskriftene er kraftberedskapsforskriften (kbf, 2019). De nye kravene i denne forskriften handler blant annet om sikring av digitale systemer i kraftforsyningen, altså om IKT-sikkerhet. Kravene bygger på Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) grunnprinsipper for IKT-sikkerhet (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023).

Riksrevisjonen reviderte NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i perioden 2019-2020. Dette arbeidet inkluderte en undersøkelse av NVEs kontroll av virksomhetenes etterlevelse av kravene til IKT-sikkerhet. Rapporten ble publisert i mars 2021, og konkluderte med at NVEs tilsynsmetodikk i liten grad avdekket den faktiske tilstanden for IKT-sikkerheten i virksomhetene. Riksrevisjonen var kritiske til at tilsynsmetodikken var tillitsbasert, og mente den i liten grad avdekket om virksomhetene hadde gode nok systemer for internkontroll. Hvordan internkontrollsystemene fungerte i praksis fikk man etter deres syn ikke innsyn i (Riksrevisjonen, 2020-2021).

Riksrevisjonen fokuserer i sin rapport spesielt på to kritikkverdige forhold: 1) NVE avdekker ikke IKT-sikkerhetstilstanden, og 2) heller ikke om internkontrollsystemene fungerer i praksis. Riksrevisjonen gir etter vår vurdering uttrykk for at formålet med tilsyn er å avdekke en fullstendig faktisk tilstand og kontrollere om internkontrollsystemene virker i praksis, med et større presisjonsnivå enn det NVE gjennomfører i dag.

Når Riksrevisjonen påpeker at tilsynsmetodikken ikke er god nok, er spørsmålet hvilken metode tilsynsmyndigheten skal bruke istedenfor. For å finne svar på dette, har vi sett nærmere på hvordan statlig tilsynsmetodikk har blitt brukt siden St. meld 17 (2002-2003) ble utgitt. Vi har også sett på hvilke tilsynsmetoder andre tilsynsmyndigheter bruker og hva de selv mener om deres metode(r).

Rapporten er bygget opp etter følgende struktur:

Kapittel 1 introduserer temaet, problemstilling og avgrensning.

Kapittel 2 gir et sammendrag av kunnskapsstatus ulike typer tilsyn, effekt av tilsyn, gir ordforklaringer og definerer viktige begreper

Kapittel 3 gir en oversikt over datagrunnlag og de metodiske valgene som ble tatt før, under og etter prosjektets oppstart.

Kapittel 4 presenterer resultater fra intervjuene. Det tar for seg ulike sider ved det tillitsbaserte tilsynet, tilsynsprosessen, hvordan tilsynet forstås av intervjuobjektene, og hvilke styrker og svakheter den tillitsbaserte metodikk har.

Kapittel 5 presenterer konklusjonen i rapporten.

1.2 Problemstillinger

NVE har med forankring i St.meld. 17 (2002-2003) benyttet en internkontrollbasert metodikk i tilsyn. Riksrevisjonen har betegnet denne tilsynsformen som et tillitsbasert tilsyn. Vi ønsker dermed å se nærmere på begrepet *tillitsbasert tilsyn*. Denne undersøkelsen har som mål å svare overordnet på følgende spørsmål:

- **Hvordan kan vi forstå tillitsbasert tilsyn?**
- **Hvilken grad av tillit har tilsynsmyndighetene og virksomhetene til tilsynsprosessen og metodikken som anvendes, og til hverandre?**
- **I hvilke deler av tilsynsprosessen er tillit viktigst for å nå formålet med tilsynet?**
- **Er tillit i tilsyn et premiss eller et hinder for kontroll av etterlevelse av krav?**
- **Klarer tillitsbasert tilsyn å avdekke faktisk sikkerhetstilstand hos virksomhetene?**

1.3 Avgrensning

Studien er gjennomført i løpet av seks uker i sommerferien. Det ble nødvendig å avgrense antall respondenter grunnet den korte tiden, selv om muligheten til å ha flere intervjuobjekter var til stede. Dette er også en kartleggingsstudie. Videre undersøkelser om tema er nødvendig for å kunne gå dypere inn i problemstillingene

2 Kunnskapsstatus

2.1 Fra detaljkontroll til internkontrollbasert tilsyn

Etter vår forståelse finnes det to hovedretninger innen tilsyn. Tilsyn basert på detaljkontroll og internkontrollbaserte tilsyn har ulike egenskaper, se tabellen under. Tabellen bygger på (St.meld. nr. 17 (2002-2003); Fintland, Østebø, & Braut, 2017; Braut (red.), Kringen (red.), & Lindøe (red.), 2015).

Tabell 1: Oversikt over egenskaper ved detaljkontrollert- og internkontrollbasert tilsyn

Egenskaper	Detaljkontrollert tilsyn	Internkontrollbasert tilsyn
Ansvar	Ansaret tillegges tilsynsmyndigheten, og er da en slags godkjenning	Ansaret legges på virksomheten som det føres tilsyn med
Tillit mellom tilsynsmyndighet og virksomhet om mål og oppfølging av avvik	Lav tillit: kan føre til mindre samarbeidsvilje fra virksomheter og dermed mindre informasjon om avvik	Høy tillit: kan føre til mer informasjon om avvik, men også mer feilinformasjon, både tilsiktet og utilsiktet
Regelverk	Regelverket er mer detaljorientert, og kan dermed være mer anvendelig i konkrete situasjoner. Vil fortære bli utdatert.	Funksjonsbasert regelverk er mindre detaljert, og kan gi mer fleksibilitet ved nye/ukjente situasjoner. Der det finnes rettslige standarder kan de funksjonelle kravene være ganske entydige.
Ressursbruk	Krever mer ressurser i form av tid, penger og arbeidsmengde	Krever mindre ressurser i form av tid, penger og arbeidsmengde
Kompetanse hos tilsynsmyndigheten	Krever høy grad av spesialistkompetanse på utvalgte felt som det føres tilsyn med	Krever høy grad av generell kompetanse/oversikt over bransjen
Sikkerhetsfokus	At virksomhetene oppfyller kravene til sikkerhet i regelverk	At virksomhetene oppfyller kravene til internkontrollsystem i regelverk
Prosess og metodikk	Uanmeldt tilsyn, veiledning på lukking av avvik	Anmeldt tilsyn, veiledning på lukking av avvik

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) på s. 27 flg. pekes det på et skifte i synet på tilsyn og tilsynsmetodikk. Det tas til orde for en overgang fra tradisjonell detaljkontroll til et mer internkontrollbasert tilsyn. Metodikken går ut på at virksomhetene skal kunne dokumentere at det er «tilstrekkelig sikkerhet for at myndighetenes regelverk respekteres». Internkontroll er dermed en plikt for virksomheter til å påse at kravene overholdes og at virksomheten har etablert systematiske tiltak. Dette samsvarer med metoden som NVE har anvendt i sine tilsyn med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Tilsynsmetodikken har ikke vært vurdert i en offentlig utredning siden 2003.

2.2 Hvilken effekt har tilsyn?

Det er vanskelig å snakke om effekt eller virkning av tilsyn, uten å ta med hva som er formålet med tilsyn. Formålet er å kontrollere at krav fastsatt i regelverket blir etterlevd og at virksomheten har etablert systematiske tiltak til dette formålet (St.meld. nr. 17 (2002-2003)). Hos NVE er tilsyn bl.a. hjemlet i kraftberedskapsforskriften § 8-1. Bestemmelsen sier at det er beredskapsmyndigheten [NVE] som fører kontroll med at bestemmelsene overholdes. Bestemmelsene gjelder både krav i forskrift og vedtak fattet av NVE, for eksempel vedtak om pålegg om retting av avvik. Paragrafen setter også krav til at den som blir kontrollert medvirker til gjennomføringen av kontrollen og framskaffer nødvendig dokumentasjon og opplysninger, samt gir beredskapsmyndigheten adgang etter energiloven

§ 9-5 annet ledd. NVEs kontrollvirksomhet må ses i sammenheng med virksomhetenes plikt til internkontroll etter kraftberedskapsforskriften § 2-10 (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2022).

Vårt litteratursøk viser at det er lite forskning på effekten av statlige tilsyn. To studier av NVEs tilsyn gir motstridende svar på effekten av tilsyn. Den ene studien handler om effekten av NVEs miljøtilsyn (L'Abée-Lund, Braut, & Brittain, 2022). Studien undersøkte 113 virksomheter innen vannkraftproduksjon og akvakultur. 20 av virksomhetene ble kontrollert 2-12 ganger i perioden. Forskerne konkluderte med at tilsyn ikke hadde noen effekt på kvalitet og sikkerhet. De anbefalte at NVE må undersøke og stille spørsmål ved hvordan ledelsen i selskapene i praksis følger opp avvik. I artikkelen peker forfatterne på at andre hensyn, eks. finansielle, får større oppmerksomhet hos virksomhetene enn det å operere i samsvar med lovkravene.

Den andre studien handler om NVEs tilsyn med IKT-sikkerhet, og kontroll med etterlevelsen av krav til overvåkning og logging i driftskontrollsystemet, jf. kbf § 7-14 bokstav c. Studien undersøkte effekten av kontroll hos 30 store virksomheter, og konkluderte at kontrollen hadde hatt effekt, og at regulering uten tilsyn ikke gir effekt (Storm, Hagen, & Selnes, 2022). Forfatterne peker på at en viktig premisse for effekt er ledelsens forståelse av kravene.

Viktigheten av ledelsens forståelse av kravene er også identifisert i en israelsk studie av internkontroll (Cohen & Sayag, 2010). Det er noen få andre studier som har undersøkt effekten av revisjon¹. Askim et al. (2013) fant at mangel på ressurser reduserte effekten av revisjon ved at dette forholdet forringet kvalitetsarbeidet i etterkant av revisjonen. Også en studie av revisjon av universitetene i Australia viste at revisjonen førte til bedre systemer og prosesser, men at det ikke nødvendigvis resulterte i en bedre opplevelse sett fra studentenes side (Shah, 2012).

Kritikken fra Riksrevisjonen handlet om at metodikken ikke avdekket den faktiske tilstanden (Riksrevisjonen, 2020-2021). På fagområdet IKT-sikkerhet er tekniske verktøy nødvendige for å kunne kontrollere programvare og konfigurasjoner som ikke er direkte synlige for menneskelig innsyn. I 2020 gjennomførte NVE en studie av utvalgte tilsynsmyndigheters bruk av digitale verktøy som sårbarhetsskanning og sikkerhetstesting. Studien viste at dokumentkontroll, intervju og fysiske møter var hovedarbeidsformen hos tilsynsmyndighetene, men at selv om bruk av digital teknologi i arbeidet med kontroll var lite brukt, ville slike verktøy kunne bli mer relevant i framtidens revisjoner og tilsyn med IKT-sikkerhet (Svensen, Kallseter, & Husabø, 2020)

2.3 Ordforklaringer

2.3.1 Tilsyn

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn blir begrepet tilsyn betegnet som «et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks

¹ På engelsk benyttes begrepet «audit» for å beskrive kontrollaspektet ved tilsyn. Dette er et vanskelig begrep å direkte oversette til andre språk, og fanger dermed ikke opp alle aspektene ved det norske ordet «tilsyn».

intensjoner» i vid forstand (s. 22). Videre er det poengtert at tilsyn både er en kontroll av at tilsynsobjektene overholder kravene satt i enkeltvedtak, lov eller forskrift, og oppfølging eventuelle avvik med nødvendige reaksjoner. Slike reaksjoner kan være pålegg om retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, stansing av virksomheten, veiledning, eller andre tiltak som kan sikre at krav etterleves. Ettersom formålet er regeletterlevelse, må dette også gjenspeiles i reaksjonsformen ved at denne skal være forholdsmessig til avviket (s.23).

Tilsyn skal virke forebyggende på svikt i ytelsen av tjenester, samtidig som det kontrolleres at ressursene blir brukt på effektive og forsvarlige måter. Myndighetene som gjennomfører tilsyn har en faglig uavhengighet, slik at de kan drive tilsynsvirksomheten slik de selv mener er faglig forsvarlig (Engen, 2022).

Det er primært statlige myndigheter som utøver tilsyn med private aktører, og de fleste tilsynsmyndighetene er derfor underlagt ulike departementer som forvalter sitt regelverk²³. I NVE benyttes flere metoder. I dokumentkontroll innhenter og gjennomgår tilsynsmyndigheten dokumenter fra virksomheten. Denne kontrollformen benyttes i forkant av et fysisk besøk, men kan også være en egen kontroll (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2022).

Spørreundersøkelser benyttes som tilsynsform for å kunne kontrollere et spesifikt tema i hele eller store deler av sektoren på samme tid. Inspeksjoner er tilsyn som benyttes når myndighetene kommer på besøk til virksomhetene og tilsynsfører kan observere at krav blir etterlevd. Ved intervjuer og samtale mellom myndigheten og tilsynsobjektet (virksomheten) redegjør virksomheten for at de oppfyller de kravene som er satt.

2.3.2 Tillit

Tillit eksisterer på mange områder: I datasystemer for å ivareta sikkerhet, mellom individer, i organisasjoner og mellom organisasjoner og mellom myndigheter og befolkningen (Langøy & Braut, 2022). Befolkningens tillit til myndighetene er basert på hvorvidt individene stoler på at politiet, rettsvesenet og det politiske systemet har kompetanse til å løse problemer som oppstår på en rettferdig og samtidig effektiv måte (NOU 2023:17, s. 55).

² Reguleringsmyndigheten for energi (RME) er politisk uavhengig. 1. november 2019 ble RME utpekt av OED som reguleringsmyndighet i medhold av energiloven § 2-3 og naturgassloven § 4 for å utføre oppgavene som uavhengig reguleringsmyndighet. RME er etter dette organisert som en egen enhet i NVE og svarer til EFTAs kontrollorgan (ESA).

³ Mens energiloven opererer med begrepet kontroll, jf. enl. § 10-1 første ledd annet punktum «Departementet fører kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt», blir begrepet tilsyn brukt i flere andre lovtekster. Ekomloven § 10-1 første ledd sier at «Myndigheten skal føre tilsyn med at krav fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt». Petroleumsloven § 10-3 første ledd; «Departementet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt av alle som utøver petroleumsvirksomhet som omfattes av loven.» Arbeidsmiljøloven § 18: Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.». Lov om tilsynet med finansforetak § 3: «Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter». I sikkerhetsloven blir begrepet «tilsyn» brukt i den sammenheng at tilsynsmyndighetene skal «se til at det føres tilsyn med at virksomheter oppfyller krav til forebyggende sikkerhetsarbeid», jf. sikkerhetsloven § 2-2 annet ledd bokstav a, med andre ord at det skal gjennomføres tilsyn.

Tillit har vokst frem som et tydeligere tema innenfor samfunnsvitenskapen. Effekten av tillit i ulike domener har blitt et sentralt tema i nyere tid (Lewicki & Bunker, 1996). Forfatterne hevder at tillit kan bli definert som en samfunnsorientering, og kan rette seg mot individer med egne meninger utenfor de sosiale rammene i samfunnet. Det er utført flere studier om betydningen av tillit i livskvalitet, styresett, og økonomisk utvikling og vekst. Et gjennomgående funn i disse studiene er at myndigheter som nyter høy tillit hos befolkningen kjennetegnes av at dette høye tillitsnivået også er jevnt fordelt i demografi. Videre kan tilliten mellom befolkningen og myndighetene knyttes opp mot høy livskvalitet, demokratiske holdninger, økonomisk utvikling, samarbeid, og ikke minst ærlighet (Aghion, Algan, Cahuc, & Andrei, 2010).

Tillit er ikke et juridisk hjemlet begrep, det vil si at det ikke finnes en felles forståelse i lovverket. Dette betyr at tillit er et flertydig begrep som ikke kan avgrenses klart nok til at det er hensiktsmessig å basere bestemmelser på. I denne rapporten vil begrepet «tillit» bety det å stole på den andre parten, og å kunne stole på at motparten gjør det den sier den vil gjøre.

2.3.3 **Kontroll**

Begrepet kontroll blir definert i flere lovverk, som for eksempel EOS-kontrollloven, finanstilsynsloven, markedsføringsloven osv. Sikkerhetsloven og energiloven mangler definisjon av begrepet. Ordet «kontroll» blir brukt i kraftberedskapsforskriften. Hva og hvem det skal føres kontroll med i § 8-1 blir forklart, men selve begrepet blir ikke eksplisitt definert.

Videre kan ordet «kontroll» brukes i flere sammenhenger i mer dagligdags tale, som det å overvåke eller ha oversikt over noe/noen, å ha innflytelse eller makt, eller som en sjekk eller en undersøkelse for å avdekke feil eller om noe er ulovlig (Store norske leksikon (2005-2007)).

Selv om essensen i begrepet «kontroll» overlapper med dagligdags bruk og i sammenheng med tilsyn, har begrepet et mer presist utgangspunkt når det brukes i sammenheng med tilsyn; i NOU 2004:17 på s. 37 blir begrepet kontroll definert som «en overordnet offentlig aktivitet med det mål for øye å beskytte og kontrollere aktiviteter samfunnet regner som verdifulle. Det er med andre ord et middel for å sikre at offentlige institusjoner tar hensyn til bestemte verdier». Det uttrykkes videre at kontroll spiller en helt avgjørende rolle i det å legitimere demokratiet gjennom overvåkingen og sikringen av hva staten gjør, og kontrollering av at de offentlige institusjonene jobber i samsvar med både politiske intensjoner og lovgivning.

«Kontroll» blir definert i NVEs veileder til kraftberedskapsforskriften kap. 8, hvor begrepet blir beskrevet som «kontrollerende aktiviteter med sikte på å undersøke etterlevelsen av gitte krav» (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2022). NVE har prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2015). Kontrollen kan resultere i anmerkninger eller avvik. Avvik kan føre til reaksjoner, og hensikten med bruken av reaksjonsmidler er å sikre effektiv etterlevelse.

2.3.4 Viktige begreper

Tabell 2: Definisjon på viktige begreper

Begrep	Definisjon
Etterleve	Å rette seg etter, å adlyde (Det norske akademis ordbok, u.d.). Her: å etterleve regelverk = å følge regelverk.
Risikobasert utvelgelsesmetodikk	Tilsynsaktiviteten rettes mot virksomhetene hvor avvik har størst potensiale til å påføre skade på personer eller ting (Dahl, Kilskar, Skarholt, & Rosness, 2018).
Tilsynsmyndighet	Et offentlig, oftest statlig organ som har til oppgave å påse at lover og forskrifter følges (Braut, Tilsynsmyndighet, 2022). De som fører tilsyn med tilsynsobjekter.
Tilsynsobjekt	De som tilsynsmyndighetene fører tilsyn med. Videre også omtalt som virksomheter.
Sikkerhetskultur	«Et sett med verdier som deles av medarbeidere i en virksomhet, og som er med på å påvirke deres tanker og forventninger til sikkerhet» (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020).
Tilsynsfører	Den som leder tilsynet, fra tilsynsmyndighetens side.
Stedlig tilsyn / Inspeksjon	En uavhengig og dokumentert fysisk kontroll av anlegg og bygninger (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2022).
Avvik	Brudd på regelverket som virksomheten skal følge (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d.). ⁴
Anmerkning	Anmerkning er en påpekning av forhold med forbedringsmulighet eller et forhold som bør vurderes nærmere av virksomheten, men som ikke er brudd på gitte krav (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2015).
Sanksjoner / Reaksjonsmidler	I denne sammenheng: negative reaksjoner på avvik (Store norske leksikon (2005-2007)). Eksempelvis nedstengning av anlegg, bøter, eller dagsmulkt. I kraftberedskapsforskriften er reaksjonsmidlene tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, pålegg og straff.

2.4 Definisjon av tillitsbasert tilsyn

Begrepet *tillitsbasert tilsyn*», som vi vil anvende videre i rapporten, stammer i all hovedsak fra *Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* (Riksrevisjonen, 2018-2019) og deres revisjon av NVE i *Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen* (Riksrevisjonen, 2020-2021, s. 7).

Tillitsbasert tilsyn er ikke et juridisk hjemlet begrep. St.meld. nr. 17 (2002-03) benytter seg av definisjonen internkontrollbasert tilsyn. Disse to begrepene betyr ikke det eksakt samme, men har vesentlige likhetstrekk. Ettersom begrepet internkontrollbaserte tilsyn kommer fra en stortingsmelding så er det lovgiver som har tatt i bruk begrepet.

Det finnes ingen konkret definisjon av begrepet «tillitsbasert tilsyn». Vi formulerte en mer presis definisjon i forkant av datainnhenting i denne studien, for å kunne avgrense studien og tema under intervjuene. Definisjonen vi utarbeidet ble slik:

Tillitsbasert tilsyn er en tilsynsbasert kontroll som forutsetter åpen dialog og gjensidig tillit. Virksomheten må kunne stole på at tilsynsmyndigheten har kompetanse på virksomhetens område, og kan veilede retting av avvik, eller ved endring i krav i lov/forskrift. Tilsynsmyndigheten må kunne stole på at virksomheten følger kravene satt i regelverk, retter avvik og ber om veiledning ved behov. Selve tilsynet skal ha en forbedringshensikt.

Definisjonen er formulert slik for å fremheve kontrollaspektet av tilsyn, samtidig som tilliten blir inkludert. Det er viktig å understreke at tilliten skal gå begge veier. Videre har vi tatt med veiledningen, både ved og etter tilsyn da vi ser på dette som en vesentlig del av tilsynet. Til slutt nevner vi forbedringshensikten ved tilsyn.

3 Metode

3.1 Datagrunnlag

Rapporten bygger på kvalitative intervjuer med til sammen 21 fagpersoner fra tilsynsmyndigheter, tilsynsobjekt og academia. Totalt har vi intervjuet syv personer hos tilsynsmyndigheter, åtte personer fra NVE, fire personer fra to virksomheter (tilsynsobjekter) og to akademikere innenfor fagfeltet samfunnssikkerhet. I prosjektet er det utarbeidet en intervjuguide for hver av disse gruppene med respondenter. Se vedlegg til rapporten. Intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams, med unntak av de vi gjennomførte fysisk med ansatte fra NVE.

I tabellen nedenfor lister vi opp hvilke tilsynsmyndigheter vi har hentet intervjuobjekter fra, hvor lenge tilsynsvirksomheten har eksistert og eventuelle navnendringer siden oppstarten. I tillegg oppsummerer vi kort hvilke universiteter vi har hentet intervjuobjekter fra, samt deres tittel. Tilsynsobjektene har vi ønsket å anonymisere helt. De er hentet innenfor kraftsektoren. Ytterligere informasjon om dem blir ikke gitt

Tabell 3 Oversikt over virksomheter, intervjugrupper, tilsynsområde og historikk/kommentar

Virksomhet	Intervjugruppe	Tilsynsområde	Historikk/Kommentar
NVE ⁵	tilsynsmyndighet	Kraftsektoren	Canal-Directionen 1804, NVE fra 1921
DSB ⁶	tilsynsmyndighet	El-sikkerhet	Elektrisitetstilsynet fra 1898. Del av NVE fra 1928.

⁵ Norges vassdrags og energidirektorat

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Virksomhet	Intervjugruppe	Tilsynsområde	Historikk/Kommentar
			Overført til DSB da de ble opprettet i 2003.
Luftfartstilsynet	tilsynsmyndighet	Luftfartssektoren	Luftfartsverket 1947. Opprettet som eget tilsyn i 2000
Finanstilsynet	tilsynsmyndighet	Finanssektoren	Kredittilsynet 1900, Finanstilsynet fra 1986
Arbeidstilsynet	tilsynsmyndighet	HMS	Fabrikktilsynet 1893. Statlig fra 1914.
NSM ⁷	tilsynsmyndighet	Cyber	Påtenkt (nasjonal sikkerhet) 1953. Opprettet i 2003
RME ⁸	tilsynsmyndighet	Internasjonale avtaler i kraftsektoren	Opprettet i 2019 under NVE, men ikke politisk styrt ved innføring av tredje energimarketspakke
PTIL ⁹	tilsynsmyndighet	HMS offshore	Opprettet i 1972 under Oljedirektoratet. Splittet i 2004
UiT ¹⁰	Akademia	Samfunnssikkerhet	Professor
UiS ¹¹	Akademia	Samfunnssikkerhet	Professor
KBO-enheter ¹²	tilsynsobjekt	Kraftforsyningen	Intervjuet fire personer

Alle intervjuobjektene fikk tilsendt referatet fra sitt intervju til gjennomlesing, slik at eventuelle misforståelser kunne rettes. 11 av 21 respondenter ga tilbakemeldinger på referatet.

Alle intervjuobjekter er anonymisert. Det vises kun til hvilken intervjugruppe de svarer for.

3.2 Fremgangsmåte

Studien ble gjennomført i perioden 15. juni–4. august 2023. I studien har vi anvendt en utforskende forskningsstrategi og en kvalitativ metode basert på intervjuer.

Studien bygger på innhenting av data gjennom semistrukturerte intervjuer, litteratursøk på Google og Google Scholar, og litteraturtips fra respondentene og oppdragsgiver i studien. Følgende søkeord ble benyttet i søket; tilsyn, tillit, audits, trust, regulation, tillitstrapp,

⁷ Nasjonal sikkerhetsmyndighet

⁸ Reguleringsmyndigheten for energi

⁹ Petroleumstilsynet (nytt navn fra 1.1.2024: Havindustritilsynet)

¹⁰ Universitetet i Tromsø

¹¹ Universitetet i Stavanger

¹² Virksomheter i kraftforsyningen som er del av kraftforsyningens beredskapsorganisasjon

kontroll, tillitsbasert tilsyn, internkontrollbasert tilsyn og tilsynsmyndighet. En sammenfatning av litteraturstudien har blitt presentert i kapittel 2: kunnskapsstatus. Egen litteraturliste er oppsummert bak i rapporten. Intervjuguidene vi har brukt ligger alle som vedlegg til rapporten.

4 Resultater fra intervjuene

4.1 Begrepsforståelsen av tillitsbasert tilsyn varierer

Begrepet ble først introdusert av Riksrevisjonen under deres revisjoner av Petroleumstilsynet (Riksrevisjonen, 2018-2019) og NVE (Riksrevisjonen, 2020-2021).

Etter gjennomgang av samtlige intervjuer ser vi at forståelsen av begrepet «tillitsbasert tilsyn» varierer blant tilsynsmyndighetene. Det er også variasjon av forståelsen internt i NVE.

Fire av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene ga uttrykk for at de ikke var kjent med begrepet «tillitsbasert tilsyn». To uttalte at det var utfordrende å si noe om forståelsen av begrepet uten klare rammer, mens en ga uttrykk for at vedkommende ikke hadde sans for begrepet uten en klar definisjon. En annen mente at de hadde tillit under utførelsen av tilsyn, men at de ikke ville ha omtalt det som tillitsbaserte tilsyn. Sistnevnte fant det også vanskelig å se for seg hvordan et tilsyn kunne baseres på tillit, ettersom «selve tilsynet er en kontroll av aktuelle krav». Dette synspunktet fikk støtte fra en annen som baserte sin mening på at «dersom definisjonen på tillitsbasert tilsyn stemte, hadde man ikke behovd å føre tilsyn i dag».

Selv om flere av intervjuobjektene uttalte at de ikke var kjent med begrepet, hadde majoriteten likevel en formening om innholdet. Syv av intervjuobjektene fra tilsynsmyndigheter og virksomheter har trukket frem at tillitsbasert tilsyn går ut på at det foreligger en forståelse mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjektet om at disse har et felles mål, og at en derfor åpner opp for et samarbeid. Dette leder oss videre til «gjensidig tillit». Tilliten må gå begge veier dersom den skal oppfylle sin hensikt. To av intervjuobjektene trakk frem at det også stilles krav til tilsynsførerens kompetanse i deres forståelse av begrepet, og at dette vil være et premiss for gjensidig tillit.

Syv av intervjuobjektene fra tilsynsmyndigheter og virksomheter uttrykte at de var enige i vår definisjon av begrepet. En var uenig i at tilsyn skal ha en forbedringshensikt og begrunnet det med at tilsyn skal «ha som hensikt at kravene vi har satt i regelverk følges, og ikke mer eller mindre enn dette».

Det er flere av intervjuobjektene som har gitt uttrykk for sin egen forståelse av tillitsbasert tilsyn. Elleve av intervjuobjektene har trukket frem at begrepet tillitsbasert tilsyn går ut på at partene i tilsynsprosessen stoler på hverandre, og har tro på den informasjonen som blir mottatt er riktig.

4.2 Styrker og svakheter ved tillitsbasert tilsyn

Fem av intervjuobjektene fra tilsynsmyndigheter, virksomheter og academia har trukket frem at tillit i tilsynsprosessen gir effektive tilsyn. Tillit bidrar til at tilsynene som føres er mindre ressurskrevende for både tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten enn dersom det er mangel på tillit. Tre av intervjuobjektene fra tilsynsmyndigheter har også trukket fram ærlighet og åpenhet som en styrke ved den tillitsbaserte tilsynsformen. Det ble presisert av en av disse intervjuobjektene at denne tilsynsformen ga et mindre behov for detaljstyring og at det derfor ga tilsynsobjektene en frihet til å komme med hensiktsmessige løsninger i kombinasjon med veiledning fra tilsynsmyndigheten. To intervjuobjekter har kommentert at dialogen har ført til at tilsynsmyndighetene har fått bedre innsikt i bransjen.

Tre av intervjuobjektene fra virksomhetene trakk fram åpenhet og muligheten for dialog som en styrke ved det tillitsbaserte tilsynet. Det er en styrke at tilsynsmyndigheter er villige til å diskutere det som oppdages i og utenfor tilsyn, selv om de i teorien sitter på andre siden av bordet. Her blir også den gjensidige tilliten trukket frem som en styrke. Det å kunne være ærlig med hverandre er et resultat av åpenhet. Når tilliten er på plass, åpner det opp for muligheten til ærlighet og det er lettere å vise sine svakheter, enn om tilliten ikke hadde vært der.

Selv om det er mye positivt med tillitsbasert tilsyn er det også en bevissthet blant tilsynsmyndighetene at metoden kan ha svakheter. Seks av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene har kommentert at det er begrenset hva man får kontrollert med denne tilsynsmetoden, og at det vil være for tid- og ressurskrevende å føre tilsyn med alle virksomheter. Som et resultat av dette vil tilsynsmyndighetene risikere at avvik hos enkelte av virksomhetene går under radaren. I tillegg kan tilliten utnyttes av dem som ikke har til hensikt å følge lover og forskrift.

Vilje ble også nevnt av en: «det man skal ta utgangspunkt i, er at de man kontrollerer har lyst og vilje til å følge reglene».

Disse meningsytringene står i kontrast til synspunkter som: «Vi skal ikke stole på dem, vi skal kontrollere dem». Fra en virksomhet ble det presisert at det motsatte av tillitsbasert tilsyn er fryktbasert tilsyn.

4.3 Tilsynsprosessen består av flere trinn



Figur 1: Tilsynsprosessen

Figur 1 viser en forenklet framstilling av tilsynsprosessen slik den gjøres i NVE. NVEs prosedyrer for kontroll og reaksjoner gir et mer detaljert bilde (Norges vassdrags-og

energidirektorat, 2015). Forarbeidsfasen handler om planleggingen av tilsynene som skal gjennomføres. Dette arbeidet omfatter utvelgelse av tilsynsobjekter og tilordning av personell som skal gjennomføre tilsynene. Tilsynsobjektene blir kontaktet, og tid for tilsyn blir avtalt.

Fasen, som omhandler å innhente fakta, dekker utsending av varselbrev der tilsynsmyndigheten i tillegg til å varsle tilsynet også ber om at tilsynsobjektet sender en liste med dokumentasjon som grunnlag for tilsynet. Listen er angitt i varselbrevet. I tillegg til denne dokumentasjonen vil tilsynsmyndigheten innhente annen dokumentasjon fra eget arkiv og andre kilder som kan være relevante for det konkrete tilsynet.

I tilsynsmøtet presenteres formål med tilsynet og opplegget for dagen, og tilsynsobjektet presenterer virksomheten. Tilsynsmyndigheten stiller spørsmål, og tilsynsobjektet svarer på spørsmålene. Utlevert og framvist dokumentasjon blir gjennomgått. I enkelte tilsyn kan det også være befaringer eller framsyning. Tilsynsmyndighetens tilsynsteam drøfter fakta og vurderer samsvar med lovkrav i en lukket seanse, og funn blir presentert i avslutningen av tilsynsmøtet. Funnene består av anmerkninger og avvik. Det settes, i samråd med tilsynsobjektet, en realistisk frist for lukking for avvik.

Oppfølging og etterarbeid handler om tiden etter tilsynsmøtet der tilsynsobjektet arbeider med å lukke avvikene og dokumentere dette til tilsynsmyndigheten. Oppfølging kan innebære veiledning eller ny kontroll.

I de neste underkapitlene går vi nærmere inn på de ulike fasene og hvilke synspunkter intervjuobjektene har på tillit.

4.3.1 Forarbeid

Loven blir tolket av tilsynsmyndigheten og dernest av tilsynsobjektet. Tilsynsmyndighetens tolkning er gjort eksplisitt i veilederen til forskrift og lov. Syv av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene har uttalt at de i stor grad benytter den risikobaserte utvelgelsesmetodikken ved utvelgelse av tilsynsobjekter.

De fleste tilsynsmyndighetene gjennomfører varslede tilsyn og sender ut varsel før tilsyn, men noen gjennomfører også uanmeldte tilsyn. Der det er anmeldte tilsyn, starter dialogen og tillitsbyggingen mellom tilsynsmyndighet og virksomhet allerede her i den praktiske planleggingen av hvor og når tilsynet skal gjennomføres: «det å ha planlagt godt, og satt oss inn i forkant, skaper tillit». Flere av intervjuobjektene har understreket at tillit ellers er noe som må skapes under tilsynet ved at man lærer seg å stole på den andre underveis. Også ved å virke kompetente skapes et tillitsforhold mellom partene.

4.3.2 Innhenting av fakta

Det er ulike syn fra tilsynsmyndighetene om hvorvidt tillit er viktig eller ikke i innhenting av dokumentasjon. Dokumentasjonen som mottas viser ikke nødvendigvis den reelle tilstanden, men tilsynsmyndigheten må ha tillit til at dokumentasjonen er ekte.

Opplysninger gitt i dokumentasjonen kan videre kontrolleres gjennom intervjuer på stedlig tilsyn. Et mindretall av intervjuobjektene mener at tillit er viktig i denne fasen. Her blir det

framhevet at dialog mellom tilsynsmyndighet og virksomhet i forkant av og under tilsynet kan påvirke hvor mye informasjon som blir gjort tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. Tillit vil bidra til at prosessen krever mindre ressurser og mindre etterkontroll.

Den internkontrollbaserte tilsynsmetodikken som mange norske myndigheter benytter, er systemrevisjon. Systemrevisjon er beskrevet ISO-standarden 19011 (Standard Norge, 2018).

Valg av metodikk for tilsyn avhenger videre av flere forhold. Metodikken kan variere mellom bransje og virksomhet det skal føres tilsyn med, og hvilket tema tilsynet tar for seg. To av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene har trukket frem at de økonomiske ressursene i stor grad er styrende for valget av tilsynsmetodikk, og de presiserte at den tillitsbaserte metodikken er den mest hensiktsmessige innenfor de gjeldende økonomiske rammene. De framhevet videre at slik tilsynsaktiviteten i Norge er bygd opp i dag, hadde man ikke hatt kapasitet til å drive tilsyn uten tillit. Hvis tilsynsmyndigheten skulle mene det er behov for å etterprøve alt, er det ikke lenger tillit til stede. Et slikt tilsyn vil heller ikke evne å bygge tillit.

Størrelse og antall virksomheter det føres tilsyn med har også en betydning for hvordan man legger opp tilsynene. I tilsyn med store virksomheter kan tilsynsfører sjelden være på samme nivå av fagkompetanse som virksomhetene. Da må tilsynsfører gjennomføre tilsynene på en annen måte for å utnytte kompetansen som ligger hos tilsynsobjektene. Hvis det er mange små virksomheter kan det også bli vanskelig å benytte seg av den tillitsbaserte tilsynsmetoden, siden man ikke har mulighet til å bygge samme relasjon med alle.

Tilsynsmyndigheten vil ikke ha ressursene til å bygge opp tillit til alle virksomhetene det skal føres tilsyn med. Her kan det derfor være mer hensiktsmessig å benytte seg av stikkprøvekontroller.

Intervjuobjektene fra academia peker på at tilsynsområder hvor det er en sterk fagkultur eller profesjonstradisjon er mer egnet tillitsbaserte tilsyn enn der fagtradisjonen er svakere. Det er et naturlig valg at det benyttes tillitsbaserte tilsyn, fordi Norge er et tillitsbasert samfunn der tillit står sterkt i vår kultur. At Norge er et tillitsbasert samfunn påpekes også av Totalberedskapskommisjonen i NOU 2023:17 på s. 54.

Tilsynet skal undersøke de mest kritiske forholdene, der brudd på lov og forskrift har størst potensiale for skade. Intervjuobjektene fra academia hevder derfor at det er mer hensiktsmessig å kontrollere nyetablerte virksomheter sammenlignet med virksomheter som har eksistert i mange år. Hvordan regelverket er utformet kan også innvirke på hvor mye tillit man kan legge i tilsynene.

4.3.3 Veiledningsplikten, lovkrav og likebehandling

Et av målene med veiledning er å bidra til en felles forståelse av lovkravene for både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, det vil si at det er en generell plikt til å veilede i alle typer saker, uavhengig av om det fører til et vedtak eller ikke (Stub, u.d.). Veiledningsplikten er imidlertid svært vid, og dens rekkevidde må tolkes konkret i situasjonen, jf. fvl. § 11 (1) siste pkt.

Hensikten med veiledning vil dermed være at forståelsen av lovkravene harmoniserer innad i sektoren som det skal føres tilsyn med. Felles forståelse for lovkrav hos tilsynsmyndighet og

tilsynsobjekt styrker likebehandlingen og den gjensidige tilliten mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Her gir publiserte veiledere til forskrifter alle tilsynsobjekter likt utgangspunkt for å forstå forskrifts- og lovkrav, og tilsynsobjektene kan ha tillit til at tilsynsmyndighet likebehandler og gir samme veiledning og informasjon til alle.

4.3.4 Tillit og dialogbasert kontroll

Tillit effektiviserer tilsynene når avvik skal identifiseres. Tilsynsobjektene anser det ikke som problematisk å legge frem egne svakheter når de har tillit til tilsynsmyndigheten og kompetansen hos myndigheten. Det er en oppfatning at tilsynsmyndigheten ikke er ute etter å «ta» tilsynsobjektet, ifølge flere intervjuobjekter, men heller at begge parter har det samme målet, dvs. forbedre sikkerheten og tilfredsstillende lovkrav.

Hvis dialogen ikke fungerer, kan viktig informasjon unnsnippe tilsynsmyndigheten. Uten god dialog kan effekten av tillit, som at tilsynsobjektene spiller med åpne kort, forsvinne. To intervjuobjekter fra henholdsvis virksomhetene og akademien har poengtert at tilsyn uten tillit kan føre til en fryktkultur hos tilsynsobjektene. Fryktkultur kan føre til at tilsynsobjektene aktivt utelater informasjon i redsel for reaksjoner fra tilsynsmyndigheten.

Hvordan tilsynsfører klarer å kommunisere sin kompetanse på temaet som er i fokus har også innvirkning på effektiviteten i tilsynet. Dersom tilsynsobjektet mangler tillit til kompetansen til tilsynsfører, vil ikke tilsynsobjektet anse det som hensiktsmessig å legge frem all informasjon. Uten tillit ville det vært nødvendig med en høyere ressursbruk hos tilsynsmyndigheten, både tid, metodevalg, personell og kostnad. Dialogen hadde heller ikke vært gjensidig, og det hadde blitt en mer ovenfra og ned kommunikasjon. Tilsynsmyndighetene hadde også måttet ført en strengere kontroll for å verifisere den informasjonen som blir lagt frem.

To av intervjuobjektene med tilknytning til virksomheter peker på at deres erfaring med tilsyn bidrar til en bedre forståelse av de kravene som er satt. Dermed er «ringen sluttet», jf. innledningen til underkapittel 5.4.1 som startet med veiledning for bedre forståelse av lovkrav.

4.3.5 Innrapportering

Et rapporteringssystem vil være svært avhengig av tillit, og dermed kan det være utfordrende å kontrollere informasjon som kommer inn. Informasjonen som mottas må behandles, hvis ikke kan de som rapporterer mene de ikke blir hørt. Da er det heller ikke nyttig å ha et slikt rapporteringssystem. Innrapportering kan også forstås som et tilsyn. Som et intervjuobjekt fra en tilsynsmyndighet uttrykte det: «Vi kan ikke sikre at vi får informasjon om feil og avvik hvis vi ikke ber dem om den informasjonen. Hvis vi gjør det, er det et tilsyn».

Over halvparten av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighet og akademien mente at man kunne bruke ulike rapporteringssystemer for å innhente informasjon om feil og avdekke avvik utenom tilsynet. Selv om flere av tilsynsmyndighetene kommenterte at de allerede har etablert et slikt system, er det noe uenighet rundt effekten av et slikt system. Et av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene uttalte at det er mulig å sikre at man mottar informasjon gjennom et rapporteringssystem, men at den tillitsbaserte og dialogbaserte

tilsynsmetodikken fungerer bedre. En annen trakk frem at et system der virksomhetene selv publiserer sine feil vil kunne ha en viss effekt, men at dette forutsetter at det som faktisk legges ut er riktig. Dessuten kan enkelte virksomheter fristes til å gi uriktig informasjon dersom ingen verifiserer informasjonen i etterkant. Dette synspunktet følges av en skepsis til om virksomheter kommer til å rapportere fordi «mange kommer ikke til å ønske å meddele at de har feil».

4.4 Oppfølging og lukking av avvik

4.4.1 Lukking av avvik og etterkontroll

Det kreves ledelsesforankring og ressurser for å lukke avvik. To av intervjuobjektene har opplevd at virksomhetens representant, eller andre ansatte som de prater med, ønsker at tilsynsføreren skal gi avvik. Da kan de få ressurser fra ledelsen til å rette avviket.

Fra ståstedet til akademia og tilsynsmyndighetene er det viktig med tillit når et avvik skal lukkes. Å lukke avvik krever ressurser. Det trengs også mer ressurser hos tilsynsmyndigheten for å gjøre en etterkontroll, og det er derfor mer hensiktsmessig å kunne ha tillit til at virksomheten lukker avviket uten behov for videre oppfølging.

Om virksomheten ikke retter avviket etter pålegget og til den fristen de har fått, spør de enten om utsettelse av tidsfristen, eller så kan tilsynsmyndighetene gi reaksjoner. Det er likevel slik at fysisk etterkontroll i liten grad blir benyttet ettersom de fleste tilsynsmyndigheter benytter seg av tillit i situasjoner hvor avvik lukkes. Et av intervjuobjektene fra en tilsynsmyndighet uttaler at de «sjekker (...) ikke opp at avvik blir lukket, men man tar virksomheten på ordet for at dette blir gjort». Det er kun to tilsynsmyndigheter som har uttalt at de noen ganger gjør oppfølgingstilsyn, og kun én som sier at de spør om fysiske bevis på retting.

4.4.2 Effekt av veiledning

Flere av tilsynsmyndighetene har presisert at gjensidig tillit er et premiss for at veiledningen har effekt. Det vil være av avgjørende betydning at tilsynsobjektene stoler på tilsynsmyndigheten sin kompetanse og at de har tilstrekkelig tillit til veiledningen som blir gitt. Enkelte av tilsynsmyndighetene har trukket frem at veiledningen bygger tillit ettersom de gir en stor grad av frihet, og at veiledningen gir retningslinjer, heller enn absolutte krav.

Sett fra virksomhetenes ståsted må tilsynsobjektene kunne ha tillit til at tilsynsmyndighet gir lik veiledning og informasjon til alle sine tilsynsobjekter. Her er det særdeles viktig med veiledning til forskrifter, som gir et godt utgangspunkt for virksomhetene å arbeide ut ifra. Tilliten gjenspeiler seg også i hvordan veiledningen benyttes. Hvis virksomhetene ikke hadde hatt tillit til tilsynsmyndigheten som et veiledende organ, hadde de heller ikke bedt om veiledning. Det er i tillegg viktig for virksomhetene at utfordringer som diskuteres og løses på veiledning ikke skal kunne føres opp som avvik. Veiledning stammer fra at virksomhetene stiller spørsmål for å enten forstå hvordan noe skal gjøres, eller få bekreftet/avkreftet at de har etterlevd kravene på riktig måte. Da er det ikke hensiktsmessig å «straffe dem» for å ta initiativ og være motivert til å ville følge regelverket. Det er kun en tilsynsmyndighet som av

denne grunn holder sin tilsynsavdeling og rådgivningsavdeling adskilt, som den eneste av tilsynsmyndighetene vi har snakket med. Hos en annen tilsynsmyndighet starter innrømmelsen av sikkerhetshull under en veiledning «en prosess» hos dem.

På tilsynet blir utvalgte temaer diskutert, og da blir det ofte gitt veiledning på disse temaene. Dette blir trukket frem som en mulig svakhet ettersom veiledningen ikke er rutinemessig eller systematisert og at det derfor ikke blir noen felles veiledning.

Når virksomhetene mottar tilsynsrapporten, står det som oftest en veiledning på hvordan eventuelle avvik som har dukket opp skal lukkes. Hvis den skriftlige veiledningen ikke er god nok, har virksomhetene mulighet til å henvende seg til tilsynsføreren som førte tilsynet. Avvikene som mottas fra forskjellige tilsynsmyndigheter har ulik detaljgrad, og dette avgjør hvor mye arbeid som kreves for å lukke tilsynet. Kompleksiteten i avvikene som gis påvirker også dialogen med tilsynsmyndigheten.

4.5 Grad av tillit mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt

4.5.1 Forvaltning av regelverk

Det å ha et regelverksforum vil gjøre det lettere for tilsynsmyndigheter og tilsynsobjekter å få den samme forståelsen av regelverket. En tilsynsmyndighet har et funksjonsbasert regelverk som er utarbeidet gjennom et trepartssamarbeid. «Det er vi som tilsynsmyndighet som holder i pennen, men samarbeidet går ut på at vi alle diskuterer om kravene satt i lov er hensiktsmessige». Denne regelverksmodellen danner et godt grunnlag for et videre samarbeid mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet.

Dersom kravene i regelverket ofte endres, vil dette kunne skape problemer for virksomhetene å sikre etterlevelse av kravene. Et detaljorientert regelverk vil fortære bli utdatert, noe som betyr at regelverket må endres hyppigere. Et stabilt regelverk vil skape forutsigbarhet og kunne føre til god forståelse og bedre etterlevelse av de oppstilte kravene. Utfordringen er at regelverket må beholde sin relevans gjennom utvikling av blant annet (ny) teknologi.

4.5.2 Tilsynsprosessen og tilsynsmetodikken

Intervjuene viser at det foreligger en generell enighet om at tillit er av stor betydning i tilsynsprosessen, men de viser også at det er ulike meninger om hvor stor grad av tillit en bør ha.

Tilsynsaktiviteten i Norge er lagt opp slik at tillit er nødvendig for å få gjennomført den mengden av tilsyn man skal ha, og tilsynsmyndigheten er dermed avhengig av å ha tillit til virksomhetene. Halvparten av intervjuobjektene har understreket at tillit spiller en sentral rolle i tilsynsprosessen. Flere deler synspunktet om at tillit i tilsynsprosessen er helt nødvendig for å gjennomføre effektive tilsyn med de ressursene som er tilgjengelige, og det er vanskelig å se for seg hvordan tilsyn kan gjennomføres uten tillit: «Det er ikke gjennomførbart å skulle ha detaljkontroller på et slikt nivå». Virksomhetenes utelatelse av å fortelle om avvik i stor grad handler heller om utilsiktet feilinformasjon og mangel på informasjon heller enn forsettlig unnvikelse. En tilsynsmyndighet uttrykte det slik: «I alle

faser av tilsynet er det sjeldent vi opplever å ta folk i å lyve – som regel handler det om at vi belyser at de ikke har tilstrekkelig oversikt».

Ved å ha tillit i tilsynsprosessen vil virksomhetene være åpne, ærlige og spille med åpne kort. Tillit muliggjør dialog, og dialog bygger tillit. Det er «gjennom dialogen og tilliten at man vil gjøre funn». Flere peker på at man oppnår ærlighet dersom man er sikker på at tilsynsmyndigheten ikke er ute etter å ta virksomheten. Fem av tilsynsmyndighetene har trukket frem at selv om det er viktig å ha tillit og stole på virksomhetene de fører tilsyn med, så er tilsyn en kontroll og det bør derfor sjekkes opp at det virksomhetene forteller, faktisk stemmer. Et av intervjuobjektene fra tilsynsmyndighetene er klar i sin tale: «Man kan ha så mye tillit man vil, men man må gjennomføre faktiske tester for å kontrollere om forskriftmålene faktisk er oppfylt».

Flere av tilsynsmyndighetene trakk frem at graden av tillit i tilsynsprosessen vil kunne variere etter hvilken metode som benyttes, og hvem som er tilsynsobjekt. Følgende utsagn fra en tilsynsmyndighet illustrerer dette: «Det vil være forskjellig vektning av tillit på de forskjellige måtene vi utfører tilsyn i ulike fagfelt». Ulike typer tilsyn har forskjellige nivåer av detalj. Man kan gjennomføre tilsyn uten tillit på noen områder: «Når vi går på inspeksjoner og skal observere, er det ikke så viktig om de som eier et anlegg har tillit til oss eller ikke. Det påvirker ikke det vi ser». Intervjuobjektet understreker likevel at tillit har en viss rolle i tilsynsprosessen ettersom «det påvirker legitimiteten til de avgjørelsene vi kommer med. Man får ofte bedre kommunikasjon og bedre informasjon med tillit, og dermed bedre grunnlag til å ta avgjørelser».

4.5.3 Kompetanse

For å opparbeide seg spisskompetanse på et område krever det ressurser i form av både tid og penger. På den ene siden kan tilsynsmyndigheten være veldig spesialisert på en enkel tematikk og dermed føre effektive og grundige tilsyn på det spesifikke området. Dette fører til en spesialistkompetanse hos tilsynsfører. På den andre siden vil det dermed bli behov for mye personell for å dekke kompetansen innenfor hele tilsynsområdet. For statlige tilsynsmyndigheter, som denne rapporten setter søkelys på, får man bevilget et budsjett i statsbudsjettet. Dette legger rammene for arbeidet med tilsyn. Ved færre ressurser, både økonomiske og menneskelige, vil man måtte tilstrebe den mest hensiktsmessige utnyttelsen av disse ressursene. I mange tilfeller vil dette si at man opparbeider seg en breddekompetanse på tilsynsområdet. Benyttelsen av den risikobaserte utvelgelsesmetodikken kan begrunnes med en hensiktsmessig prioritering av hvilke tilsynsobjekter som skal prioriteres utfra hva man har av tilgjengelige fagressurser.

I tillegg til metode og fagområde har flere intervjuobjekter uttalt at graden av tillit i tilsynsprosessen vil avhenge av tilsynsmyndigheten og tilsynsobjektens kompetanse. Hvis tilsynsobjektene ikke har tillit til tilsynsmyndighetens kompetanse, vil de heller ikke svare fullstendig. Flere av intervjuobjektene har trukket frem kompetanse hos tilsynsmyndigheten som et premiss for gjensidig tillit. Når en tilsynsfører kommer for å føre tilsyn med en virksomhet, må tilsynsføreren ha kompetanse om virksomheten og hva som skal revideres. Dette gir tillit til at tilsynsmyndigheten vurderer tilsynsobjektene riktig: «Om virksomheten

opplever at den som fører tilsyn ikke er kompetent nok, kan det ødelegge hele tilsynet, fordi virksomheten ikke ser verdi i å dele informasjon med vedkommende eller man frykter at vedkommende vil misforstå informasjonen».

4.5.4 Faktisk tilstand

Det er enighet blant intervjuobjektene at hensikten med tilsyn er å sikre etterlevelse av krav i lov, forskrift og konsesjon. I et funksjonelt regelverk legges det vekt på hvilke mål som skal oppnås. Dette gir virksomhetene en stor grad av frihet ved oppfyllelsen av kravene i regelverket. En økt oppmerksomhet på målsetting, fremfor virkemidler og detaljer, har til hensikt å sørge for at virksomhetene får muligheten til å finne optimale løsninger selv (St.meld. nr. 17 (2002-2003), kap. 3.6.1). Funksjonskrav gir videre virksomheten en frihet innenfor lovkravenes rammer og åpner for at virksomhetene kan løse problemer på den måten og med de tiltakene som egner seg best. På den andre siden vil slike funksjonskrav kunne medføre visse svakheter ved tilsyn og veiledning ved at kravene ikke er konkrete nok. Tilsynsmyndighetene har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven, og ved funksjonsbaserte krav vil tilsynsmyndighetene kunne støte på problemer ved å gi veiledning om hvordan virksomheten kan oppfylle regelverket best mulig.

Selv om det å avdekke den faktiske tilstanden ikke er et mål for tilsynet, så vil det være en bieffekt av tilsynet. Det foreligger en generell enighet mellom tilsynsmyndighetene om at måten de fører tilsyn på avdekker den faktiske tilstanden i stor grad. Spørsmålet som fortsatt står ubesvart, er hvor terskelverdien ligger for å si at en praksis er i samsvar med lovkrav eller ikke.

To av tilsynsmyndighetene har fremhevet at det å avdekke faktisk tilstand i bransjen ikke er et mål ved gjennomføringen av tilsyn. Den faktiske tilstanden i bransjen er slik tilstanden er til enhver tid, mens tilsyn kun gir et øyeblikksbilde av slik tilstanden er akkurat der og da.

5 Konklusjon

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) trekkes det frem at statlige tilsyn i større grad bør basere seg på utarbeidelsen av funksjonskrav, fremfor det å ha detaljerte krav i utformingen av forskrifter.

I 2020-2021 reviderte Riksrevisjonen NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Riksrevisjonen pekte på at NVE benytter en tillitsbasert metodikk i tilsyn med IKT-sikkerhet. Denne rapporten drøfter flere spørsmål knyttet til tilsyn og tillit og er inspirert av Riksrevisjonens kritikk.

Vårt inntrykk er at det i stor grad er tillit mellom tilsynsmyndighetene og virksomhetene. Det er også tillit til tilsynsprosessen, og byggingen av tillit starter allerede i planleggingsfasen av et tilsyn. Tillit bidrar til ærlighet og åpenhet, og til at informasjon blir vist fram og delt. I diskusjonen med intervjuobjektene kom spørsmålet opp om hva som er alternativet. Alternativet er fryktbasert tilsyn, og det kan føre til at ikke all informasjon blir delt.

Intervjuene har også vist oss at tillit treffer på mange steder i tilsynsprosessen. Det er av denne grunn at tillit får plass også i kontroll, selv om noen av intervjuobjektene ikke ser det som naturlig at tillit og kontroll kan eksistere sammen. Tillit har en plass under hele tilsynsprosessen. Bygging av tillit starter i planleggingen av tilsyn med første kontakt. Tilliten som bygges her kan gjenspeile hva som mottas av informasjon før det stedlige tilsynet blir avholdt. Med tillit under dokumentgransking stoler tilsynsmyndigheten på at den informasjonen som er mottatt er korrekt og ekte. På stedlig tilsyn er det viktig med tillit for å legge til rette for en åpen dialog mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet. Selv om tillit er ansett som viktig i alle fasene av tilsynsprosessen, spiller den størst rolle i lukking av avvik. Tilsynsmyndighetene har tillit til at tilsynsobjektet lukker de avvikene som avdekkes. Med tillit på plass anser de fleste vi har intervjuet at det ikke er nødvendig med etterkontroll, med mindre det har vært forhold som gir grunn til mistillit.

Det er utfordrende å komme med et konkret svar på om tillit er et premiss eller et hinder for kontroll av etterlevelse av krav. Tillit vil være essensielt for tilsyn når disse er utført av tilsynsmyndigheter som forvalter funksjonsbasert regelverk i veletablerte sektorer, og myndigheten i tillegg har begrensede ressurser til gjennomføring av tilsynene. Det er likevel noen tilsynsmyndigheter eller tema som ikke egner seg for å legge til grunn tillit i tilsynsprosessen. Eksempler er der det er hyppig endring i bransjen, mange nyetableringer eller mistanke om lovbrudd. I slike tilfeller kan tillit utgjøre en hindring for å oppfylle hensikten med tilsynet. Tilliten kan bli utnyttet av virksomhetene, informasjon holdt tilbake, og det vil derfor være naturlig å gjennomføre tilsynet med liten grad av tillit.

Ved fysiske inspeksjoner av anlegg er tillit heller ikke nødvendig i samme grad – man ser det man ser. Også ved uanmeldte kontroller er ikke tillit et premiss. De fleste tilsynsmyndighetene vi har intervjuet gjennomfører varslede tilsyn.

Gjensidig tillit mellom tilsynsobjekt og tilsynsmyndighet er et premiss for at veiledningen som gis til tilsynsobjektene har effekt. Når det er sagt, har noen av intervjuobjektene påpekt at tillit også kan føre til at man ikke kontrollerer grundig nok, og dermed overser forhold.

Hensikten med tilsyn er å kontrollere at lov og forskrift blir etterlevd. Avdekking av faktisk tilstand er derfor bare en bieffekt av tilsyn. Den faktiske tilstanden er dessuten et stillbilde, og den endres over tid. Hvor «høy oppløsning» dette stillbildet har avhenger av flere forhold som kommenteres under.

Risikobasert utvelgelse bidrar til at mindre virksomheter blir ført tilsyn med sjeldnere, og de kan derfor gå under radaren til tilsynsmyndighetene.

Tilsynsmyndighetens kompetanse vil være av betydning for hvilken grad faktisk tilstand avdekkes. God opplæring og fagkompetanse legger til rette for god dialog og forståelse rundt de kravene tilsynsobjektet er underlagt, samt likebehandling. I de tilfeller hvor tilsynsfører ikke har tilstrekkelig fagkompetanse vil ikke tilsynsobjektet ha tillit til at vedkommende har evne til å føre tilsyn og veiledning. I et slikt tilfelle har det liten verdi å dele informasjon som ikke blir forstått. Mange av tilsynsmyndighetene vi har intervjuet mener de avdekker den faktiske tilstanden hos virksomhetene i sine tilsyn og at tillitsbasert tilsyn er nødvendig når man skal kontrollere etterlevelsen av funksjonsbaserte lovkrav. Selv

om det er svakheter ved tillitsbaserte tilsyn, har vi ikke sett en alternativ metode som gir like gode resultater som det den tillitbaserte gir. Det er også viktig å presisere at det ikke er én metode som fungerer best, og at metoder må tilpasses både tema og tilsynsobjekt.

Hvilke ressurser tilsynsmyndighetene har til disposisjon, dette være seg fagkompetanse, metodikk og kapasitet, er også sentrale faktorer for hvor mye som avdekkes under tilsyn. Med begrensende ressurser blir det færre timer totalt å benytte på hvert tilsyn.

Litteraturliste

- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., & Andrei, S. (2010, august). Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), ss. 1015-1049.
doi:<https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1015>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003). *St.meld. nr. 17 (2002-2003)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/60849a3dd9624ed483947cafb75b6c28/no/pdfs/stm200220030017000dddpdfs.pdf>
- Askim, J., Baldersheim, H., Klausen, J. E., Renå, H., Smith, E., & Zeiner, H. H. (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. Hentet fra
<https://www.ks.no/contentassets/3c3c6c83f21146509d201725d7b7250d/rapport.pdf>
- Braut (red.), G. S., Kringen (red.), J., & Lindøe (red.), P. H. (2015). *Risiko og tilsyn - risikostyring og rettslig regulering* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Braut, G. (2022, januar 18). *Tilsynsmyndighet*. Hentet juli 26, 2023 fra Store medisinske leksikon på snl.no: <https://sml.snl.no/tilsynsmyndighet>
- Braut, G., & Fintland, I. (2015). Tilsyn og endring. I P. H. Lindøe, J. Kringen, & G. Braut, *Risiko og tilsyn* (ss. 302-306). Universitetsforlaget.
- Cohen, A., & Sayag, G. (2010). The Effectiveness of Internal Auditing: An Empirical Examination of its Determinants in Israeli Organisations. *Australian accounting review*, ss. 296-307.
- Dahl, Ø., Kilskar, S. S., Skarholt, K., & Rosness, R. (2018). *Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene*. København: Nordisk ministerråd. doi:10.6027/TN2018-541
- Det norske Akademi for Språk og Litteratur. (u.d.). *Tilsyn*. Hentet juli 7, 2023 fra naob.no: <https://naob.no/ordbok/tilsyn>
- Det norske akademis ordbok. (u.d.). *etterleve*. Hentet juli 26, 2023 fra
<https://naob.no/ordbok/etterleve>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (u.d.). *Milepæler i historien om DSB*. Hentet august 2, 2023 fra <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/historien-om-dsb/>
- Engen, O. A. (2022, mai 3). *tilsyn*. Hentet juli 17, 2023 fra snl.no: <https://snl.no/tilsyn>
- Finanstilsynet. (2022, september 12). *Historia til Finanstilsynet*. Hentet august 2, 2023 fra
<https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/organisasjon/historie/>
- Fintland, I., Østebø, S., & Braut, G. (2017, november 25). Statlig tilsyn - bare kontroll eller noe mer? *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, ss. 90-108.
doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2017-01-02-07>
- Gisle, J. (2023, juli 17). *Arbeidstilsynet*. Hentet august 2, 2023 fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/Arbeidstilsynet>
- L'Abée-Lund, J., Braut, G., & Brittain, J. E. (2022, desember 29). Compliance with water resource regulation: A mixed-method study of the effects of regulatory audits. *River Research and Applications*, ss. 1-10. doi:<https://doi.org/10.1002/rra.4092>

- Langøy, M. A., & Braut, G. (2022). A Novel Model for Risk Regulations in the Offshore Oil and Gas Industry. *European Journal of Risk Regulation*, ss. 1-8.
doi:<https://doi.org/10.1017/err.2022.24>
- Lewicki, R. J., & Bunker, B. B. (1996). Developing and maintaining trust in work relationships. I R. M. Kramer, & T. R. Tyler, *Trust in organizations* (ss. 114-139). California: Sage publications.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023, mars 30). *Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*. Hentet august 2, 2023 fra <https://nsm.no/fagomrader/digital-sikkerhet/rad-og-anbefalinger-innenfor-digital-sikkerhet/grunnprinsipper-ikt>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020, august 31). *Grunnprinsipper for fysisk sikkerhet*. Hentet fra nsm.no: <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnprinsipper-for-fysisk-sikkerhet/beskytte/helhetlig-sikring/>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020, september 1). *Grunnprinsipper for personellsikkerhet*. Hentet juli 26, 2023 fra <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnprinsipper-for-personellsikkerhet/opprettholde-og-oppdage/skape-en-god-sikkerhetskultur/>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (u.d.). *Historia om NSM*. Hentet august 2, 2023 fra <https://nsm.no/om-oss/historien-om-nsm/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2021, november 12). *Regulatorsamarbeid*. Hentet august 2, 2023 fra <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/internasjonalt-arbeid/regulatorsamarbeid/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2022, februar 4). *NVEs historie*. Hentet august 2, 2023 fra <https://www.nve.no/om-nve/vassdrags-og-energihistorie/nves-historie/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2022, desember 19). *Veiledning til kraftberedskapsforskriften, kapittel 8*. Hentet august 2, 2023 fra <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/4ca1f293-cea4-437c-8689-12472b241855/202119965/3425767>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2015). *Prosedyrer for kontroll og reaksjonsbruk i NVE*. Oslo: NVE.
- NOU 2004:17. (2004, september 27). Statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3e757df8bfe4e718e9b3d5aabbb6a9c/no/pdfs/nou200420040017000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023:17. (2023, juni 5). Nå er det alvor - Rustet for en usikker fremtid. Justis- og beredskapsdepartementet, Totalberedskapskommisjonen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebf845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. (u.d.). *Hvilke reaksjoner kan jeg forvente dersom det konstateres lovbrudd (avvik)?* Hentet juli 26, 2023 fra <https://arbinn.nho.no/forretningsdrift/tilsyn/sporsmal-og-svar-om-tilsyn/reaksjoner-ved-avvik/>
- Petroleumstilsynet. (2015, august 10). *Slik begynte det*. Hentet august 2, 2023 fra <https://www.ptil.no/om-oss/rolle-og-ansvarsomrade/var-historie>

- Riksrevisjonen. (2018-2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Dokument 3:6 (2018–2019): Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/petroleumstilsynet.pdf>
- Riksrevisjonen. (2020-2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen*. Dok. 3:7 (2020-2021): Riksrevisjonen. Hentet juli 18, 2023 fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/nves-arbeid-med-ikt-sikkerhet-i-kraftforsyningen.pdf>
- Shah, M. (2012). Ten years of external quality audit in Australia: evaluating its effectiveness and success. *Assessment and evaluation in higher education*, 37(6), ss. 761-722. doi:10.1080/02602938.2011.572154
- Standard Norge. (2018). *Revisjon - ISO 19011*. Hentet fra standard.no: <https://standard.no/fagomrader/revisjoner---iso-19011/>
- Store norske leksikon (2005-2007). (2018, juli 5). *sanksjon*. Hentet juli 26, 2023 fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/sanksjon>
- Store norske leksikon (2005-2007). (2021, mars 8). *rettssubjekt*. Hentet august 4, 2023 fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/rettssubjekt>
- Store norske leksikon (2005-2007). (2023, januar 23). *kontroll*. Hentet juli 25, 2023 fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/kontroll>
- Store norske leksikon (2005-2007). (2023, august 1). *Luftfartstilsynet*. Hentet august 2, 2023 fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/Luftfartstilsynet>
- Storm, J.-M., Hagen, J., & Selnes, S. H. (2022). *The Effect of Regulation and Audits on Implementation of Cybersecurity Controls in Norwegian Grid Companies*. Research Publishing. doi:10.3850/978-981-18-5183-4_R09-03-295-cd
- Stub, M. (u.d.). *Karnov lovkommentar: Forvaltningsloven - fvl 1967, note til § 11 ...alminnelig...* Hentet august 1, 2023 fra Lovdata.no.
- Svensen, T., Kallseter, K., & Husabø, S. (2020). *Bruk av digitale verktøy i tilsyn med IKT-sikkerhet*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat. Hentet fra https://publikasjoner.nve.no/rapport/2020/rapport2020_38.pdf

Vedlegg

Intervjuguide tilsynsmyndighet

Problemstilling: Hvor godt fungerer den tillitsbaserte tilsynsmetoden i praksis?

Formulering av tillitsbasert tilsyn:

(OBS! Dette er vår oppfatning av “tillitsbasert tilsyn”, men vi vil gjerne høre om dere er enige/uenige i enten hele definisjonen eller deler av den, og utdype litt om dette).

En tilsynsbasert kontroll forutsetter åpen dialog og gjensidig tillit. Virksomheten må kunne stole på at tilsynsmyndigheten har kompetanse på virksomhetens område, og kan veilede retting av avvik, eller ved endring i krav i lov/forskrift.

Tilsynsmyndigheten må kunne stole på at virksomheten følger kravene satt i regelverk, retter avvik og ber om veiledning ved behov. Selve tilsynet skal ha en forbedringshensikt.

Forskningsspørsmål 1:

Hva er hensikten med tilsynet?

- Hvordan oppnår man det man ønsker med tilsynet?

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan forstår ulike aktører tillitsbaserte tilsyn?

- Hva mener dere at tillitsbasert tilsyn er?
- Hva skiller et tilsyn med og uten tillit?
- Hvor viktig mener dere at tillit er i gjennomføringen av tilsyn?

Forskningsspørsmål 3:

Hvordan gjennomfører dere tilsyn for å oppnå etterlevelse av regelverket?

- Hva er styrker med tilsynsformen dere utfører?
- Hva er svakheter med tilsynsformen dere utfører?
- Hvor stor effekt har tilsynsformen til å avdekke faktisk tilstand hos virksomheten?
0-10
- I hvilke deler av prosessen mener dere at tillit er viktig eller mindre viktig?

Forskningsspørsmål 4:

Hvorfor har dere valgt tillitsbasert tilsynsmetode?

- Hvilke vurderinger ligger til grunn?

Forskningsspørsmål 5:

Hvordan sikre å få informasjon om feil og avvik utenom tilsyn?

- Finnes det andre metoder?
- Hvilke metoder er avhengige / uavhengige av tillit?

Intervjuguide tilsynsobjekt

Problemstilling: Hvor godt fungerer den tillitsbaserte tilsynsmetoden i praksis?

Formulering av tillitsbasert tilsyn:

(OBS! Dette er vår oppfatning av “tillitsbasert tilsyn”, men vi vil gjerne høre om dere er enige/uenige i enten hele definisjonen eller deler av den, og utdype litt om dette).

En tilsynsbasert kontroll forutsetter åpen dialog og gjensidig tillit.

Virksomheten må kunne stole på at tilsynsmyndigheten har kompetanse på virksomhetens område, og kan veilede retting av avvik, eller ved endring i krav i lov/forskrift. Tilsynsmyndigheten må kunne stole på at virksomheten følger kravene satt i regelverk, retter avvik og ber om veiledning ved behov. Selve tilsynet skal ha en forbedringshensikt.

Forskningsspørsmål 1:

Hva er hensikten med tilsynet?

- Hvordan oppnår man det man ønsker med tilsynet?

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan forstår ulike aktører tillitsbaserte tilsyn?

- Hva mener dere at tillitsbasert tilsyn er?
- Hva skiller et tilsyn med og uten tillit?
- Hvor viktig mener dere at tillit er i gjennomføringen av tilsyn?

Forskningsspørsmål 3:

Hvordan arbeider virksomhetene med å sikre god etterlevelse av krav i lov og forskrift?

- Hva er styrker med de tilsynsmetodene som utføres med dere?
- Hva er svakheter med de tilsynsmetodene som utføres med dere?
- Hvor stor effekt har tilsynsformen til å avdekke faktisk tilstand hos dere? 0-10
- Hvilken betydning mener dere tillitsbasert tilsynsmetode har på arbeidet virksomheten gjør med å sikre at lover og forskrifter blir fulgt, eller er dette uavhengig av tilsynsmetode og hva det føres tilsyn med?

Intervjuguide akademia

Problemstilling: Hvor godt fungerer den tillitsbaserte tilsynsmetoden i praksis?

Vår formulering av «tillitsbasert tilsyn»:

(OBS! Dette er vår forståelse av “tillitsbasert tilsyn”, men vi vil gjerne høre om du er enig/uenig i enten hele definisjonen eller deler av den, og utdype litt om dette).

Tillitsbasert tilsyn er en tilsynsbasert kontroll som forutsetter åpen dialog og gjensidig tillit. Virksomheten må kunne stole på at tilsynsmyndigheten har kompetanse på virksomhetens område, og kan veilede retting av avvik, eller ved endring i krav i lov/forskrift. Tilsynsmyndigheten må kunne stole på at virksomheten følger kravene satt i regelverk, retter avvik og ber om veiledning ved behov. Selve tilsynet skal ha en forbedringshensikt.

Forskningsspørsmål 1:

Hva er hensikten med tilsyn?

- Hvilke anerkjente metoder kan benyttes ved tilsyn, ifølge akademia?
 - Hva mener du?
 - Tror du disse fungerer i praksis?
- Er tilsyn et premiss for en god sikkerhetskultur? Evt. På hvilken måte?

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan forstår du tillitsbaserte tilsyn?

- Hva mener du at tillitsbasert tilsyn er?
- Hva skiller et tilsyn med og uten tillit?
 - Hvordan ser tilsyn uten tillit ut?
- Hvor viktig mener du at tillit er i gjennomføringen av tilsyn?

Forskningsspørsmål 3:

Hvilken betydning har tillit i utførelsen av tilsyn?

- Hva tror du er styrkene med å inkludere tillit i utførelsen av tilsyn?
- Hva tror du er svakheter med å inkludere tillit i utførelsen av tilsyn?
- Hvilken betydning mener du at tillitsbasert tilsynsmetode har på arbeidet som en virksomhet gjør med å sikre at lover og forskrifter blir fulgt?
 - Er dette uavhengig av tilsynsmetode og hva det føres tilsyn med?
- Hvor stor effekt tror du tillitsbasert tilsyn har i praksis for tilsynsobjektene?
0-10

Forskningsspørsmål 4:

Hva påvirker valg av tilsynsmetode?

- Hvilke faktorer tror du kan påvirke valg av tilsynsmetode?

Forskningsspørsmål 5:

Hvordan sikre å få informasjon om feil og avvik utenom tilsyn?

- Tror du det finnes andre metoder?
- Hvilke metoder er avhengige / uavhengige av tillit?



NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 95 95